

Instrucción 1/2024, de 19 de septiembre, sobre la formación inicial y continuada del Ministerio Fiscal

Índice: 1. Introducción. 2. Principios formativos. 2.1 Principios generales. 2.2 Principios organizativos. 3. Competencia de la Fiscalía General del Estado en materia de formación inicial y continuada. 4. El plan de formación de la carrera fiscal. 4.1 Contenido. 4.2 Procedimiento de elaboración del plan de formación. 4.3 Ejecución del plan de formación. 5. Instrumentos formativos. 5.1 Cursos de formación. 5.2 Publicaciones. 5.3 Bolsas de estudio. 5.4 Formación descentralizada. 6. Criterios de asignación de los cursos de formación. 7. Criterios de designación de directores y ponentes. 8. Criterios de acreditación. 9. Facultades y funciones de los fiscales de sala con competencias en materia de formación. 10. Facultades y funciones de las jefaturas de los órganos fiscales. 11. Metodología de los cursos de formación y herramientas formativas. 12. Cláusula derogatoria

1. Introducción

El fomento de la excelencia técnico-jurídica de las y los fiscales constituye un objetivo estratégico irrenunciable para el Ministerio Fiscal, puesto que la alta cualificación de sus miembros es presupuesto necesario para ejercer satisfactoriamente las misiones asignadas por el art. 124 de la Constitución española.

La incorporación a la carrera fiscal mediante un adecuado modelo de formación inicial garantiza un conocimiento de las principales ramas del derecho que cualquier fiscal debe manejar en su actividad profesional. El elevado nivel técnico de los miembros del Ministerio Fiscal debe ser promovido, actualizado y reforzado durante toda su vida profesional mediante un exigente sistema de formación continuada, toda vez que de su cualificación dependerá que puedan

desempeñar con la mayor eficacia y rigor las funciones que el ordenamiento jurídico les asigna.

La preocupación por la formación de quienes integran el Ministerio Fiscal se ha manifestado insistentemente tanto por los fiscales como por la Fiscalía General del Estado, en lógica correspondencia con lo que constituye tanto una necesidad de aquellos como una exigencia no solo institucional sino también de la sociedad, lo que le hace adquirir la condición de un interés público y social al que ha de darse una cumplida respuesta por parte de todos los poderes públicos.

El valor y significación de este interés es proclamado de forma persistente a nivel internacional, supranacional y nacional.

Diversos instrumentos internacionales subrayan la relevancia de la formación de quienes prestan servicio en el sector Justicia.

Las *Directrices sobre la función de los fiscales*, aprobadas por el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre prevención del delito y tratamiento del delincuente, celebrado en La Habana (Cuba) los días 27 de agosto a 7 de septiembre de 1990, ya señalaron que «es fundamental asegurar que los fiscales posean las calificaciones profesionales necesarias para el desempeño de sus funciones, mejorando los métodos de contratación y capacitación jurídica y profesional».

De manera más precisa, a nivel paneuropeo, la Recomendación (2000) 19, de 6 de octubre, del Comité de Ministros a los Estados Miembros del Consejo de Europa, *sobre el papel del Ministerio Fiscal en el sistema de Justicia penal*, recalcó que «la formación constituye a la vez un deber y un derecho de los miembros del Ministerio Fiscal, tanto antes de tomar posesión de sus funciones

como después de manera permanente. Consecuentemente los Estados deberán adoptar todas las medidas adecuadas para asegurar a los miembros del Ministerio Fiscal una formación adecuada, ya sea antes de tomar posesión de sus funciones como durante el ejercicio de estas».

El Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE), en su informe n.º 9 (2014), *sobre normas y principios europeos relativos a los fiscales*, denominado *Carta de Roma*, establece que «para lograr la eficacia del Ministerio Fiscal y la confianza pública en su actuación se requiere el máximo nivel de preparación y de integridad profesional. Por consiguiente, los fiscales deben contar con la apropiada formación inicial y continua con vistas a su especialización [...] Es condición previa para la eficacia del Ministerio Fiscal y la confianza del público en su actuación el máximo nivel de preparación profesional y de integridad. Por tanto, los fiscales deben contar con la apropiada formación inicial y continua con vistas a su especialización. En los diferentes sistemas de justicia europeos la formación de jueces y fiscales sigue modelos distintos y es impartida por organismos específicos. En todos los casos, es importante asegurar el carácter autónomo de la institución encargada de organizar la formación ya que esta autonomía es una garantía del pluralismo cultural y la independencia. Dicha formación debería organizarse de manera imparcial y evaluarse periódicamente de forma objetiva para determinar su eficacia. Si procede, la formación conjunta de jueces, fiscales y abogados sobre temas de interés común puede contribuir a mejorar la calidad de la justicia».

En el ámbito de la Unión Europea también deben reseñarse, por su propia trascendencia y como ejemplo de parámetros compartidos en la formación de fiscales y jueces, el Tratado de Lisboa y más concretamente el art. 81 en el que se otorga a la Unión Europea (UE) competencias para apoyar la cooperación judicial en asuntos civiles y penales por medio de la «formación de magistrados y del personal al servicio de la Administración de Justicia» como disposición del

Derecho originario en el que se basan las estrategias y normativa del Derecho de la Unión en materia de formación judicial; la Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, *relativa a la formación de jueces y fiscales y del personal al servicio de la Administración de justicia en la Unión Europea* (DOUE de 22/11/2008, 2008/C 299/01); las Conclusiones del Consejo sobre la formación de los profesionales de la justicia: *una herramienta esencial para consolidar el acervo de la UE* (DOUE 11/12/2014; 2014/C 443/04); el Reglamento (UE) n.º 1382/2013, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de diciembre de 2013, *por el que se establece el programa “Justicia” para el período de 2014 a 2020* (DOUE de 28/12/2013, L 354/73 a L 354/83); y la Comunicación de la Comisión Europea de 2011 cuyo principio básico es «crear confianza en una justicia europea – Nueva dimensión de la formación judicial europea», que al expirar en 2020 fue sucedida y completada con una segunda Comunicación de la Comisión: *Garantizar la justicia en la UE: estrategia europea sobre la formación judicial para 2021-2024*, uno de cuyos puntos esenciales es una «formación mejor, más amplia y más específica» de los profesionales del derecho, siendo «jueces y fiscales los principales grupos destinatarios», para los que se requiere una «formación eficaz y de alta calidad», fomentando «una metodología sólida, la flexibilidad de las respuestas a los diferentes retos, la supervisión constante, la exposición de los profesionales a diversas formas de aprendizaje y la evaluación de los resultados».

En un plano de afectación directa, la estrategia de la UE ha ayudado al desarrollo de capacidades de creación de redes, como la Red Europea de Formación Judicial (REFJ), y ha reforzado las redes y proveedores de formación a escala de la Unión. Así, el 10 de junio de 2016 la REFJ aprobó los denominados *Principios de la formación judicial* en cuyo preámbulo se considera que es «una garantía de la competencia y de la profesionalidad» esencial para que jueces y fiscales «puedan realizar sus tareas con eficiencia y

legitimidad», considerando que «al mismo tiempo que fortalece a los actores judiciales, contribuye plenamente a asegurar la independencia de la justicia y la protección de los derechos». En el mismo sentido, cabe citar el documento que acompañó a la *Carta fundacional de la Red de Capacitación del Ministerio Público Iberoamericano* (RECAMPI), hecha en La Antigua (Guatemala) los días 12 a 16 de noviembre de 2001, que, concibiendo también la formación permanente de los fiscales como un derecho y un deber, declaró que «constituye un presupuesto de indudable relevancia para la eficacia de su acción y la prestación del servicio público» y llamó la atención sobre el hecho de que una respuesta coherente a esa exigencia «demanda estrategias de formación tendentes al aseguramiento de una actualización permanente en el saber jurídico y en las materias complementarias que requiere la actuación del Ministerio Público».

Sobre la base de los nuevos avances, desde la adopción de la estrategia europea de formación judicial para 2011-2020, la Comisión Europea ha puesto en marcha un amplio paquete de formación judicial destinado a extender su apoyo a más sistemas judiciales y profesionales de la justicia, adaptándolos a los retos del siglo XXI y a la constante evolución del Derecho de la Unión Europea. En este paquete de formación judicial destaca la puesta en marcha de la Plataforma Europea de Formación (PEF) en el Portal Europeo de e-Justicia. Se trata de una herramienta de búsqueda que permite a los profesionales de la justicia encontrar cursos de formación sobre el Derecho de la Unión y material de capacitación para formarse de forma independiente.

A nivel nacional y, de modo más específico, en el seno del Ministerio Fiscal, no han faltado iniciativas ni declaraciones sustentadas en similares fundamentos.

El Código Ético del Ministerio Fiscal, elaborado por la Fiscalía General del Estado y aprobado el 23 de octubre de 2020, aborda la formación desde un

prisma de obligación ética profesional, incidiendo en la idea de que «la formación es un deber y a la vez un derecho de los fiscales», de lo que se desprende que «se deberá respetar y promover la autoformación y asegurar el acceso de toda la carrera fiscal a la formación y perfeccionamiento de forma adecuada, digna y eficaz». En este instrumento se enfatizan, asimismo, aspectos relativos a la extensión de la formación a todo el desarrollo de la vida profesional de cualquier fiscal; a su integración con contenidos no solo técnico-jurídicos, sino referidos a otras materias sustantivas que inciden en la realidad social sobre la que habrá de aplicarse el derecho; así como a su especial utilidad como herramienta para el logro de la unidad de criterio que debe presidir la acción del Ministerio Fiscal y cauce para la especialización y la promoción profesional, todo lo cual deberá facilitarse bajo parámetros de neutralidad, accesibilidad, programación participada, complementariedad y compatibilidad con el resto de obligaciones profesionales de neutralidad, con criterios de selección objetivos, transparentes y contrastables, de forma que toda la carrera fiscal tenga acceso igualitario a las herramientas formativas. Y en correlación con estas pautas atinentes a los responsables institucionales de la formación, por su parte, los miembros del Ministerio Fiscal «procurarán adquirir de manera permanente la formación y especialización necesarias, que intensificarán a lo largo de su vida profesional, con aprovechamiento de sus cualidades personales para cumplir su función».

De todo ello se colige que el compromiso por la debida formación —como medio para alcanzar la excelencia jurídica y profesional en los diversos aspectos que involucran las funciones fiscales— no debe ser entendido únicamente como un objetivo institucional, sino que también presenta una vertiente individual, por cuanto ha de interiorizarse como una conducta personal en el marco del desarrollo de la vida profesional.

En cualquier caso, la configuración de la formación como «derecho del fiscal y como deber de este frente a la sociedad» estuvo presente en el fundamento nuclear de la Instrucción de la FGE núm. 5/1993, de 27 de diciembre, *sobre la formación y perfeccionamiento de los miembros de la carrera fiscal*, derogada expresamente por la presente Instrucción. En ella se instauraron los principios generales que se han venido aplicando hasta el momento en materia de formación continuada. No obstante, dado el dilatado periodo de tiempo transcurrido y sin perjuicio del obligado reconocimiento a las extraordinarias aportaciones que supuso en su momento y ha venido comportando desde su aparición, varios factores sobrevenidos determinan la necesidad de proceder a revisar, actualizar e, incluso, renovar el modelo actualmente vigente en aspectos notablemente trascendentes.

Por un lado, la regulación del Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, *por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Organismo Autónomo Centro de Estudios Jurídicos*, ha supuesto un sustancial logro para nuestra institución al atribuir a la Fiscalía General del Estado la competencia sobre el diseño estratégico de los planes de formación inicial y continuada de la carrera fiscal, todo ello con la clara finalidad de aumentar la autonomía funcional del Ministerio Fiscal, tal y como se expresa en la exposición de motivos de la norma en la que se refleja que «se consigue [...] la participación de la Fiscalía General del Estado en la formación de los fiscales, como demanda el GRECO para potenciar la autonomía funcional del Ministerio Fiscal, dada la singularidad presupuestaria que tiene la formación de este colectivo dentro del presupuesto del Centro de Estudios Jurídicos».

