

DOCTRINA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Instrucción 11/2005, de 10 de noviembre, sobre la instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el art. 124 de la CE.

Referencia: FIS-I-2005-00011

I. INTRODUCCIÓN

1. El principio de Unidad de Actuación del Ministerio Fiscal

El Ministerio Fiscal español se rige por el principio de unidad de actuación, que tiene relevancia constitucional. El art. 124 de la Constitución española proclama este principio como uno de los criterios rectores de la actuación del Ministerio Público, desarrollado por los arts. 2 y 22 y siguientes del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (en adelante EOMF).

La trascendencia de este principio excede de su función vertebradora de la actividad del Ministerio Fiscal, asumiendo un papel esencial para el conjunto del ordenamiento jurídico. Mediante su aplicación, y a través del ejercicio de la función de promoción de la acción de la justicia, el Fiscal constitucional se convierte en pieza esencial para procurar una interpretación unitaria del ordenamiento jurídico, contribuyendo así a garantizar los principios de seguridad jurídica y de igualdad ante la ley, conceptos íntimamente vinculados a la idea del Estado de Derecho. Esta funcionalidad se ve reforzada por la ubicua presencia del Ministerio Público en todos los órdenes jurisdiccionales, incluido el constitucional.

2. El principio de Seguridad Jurídica

El art. 9.3 de la Constitución española proclama que «la Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos».

El principio de seguridad jurídica debe procurar a los ciudadanos la garantía de recibir el mismo tratamiento en la aplicación del Derecho ante cualquier órgano jurisdiccional y en cualquier lugar del territorio del Estado, integrándose el ordenamiento europeo, estatal y autonómico a través de un sistema jurídico que sólo puede funcionar adecuadamente si se garantiza en su aplicación continuidad y unidad de interpretación. La previsibilidad de la respuesta de los Tribunales a las pretensiones que ante los mismos se formulen constituye un presupuesto de la seguridad jurídica y también una obligada consecuencia del principio de igualdad que proclaman los arts. 1º y 14 de la CE.

Como ha señalado la doctrina, no es necesario un gran esfuerzo argumental para comprender que la seguridad jurídica, entendida como la posibilidad de un cálculo apriorístico razonablemente seguro acerca de la manera y el sentido en que los Tribunales aplicarán las normas legales, constituye una consecuencia inmediata de un Estado de Derecho que consagra la libertad como uno de los valores superiores del Ordenamiento Jurídico. Porque un componente esencial de la libertad se integra por la posibilidad de prever razonablemente la reacción de los Poderes Públicos antes de decidir como actuar. Esta previsión condiciona las

opciones sociales, jurídicas, económicas, políticas, etc. del comportamiento del individuo para organizar su vida en sociedad.

La certeza del ordenamiento jurídico es, por tanto, garantía de la seguridad jurídica, de la igualdad ante la ley de los ciudadanos y de la libertad, y no persigue meramente un interés individual. Busca sobre todo satisfacer un interés general, una pretensión del Estado de Derecho, por lo que el Ministerio Fiscal como órgano estatal de rango constitucional debe en su actuación procurar la unificación real de la interpretación y aplicación del Derecho, y de esta forma hacer efectivos los principios de seguridad jurídica y de igualdad ante la ley.

3. La contribución del Ministerio Fiscal a la certeza del ordenamiento

La certeza del ordenamiento se garantiza a través del imperio de la ley. Pero la ley debe ser interpretada, y sin desconocer la legítima diversidad de criterios fruto de la independencia judicial así como la necesidad de evolución permanente del derecho para adaptarse a la realidad social, es claro que la búsqueda de la certeza impone una permanente labor de reconducción de las interpretaciones contradictorias y los criterios dispersos a un canon jurisprudencial que unifique el ordenamiento y minimice las desigualdades en su aplicación.

Esta necesidad se percibe con mayor perentoriedad en aquellas materias que por su trascendencia o novedad requieren una especial atención, y también en aquellas otras que por su constante evolución precisan la formación de criterios uniformes en aspectos carentes de referencias jurisprudenciales consolidadas que den uniformidad a la interpretación del ordenamiento jurídico.

La misión de promover la acción de la Justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley que la Constitución le atribuye, así como la amplia legitimación que el ordenamiento le confiere, colocan al Ministerio Fiscal en una posición especialmente idónea para impulsar la creación de criterios jurisprudenciales superadores de desigualdades y su aplicación en todos los órganos jurisdiccionales, incluso en aquellos procedimientos que carecen de acceso al Tribunal Supremo, órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes salvo el constitucional. Pero es claro que para cumplir esta función debe previamente alcanzarse como *conditio sine quae* non la previa y adecuada articulación *ad intra* del principio de unidad de actuación, principio que implica una imprescindible unidad de criterio.

4. La necesidad de una nueva articulación del principio de unidad de actuación: la especialización como exigencia derivada de la complejidad del ordenamiento

La unidad de criterio en el Ministerio Fiscal se ha venido tradicionalmente formando a través de las Circulares, Instrucciones y Consultas u Ordenes del Fiscal General del Estado. Estos mecanismos que durante años han sido suficientes para conseguir un funcionamiento unitario, hoy se revelan insuficientes para afrontar la complejidad de los problemas que habitualmente se presentan.

Son varias las razones:

Por un lado, se ha multiplicado la intervención del Ministerio Fiscal en los diversos órdenes jurisdiccionales.

Por otro, hay que tener en cuenta la especial naturaleza de determinados bienes necesitados de protección, o la complejidad de determinados comportamientos y la aparición de nuevas y sofisticadas formas de delincuencia.

La complejidad de las respuestas proporcionadas por el ordenamiento conduce, además, a la aparición de sub-órdenes jurisdiccionales en el propio ámbito penal, con principios propios, como el penitenciario o el de menores.

Debe asimismo tenerse presente que desde la promulgación del EOMF, la progresiva ampliación de la planta del Ministerio Fiscal y el incremento de sus sedes con la creación de unidades territoriales más pequeñas, y con una distribución cada vez más dispersa por todo el

territorio nacional ha provocado también un considerable impacto desde la perspectiva de la necesaria unidad de actuación.

Pese a ello, a fecha de hoy el Ministerio Fiscal español se articula básicamente en dos coordenadas: un modelo de extensión territorial horizontal, basado en la provincia; y una estructura interna de cada Fiscalía formalmente integrada por un Fiscal Jefe, un Teniente Fiscal y un número determinado de Fiscales sin escalones intermedios, que cada Jefe organiza conforme a las necesidades del lugar y del momento.

Este modelo ha sido paliado solo en parte con la creación de las Fiscalías especiales, con competencia en todo el territorio nacional, que se han revelado muy eficaces precisamente para enfrentar de modo especializado y con criterios unitarios determinadas modalidades delictivas, como el narcotráfico, el terrorismo o la corrupción.

Por ello, la articulación de criterios unitarios en ámbitos de actuación diferenciados en cuanto a la materia pero con problemas similares en todos los territorios, requiere que junto a la clásica organización territorial, se ponga en funcionamiento una estructuración funcional, que articule los mecanismos de unidad utilizando los instrumentos de dirección y coordinación que competen al Fiscal General del Estado y la demostrada eficacia, preparación y capacidad de organización de los Fiscales de Sala.

La cristalización de estos criterios unitarios exige, además, una formación cada vez más especializada y una coordinación en el funcionamiento de los fiscales encargados de estas tareas, aun cuando pertenezcan a distintas fiscalías.

Las posibilidades organizativas y de funcionamiento que ofrece la configuración del Ministerio Fiscal, no condicionado por un principio como el del Juez predeterminado por la ley, proporciona ventajas indiscutibles que animan a profundizar los procedimientos de especialización de los fiscales.

Por todo ello y haciendo uso de las facultades del Fiscal General del Estado establecidas en el art. 22 EOMF para impartir las órdenes e instrucciones convenientes al servicio y al orden interno de la Institución, se estima procedente reestructurar el funcionamiento de los órganos centrales del Ministerio Fiscal, delegando en los Fiscales de Sala determinadas funciones del Fiscal General del Estado para perfeccionar la funcionalidad del principio de unidad de actuación en las diversas áreas en las que interviene el Ministerio Público.

II. REORDENACIÓN DE LOS ÓRGANOS CENTRALES DEL MINISTERIO FISCAL PARA HACER EFECTIVO EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE UNIDAD DE ACTUACIÓN

Esta tarea organizativa y modernizadora del Ministerio Fiscal hay que afrontarla desde un previo fortalecimiento institucional de la Fiscalía General del Estado como centro directivo y coordinador de todo el proceso y desde un planteamiento sectorial, analizando separadamente las distintas materias o áreas de la actividad del Ministerio Fiscal.

