

DOCTRINA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Instrucción 5/1993, de 27 de diciembre, sobre la formación y perfeccionamiento de los miembros de la Carrera Fiscal.

Referencia: FIS-I-1993-00005

1. PLANTEAMIENTO GENERAL

Las misiones que el artículo 124 de la Constitución otorga al Ministerio Fiscal exigen de éste una elevada formación, no sólo para acceder al desempeño de estas funciones, sino para lograr que a lo largo de su vida profesional las desarrolle con el mayor rigor y eficacia, a fin de dar la respuesta más justa y acertada a todos y cada uno de los conflictos en los que se precisa de su intervención. Por ello la Fiscalía General del Estado introdujo entre sus prioridades la relativa a la formación y perfeccionamiento de los miembros de la carrera fiscal, lo que significó la apertura de una nueva etapa en este ámbito, cuya importancia ha ido progresivamente en aumento.

Sin embargo, transcurrido un tiempo, es necesario reflexionar sobre lo que se ha hecho, para que, desde esa reflexión crítica, puedan introducirse las modificaciones necesarias para lograr que el esfuerzo desarrollado sea, en el futuro, más eficaz y fructífero.

La experiencia obtenida del encomiable esfuerzo realizado en los dos últimos años en este empeño nos muestra, en primer lugar, que no se erró al considerar de vital importancia la formación permanente de los fiscales. El mensaje de la necesidad de la formación permanente es hoy, una idea asentada no sólo en la Carrera Fiscal o en el ámbito en el que ésta desarrolla su labor, sino que está asumida por la propia sociedad a la que sirve. La formación y perfeccionamiento permanente es, una necesidad sentida por los Fiscales y una exigencia de los ciudadanos, ya que esta mayor formación se refleja no sólo en una mayor preparación jurídica para resolver los conflictos que se ventilan dentro del proceso, sino en una mejor capacidad de comprensión del propio sentido de esos conflictos sociales, en los que el Fiscal interviene promoviendo la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley.

La idea de la formación como necesidad y como exigencia introduce un nuevo componente que no puede obviarse a la hora de abordar cualquier iniciativa de formación. La concepción de la formación como derecho del Fiscal y como deber de éste 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.

Esta transformación trae, como primera consecuencia, la necesidad de rechazar una concepción unidireccional de la formación entendida como esfuerzo intelectual solitario y autónomo, es decir, la idea de formación como plenamente sinónima de «autoformación». Y debe ser rechazada porque esa concepción implica el abandono de un deber que incumbe al Fiscal General y al mismo Estado. En un Estado Social y Democrático de Derecho, ni el Fiscal General ni el propio Estado pueden ser espectadores neutrales ante una determinada necesidad formativa de los Fiscales. Si al Fiscal le viene encomendada la función de defender la legalidad y los derechos de los ciudadanos, cualquier esfuerzo en la línea de dotarle de una mayor preparación traerá, como efecto inmediato, una mejor defensa y protección de esos

intereses, una mayor satisfacción del interés social y, en consecuencia, una efectiva profundización en el desarrollo y asentamiento de ese Estado Social y Democrático. Por ello, asumir como propia la tarea de lograr una efectiva formación y perfeccionamiento permanente de los Fiscales no sólo constituye un reto personal para el Fiscal General del Estado, sino una obligación en la que debe invertir todos los esfuerzos que sean precisos.

Pero es más, si elementales axiomas pedagógicos imponen el empleo de técnicas de formación conjunta, en una Institución como la Fiscalía, en el que el principio de unidad de actuación se configura como uno de los elementos definidores típicos, la formación conjunta se convierte, no ya, en una mejor opción pedagógica, sino en una verdadera necesidad. De esta manera, la técnica del seminario conjunto, del debate colectivo y de la puesta en común debe convertirse en uno de los criterios rectores del proceso de formación y perfeccionamiento permanente de los Fiscales.

Pero lo hasta aquí dicho no significa que deba desdeñarse, sin más, la idea de la autoformación. La autoformación como esfuerzo individual ha sido, y es, uno de los componentes básicos de cualquier proceso formativo, y ello exige la adopción de determinadas medidas que potencien y favorezcan este proceso.

La segunda idea que debe rechazarse es la de concebir la formación como una necesidad propia solo de los Fiscales que se han incorporado recientemente a la Carrera, pues siendo la experiencia profesional un componente esencial y un patrimonio valiosísimo de nuestra profesión —que no puede ni debe ser desperdiciada—, por sí solo no basta para resolver el déficit de formación que en ocasiones se plantea. El fuerte contenido técnico de la Ciencia del Derecho, los frecuentes cambios legislativos a que se ve sometido el ordenamiento, la incorporación de España a un nuevo marco internacional, con la consiguiente entrada en nuestro ordenamiento de todo un cuerpo legal y doctrinal que hasta hace muy poco nos era completamente extraño, y, en definitiva, la vitalidad de la sociedad española y el permanente desarrollo de las ciencias y la técnica, provoca la constante aparición de nuevos conflictos jurídicos, algunos de los cuales eran impensables hace unos años, y muestra que la necesidad de formación y reciclaje permanente no puede ser cubierta exclusivamente por la simple experiencia profesional.

