

DOCTRINA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Instrucción 7/2001, de 21 de diciembre, sobre la elaboración de la Memoria anual.

Referencia: FIS-I-2001-00007

I. Introducción

El art. 9.1 de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (en adelante, EOMF), impone al Fiscal General del Estado la obligación de elevar al Gobierno una Memoria anual «sobre su actividad, la evolución de la criminalidad, la prevención del delito y las reformas convenientes para una mayor eficacia de la justicia».

La importancia que desde siempre ha adquirido la Memoria anual de la Fiscalía General se observa desde diferentes perspectivas.

Por una parte, el Fiscal General da cuenta de la actividad de la Institución a través de este instrumento que, a tenor del art. 181.3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, presenta en el solemne acto de Apertura de los Tribunales y del que remite copia a las Cortes Generales y al Consejo General del Poder Judicial. En los últimos años se ha convertido en práctica parlamentaria la comparecencia del Fiscal General ante la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados para tratar, a través del análisis de la Memoria, de los aspectos concernientes a la actividad del Ministerio Público. Dicha comparecencia ante los representantes de la soberanía popular, por su significado y utilidad, dota de singular valor al contenido de la Memoria.

De otra parte, no cabe desconocer que la Memoria de la Fiscalía ha gozado tradicionalmente de un merecido reconocimiento doctrinal. Su distribución y su frecuente cita en trabajos doctrinales constituyen la prueba de su valor como un clásico e importante material académico, que convierte a la Memoria en algo más que un mero instrumento jurídico de interés exclusivamente corporativo.

Las normas que disciplinan la elaboración de las Memorias han quedado desfasadas y son insuficientes. Se hallan recogidas en el Capítulo II, del Título III, del Decreto 437/69, de 27 de febrero, por el que se regula el Reglamento Orgánico del Ministerio Fiscal; así como en la Circular 11/1979 de la Fiscalía General, «Sobre la redacción de las Memorias anuales». El EOMF no establece previsión alguna distinta de la contenida en el ya mencionado art. 9.

Como es sabido, la Memoria de la Fiscalía General se elabora (art. 9 EOMF) recogiendo con criterio selectivo las observaciones incluidas en las Memorias que han de remitir a la Fiscalía General los Fiscales Jefes de las diferentes Fiscalías. El tono y altura de la Memoria de la Fiscalía General no es sino reflejo del contenido de aquellas.

Por todas estas consideraciones, se ha estimado preciso recoger en esta Instrucción una serie de pautas que habrán de seguirse en la elaboración de las Memorias en las diferentes Fiscalías, persiguiendo con ello la unificación de materias y criterios que permitan que la Memoria de la Fiscalía General, resultante de todas ellas, sea fiel y completamente expresiva de la actividad y funcionamiento de la Institución.

Las indicaciones que la presente Instrucción incorpora quieren ir más allá de lo que serían simples orientaciones de carácter voluntario. El contenido de la Memoria no puede quedar abandonado a la libre iniciativa de cada una de las Fiscalías. De hecho, las pautas que ahora se fijan han venido impuestas por la experiencia de los últimos años, en los que no han faltado Memorias que, apartándose de la deseable uniformidad sistemática, han optado por una originalidad expositiva que, en no pocos casos, ha llegado a resultar perturbadora. En la elaboración de la Memoria, como en la de todo documento jurídico, se ha de reconocer un amplio margen para el esfuerzo de adaptación de las directrices generales a la realidad que se persigue reflejar. Sin embargo, para que el trabajo anual de la Fiscalía de una Audiencia Provincial o Tribunal Superior de Justicia pueda obtener el adecuado reflejo, es indispensable una cierta disciplina metodológica. De lo contrario la dispersión de contenidos se convierte en una tónica general que dificulta sobremanera la confección del documento final de la Institución. En definitiva, la presente Instrucción no aspira sino a lograr que los trabajos que se produzcan en el futuro sean el resultado de un equilibrio entre las cuestiones de obligado tratamiento y aquellas otras que son el fruto de la adaptación a la realidad concreta de cada Fiscalía.

II. Calendario para la elaboración y presentación de las Memorias

La elaboración de la Memoria de la Fiscalía General de Estado supone el encadenamiento de una serie de trabajos que tienen plazo fijo de finalización. El Fiscal General, en los primeros días del mes de septiembre, ha de solicitar audiencia para entregar la Memoria personalmente a S.M. El Rey y al Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, y seguidamente presentarla públicamente en el solemne Acto de Apertura de Tribunales.

De ahí la importancia de señalar una serie de normas y plazos para la elaboración y remisión de las Memorias de las respectivas Fiscalías cuyo cumplimiento deviene esencial.

De una parte, las Memorias de las Fiscalías de las Audiencias Provinciales deben ser remitidas en plazo a los Fiscales Jefes de los Tribunales Superiores de Justicia de aquellas Comunidades Autónomas no uniprovinciales, a fin de permitir la adecuada redacción de sus respectivas Memorias. Es decir, los Fiscales de los Tribunales Superiores de Justicia han de recoger y hacer referencia en sus Memorias no sólo a los aspectos de su territorio provincial sino que deben compendiar la actividad del Ministerio Fiscal en toda la Comunidad autónoma.

