

DOCTRINA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Instrucción 1/2003, de 7 de abril, sobre aspectos organizativos de las Fiscalías y sus adscripciones con motivo de la reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Referencia: FIS-I-2003-00001

I. Introducción

La reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal por Ley 38/2002 y Ley Orgánica 8/2002, ambas de 24 de octubre, en aras a lograr una mayor agilización de los procedimientos penales y dotarles de mecanismos de aceleración, introduce en nuestro ordenamiento jurídico un nuevo proceso especial para «enjuiciamiento rápido» de determinados delitos, modifica el régimen jurídico del procedimiento abreviado y del juicio de faltas, y otorga un tratamiento singular a la figura procesal de la conformidad; con un alcance reductor de la penalidad muy cualificado en determinados supuestos.

Con razón dice la Exposición de Motivos de la Ley 38/2002 que la nueva regulación nace con vocación de producir un giro en los hábitos de nuestra Administración de Justicia, y que el Ministerio Fiscal cobra un destacado protagonismo y particular responsabilidad en la eficacia de la reforma.

Efectivamente, el juicio rápido con instrucción concentrada ante el Juzgado de guardia y participación activa del Ministerio Fiscal (art. 797.1), comporta un cambio en la manera de actuar ante los órganos del orden jurisdiccional penal, haciendo pivotar sobre el Ministerio Público una parte esencial de la efectividad de la reforma.

Ese giro en los modos de intervención procesal del fiscal afecta también a la estructura organizativa de las Fiscalías y sus Adscripciones Permanentes, a la oficina fiscal, a los medios personales auxiliares y materiales con que cuenta.

La actual planta del Ministerio Fiscal, concentrada principalmente en las capitales de provincia y poblaciones sede de Adscripciones, precisa adaptarse a la reforma, a las exigencias de una continua y más inmediata intervención ante los numerosos y diseminados órganos judiciales.

Próxima la entrada en vigor de la Ley, estas circunstancias obligan a reconsiderar algunos aspectos del funcionamiento interno del Ministerio Fiscal, de las Fiscalías y Adscripciones, de sus integrantes, de la organización, control y registro de los procedimientos en la oficina fiscal. De ahí la conveniencia de elaborar esta Instrucción, sin perjuicio de hacer frente en momento ulterior a cuantas otras cuestiones la experiencia de aplicación diaria de la ley pueda deparar, o a su reconsideración.

II. Organización de las Fiscalías: medios personales y servicios

1. Introducción

De lo expuesto, resulta la repercusión de la reforma procesal en el funcionamiento y organización de las Fiscalías, en el servicio de orden penal que desde ellas se presta, y en la intervención de los fiscales ante los órganos judiciales.

Necesario es reconocer que la efectividad de la reforma solo será posible merced al esfuerzo y dedicación de los miembros del Ministerio Fiscal en superar el reto de adaptación que el cambio legislativo supone.

Falto aún el desarrollo reglamentario exigido por el Estatuto de 1981, siendo difícil la aplicación del Reglamento de 1969 al no contemplar la realidad actual del Ministerio Fiscal, y supliendo sus insuficiencias la Fiscalía General del Estado por medio de Instrucciones y Circulares, la adaptación de los órganos fiscales a la reforma procesal penal exige cambios en el funcionamiento del Ministerio Fiscal y Fiscalías, haciendo necesario reconsiderar el número y dotación de las actuales Adscripciones para su incremento en un futuro próximo, reordenando organización y plantillas en correspondencia con la distribución territorial de la organización judicial.

En esta línea, la figura de los «Fiscales Delegados de la Jefatura» que pretende instaurar la próxima reforma del Estatuto del Ministerio Fiscal, puede contribuir a tal objetivo de adaptación.

Mientras tanto, la próxima entrada en vigor de la reforma procesal hace preciso revisar cometidos, aprovechar los medios personales del Ministerio Fiscal, y variar la planificación de sus servicios.

2. Servicio de Guardia en las Fiscalías

Por Acuerdo Reglamentario 2/2003, de 26 de febrero, el Pleno del Consejo General del Poder Judicial ha modificado el Reglamento 5/1995, de aspectos accesorios de la actuaciones judiciales, en lo relativo a los servicios de guardia.

El Acuerdo del Consejo impone el diseño de un nuevo sistema de guardias -muy pormenorizado- para afrontar las actuaciones judiciales que se derivan de la tramitación de los juicios rápidos, del enjuiciamiento inmediato de determinados delitos en caso de conformidad y enjuiciamiento de las faltas, a la vez que atender adecuadamente al resto de actuaciones y diligencias propias del servicio de guardia. Diferencia distintos grupos de servicios de guardia en función al número de Juzgados con que cada partido judicial cuenta, aunque en síntesis se puede hablar de:

- a) Servicio de Guardia de 24 horas y de enjuiciamiento diario de faltas.
- b) Servicio de Guardia ordinaria de 48 horas y de enjuiciamiento diario de faltas.
- c) Servicio de Guardia semanal y de enjuiciamiento diario de faltas.
- d) Servicio de Guardia durante ocho días.
- e) Servicio de Guardia permanente en partidos judiciales con un único juzgado de primera instancia e instrucción.

El nuevo diseño provocado por la reforma procesal, que refuerza sensiblemente el actual sistema de guardias de los Juzgados de Instrucción, afecta directa y notablemente a las Fiscalías, que han de adaptarse al sistema de guardia de los correspondientes órganos judiciales de su territorio.

La prestación del Servicio de Guardia, en correspondencia con lo dispuesto en el reformado art. 42.1 del Reglamento 5/1995, es obligatoria para los miembros del Ministerio Fiscal y su personal auxiliar, y la presencia en las guardias de 24 y 48 horas de duración, como en aquellas que impongan un régimen de permanencia, se acomodará al régimen establecido en el Reglamento para el titular del órgano judicial y su personal auxiliar, realizándose en iguales condiciones de permanencia y disponibilidad. La guardia la prestarán tanto fiscales como órganos judiciales de guardia se hayan constituido en la provincia con las excepciones que luego se indicarán.

El Fiscal Jefe, en todo caso, por razones de organización de la Fiscalía podrá encomendar específicamente este cometido a determinados fiscales o funcionarios auxiliares.

La reforma procesal y el sistema de asignación de guardias involucra en el proceso a un mayor número de fiscales ante la participación activa y concentración de actuaciones que la reforma pretende se produzca durante el servicio de guardia en los Juzgados de Instrucción, debiendo atender el fiscal especialmente la tramitación de las diligencias urgentes y procedimiento de enjuiciamiento rápido, formulando en su caso escrito de acusación.

La guardia deberá llevarse a cabo con carácter general por el fiscal adscrito al Juzgado, aunque el Fiscal Jefe puede acordar la alteración de este sistema cuando la organización de la Fiscalía así lo requiera.

En las guardias diarias de 24 ó 48 horas, a su término, el Fiscal que haya permanecido prestando el servicio desde las 21 horas hasta las 9 de la mañana, a la vista de las circunstancias y condiciones de especial penosidad en que el mismo se haya desarrollado, podrá, previa comunicación al Fiscal Jefe, dejar de asistir al despacho el propio día de la conclusión de la guardia.

El proyecto de orden ministerial regulador del servicio de guardias ha previsto un número de fiscales de guardia paralelo al de órganos judiciales, aunque se prevé que el Fiscal Jefe, para la mejor organización de los servicios, pueda acordar que un fiscal simultanee el servicio de guardia de dos partidos judiciales, siempre que el régimen establecido para los mismos sea de disponibilidad y nunca de permanencia. Igualmente ha dispuesto para los servicios de guardia semanal un sistema de guardia de permanencia igual que el establecido para los Juzgados, pero faculta también a los Fiscales Jefes -en atención a la menor carga de trabajo de algunos de ellos y sistema organizativo de Fiscalía- para sustituir la permanencia por un régimen de disponibilidad, simultaneando este servicio de guardia con la realización de otras tareas, facilitando su cumplimiento y restantes servicios de Fiscalía.