También lo justifican las sucesivas reformas normativas habidas, especialmente relevantes en los ámbitos penal y procesal; el alto y progresivo grado de especialización del derecho y, consecuentemente, de las funciones del Ministerio Fiscal; así como el progreso y modernización de las

metodologías, los procesos y los modelos formativos que, aun con las consabidas limitaciones presupuestarias, obligan a buscar mecanismos orientados a mejorar su eficiencia y eficacia.

Por lo demás, el debido rigor en la concreción de los principios de mérito y capacidad para el acceso a los puestos o cargos de dirección, de responsabilidad o especializados debe tener adecuado reflejo en la fijación de los criterios generales en materia formativa.

En suma, la necesidad de impulsar la formación inicial y continuada, aspecto verdaderamente estratégico en cualquier organización moderna, y que en el caso del Ministerio Fiscal entronca con la defensa y representación de los derechos y libertades de la ciudadanía, la legalidad y los intereses públicos y sociales, exige actualizar los criterios rectores sobre los que debe organizarse.

2. Principios formativos

La Instrucción de la FGE núm. 5/1993 abordaba el análisis de los que denominaba «principios generales» sobre los que se pretendía asentar en aquel momento una nueva «política de formación». La experiencia acumulada desde entonces permite articular una nueva sistematización de algunos de aquellos principios que, bajo una actualizada configuración, siguen vigentes en lo fundamental.

Con esta finalidad conviene distinguir entre los principios generales, que hacen referencia a los elementos estructurales de la formación, y los principios organizativos, relacionados con la programación de las diversas acciones formativas.

2.1 Principios generales

A) La formación como derecho y como deber

Los documentos nacionales e internacionales reseñados *supra* coinciden en afirmar como premisa básica que la formación es un derecho y un deber para cada uno de los integrantes del Ministerio Fiscal, proposición que ya fue plasmada en la Instrucción de la FGE núm. 5/1993 como elemento central del enfoque con el que la Fiscalía General del Estado abordó el modelo formativo.

En su dimensión subjetiva, los miembros del Ministerio Fiscal ostentan y, por ello, han de tener garantizado el derecho a recibir la formación continuada, individualizada, especializada y de alta calidad durante toda su carrera profesional, derecho al que se refiere el art. 118.c) del Real Decreto 305/2022, de 3 de mayo, *por el que se aprueba el Reglamento del Ministerio Fiscal* (en adelante RMF), lo que impone a los poderes públicos un correlativo deber de asegurarlo. El contenido de esta disposición reglamentaria reproduce lo que para los miembros de la carrera judicial proclama el art. 433 bis LOPJ.

Para hacer efectivo este derecho, el art. 107.1 RMF dispone que «los miembros del Ministerio Fiscal tendrán derecho a permisos para la realización de estudios en general o relacionados con las funciones del Ministerio Fiscal», añadiendo el apartado segundo que tendrán dicha consideración tanto «a) la asistencia a cursos de formación y actividades organizados por la Fiscalía General del Estado, Consejo General del Poder Judicial, Ministerio de Justicia, Centro de Estudios Jurídicos y Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla», como «d) cualesquiera otros estudios relacionados con la función del Ministerio Fiscal que se consideren convenientes y adecuados para la formación de sus miembros».

En su vertiente de obligación personal ética y social, se trata de una exigencia que directamente entronca con el primordial deber establecido en el art. 48 EOMF, según el cual los miembros del Ministerio Fiscal han de desempeñar fielmente el cargo que sirvan, con prontitud y eficacia en cumplimiento de las funciones del mismo, conforme a los principios de unidad y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad. Solo desde la actualización y el reciclaje permanente de los conocimientos y destrezas técnico-jurídicas se pueden desempeñar estas funciones de manera ágil, eficiente y eficaz conforme a la Constitución, las leyes y el resto del ordenamiento jurídico.

Aunque el curso selectivo teórico-práctico que certifica el acceso efectivo a la carrera fiscal es obligatorio conforme a los requisitos previstos en el art. 25 del Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, *por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Organismo Autónomo Centro de Estudios Jurídicos*, no sucede lo mismo en lo que se refiere a las actividades que integran el plan de formación continuada, que en términos generales han estado configuradas como facultativas para los miembros del Ministerio Fiscal. La única excepción a su carácter voluntario, hasta la fecha, venía representada por las jornadas de fiscales especialistas a las que deben asistir los delegados, conforme a lo dispuesto en la Instrucción de la FGE núm. 1/2015 de 13 de julio, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los fiscales de sala coordinadores y los fiscales de sala delegados*.

Sin embargo, estas reuniones de especialistas no deben tener, en puridad, la configuración de actividades formativas. El Ministerio Fiscal celebra de forma ordinaria reuniones que son necesarias para su correcto funcionamiento, para la puesta en común de trabajo y experiencias, así como para la elaboración de criterios únicos de actuación. Se trata de reuniones derivadas de la propia naturaleza de la institución y del cumplimiento de las obligaciones legales

establecidas para los distintos órganos del Ministerio Fiscal, cuyo sentido esencial estriba —como ya indicó la Instrucción de la FGE núm. 1/2015— en erigirse en «espacio de intercambio de ideas y de debate, de presentación y análisis de ponencias y de contacto del fiscal de sala delegado o coordinador con los delegados provinciales y de estos entre sí, con el consiguiente enriquecimiento recíproco». De ahí que a partir del año 2022 las reuniones de fiscales especialistas hayan sido concebidas y conformadas como actividades orgánicas de la Fiscalía General del Estado al margen del régimen propio de la formación continuada.

Este esquema general debe ser matizado. La formación —en su dimensión como deber— puede determinar la obligatoriedad de la asistencia en ciertos supuestos debidamente justificados. Piénsese, por ejemplo, en reformas sustantivas y/o procesales penales de calado, en modificaciones legales o reglamentarias que afecten al núcleo normativo esencial de una sección o servicio especializado, en actividades formativas dirigidas a determinados cargos directivos u otros puestos de responsabilidad o en la aparición de conflictos jurídicos que con cierta premura requieran análisis y respuesta unitaria o especializada.

Concretamente, el art. 32.3 de la Ley 15/2022, de 12 de julio, *integral para la igualdad de trato y la no discriminación*, dispone que «los miembros del Ministerio Fiscal recibirán de manera obligatoria formación especializada en relación con los colectivos amparados en la presente ley, de acuerdo con las directrices fijadas por la Fiscalía General del Estado». Por su parte, según determina el art. 47 de la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, *de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género*, «el Gobierno, el Consejo General del Poder Judicial y las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, asegurarán una formación específica relativa a la igualdad y no discriminación por razón de sexo y sobre violencia de

género en los cursos de formación de jueces y magistrados, fiscales [...]. En todo caso, en los cursos de formación anteriores se introducirá el enfoque de la discapacidad de las víctimas y se tendrá en cuenta la violencia vicaria».

El art. 5 de la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, *de protección integral a la infancia y a la adolescencia frente a la violencia*, determina que «las administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, promoverán y garantizarán una formación especializada, inicial y continua en materia de derechos fundamentales de la infancia y la adolescencia a los y las profesionales que tengan un contacto habitual con las personas menores de edad».

La disposición adicional segunda de la Ley 8/2021, de 2 de junio, *por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica*, prevé que «el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior, el Consejo General del Poder Judicial, la Fiscalía General del Estado, las Comunidades Autónomas y las entidades locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, asegurarán una formación general y específica, en medidas de apoyo a las personas con discapacidad para el ejercicio de su capacidad jurídica, en los cursos de formación de jueces y magistrados, fiscales [...]».

En definitiva, a quien en su calidad de Fiscal General del Estado compete la dirección del Ministerio Fiscal (art. 22.2 EOMF) ha de reconocérsele la facultad, mediante resolución motivada, de planificar la organización de cursos de asistencia obligatoria para asegurar que los integrantes de la carrera fiscal se encuentren en condiciones de cumplir su tarea de forma eficazmente coordinada para garantizar el principio de unidad de actuación en todo el territorio nacional.

La Instrucción de la FGE núm. 5/1993 disponía que «la concepción de la formación como derecho del fiscal y como deber de este frente a la sociedad constituye un elemento de un altísimo calado político e institucional, por cuanto transforma una exigencia profesional en un “interés público”, al que, en consecuencia, no puede ser ajeno el Estado ni, lógicamente, el Fiscal General». Este principio constituye un postulado de la presente Instrucción en el claro entendimiento de que toda actividad de formación en la que participen los fiscales en esta condición resulta una cuestión de interés público que incumbe a la Fiscalía General del Estado, por lo que deberá estar suficientemente informada, con independencia de la institución, organismo o asociación que la patrocine, fomente u organice.

B) Igualdad de oportunidades

La configuración de la formación como un derecho y como un deber comporta la garantía de que todos los miembros del Ministerio Fiscal accedan a ella en condiciones de igualdad. Este principio presenta, a su vez, diversas vertientes.

En primer lugar, ha de atenerse a los criterios de igualdad de género establecidos en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, *para la igualdad efectiva de mujeres y hombres*. Conforme a los principios informadores de la ley, en fecha 29 de diciembre de 2018 el Consejo Fiscal aprobó el I Plan de Igualdad de la Carrera Fiscal en el que se fijaron objetivos y medidas de actuación para hacer efectivo el derecho de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres en el seno de nuestra institución. Desde la aprobación del I Plan de Igualdad de la Carrera Fiscal se han aprobado dos planes de acción: el Plan de Acción 2019-2020 y el Plan de Acción 2021-2022, prorrogado hasta el primer trimestre de 2024.

Con el fin de avanzar en la consecución de los objetivos, el 11 de julio de 2024 se aprobó el II Plan de Igualdad de la Carrera Fiscal. Muchos de ellos se refieren a aspectos relacionados con la formación, debiendo entenderse el principio de igualdad como inspirador tanto de contenidos formativos como de fórmulas que fomenten la paridad en la actividad docente. Concretamente, prevé como una *medida específica* la paridad en cada módulo de formación inicial y en cada actividad de la formación continua (dirección, coordinación, docencia), garantizando, en todo caso, una representación mínima de cada uno de los sexos.

En segundo lugar, se ha de hacer efectivo el principio de libre concurrencia como medio de garantizar la igualdad de trato a través de la generalización, entre otros mecanismos, de la convocatoria pública y de medidas de transparencia, tales como el establecimiento y la difusión de los criterios objetivos de selección y/o designación tanto de asistentes como de directores y ponentes.

La igualdad de oportunidades implica, asimismo, posibilitar o facilitar la concurrencia de todos los fiscales a la oferta formativa promovida por la Fiscalía General del Estado. La concepción de la formación como un derecho de los fiscales conlleva el correlativo deber de las jefaturas de adoptar aquellas medidas organizativas que faciliten el ejercicio del derecho a la formación.

En cumplimiento de este propósito, el Reglamento del Ministerio Fiscal ha incorporado una serie de medidas que suponen un significativo avance en aras de garantizar la conciliación de la vida personal, laboral y familiar también en aspectos formativos. Así, el art. 99 RMF dispone que «durante el disfrute del permiso por parto, una vez finalizado el período de descanso obligatorio, las fiscales podrán participar en los cursos de formación que se convoquen».

También tendrán este derecho los miembros de la carrera fiscal durante el disfrute del permiso por acogimiento, guarda con fines de adopción o adopción (art. 101 RMF).

El art. 102.5 RMF añade que el progenitor diferente de la madre biológica por nacimiento guarda con fines de adopción, acogimiento o adopción de un hijo, «durante el disfrute de este permiso, transcurridas las seis primeras semanas ininterrumpidas e inmediatamente posteriores a la fecha del nacimiento, podrá participar en los cursos de formación que sean convocados».

En el mismo sentido, el art. 85.3 RMF establece que los miembros del Ministerio Fiscal «podrán participar en cursos de formación durante todo el periodo de permanencia en la situación de excedencia voluntaria para el cuidado de los hijos, por naturaleza o adopción, para el cuidado de menores acogidos o para atender al cuidado del cónyuge o de persona con la que se mantenga una relación análoga de afectividad a la del matrimonio, o de un familiar, a que se refieren las letras c) y d) del artículo 84.1», precisando incluso que tendrán preferencia en la adjudicación de plazas para participar en cursos de formación durante el año siguiente a su reincorporación al trabajo, tras el disfrute del periodo de excedencia voluntaria.