La importancia de asegurar el funcionamiento unitario del Fiscal llevó al Legislador a resaltar que el Ministerio Público es único para todo el Estado y a concentrar en el Fiscal General del Estado la responsabilidad de dirigir la Institución (art. 22 EOMF). Para el ejercicio de esta misión, el Fiscal General del Estado está asistido por el Consejo Fiscal, la Junta del Fiscales de Sala, la Inspección Fiscal, la Secretaría Técnica y los Fiscales de Sala que determina la plantilla (art. 13 EOMF).

La presente Instrucción se orienta a completar la organización interna de la Fiscalía General del Estado con una estructura de Fiscales de Sala Delegados del Fiscal General del Estado, abarcando los diversos ámbitos de actuación del Ministerio Fiscal, especialmente aquellos en que están en juego intereses especialmente comprometidos, y con capacidad para evolucionar en función de necesidades concretas que se vayan planteando.

Los Fiscales de Sala, pertenecientes a la Primera categoría, al margen de integrar la Junta de Fiscales de Sala -órgano del MF que asiste al Fiscal General del Estado en orden a la formación de los criterios unitarios de interpretación y actuación legal- ejercen sus funciones en Fiscalías, como la del Tribunal Supremo, que conforme al art. 19 EOMF, extienden su actuación

a todo el territorio del Estado. Su intervención por tanto no tiene por qué quedar limitada al estricto marco competencial del órgano judicial ante el que actúan, sino que puede y debe incluir funciones de dirección y coordinación en el orden jurisdiccional correspondiente o en la materia específica que se determine.

Esta organización se podrá extender de igual forma a las Fiscalías cuyos Fiscales Jefes pertenecen a la Categoría Primera y que ejercen su competencia en todo el territorio nacional.

Un primer paso en esta dirección ya se ha manifestado en las nuevas funciones atribuidas a uno de los Fiscales de Sala en la reciente Ley de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, que modifica el EOMF y crea en el art. 18 quáter la figura de un Fiscal de Sala delegado del Fiscal General del Estado, que formará parte de la Junta de Fiscales de Sala pero al que, por primera vez, sin integrarse ni ejercer funciones de Jefatura de un Órgano concreto del Ministerio Fiscal, se le atribuyen específicamente funciones de supervisión y coordinación de la actuación de las Secciones contra la Violencia sobre la Mujer que se constituyen en las Fiscalías, y funciones de coordinación de criterios de actuación de las diversas Fiscalías en materia de violencia de género.

En definitiva, los principios de especialización y coordinación vertical serán los ejes del cambio organizativo del Ministerio Fiscal, y en particular de la Fiscalía General del Estado, para su consolidación institucional y orgánica.

De este modo se revitalizará la figura de los Fiscales de Sala para encabezar, dirigir y coordinar las imprescindibles redes de Fiscales especialistas que, en jurisdicciones especializadas o en materias especialmente sensibles como las de siniestralidad laboral, violencia doméstica, medio ambiente, etc. deberán necesariamente constituirse -en algún caso por imperativo legal- en todas y cada una de las fiscalías, conforme a un modelo homogéneo y preestablecido que por supuesto contemplará las diferencias de tamaño, disponibilidad de plantilla y volumen de actividad.

Ese modelo de especialización coordinada en vertical permitirá una dirección mucho más ágil, coherente y eficaz y, por consiguiente, el fortalecimiento del principio de unidad de actuación consagrado por el Art. 124 de la Constitución, cuyo corolario directo, no se olvide, es la igualdad en la aplicación de la ley a todos los ciudadanos.

III. FISCALES DE SALA DELEGADOS DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO PARA CADA ORDEN JURISDICCIONAL

En los órganos centrales del Ministerio Fiscal se designarán, en consecuencia, Fiscales de Sala Delegados del Fiscal General del Estado para cada uno de los órdenes jurisdiccionales, misión que se atribuirá a los Fiscales de Sala respectivos de cada una de las Salas del Tribunal Supremo, en razón de su cualificada especialidad y de las funciones que ya tienen asignadas. Se otorgará un tratamiento específico al orden jurisdiccional penal, por su generalidad, y se excluye, por ahora, el militar, por sus características específicas.

1. Orden jurisdiccional civil

Aunque en el ordenamiento jurídico español la intervención del Ministerio Fiscal en el orden jurisdiccional civil se caracteriza por una cierta falta de regulación sistemática, ello no implica ausencia o desconocimiento de la importancia de su participación tanto en los aspectos procesales como sustantivos.

Muchos de los intereses que se ventilan en el proceso civil trascienden de la esfera de los derechos subjetivos privados, identificándose con el interés público y/o social cuya tutela y protección se encomienda constitucionalmente al Ministerio Fiscal.

En otras ocasiones, la intervención tuitiva en representación de incapaces, menores o ausentes, hace valer intereses públicos encarnados en los principios de seguridad jurídica y de igualdad y en el de tutela judicial efectiva.

La intervención del Ministerio Fiscal esencialmente se produce, en defensa de la legalidad y del interés público o social, en los procesos relativos al estado civil, y en los demás que establezca

la ley (art. 3.6 EOMF), en los procesos civiles cuando esté comprometido el interés social o cuando pueda afectar a personas menores, incapaces o desvalidas en tanto se provean los mecanismos ordinarios de representación (art. 3.7), para mantener la integridad de la jurisdicción y competencia de los Jueces y Tribunales (art. 3.8), velar por el cumplimiento de las resoluciones judiciales que afecten al interés público y social (art. 3.9), y en la tutela del derecho al honor, la intimidad y la propia imagen (art. 249.4 LEC, arts. 3 y 4 LO 1/1982, de 5 de mayo y art. 4.2 LO 1/96, de 15 de enero).

Es destacable la intervención en materia de Registro Civil, que en los últimos tiempos ha sufrido un incremento notable derivado del fenómeno de la inmigración, con trascendencia sobre todo en materia de nacionalidad y matrimonio.

La conciencia de la importancia y trascendencia de esta función ha llevado en las Fiscalías a prestarle atención especializada y a la constitución en algunos casos de Secciones Civiles, con una organización y ámbito competencial propio y con asignación de fiscales, unas veces con dedicación exclusiva y otras compatibilizando esta tarea con otras comunes, ya que las posibilidades organizativas varían en función de las dimensiones de la Fiscalía y de la incidencia de la materia en su territorio.

Reconociendo esta diversidad, sin embargo es necesario establecer pautas comunes, tanto en la forma de proceder como en los aspectos organizativos, lo que repercutirá en la respuesta unitaria que el Ministerio Fiscal ofrezca en aspectos tan sensibles como los anteriormente enunciados.

Esta función promotora de la unificación de criterios será ejercida por el Fiscal Jefe de la Sala de lo Civil del Tribunal Supremo, que además de las funciones que desarrolla ordinariamente ante el Tribunal Supremo, actuará como Fiscal de Sala Delegado del Fiscal General para la jurisdicción civil, y a estos efectos ejercerá la coordinación de la actuación de los Fiscales territoriales en este ámbito jurisdiccional.

A tal fin, y sin perjuicio de las facultades de los Fiscales Jefes:

- a) Establecerá los cauces de comunicación necesarios entre las Fiscalías y la Sección correspondiente de la Fiscalía del Tribunal Supremo.
- b) Comunicará a las respectivas Fiscalías las resoluciones dictadas por el Tribunal Supremo en los recursos por ellas preparados, o en su caso, los motivos de la no interposición, y a todas las Fiscalías aquellas resoluciones que por su interés deban ser objeto de conocimiento general, preferiblemente en resúmenes remitidos con la periodicidad que sea aconsejable atendiendo a las circunstancias en cada caso concurrentes.
- c) Participará a las Fiscalías los acuerdos de las Juntas de Fiscales del Tribunal Supremo cuando afecten a cuestiones que por su importancia deban conocer.
- d) Comunicará los acuerdos de la Sala General del Tribunal Supremo en su particular orden jurisdiccional.
- e) Participará en la determinación de los criterios para la formación de Fiscales especialistas.
- f) Promoverá la realización de jornadas para la unificación de criterios, y transmitirá a las Fiscalías las conclusiones en ellas alcanzadas.
- g) Canalizará las daciones de cuenta que los Fiscales encargados del despacho de asuntos de importancia o trascendencia eleven, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 25 párrafo 2º EOMF, al Fiscal General del Estado.
- h) Propondrá al Fiscal General del Estado las Circulares e Instrucciones que considere necesarias y elaborará propuestas de resolución de las Consultas que se planteen sobre las materias de su competencia, cuando así lo interese el Fiscal General.