Personal auxiliar de Fiscalía colaborará con el fiscal de guardia. Uno de ellos colaborará en el servicio de guardia de permanencia para enjuiciamiento inmediato de faltas, y en los partidos judiciales donde no haya sede de Fiscalía asistirá al fiscal alguno de los funcionarios auxiliares del Juzgado de guardia, que designará el Secretario Judicial.

3. Planificación de los servicios en las Fiscalías

La planificación y organización de los servicios a que debe asistir el fiscal es otro aspecto que juega un papel fundamental para que pueda llevarse a efecto la reforma procesal penal, dado que la plantilla de fiscales es muy inferior a la de titulares de órganos judiciales. La citación del fiscal para comparecer a dispersos actos judiciales de los plurales y disgregados órganos judiciales podría impedirlo.

Para evitar estas disfunciones, la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal (disposición adicional primera) acordó que el Consejo General del Poder Judicial dictara un Reglamento para ordenar coordinadamente con el Ministerio Fiscal los señalamientos de juicios orales de procedimientos rápidos por los Juzgados de guardia ante los Juzgados de lo Penal (800.3). Similar previsión recoge para el juicio de faltas (965.2), para ordenar los servicios de guardia de los Juzgados y practicar citaciones coordinadamente con la Policía Judicial, y para citar a comparecencia en el juicio de faltas (962.4 y 796.2).

En ejecución de aquel mandato, el Consejo por Acuerdo 2/2003, de 26 de febrero, modifica el Reglamento 5/1995 de servicios de guardia, y además de diseñar un nuevo sistema de guardias judiciales, exige la adopción de determinadas medidas de coordinación que incidirán de manera positiva en la concentración de esfuerzo que exige la intervención del Ministerio Fiscal.

El deber de coordinación tiene las siguientes manifestaciones:

- El art. 47.2: el señalamiento de los juicios ante los juzgados de lo penal se realizarán conforme a una agenda programada de señalamientos, en un turno semanal de lunes a viernes.
- El art. 47.4: el establecimiento de protocolos de colaboración de ámbito provincial en el seno de las Comisiones de Policía Judicial y de ámbito de partido judicial.
- El art. 47.5: creación de la Comisión mixta de seguimiento de los Juicios rápidos.

-El art. 57.2: participación de la Fiscalía en determinar los días de relevo de los Juzgados en servicio de guardia en partidos judiciales con ocho o más Juzgados de Instrucción.

-El art. 58.1: los Juzgados que prestan servicio de guardia de ocho días, dedicación del octavo día para enjuiciamiento de faltas y celebración de audiencias del art. 798 y 800 LECrim. en causas sin detenido.

-El art. 59.2: elaboración de un calendario mensual anticipado, con concentración de las actuaciones que requieran presencia del fiscal, en partidos judiciales con un único Juzgado en servicio de guardia permanente.

Las Fiscalías a través de estos mecanismos deben actuar procurando se introduzca la máxima racionalidad en los servicios, señalamiento de vistas y comparecencias, que exijan la intervención del fiscal ante los diversos órganos judiciales de su territorio. A tal efecto se deberá remitir a la Inspección Fiscal las actas de constitución de las referidas Comisiones o los protocolos firmados con indicación de los acuerdos adoptados. Lo que tendrá especial trascendencia en los casos a que nos referiremos a continuación.

Parece incuestionable que la mayor dificultad para hacer frente a las exigencias de la reforma, se puede presentar en juzgados de localidades con elevada carga de trabajo donde no existe sede de Fiscalía, lo que necesariamente va a suponer unos servicios de guardia con múltiples asuntos a atender a través del procedimiento de enjuiciamiento rápido. Prácticamente todos estos juzgados estarán sometidos al sistema de guardia de 8 días de duración (art. 58 Reglamento 5/95).

En este sistema el C.G.P.J. ha diferenciado dos modalidades, una para partidos judiciales con Juzgados de Instrucción puros (en número inferior a 8) y partidos judiciales con jurisdicción mixta que cuenten con mas de tres juzgados, donde establece un sistema de guardia de permanencia, de 9 a 14 horas y de 17 a 20 horas de lunes a sábado, y de 10 a 14 los domingos y festivos. Y otra, para partidos judiciales con jurisdicción mixta que cuenten con dos o tres juzgados de primera instancia e instrucción, estableciendo un sistema de guardia de disponibilidad, fuera de la jornada ordinaria de trabajo.

La diversidad de partidos judiciales que se corresponden bajo este sistema de prestación del Servicio de Guardia hace sumamente difícil establecer unas normas comunes.

Hay que tener en cuenta que bajo este modelo de guardias puede haber Adscripciones Permanentes donde la plantilla de fiscales no sea suficiente para cubrir todos los Servicios de Guardia de los juzgados de su ámbito territorial. En estos casos, el Fiscal Jefe deberá encomendar la realización de la guardia a cualquiera de los fiscales que componen la plantilla de la Fiscalía, sean de la capital o de otra Adscripción Permanente, completando así el número de fiscales suficiente para cubrir el servicio en todo el ámbito territorial de la Adscripción Permanente.

Este Servicio de Guardia requerirá, en cualquier caso, una especial atención por parte del Fiscal en el octavo día -coincidiendo dos fiscales de guardia-, en el que con horario de 9 a 14 horas y de 17 a 20 horas, se llevarán a cabo las audiencias de los arts. 798 y 800 que durante la semana se hayan programado, y la realización de los juicios de faltas.

Una vez que las Fiscalías determinen conforme a sus necesidades el sistema de guardia procedente en los diversos partidos judiciales de su territorio, cumplimentarán y remitirán a la Inspección Fiscal la ficha de servicio de guardias que se adjunta a esta Instrucción, y elaborarán un cuadro de servicio de guardias para atender los órganos judiciales del territorio, de manera que los fiscales puedan conocer anticipadamente los días que deberán prestar servicio.

Igualmente, por cada de guardia a su finalización se cumplimentarán los modelos impresos de asistencia que se detallan en los Anexos I y II de esta Instrucción.

Se recuerda el deber de remitir a la Inspección Fiscal las actas de Juntas -ordinarias o extraordinarias- que se celebren en cuanto se proceda a su redacción y firma, lo que debe tener lugar a la mayor brevedad posible.

Especialmente cuidarán enviar los Fiscales Jefes las actas de Juntas convocadas ante la entrada en vigor de la reforma procesal de 2002.

4. Reparto de trabajo en las Fiscalías

El nuevo reparto de trabajo entre los Fiscales, consecuencia de la redistribución de servicios, ha de ser lo más equitativo posible, constituyendo objetivo de la organización de Fiscalía el procurar la mejor prestación del servicio público a la Justicia. Para ello, serán factores a tener en cuenta: los diferentes días que se presta la guardia y su número, la carga que supone el distinto servicio de guardia (celebración juicio de faltas o atención a la tramitación e instrucción de procedimientos por delitos), el lugar donde se presta (en la capital, en sedes de Adscripciones, en otras localidades) y su diversa retribución.

La distribución equitativa del trabajo es exigida por el Reglamento de 1969 (art.108). En cada Fiscalía es diferente la situación geográfica y número de órganos judiciales y partidos, la carga de trabajo, número de fiscales y Adscripciones Permanentes, pero los servicios de guardia a prestar son relativamente equivalentes en todas ellas.