Pero, además, estos postulados —predicables de toda actividad formativa— cobran un mayor alcance y significado si se ponen en relación con el principio de especialización. En efecto, este principio ha supuesto un notable avance en la consolidación del Ministerio Fiscal como institución de vanguardia en la lucha contra todo tipo de criminalidad, convirtiendo a los y las fiscales en referentes de las concretas áreas en las que desempeñan sus cometidos. Este valor estructural fue asentado normativamente con la reforma del EOMF llevada a cabo por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, que en su exposición de motivos señalaba la opción decidida por «dar un mayor impulso al principio de

especialización como respuesta a las nuevas formas de criminalidad que han ido surgiendo en los últimos tiempos». Hoy en día puede afirmarse que el modelo basado en fiscales de sala coordinadores o delegados y la correlativa estructura territorial de las secciones especializadas se encuentra consolidado.

Pues bien, en el ámbito formativo también es preciso afianzar definitivamente un sistema en el que se distinga claramente entre materias generales y especializadas, insistiendo en la necesaria coordinación entre especialidades. Dentro de estas últimas, es preciso hacer una nítida diferenciación entre la formación para los fiscales que ya son especialistas y para aquellos otros que quieran especializarse, una vez que, de conformidad con el art. 18.3 EOMF, uno de los criterios de preferencia para la adscripción a las secciones especializadas son «los cursos superados» y en el proceso de designación de los fiscales delegados especialistas resulta necesario «acreditar la formación específica y la experiencia práctica en las materias propias de las fiscalías especiales», puesto que en su nombramiento se atenderá preferentemente, dentro de los méritos alegados, al hecho de haber recibido formación específica en la materia propia de la especialidad y tener experiencia práctica en la misma (art. 62.1 y 2 RMF). Todo ello, sin duda, con la suficiente flexibilidad en el acceso a la formación para evitar que los integrantes del Ministerio Fiscal puedan ver obstaculizado el desarrollo de su promoción profesional.

En definitiva, se trata de promover un diseño de carrera que permita a cualesquiera miembros del Ministerio Fiscal, en igualdad de condiciones y a través de un itinerario previamente conocido por toda la plantilla, acceder a un determinado grado de especialización que, en su caso, facilite la integración en secciones especializadas o incentive la movilidad entre las mismas sobre la base de la necesaria verificación de su especialización a través de los instrumentos formativos y de los criterios objetivos que se determinen.

C) La formación por competencias orientada a la promoción profesional

Las reformas del EOMF llevadas a cabo por las Leyes 14/2003, de 26 de mayo, y 24/2007, de 9 de octubre, han ido introduciendo progresivamente elementos de modernización en la estructura organizativa de las fiscalías. Uno de ellos es, sin duda, el principio de temporalidad en toda una serie de puestos o cargos de responsabilidad, con el que se pretendió superar el carácter indefinido —casi vitalicio— de los mismos. Simultáneamente, se impulsaron las posibilidades de promoción profesional en una carrera que hasta ese momento había mantenido un perfil muy horizontal en su organización interna y una considerable homogeneidad en el ejercicio de sus funciones, con el consiguiente riesgo derivado de la falta de incentivos y estímulos para sus integrantes.

El art. 103.3 CE establece que la ley regulará «el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad». Tales exigencias constitucionales son extensibles al ejercicio, mantenimiento y promoción. En materia de nombramientos discrecionales, la jurisprudencia ha reconocido un amplio margen de libre apreciación que ha de ser necesariamente compatible con una motivación suficiente de las decisiones que se adopten en este ámbito, que en todo caso han de estar basadas en una interpretación de los principios de mérito y capacidad sustentada en criterios estrictamente profesionales.

Pues bien, la Fiscalía General del Estado no puede renunciar a introducir progresivamente, en este tipo de nombramientos, elementos de valoración lo más objetivos posibles, para lo que resulta indudable el relevante papel que está llamada a desempeñar la formación en todo tipo de competencias, destrezas y habilidades jurídicas, profesionales, directivas, organizativas y de gestión de recursos personales y materiales.

Del mismo modo, conviene apostar claramente por superar la vieja dicotomía entre antigüedad e idoneidad, o entre antigüedad y especialización, ya que la experiencia profesional activa no puede ser equiparada, sin más, con el mero transcurso del tiempo en una actividad.

En consecuencia, la institución debe asumir un doble compromiso. Por un lado, ha de promover tanto la definición de los perfiles adecuados para los diversos puestos de responsabilidad, como la identificación de las exigencias necesarias para cubrirlos. Por otra parte, debe ofrecer —en línea con el principio de igualdad de oportunidades y los requerimientos de transparencia reseñados— una formación suficiente, de manera que el derecho a la promoción en la carrera (art. 51 EOMF) pueda hacerse real y efectivo de acuerdo con los principios constitucionales de mérito y capacidad.

Como se ha mencionado *supra*, el art. 18.3, párrafo segundo, EOMF establece una preferencia para la adscripción a secciones especializadas de aquellos integrantes de la carrera fiscal que, por razón de las funciones desempeñadas, cursos impartidos o superados o por cualquier otra circunstancia análoga, se hayan especializado en la materia.

Para concretar progresos en esa línea, en esta Instrucción se avanzan algunos criterios que de forma orientativa podrán ser tenidos en cuenta y que, en todo caso, serán introducidos en los planes de formación con vistas a su general conocimiento y a la progresiva toma en consideración para la provisión de puestos o cargos de responsabilidad. Cada vez con más intensidad se revela que la designación para este tipo de plazas, al margen de exigir una sólida formación jurídica junto a la debida experiencia profesional, requiere el manejo de competencias como la dirección, organización y motivación de equipos de trabajo, técnicas de gestión del cambio y de resolución de conflictos, comunicación institucional y relaciones con los medios de comunicación,

habilidades lingüísticas, planificación estratégica orientada al sector público o gestión de herramientas informáticas.

2.2 Principios organizativos

A) Planificación

El nuevo Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos ha reforzado la posición de la Fiscalía General del Estado en la planificación de la formación inicial y continuada de la carrera fiscal. Ello permite avanzar un paso más, desde un punto de vista institucional, en el logro de una mayor autonomía funcional en materia formativa. La Fiscalía General del Estado debe decidir los objetivos y contenidos de las actividades e instrumentos de los que servirse para ello. Es decir, debe indicar en qué y para qué se forman los miembros del Ministerio Fiscal, con una programación nacional y territorial coordinada que fije prioridades y que aborde en varias y sucesivas etapas las necesidades formativas en función de factores tales como la evolución de la delincuencia o las reformas legales.

En tal sentido, la planificación de una adecuada estrategia formativa puede requerir la fijación de objetivos institucionales a medio plazo y la asignación de líneas de actuación que posteriormente se desarrollarán en los planes de formación anuales, que incluso podrán ir cambiando en función de la evaluación de las actividades realizadas, de necesidades sobrevenidas o de la disponibilidad presupuestaria.

Del mismo modo, se debe contar con mecanismos específicos de evaluación tanto de los aspirantes a la carrera fiscal en la formación inicial como de los integrantes del Ministerio Fiscal en la formación continuada, asegurando así la necesaria acreditación cualitativa de los mismos.

B) Transparencia y participación

La Fiscalía General del Estado está comprometida con las obligaciones dimanantes de la legislación sobre transparencia, cumpliendo así los postulados de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, *de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*.

De cara a la sociedad, debe permitirse que el gasto dedicado a la formación de los miembros del Ministerio Fiscal pueda ser individualizado y difundido adecuadamente, porque la ciudadanía tiene derecho a conocer en qué se invierte el dinero público. En esta línea, la Fiscalía se compromete, en tanto no sea la gestora económica de su propia formación, a requerir a los actores responsables que le faciliten esa información a fin de tomarla en cuenta para la planificación y con el objetivo de someterla a los estándares de transparencia externa de la institución.

Desde el plano interno, la experiencia de los últimos años avala la conveniencia de un modelo abierto y participativo en la definición de los planes formativos. Ello permite un debate enriquecedor sobre los objetivos y el formato de la programación en esta materia, respetando la capacidad de decisión estratégica que la Fiscalía General del Estado, como máximo órgano directivo del Ministerio Fiscal, pueda ejercer a la vista del análisis de la información que se gestiona diariamente.

C) La descentralización para la conciliación laboral y familiar

La Instrucción de la FGE núm. 5/1993 planteaba la «descentralización» como uno de los principios formativos impuesto por la realidad de la dispersión geográfica, cuyo objetivo era posibilitar una mayor participación en los planes, abordar aquellas cuestiones que se planteen en determinados lugares del

Estado y conseguir un abaratamiento de los costes económicos propios de cualquier plan formativo. Este principio se debe entender plenamente vigente.

Sin embargo, la descentralización no debe ser entendida como un fin en sí mismo, sino como un medio para lograr que la formación pueda ser desarrollada en el ámbito propio del ejercicio de la actividad profesional de los miembros del Ministerio Fiscal, es decir, en condiciones de proximidad y compatibilidad con su jornada laboral. Tal y como reflejan los Principios de la formación judicial de la EJTN, «la formación forma parte normal de la vida profesional de un juez o un fiscal. Todos los jueces o fiscales deben tener tiempo para tomar parte en la formación dentro de su horario profesional». Por lo tanto, en la planificación de la formación habrá de tomarse en consideración esta circunstancia. Para ello deberán buscarse fórmulas bien desarrollando un plan de formación descentralizada territorialmente, bien mediante el empleo de las herramientas tecnológicas formativas que sean pertinentes para llegar al mayor número de destinatarios posible.

Del mismo modo, la descentralización facilitará la conciliación de la vida laboral y familiar. Ello redundará en beneficio de todos los miembros del Ministerio Fiscal, pero puede tener particular relevancia en las situaciones derivadas de la maternidad, promoviendo la igualdad real de oportunidades para el acceso de las mujeres a la formación y, con ello, a su promoción profesional.

3. Competencia de la Fiscalía General del Estado en la formación inicial y continuada

Los arts. 12.a) y 13.1 EOMF identifican al Fiscal General del Estado como el máximo órgano de dirección y representación del Ministerio Fiscal. Y el art. 22 EOMF establece que «el Ministerio Fiscal es único para todo el Estado» y que

«el Fiscal General del Estado ostenta la jefatura superior del Ministerio Fiscal y su representación en todo el territorio español. A él corresponde impartir las órdenes e instrucciones convenientes al servicio y al orden interno de la institución y, en general, la dirección e inspección del Ministerio Fiscal».

El párrafo segundo del art. 13.3 EOMF contempla que la Secretaría Técnica colaborará en la planificación de la formación de los miembros de la carrera fiscal cuya competencia corresponde al Centro de Estudios Jurídicos.

La experiencia práctica de los últimos años ha consolidado una línea de actuación que permite encontrar una vía interpretativa de este panorama normativo aparentemente confuso. Así, un recto entendimiento de la tarea de «planificación» a la que se refiere la disposición estatutaria mencionada engloba, por un lado, la definición de la estrategia formativa y, por otro, la organización y ejecución de las actividades previamente definidas. En este sentido, la Fiscalía ha asumido con normalidad la tarea de ordenación estratégica, mientras que la capacidad de gestión del Centro de Estudios Jurídicos le ha permitido el desarrollo de la compleja maquinaria organizativa.

Entre los colectivos a los que el Centro de Estudios Jurídicos destina recursos formativos (Ministerio Fiscal, Abogacía del Estado, letrados de la Administración de Justicia, facultativos del Instituto Nacional de Toxicología y Ciencias Forenses y demás personal al servicio de la Administración de Justicia) el único respecto del que se predica autonomía funcional es el Ministerio Fiscal. Autonomía que necesariamente ha de tener reflejo en una materia tan relevante como es la formación.

Pues bien, el nuevo Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos, aprobado mediante Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, ha venido a reforzar la

autonomía funcional del Ministerio Fiscal como órgano de relevancia constitucional, en coherencia con lo establecido en el art. 2 EOMF.