En el ámbito de la jurisdicción civil podrá otorgarse una consideración especializada a la materia de incapacidades y tutelas, y a los Fiscales que en cada Fiscalía se ocupan de la misma, encomendando su coordinación a uno de los Fiscales de la Sala de lo Civil del Tribunal

Supremo, designado por el Fiscal General del Estado a propuesta del Fiscal Jefe de la Sala de lo Civil.

2. Orden jurisdiccional Penal

Pese al permanente debate sobre el modelo de proceso penal y especialmente sobre el papel que ha de jugar el Ministerio Fiscal en una futura reforma del mismo, la intervención del Fiscal en el orden penal está configurada en el ordenamiento jurídico sobre la base de principios y criterios técnicos generalmente aceptados y constituye una pieza básica del mismo. El sistema acusatorio exige la existencia de un órgano estatal que ejercite la acción pública en todos los procesos criminales sin otras excepciones que las infracciones que sólo sean perseguibles a instancia de parte.

De tal modo esto es así, que las Fiscalías se han organizado haciendo pivotar sobre la jurisdicción penal toda su estructura, y aunque este ámbito sigue absorbiendo la mayor parte de su actividad, las sucesivas reformas procesales han cambiado sustancialmente la forma de intervención del Fiscal.

El incremento de la actividad del Fiscal en otros órdenes jurisdiccionales, y la constitución de secciones especializadas para distintos sectores de la actividad de las Fiscalías, no excluyen la necesidad de implantar con carácter general pautas de actuación en el orden penal, sin perjuicio del tratamiento específico de las especialidades que más adelante se relacionan.

El hecho de existir varios Fiscales de Sala en la Sala de lo Penal, y la generalidad de la materia, hace conveniente que cada uno de ellos sea designado Fiscal Delegado para una determinada especialidad, sin perjuicio de que, colegiadamente y coordinados por el más antiguo, desarrollen una serie de funciones para potenciar la unidad de criterio en las Fiscalías Territoriales en el orden penal.

A tal fin, y sin perjuicio de las funciones atribuidas a los Fiscales Jefes, los Fiscales de Sala de lo Penal del Tribunal Supremo:

- a) Establecerán los cauces de comunicación necesarios entre las Fiscalías y la Sección correspondiente de la Fiscalía del Tribunal Supremo.
- b) Comunicarán a las respectivas Fiscalías las resoluciones dictadas por el Tribunal Supremo en los recursos por ellas preparados, o en su caso, los motivos de la no interposición, y a todas las Fiscalías aquellas resoluciones que por su interés deban ser objeto de conocimiento general, preferiblemente en resúmenes remitidos con la periodicidad que sea aconsejable atendiendo a las circunstancias en cada caso concurrentes.
- c) Participarán a las Fiscalías los acuerdos de las Juntas de Fiscales del Tribunal Supremo cuando afecten a cuestiones que por su importancia deban conocer.
- d) También comunicarán los acuerdos de la Sala General del Tribunal Supremo en su particular orden jurisdiccional.
- e) Participarán con el resto de los Fiscales de Sala Delegados para las especialidades, en la determinación de los criterios para la formación de Fiscales especialistas.
- f) Promoverán la realización de jornadas para la unificación de criterios, y transmitirán a las Fiscalías las conclusiones en ellas alcanzadas.
- g) Canalizarán las daciones de cuenta que los Fiscales encargados del despacho de asuntos de importancia o trascendencia elevanten, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 25 párrafo 2º EOMF, al Fiscal General del Estado.
- h) Propondrán al Fiscal General del Estado las Circulares e Instrucciones que consideren necesarias y elaborarán propuestas de resolución de las Consultas que se planteen sobre las materias de su competencia, cuando así lo interese el Fiscal General.

3. Orden jurisdiccional Contencioso-Administrativo

La intervención del Ministerio Fiscal en el orden Contencioso-Administrativo, ante las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, o en su caso, de la Audiencia Nacional, y ante los Juzgados de lo Contencioso, se produce por mandato del art. 3.8 del EOMF en los conflictos de jurisdicción y cuestiones de competencia; está legitimado para interponer los recursos en interés de ley con objeto de velar por la correcta interpretación y aplicación de las normas emanadas del Estado que hayan sido determinantes del fallo recurrido, y es parte en aquellos procedimientos que tienen por objeto la protección de los derechos fundamentales de la persona.

Esta intervención ha supuesto en las Fiscalías, en función de necesidades concretas y de la mayor o menor incidencia de la materia en el territorio correspondiente, distintas formas de proceder y organizarse.

En ocasiones son los mismos Fiscales Jefes los que asumen este trabajo, otras veces se han creado Secciones de Fiscales con dedicación exclusiva y hay casos en que la materia se despacha por todos los fiscales sin criterios de especialización.

La importancia y trascendencia de la materia, en cuanto afecta a derechos fundamentales y a la interposición de los recursos en interés de ley, y el hecho de que, en la mayoría de los casos, los mismos Fiscales encargados de esta materia sean quienes intervienen en los recursos electorales, de gran repercusión y trascendencia en la vida política y con plazos perentorios de dictamen, imponen fijar pautas comunes tanto en la forma de proceder en la aplicación del derecho, como en los aspectos organizativos.

Esta función unificadora será ejercida por el Fiscal-Jefe de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, que además de las funciones que desarrolla ante el Tribunal Supremo actuará como Fiscal de Sala Delegado del Fiscal General para el Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo, y a estos efectos ejercerá la coordinación de la actuación de los Fiscales territoriales en este ámbito jurisdiccional.

A tal fin, y sin perjuicio de las facultades de los Fiscales Jefes:

- a) Establecerá los cauces de comunicación necesarios entre las Fiscalías y la Sección correspondiente de la Fiscalía del Tribunal Supremo.
- b) Comunicará a las respectivas Fiscalías las resoluciones dictadas por el Tribunal Supremo en los recursos por ellas preparados, o en su caso, los motivos de la no interposición, y a todas las Fiscalías aquellas resoluciones que por su interés deban ser objeto de conocimiento general, preferiblemente en resúmenes remitidos con la periodicidad que sea aconsejable atendiendo a las circunstancias en cada caso concurrentes.
- c) Participará a las Fiscalías los acuerdos de las Juntas de Fiscales del Tribunal Supremo cuando afecten a cuestiones que por su importancia deban conocer.
- d) Comunicará los acuerdos de la Sala General del Tribunal Supremo en su particular orden jurisdiccional.
- e) Participará en la determinación de los criterios para la formación de Fiscales especialistas.
- f) Promoverá la realización de jornadas para la unificación de criterios, y transmitirá a las Fiscalías las conclusiones en ellas alcanzadas.
- g) Canalizará las daciones de cuenta que los Fiscales encargados del despacho de asuntos de importancia o trascendencia eleven, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 25 párrafo 2º EOMF, al Fiscal General del Estado.
- h) Propondrá al Fiscal General del Estado las Circulares e Instrucciones que considere necesarias y elaborará propuestas de resolución de las Consultas que se planteen sobre las materias de su competencia, cuando así lo interese el Fiscal General.

4. Orden jurisdiccional Social

En el orden social, ante las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia, y los Juzgados de lo Social, el Fiscal interviene en los mismos términos del art. 3.8 EOMF como defensor de la integridad de competencia de los Tribunales; además es parte en los procesos de impugnación de los convenios colectivos, y de los Estatutos de los Sindicatos y de las Asociaciones Empresariales. También es parte en los procesos en los que se alega violación de derechos fundamentales y libertades públicas o se invoca un trato discriminatorio o la violación de la libertad sindical y está legitimado para la interposición del Recurso para la Unificación de Doctrina.

En las Fiscalías el tratamiento de esta materia es objeto de distintos enfoques y sistemas organizativos, necesiéndose pautas unificadoras. La importancia de los bienes en juego precisan de una respuesta del Ministerio Fiscal que garantice los principios de igualdad y seguridad jurídica, cualquiera que sea el territorio del Estado en que se plantee la cuestión, debiendo ejercitar esta función unificadora el Fiscal Jefe de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, que además de las funciones que desarrolle ante el Tribunal Supremo actuará como Fiscal de Sala Delegado del Fiscal General para el Orden Jurisdiccional Social, y a estos efectos ejercerá la coordinación de la actuación de los Fiscales territoriales en este ámbito.

