Libro Blanco del Ministerio Fiscal

2013

Presentación

El texto del primer Libro Blanco del Ministerio Fiscal fue aprobado en mayo de 1995. Este trabajo, fruto del esfuerzo colectivo de todos sus miembros, fue impulsado y coordinado por el Consejo Fiscal, máximo órgano representativo de los integrantes de nuestra Institución. En el mismo se abordaba por primera vez la descripción de la situación real del Ministerio Fiscal, y también se formulaban propuestas de futuro en materias organizativas y funcionales, algunas de las cuales fueron contempladas en reformas legislativas posteriores.

El tiempo transcurrido y las modificaciones que han experimentado la organización del Ministerio Fiscal y las competencias que las diferentes reformas legislativas le han ido atribuyendo, requería que de nuevo se realizara un esfuerzo colectivo de análisis y propuestas de futuro y que finalmente se contiene en el Libro Blanco que se presenta.

El Estatuto Orgánico ha sido modificado profundamente por medio de las Leyes 14/2003 y 24/2007 que han producido cambios sustanciales en la Institución, completando el modelo que la Constitución propiciaba. Se configura al Ministerio Fiscal como un órgano con relevancia constitucional y personalidad jurídica propia y se introduce un despliegue territorial adecuado al Estado de las Autonomías y a la realidad socioeconómica de la España del siglo XXI que junto con el principio de especialización son las principales novedades de la reforma.

Estos cambios han incidido notablemente en la complejidad del Ministerio Fiscal y en la posición que el mismo ocupa entre el resto de Instituciones con las que se relaciona. En este contexto todo futuro desarrollo de la Institución debe ir acompañado necesariamente de mecanismos que garanticen el principio de unidad de actuación.

La publicación de este Libro Blanco está íntimamente relacionada con los cambios procesales radicales que se atisban y que pueden afectar intensamente a la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal. Un ejercicio de responsabilidad de la Institución

exige que la misma efectúe un análisis de las funciones que realiza, de los medios con los que cuenta y de los resultados que obtiene.

En consecuencia, la idea central del nuevo Libro Blanco que ahora se presenta es la de hacer un estudio del Misterio Fiscal que describa la realidad de una Institución que sigue comprometida con la sociedad a la que sirve, pero que debe hacer un nuevo balance de situación que le permita afrontar el futuro con garantías de éxito.

En la siempre compleja tarea de resumir en pocas líneas el conjunto de las materias tratadas, se ofrecen en esta presentación diez conclusiones que pueden ofrecer una visión de conjunto del Libro Blanco, cuyas bases y argumentos se desarrollan en el CD que se acompaña.

La metodología de trabajo se ha inspirado en la máxima participación posible de todas las Fiscalías y de todos los Fiscales, concibiendo el Libro Blanco como una tarea de todos. El impulso y la coordinación lo asumió también en esta ocasión el Consejo Fiscal, como máximo órgano representativo de la Carrera Fiscal.

Quiero mostrar expresamente mi agradecimiento a todos los Fiscales que desde sus respectivas Fiscalías, mediante su intervención en las Juntas o con sus aportaciones individuales, han colaborado en estos trabajos.

Eduardo Torres-Dulce Lifante
Fiscal General del Estado

El Libro Blanco en 10 conclusiones

fiscal.es

1

REVISIÓN EN PROFUNDIDAD DE LAS FUNCIONES ASIGNADAS

La preponderante intervención del Fiscal en la jurisdicción penal ha centrado una gran parte del debate sobre las funciones del Ministerio Fiscal con propuestas concretas sobre despenalización de las faltas, activación de mecanismos de mediación y conformidad, revisión de los delitos competencia del Tribunal del Jurado y del Procedimiento de Juicios Rápidos, o la ampliación de facultades en las Diligencias de Investigación, entre otras muchas.

Todo ello no puede hacer olvidar que en aquellas otras jurisdicciones en las que están en juego intereses públicos y/o sociales relevantes debe procurarse que el fiscal actúe con plenitud de medios y que las leyes procesales le otorguen una intervención en consonancia con la alta misión de defensa de esos intereses. Su actuación debe estar reservada al estricto ámbito de la Administración de Justicia.

2

LA AUTONOMÍA COMO PRESUPUESTO DE LA IMPARCIALIDAD

Todas las funciones deben estar presididas por la imparcialidad tal como proclama el artículo 124 de la Constitución y la imparcialidad solo es percibida desde la autonomía funcional y orgánica.

Los sustanciales cambios en el Ministerio Fiscal han profundizado en el terreno de la autonomía, configurándolo como órgano de relevancia constitucional y otorgándole personalidad jurídica propia, superando un modelo caracterizado por la dependencia.

Es necesario reforzar el papel de la Fiscalía General del Estado como órgano de dirección del Ministerio Fiscal para avanzar en el campo de la autonomía de funcionamiento de la institución.

3

LA UNIDAD COMO EJE CENTRAL DEL FUNCIONAMIENTO DEL MINISTERIO FISCAL

Si el Estatuto Orgánico establece un conjunto de medidas para asegurar la unidad de actuación, la cada vez más compleja organización territorial y funcional del Ministerio Fiscal exige reforzar los instrumentos internos de dirección y coordinación.

Esta nueva estructura diseñada en torno a dos ejes, el despliegue territorial y el principio de especialización, que pretende por un lado acercar la fiscalía al ciudadano sin perder de vista la necesaria concentración en grandes núcleos de población, y por otro dar respuesta a las más complejas formas de delincuencia y ser referente en materias de gran relevancia para la política criminal, hace necesario avanzar hacia formulas de coordinación interna para no erosionar el principio de unidad de actuación como instrumento de la seguridad jurídica.