De esta forma, se acentúa la coherencia con el principio-valor constitucional y orgánico de que el Ministerio Fiscal no solo ostenta personalidad jurídica propia sino también de autonomía funcional para el desempeño de la misión constitucional que está llamado a desempeñar (arts. 124 CE y 2.2 EOMF).

En este punto, el informe del GRECO del año 2013 ya señalaba (párrafo 130) que la «formación de fiscales debería estar controlada principalmente por los mismos fiscales», mostrando así su insatisfacción con el modelo vigente en aquel momento.

Tal y como dispone el preámbulo del Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos, «se consigue [...] la participación de la Fiscalía General del Estado en la formación de los fiscales, como demanda el GRECO para potenciar la autonomía funcional del Ministerio Fiscal, dada la singularidad presupuestaria que tiene la formación de este colectivo dentro del presupuesto del Centro de Estudios Jurídicos».

En este sentido, el art. 1.3 del Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, señala que, en el ámbito de la formación de los miembros de la carrera fiscal, las competencias sobre dirección estratégica, evaluación y control de los resultados de su actividad se ejercen previa propuesta de la Fiscalía General del Estado.

En consecuencia, corresponde al Centro de Estudios Jurídicos, en colaboración con la Fiscalía General del Estado, la organización y gestión de los cursos selectivos para el acceso a la carrera fiscal de acuerdo con los planes de formación elaborados por la Fiscalía General del Estado; así como la

organización y gestión de la formación continuada y la promoción y realización de estudios, investigaciones, publicaciones, seminarios y otras actividades que puedan contribuir a mejorar la formación de los miembros de la carrera fiscal, de conformidad con los planes estratégicos elaborados por la Fiscalía General del Estado. En definitiva, tanto en formación inicial como continuada, la ejecución de tales planes y la organización y gestión de los cursos de formación corresponde al CEJ en colaboración con la Fiscalía General del Estado (arts. 1.3; 2.2; 3.1.a; y 3.1.d del Real Decreto 312/2019).

4. El plan de formación de la carrera fiscal

El plan de formación inicial y continuada constituye el instrumento a través del cual se diseña la estrategia formativa tanto de quienes aspiran al ingreso a la carrera fiscal como de quienes ya son miembros del Ministerio Fiscal. Se trata, por tanto, de un documento de una importancia decisiva en la labor de ordenación estratégica que asume la Fiscalía General del Estado en la formación inicial y continuada de la carrera.

4.1 Contenido

Sin perjuicio de su concreción en los epígrafes posteriores y su delimitación específica en los planes anuales, el plan de formación de la carrera fiscal deberá incluir los siguientes elementos esenciales:

A) Ejes estratégicos

Todo plan de formación ha de estar orientado a la consecución de unos ejes estratégicos diseñados por la Fiscalía General del Estado, de manera que la formación inicial y continuada obedezca a unas bases y objetivos que permitan,

ulteriormente, su evaluación desde la perspectiva del cumplimiento de aquellos.

Los planes de formación inicial y continuada no son estancos e inamovibles, sino que han de mostrarse como una realidad dinámica que se adapta y acomoda al tiempo y circunstancias en que se desarrollan. En tal sentido, los ejes estratégicos deberán ser revisados anualmente cuando se elabore el plan de formación.

De esta manera, se trata de identificar las necesidades formativas detectadas y establecer las prioridades por fines, materias, metas y acciones formativas, sus potenciales destinatarios y los mecanismos de evaluación de resultados. Cualquier modificación deberá estar suficientemente motivada.

B) Cronograma de formación inicial

El art. 22 del Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, señala que el curso selectivo teórico-práctico de formación inicial de los aspirantes al ingreso en la carrera fiscal se desarrollará con sujeción al contenido y duración que se especifiquen en el plan de estudios elaborado por la Fiscalía General del Estado.

El plan de formación fijará la duración tanto del curso selectivo teórico-práctico, que se ejecutará en el Centro de Estudios Jurídicos, como de la fase de prácticas tuteladas que se desarrollará en las fiscalías territoriales del lugar de residencia de quienes aspiran al ingreso en la carrera fiscal o del que estos elijan, cuando resulte posible, al comienzo del curso selectivo.

Para la determinación de su duración se tomará en consideración la necesidad de disponer de un tiempo suficiente para proporcionar al alumnado un proceso

de aprendizaje integral y progresivo que facilite su mejor integración en la vida profesional efectiva.

C) Contenidos de la formación inicial y continuada

El reconocimiento en el Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos de que compete a la Fiscalía General del Estado diseñar los objetivos y el contenido de la formación inicial y continuada de la carrera fiscal responde a la fundada convicción de que la Fiscalía General se encuentra en mejor disposición para determinar qué formación precisan tanto los aspirantes a la carrera fiscal como la totalidad de sus integrantes.

En el ámbito de la formación inicial, corresponde a la Secretaría Técnica la concreción del conjunto de módulos formativos, materias y actividades programadas que se van a implementar durante el desarrollo del curso selectivo teórico-práctico, con el fin de que el alumnado adquiera una formación avanzada, especializada y de carácter multidisciplinar.

La fase de prácticas tuteladas, en cuanto integrada dentro del periodo de formación inicial, participará de los objetivos y finalidades previstos en el plan de formación aprobado por la Fiscalía General del Estado cuyo contenido se revisará anualmente por la Secretaría Técnica. Con esta fase se pretende complementar la formación de los aspirantes a la carrera fiscal a través de la aplicación práctica de los conocimientos adquiridos durante el curso teórico práctico.

En cualquier caso, los contenidos de la formación inicial y continuada deberán promover un modelo de fiscal que, más allá de la formación jurídica básica que, por supuesto, es absolutamente indispensable, adquiera otros conocimientos o habilidades técnico-jurídicas, analíticas, relacionales, organizativas y

cooperativas, que son esenciales para asumir los retos diarios desde un plano funcional y organizativo. En este sentido y conforme al II Plan de Igualdad de la Carrera Fiscal, se deberá fortalecer la perspectiva de género formando a los fiscales en valores, actitudes y aptitudes propias de una Fiscalía moderna, igualitaria y diversa.

Especial importancia adquiere, también, la formación en digitalización y en inteligencia artificial, siendo necesario incrementar los porcentajes de actividades referidas a cuestiones relacionadas con la capacitación en esta materia.

Conforme a la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los fiscales de sala coordinadores y los fiscales de sala delegados*, estos asumirán un importante rol tanto para identificar las necesidades formativas que cada materia genera como para seleccionar a quienes hayan de impartir la formación del modo más experto y cualificado en sus respectivas áreas de actividad, ya sean miembros del Ministerio Fiscal o desempeñen su trabajo en instituciones, entidades u organismos de carácter público o privado (no necesariamente pertenecientes al ámbito jurídico).

Este mismo rol, que conforme a la citada Instrucción FGE núm. 1/2015 ya venían desarrollando las jefaturas de las Secciones de Civil, Contencioso-administrativo y Social de la Fiscalía del Tribunal Supremo, se atribuye también en la presente Instrucción a la jefatura de la Sección Penal de esta Fiscalía, así como a las jefaturas de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional; de la Fiscalía de la Audiencia Nacional; de las Fiscalías Especiales; de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas y de la Fiscalía Jurídico Militar.

Por ello, al planificar la formación inicial y continuada, la Secretaría Técnica recabará su opinión y sugerencias en tanto se encuentran en óptimas condiciones para detectar las necesidades formativas y fijar prioridades.

En consecuencia, la presente Instrucción mantiene el espíritu y el contenido de la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, pero pretende avanzar en la consolidación de los principios de transparencia y participación en el proceso de selección del personal docente en atención al tipo de formación que, en cada caso, se pretende.

D) Criterios de designación del profesorado de formación inicial

El carácter obligatorio de la formación inicial y la responsabilidad de decidir un determinado modelo formativo implica que corresponda a la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado tanto la designación de quienes hayan de dirigir e impartir los módulos formativos del curso selectivo teórico-práctico como la elección de los fiscales coordinadores de la fase de prácticas tuteladas. Ello se realizará tras la valoración de los proyectos de actuación que remitan los fiscales que se postulen, así como de su mérito y capacidad y de su experiencia docente.

Con ello se pretende garantizar un proceso de aprendizaje integral que asegure que los futuros integrantes de la carrera fiscal adquieran los conocimientos y habilidades necesarias, de forma eficazmente coordinada, para garantizar el principio de unidad de actuación en todo el territorio nacional.

En todo caso, se procurará la paridad en la dirección, coordinación y docencia de cada uno de los módulos de formación inicial, con el fin de garantizar una representación mínima de cada uno de los sexos, dando así cumplimiento a lo dispuesto en el II Plan de Igualdad de la Carrera Fiscal.

E) Criterios de evaluación de la formación inicial

La superación del curso selectivo teórico-práctico, que certifica el acceso efectivo a la carrera fiscal, requiere el cumplimiento de los requisitos previstos en el art. 25 del Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, *por el que se aprueba el Estatuto Orgánico del Organismo Autónomo Centro de Estudios Jurídicos*.

En concreto, la superación del curso selectivo requiere: a) no haber dejado de asistir, cualesquiera que fuesen las causas, a más de una quinta parte de las clases, actividades prácticas o sesiones docentes que integran el curso, sin perjuicio de lo establecido sobre responsabilidad disciplinaria; b) haber obtenido en el curso teórico-práctico de selección al menos la puntuación mínima exigida para la superación del proceso selectivo; c) no haber sido sancionado con la pérdida del curso ni haber perdido la condición de funcionario en prácticas por expediente disciplinario o como consecuencia de sentencia penal firme.

Por consiguiente, la fase teórico-práctica desarrollada presencialmente en el Centro de Estudios Jurídicos se evaluará conforme a los siguientes criterios: i) La asistencia a las clases y actividades del curso teórico-práctico es obligatoria; ii) la inasistencia a más del 20% del tiempo de clases de la fase teórico-práctica determinará la no superación del curso selectivo. Los mismos criterios se apreciarán para la segunda fase de prácticas tuteladas, que tendrá lugar en las fiscalías territoriales.

La evaluación de la fase teórico-práctica se realizará en función de los resultados de las distintas pruebas finales que se realicen en aquellos módulos o especialidades que incluyan una actividad de evaluación, que será determinada por la Secretaría Técnica a propuesta del coordinador del módulo. Asimismo, se valorarán otros criterios, tales como la asistencia al curso

selectivo y al segundo periodo de prácticas tuteladas, así como la participación en los módulos, talleres y actividades o cualesquiera otros criterios específicos que se concreten en el plan de formación anual.

En consecuencia, en virtud de lo dispuesto en el art. 1.3 del Real Decreto 312/2019, en cada ejercicio anual la Fiscalía General del Estado especificará y revisará los criterios de evaluación del curso selectivo teórico-práctico y de la fase de prácticas tuteladas con escrupuloso sometimiento al principio de transparencia.

F) Instrumentos formativos en formación continuada

En este apartado del plan anual se deberá incluir el tipo y objeto de cada actividad formativa, su finalidad pedagógica, la metodología de trabajo, la designación de la persona que asuma su dirección —previa convocatoria a tal efecto— y el perfil de sus asistentes y participantes.

Se trata de un elemento crucial del plan de formación por cuanto, a través de él, se puede valorar *prima facie* la correspondencia entre los objetivos planteados y los instrumentos utilizados para ello.

G) Criterios de designación de directores de formación continuada

Sin perjuicio de su concreción en un epígrafe posterior, procede indicar como regla general que será la Fiscalía General del Estado quien determine la dirección de las actividades formativas, previa convocatoria pública entre la totalidad de los miembros del Ministerio Fiscal, en lógica coherencia con los principios de transparencia y participación.

Para la designación de los directores se tendrá en cuenta la reconocida competencia en la materia de que se trate, así como el proyecto formativo presentado, que habrá de contener la propuesta de contenidos, metodología y el perfil de quienes hayan de impartir las ponencias en sus distintas modalidades.

Conforme a lo expresado anteriormente y de conformidad con el II Plan de Igualdad de la Carrera Fiscal, se procurará la paridad en la dirección y coordinación de las actividades de formación continua.