Asimismo, para evitar tiempos muertos y dilaciones, se remitirán las Memorias tanto en soporte informático (disquettes o correo electrónico que permita el ulterior tratamiento informatizado de textos) como impresas en papel ordinario, inmediatamente después de que termine su elaboración, sin esperar necesariamente a que concluyan las tareas de impresión y encuadernación. Ello sin perjuicio de la ulterior remisión de la Memoria en su formato final de encuadernación y presentación.

De otra parte, los cuadros o anexos estadísticos de cada Fiscalía han de ser remitidos a la Fiscalía General en cuanto se obtengan, separadamente y con anterioridad por tanto al texto completo de la Memoria, cuya elaboración suele ordinariamente llevar más tiempo.

A la vista de las anteriores consideraciones cabe establecer el siguiente calendario:

- Los cuadros o anexos estadísticos de todas las Fiscalías se remitirán a la Fiscalía General antes del 20 de febrero de cada año.
- Las Memorias de las Fiscalías de las Audiencias Provinciales se remitirán a los Fiscales Jefes de los Tribunales Superiores de Justicia y a la Fiscalía General antes del 20 de febrero de cada año.
- Las Memorias de las Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia y de las Fiscalías de ámbito nacional se remitirán a la Fiscalía General del Estado antes del 1 de abril de cada año.
- Los trabajos de elaboración de la Memoria de la Fiscalía General habrán de concluirse por la Secretaría Técnica antes de la fecha de 15 de mayo de cada año, para poder iniciar a partir de dicha fecha las labores de imprenta.

La observancia de los plazos establecidos resulta imprescindible. Cada Memoria provincial es esencial para la elaboración de la de la Comunidad Autónoma y todas ellas se requieren para la correcta elaboración de la Memoria de la Fiscalía General.

III. Estructura de las Memorias

El particular enfoque que debe ofrecer cada Fiscalía en su Memoria, recogiendo los problemas específicos y las singularidades de la actividad en cada territorio, no debe estar reñida con el mantenimiento de una estructura uniforme en los apartados de la Memoria que permitan la comparación y la unificación de los datos para dibujar la situación a nivel nacional.

La parte expositiva de la Memoria se dividirá en los siguientes Capítulos.

- Capítulo I: «Incidencias personales y aspectos organizativos».

En este apartado se recogerán todas las cuestiones relativas a medios personales y materiales de la Fiscalía y a los aspectos organizativos o estructurales relativos a su funcionamiento.

- Capítulo II: «Evolución de la criminalidad».

Los datos completos acerca de la criminalidad se recogen en los diferentes cuadros estadísticos que se incorporan en Anexo a la Memoria, por ello en este apartado no se trata de reproducir tales cuadros sino de extraer los comentarios más significativos o las conclusiones de la evolución de la delincuencia en el territorio.

Los comentarios deberán abarcar separadamente los aspectos cuantitativo y cualitativo.

En las Memorias de aquellas Fiscalías de Tribunales Superiores de Justicia de Comunidades autónomas no uniprovinciales se hará referencia a los datos de cada provincia y al total de la Comunidad.

En el plano cuantitativo, sin perjuicio de aquellos otros extremos que se estime oportuno resaltar, resulta ineludible consignar -comparativamente con otros años- el número de incoaciones en D. Previas, Procedimientos abreviados, Sumarios, procedimientos del Tribunal del Jurado, juicios de faltas y expedientes de menores. Igualmente el número de calificaciones formuladas por el Fiscal; los juicios celebrados, número de juicios rápidos, sentencias dictadas y grado de conformidad y porcentaje de conformidades.

Desde el punto de vista cualitativo ha de hacerse referencia a la evolución de las figuras delictivas, siendo obligado el tratamiento detenido de aquellos delitos de frecuente comisión o de especial trascendencia (robos, conducción bajo alcohol, tráfico ilegal de drogas, atentados violentos contra la vida e integridad de las personas...).

Este Capítulo debe comprender las correspondientes valoraciones específicas acerca de las causas del fenómeno, posibles brotes criminosos y conductas antisociales y las posibilidades para la prevención de la criminalidad, reflejando con ello el estado de la criminalidad en el territorio.

- Capítulo III: «Actividad de la Fiscalía»

En este apartado se deberá recoger la actividad anual del Fiscal. Por ello, con las lógicas variaciones en función del tamaño y organización específica de cada Fiscalía, se habrá de dividir el Capítulo en subapartados dedicados a las diferentes Secciones, especialidades o actividades; así: penal, jurado, menores, ejecutorias, vigilancia penitenciaria, civil, contencioso-administrativo, social, violencia familiar, extranjeros, siniestralidad laboral, medio ambiente, etc.