La distribución del trabajo entre los fiscales de plantilla y la organización de los servicios es competencia del Fiscal Jefe de cada órgano fiscal (art. 18.1 del Estatuto y 108 Reglamento), oída la Junta de Fiscalía. No obstante, de existir discrepancias, quienes se consideren perjudicados -por falta de equidad- pueden acudir al Consejo Fiscal para revisión y, en su caso, modificación de los criterios adoptados (art. 14.1.h. y 24 del Estatuto, 110 Reglamento, Instrucción 1/1987).

La ejecución del servicio de guardia debe rentabilizar la dedicación del fiscal que lo presta. En algunos casos debe permitir variar el habitual régimen de reparto de trabajo para atribuirle al fiscal de guardia otros servicios que señale el Juzgado durante esos días (sea materia civil o penal).

Por ejemplo, cuando el Reglamento 5/1995 trata el servicio de guardia que se prestará en los partidos judiciales con un único Juzgado de Primera Instancia e Instrucción (art. 59), previene que se concentrará en unas mismas fechas todas aquellas actuaciones que requieran la presencia del Ministerio Fiscal, juicios de faltas y audiencias de los arts. 798 y 800. Parece lógico que el fiscal de guardia, durante la semana que preste el servicio, intervenga en todas las actuaciones ante ese Juzgado, aunque no sean de estricta naturaleza penal.

En línea con la idea de rentabilizar la dedicación de los fiscales, debe establecerse en Fiscalías y Adscripciones el principio general de vinculación del fiscal al procedimiento informado anteriormente. Esta vinculación será hasta finalizar la calificación de la causa, aunque el fiscal se traslade a otro servicio o destino dentro de la misma Fiscalía o Adscripción. La medida comportará mayor estabilidad en el mantenimiento del destino dentro de las Fiscalías, y asegura la uniformidad de criterio.

III. Adscripciones permanentes de las Fiscalías

La Exposición de Motivos de la Ley 38/2002 describe que el proceso especial de enjuiciamiento rápido por delitos tendrá especial impacto en las grandes ciudades, aunque está pensado para que pueda y deba ser aplicado en todos los partidos judiciales de España, con independencia de su tamaño e índice de delincuencia.

De otra parte, la aceleración de la Justicia penal que pretende la reforma procesal ha afectado también al enjuiciamiento de las faltas para permitir que, en no pocos casos, el juicio se celebre de inmediato ante el propio Juzgado de guardia o en un breve plazo.

Todo ello incide sensiblemente en la organización del Ministerio Fiscal, que se encuentra distribuido en el territorio de manera muy diferente a los órganos de la Carrera Judicial, siendo el número de fiscales muy inferior. No existe un fiscal por cada órgano judicial.

La plantilla del Ministerio Fiscal, aparte las de órganos fiscales de ámbito nacional, se concentra en las capitales donde tienen su sede los Tribunales Superiores de Justicia y las

Audiencias Provinciales (art. 19 Estatuto), y en las ciudades sede de las Adscripciones Permanentes que se determinen reglamentariamente (art. 18 Estatuto).

Adscripciones Permanentes existen en las dos Ciudades Autónomas, en localidades con un importante número de habitantes o que disponen de Juzgado de lo Penal, en poblaciones muy distantes de la capital sede de la Fiscalía, y en la mayoría de las islas. Su creación comenzó en 1989, y el número actual de Adscripciones -muy inferior al de partidos judiciales- asciende a 76 (RD 995/2002). Las plazas de fiscales con destino en ellas es de 381.

Frecuentemente, el extenso ámbito territorial que abarca la Adscripción no permite a los fiscales de sus plantillas prestar servicio adecuado a los órganos judiciales que lo integran. Por otra parte, los destinos fiscales en Adscripciones tienen una asignación económica relativamente inferior que los de Fiscalías.

También con más facilidad se producen vacantes en sus plantillas, y la cobertura con fiscales sustitutos resulta más duradera. Todo ello hace necesario que desde Fiscalía muchas veces deba atenderse algunos de los órganos judiciales de las Adscripciones.

La situación descrita puede incrementarse con la entrada en vigor de la reforma, lo que supondrá un plus de mayor intervención fiscal ante los órganos judiciales penales, últimamente impuesta también por el legislador en áreas distintas a la estrictamente penal.

Muchas Adscripciones no son autosuficientes y habrán de colaborar con ellas fiscales de la capital. Las vacantes por traslado de fiscales en los concursos, o la simple ausencia del fiscal titular por enfermedad o disfrute del permiso de vacaciones, repercute más significativamente en la organización del trabajo en la Adscripción.

Aunque las plazas de fiscales en Adscripciones son distintas de las de Fiscalía, los fiscales destinados en ellas dependen a todos los efectos de ésta y de su Fiscal Jefe, quién les puede encomendar también -cuando las necesidades del servicio así lo aconsejen- el ejercicio de funciones ante órganos distintos de los radicados en la Adscripción a que estén destinados (art. 3 RD 671/1989; art. 2 RD 1980/82; y art. 2 RD 298/1996).

De igual manera, todos los fiscales destinados en la sede de una Fiscalía tienen competencia para actuar -por orden del Fiscal Jefe respectivo- ante cualquier órgano judicial de la provincia, incluidos los radicados dentro del ámbito territorial de las Adscripciones Permanentes (art. 2 párrafo segundo RD 298/1996).

Esta última previsión legal es concreción de la regla que otorga a los miembros del Ministerio Fiscal capacidad para actuar en cualquier punto del territorio de la Fiscalía (art. 20 Estatuto), pudiendo el Fiscal Jefe acordar su adscripción temporal ante órgano judicial con sede distinta al de la respectiva Fiscalía (art. 21 Estatuto).

La necesidad de apoyar desde las Fiscalías la actuación de los fiscales de Adscripciones Permanentes -no solo en las guardias- resulta inexcusable, más en estos momentos, ante los numerosos servicios a prestar y la insuficiente dotación de muchas de ellas para llevarlo a efecto.

Las Adscripciones no constituyen apéndice diferenciado de las Fiscalías, forman parte integrante de las mismas, y no pueden quedar abandonadas a su suerte, como tampoco los fiscales con destino en ellas, titulares o sustitutos.

El entendimiento de esa responsabilidad hace que los Fiscales Jefes deban adoptar cuantas medidas permitan el efectivo cumplimiento de los cometidos del Ministerio Fiscal en el íntegro ámbito territorial de cada Fiscalía, planificando los servicios y aprovechando adecuadamente los medios personales disponibles sin exclusión, con equitativo reparto de trabajo entre los fiscales, sean de capital o Adscripción, de manera que el reparto aún ponderando la realidad del destino en Adscripciones Permanentes, evite sobrecargas derivadas de una estricta concepción de distribución meramente territorial.

El despacho de procedimientos de Juzgados del ámbito de la Adscripción desde Fiscalía, el destacamento temporal de fiscales en apoyo del trabajo desarrollado en aquellas, la designación de fiscales de la capital -normalmente con mayor experiencia- para coordinar o

dirigir la actividad en la Adscripción, una mayor proximidad de Fiscalías y mandos superiores con los integrantes de las Adscripciones y sus problemas... pueden configurar algunas de esas medidas.

Esta actividad de apoyo, a su vez, podría tener una adecuada consideración vía asignación del complemento de productividad cuando reglamentariamente se establezca.

IV. Cumplimiento de plazos

La inmediatez y aceleración en la respuesta estatal ante la delincuencia es una de las finalidades primordiales que persigue la reforma procesal, como dice la Exposición de Motivos de la Ley 38/2002. Este objetivo aparece firmemente desarrollado en la ley cuando considera los plazos en que los fiscales deben despachar los procedimientos.

Uno de los deberes primordiales del fiscal es actuar con prontitud (art. 48 Estatuto). Los Fiscales Jefes, por corresponderles la dirección y jefatura de la Fiscalía respectiva (art. 22.4 Estatuto), tienen entre sus deberes el comprobar posibles retrasos en el despacho de causas (art. 114 párrafo 4º Reglamento 1969), circunstancia que puede originar responsabilidad disciplinaria.