H) Criterios de selección de asistentes en formación continuada

La convocatoria de los cursos de formación continuada se ajustará a los principios de publicidad e igualdad y se desarrollará de conformidad con los planes y criterios previamente elaborados y definidos por la Fiscalía General del Estado (art. 29.1 y 2 del Real Decreto 312/2019).

En tal sentido, el principio de transparencia exige que los criterios de selección de los asistentes a las distintas actividades aparezcan previamente definidos en el plan anual y en la convocatoria de cada uno de los cursos, como salvaguarda de la debida ponderación de la formación como un derecho y como un deber. Estos criterios podrán ser generales o particulares, según se refieran a un conjunto de actividades que presenten unas mismas características o para algunas concretamente previstas en el plan de formación.

I) Criterios de acreditación de cada actividad

Un sistema de formación que pretenda ser mínimamente riguroso y eficaz ha de venir acompañado de la correspondiente certificación acreditativa del

aprovechamiento de la actividad de que se trate. Para ello será necesario que el plan anual contemple los criterios generales que se vayan a tener en cuenta a tal efecto, así como aquellas actividades que vayan a exigir unos requerimientos más específicos.

4.2 Procedimiento de elaboración del plan de formación

El plan de formación será elaborado por la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, de conformidad con lo dispuesto en el art. 13.3, párrafo segundo, EOMF.

No obstante, en coherencia con los principios de transparencia y participación, la elaboración del plan solo puede ser entendida como una tarea abierta, participativa y plural. El inicio del *iter* para su elaboración será una invitación a la totalidad de los integrantes del Ministerio Fiscal para que realicen propuestas de actividades formativas, así como sobre quienes las hayan de dirigir y/o los ponentes. Las actuaciones correspondientes se efectuarán con la intervención de diversos actores en este proceso, entre los que destaca la denominada Comisión de Formación.

A) Composición y funciones de la Comisión de Formación

La Comisión de Formación es un foro participativo creado en el seno de la Fiscalía General del Estado y que estará integrada por quienes en cada momento ocupen los cargos de Fiscal General del Estado, que la presidirá; Fiscal de Sala Jefe/a de la Secretaría Técnica (que presidirá la Comisión en caso de ausencia o imposibilidad de aquel); Fiscal de Sala Jefe/a de la Inspección Fiscal; Fiscal de Sala Jefe/a de la Unidad de Apoyo; dos vocales electivos del Consejo Fiscal, designados por el Pleno; dos fiscales de la

Secretaría Técnica; y un representante de cada una de las asociaciones profesionales de fiscales, nombrado por sus órganos de dirección respectivos.

Serán convocados a las reuniones de la Comisión y podrán asistir, hacer propuestas y participar en las deliberaciones quienes ocupen los cargos de fiscales de sala coordinadores y delegados en los términos expuestos en la Instrucción FGE núm. 1/2015; así como quienes asuman las jefaturas de las Secciones de Civil, Penal, Contencioso-administrativo y Social de la Fiscalía del Tribunal Supremo; de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional; de la Fiscalía de la Audiencia Nacional; de las Fiscalías Especiales; de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas y de la Fiscalía Jurídico Militar.

La Comisión de Formación tendrá atribuidas las siguientes funciones: (i) evaluar el grado de desarrollo y ejecución del plan de formación correspondiente al ejercicio inmediatamente anterior en curso; (ii) formular propuestas sobre contenidos, formato, criterios de selección de asistentes y de designación de las personas que asuman la dirección y las ponencias de las actividades formativas; y (iii) informar el plan de formación elaborado por la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado.

B) Cronograma de elaboración del plan de formación

La elaboración del plan de formación ha de estar presidida por el análisis riguroso de las necesidades formativas y de las soluciones metodológicas más eficaces para quienes aspiran al ingreso en la carrera fiscal y para los integrantes del Ministerio Fiscal. Ello determina la conveniencia de programar las diversas fases mediante la fijación de unos lapsos temporales suficientemente amplios y realistas.

Así, durante el primer trimestre del año anterior a la entrada en vigor del plan de formación se abrirá un plazo de tiempo suficiente para recabar las propuestas que quieran formularse por parte del Consejo Fiscal, los y las fiscales de sala, las asociaciones profesionales de fiscales y, en general, cualquier fiscal que esté interesado en aportar ideas y sugerencias.

En el segundo y tercer trimestre la Secretaría Técnica formulará un primer borrador del plan de formación, a la vista de la evaluación del plan inmediato anterior, de las propuestas formuladas y de las necesidades observadas y los objetivos propuestos por el/la Fiscal General del Estado. A continuación, se recabará el informe de la Comisión de Formación y del Consejo Fiscal (art. 14.4.i EOMF) y, a la vista de sus aportaciones, la Secretaría Técnica redactará una nueva versión del plan de formación a fin de que sea ulteriormente aprobado por el/la Fiscal General del Estado.

Finalmente, en el último trimestre del año anterior a su entrada en vigor se remitirá el plan de formación al Ministerio de Justicia y al Centro de Estudios Jurídicos, con la finalidad de que, en el ejercicio de sus competencias, puedan disponer lo necesario para la adecuada programación y organización de las actividades contenidas en él, dentro del marco de las disponibilidades presupuestarias correspondientes.

4.3 Ejecución del plan de formación

La definición de la estrategia formativa por la Fiscalía General del Estado engloba tanto la planificación de los contenidos y objetivos formativos como el diseño de su ejecución, correspondiendo al Centro de Estudios Jurídicos la organización y realización efectiva de las actividades previamente definidas por la Fiscalía General.

En ambos casos, formación inicial y continuada, la ejecución material de tales planes y la organización y gestión de los cursos de formación corresponde al Centro de Estudios Jurídicos en colaboración con la Fiscalía General del Estado (arts. 1.3, 2.2, 3.1.a y 3.1.d del Real Decreto 312/2019).

El nuevo Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos aprobado mediante Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, trató de responder a un objetivo de interés general, como es el de fortalecer la estructura del organismo encargado de la formación de los miembros de la carrera fiscal, y para ello da carta de naturaleza a la figura del Director de Formación de la carrera fiscal.

Tal y como señala el preámbulo del Real Decreto 312/2019, «la creación de una Dirección de Formación de la Carrera Fiscal, encargada de la planificación y de los planes de estudios de la carrera fiscal, pone fin a la ausencia injustificada de la Fiscalía General del Estado en la que se denomina la “casa de los fiscales”, presencia largamente reivindicada por dicha institución».

Esta novedad del Estatuto del CEJ ha sido acogida satisfactoriamente por el último informe del GRECO al señalar (párrafo 56) que la creación del nuevo puesto al que se asigna la dirección de formación de la carrera fiscal contribuye a una mayor autonomía en relación con la formación de los miembros del Ministerio Fiscal.

A ello ha contribuido la regulación introducida tanto sobre el nombramiento como las funciones que se le atribuyen al nuevo cargo. El vigente Estatuto del CEJ señala que será nombrado y cesado por la persona titular del Ministerio de Justicia, a propuesta de la Fiscalía General del Estado, de entre miembros de la carrera fiscal con más de 10 años de ejercicio. Se le asignan funciones de organización y gestión de los cursos selectivos para el acceso a la carrera fiscal de acuerdo con los planes de formación elaborados por la Fiscalía

General del Estado e, igualmente, funciones de organización y gestión de la formación continuada, así como la promoción y realización de estudios, investigaciones, publicaciones, seminarios y otras actividades que puedan contribuir a mejorar la formación de los miembros del Ministerio Fiscal, de conformidad con los planes estratégicos elaborados por la Fiscalía General del Estado (arts. 11 y 12 del Real Decreto 312/2019, de 26 de abril).

En efecto, según se indica en el art. 12 de la citada norma reglamentaria, corresponde al Director de Formación de la carrera fiscal: a) La coordinación, seguimiento y supervisión de la ejecución de los planes de estudios del Centro de Estudios Jurídicos sobre formación inicial y continuada de la carrera fiscal, propuestos por la Fiscalía General del Estado; b) La evaluación de calidad y resultados de las actividades de formación inicial y continuada de la carrera fiscal; c) La representación del Centro de Estudios Jurídicos en todos aquellos foros, organismos y actividades que conciernen a la formación de los miembros de la carrera fiscal; d) La coordinación del personal docente que intervenga en las actividades formativas de la carrera fiscal; e) La elaboración de la propuesta del anteproyecto de presupuesto para los Planes de Formación de los miembros de la carrera fiscal; f) La propuesta de metodologías de formación y el impulso de estudios, investigaciones y publicaciones que puedan contribuir a mejorar la formación de la carrera fiscal, tanto a la Fiscalía General del Estado como al Director del Centro de Estudios Jurídicos; g) La Presidencia de la Junta de Profesores, de conformidad con el artículo 18, en el caso del curso selectivo de los miembros de la carrera Fiscal; y h) La asignación de puntuación, también en el mismo supuesto, de conformidad con el artículo 26.

En consecuencia, puede afirmarse que las importantes y extensas competencias que el RD 312/2019, de 26 de abril, brinda con carácter exclusivo a la dirección de formación de la carrera fiscal constituyen de manera efectiva un paso significativo en el reconocimiento de la autonomía orgánica y

funcional con la que la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico distingue al Ministerio Fiscal.

En definitiva, la nueva figura inserta en el organigrama del CEJ constituye un instrumento decisivo para asegurar la participación de la Fiscalía General del Estado en las actividades de formación inicial y continuada que se lleven a cabo en el ámbito propio del Ministerio Fiscal, que, por mor de lo establecido en el art. 13.3, párrafo segundo, EOMF, comporta un específico contexto y deber de estrecha colaboración con la Fiscalía General del Estado a través de la Secretaría Técnica, en la medida en que uno de sus cometidos más notables es el de realizar la coordinación, seguimiento y supervisión en el CEJ de la ejecución de la formación diseñada por nuestra institución.

5. Instrumentos formativos

La Instrucción de la FGE núm. 5/1993 definió los instrumentos de formación en torno a tres grandes grupos: a) cursos, jornadas y seminarios; b) publicaciones y biblioteca; y c) bolsas de estudio y formación.

Aunque estas categorías siguen vigentes, el tiempo transcurrido desde entonces y los nuevos modelos que se han ido implantando, aconsejan realizar una nueva definición y sistematización para adecuarlos a la realidad del presente. Conviene tener en consideración, no obstante, que esta materia es especialmente dinámica, por lo que este tipo de listados deben interpretarse siempre en un sentido abierto y, por tanto, no de modo taxativo.

Así, por razón del ámbito territorial, las actividades formativas podrán ser de tres tipos: (i) centralizadas, es decir, aquellas que van dirigidas a todos los integrantes de la carrera fiscal con independencia del lugar en el que se

celebren; (ii) descentralizadas, que tienen lugar en la sede correspondiente a una o varias fiscalías territoriales y que usualmente estarán enfocadas al tratamiento de cuestiones de especial interés en ese ámbito; y (iii) internacionales, llevadas a cabo por fiscalías o centros de formación judicial de terceros países o por instancias supranacionales como la EJTN o la RECAMPI, entre las que se encuentran los intercambios en los que se produce una recíproca actividad de integración entre las fiscalías de distintos países a fin de adquirir un conocimiento profundo de sus sistemas respectivos. Estas actividades podrán tener un formato presencial para aquellas en que sus asistentes y/o participantes acuden físicamente a la sede de celebración de la actividad; o virtuales, para aquellas que se desarrollan mediante el empleo de las nuevas tecnologías.

Por otro lado, teniendo en cuenta otros criterios combinados, tales como el objeto, duración, metodología, finalidad y potenciales destinatarios, los instrumentos formativos se pueden clasificar de la siguiente manera:

5.1 Cursos de formación

Bajo esta denominación se integran diversas modalidades formativas:

A) Cursos generales

A.1) Cursos extensos y breves

La Instrucción de la FGE núm. 5/1993 indicó que su filosofía debía ser la de «asegurar un conocimiento lo más amplio posible de las distintas ramas del ordenamiento jurídico» y que iban «dirigidos, indistintamente, a todos los fiscales cualquiera que sea su destino, sin exigir ningún tipo de especialización, situando en este ámbito todos los cursos de formación general y muy

especialmente los relativos a modificaciones legislativas que incidan en la tarea profesional de los fiscales».