Esta noción de la formación permanente como deber del Fiscal frente a la sociedad introduce un factor que legitima no sólo la exigencia de una dotación presupuestaria suficiente, sino la propia exigencia institucional de formación sobre todos y cada uno de los Fiscales.

Sin embargo, si existe una práctica unanimidad a la hora de valorar la bondad intrínseca de la formación permanente, no ocurre lo mismo a la hora de determinar la forma de incorporarla a la vida cotidiana de los Fiscales.

Existen una serie de condicionamientos previos que deben ser tenidos en cuenta en orden a determinar la forma de llevar a cabo esa incorporación, sobre los que conviene detenerse brevemente.

Conforma al último escalafón de la Carrera Fiscal de los aproximadamente 1.100 Fiscales que la componen, la mitad de ellos lleva menos de cinco años en el ejercicio de su labor profesional. A su vez, la necesidad de cubrir las vacantes que han ido creándose en virtud del progresivo proceso de ampliación de plazas en la plantilla Fiscal ha llevado a que el propio proceso formativo en el Centro de Estudios Judiciales haya sido extremadamente breve, y en ocasiones más aparente que real.

Por otra parte, las históricas carencias de medios materiales que sufre la Carrera Fiscal y la abrumadora carga de trabajo que en ocasiones recae sobre los Fiscales, pese al importante esfuerzo presupuestario desarrollado en los últimos años, en orden al aumento de plantillas y a la dotación de los medios materiales precisos, ha impedido conformar los instrumentos básicos con los que potenciar el desarrollo de un proceso formativo.

Por último, la paulatina atribución de nuevas funciones al Ministerio Fiscal, en todos los órdenes jurisdiccionales, ha llevado a configurar la formación en base a un principio de «urgencia», ante la necesidad de dar respuesta a cada una de esas funciones que se nos entregaban.

Resulta necesario abordar el diseño de una política de formación estable, que aporte un componente de permanencia al tiempo que tienda a dar una respuesta coherente a esa necesidad y exigencia de formación a que antes se ha hecho referencia. Y para ello es preciso definir cuáles son los principios generales en los que debe asentarse esta política de formación.

2. PRINCIPIOS GENERALES DE LA POLÍTICA DE FORMACIÓN

a) Programación

La adecuada planificación y desarrollo de una política de formación que procure la actualización en los distintos campos del saber jurídico es un componente irrenunciable en el diseño de cualquier proceso formativo. Elementales criterios de prudencia, eficacia, racionalidad y rigor en el trabajo exigen que cualquiera que sea la actividad que se aborde ésta deba ser planificada, estudiada y debatida con anterioridad a su puesta en funcionamiento.

A este criterio de carácter general no puede ni debe sustraerse la importante función de formación, reciclaje y estímulo en la profundización del conocimiento de los Fiscales. Por ello se establecerán una serie de reglas generales que vengán a determinar la forma y modo de llevar a cabo esta programación.

Este principio de programación va intrínsecamente unido a los de publicidad, organización y flexibilidad.

Publicidad no sólo relativa a la oferta de formación que deba realizarse, sino también en lo referente al conocimiento previo de comunicaciones, ponencias o textos que vayan a ser objeto de estudio, así como la difusión del contenido de los actos formativos mediante la publicación de los mismos.

Organización, en el sentido de posibilitar el que en las distintas Fiscalías se adopten por los Fiscales-Jefes las medidas precisas para asegurar la relevación del servicio y concesión de licencia al Fiscal que asista al acto formativo, sin que ello redunde en un peor servicio o en un esfuerzo suplementario para ese mismo Fiscal.

Flexibilidad, en el aspecto de lograr que los planes de formación no obedezcan a criterios rígidos o estereotipados, que, tanto en lo que se refiere a su propio diseño como a su ejecución se adopten criterios que faciliten una respuesta eficaz y rápida a las diversas cuestiones que puedan ir planteándose en la elaboración o en la ejecución del programa de formación.

b) Participación

La idea de participación debe presidir la totalidad de las actividades formativas. El perfeccionamiento sólo puede ser concebido como un reto común para la Carrera Fiscal y no como un imperativo administrativo impuesto a sus componentes. La sociedad y los tiempos exigen, cada vez más, un Fiscal dinámico y dotado de una formación integral, capaz de defender la legalidad y los derechos de los ciudadanos y de llevar a cabo una efectiva protección de sus intereses. Esto exige asumir el principio de «universalidad» en los términos en que antes se han señalado, es decir, como actividad dirigida a todos los miembros de la Carrera Fiscal.