A tal fin, y sin perjuicio de las facultades de los Fiscales Jefes:

- a) Establecerá los cauces de comunicación necesarios entre las Fiscalías y la Sección correspondiente de la Fiscalía del Tribunal Supremo.
- b) Comunicará a las respectivas Fiscalías las resoluciones dictadas por el Tribunal Supremo en los recursos por ellas preparados, o en su caso, los motivos de la no interposición, y a todas las Fiscalías aquellas resoluciones que por su interés deban ser objeto de conocimiento general, preferiblemente en resúmenes remitidos con la periodicidad que sea aconsejable atendiendo a las circunstancias en cada caso concurrentes.
- c) Participará a las Fiscalías los acuerdos de las Juntas de Fiscales del Tribunal Supremo cuando afecten a cuestiones que por su importancia deban conocer.
- d) Comunicará los acuerdos de la Sala General del Tribunal Supremo en su particular orden jurisdiccional.
- e) Participará en la determinación de los criterios para la formación de Fiscales especialistas.
- f) Promoverá la realización de jornadas para la unificación de criterios, y transmitirá a las Fiscalías las conclusiones en ellas alcanzadas.
- g) Canalizará las daciones de cuenta que los Fiscales encargados del despacho de asuntos de importancia o trascendencia eleven, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 25 párrafo 2º EOMF, al Fiscal General del Estado.
- h) Establecerá las pautas de interposición de los recursos para la unificación de doctrina, fomentando su planteamiento cuando se aprecie la necesidad de determinar el establecimiento de un criterio jurisprudencial unificador en materias en que se aprecien desigualdades interpretativas perjudiciales para los ciudadanos o para el interés social.
- i) Propondrá al Fiscal General del Estado las Circulares e Instrucciones que considere necesarias y elaborará propuestas de resolución de las Consultas que se planteen sobre las materias de su competencia, cuando así lo interese el Fiscal General.

IV. FISCALES DE SALA DELEGADOS DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO EN MATERIAS ESPECIALES

Junto a estas delegaciones por órdenes jurisdiccionales, la actuación del Ministerio Fiscal en algunas materias específicas de singular relevancia precisa que sean abordadas con un tratamiento diferenciado, coordinando cada una de estas especialidades un Fiscal de Sala Delegado del Fiscal General del Estado para garantizar la unidad de criterio. En algún supuesto

esta figura ya viene establecida directamente por la ley, como sucede con el Fiscal de Sala Delegado para la violencia sobre la mujer. En los demás casos, al amparo de las facultades auto organizativas conferidas por el art. 22 EOMF, tales delegaciones se van a estructurar por la presente Instrucción siguiendo el mismo modelo de la Ley de Violencia de Género, en el ámbito de los Fiscales de Sala establecidos en la plantilla orgánica, respetando las funciones originarias del cargo para el que han sido designados estatutariamente.

A) Fiscalías Delegadas establecidas por imperativo legal

1. Violencia sobre la mujer

El Ministerio Fiscal quiere ser protagonista -y así lo viene demostrando - de uno de los frentes esenciales de la guerra declarada por el conjunto de la sociedad a este tipo de comportamientos vejatorios e incompatibles con el más elemental concepto de dignidad humana. Si el Derecho Penal conserva su función de prevención general y especial; si no hay duda de que la intervención del Ministerio Público en el ámbito jurídico civil es aceptada en nuestro sistema como un instrumento idóneo para la protección del más débil y en particular de los menores; y, en fin, si la actitud vigilante y la capacidad de reacción de los Fiscales en materia de medidas cautelares permite asegurar la eficacia de éstas, es evidente el papel fundamental que corresponde en esta empresa a la institución del Ministerio Fiscal.

Reflejo de esa preocupación ha quedado en la Memoria de la FGE del año 2003 que contiene dos Circulares (las números 3 y 4) dedicadas a la materia, en la Instrucción 4/2004, de 14 de junio, acerca de la protección de las víctimas y el reforzamiento de las medidas cautelares en relación con los delitos de violencia doméstica, en la Instrucción 2/2005, de 2 de marzo, sobre la acreditación por el Ministerio Fiscal de las situaciones de violencia de género, en la Circular 4/2005, de 18 de julio, relativa a los criterios de aplicación de la Ley Orgánica de medidas de protección integral contra la violencia de género o en la Instrucción 7/2005, de 23 de junio, el Fiscal contra la violencia sobre la mujer y las Secciones contra la violencia sobre la mujer de las Fiscalías.

La LO 1/2004 de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, en su Exposición de Motivos ha resaltado que la violencia de género no es un problema que afecte al ámbito privado, y que los poderes públicos no pueden ser ajenos a la misma. El ámbito de la Ley abarca aspectos preventivos, educativos, sociales y asistenciales. Proporciona también una respuesta legal integral con normas procesales y sustantivas tanto penales como civiles y crea nuevas instancias.

Entre las novedades de la ley que ahora nos interesan, destaca la creación de la figura del Fiscal de Sala Delegado del Fiscal General del Estado contra la violencia sobre la mujer, figura que pone el acento en los aspectos funcionales, frente a consideraciones orgánicas no siempre decisivas. La figura del Fiscal Delegado, que coordinará todas las actuaciones del Ministerio Fiscal en esta materia, se dibuja como una valiosa síntesis que se nutre de aquellos aspectos más aprovechables del modelo de la Fiscalía Especial y de las ventajas del esquema tradicional de organización y funcionamiento del Ministerio Público. Es preciso, no obstante, una importante adaptación estructural y organizativa, y articular la figura del Fiscal Delegado y las Secciones especializadas como eje del reforzamiento y la modernización institucional, de forma que pueda superarse la estructura generalista y horizontal de las Fiscalías territoriales.

Esta Ley claramente dibuja una nueva función de los Fiscales de Sala, de coordinación de criterios de actuación de las diversas Fiscalías en materia de violencia de género, y de supervisión de la actuación de las Secciones territoriales contra la Violencia sobre la Mujer, incorporadas ambas por la Ley en el art. 18 EOMF y sobre los Delegados territoriales de jefatura, también incorporados en el reformado art. 22 EOMF. De esta forma queda plasmada una estructura funcional en vertical.

El Fiscal Delegado del Fiscal General del Estado tendrá como funciones las concretas que determina la Ley integral contra la violencia de género:

a) Practicar las diligencias a que se refiere el art. 5 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, e intervenir directamente en aquellos procesos penales de especial trascendencia apreciada por

el Fiscal General del Estado, referentes a los delitos por actos de violencia de género comprendidos en el art. 87 ter.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

b) Intervenir, por delegación del Fiscal General del Estado, en los procesos civiles comprendidos en el art. 87 ter.2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

c) Supervisar y coordinar la actuación de las Secciones contra la Violencia sobre la Mujer, y recabar informes de las mismas, dando conocimiento al Fiscal Jefe de las Fiscalías en que se integren.

d) Coordinar los criterios de actuación de las diversas Fiscalías en materias de violencia de género, para lo cual podrá proponer al Fiscal General del Estado la emisión de las correspondientes instrucciones.

e) Elaborar semestralmente, y presentar al Fiscal General del Estado, para su remisión a la Junta de Fiscales de Sala del Tribunal Supremo, y al Consejo Fiscal, un informe sobre los procedimientos seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de violencia de género.

Además, le corresponderá conocer de los apartados que en las Memorias anuales de las Fiscalías recogen la actividad de las Secciones contra la Violencia sobre la Mujer y elaborar un documento común que permita un análisis de los problemas encontrados en esta materia, para de esta forma obtener una visión global de la evolución de la actividad de las Fiscalías en todo el territorio nacional y elementos para asegurar la unidad de criterios. Este documento se integrará en el capítulo correspondiente de la Memoria de la Fiscalía General del Estado.

La novedad de la regulación legal ha requerido un análisis específico por parte de la Fiscalía General del Estado, plasmado en la Circular 4/2005 y en las Instrucciones 2/2005 y 7/2005, con el fin de abordar los aspectos sustantivos y procesales de la ley y las medidas organizativas que deberán adoptar las fiscalías para obtener el máximo rendimiento en la lucha contra esta forma de delincuencia.

En la reciente Instrucción 7/2005, de 23 de junio se han regulado de modo más detallado las funciones y competencias de la nueva figura del Fiscal de Sala Delegado del Fiscal General del Estado contra la violencia sobre la mujer, cuyo titular ha sido designado con fecha 15 de julio de los corrientes.

B) Delegación en los Fiscales de Sala de lo Penal para especialidades

2. Protección de las Víctimas

La protección a las víctimas del delito está siendo en los últimos años objeto de una especial atención no sólo en nuestro ordenamiento jurídico interno, sino a nivel supranacional.

En ese ámbito se enmarca la Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea de 15 de marzo de 2001 relativa al estatuto de la víctima del proceso penal, cuyas disposiciones se dirigen a asegurar el respeto a su dignidad, su derecho a declarar y ser informada, a comprender y ser comprendida, a ser protegida en diversas fases de las actuaciones, a que se tenga en cuenta, en ocasiones, la desventaja de residir en un Estado miembro distinto al de la comisión del delito, etc. Igualmente ha de recordarse la Directiva Europea sobre indemnización a las víctimas de delito de 29 de abril de 2004.