En la actualidad, procede reiterar estas apreciaciones, significando que a través de estos cursos se desarrolla la actividad formativa general en la que se aborda, en función de su duración, el estudio de una o varias materias concretas con la profundidad que en cada caso se requiera.

Estas actividades formativas generales se destinarán a proporcionar, además, la adquisición de habilidades profesionales de indudable incidencia práctica para cualquier fiscal.

A.2) Talleres

Son actividades formativas que tratan algún tema concreto con un enfoque eminentemente práctico y se desarrollan normalmente en sesiones de un día. Su objetivo pedagógico primordial es intercambiar experiencias profesionales coordinadas por quien ejerce la dirección del taller. La metodología que la singulariza es la técnica del planteamiento, debate y resolución de casos prácticos.

A.3) Jornadas de trabajo

En ellas se procede al estudio de una determinada materia y de las cuestiones jurídicas de más frecuente incidencia práctica, mediante el intercambio de criterios y puesta en común de experiencias entre los fiscales asistentes, todo ello bajo la coordinación en cada caso de una persona invitada con especial cualificación en la materia analizada.

Con carácter general, se estructuran en sesiones de un día en las que, bajo el formato de seminario, se plantean unas cuestiones por parte de quien ejerce su dirección que se distribuyen con anterioridad a la celebración de la jornada a fin de proceder a su estudio y debate durante la misma.

A.4) Estancias

Con esta terminología se hace referencia a periodos de aprendizaje práctico en los que los fiscales acuden a la sede de otro organismo para conocer *in situ* su modo de funcionamiento. Resultan especialmente indicadas para los supuestos en los que el conocimiento que se trata de alcanzar está directamente relacionado con el lugar.

Es el caso de las estancias en los laboratorios en los servicios de criminalística de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Eurojust, Europol o la Corte Penal Internacional.

A.5) Visitas de trabajo

Mediante este tipo de actividad se busca la adquisición de conocimientos puntuales sobre una temática práctica que aconseja la visualización directa de situaciones, modos de resolución de conflictos o servicios en las sedes donde se producen, se ejecutan o prestan. Normalmente, se desenvuelven en sesiones de un día de duración. Tienen una gran potencialidad, por ejemplo, para conocer centros de atención especializada como las oficinas de denuncias y asistencia a las víctimas de violencia de género, los puntos de encuentro familiares o determinadas unidades policiales.

B) Cursos de especialización

B.1) Cursos de iniciación a la especialización

Este tipo de actividades están orientadas a la adquisición de conocimientos en una materia especializada, con vistas a la integración en una sección o servicio especializado o a facilitar la movilidad entre ellos.

Tanto su contenido como su formato pueden ser muy variados. No cabe duda de su utilidad de cara a comenzar a ejercer funciones en los órdenes jurisdiccionales civil, contencioso-administrativo o social. En la misma medida, resultan particularmente apropiados para el acceso, con la debida capacitación, habilidades y destrezas, a las áreas especializadas creadas en materia de violencia sobre la mujer, medio ambiente y urbanismo, seguridad y salud en el trabajo, seguridad vial, trata de personas y extranjería, menores, personas con discapacidad y mayores, cooperación internacional, criminalidad informática, delitos económicos, protección y tutela de víctimas, delitos de odio y discriminación, vigilancia penitenciaria o derechos humanos y memoria democrática, así como en aquellas áreas de especialización que pudieran crearse en otras materias en función de la evolución de la criminalidad y la necesidad de ofrecer una respuesta especializada por parte de la Fiscalía.

B.2) Cursos para fiscales especialistas

Se trata de una modalidad que participa de una naturaleza mixta. Por un lado, están orientados al intercambio de experiencias y a la propuesta de criterios de actuación por parte de quienes ya ostentan la condición de especialistas o están integrados en secciones o servicios especializados. Por otra parte, ofrecen un indudable componente formativo, por cuanto la reflexión y el debate

permiten profundizar en los conocimientos que ya se manejan habitualmente, así como actualizarse permanentemente.

C) Jornadas sobre habilidades directivas u organizativas

Se trata de jornadas que ofrecen una formación especializada en estas materias para quienes ya desempeñan este tipo de responsabilidades o para quienes deseen adquirir estos conocimientos con vistas a un eventual acceso a las mismas en el curso de su carrera profesional.

Su contenido y formato puede ser muy variado. Sin pretensión de exhaustividad, podrán abordarse habilidades como dirección, organización y motivación de equipos de trabajo, técnicas de gestión del cambio y de resolución de conflictos, comunicación institucional y relaciones con los medios, planificación estratégica orientada al sector público o nociones de gestión de recursos personales y materiales.

D) Cursos de las asociaciones profesionales de fiscales

Se trata de una modalidad formativa que participa de la nota común de los cursos generales, pero que presenta algunas peculiaridades que aconsejan su tratamiento diferenciado. Su organización se atribuye a las asociaciones fiscales, como medio para facilitar que puedan cumplir con los fines reconocidos en el art. 54.1 EOMF: defensa de los intereses profesionales y la realización de estudios y actividades encaminados al servicio de la justicia en general.

En el marco del derecho a la libertad asociativa, el contenido y formato de los cursos, así como la designación de quienes hayan de dirigirlos o presentar ponencias queda dentro del margen de libre apreciación de la asociación

correspondiente. No obstante, la utilización de fondos públicos —siempre escasos— y el reconocimiento de la formación como un derecho de todos los fiscales determinan la necesidad de respetar algunos condicionantes que es preciso concretar. Por ello, en primer lugar, su contenido ha de ser propiamente formativo e intentar que no coincidan con otras actividades del plan general a fin de no duplicar ofertas formativas. Y, en segundo lugar, se habrán de respetar los criterios sobre selección de asistentes previstos para las actividades formativas generales y voluntarias, que luego se expondrán.

El número de cursos asignado a cada asociación dependerá de su representatividad, sin perjuicio de que en el contexto de las necesidades presupuestarias establecidas anualmente todas las asociaciones tendrán garantizada la organización de, al menos, un curso formativo.

E) Cursos *online*

Los progresivos avances en la era digital y las tecnologías de la información y la comunicación han generado una vertiginosa evolución en los modos de acceder a la información, maneras de comunicarse y formas de trabajar, lo que ha tenido un fuerte impacto en las posibilidades y herramientas disponibles para transmitir y recibir tanto los conocimientos técnico-jurídicos como las habilidades y destrezas complementarias para el desempeño de las funciones fiscales.

La formación en formato virtual presenta indudables ventajas en cuanto puede aportar un valor añadido en términos de accesibilidad, mayor extensión y duración, flexibilidad, deslocalización geográfica, personalización, interacción participativa, optimización de recursos e, incluso, conciliación de la vida personal y familiar con la actividad profesional.

Además, presentan la oportunidad de proceder a la implantación y generalización de innovaciones didácticas aún no suficientemente exploradas, integrando métodos, técnicas y herramientas particularmente activas y participativas frente a los modelos clásicos de aprendizaje que han estado presidiendo durante mucho tiempo la formación de los miembros de la carrera fiscal y quienes aspiran a ingresar en ella. Tanto las actividades sincrónicas, es decir, coincidentes temporalmente, como las asincrónicas, sin dicha coincidencia, facilitan a quienes imparten la formación aplicar modernas estrategias para acometer todo tipo de temas y materias, mientras que quienes la reciben pueden adquirir las destrezas y habilidades necesarias para ejercer su cargo con aprovechamiento de instrumentos que incrementan la comunicación, ya sea de modo directo o diferido, de manera fluida, rápida y efectiva y con empleo e intercambio de textos, vídeos y/o audios.

En cualquier caso, la formación *online* no debe concebirse como enfrentada u opuesta a la formación presencial, puesto que puede darse una mutua coordinación o complementación. De esta forma, puede facilitarse una mayor difusión de fórmulas tradicionales o, incluso, conjugar las ventajas de ambos tipos de formación mediante fórmulas mixtas. Así sucedería, por ejemplo, con los webinarios en los que uno o varios ponentes que están ubicados en el mismo o diferentes lugares imparten una sesión formativa a la que acceden los destinatarios a través de un sencillo *software* aprovechando las posibilidades que ofrece Internet. Se trataría de una versión virtual de la tradicional conferencia magistral en la que, gracias a los avances tecnológicos, cabe incorporar funciones como compartir documentos y disponer de recursos prácticos. Otro tanto cabe predicar de los cursos o procesos formativos de carácter semipresencial (*blended learning*), que combinan una etapa generalmente dilatada en el tiempo de formación en línea con una o varias actividades presenciales al comienzo y/o final del concreto proceso formativo.

En particular, aunque no exclusivamente, todas estas modalidades formativas resultan especialmente interesantes y aprovechables para actividades que se articulen bien como obligatorias para la práctica totalidad de la plantilla, bien como destinadas a un amplio número de fiscales interesados en recibir una determinada formación, dada su capacidad de llegada masiva y sus reducidos costes.

Sus peculiaridades aconsejan que se les otorgue tratamiento de actividad formativa especial.

F) Jornadas de formación de formadores

El principal objetivo de este tipo de actividad formativa es que personas dotadas de una cualificada formación en una o varias materias específicas formen a otras para que, integrando un equipo homogéneo con plena coordinación que maneje contenidos y formatos uniformes, extiendan un proceso formativo, replicándolo normalmente en actividades descentralizadas.

Al igual que en el caso anterior, se considerarán actividad formativa especial.

G) Cursos sobre derecho civil foral o especial e idiomas cooficiales

Se trata de un supuesto formativo específico, pues su acreditación puede tener reflejo en materia de cobertura de plazas en el seno del Ministerio Fiscal.

Los planes de formación inicial y continuada de la carrera fiscal deberán incluir actividades formativas específicas dirigidas a proporcionar el conocimiento del derecho civil foral y especial y de los idiomas españoles distintos del castellano que los estatutos de autonomía reconozcan como cooficiales en las correspondientes comunidades autónomas.

La superación de las actividades formativas en derecho civil foral o especial, certificada por el Centro de Estudios Jurídicos, dará lugar al reconocimiento del mérito en los términos estatutaria y reglamentariamente establecidos.

La acreditación del conocimiento de los idiomas cooficiales corresponderá a los organismos competentes de las respectivas comunidades autónomas. La Fiscalía General del Estado promoverá y facilitará, en coordinación con los correspondientes fiscales superiores, una oferta formativa adecuada en materia de idiomas españoles distintos del castellano por parte de las comunidades autónomas que cuenten con lengua cooficial.

H) Otras actividades formativas especiales

Por actividades de este tipo cabe entender aquellas otras actividades ofrecidas o facilitadas por distintas entidades y organismos en base a un convenio o una colaboración institucional. Quizás el ejemplo más significativo sea la denominada «Escuela de Verano del Ministerio Fiscal», que residencia sus cursos en el Pazo de Mariñán (A Coruña). En estos casos, se estará a lo dispuesto en los correspondientes convenios suscritos por la Fiscalía General del Estado.

Del mismo modo, pueden entenderse como tales los cursos celebrados en colaboración con el CGPJ, la Agencia Tributaria o cualquier otro organismo o entidad pública y la oferta de plazas para asistir a los cursos integrados en los planes de formación de miembros de la judicatura, abogados del Estado, letrados de la Administración de Justicia y médicos forenses.

5.2 Publicaciones

La Fiscalía General del Estado ha puesto en marcha diversas iniciativas tendentes a reconocer el trabajo serio y riguroso que realizan los miembros del Ministerio Fiscal. Las publicaciones generadas por estos presentan un componente formativo que debe ser puesto en relación con la enorme importancia de la autoformación, del esfuerzo personal de cada fiscal en su perfeccionamiento técnico, que en ningún caso debe desdeñarse, tal y como puso de relieve la Instrucción de la FGE núm. 5/1993.

La potenciación de las publicaciones es una medida que favorece y fortalece el proceso formativo. De esta forma, se incentiva la inquietud intelectual y, al mismo tiempo, la totalidad de los integrantes de la carrera fiscal tienen la oportunidad de conocer y utilizar los trabajos y documentos compartidos, fomentando así la enriquecedora reflexión colectiva que, a su vez, presenta una indudable vertiente formativa.