La Fiscalía General del Estado ha manifestado en numerosas ocasiones que la falta de celeridad en la tramitación de los procedimientos penales incide en el derecho constitucional a un proceso público sin dilaciones indebidas, y que siendo el Fiscal garante de los derechos fundamentales, tiene la obligación institucional de hacer desaparecer las razones de tal tardanza.

El elogiado principio de celeridad, informador del nuevo procedimiento «rápido», exige la formulación oral o escrita de la acusación provisional del fiscal de manera inmediata, o bien en el plazo improrrogable de dos días, una vez abierto el juicio oral (art. 800.2 y 4). De no llevarse a efecto, el art. 800.5 contempla un requerimiento al superior jerárquico del Fiscal para que en dos días presente el escrito que proceda, entendiéndose que de no hacerlo considera procedente el sobreseimiento libre.

También el nuevo art. 781.2, en el procedimiento abreviado, exige del Fiscal -al trasladarle las diligencias previas- la petición de apertura del juicio oral formulando escrito de acusación o el sobreseimiento de la causa dentro del plazo de diez días, susceptibles de prórroga por otro periodo igual a instancia del Ministerio Fiscal previa información a su superior jerárquico.

El apartado 3 del mismo art. 781, previene que si el Ministerio Fiscal no presenta el escrito en el plazo anterior, el Juez de Instrucción requerirá al superior jerárquico del Fiscal actuante, para que en el plazo de diez días presente el escrito que proceda, dando razón de los motivos de su falta de presentación en plazo.

El particular tratamiento legal del control judicial de estos plazos (efecto preclusivo a modo de sanción, sobreseimiento libre sobreentendido contrario a opuesta manifestación inmediatamente anterior, requerimientos, dación de motivos...), hace que los fiscales deban observar especial esmero en no superar los tiempos señalados en ambos procedimientos, para evitar que las drásticas consecuencias recogidas en esos preceptos puedan desencadenarse.

La oportuna comunicación de los fiscales con la superioridad dando cuenta de la imposibilidad de cumplir los plazos legales, y la coordinación de los servicios, debe evitar la aparición de sorpresivos requerimientos, y permitir que los Fiscales Jefes adopten cuantas medidas sean procedentes para -desplegando un esfuerzo institucional- hacer frente de la manera más eficaz al despacho de esas causas, como a continuación se señala y sin perjuicio de cuantas otras se estimen, supliendo deficiencias en los servicios que las Fiscalías establecerán para acomodar su operatividad a las exigencias legales.

En los procedimientos abreviados, cuando el fiscal considere insuficiente el plazo de diez días previsto en el art. 780 para calificar la causa (por su complejidad, por la acumulada remisión de otros procedimientos del Juzgado en la misma o inmediatas fechas...), expondrá por escrito los motivos que lo impiden al Fiscal Jefe o a quién éste haya delegado, proponiendo solicitar prórroga del plazo.

En estos casos, por regla general y para cada procedimiento penal, se cursará al Juzgado la petición de prórroga por diez días prevista en el artículo 781.2, pero el Fiscal Jefe o el fiscal coordinador en quién se delegue controlará que el fiscal encargado despacha la causa prorrogada en tiempo.

Si las circunstancias lo exigieren, o de cumplirse la previsión del apartado 3 del art. 781, como medida excepcional de apoyo, el Fiscal Jefe podrá designar a cualquier fiscal titular -valorando su idoneidad- para colaborar en el despacho de causas de otros miembros de la plantilla, haciendo uso de la facultad prevista en el art. 26 del Estatuto, oída la Junta de Fiscalía. Se recuerda que la Instrucción 1/1995 contempló la posibilidad de designar fiscales -como órganos de apoyo- asistiendo en la ejecución de su cometido a los Fiscales Especiales Antidroga (Coordinadores a nivel autonómico y a nivel provincial).

En los procesos especiales para enjuiciamiento rápido, de no constituirse acusación particular, la ley exige la formulación inmediata de la acusación provisional, oralmente o por escrito, en la comparecencia sucesiva y única prevista en los arts. 798 y 800. De existir acusación particular, se otorga un plazo de dos días para tal fin.

La respuesta por tanto debe ser inmediata o en plazo legal exiguo.

En el primer caso (acusación particular inexistente) que será el más frecuente, en cuanto se reciba en el servicio de guardia de Fiscalía la copia del «específico atestado policial» que pueda originar la apertura de diligencias urgentes, se procederá a su estudio por el fiscal de guardia, siendo prioridad los que tengan detenidos que se pongan a disposición judicial, de manera que pronto pueda aventurarse por la entidad de los hechos investigados la posibilidad de tramitar diligencias urgentes y formular acusación provisional en procedimiento para enjuiciamiento rápido.

En estos casos, cuando sea preciso, se contará con el apoyo que puedan prestar los restantes fiscales de guardia del territorio, o con el fiscal específico de apoyo que el Fiscal Jefe pueda designar al efecto.

La Circular 1/2003, de la Fiscalía General del Estado, destaca la importancia de la presencia física del fiscal en la práctica de las diligencias urgentes, y que la «participación activa» (797.1) habilita otros cauces distintos -especialmente en partidos judiciales en los que no existe deber de residencia del fiscal- a través de la utilización de medios tecnológicos, que permitirán convertir su ausencia física en presencia jurídica, como contempla el art. 3 del Proyecto de Ley de modificación del Estatuto del Ministerio Fiscal.

La Circular recuerda la vigencia del art. 202 L.E.Crim. en nuestro ordenamiento jurídico, y la posibilidad de aportación, aún tardía, del correspondiente acta de acusación cuando la falta de presentación obedezca a disfunción organizativa.

Los Fiscales Jefes deberán poner en conocimiento de la Inspección Fiscal los requerimientos que puedan dirigir los Jueces de Instrucción por traspasar en los procedimientos los plazos previstos (arts. 781.3. y 800.5), con breve resumen del incidente y su resolución, así como del uso que se haga del art. 26 del Estatuto. La asignación del complemento de productividad -cuando reglamentariamente se establezca- podrá considerar el trabajo de los fiscales que colaboren en actualizar causas.

El apartado 3 del art. 781 alude al superior jerárquico del Fiscal actuante como destinatario del requerimiento judicial. Por tanto, el receptor del requerimiento será el Fiscal Jefe de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia o de la Audiencia Provincial según que el fiscal que demore el despacho del procedimiento sea de una u otra plantilla.

De ser el Fiscal Jefe de una Audiencia Provincial el encargado del despacho de la causa, es su superior el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma. De serlo el Fiscal Jefe de un Tribunal Superior de Justicia, su superior jerárquico es el Fiscal General del Estado. El criterio se ajusta a la interpretación sostenida en la Instrucción 5/1989, sobre el Ministerio Fiscal y los Tribunales Superiores de Justicia, que entiende que los Fiscales Jefes de Tribunales Superiores de Justicia constituyen escalón intermedio entre los Fiscales Jefes de Audiencias Provinciales y el Fiscal General del Estado.

V. Registro de causas penales y estadística

1. Registro

Ante la importancia del transcurso de los plazos, cobra especial interés la acreditación de la fecha en que los procedimientos penales tienen entrada en Fiscalía, así como la rápida puesta a disposición del fiscal para despacho, una vez registrado.

A la tarea de registro de entrada y salida de procedimientos deberá darse prioridad en la Secretaría fiscal.

El día en que tenga lugar la recepción efectiva del procedimiento en Fiscalía debe quedar reflejado en los asientos de los libros o soportes informáticos de la oficina fiscal (art. 112 y siguientes Reglamento Ministerio Fiscal 1969), sin que haya impedimento para acreditar esta fecha al personal del órgano judicial remitente.