La política de formación que desarrolle la Fiscalía General del Estado debe buscar la participación de todos los miembros de la Carrera Fiscal, no sólo como receptores de la misma, sino también como emisores, mediante el diseño de modelos en los que la puesta en común de los conocimientos y experiencias sea un factor primordial.

Pero esta participación no se agota en la vertiente indicada. La idea de participación debe presidir también la pura perspectiva del modo de desarrollar la actividad de formación. El diseño de los planes de formación, la selección de los temas, fijación de objetivos, designación de ponentes y asistentes y, en definitiva, en toda la actividad formativa, debe participar la propia Carrera Fiscal. Esto sólo puede lograrse regulando un proceso de elaboración, ejecución y control de la referida actividad, en la que se garantice la efectiva participación de la Carrera a través de los diversos mecanismos participativos previstos en el Estatuto del Ministerio Fiscal, y que en la práctica se concretan en el movimiento asociativo, y en el Consejo Fiscal. Todo ello

sin perjuicio de que sea conveniente el empleo de otros medios que faciliten el conocimiento certero de las expectativas y opiniones que en esta materia existan entre los Fiscales.

Por último, existe otra vertiente de este principio de participación que no puede olvidarse. La formación de los Fiscales no cabe concebirla como un proceso «endogámico» y, en consecuencia, ajeno a la propia sociedad en la que el Fiscal desarrolla su actividad profesional. Por ello será preciso que en la elaboración y diseño de cada uno de los actos formativos se dé la máxima cabida posible a la entrada de opiniones, conocimientos o experiencias ajenas a la Carrera Fiscal, pues esto no sólo supone una fuente imprescindible de experiencia y conocimiento sino que garantiza el que en dicho proceso formativo se dará respuesta a la exigencia de formación que la sociedad impone y a que antes se ha hecho referencia.

c) *Especialización*

Sin perjuicio del carácter integral que debe asumir el plan de formación, la exigencia de especialización no puede ser arrinconada en la situación actual. Son múltiples los factores que convergen a la hora de configurar esta necesidad de la especialización. Basta señalar dos en este momento. El primero, la propia organización judicial, que exige que el Fiscal que interviene en cada uno de los órdenes jurisdiccionales posea, al menos, el mismo nivel formativo que tienen los Jueces o Magistrados que desempeñan su labor en cada uno de ellos.

El segundo factor lo impone el propio desarrollo de la dogmática jurídica. La imagen del sabio jurista conocedor en profundidad de todos y cada uno de los aspectos del ordenamiento jurídico es hoy una realidad inalcanzable. La progresiva normativización de la vida social llevada a cabo por un Estado que ha entrado a regular la práctica totalidad de los campos en que ésta se desarrolla, unido al enorme crecimiento y diversificación que ha sufrido la ciencia del Derecho, hacen que sea necesario optar por un modelo de formación que tienda a crear Fiscales especialistas en determinadas materias, como única posibilidad de dar una respuesta a la demanda social ajustada a las exigencias de la misma.

d) *Unidad*

En el momento actual el Ministerio Fiscal ha de concebirse como portavoz convincente de un punto de vista unitario sobre el Derecho, visión unitaria en la que reciban especial atención los intereses públicos y sociales. Esta idea de unidad de actuación, tan claramente definitoria del Ministerio Fiscal, debe ser un punto de referencia constante dentro del proceso formativo que pueda diseñarse.

La formación y perfeccionamiento permanente de los Fiscales no puede ser ajena a esta idea de unidad de actuación y criterio. Unidad que no debe entenderse como «uniformidad»; las discrepancias, las distintas valoraciones jurídicas y la aportación de puntos de vista diversos sobre una misma cuestión es un requisito imprescindible para esa idea de unidad. Sólo de la divergencia surge el debate jurídico y en consecuencia se abre el camino para obtener una solución correcta para cada uno de los múltiples problemas que el Ministerio Fiscal debe abordar en su actividad cotidiana.

Esto conlleva el que deba articularse la figura de la «mesa redonda», el «seminario» o cualquier otro modelo similar, como uno de los ejes centrales del proceso formativo de la Carrera Fiscal. A partir de los cuales empiece a conformarse esa revisión unitaria del Derecho que el Ministerio Fiscal está institucionalmente obligado a transmitir.

e) *Promoción profesional*

Este principio es, en este ámbito, secuela de Justicia, de reciprocidad y de coherencia. La Institución, en este caso, a través de la Inspección Fiscal debe conocer las conferencias, cursos de formación, congresos jurídicos en que haya participado, así como las publicaciones y estudios efectuados por cada miembro de la Carrera para su posterior incorporación al expediente y para una adecuada valoración a efectos de designación de determinados cargos y nombramientos, etc. (Instrucción 1/87 del FGE).