La configuración constitucional del Ministerio Fiscal como órgano encargado de promover la acción de la justicia en defensa de los derechos ciudadanos y del interés público tutelado por la ley le convierte en uno de los ejes del Estado de Derecho, y le impone en consecuencia responsabilidades concretas, que se encadenan al ejercicio de sus funciones.

Superada la visión fragmentaria del Fiscal acusador, hay que conseguir que los justiciables reciban con nitidez el mensaje de que los Fiscales son garantes de los derechos de todos, pero sobre todo de quienes sufren las consecuencias de una conducta criminal, que deben ver en el Fiscal un aliado cercano, una vía de contacto entre su drama individual y la Justicia con mayúsculas, una puerta abierta, en suma, a la solución razonable de sus inquietudes.

En el aspecto que ahora nos ocupa, el art. 3.10 EOMF impone al Fiscal el deber de velar por la protección procesal de las víctimas, promoviendo los mecanismos previstos para que reciban la ayuda y asistencia efectivas.

En cumplimiento de esta misión los Fiscales se empeñan a diario en la defensa de estos intereses, ámbito funcional muchas veces desconocido, que no se concreta únicamente en el ejercicio de la acción penal y civil, y que no se satisface íntegramente si junto a la reparación material, los perjudicados no obtienen la satisfacción moral de constatar la restauración del orden jurídico perturbado por el delito.

El alcance, contenido y desarrollo de esta función de protección encomendada al Ministerio Fiscal, disperso por diversas normas de nuestro ordenamiento, ha sido objeto de tratamiento en distintas Circulares e Instrucciones de la FGE, que demuestran el interés de la Institución en dar respuesta a tan delicada materia.

Así pueden citarse la Circular 1/1998, de 24 de octubre, pionera en la tutela de los afectados por actuaciones agresivas y violentas en el seno de la familia, las Circulares 3/2003 y 4/2003 de 30 de diciembre sobre interpretación de los tipos penales definidos por la LO 11/2003 de 29 de septiembre, y la última Circular 4/2005, de 18 de julio para profundizar en la actuación del fiscal para asegurar la eficaz protección de las víctimas de violencia de género.

Por su parte, las Instrucciones 8/1991 de 8 de noviembre y 1/1992 de 15 de enero se dictaron en aras de acentuar la intervención del Ministerio Fiscal durante la tramitación de los procesos en protección de los intereses de las víctimas.

La trascendencia de la materia, brevemente reflejada en las referencias anteriores, ha motivado la designación, entre los Fiscales de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, de una Fiscal de Sala Delegada del Fiscal General del Estado para conseguir una mejor tutela y protección de los intereses de las víctimas.

Concretamente y sin perjuicio de las facultades asignadas a los Fiscales Jefes le corresponderá:

- a) Coordinar los criterios de actuación de las diversas Fiscalías en materia de protección y tutela de los derechos e intereses de las víctimas y realizar funciones de unificación, a nivel nacional, del esfuerzo del Ministerio Fiscal en el acercamiento a los perjudicados por el delito y en el ofrecimiento a los mismos de la información y el apoyo necesario en el proceso penal.
- b) Promover las reuniones o jornadas de trabajo con los encargados de esta materia en las distintas Fiscalías, para recabar la necesaria información sobre la actuación en este ámbito y potenciar de esta forma la unificación de criterios.
- c) Mantener por delegación del Fiscal General del Estado las relaciones institucionales con las organizaciones de víctimas del terrorismo y de cualquier otra actividad delictiva así como con las autoridades administrativas con competencia en la materia.
- d) Proponer al Fiscal General del Estado las Circulares e Instrucciones que considere necesarias para facilitar el desarrollo de su función.

Todo ello sin perjuicio de las funciones que, con carácter general le competen en su condición principal de Fiscal de Sala de lo Penal del Tribunal Supremo.

3. Jurisdicción de Menores

La LO 5/2000 de 12 de enero, reguladora de la responsabilidad penal del menor diseñó un nuevo marco jurídico para la exigencia de responsabilidad penal de los menores de edad y convirtió al fiscal en pieza esencial para hacer realidad sus previsiones.

Si ya la LO 4/1992, de 5 de junio, sobre competencia y procedimiento de los Juzgados de Menores representó un reto para el Ministerio Fiscal, la nueva ley supuso una modificación sustancial de los cometidos funcionales que al Fiscal incumben, como señaló la Circular 1/2000, de 18 de diciembre de la Fiscalía General del Estado.

La tarea era compleja e incumbía a un buen número de agentes e instituciones, públicas y privadas, y presentaba problemas, unos de carácter técnico jurídico y otros de organización y funcionamiento.

Las fiscalías no fueron ajenas a esos problemas que en la actualidad aún perduran en muchos casos.

Para solventarlos, la Circular 1/2000 y la Instrucción 2/2000, de 27 de diciembre de la FGE, abordaron los problemas técnicos de interpretación y actuación legal y los relativos a la organización de las Fiscalías.

El EOMF se modificó para crear las Secciones de Menores de las Fiscalías con adscripción de Fiscales en base a criterios de especialización.

Los problemas técnicos de la ley quedaron de manifiesto en las reformas que sufrió durante el período de *vacatio* por las LO 7/2000 y 9/2000, para hacer frente a las formas más graves de delincuencia juvenil, tanto terrorista como de otra motivación, pero especialmente cualificada, con reformas sustantivas, orgánicas y competenciales. También recientemente ha sido reformada por la LO 15/2003, que introduce la acusación particular. De reciente publicación es el Reglamento de la Ley.

En el interin han sido numerosos las jornadas y cursos celebrados para tratar de responder a las exigencias de la Ley y frecuentes los encuentros entre Jueces y Fiscales y otros protagonistas de la ley, habiéndose creado en el CGPJ una Comisión de Seguimiento de su aplicación.

Cuanto se ha expuesto pone de manifiesto la necesidad de que desde la Fiscalía General del Estado se articule un modelo de unificación de actuación, tanto por la especial función que la Ley otorga al Fiscal, y por la importancia de los derechos en conflicto como en atención al mandato expreso del EOMF, que impone que la actuación del Fiscal se oriente a la satisfacción del interés superior del menor.

Esta tarea unificadora será ejercida por el Fiscal de Sala Delegado del Fiscal General del Estado para la jurisdicción de Menores, que además de las funciones que desarrolle ante el Tribunal Supremo como Fiscal de Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, ejercerá la coordinación de la actuación de los Fiscales territoriales y de la Sección de Menores de la Fiscalía de la Audiencia Nacional en este ámbito jurisdiccional. A tal fin, y sin perjuicio de las facultades de los Fiscales Jefes:

- a) Realizará funciones de coordinación de las Secciones de Menores de las Fiscalías Territoriales y de la Audiencia Nacional.
- b) Participará, en la determinación de los criterios para la formación de Fiscales especialistas.
- c) Promoverá la realización de jornadas para la unificación de criterios, y transmitirá a las Fiscalías las conclusiones en ellas alcanzadas.
- d) Canalizará las daciones de cuenta que los Fiscales encargados del despacho de asuntos de importancia o trascendencia eleven, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 25 párrafo 2º EOMF, al Fiscal General del Estado.
- e) Podrá recabar a la Inspección Fiscal los informes relativos al modo en que cada fiscalía organiza los distintos servicios relacionados con la jurisdicción de Menores, en orden a procurar la necesaria uniformidad.
- f) Propondrá las reformas de los servicios de menores, en coordinación con los Fiscales Jefes respectivos.
- g) Adoptará medidas orientadas a la mejora de la estadística a incluir en la Memoria anual de la Fiscalía General del Estado, con un análisis de los problemas encontrados en esta materia, para de esta forma obtener una visión global de la evolución de la actividad de las Fiscalías en todo el territorio nacional.

h) Propondrá al Fiscal General del Estado las Circulares e Instrucciones que considere necesarias y elaborará propuestas de resolución de las Consultas que se planteen sobre las materias de su competencia, cuando así lo interese el Fiscal General.

i) Supervisará los recursos de casación para unificación de doctrina establecidos legalmente en esta materia.

j) Comunicará a las respectivas Fiscalías las resoluciones dictadas por el Tribunal Supremo en los recursos por ellas preparados, o en su caso, los motivos de la no interposición, y a todas las Fiscalías aquellas resoluciones que por su interés deban ser objeto de conocimiento general, preferiblemente en resúmenes remitidos con la periodicidad que sea aconsejable atendiendo a las circunstancias en cada caso concurrentes.

k) Conocerá de los apartados que en las Memorias anuales de las Fiscalías recogen la actividad de las Secciones de Menores y elaborará un documento común que permita un análisis de los problemas encontrados en esta materia, para de esta forma obtener una visión global de la evolución de la actividad de las Fiscalías en todo el territorio nacional y elementos para asegurar la unidad de criterios. Este documento se integrará en el capítulo correspondiente de la Memoria de la Fiscalía General del Estado.