Un acto de constancia de esta naturaleza puede realizarse por el auxiliar de Fiscalía encargado de canalizar la tramitación del procedimiento, por quién ejerza las veces de secretario o se halle autorizado (art. 106 Reglamento 1969, 25 y 41 Ley 30/92). Del sistema obligatorio de registro se deriva el derecho a obtener copia sellada de los documentos presentados ante cualquier organismo (arts. 38 y 35 c. ley 30/1992).

La Consulta 3/1994 de la Fiscalía General del Estado, sobre notificaciones por correo al Ministerio Fiscal, entendió que «la firma estampada por un miembro del personal auxiliar de la Fiscalía en el acuse de recibo acredita que el testimonio de la resolución se ha recibido en Fiscalía, y esa es la fecha relevante».

Las actuaciones judiciales del nuevo procedimiento especial para el enjuiciamiento rápido de delitos se registrarán como «diligencias urgentes» (art. 797), abriéndose a tal efecto el correspondiente libro o soporte informático para constancia en sus asientos de los diversos trámites e intervención del fiscal.

A las diligencias urgentes se abrirá carpetilla, guardando en su interior cuanta documentación genere, y especialmente copia de los escritos de acusación o del acta judicial que recoja su formulación en forma oral, copia de los dictámenes de sobreseimiento o de petición de diligencias.

Las actuaciones judiciales relativas a delitos que han de enjuiciarse por procedimiento abreviado seguirán registrándose como «diligencias previas» (nuevo art. 774), guardando en el interior de la carpetilla abierta al procedimiento copia de los dictámenes del fiscal.

Los juicios de faltas incoados por cada Juzgado de Instrucción se registrarán en libro o soporte informático, debiendo constar los que se celebren con intervención del Ministerio Fiscal. En los asientos se guardará espacio para reflejar el hecho infractor, la fecha de celebración de la vista cuando tenga efectivamente lugar (lo que deberán comunicar los fiscales asistentes), y el sentido de la sentencia. En el mismo asiento se hará constar el archivo provisional o definitivo de la ejecutoria. De esta manera, las Fiscalías controlarán el regular dictado de sentencias y su ejecutoria.

2. Estadística

Los datos estadísticos correspondientes a incoación, calificaciones, juicios, sentencias, grado y porcentaje de conformidad, en diligencias urgentes y nuevo procedimiento rápido, habrán de ser recogidos junto con los otros datos de procedimientos que deben tratar las Memorias de las diversas Fiscalías, a los que alude la Instrucción 7/2001 FGE, sobre elaboración de la Memoria Anual.

VI. Visados

Para garantizar la unidad de actuación de los miembros del Ministerio Fiscal, y como medida de control interno, el Reglamento de 1969 estableció la figura del visado.

El art. 116 párrafo 2º exige que los proyectos de calificación sean visados y corregidos o aceptados por el Fiscal Jefe, que adoptará las medidas pertinentes para que la conclusión primera de la calificación fiscal responda a la realidad del procedimiento, y para que las demás conclusiones sean perfecta aplicación del derecho positivo a lo afirmado en la primera.

El visado permite corregir errores y subsanar omisiones, aunque siempre debe contrastarse el texto definitivo -impreso o pasado a máquina una vez visado- con el del proyecto, recayendo la responsabilidad sobre el fiscal firmante del escrito que se incorporará a la causa penal.

La Instrucción 1/1987, sobre normas de funcionamiento interno del Ministerio Fiscal, dedicó un capítulo al visado, indicando que la unidad de criterio en la actuación de los fiscales hace necesaria su conservación. Reconociendo la realidad compleja de las grandes Fiscalías y previendo las Adscripciones, autorizó a los Fiscales Jefes a delegar la función de visado de escritos en la forma que más se adecuase a las características de cada órgano, con constante contacto de estos fiscales delegados con el Jefe.

La Instrucción 6/1992, sobre aplicación de la Ley 10/1992 de medidas urgentes de reforma procesal, mantuvo la exigencia del visado -de acuerdo con la estructura organizativa de cada Fiscalía- en las calificaciones que hubieran de presentarse ante el servicio de guardia (anterior art. 790.1).

La Instrucción 2/2000, sobre aspectos organizativos de las Secciones de Menores de las Fiscalías, impone el deber de visar -aún por delegación- los escritos de alegaciones de los expedientes de menores (de igual forma que las calificaciones en los procesos de mayores) y las solicitudes de sobreseimiento, considerando su conveniencia en los desistimientos del art. 18 de la Ley Orgánica 5/2000.

Pese al incremento de plantillas producido durante los últimos años, la actividad de control que implica el visado sigue siendo hoy día fundamental para lograr el mantenimiento de la unidad de criterio en las Fiscalías. La magnitud de las Fiscalías -se reitera- hace que el deber de visado del Fiscal Jefe deba delegarse a veces en otros fiscales, instándose a que en estos casos su número sea el más reducido posible.

El dictamen de visado debe efectuarse con prontitud (art. 48 Estatuto). El visado, y en su caso la subsiguiente corrección de calificaciones, han de respetar los plazos de evacuación de los procedimientos, que no quedan legalmente suspendidos por motivo del control reglamentario de Fiscalía. Por ello, caso de retrasarse el visado de procedimientos más de siete días, deberán los Fiscales Jefes poner en conocimiento de la Inspección Fiscal las razones que lo determinan.

El Fiscal Jefe -al margen de la conveniencia de mantener algunos visados para sí- coordinará a los fiscales en quienes haya delegado la tarea de visado para mantener criterios homogéneos en su función.

Frecuentemente, el Teniente Fiscal está encargado de efectuar tareas de visado, y en época de vacaciones o cuando reglamentariamente proceda le corresponde sustituir al Fiscal Jefe en esta función (art. 22.4 Estatuto).

La mejor preparación jurídica del fiscal designado debe ser causa determinante para encomendar el cometido de visado.

El visado de causas de las Adscripciones puede realizarse desde la sede de la Fiscalía, remitiendo los proyectos de calificación vía fax o por cualquier otro medio, pero igualmente rápido. También podrá encargarse un fiscal coordinador de la Adscripción, u otro fiscal en quién el Jefe delegue, debiendo contrastar ambos cuantas cuestiones controvertidas se planteen.

El Proyecto de Ley que modifica el Estatuto del Ministerio Fiscal, de 2002, prevé la novedosa figura de los «Fiscales Delegados de Jefatura» (anteponiendo esta expresión a otras como decanos o coordinadores), nombrados por el Fiscal General del Estado, a propuesta del Fiscal Jefe respectivo, oído el Consejo Fiscal, con el fin de asumir funciones de dirección y coordinación específicamente encomendadas (art. 22). Los Fiscales Delegados de Jefatura parecen llamados -en su momento- a desempeñar tareas de visado.

El visado -con rúbrica y fecha en que tiene lugar- se reflejará en el proyecto de calificación aceptado que se guardará en la carpetilla (art. 116 Reglamento), sin perjuicio de poder quedar reflejado también en su carátula.

El fiscal encargado de la causa al que por disconformidad se le devuelva el proyecto de calificación, procederá a su inmediata rectificación. De disentir de la corrección, cuando el visado esté delegado y no se alcance acuerdo tras contrastar pareceres, a la mayor prontitud se acudirá al Jefe para resolver definitivamente la controversia. Pequeñas correcciones se subsanarán por el fiscal visador sin mayor espera.

Los fiscales encargados de visado darán cuenta al Fiscal Jefe de las cuestiones jurídicas que susciten dudas. Igualmente de los atrasos en despacho de causas que el visado permita detectar. Del retraso se advertirá al fiscal causante, sin perjuicio de cuantas otras actuaciones puedan derivarse.