La formación desde siempre es inversión en capital humano, y esta inversión redundante, o debe redundar, en primer lugar en la propia Fiscalía. El currículum profesional se nutre

fundamentalmente del servicio prestado, del trabajo científico y doctrinal y de la formación en cualquier ámbito jurídico o próximo al Derecho. La asunción de tal principio no sólo por cada uno de los Fiscales, sino fundamentalmente por los órganos más representativos de la Carrera, y singularmente, por quien detenta la representación de la misma, se traduce, finalmente, en la adjudicación de responsabilidades a los más capacitados, a los más formados. Esta noción de la formación unida a la promoción profesional dispone a su vez de una ventaja complementaria al estimular la legítima competitividad, combatiendo de esta manera la abulia, la apatía y el anquilosamiento, que son secuelas inevitables de la falta de expectativas profesionales.

Sin embargo, la introducción de este componente exige que la formación se aborde con mayor rigor y seriedad, estableciendo sistemas efectivos de control de asistencia y participación, incluso obligatorio.

A su vez será necesario introducir mecanismos de coordinación que garanticen que la Inspección pueda cumplir con su misión estatutaria y tenga una participación efectiva en este proceso formativo, se realice en base a criterios objetivos que puedan justificar, en cada caso, el porqué de la elección de un Fiscal frente a otro.

Y por último, será preciso asegurar que todos los Fiscales tengan acceso al plan de formación sin que se encuentren con trabas impuestas por sus Fiscales-Jefes en razones de operatividad de la Fiscalía, o con filtros previos a la selección de los asistentes, extremo éste que deberá ser eliminado de forma radical, adoptando las medidas procedentes.

f) *Descentralización*

Este principio, que viene impuesto por la realidad de la dispersión geográfica de los Fiscales, pero a su vez pretende lograr otros objetivos, como son posibilitar una mayor participación en los planes de formación, lograr abordar aquellas cuestiones que se planteen en determinados lugares del Estado y no en su totalidad, y por último conseguir un abaratamiento de los costes económicos propios de cualquier plan formativo.

Sentados estos principios que deben regir con carácter general la política de formación de la Fiscalía General del Estado, es preciso regular los distintos aspectos a que se ha hecho referencia. Pero para ello es obligado analizar previamente cuál es el marco normativo en el que se debe desarrollar esta política de formación y perfeccionamiento permanente.

3. MARCO NORMATIVO

El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal no contiene ni una sola referencia a la materia de la formación de los Fiscales, lo que constituye una laguna normativa que, sin duda alguna, deberá ser corregida al abordarse cualquier eventual reforma del Estatuto de 1981. Sin embargo no ocurre lo mismo en la Ley Orgánica del Poder Judicial, que en su artículo 434.2 dispone que el Centro de Estudios Judiciales «tendrá como función la colaboración con el Consejo General del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia en la selección, formación y perfeccionamiento de los miembros de las Carreras Judicial y Fiscal, del Secretariado y demás personal al servicio de la Administración de Justicia; la formación y perfeccionamiento de los miembros de la Carrera Judicial se realizará bajo la exclusiva dirección del Consejo General del Poder Judicial».

La lectura de este precepto muestra que la formación y perfeccionamiento de los Fiscales es hoy competencia del Ministerio de Justicia, con el que «colaborará» el Centro de Estudios Judiciales, sin que contenga referencia alguna a la participación del Fiscal General o de cualquiera de los órganos de la Carrera Fiscal en el ejercicio de esta competencia. Por ello abordar cualquier plan de formación en tanto no sea modificado el actual marco normativo, debe partir de la premisa de que el ejercicio de funciones de formación es hoy una competencia que el Ministerio de Justicia, por razones que, por obvias, no es necesario explicitar, ha «delegado tácitamente» en favor del Fiscal General del Estado al haber atribuido desde el año 1991 una partida presupuestaria propia para las actividades de formación.

Ahora bien, al no existir atribución competencial expresa en materia de formación en favor de ninguno de los órganos del Ministerio Fiscal a los que se refiere el artículo 12 de la Ley 50/81, se plantea la dificultad de determinar quién debe asumir las competencias en este ámbito.

Dejando a un lado las dificultades jurídicas que plantea una la «subdelegación» por el Fiscal General del Estado en cualquiera de los otros órganos de la Carrera Fiscal, es necesaria analizar cuáles son las funciones que corresponden a la Secretaría Técnica y a la Inspección Fiscal para decidir en quién debe recaer la responsabilidad del diseño y programación de la política de formación, que en cualquier caso será siempre realizada bajo la directa supervisión del Fiscal General.