4. Vigilancia Penitenciaria

Como ya señalara la Instrucción de la Fiscalía General del Estado 4/1986 de 16 de Diciembre, la defensa de los derechos fundamentales y libertades públicas, estatutariamente encomendada al Ministerio Fiscal, «exige por su parte una dedicación más especial en los supuestos en que estos derechos pueden ser más fácilmente vulnerables, por la privación de libertad en que se encuentran las personas titulares de los mismos, bien como consecuencia de la adopción de una medida cautelar de prisión o por la imposición de una pena o medida de seguridad, impuestas por la Autoridad Judicial».

También hay que traer a colación el hecho de que la intervención del Fiscal en el ámbito penal alcanza su máxima expresión velando porque las sentencias a penas privativas de libertad se ejecuten en sus propios términos en el mejor equilibrio entre el imperio de la Ley y la función resocializadora que a la pena corresponde por imperativo constitucional.

A raíz de que se creasen los Juzgados de Vigilancia Penitenciaria, las Fiscalías fueron organizando sus servicios de forma que se pudieran atender adecuadamente los procedimientos que ante los mismos se tramitan, en los cuales, conforme sintéticamente se enumera en el art. 76.1 de la Ley Orgánica General Penitenciaria, básicamente se abordan cuestiones relacionadas con el cumplimiento de la pena impuesta, la resolución de los recursos referentes a las modificaciones que pueda experimentar con arreglo a lo prescrito en las leyes y reglamentos, la salvaguarda de los derechos de los internos y la eventual corrección de los abusos y desviaciones que en el cumplimiento de los preceptos del régimen penitenciario puedan producirse.

La tardanza en establecer legalmente el recurso de unificación de doctrina en esta materia ha determinado que la jurisprudencia unificadora de criterios jurisdiccionales sea escasa. No obstante son tradicionales las reuniones de Jueces de esta naturaleza para ir formando un acervo de doctrina común, aunque sin fuerza vinculante, criterios comunes que deben ser evaluados por el Ministerio Público.

Los seminarios de Fiscales especialistas en Vigilancia Penitenciaria contribuyen al conocimiento de los problemas comunes y propenden al acercamiento de criterios, si bien no se acaban plasmando en auténticos instrumentos sistematizadores.

También es tradicional que en las Memorias anuales de las Fiscalías territoriales los servicios de Vigilancia Penitenciaria rindan informes que habitualmente contienen valiosos estudios doctrinales, los cuales son recogidos en las Memorias de la Fiscalía General del Estado, pero no de forma completa sino puntual y aislada.

La importancia de los temas, la generación de eventuales soluciones y la necesidad de racionalizar y aprovechar adecuadamente la labor de los Fiscales, justifican sobradamente la

sensibilidad del Estatuto, que abre la puerta a la creación de Secciones de Vigilancia Penitenciaria en cada Fiscalía y hasta Delegados de Jefatura. Por ello, en el marco de la reestructuración de la organización interna de la Fiscalía General y de las funciones de los Fiscales de Sala, emprendida al amparo del art. 22 del EOMF, se ha designado, entre los Fiscales de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, a un Fiscal de Sala que, como delegado del Fiscal General del Estado, asumirá la gestión y coordinación de dicho ámbito de actividad, a fin de asegurar su tratamiento unitario y la uniformidad de los criterios de actuación, ejerciendo la coordinación de quienes en la Carrera Fiscal asumen la competencia en materia de vigilancia penitenciaria y supervisando los recursos de casación para la unificación de doctrina que sean interpuestos en esta especialidad.

Por todo ello, y con el fin último de dar el mejor cumplimiento a la responsabilidad encomendada al Ministerio Fiscal en la salvaguarda del derecho fundamental a la libertad en el ámbito de aplicación de las normas penitenciarias, el Fiscal delegado del Fiscal General del Estado para Vigilancia Penitenciaria coordinará la actuación de los Fiscales en el ámbito penitenciario. En el ejercicio de tales funciones y sin perjuicio de las facultades de los Fiscales Jefes:

- a) Coordinará la actuación de las secciones y Fiscales de Vigilancia Penitenciaria, con el fin de articular sistemas de unificación de criterios.
- b) Mantendrá contacto con las autoridades administrativas penitenciarias para resolver las cuestiones generales que, relacionadas con su función, puedan ir planteándose, apoyando la comunicación directa que los Fiscales territoriales necesiten mantener con las mismas y sin perjuicio de las relaciones que se establezcan por los Fiscales del territorio en las comunidades autónomas cuando las competencias penitenciarias estén transferidas.
- c) Establecerá las bases para la coordinación con las reuniones periódicas de Jueces de Vigilancia Penitenciaria, sin perjuicio de la participación que en ellas puedan tener Fiscales especialistas, articulando en su caso esta relación y participación a través del Consejo General del Poder Judicial.
- d) Conocerá de los apartados que en las Memorias anuales de las Fiscalías recogen la actividad de los Fiscales de vigilancia y elaborará un documento común que permita un análisis de los problemas encontrados en esta materia, para de esta forma obtener una visión global de la evolución de la actividad de las Fiscalías en todo el territorio nacional y elementos para asegurar la unidad de criterios. Este documento se integrará en el capítulo correspondiente de la Memoria de la Fiscalía General del Estado.
- e) Coadyuvará en la organización de los seminarios que periódicamente reúnan a los Fiscales especialistas y participará en la determinación de los criterios para su formación.
- f) Propondrá, en su caso, las reformas de los servicios para mejorar las funciones del Ministerio Fiscal.
- g) Promoverá la realización de jornadas para la unificación de criterios, y transmitirá a las Fiscalías las conclusiones en ellas alcanzadas.
- h) Propondrá al Fiscal General del Estado las Circulares e Instrucciones que considere necesarias y elaborará propuestas de resolución de las Consultas que se planteen sobre las materias de su competencia, cuando así lo interese el Fiscal General.
- i) Supervisará los recursos de casación para unificación de doctrina establecidos legalmente en esta materia.
- j) Comunicará a las respectivas Fiscalías las resoluciones dictadas por el Tribunal Supremo en los recursos por ellas preparados, o en su caso, los motivos de la no interposición, y a todas las Fiscalías aquellas resoluciones que por su interés deban ser objeto de conocimiento general, preferiblemente en resúmenes remitidos con la periodicidad que sea aconsejable atendiendo a las circunstancias en cada caso concurrentes.

5. Delitos Económicos

El potencial lesivo de los delitos económicos y las dificultades inherentes a su investigación y enjuiciamiento deben tener una previsión orgánica específica. Estos delitos causan elevados daños a la sociedad y generan un número cada vez mayor de perjudicados. Al mismo tiempo ha crecido, afortunadamente, la sensibilidad social frente a esta modalidad de delincuencia. Ambos factores han puesto en el primer plano de la actualidad el Derecho Penal económico.

Por ello los sistemas económicos avanzados se ven obligados a establecer un marco jurídico reforzado, que incluye el establecimiento de límites penales al funcionamiento de las sociedades mercantiles y a la actuación individual de sus administradores.

En el ámbito legislativo una de las decisiones político criminales de mayor relevancia adoptadas en la Parte Especial del Código Penal español de 1995 fue la de dedicar un título a los delitos socioeconómicos, y dentro del mismo la de tipificar por primera vez en nuestra legislación penal los denominados «delitos societarios», en el Capítulo XIII del Título XIII de su Libro II, que agrupa una serie de figuras delictivas típicas de la delincuencia socioeconómica, referidas específicamente a los delitos cometidos en el ámbito de las sociedades mercantiles. En este mismo grupo delictivo de los delitos económicos pueden encuadrarse otras figuras necesitadas de unificación de criterios por parte del Ministerio Fiscal, como los delitos contra la hacienda pública, existiendo en diversas Fiscalías servicios o secciones especializadas en esta modalidad de delincuencia.

La idea fundamental sobre la que está basada la nueva normativa penal en relación con estos delitos es proteger el sistema económico, tutelando los valores e intereses que aseguran la permanencia del sistema.

La integración de nuestra economía en un sistema plurinacional con vocación unificadora como el que constituyó inicialmente la Comunidad Económica Europea y representa ahora la Unión Europea, ha determinado que esta regulación penal no sea exclusivamente interna, sino que se vea relevantemente afectada por la normativa europea.