Las diferencias de criterio entre fiscales encargados del visado se tratarán en junta de todos ellos, decidiendo el Fiscal Jefe sin perjuicio de elevar consulta en su caso a la Fiscalía General del Estado (art. 92.1.3º Reglamento).

El visado, por su relevante valor, no puede suprimirse, aunque es preciso adaptarlo a la inmediación y celeridad que pretende la reforma procesal.

En este sentido, las instrucciones internas de los Fiscales Jefes estableciendo criterios de actuación (art. 25 Estatuto) deben permitir homogeneizar la solución de cuestiones sustantivas y procesales que con mayor frecuencia suscita el despacho de causas, aunque no sustituyan la específica labor de revisión de cada proyecto de calificación.

Las instrucciones internas pueden recordar la obligada introducción de datos en las conclusiones de los escritos de acusación, fijar criterios ante cuestiones susceptibles de diferente apreciación, atender los específicos problemas de criminalidad de cada territorio, delimitar márgenes de penalidad a interesar, establecer criterios indemnizatorios...

Los fiscales procurarán remitir al Fiscal Jefe o al encargado del visado el proyecto de escrito de acusación antes de su presentación cuando reconozca los hechos delictivos el acusado (art. 779.1.5ª). Igualmente cuando formulen escrito en el juicio rápido en el plazo de dos días previsto en el art. 800.4.

Mayores dificultades de visado puede ofrecer la formulación de acusación provisional inmediata, oral o escrita, ante el juzgado de guardia en el juicio rápido (art. 801.2), y muchas veces ese control no será posible. En estos casos, el fiscal de guardia ajustará las calificaciones a los criterios fijados en las instrucciones internas y prácticas habituales de Fiscalía, debiendo dar cuenta posterior de los escritos presentados al órgano judicial para ser visado antes de la vista del juicio oral. Quedará copia de ellos, o del acta judicial que lo recogió, en la carpetilla interna abierta al procedimiento.

Los Sres. Fiscales extremarán el cuidado para que faltas de atención no trasciendan a los datos incorporados a las conclusiones. Alguna sentencia del Tribunal Supremo ha considerado la nulidad de la calificación fiscal por omisión de la petición de pena.

Para facilitar el visado, cabrá utilizar los medios tecnológicos disponibles: correo electrónico, teléfono, fax, videoconferencia... posibilidad de utilización enmarcada en el ámbito de los actos no estrictamente procesales que refiere la Instrucción 3/2002.

En fines de semana y festivos, en función del número de fiscales de guardia de cada territorio, las normas organizativas de cada Fiscalía podrán configurar un sistema que asegure la función de visado o consulta, con posible delegación en alguno de los propios fiscales de guardia en la provincia.

Por último, en aras de evitar dilaciones indebidas, se recuerda a los Fiscales Jefes la conveniencia de cuidar y controlar -incluso a través del visado- la petición de práctica de diligencias en el procedimiento abreviado (art. 780.2, anterior 790.1). La Circular 1/89 exigía que la solicitud solo se fundase en ausencia de datos que permitieran fijar o asegurar alguno de los elementos integrantes del tipo penal objeto de acusación, pero no en insuficiencia de

prueba, cuando ésta podía ser complementada en el juicio oral o en este podían confirmarse los datos. Igual cuidado debe merecer el informe del fiscal sobre insuficiencia de diligencias en el procedimiento de enjuiciamiento rápido (art. 798).

VII. Confección de extractos

El art. 116 del Reglamento de 1969 impone al fiscal que solicita la apertura del juicio y califica la causa, la obligación de confeccionar un extracto de las declaraciones de los acusados y testigos, de los informes de peritos y de la prueba documental, que ha de ser suficientemente expreso para que el fiscal asistente al juicio tenga conocimiento del contenido de dichos informes, declaraciones y actuaciones.

La Instrucción 1/1987, sobre normas de funcionamiento interno del Ministerio Fiscal, consideró tarea fundamental la elaboración del extracto, exigiendo redacción clara y un especial cuidado en su confección. De incorporar fotocopias, la adecuada ordenación debía permitir su fácil comprensión.

La Instrucción 2/2000, sobre aspectos organizativos de las Secciones de Menores, impuso la confección de extracto al efectuar el escrito de alegaciones, consistiendo en un somero resumen de la prueba al que el fiscal podía acompañar copia de diversa documentación (atestado, declaraciones, informes...), destacando en ella los apartados o párrafos procedentes para conseguir una adecuada y rápida comprensión.

La confección del extracto corresponde al fiscal que estudia y hace la calificación. Pretende procurar al fiscal asistente al juicio -frecuentemente distinto- un adecuado y rápido conocimiento de la prueba en la fase de instrucción del proceso, en texto relativamente breve, sin necesidad de reexaminar la causa.

Como su nombre indica, debe ser un resumen o compendio que sintetice significativamente los medios probatorios.

Sin embargo, la necesidad del extracto debe adaptarse a las novedades procesales que introduce la reforma, flexibilizando su realización.

El extracto carece de finalidad si el juicio no tiene lugar. Por ello, no ha de confeccionarse en caso de reconocimiento de hechos y manifestación de conformidad del acusado y su defensa antes de la conclusión de la fase instructora de diligencias previas (art. 779.1.5ª L.E.Crim.).

La inmediación, celeridad y participación activa que la reforma exige del fiscal ante el Juzgado de Instrucción, requiere dotar de la mayor flexibilidad al despacho de causas para no lastrarlo con la confección de extractos -aún breves- cuando se adviertan indicios relevantes de una solución de consenso, permitiendo reducir la carga de trabajo.

Por ello, no se confeccionará en los procedimientos abreviados cuando por la previa negociación extraprocésal se prevea alcanzar conformidad (art. 784.3), ni en los juicios rápidos cuando se alcance similar previsión fundada de conformidad (art. 800.2 y 4). Tampoco se realizará extracto ni calificación en los supuestos de archivo provisional del 779.1.4ª, hasta tanto se reabra el procedimiento tras oír al imputado.

En los juicios rápidos, al tener que presentarse la acusación provisional de inmediato, si las circunstancias lo impusieren, se pospondrá la redacción del extracto.

En todo caso, la copia del atestado que debe entregar la Policía Judicial al Ministerio Fiscal (art. 772.2), subrayando adecuadamente la prueba de cargo que contenga, puede bastar para cumplir el deber reglamentario de confeccionar el extracto cuando el servicio de guardia debe atender un alto número de asuntos, sin perjuicio de adicionar de igual forma copia de declaraciones y documentación del procedimiento. Posteriormente, siempre será posible su incremento para conseguir la finalidad expuesta.

VIII. Petición de sobreseimiento y fundamentación

La Instrucción 3/1993, sobre el Ministerio Fiscal y la defensa de los derechos de los ciudadanos a un proceso público sin dilaciones indebidas, consideró que el interés social -cuya adecuada

defensa incumbe al Ministerio Fiscal- demanda explicación justificadora de los motivos de petición de sobreseimiento en las causas penales, y que por ello era menester que la petición del fiscal tuviera a su alcance un razonamiento esclarecedor de la verdadera dimensión del proceso...

La Instrucción 2/2000, sobre aspectos organizativos de las Secciones de Menores, dispuso que los decretos del fiscal solicitando el sobreseimiento en los expedientes de menores debían contener motivación suficientemente justificadora de la decisión o pedimento, evitando escuetos y formularios dictámenes, exigencia de motivación establecida para los procesos de mayores en la Instrucción 3/1993. Además, extendió el deber de visado a estos proyectos.