Señala el artículo 16 del Estatuto Orgánico que la Secretaria Técnica de la Fiscalía General realizará los trabajos preparatorios en aquellas materias en las que corresponda a la Junta de Fiscales de Sala asistir al Fiscal General del Estado, así como cuantos otros estudios, investigaciones e informes estime éste procedente. Conforme a lo dispuesto en el artículo 122 del Reglamento Orgánico, la Secretaría Técnica encuentra entre sus cometidos recopilar la doctrina expuesta en las Memorias, Circulares e Instrucciones de la Fiscalía General del Estado para su utilización constante por todos los funcionarios del Ministerio Fiscal, preparar los antecedentes (doctrinales, se entiende) necesarios para la confección de las Memorias, Circulares e Instrucciones Generales; ordenar por conceptos el contenido de los acuerdos de las Juntas de la Fiscalía del Tribunal Supremo, formación de ficheros legislativos, jurisprudenciales y bibliográficos; preparar los datos convenientes en orden a los estudios de Derecho Comparado y de doctrina en materias que afecten al Ministerio Fiscal, realizando, además, las labores de colaboración con el Fiscal General del Estado en materias que convenga adoptar criterios de unidad.

Todas y cada una de las funciones descritas inciden directamente en el ámbito del conocimiento, el estudio y la reflexión jurídica y en consecuencia sitúan a este órgano en una posición ideal para abordar con rigor las funciones de formación y perfeccionamiento de los Fiscales.

Por otro lado, de conformidad con lo previsto en el Reglamento, la Inspección tiene por objeto el conocimiento de la regularidad con que funcione el Ministerio Fiscal, el de las prácticas generales que en las Fiscalías se siguen para el despacho de los asuntos y el de las condiciones, aptitudes y conducta de los Fiscales, así como el examen de las quejas que se produzcan sobre el modo de proceder de los Fiscales.

Su propia regulación y dinámica convierte a la Inspección en un elemento imprescindible dentro de una política de formación. Ahora bien, la configuración práctica de la Secretaría Técnica, su proximidad al Fiscal General del Estado, que es quien, en definitiva, debe asumir la responsabilidad institucional de definir las líneas maestras de los planes de formación, y razones lógicas de operatividad hacen que sea conveniente mantener en la Secretaría Técnica la función de auxiliar al Fiscal General en la materia de formación, manteniendo de esta forma el sabio equilibrio existente entre cada uno de los órganos del Ministerio Fiscal con ámbitos de actuación perfectamente definidos.

De otro lado, del propio borrador de Reglamento del Ministerio Fiscal, elaborado por la Fiscalía General del Estado, se desprende que la elaboración y ejecución de los planes de formación corresponde a la Secretaría Técnica en colaboración con la Inspección Fiscal, según los artículos 40 y 42.

4. INSTRUMENTOS DE FORMACION

No es inútil recordar que la formación y perfeccionamiento permanente no puede confundirse con la simple celebración de jornadas o cursos. La formación, en su concepción integral, es algo más amplio y profundo.

Ya hemos indicado antes que la formación no puede concebirse como pura autoformación, a la par que ésta es un elemento imprescindible del proceso formativo. La recepción de conocimientos, el debate sobre las cuestiones jurídicas, debe ir siempre acompañada de una necesaria reflexión individual, de un estudio personal y sereno de esas cuestiones. Por ello la elaboración de una política integral de formación ha de partir, una vez fijados sus principios generales, por definir cuáles son los instrumentos de que va a dotarse la Fiscalía para desarrollar esa política formativa.

Dejando a un lado las evidentes limitaciones y dificultades presupuestarias, la formación integral de los Fiscales debe operarse mediante el uso de tres grandes grupos de instrumentos formativos:

- a) Cursos, jornadas y seminarios.
- b) Publicaciones y biblioteca.
- d) Bolsas de estudio y formación.

a) *Cursos, jornadas y seminarios*

Parece conveniente distinguir tres modelos que respondan a tres niveles formativos y objetivos distintos: Cursos generales, jornadas de perfeccionamiento y seminarios de especialización.

Cursos generales de formación.— Su filosofía debe ser la de asegurar un conocimiento lo más amplio posible de las distintas ramas del ordenamiento jurídico. Deben ir dirigidos, indistintamente, a todos los Fiscales cualquiera que sea su destino, sin exigir ningún tipo de especialización. En este ámbito se situarían todos los cursos de formación general y muy especialmente los relativos a modificaciones legislativas que incidan en la tarea profesional de los Fiscales.