Entre estos instrumentos destaca la Revista del Ministerio Fiscal. En su Consejo de Redacción, presidido por el Fiscal General del Estado, se integran quienes en cada momento ocupen los cargos de Fiscal Jefe/a de la Secretaría Técnica; Fiscal Jefe/a de la Unidad de Apoyo; dos vocales electivos del Consejo Fiscal designados por el Pleno; dos fiscales de sala propuestos por el/la Fiscal General del Estado y el/la Jefe/a de Área de la Biblioteca de la Fiscalía General del Estado. En su seno se realiza una selección de las materias a abordar y de quienes han de asumir la dirección de cada número monográfico. Además de servir como medio de divulgación de los trabajos doctrinales elaborados por fiscales, el propósito que ha de guiar su futuro es convertirla en un referente en el ámbito de las publicaciones jurídicas de calidad.

En este contexto, otro instrumento formativo es la publicación de las ponencias impartidas en los cursos de formación para fiscales. Ya la Instrucción de la FGE núm. 5/1993 estableció la necesidad de que la Fiscalía se dotara «de un instrumento eficaz, que asegure las publicaciones de las ponencias, comunicaciones o trabajos elaborados por los miembros del Ministerio Fiscal que se aporten a los distintos actos formativos, pues es el único medio para asegurar que el esfuerzo formativo tendrá la repercusión más amplia posible, logrando de esa manera un efecto multiplicador del mismo». Posteriormente, la Instrucción de la FGE núm. 1/2015, sostuvo que «la generación de documentación escrita había de ser otro de los objetivos insoslayables de las Jornadas», lo cual se acabó extendiendo a todas las actividades de formación continuada. No obstante, en la presente Instrucción no se establece la obligatoriedad de presentar ponencias por escrito para quienes participen en cursos de formación continuada como ponentes, puesto que en ocasiones diversos modos de presentación de los contenidos pueden constituir materiales igualmente ilustrativos y aprovechables desde los objetivos formativos. En cualquier caso, si tuviera lugar su presentación escrita, corresponderá a quien dirija el respectivo curso de formación la responsabilidad de velar por su calidad y originalidad, procediéndose a su difusión tanto en la página del Centro de Estudios Jurídicos como a través de la página web www.fiscal.es.

5.3 Bolsas de estudio

Las bolsas de formación tratan de aprovechar los recursos pedagógicos que ofrecen otras instituciones u organismos, públicos o privados, como pueden ser las universidades u otros centros o institutos españoles, extranjeros o internacionales, a fin de que un número reducido de fiscales accedan a ellos en beneficio propio y de la institución. A través de esta modalidad formativa, se podrá reservar anualmente una determinada previsión económica que, vinculada a la formación de fiscales, no se asigna a una actividad concreta,

sino que se emplea como ayudas o becas al margen de la oferta contenida en el plan.

A fin de respetar los principios de igualdad, transparencia y participación, todos los años se abrirá un plazo para que los miembros del Ministerio Fiscal que estén interesados puedan presentar sus solicitudes, exponiendo la actividad formativa externa a la que desean asistir, con una descripción de sus características esenciales, tales como su carácter público o privado, su contenido y objetivos, duración, horario de asistencia, metodología y coste.

La Fiscalía General del Estado, previo informe de la Comisión de Formación, valorará cada una de las solicitudes conforme a criterios objetivos que habrán de ser publicados en el momento de ofertar las bolsas de estudio. En atención a la disponibilidad presupuestaria, se asignarán ayudas totales o parciales para atender las actividades formativas consideradas de relevante interés. En el supuesto de que la Fiscalía General del Estado haya detectado alguna necesidad formativa concreta que deba ser atendida en profundidad fuera del plan de formación anual, lo hará constar así en la convocatoria de la bolsa de formación. En tal sentido, las actividades identificadas como estratégicas por la Fiscalía tendrán prioridad en la asignación de recursos. En todo caso, quienes obtengan la ayuda tendrán la obligación de elaborar un informe completo una vez terminada la actividad, y adquirirán el compromiso de actuar como catalizadores de esa formación, asumiendo el rol de formadores en el ámbito interno del Ministerio Fiscal, cuando sean requeridos para ello.

La puesta en funcionamiento y mantenimiento de esta acción formativa dependerá de los recursos económicos disponibles para financiarla.

5.4 Formación descentralizada

Los diversos modelos de colaboración del Ministerio Fiscal con las comunidades autónomas en materia de formación determinan la necesidad de extender los criterios establecidos en la presente Instrucción a todas aquellas actividades formativas que sean ofertadas a los fiscales por las entidades públicas autonómicas.

Esa misma heterogeneidad conlleva la exigencia de que los fiscales superiores informen periódicamente a la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado tanto de los convenios suscritos entre las Fiscalías de las Comunidades Autónomas y los organismos autonómicos que impartan docencia o faciliten estudios a los fiscales radicados en su territorio, como de la oferta formativa efectivamente proporcionada por estos últimos. Se trata con ello de lograr una debida coordinación entre los diferentes órganos fiscales que procure una unidad de actuación también en esta materia formativa (art. 124 CE).

6. Criterios de asignación de los cursos de formación

Al margen de las actividades formativas especiales, cuyos criterios de selección vendrán determinados en el plan de formación en función de las características de cada una de ellas, los criterios que se exponen a continuación están necesariamente condicionados por la diversidad de instrumentos formativos descritos, así como por su carácter voluntario u obligatorio. No obstante, con independencia del formato, duración y tipología de la concreta actividad formativa, los criterios de asignación se pueden agrupar en los siguientes apartados:

A) Cursos generales

Como regla general, estos cursos tendrán carácter voluntario y estarán dirigidos a la totalidad de los miembros del Ministerio Fiscal. Los criterios de selección de asistentes serán, por este orden, los siguientes:

- Criterios de preferencia expresados por la Secretaría Técnica de la FGE en la convocatoria de cada uno de los cursos.
- Menor número de cursos a los que se haya asistido en años anteriores.
- No haber renunciado o dejado de asistir en el año anterior, sin causa justificada y/o fuera de plazo, a una actividad formativa.
- Mayor antigüedad en el escalafón.
- Reserva de cinco plazas para fiscales de las últimas cinco promociones.

La Fiscalía General del Estado podrá fijar algún curso general como actividad formativa de carácter obligatorio. En estos casos, estará dirigida normalmente a la totalidad de los miembros del Ministerio Fiscal, pudiendo incluirse a quienes se desempeñen como abogados fiscales sustitutos en el supuesto de que el curso se relacione con sus funciones, tal y como prevé el art. 33 del Real Decreto 147/2022, de 22 de febrero, *por el que se regula el régimen de sustituciones y de medidas de apoyo o refuerzo en el Ministerio Fiscal*.

B) Cursos de iniciación a la especialización

Este tipo de cursos están orientados a la promoción profesional especializada y presentarán una doble modalidad, según se trate de actividades voluntarias u obligatorias.

Los criterios de selección de asistentes para los cursos voluntarios serán, por este orden, los siguientes:

- Criterios de preferencia expresados por la Secretaría Técnica de la FGE en la convocatoria de cada uno de los cursos.
- No formar parte de la especialidad objeto del curso o llevar menos de un año en la misma.
- Mayor antigüedad en el escalafón.
- Reserva de cinco plazas para fiscales de las últimas cinco promociones.

La Fiscalía General del Estado podrá establecer alguno de estos cursos como actividad formativa obligatoria como, por ejemplo, en aquellos casos en los que se aprueben reformas legales sustantivas o procesales de tal naturaleza que así lo aconsejen.

C) Cursos para fiscales especialistas

Estos cursos, dirigidos a quienes ya se encuentran integrados en una sección o servicio especializado, podrán tener igualmente una doble modalidad.

En el caso de que se trate de un curso de asistencia voluntaria, los criterios de selección de asistentes serán, por este orden, los siguientes:

- Criterios de preferencia expresados por la Secretaría Técnica de la FGE en la convocatoria de cada uno de los cursos y en coordinación con el/la fiscal de sala coordinador/a o delegado/a de la correspondiente especialidad.
- Menor número de cursos para especialistas a los que se haya asistido en años anteriores.
- Mayor antigüedad en el escalafón.

La Fiscalía General del Estado podrá establecer alguna de estas actividades como obligatoria. En este sentido, habrán de participar la totalidad de fiscales que se encuentren integrados en la sección o servicio de que se trate. Si no se

estima necesaria o conveniente la participación de la totalidad de sus integrantes, la jefatura de cada órgano procederá a designar al número de fiscales que corresponda a la fiscalía que dirija, según lo dispuesto en el plan de formación. Para ello habrá de realizar una convocatoria entre los miembros de la sección o servicio, tras la cual designará a quienes hayan de asistir a la actividad formativa de entre los peticionarios por orden de mayor antigüedad.

D) Jornadas sobre habilidades directivas u organizativas

Estas jornadas presentarán una doble modalidad, según se trate de actividades voluntarias u obligatorias.

Los criterios de selección para las jornadas voluntarias serán, por este orden, los siguientes:

- Criterios de preferencia expresados por la Secretaría Técnica de la FGE en la convocatoria de cada uno de los cursos.
- Hallarse desempeñando funciones directivas.
- Mayor antigüedad en el escalafón.

La Fiscalía General del Estado podrá establecer alguna de estas jornadas como programa formativo obligatorio con la finalidad de garantizar a determinados miembros de la institución una formación específica en estas materias. En estos casos, los criterios de selección para las jornadas obligatorias serán, por este orden, los siguientes:

- Totalidad de fiscales que en ese momento se encuentren desempeñando funciones de responsabilidad (fiscales de sala, fiscales superiores, fiscales jefes, fiscales decanos o delegados, fiscales con destino en alguna de las unidades centrales).

- Mayor antigüedad en el escalafón.

E) Incumplimiento de las actividades formativas obligatorias

Cuando se trate de actividades formativas de carácter obligatorio, cualquiera que sea su modalidad, la no participación por motivo injustificado se hará constar en el expediente personal que se gestiona en la Inspección Fiscal, sin perjuicio de la posible responsabilidad disciplinaria en que pudiera incurrirse. La Sección Permanente de Valoración podrá tener acceso a esa información para el cumplimiento de las funciones encomendadas en el art. 13.2 EOMF.

Por otra parte, cuando se trate de abogados fiscales sustitutos, el incumplimiento no justificado de la obligación de participar en la actividad formativa se podrá tener en cuenta a los efectos de valoración de su falta de idoneidad en aplicación de lo dispuesto en el art. 38.f) del Real Decreto 147/2022, de 22 de febrero, *por el que se regula el régimen de sustituciones y de medidas de apoyo o refuerzo en el Ministerio Fiscal*.

F) Competencia para la asignación de cursos de formación

La Fiscalía General del Estado formulará la correspondiente propuesta de asignación de fiscales a las diferentes actividades formativas, conforme a los criterios ya expuestos. No obstante, teniendo en cuenta la normativa vigente, la designación formal de asistentes corresponderá al Centro de Estudios Jurídicos, en los términos propuestos por la Fiscalía General del Estado.

7. Criterios de designación de directores y ponentes

Con la salvedad del régimen especial aplicable a los cursos de las asociaciones profesionales de fiscales, la dirección de las actividades formativas será asumida por quien determine la Fiscalía General del Estado, previa convocatoria entre la totalidad de los miembros del Ministerio Fiscal. Para su designación se tendrá en cuenta la reconocida competencia en la materia de que se trate, así como el proyecto formativo presentado, que habrá de contener la propuesta de contenidos, metodología, material didáctico y el perfil de quienes hayan de impartir los módulos formativos o presentar las ponencias en sus distintas modalidades.

La designación de ponentes en formación continuada corresponderá a quienes asuman la dirección de cada actividad, debiendo ser comunicada a la Secretaría Técnica de la FGE con la suficiente antelación para remitir la correspondiente propuesta al Centro de Estudios Jurídicos.