Explicar en autos la razón de pedir el sobreseimiento y controlar a través del visado los dictámenes de esta naturaleza, resulta tan necesario como visar los proyectos de escritos de acusación y que estos recojan las conclusiones del art. 650 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

Motivar la petición de sobreseimiento excluyendo formulaciones rituarías de mera cita de artículos de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, e imponer el control de exteriorización de los motivos a través del sistema de visado, permite conocer y valorar las circunstancias determinantes de semejante dictamen, y discrepar, evitando hipotéticas decisiones erróneas o precipitadas. Añade en definitiva, un plus a la intervención transparente y ajustada a la legalidad que del Ministerio Fiscal se espera.

A raíz de la vigencia de la Instrucción 3/93, ambas prácticas no resultan ya extrañas a la mayoría de las Fiscalías y Adscripciones.

La aplicación de ambas medidas debe extenderse a todos los casos en que el fiscal -por iniciativa propia o a instancia del Juzgado- dictamina solicitando el sobreseimiento durante la instrucción de diligencias previas fuera de los trámites ordinarios del art. 779.

Los Fiscales Jefes cuidarán se cumpla la efectividad de motivación y se produzca el visado de los dictámenes de sobreseimiento, especialmente en los juicios rápidos, ajustándose al sistema de control establecido en Fiscalía para el visado de calificaciones.

En última instancia, en los juicios rápidos los fiscales darán cuenta con posterioridad, como con los escritos de acusación, del dictamen de sobreseimiento formulado, incorporando copia del mismo a la carpeta del procedimiento.

El nuevo art. 782.2.b) de la Ley procesal penal mantiene la previsión de que el Juez de Instrucción pueda remitir la causa al «superior jerárquico del Fiscal» para que resuelva si procede sostener la acusación cuando el Ministerio Fiscal haya solicitado el sobreseimiento. La reforma ha impuesto en este punto un significativo cambio, el anterior texto aludía al «superior jerárquico del Fiscal de la Audiencia respectiva» (art. 790.4) Esta previsión remisoría, aplicable al procedimiento abreviado y al procedimiento de enjuiciamiento rápido (art. 800.1), no puede sino entenderse referida al superior jerárquico del Fiscal actuante que solicitó el sobreseimiento.

Abona este criterio la dicción literal del nuevo art. 781.3, que expresamente alude al superior jerárquico del Fiscal actuante. A estos efectos, se reitera lo expuesto sobre la expresión «superior jerárquico» en el apartado «cumplimiento de plazos».

De la discrepancia judicial con la petición fiscal de sobreseimiento en sumarios ordinarios y procedimientos de jurado conocerá la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia o la Fiscalía General del Estado (art. 644 LECr. y 26.2 L.O. 5/1995).

Junto a este control legal-judicial interno, el legislador ha reinstaurado en el procedimiento abreviado, y para el juicio rápido, el control externo del sobreseimiento recurriendo a la posible intervención de los ofendidos no personados en la causa (art. 782.2.a), previsión mantenida para el sumario y procedimiento de jurado (art. 642 LECr. y 26.2 de la L.O. 5/1995).

El visado de las peticiones de sobreseimiento, y el posible ofrecimiento judicial de la defensa de la acción penal a los ofendidos (art. 782.2.a), ha de contribuir a que planteamientos discrepantes judiciales ante los Fiscales Jefes sean excepcionales.

De producirse, serán puestos en conocimiento de la Inspección Fiscal, con breve resumen del incidente y su resolución, pero los Fiscales Jefes no deberán resolver sobre si procede o no mantener la acusación en tanto el órgano judicial no se pronuncie motivadamente sobre la improcedencia del sobreseimiento interesado por el fiscal, sin que baste el auto por el que el Juzgado se limite a remitir las actuaciones al Fiscal Jefe (Consulta de 16 de abril 1925).

Por último, cuando se solicite el sobreseimiento en procedimientos por conducción bajo la influencia de bebidas alcohólicas, en su caso habrá de pedirse al Juzgado que notifique la pertinente resolución a la Jefatura Provincial de Tráfico por si la conducta mereciere reproche como ilícito administrativo (Instrucción 4/1991 FGE).

IX. Conformidades

La reforma ha supuesto importantes novedades en esta materia: la conformidad privilegiada por reducción de un tercio de la pena (art. 801), la conformidad antes de concluir la instrucción de diligencias previas (art. 779.1.5ª), la conformidad conjunta prestada en cualquier momento anterior a las sesiones del juicio oral rectificando el escrito de acusación provisional (784.3), las garantías en la prestación de conformidad (787).

La Circular 1/1989, sobre el procedimiento abreviado, señaló que la introducción del principio del consenso suponía un cambio en los modos de actuación del Ministerio Público para promover soluciones facilitadoras de la sentencia, no apartándose de la legalidad, pero sí utilizando todos los márgenes de arbitrio legal para llegar a situaciones de acuerdo con acusado y defensa, especialmente en las infracciones penales conocidas como «bagatelas». Dispuso que en el ámbito de cada Fiscalía, las pautas para promocionar soluciones consensuadas debían discutirse y establecerse en Junta, con adopción de criterios flexibles, apelando a la responsabilidad del fiscal, y que la rectificación de calificación al inicio del juicio (art. 793.3) no permitía apreciar hecho distinto del contenido en el escrito de acusación original, aunque autorizaba a suavizar peticiones de forma más aceptable para el acusado (dentro de los términos de la facultad de arbitrio que la Ley autoriza y la interpretación de los hechos permitan legalmente apreciar).

La reforma procesal de 2002, manteniendo el nuevo art. 787.1 igual redacción que el anterior 793.3, potencia la solución negociada del proceso, debiendo facilitarse en las Fiscalías una relación de los fiscales de guardia con las defensas, de manera que pueda reducirse o evitarse la práctica de diligencias de instrucción, imprimiendo celeridad a la solución del proceso. A tal efecto se facilitará a los Colegios de Abogados el número de teléfono de la Fiscalía de guardia para que a través del funcionario auxiliar de guardia se establezca un enlace para las comunicaciones con aquellos.

La conformidad implica aceptación voluntaria de la pena, rehabilitación por arrepentimiento, resocialización por el reconocimiento de la culpa. Pero no hay que olvidar la búsqueda de la verdad material, el interés por la justicia y la sujeción al principio de legalidad, debiendo el Ministerio Fiscal consignar tanto las circunstancias adversas como favorables al imputado en el relato de hechos de la acusación (art. 2 y 650 LECr.). Las anteriores referencias de la Circular 1/1989 siguen teniendo plena vigencia, siendo responsabilidad de cada fiscal la aplicación de la ley dentro de los límites permitidos.

Las nuevas calificaciones rectificadas -sin apreciar hechos distintos (art. 787.1 y 784.3 párrafo 2º)- no deben apartarse de los referidos márgenes de arbitrio legal. El nuevo escrito de acusación provisional de conjunta conformidad (art. 784.3 párrafo segundo) que rectifique otro anterior, visado y presentado al Juzgado, deberá ponerse en conocimiento del Fiscal Jefe o de quién ejerza tareas de visado.

X. Diligencias investigadoras del Fiscal

Reguladas tras la reforma en el art. 773.2 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el nuevo texto ofrece escasa variación de contenido respecto del anterior art. 785 bis. De la naturaleza de estas diligencias, y de su compatibilidad con las diligencias previstas en el art. 5 del Estatuto del Ministerio Fiscal de 1981, se ocupó la Circular 1/1989 de la Fiscalía General del Estado, y también la Consulta 2/1995. Algunos aspectos formales de tramitación de las «diligencias

informativas» -como generalmente se denominan- y la exigencia de imprimirles celeridad, principio que informa la reforma del proceso penal, hacen necesarias las siguientes líneas.