La Unión Europea influye en el Derecho Penal económico en un triple nivel: a) generando su propio Derecho sancionador económico, de naturaleza más administrativa que penal; b) generando innovación legislativa en los ordenamientos de los Estados miembros, a través de sus Directivas y Reglamentos; c) garantizando la efectividad de la puesta en práctica de la legislación penal económica ya que los Estados están obligados a aplicarla en tutela de los intereses económicos y financieros de la Comunidad.

Por todo ello, el desarrollo legislativo del Derecho Penal económico ha dejado de ser una preocupación académica para convertirse en una ocupación prioritaria de los legisladores penales de los países de la Unión Europea.

La mayor reacción penal frente a estas actuaciones es expresión, en primer lugar, del incremento cuantitativo y cualitativo de este tipo de delincuencia, y, en segundo lugar, de una nueva sensibilidad de la sociedad acerca de la dañosidad social de estas conductas, que actúa sobre la justicia penal y sobre el Legislador.

Pero sobre todo responde a exigencias de racionalización de los comportamientos empresariales derivadas del propio sistema económico, en una economía de mercado madura propia de la Europa del mercado único, y a la necesidad de garantizar ciertos niveles de competencia leal.

En el ámbito doctrinal el Derecho Penal económico constituye hoy una de las áreas más problemáticas y al mismo tiempo más estimulantes de pensamiento jurídico-penal. Categorías normalmente aceptadas en la dogmática tradicional, se cuestionan y replantean en este campo.

Con el objetivo de mejorar los sistemas de actuación contra las infracciones penales socioeconómicas es preciso contar con Fiscales especialmente preparados para hacer frente a este tipo de delincuencia. Pero, fundamentalmente, es necesario establecer criterios uniformes de aplicación y coordinar la misión del Ministerio Fiscal en este campo, más allá de las

competencias específicas de la Fiscalía Anticorrupción. Para ello es procedente prever la actuación de un Fiscal de Sala Delegado del Fiscal General del Estado, específicamente dedicado a ese cometido: seguimiento, coordinación y unificación de criterios en materia de delitos societarios, delitos contra la Hacienda Pública e insolvencias punibles, cuando no intervenga la Fiscalía Anticorrupción.

Este Fiscal Delegado del Fiscal General del Estado, además de su función ordinaria en la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, realizará funciones de coordinación de las Secciones especializadas de las fiscalías territoriales, para el establecimiento y difusión de criterios uniformes en esta materia. Como se ha expresado, su intervención queda circunscrita a aquellos asuntos que no sean competencia de la Fiscalía Anticorrupción.

En el ejercicio de tales funciones y sin perjuicio de las facultades de los Fiscales Jefes:

- a) Coordinará la actuación de las Secciones especializadas de delitos económicos de las Fiscalías Territoriales, con el fin de articular sistemas de unificación de criterios.
- b) Controlará las causas que se tramiten por estos delitos, incluyendo en la Memoria anual de la Fiscalía General del Estado un análisis de los problemas encontrados en esta materia, para de esta forma obtener una visión global de la evolución de la actividad de las Fiscalías en todo el territorio nacional.
- c) Propondrá reformas de los servicios de delitos económicos para propiciar una intervención activa del Ministerio Público en la incoación, instrucción y seguimiento posterior de las causas judiciales que tengan por objeto la investigación de estos ilícitos y para asegurar una fluida relación con la Administración competente, y en concreto con la Hacienda Pública para los delitos fiscales.
- d) Promoverá la celebración de reuniones periódicas y cursos especializados con la finalidad de elaborar pautas de unificación.
- e) Promoverá las medidas procedentes para mejorar la estadística en la materia.
- f) Potenciará reuniones de los Fiscales de delitos económicos entre sí y con los representantes de las Administraciones competentes, en concreto con la Hacienda Pública, con el fin de lograr la máxima coordinación con la misma, esencial en esta materia.
- g) Propondrá al Fiscal General del Estado las Circulares e Instrucciones que considere necesarias y elaborar propuestas de resolución de las Consultas que se planteen sobre las materias de su competencia, cuando así lo interese el Fiscal General.

C) Delegaciones que recaerán en plazas de Fiscal de Sala de nueva creación

6. Medio Ambiente

La necesidad de protección del medio ambiente contenida en el apartado 3º del art. 45 de la CE, se ha reforzado desde la Unión Europea, cuyo Consejo ha adoptado el 27 de enero de 2003 la Decisión Marco relativa a la protección del medio ambiente a través del Derecho Penal. En este sentido nuestro país ha introducido en el CP en la reforma operada por la LO 15/2003, de 23 de noviembre las modificaciones necesarias para cumplir con las obligaciones comunitarias.

Con el objetivo de mejorar los sistemas de actuación contra las infracciones penales medioambientales es preciso contar con Fiscales especialmente preparados para hacer frente a este tipo de delincuencia.

El modelo de «especialización vertical» que ha de conformar la organización y la actividad del conjunto del Ministerio Fiscal, basado en la especialización y la racionalidad funcional, ha de ser implantado en el ámbito del Medio Ambiente.

El deseo de intensificar y extender la dedicación del Ministerio Fiscal a esta materia ha concluido en la firma con diversas Comunidades Autónomas de Convenios cuyo objeto es facilitar la especialización de los Fiscales de Medio Ambiente en cada Comunidad Autónoma.

Con la presente Instrucción se pretende también iniciar el diseño de una Red especializada de Fiscales medioambientales en toda España bajo la coordinación a nivel nacional de un Fiscal de Sala Delegado del Fiscal General del Estado, abarcando en su cometido las áreas de medio ambiente, urbanismo y patrimonio histórico- artístico.

La reciente Instrucción nº 9/2005, de 28 de julio, adelantando pasos hacia la constitución de un servicio o sección de medio ambiente, ordenaba designar en todas las Fiscalías territoriales un Fiscal encargado específicamente de coordinar la actuación del Ministerio Público en relación con los incendios forestales, de canalizar la comunicación con los órganos administrativos y las unidades policiales competentes y de centralizar la información policial y judicial sobre esta específica materia. Este Fiscal especialista en incendios forestales habrá de integrarse en el servicio o sección de medio ambiente.

El Fiscal Delegado del Fiscal General del Estado además de la función ante el Tribunal Supremo, interviniendo en todos los recursos de casación y revisión que se interpongan en materia de delincuencia medioambiental, realizará funciones de coordinación de las Secciones especializadas de las fiscalías territoriales y funciones de investigación de asuntos de especial importancia que el Fiscal General del Estado le asigne, tramitando las correspondientes diligencias de investigación y participando directamente o través de los delegados en la instrucción que se realice en los órganos jurisdiccionales.

En el ejercicio de tales funciones y sin perjuicio de las facultades de los Fiscales Jefes:

- a) Coordinará las Secciones especializadas en medio ambiente de las Fiscalías Territoriales.
- b) Investigará los asuntos de especial importancia que el Fiscal General del Estado le asigne, tramitando las correspondientes diligencias de investigación y participando directamente (o través de los delegados) en la instrucción que se realice en los órganos jurisdiccionales.
- c) Controlará las causas que se tramiten por estos delitos, incluyendo en la Memoria anual de la Fiscalía General del Estado un análisis de los problemas encontrados en esta materia, para de esta forma obtener una visión global de la evolución de la actividad de las Fiscalías en todo el territorio nacional.
- d) Propondrá las reformas procedentes de los servicios de medio ambiente para propiciar una intervención activa del Ministerio Público en la incoación, instrucción y seguimiento posterior de las causas judiciales que tengan por objeto la investigación de estos ilícitos y el mantenimiento de una fluida relación con la Administración competente.
- e) Elaborará los criterios para la unificación de la actividad de los fiscales de medio ambiente (o en las «secciones» que pudieran crearse) basándose, fundamentalmente, en reuniones periódicas, cursos especializados eminentemente prácticos, elaboración de una guía de actuación de tales fiscales, intercambio, publicación y difusión de las actuaciones anuales de los fiscales de medio ambiente, etc.
- f) Promoverá medidas orientadas a la mejora de la estadística.
- g) Potenciará reuniones de los Fiscales de medio ambiente con los representantes de las Administraciones competentes, como vía para tener otra fuente de conocimientos de la realidad medioambiental y, especialmente de posibles situaciones de incumplimientos graves de normas de tal naturaleza.
- h) Propondrá al Fiscal General del Estado las Circulares e Instrucciones que considere necesarias y elaborará propuestas de resolución de las Consultas que se planteen sobre las materias de su competencia, cuando así lo interese el Fiscal General.

7. Siniestralidad Laboral

La Ley 54/2003, de 12 de diciembre por la que se reforma del marco normativo de la prevención de riesgos laborales reconoce en su Exposición de Motivos «la subsistencia de índices de siniestralidad laboral indeseados que reclaman actuaciones tan profundas como ágiles». Luchar contra estos hechos es un compromiso del Estado Social de Derecho que obliga a todos los Poderes Públicos.