En cada apartado se consignará el desarrollo de la actividad del Fiscal en esa área, habiendo de indicarse los asuntos que hayan planteado especiales problemas por su complejidad o por su significación. Igualmente, se hará referencia al funcionamiento de los órganos judiciales en tales materias, recogiendo aquellas orientaciones doctrinales o prácticas que presidan sus decisiones y señalando los problemas que se detectan y las medidas posibles para la mejora de la administración de Justicia en ese campo.

En el apartado dedicado a violencia familiar se consignarán, además, los datos estadísticos proporcionados por el programa informático suministrado por la Fiscalía General. Tales cuadros estadísticos se han de remitir anticipadamente en límite de 5 de febrero.

En el apartado relativo a siniestralidad laboral igualmente se recogerán los aspectos estadísticos de la actividad desplegada por el Servicio de Siniestralidad laboral. Deberá incluir este apartado un informe estadístico comprensivo, entre otros, de los siguientes datos:

- Delito Homicidio accidente laboral
- Delito Lesiones accidente laboral
- Falta imprudencia leve muerte laboral, art. 621
- Falta imprudencia grave lesiones accidente laboral, art. 621
- Falta imprudencia leve lesiones accidente laboral, art. 621

En el apartado dedicado a Vigilancia penitenciaria se habrán de recoger, además de los datos oportunos referentes a la actividad en este campo, el número de presos preventivos y condenados que existan en los centros penitenciarios de la provincia referidos al 31 de diciembre en relación con el año anterior, recabando tales datos de los Centros penitenciarios. Asimismo se dará cuenta con carácter general de la situación de cumplimiento de las condenas, con expresión de las incidencias de la libertad condicional, permisos, condena condicional, etc.

- Capítulo IV: «Temas específicos de obligado tratamiento»

El Fiscal General, tal como se ha venido haciendo en la práctica, dirigirá antes de finalizar el año una comunicación a los Fiscales Jefes indicando cines sean los temas de obligado tratamiento para la Memoria del siguiente año y las orientaciones para su desarrollo. Los temas que se señalan cada año sustituyen a los del anterior; es decir, no se acumulan a aquellos.

A través de la selección de temas, que coincidirán con las más importantes cuestiones que durante el año hayan ocupado la atención del Ministerio Fiscal por su relevancia, se pretende ofrecer en la Memoria un estudio especial, de alcance nacional, que permita ahondar en el conocimiento de tales materias.

- Capítulo V: «Propuesta de reformas legislativas»

Se incluirán aquellas sugerencias de modificaciones legislativas que se estime por los Sres. Fiscales oportunas. En las mismas se indicará el origen de la propuesta y su autor.

La Memoria de la Fiscalía General recogerá tan sólo aquellas que el Fiscal General asuma como propuestas de la Fiscalía General; las restantes podrán ser, previa autorización de su autor, incluidas en la Revista del Ministerio Fiscal a la vista de su interés general y vigencia.

- «Anexo estadístico»

Los cuadros A al M se incluirán al final de la Memoria como anexo estadístico. El modelo de tales cuadros se remitirá a las Fiscalías antes de finalizar el año.

- «Apéndice de trabajos doctrinales»

Los trabajos y estudios doctrinales que se aporten por los Fiscales de la plantilla sobre diferentes temas se recogerán en este apéndice. No se incluirán en la Memoria de la Fiscalía General y sí, en su caso, en la Revista del Ministerio Fiscal.

Los Capítulos I a IV y el Anexo de cuadros estadísticos tienen carácter obligatorio.

El Capítulo V y el Apéndice de trabajos doctrinales tienen carácter voluntario. Igualmente, en las Memorias se podrán incluir, a juicio de sus respectivos autores, aquellos otros Capítulos o apartados que se estimen precisos para reflejar cualquier dato destacable relacionado con la actividad de la Fiscalía en ese año.

IV. Memorias de las Fiscalías de ámbito nacional

Por último conviene señalar que las especiales circunstancias que concurren en las Fiscalías de ámbito nacional -Fiscalía del Tribunal Supremo, Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, Fiscalía del Tribunal de Cuentas, Fiscalía de la Audiencia Nacional, Fiscalía Especial para la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas y Fiscalía Especial para la represión de los delitos económicos relacionados con la corrupción- imponen que en sus respectivas Memorias, sin perjuicio de ajustar en la medida posible su estructura a la ya expuesta, se recojan aquellas cuestiones específicas de la actividad y materias propias de cada una de ellas.

No cabe ahora establecer una relación de las cuestiones que ineludiblemente cada una de estas Fiscalías debe abordar en sus respectivas Memorias. La indicación de los principales sucesos en la evolución jurisprudencial de las diferentes Salas del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, las funciones de fiscalización y enjuiciamiento desplegadas en la jurisdicción contable, la actividad de la Fiscalía en la persecución de los fenómenos terrorista, tráfico de drogas y corrupción, el análisis de los indicadores más importantes en materia de drogas, o la actividad y relaciones en el plano internacional, por sólo citar algunas materias, constituyen puntos esenciales de los que deben seguir dando cumplida y exhaustiva cuenta las Memorias de estas Fiscalías.