Jornadas de introducción a la especialización.— Su idea central debe ser el lograr formar a Fiscales especialistas en determinados campos o materias, lógicamente deben ir dirigidos a toda la Carrera Fiscal, pero muy en especial a quienes se encarguen del despacho de determinados asuntos en las Fiscalías y a aquellos que tengan un especial interés en la materia objeto de las jornadas.

Seminarios de especialización.— Deben intentar cumplir dos objetivos básicos. Por un lado, el lograr, conforme antes se señalaba, mantener el principio de unidad de actuación asentando, mediante el debate de las distintas cuestiones que se plantean, criterios específicos de interpretación o sistemas o métodos operativos de trabajo. Por otro lado, la formación de los Fiscales que ya sean especialistas en determinadas materias no puede detenerse en ningún caso, por lo que resulta conveniente dotarse de un instrumento que garantice una oferta institucional de formación para todos ellos.

b) *Publicaciones y bibliotecas*

Es en este ámbito en donde se encuentra un mayor vacío. La inexistencia de una revista propia del Ministerio Fiscal y las dificultades que genera la publicación de textos o trabajos de la Carrera Fiscal hacen imprescindible abordar esta materia como uno de los objetivos prioritarios para los próximos años.

En este momento se encuentra en desarrollo el proyecto de una revista propia del Ministerio Fiscal, que sin duda alguna vendrá a cubrir una vieja aspiración de la Carrera y significará un importante revulsivo en orden a potenciar el estudio y la reflexión serena sobre las múltiples cuestiones que afectan al Ministerio Fiscal.

Junto a este proyecto es necesario que la Fiscalía se dote de una partida presupuestaria, o 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.

Por otro lado ese componente de reflexión y estudio individual que posee todo proceso formativo hace necesario que la Fiscalía, como Institución, facilite al máximo posible esta labor, a cuyo fin es necesario poner en marcha un «Plan de Bibliotecas» para las Fiscalías que garantice a todos los Fiscales la existencia de un material de consulta suficiente para que pueda resolver, al menos en un primer nivel, cualquier necesidad que se plantee.

c) *Bolsas de estudio y formación*

La consideración de la formación como derecho-deber del Fiscal impone no pocas obligaciones a la Fiscalía como Institución, una es, como se ha dicho, la existencia de una oferta formativa

suficiente que parta de la propia Fiscalía General. Pero esta oferta no puede cubrir todas las expectativas de formación o perfeccionamiento que se ponen de manifiesto a lo largo de la vida profesional de los Fiscales. Existen necesidades o intereses formativos que no podrán ser cubiertos por la Fiscalía General, y, en consecuencia, los Fiscales deberán acudir a otras Instituciones o Entidades públicas o privadas para cubrirlas. Pues bien, la Fiscalía como Institución no puede ser en ningún caso ajena a ese interés formativo, pues, como antes se ha indicado, cualquier proceso formativo es inversión en capital humano que repercute directamente en la propia Fiscalía. Por ello es preciso, por un lado, destinar una partida presupuestaria con el fin de auxiliar o contribuir económicamente a ese esfuerzo formativo personal que desarrollen los Fiscales, en los términos que después se señalará, y por otro desarrollar una política de convenios con instituciones públicas y privadas que posibiliten la ampliación del abanico de cursos y actos formativos, ámbito en el que debe desempeñar un papel esencial los convenios y acuerdos de colaboración entre la Fiscalía General del Estado y el Consejo General del Poder Judicial, así como las Comunidades Autónomas y Universidades públicas y privadas.

Lo hasta ahora expuesto ha servido para definir los criterios de la política de formación en la Fiscalía General, los principios básicos por los que debe regirse, los instrumentos de los que va a dotarse esa política formativa y el marco legal en el que debe desarrollarse la misma.

Ahora bien, el vacío normativo a que se hacía referencia antes hace que sea imprescindible dotar a nuestra Institución de un mínimo de reglas que tiendan a asegurar los principios a que se ha hecho referencia, al tiempo que constituyan el soporte reglado imprescindible para abordar con rigor y seriedad el diseño, ejecución y desarrollo de un programa de formación.

5. REGLAS RELATIVAS A LA ELABORACION Y CONTENIDO DEL PLAN ANUAL DE FORMACION

El principio de programación a que se hacía referencia como uno de los elementos clave de toda política de formación coherente y rigurosa, exige que de forma periódica se aborde un plan de formación en el que se definan claramente los objetivos que persiguen y los medios que van a emplearse para su logro. Por ello resulta necesario que anualmente se confeccione un Plan de Formación, cuya elaboración y contenido debe quedar sometido a las siguientes reglas:

Reglas relativas a la elaboración y ejecución del Plan de Formación

1. En el segundo trimestre del año natural anterior a aquel en el que el Plan deba de ejecutarse, por la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado se realizará un proyecto de Plan de Formación Anual. En la elaboración y diseño de este Plan participarán las Asociaciones de Fiscales mediante las reuniones o contactos periódicos precisos, sin perjuicio de lo cual, una vez redactado, se les entregará a fin que formulen las objeciones o propongan las mejoras que les parezca convenientes.
2. Tras este trámite de audiencia e introducidas las modificaciones pertinentes, el Fiscal General del Estado lo someterá al Consejo Fiscal para que, dentro del segundo trimestre del año natural, formule igualmente cuantas indicaciones considere precisas.
3. Efectuadas, en su caso, las modificaciones necesarias a la vista de las sugerencias formuladas por el Consejo Fiscal y por las asociaciones, el Fiscal General del Estado aprobará el Plan de Formación Anual que será entregado dentro del tercer trimestre del año natural anterior a aquel en que debe ejecutarse, al Ministro de Justicia para su aprobación definitiva y efectiva dotación en el marco de la política presupuestaria del Gobierno.
4. La ejecución del Plan será competencia de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General.

5. Todos los años, y antes del inicio de la ejecución del Plan Anual, se designará por el Fiscal General del Estado una «Comisión de Formación», que estará integrada por tres Fiscales de la Secretaría Técnica, un Fiscal de la Inspección Fiscal y un Fiscal en representación de cada una de las Asociaciones de Fiscales, a propuesta de éstas, y un Fiscal en representación del Consejo Fiscal.

6. La «Comisión de Formación» tendrá como funciones:

- El control y supervisión del grado desarrollo y ejecución del Plan Anual de Formación.
- La designación de los «Directores de Cursos».
- La aprobación del proyecto del curso y la elección de los ponentes oído el Director del mismo.
- La selección reglada de los Fiscales que asistirán a los distintos actos formativos, previa propuesta de la Secretaría Técnica.
- Seleccionar y proponer la publicación de ponencias, textos o comunicaciones.
- Regular su propio funcionamiento interno, todo ello sin perjuicio de aquellos cursos, jornadas o seminarios que, a iniciativa del Fiscal General del Estado, deban desarrollarse dentro del Plan General de Formación.

Reglas relativas al contenido mínimo del Plan Anual de Formación.

El Plan Anual de Formación deberá contener como mínimo lo siguiente:

1. Balance y análisis del Plan de formación del año anterior.
2. Objetivos propios del Plan anual.
3. Previsión Presupuestaria y distribución de partidas.
4. Programa de:
 - Cursos generales de formación.
 - Jornadas de perfeccionamiento.
 - Seminarios de especialización.
5. Previsión y programación de los cursos concertados con otras Entidades o instituciones.
6. Programas de formación por Comunidades Autónomas.
7. Plan de Publicaciones.
8. Programa de Bibliotecas.
9. Programa de Bolsas de Estudio.

6. REGLAS RELATIVAS A LA DESIGNACIÓN DE ASISTENTES A LOS CURSOS DE FORMACIÓN

Dados los términos en que ha sido configurada la política de formación de la Fiscalía General del Estado, si alguna materia precisa de una regulación minuciosa que garantice la efectividad de la formación concebida en ese binomio derecho-deber del Fiscal es la relativa a los criterios que deben regir la selección de los asistentes a cada Curso o Jornada de Formación, bien sean los organizados por la Fiscalía General del Estado, los que se realicen por el Consejo General del Poder Judicial o en el marco de cualquier Convenio, de tal forma que se puede justificar en

todos los casos el porqué de la selección de un Fiscal frente a otro. Pero para fijar estos criterios resulta conveniente distinguir entre Cursos Generales, Jornadas de Perfeccionamiento y Seminarios de Especialización.

a) *Cursos generales de formación*

La selección de los Fiscales quedará sometida a los siguientes criterios de selección que se aplicarán con orden sucesivo.

- Orden de preferencia manifestada por el solicitante.
- Presentación de comunicación escrita o compromiso formal de aportarla con carácter previo a la celebración del curso, que deberá estar en poder de la Comisión de Formación al menos un mes antes del inicio del curso.
- Asistencia a menor número de cursos en los años anteriores.
- Menor puesto por orden escalafonal en caso de que se produzca igualdad de condiciones.
- La designación para asistir a estos Cursos será siempre voluntaria.

b) *Jornadas de introducción a la especialidad*

En estos casos la selección de los asistentes quedará sujeta a los siguientes criterios, que se aplicarán también por orden sucesivo:

- Orden de preferencia manifestada por el solicitante.
- Presentar una comunicación escrita sobre la materia o compromiso formal de efectuarlo, que deberá estar en poder de la Comisión de Formación al menos un mes antes del inicio del curso.
- Estar encargado en la correspondiente Fiscalía del despacho de asuntos a que se refieran las Jornadas, informe del Fiscal Jefe en el que se indique la futura incorporación del despacho ordinario de dichos asuntos o tener efectuado algún trabajo o publicación sobre las materias propias del Curso.
- Antigüedad por orden escalafonal en caso de que se produzca igualdad de condiciones.