La Fiscalía General del Estado se pronunció por primera vez sobre siniestralidad laboral en su Circular 5/1965, pero el tratamiento de este problema no motivó ningún otro instrumento de la Fiscalía General del Estado hasta la Instrucción 7/1991, de 8 de noviembre.

Con posterioridad, la Instrucción 6/1992, de 22 de septiembre dictada para analizar los aspectos procesales derivados de la reforma 10/92, de 30 de abril abordó el desarrollo del nuevo art. 969 LECrim.

El Pleno del Congreso, tras una interpelación urgente del Grupo Parlamentario Mixto sobre política del Gobierno dirigida a reducir de manera significativa los índices de siniestralidad laboral adoptó el acuerdo de 24 de febrero de 1998 por el que instó a la Fiscalía General del Estado a propiciar «la máxima coordinación con las Inspecciones de Trabajo y las Comunidades Autónomas para mejorar la eficacia de la labor de la Fiscalía en defensa de la normativa penal sobre delitos contra la seguridad y salud laboral».

La Fiscalía General del Estado volvió a acometer el tratamiento de esta materia en la Instrucción 1/2001, de 9 de mayo, sobre actuación del Ministerio Fiscal en torno a la siniestralidad laboral y finalmente se abordó de nuevo puntualmente la materia en la reciente Circular 1/2003, de 7 de abril.

La doctrina emanada de la Fiscalía General del Estado está en esencia encaminada a:

- Lograr una eficaz coordinación con la Administración laboral.
- Asegurar una presencia activa del Fiscal en todo tipo de procesos relativos a la siniestralidad laboral.
- Evitar la disponibilidad por parte del concreto trabajador afectado de un bien jurídico protegido que le trasciende.
- Lograr una efectiva especialización y formación continuada de los Fiscales de siniestralidad laboral.
- Impulsar un seguimiento permanente de las causas.
- Respetar el principio de legalidad y el de proporcionalidad, apurando al mismo tiempo las posibilidades incriminatorias.
- Promover la aplicación de los delitos de peligro previstos en los arts. 316 y 317, superando las indudables dificultades que presentan.

Debe, por tanto, avanzarse en el proceso de mejoras tendentes a que el Fiscal en nuestro Estado Democrático y Social de Derecho, en defensa de los bienes jurídicos de los trabajadores, actúe con firmeza, agilidad y vigor en este campo, en aras a lograr una verdadera situación de tolerancia cero frente a los delitos contra la seguridad e higiene en el trabajo.

Para articular sistemas de unificación de criterios a nivel estatal y ejercer la coordinación de los Fiscales integrantes de las Secciones o Servicios de Siniestralidad laboral, se encomendarán al Fiscal de Sala Delegado del Fiscal General del Estado contra la Siniestralidad Laboral, sin perjuicio de las facultades de los Fiscales Jefes, las siguientes funciones:

- a) Coordinación de los Servicios o las Secciones especializadas de las Fiscalías Territoriales.
- b) Investigación de asuntos de especial importancia que el Fiscal General del Estado le asigne, tramitando las correspondientes diligencias de investigación y participando directamente (o través de los delegados) en la instrucción que se realice en los órganos jurisdiccionales.
- c) Control de las causas que se tramiten por estos delitos.
- d) Elaboración de un apartado específico en la Memoria anual de la Fiscalía General del Estado en el que se analicen los problemas encontrados en esta materia, para de esta forma obtener una visión global de la evolución de la actividad de las Fiscalías en todo el territorio nacional.

e) Proposición de reformas de los servicios de siniestralidad para propiciar una intervención activa del Ministerio Público en la incoación, instrucción y seguimiento posterior de las causas judiciales que tengan por objeto la investigación de estos ilícitos y asegurar una fluida relación con la Administración Laboral.

f) Elaboración de criterios para la unificación de actuaciones entre los fiscales-coordinadores de siniestralidad laboral (o en las «secciones» que pudieran crearse) basándose, fundamentalmente, en reuniones periódicas, cursos especializados eminentemente prácticos, elaboración de una guía de actuación de tales fiscales, intercambio, publicación y difusión de las actividades anuales de los fiscales de siniestralidad laboral, etc.

g) Adopción de medidas orientadas a la mejora de la estadística.

h) Promoción de reuniones de los Fiscales de siniestralidad laboral con los representantes sindicales, como vía para tener otra fuente de conocimientos de la realidad laboral y, especialmente de posibles situaciones de incumplimientos graves de normas de seguridad e higiene.

i) Proposición al Fiscal General del Estado de las Circulares e Instrucciones que considere necesarias y elaboración de propuestas de resolución de las Consultas que se planteen sobre las materias de su competencia, cuando así lo interese el Fiscal General.

j) Coordinación general con la Inspección de Trabajo o y la Administración Laboral a fin de alcanzar criterios comunes.

V. DISPOSICIONES GENERALES

I.- Con carácter general, los Fiscales de Sala Delegados se reunirán anualmente con los Fiscales especialistas en cada área, responsables del Servicio o Sección de cada Fiscalía, con el fin de unificar criterios. A estas reuniones se podrán incorporar los Fiscales Jefes cuando así se estime procedente.

Las reuniones se convocarán por el Fiscal General del Estado, y se celebrarán bajo la dirección del Fiscal de Sala competente, correspondiendo la organización a la Inspección Fiscal. El orden del día será fijado por el Fiscal de Sala, tomando en consideración las propuestas que se le formulen, y de sus sesiones se levantará la correspondiente acta. Las conclusiones se redactarán por los fiscales designados al efecto y bajo la supervisión del Fiscal de Sala y del Fiscal General del Estado, y se remitirán a todas las fiscalías para su conocimiento. Estas conclusiones tendrán valor orientativo, sin perjuicio de que en su caso se incorporen con pleno valor vinculante a través de la correspondiente Instrucción o Circular. La Inspección Fiscal, en coordinación con los Fiscales de Sala competentes, elaborará al comienzo del año un calendario con las reuniones de unificación de criterios que se celebrarán para cada una de las especialidades, y que podrán realizarse en la propia sede de la Fiscalía General del Estado.

Sin perjuicio de ello y por razones operativas, los Fiscales de Sala Delegados también podrán convocar por si mismos reuniones periódicas con los Fiscales encargados de la materia de su competencia en ámbitos geográficos concretos, desplazándose, si ello se considera necesario, a la Fiscalía territorial de que se trate para valorar adecuadamente la problemática existente en los distintos órganos, previa comunicación al Fiscal Jefe correspondiente e informando oportunamente al Fiscal General del Estado.

II.- Cuando se considere necesario para la unificación de criterios, los Fiscales de Sala Delegados propondrán al Fiscal General del Estado las Circulares e Instrucciones que estimen procedentes, elaborando y aportando los borradores pertinentes. Resolverán directamente las Consultas informales que se les planteen sobre las materias de su competencia, dando conocimiento al Fiscal General del Estado. Cuando se formulen Consultas formales por alguna Fiscalía territorial, el Fiscal Delegado confeccionará una propuesta de resolución, que se elevará al Fiscal General del Estado.

III.- Para el ejercicio ordinario de las funciones de coordinación, los Fiscales de Sala Delegados se comunicarán directamente con las respectivas Fiscalías y Secciones especializadas, poniendo en conocimiento del Fiscal General del Estado las cuestiones más relevantes, pero

cuidando de desarrollar un funcionamiento eficiente que aproveche la delegación de funciones para resolver con autonomía y agilidad los problemas que se susciten en cada una de las especialidades.

En todo caso los Fiscales de Sala Delegados actuarán en coordinación con la Secretaría Técnica y la Inspección Fiscal, a las que podrán interesar los informes que envíen las fiscalías y las actas de inspección en lo referente a la especialidad de su competencia.

IV.- En todas las Fiscalías de Tribunales Superiores de Justicia y de Audiencias Provinciales habrá de establecerse un servicio o una sección para cada una de las especialidades que son objeto de delegación en los Fiscales de Sala por medio de la presente Instrucción, con unas dotaciones proporcionadas a la carga de trabajo y volumen de asuntos que en cada caso representen, y sin perjuicio de que en su caso su desempeño no sea exclusivo y pueda simultanearse con el de otros servicios.

De conformidad con lo expuesto los Excmos. Sres. Fiscales de Sala desempeñarán las funciones delegadas rigiéndose por lo expresado en la presente Instrucción y los Excmos. e Ilmos. Sres. Fiscales Jefes de las Fiscalías territoriales y los delegados o coordinadores de las Secciones especializadas atenderán las comunicaciones que de ellos reciban como si procedieran directamente del Fiscal General del Estado.