4

LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO COMO ÓRGANO DE DIRECCIÓN DEL MINISTERIO FISCAL

Debe fortalecerse la Fiscalía General como órgano directivo del Ministerio Fiscal, dotándola de mayores niveles de autonomía en la gestión, como única forma de administrar la complejidad organizativa en que se mueve y garantizar el principio de unidad de actuación también en este terreno.

5

LA INDIVIDUALIZACIÓN PRESUPUESTARIA, UN EJERCICIO DE TRANSPARENCIA

El criterio de eficacia y eficiencia que debe regir cualquier intervención del Ministerio Fiscal, debe estar también íntimamente ligada al conocimiento del impacto presupuestario que para el Estado y las Comunidades Autónomas tiene la Institución.

En esa línea el art. 72.3 EOMF tras su modificación por la Ley 24/2007, de 9 de octubre contiene dos previsiones de distinta naturaleza que desde perspectivas diferentes tienen por objeto reforzar la autonomía del Ministerio Fiscal y que están siendo objeto de un cumplimiento desigual por parte de las Administraciones responsables.

La singularización de las partidas destinadas a atender los gastos de funcionamiento del Ministerio Fiscal en general y de la Fiscalía General del Estado, como órgano de dirección del Ministerio Fiscal en particular.

La transparencia en la gestión de los fondos públicos y la autonomía del Ministerio Fiscal exige que se dé cumplimiento al mandato contenido en el EOMF y que se le dote además de mecanismos que le permitan participar más ampliamente en la ejecución del presupuesto y en el establecimiento de mecanismos de control de la ejecución a través de la firma de los correspondientes protocolos con las Administraciones competentes.

6

UNA ESTRUCTURA DEL MINISTERIO FISCAL ALINEADA CON EL CONJUNTO DE LA ORGANIZACIÓN JUDICIAL

La superación del partido judicial es un imperativo de la reforma de la Ley de Demarcación y Planta Judicial que debe correr paralela a la organización del Ministerio Fiscal para evitar las ineficiencias que hoy se detectan.

Por otro lado la distribución de competencias en materia de justicia ha creado un panorama en el que la dotación y gestión los recursos humanos y materiales del Ministerio Fiscal compartidos por el Ministerio de Justicia y 12 Comunidades Autónomas, han creado una estructura asimétrica y multiforme que impone dotar a la Fiscalía General del Estado de competencias de coordinación en materia de planificación y organización.

7

LOS DOS EJES DE LA ORGANIZACIÓN: EL DESPLIEGUE TERRITORIAL DEL MINISTERIO FISCAL Y LA ESPECIALIZACIÓN

La reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal del año 2007 diseñó una nueva estructura organizativa en torno a dos ejes fundamentales: el despliegue territorial y el principio de especialización.

La nueva estructura con resultados netamente positivos, sin embargo ha generado en su adaptación problemas de coordinación que deben resolverse realizando una adecuada gestión del cambio y a través de los cauces estatutarios internos y también se han acentuado ciertos desequilibrios entre las Fiscalías Provinciales –mejor dotadas– y las Secciones Territoriales y Fiscalías de Área, algunas de las cuales que padecen una escasa dotación de medios humanos y materiales.

8

LA FORMACIÓN DE LOS FISCALES ORIENTADA A LA CONSECUCIÓN DE OBJETIVOS

Hay que abandonar el sistema de formación tal como está hoy concebido para orientarlo a la consecución de objetivos concretos y estar en línea con las necesidades detectadas por la Fiscalía General del Estado y otros órganos directivos.

En este sentido la Fiscalía General ha de tener la competencia para definir los itinerarios formativos que deban completar los distintos perfiles necesarios para el funcionamiento de la institución, los objetivos que con ella se pretendan conseguir y los indicadores con los que medir la consecución de los mismos.

La formación conjunta de jueces y fiscales forma parte del conjunto de propuestas en esta materia.

9

LA OFICINA FISCAL AL SERVICIO DE LAS FUNCIONES DEL MINISTERIO FISCAL

Los cambios experimentados en el Ministerio Fiscal no han tenido su reflejo en la organización de la Oficina Fiscal que se ha mantenido prácticamente ajena a estos cambios y lastrada por unas tareas burocráticas que poco aportan a los fines de aquel .

Se mantiene una estructura y métodos de trabajo altamente condicionados por la organización judicial, lo que exige una revisión del modelo para adaptarla a las verdaderas necesidades de las Fiscalías.

Por ello, se precisa de un modelo único y reconocible en todas las oficinas y la definición de los puestos de trabajo que terminen con la excesiva horizontalidad de la organización.

Una formación del personal de la Administración de Justicia que tenga en cuenta las peculiaridades del funcionamiento de aquellas y la incorporación de otros profesionales de distintos ámbitos de Administración se considera imprescindible para un eficaz soporte a la actividad de los fiscales.

10

EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL

La complejidad del modelo de gestión 12+1 también ha tenido su expresión en el ámbito de la tecnología y ha dado lugar a un inextricable mapa tecnológico en el que en el mejor de los casos conviven una pluralidad de estrategias, múltiples redes de comunicaciones y hasta 10 aplicaciones judiciales y fiscales.

Toda estrategia que a partir de ahora se diseñe en materia de modernización y nuevas tecnologías deberá ir precedida necesariamente de la toma de decisiones sobre el futuro de la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia y de los instrumentos diseñados en la misma, entre ellos el Comité Técnico.