En estas Jornadas la Comisión de Formación podrá proponer al Fiscal General del Estado que designe para asistir a los mismos, con carácter obligatorio, a aquellos Fiscales cuya presencia sea conveniente, indicando por escrito al designado las razones de dicha conveniencia.

c) *Seminarios de Especialización*

Serán criterios de selección, aplicables por orden sucesivo, los siguientes:

- Estar encargado en la correspondiente Fiscalía del despacho de asuntos a que se refiera el Seminario.
- Tener efectuado algún trabajo publicación sobre las materias propias del Curso.
- Haber asistido con anterioridad a alguna jornada de especialización en dicho ámbito.
- Antigüedad por orden escalafonal en caso de igualdad de condiciones.

Para estos Seminarios la Comisión de Formación podría proponer al Fiscal General del Estado que designe para asistir a los mismos, con carácter obligatorio, a aquellos Fiscales cuya presencia sea conveniente, indicando por escrito al designado las razones de dicha conveniencia.

7. REGLAS RELATIVAS A LA ASISTENCIA A LOS CURSOS, JORNADAS Y SEMINARIOS

Se entregará un Diploma acreditativo de la asistencia a todos los Cursos, Jornadas, y Seminarios organizados por la Fiscalía General del Estado, para cuya obtención será preciso

haber asistido al menos al 80 por ciento de los actos que compongan el curso. A este efecto se adoptarán los mecanismos de control que se consideren convenientes.

En el expediente personal de cada Fiscal se hará constar la asistencia a los Cursos de Formación, así como la presentación en su caso de comunicaciones o ponencias, de aquellos Fiscales que hayan obtenido el Diploma.

La selección para la asistencia a los cursos conllevará la correspondiente licencia y comisión de servicio para acudir a su desarrollo junto con un modelo de instancia.

La petición de Cursos de Formación se efectuará de una sola vez y para la totalidad de Cursos de Formación que se oferten en el Plan Anual de Formación, a cuyo fin será entregado y todos los Fiscales con suficiente antelación. Los Fiscales-Jefes deberán enviar a la Secretaría Técnica todas las solicitudes que reciban para participar en los Cursos, acompañando en su caso el informe a que se hace referencia en las Jornadas de Perfeccionamiento, cuidando con extremo celo de no convertirse indebidamente en un órgano de preselección.

La Secretaría Técnica notificará individualizadamente a cada Fiscal las actividades formativas para las que ha sido designado. Igualmente le será notificado a cada Fiscal-Jefe los miembros de su plantilla que deberán de asistir a las actividades formativas, debiendo éste adoptar las medidas precisas para cubrir el servicio en esas fechas, que deberá abarcar el día antes del inicio del acto formativo y el día después a su finalización:

Una vez designado un Fiscal para un acto formativo, su asistencia devendrá en obligatoria, por consiguiente de su no comparecencia injustificada se dará cuenta a la Inspección Fiscal a fin de que figure en el expediente personal.

8. REGLAS RELATIVAS A LA CONCESION DE AYUDAS O BOLSAS DE ESTUDIO

Dentro del Plan anual de Formación se consignará una partida a fin de coadyuvar al pago del coste económico que pueda suponer la realización de cursos o estudios de carácter jurídico, fuera del Plan Anual de Formación elaborado por la Fiscalía General. A este efecto las reglas por las que se regirá la concesión de dichas ayudas serán las siguientes:

El Fiscal que esté interesado en percibir algún tipo de ayuda económica con cargo al Plan Anual de Formación lo hará saber así mediante escrito dirigido a la Secretaría Técnica de la Fiscalía General en el que hará constar:

- La materia del curso, acompañando el programa de mismo.
- Las razones por las que se encuentra interesado en asistir.
- La cuantía de la ayuda que se desee percibir.

Recibida la petición, será valorada por la Comisión de Formación, que propondrá al Fiscal General la aprobación o denegación de la ayuda solicitada.

Si fuere aprobada tal ayuda el Fiscal que la perciba adquirirá el compromiso de presentar una Memoria Justificativa del mismo.

9. LICENCIAS DE ESTUDIOS

Individualmente, y sin perjuicio de lo anterior, los miembros de la Carrera Fiscal, de conformidad con lo establecido en el artículo 52 del Estatuto Orgánico, los artículos 373.2 y 375.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, podrán solicitar del Ministerio de Justicia las Licencias de Estudio que consideren oportunas, debiendo de tramitar las solicitudes a través de la Inspección Fiscal.