La apertura de diligencias informativas penales (art. 5 Estatuto y 773.2 LECr.) debe siempre registrarse en libro o aplicación informática, recogiendo en asientos numerados los datos de incoación, objeto, persona o entidad denunciante, petición de diligencias, resolución final y fechas. Diligencias informativas de naturaleza disciplinaria, diligencias preliminares de reforma de menores, asuntos de orden gubernativo, y otras actuaciones que no tengan por estricto objeto la investigación de hechos de aparente carácter delictivo cometidos por mayores de edad, deben tener acogida registral separada en Fiscalía.

Cuando se acuerde remitir las diligencias -debidamente foliadas- al órgano judicial, quedará copia de su contenido y de la denuncia o querella presentada en la carpetilla interna que se le abrirá, guardándose ordenadamente en la Secretaría de Fiscalía.

El acuerdo de archivo por no revestir los hechos investigados carácter de delito se hará constar mediante decreto debidamente motivado, y las diligencias se guardarán tras dejar constancia de su notificación al denunciante a los efectos de posible reiteración ante el Juzgado de Instrucción.

La notificación del decreto al denunciante se anotará en el libro-registro general de salida, y una copia -con el sello y numeración del asiento y fecha- se incorporará a las informativas junto con el acuse de recibo de la notificación cursada por correo certificado.

Cuando la tramitación de las diligencias informativas no esté a cargo directo del Fiscal Jefe, éste asumirá su supervisión para determinar si se dan en los hechos investigados los mínimos elementos para presumir la existencia de delito.

En aras a imprimir mayor celeridad a la resolución, y dado el valor funcional de las diligencias, se impulsará y simplificará la investigación, sin perjuicio de ser mas detallada cuando entren en juego relevantes intereses públicos y sociales, se trate de hechos de gran complejidad, como recoge la Circular 1/89. El Fiscal no está obligado a agotar la investigación, gozando de plena autonomía para decidir en que momento resulta aconsejable la judicialización de las diligencias de investigación (Consulta 2/1995).

En todo caso, los Fiscales Jefes -con la debida reserva- darán cuenta a la Inspección Fiscal del estado de tramitación de las diligencias informativas cuando haya transcurrido mas de tres meses desde su incoación, especificando las razones de la falta de conclusión, y cada año en el mes de Enero comunicarán el número de diligencias informativas abiertas la anualidad anterior, su finalización o estado de investigación en que se encuentren.

Lo dispuesto se entiende sin perjuicio del tratamiento en la Instrucción 1/1996 de las diligencias informativas abiertas por la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción, y de las instruidas por los Fiscales Especiales Antidroga (art. 18 bis Estatuto, e Instrucción 1/1995).

XI. Conclusiones

Sin perjuicio de tener en cuenta todo lo anteriormente expuesto se resaltan seguidamente las siguientes conclusiones:

1. La prestación del Servicio de Guardia, en correspondencia con lo dispuesto en el reformado art. 42.1 del Reglamento 5/1995, es obligatoria para los miembros del Ministerio Fiscal y su personal auxiliar, y la presencia en las guardias de 24 y 48 horas de duración, como en aquellas que impongan un régimen de permanencia, se acomodará al régimen establecido en el Reglamento para el titular del órgano judicial y su personal auxiliar, realizándose en iguales condiciones de permanencia y disponibilidad. La guardia, salvo la excepciones que se prevén, la prestarán tanto fiscales como órganos judiciales de guardia se hayan constituido en la provincia, debiendo atender especialmente la tramitación de las diligencias urgentes y procedimientos de enjuiciamiento rápido así como a la asistencia de juicios de faltas inmediatos.

2. Las Fiscalías a través de los mecanismos de coordinación establecidos en el Reglamento 5/95 deben actuar procurando se introduzca la máxima racionalidad en los servicios, señalamiento de vistas y comparecencias, que exijan la intervención del fiscal ante los diversos órganos judiciales de su territorio.

3. Los Fiscales Jefes deban adoptar cuantas medidas permitan el efectivo cumplimiento de los cometidos del Ministerio Fiscal en el íntegro ámbito territorial de cada Fiscalía, planificando los servicios y aprovechando adecuadamente los medios personales disponibles, con equitativo reparto de trabajo entre los fiscales, sean de capital o Adscripción, de manera que el reparto aún ponderando la realidad del destino en Adscripciones Permanentes, evite sobrecargas derivadas de una estricta concepción de distribución meramente territorial.

4. El tratamiento legal del control judicial de los plazos (efecto preclusivo a modo de sanción, sobreseimiento libre sobreentendido contrario a opuesta manifestación inmediatamente anterior, requerimientos, dación de motivos...), hace que los fiscales deban observar especial atención en no superar los tiempos señalados en los procedimientos, para evitar las drásticas consecuencias previstas en la ley.

5. En los casos de formulación de acusación provisional inmediata en los juicios rápidos, en que no sea posible el visado previo, el fiscal de guardia ajustará las calificaciones a los criterios fijados en las instrucciones internas y practicas habituales de Fiscalía, debiendo dar cuenta posterior de los escritos para ser visados antes de la vista del juicio oral.

En las peticiones de sobreseimiento los Fiscales Jefes cuidarán que se cumpla el deber de motivación visando los dictámenes de sobreseimiento conforme al sistema establecido para el visado de las calificaciones.

6. Las actuaciones judiciales del nuevo procedimiento especial para el enjuiciamiento rápido de delitos se registrarán como «diligencias urgentes» (art. 797), abriéndose a tal efecto el correspondiente libro o soporte informático para constancia en sus asientos de los diversos trámites e intervención del fiscal. Las relativas a delitos que han de enjuiciarse por procedimiento abreviado seguirán registrándose como «diligencias previas» (nuevo art. 774). Los juicios de faltas incoados por cada Juzgado de Instrucción se registrarán en libro o soporte informático, debiendo constar los que se celebren con intervención del Ministerio Fiscal.

7. En las Fiscalías se establecerán los mecanismos necesarios para establecer un servicio de enlace que permita la fluida relación con los Colegios de Abogados a los fines previstos en la ley.

8. Una vez que las Fiscalías determinen conforme a sus necesidades el sistema de guardia procedente en los diversos partidos judiciales de su territorio, cumplimentarán y remitirán a la Inspección Fiscal la ficha de servicio de guardias que se adjunta a esta Instrucción, y elaborarán un cuadro de servicio de guardias para atender los órganos judiciales del territorio, de manera que los fiscales puedan conocer anticipadamente los días que deberán prestar servicio.

9. Los datos estadísticos correspondientes a incoación, calificaciones, juicios, sentencias, grado y porcentaje de conformidad, en diligencias urgentes y nuevo procedimiento rápido, habrán de ser recogidos junto con los otros datos de procedimientos que deben tratar las Memorias de las diversas Fiscalías, a los que alude la Instrucción 7/2001 FGE, sobre elaboración de la Memoria Anual.

XII

Por último, a los fines de conocer la Fiscalía General del Estado los problemas que suscite la aplicación de la reforma y nuevo proceso especial, se remitirá a la Inspección Fiscal -antes del día cinco de junio de 2003- un resumen de las incidencias surgidas durante el primer mes de su vigencia, sin perjuicio de poner en conocimiento en cualquier momento cuantas cuestiones dificulten la correcta intervención del Ministerio Fiscal y hacer lo propio de forma trimestral a los mismos efectos.

Todos los datos e informes que se solicitan de las Fiscalías deberán remitirse a la Inspección puntualmente, con el fin de tener pleno conocimiento de todo aquello que, de interés, acontezca con ocasión de la entrada en vigor de la reforma introducida en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y poder valorar, en cada caso concreto, las necesidades reales de las Fiscalías y efectuar el correspondiente balance, poniéndolo en conocimiento de las diferentes Administraciones que tienen competencia sobre la materia, para que los defectos detectados, en su caso, puedan solventarse adecuada y satisfactoriamente.