Sin perjuicio de reconocer un amplio margen de actuación en esta materia, como regla general se habrá de procurar evitar la designación exclusiva de profesorado y ponentes pertenecientes al Ministerio Fiscal. La diversidad en la procedencia profesional de los intervinientes en las actividades formativas proporciona una indudable pluralidad de matices que las enriquecen y mejoran su aprovechamiento. Ello no obsta para que, lógicamente, para ello se cuente necesariamente con fiscales que puedan brindar el valor añadido de su experiencia profesional, en sus múltiples facetas, de conformidad con el objetivo general de fomentar el carácter práctico de la formación.

La designación formal de las personas encargadas de la dirección y la impartición de módulos formativos y ponencias corresponderá al Centro de Estudios Jurídicos de conformidad con los términos propuestos por la Fiscalía

General del Estado, que en aplicación del II Plan de Igualdad de la Carrera Fiscal deberá emplear criterios de paridad en la dirección de los cursos de formación y en el profesorado que impartirá los mismos.

8. Criterios de acreditación

Con carácter general, se establecerán los controles presenciales necesarios para asegurar la asistencia íntegra a todas las sesiones de la actividad formativa. La inasistencia injustificada a alguna ponencia impedirá acceder a la certificación acreditativa.

Asimismo, los fiscales seleccionados que no puedan participar en las actividades formativas deberán comunicar su renuncia y las causas que la motivan al Centro de Estudios Jurídicos o a la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, en un plazo no inferior a 20 días antes del comienzo de la actividad. Este plazo se podrá ver reducido cuando la comunicación de la selección se produzca en un plazo inferior a los 20 días previos al inicio de la actividad, así como cuando la causa justificada que determine la imposibilidad de asistencia sobrevenga con posterioridad, debiendo justificarse tal extremo. La inasistencia por causa no justificada y que comporte un gasto para el erario conllevará la no concesión de cursos de formación continuada en la convocatoria del plan de formación de la siguiente anualidad.

Para las actividades que se impartan en formato *online*, la falta injustificada de conexión periódica impedirá acceder a la certificación acreditativa. Asimismo, se penalizará con la no concesión de actividades formativas en la convocatoria del plan de formación correspondiente a la anualidad posterior.

Por otra parte, el plan de formación habrá de concretar aquellas actividades formativas en las que se exijan reglas específicas para obtener la acreditación de su aprovechamiento como, por ejemplo, pruebas de evaluación, comunicaciones o memorias justificativas de aprovechamiento. De esta forma, la solicitud de participación en la actividad supondrá la aceptación de estas condiciones para la acreditación. Los criterios de valoración deberán ser propuestos por la dirección de la actividad formativa y, tras su aprobación por la Secretaría Técnica, serán hechos públicos con la suficiente antelación.

Una vez cumplidos los requisitos de acreditación que se establezcan, la superación con aprovechamiento de la actividad formativa podrá ser alegada y valorada como mérito en los concursos para la adjudicación de plazas por el sistema de provisión discrecional, es decir, para puestos o cargos de responsabilidad o para la integración en secciones o servicios especializados.

La acreditación formal será expedida por el Centro de Estudios Jurídicos o por la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado.

9. Facultades y funciones de los fiscales de sala con competencias en materia de formación

Conforme a lo dispuesto en el art. 22.3 EOMF, los fiscales de sala delegados podrán participar en la determinación de los criterios para la formación de los fiscales especialistas.

En desarrollo de este precepto se han dictado diversas Instrucciones que otorgan a los fiscales de sala coordinadores y delegados competencias para proponer e intervenir en la coordinación de los cursos de formación permanente sobre la especialidad, participando en la determinación de los

criterios para la formación de fiscales especialistas. En esta línea, se pueden citar las siguientes Instrucciones de la FGE: 7/2005, de 23 de junio, *sobre el Fiscal contra la violencia sobre la mujer y las Secciones contra la Violencia de las Fiscalías*; 4/2007, de 10 de abril, *sobre el Fiscal Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo y las Secciones de Medio Ambiente de las Fiscalías*; 5/2007, de 18 de julio, *sobre los Fiscales de Sala Coordinadores de Siniestralidad Laboral, Seguridad Vial y Extranjería y sobre las respectivas Secciones de las Fiscalías territoriales*; 3/2008, de 30 de julio, *sobre el Fiscal de Sala Coordinador de Menores y las Secciones de Menores*; 2/2011, de 11 de octubre, *sobre el Fiscal de Sala de Criminalidad Informática y las Secciones de Criminalidad Informática de las Fiscalías* y 1/2015, de 13 de julio, *sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los fiscales de sala coordinadores y los fiscales de sala delegados*.

Los fiscales de sala coordinadores y delegados juegan un papel muy relevante en el diseño y planificación de la formación inicial y continuada de la carrera fiscal. Su tarea de supervisión de la actividad diaria de las fiscalías y su permanente contacto con los fiscales decanos o delegados territoriales les sitúan en una posición privilegiada desde la que pueden apreciar las necesidades formativas y formular las correspondientes propuestas, no solo para quienes accedan a la carrera fiscal, sino también para quienes quieran o deban especializarse o para quienes ya estén especializados.

En tal sentido, los fiscales de sala coordinadores y delegados podrán proponer a la Secretaría Técnica la fijación de criterios adicionales sobre objeto, contenido, metodología y selección para la asistencia o participación en las actividades formativas de especialización o para la designación de quienes hayan de ejercer la dirección y las ponencias en las mismas. Igualmente, podrán proponer el contenido y metodología de los cuestionarios previos y posteriores a la celebración de este tipo de cursos o jornadas.

Idénticas facultades y funciones en materia de formación corresponden, en el ámbito que les es propio, a las jefaturas de las Secciones de la Fiscalía del Tribunal Supremo; de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional; de la Fiscalía de la Audiencia Nacional; de las Fiscalías Especiales; de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas y de la Fiscalía Jurídico Militar

10. Facultades y funciones de las jefaturas de los órganos fiscales

La configuración de la formación como derecho y como deber determina la necesidad de poner en marcha un complejo engranaje de planificación y organización que ha de ser compatible con el funcionamiento ordinario de las fiscalías.

Para ello, quienes ejerzan las funciones de jefatura de cada fiscalía habrán de tener conocimiento, con la suficiente antelación, de la participación o intervención de los miembros de su plantilla en una actividad formativa.

En función de las circunstancias concurrentes, que normalmente serán excepcionales, las jefaturas podrán informar negativamente la asistencia de miembros de su fiscalía por razones de servicio debidamente acreditadas. El informe habrá de incluir las alegaciones que, en su caso, se hayan formulado por el/la fiscal concernido/a en relación con la posición de la jefatura y que serán remitidas como anexo. El informe y los eventuales anexos serán dirigidos a la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado, que, tras evaluar la situación, resolverá sobre la asistencia o no de la persona afectada a la concreta actividad de que se trate.

Por otro lado, la concepción de la formación como un derecho determina que ninguno de los miembros del Ministerio Fiscal esté obligado a realizar

gestiones para cambiar los servicios previamente asignados a fin de poder asistir a una actividad formativa. A tal efecto, las jefaturas deberán adoptar las medidas organizativas necesarias para que los miembros de su plantilla puedan recibir la formación para la que hayan sido seleccionados o designados. No obstante, las jefaturas podrán quedar exentas de esta obligación cuando la asistencia a la actividad haya sido comunicada con una insuficiente antelación o cuando la reiteración en la asistencia a actividades formativas pueda ser contraria al principio de equidad en la asignación de los servicios.

En el caso de cursos obligatorios, la utilización de plataformas metodológicas *online* podrá facilitar la debida flexibilidad y accesibilidad para realizar la formación en un entorno cómodo. Además, en función de la duración previsible de la actividad, las jefaturas podrán establecer los correspondientes turnos rotatorios de servicios y asignación de asuntos de tramitación urgente o preferente a fin de permitir que todos los miembros de la fiscalía que dirigen puedan disponer del tiempo necesario para realizar la actividad formativa obligatoria en horario laboral.

11. Metodología de los cursos de formación y herramientas formativas

Las indicaciones sobre la metodología de las actividades formativas se configuran como elementos esenciales del plan de formación. Se trata de una materia de enorme relevancia para la eficacia del modelo formativo.

Precisamente por ello, se ha considerado necesario otorgar en este apartado un tratamiento individualizado a esta cuestión.

El cumplimiento de las funciones que los miembros del Ministerio Fiscal tienen encomendadas exige que, de forma personal, se mantengan actualizados en el conocimiento del derecho. En esta línea, la formación institucional vendrá orientada principalmente a la actividad profesional bien a través de actividades de actualización en conocimientos normativos, bien mediante acciones orientadas a la puesta en común de cuestiones prácticas o destinadas a complementar la formación jurídica. Sea cual fuere el motivo que justifica una actividad formativa, el objetivo último que se persigue es la mejora del desempeño profesional de cada fiscal.

Desde la Fiscalía General del Estado se tiene la convicción de que es preciso avanzar en la introducción de métodos formativos ya contrastados en otros ámbitos y que permiten mejorar los índices de aprovechamiento de la concreta actividad, así como de la acreditación de los conocimientos alcanzados en la misma. A tal fin, en el propio plan de formación se habrá de incluir una expresa mención a los requerimientos metodológicos de las actividades, ya que en una materia como esta debe procurarse una cierta flexibilidad derivada de la posible diferencia que pueda haber en el formato, objeto y finalidad de cada una de ellas.

No obstante, con carácter general, las actividades formativas han de evolucionar hacia un marcado carácter práctico, orientado hacia la formación por competencias, mediante la introducción progresiva de la técnica del taller de resolución de casos prácticos previamente distribuidos entre quienes concurren, combinando las sesiones plenarias con el trabajo en grupos o la realización de talleres de trabajo paralelos en que se fomente la participación, pues la tendencia formativa debe ser rehuir del sujeto receptor pasivo para convertirlo en actor de su propia formación. Se considera que este tipo de métodos permite proveer de habilidades técnico-jurídicas, analíticas, relacionales, organizativas y cooperativas, que son absolutamente esenciales

para el adecuado ejercicio profesional en el seno de una institución colectiva como es el Ministerio Fiscal.

Otro de los objetivos que se pretenden es el fomento de la utilización de herramientas formativas disponibles en plataformas *online*. Como ya se ha expresado, entre las ventajas de esta modalidad se encuentran la versatilidad de métodos y herramientas utilizables y, en particular, la posibilidad de ampliar el número de fiscales que puedan acceder a la actividad formativa, lo que tiene una singular relevancia en el caso de cursos obligatorios. En estos cursos, se podrán crear comunidades o foros virtuales en los que se podrá intervenir durante el desarrollo de las jornadas y una vez que estas hayan finalizado, a fin de fomentar el necesario debate y reflexión que, sin duda, forma parte del proceso formativo.

12. Cláusula derogatoria

Queda derogada expresamente la Instrucción de la FGE núm. 5/1993, *sobre la formación y perfeccionamiento de los miembros de la carrera fiscal*.

En lo que no se opongan a lo dispuesto en la presente Instrucción y, muy particularmente, en el marco de lo que se establezca en el respectivo plan de formación anual, se deben entender vigentes las Instrucciones de la FGE núm. 7/2005, *sobre el Fiscal contra la violencia sobre la mujer y las Secciones contra la Violencia de las Fiscalías*; 4/2007, *sobre el Fiscal Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo y las Secciones de Medio Ambiente de las Fiscalías*; 5/2007, *sobre los Fiscales de Sala Coordinadores de Siniestralidad Laboral, Seguridad Vial y Extranjería y sobre las respectivas Secciones de las Fiscalías territoriales*; 3/2008, *sobre el Fiscal de Sala Coordinador de Menores y las Secciones de Menores*; 2/2011, *sobre el Fiscal de Sala de Criminalidad*

Informática y las Secciones de Criminalidad Informática de las Fiscalías; y 1/2015, sobre algunas cuestiones en relación con las funciones de los Fiscales de Sala Coordinadores y los Fiscales de Sala Delegados.

En razón de todo lo expuesto, con el propósito de cumplir con las obligaciones que nuestro ordenamiento jurídico impone al Ministerio Público, las/los fiscales se atenderán en lo sucesivo a las prescripciones de la presente Instrucción.

Madrid, a 19 de septiembre de 2024
EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

Fdo. Álvaro García Ortiz