

DOCTRINA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Instrucción 1/2014, de 21 de enero, sobre las Memorias de los órganos del Ministerio Fiscal y de la Fiscalía General del Estado.

Referencia: FIS-I-2014-00001

ÍNDICE

1.- Introducción: el Marco Jurídico de la Memoria de la Fiscalía General del Estado. 2.- Los objetivos a alcanzar a través de las Memorias de los Órganos del Ministerio Fiscal. 3.- Líneas generales sobre las Memorias. 3.1.- Las Memorias de las Fiscalías de ámbito nacional. 3.2.- Las Memorias de los Fiscales de Sala Coordinadores de la Fiscalía General del Estado. 3.3.- Las Memorias de los Fiscales de Sala Delegados. 3.4.- Las Memorias de las Fiscalías territoriales. 3.4.1.- Las Fiscalías de Área. 3.4.2.- Las Memorias de las Fiscalías Provinciales. 3.4.3.- Las Memorias de las Fiscalías de las Comunidades Autónomas. 4.- Contenidos establecidos por anteriores instrucciones que deben considerarse sin efecto. 5.- Los capítulos de las Memorias de las Fiscalías Provinciales y de Comunidades Autónomas. 5.1.- Principios básicos. 5.2.- Capítulos. 5.2.1.- Esquema general. 5.2.2.- Incidencias personales, aspectos organizativos y actividad institucional. 5.2.3.- Actividad de las Fiscalías en el ámbito penal. 5.2.4.- Evolución de la criminalidad. 5.2.5.- Especialidades. 5.2.6.- Instrucciones generales y consultas. 5.2.7.- Materias específicas de obligado tratamiento para cada año. 5.2.8.- Propuestas de reformas legislativas. 5.3.- Posibilidad de capítulos y contenidos adicionales. 6.- Plazos de elaboración. 7.- Publicidad de las Memorias. 8.- Elaboración y contenido de la Memoria de la Fiscalía General del Estado. 9.- Normas de estilo.

1. INTRODUCCIÓN: EL MARCO JURÍDICO DE LA MEMORIA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

La Memoria de la Fiscalía General del Estado debe ser una herramienta esencial para el funcionamiento de la Institución, en especial en la articulación de sus relaciones con los demás poderes del Estado.

La Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870 estableció por primera vez la obligación del Fiscal de presentar una Memoria anual al Gobierno de la Nación con ocasión de la apertura del año judicial. Esta obligación comenzó a cumplirse a partir de 1883.

El art. 181 LOPJ establece que “1. Al inicio del año judicial se celebrará un acto solemne en el Tribunal Supremo (...) 3. El Fiscal General del Estado leerá también en este acto la Memoria anual sobre su actividad, la evolución de la criminalidad, la prevención del delito y las reformas convenientes para una mayor eficacia de la Justicia”.

El art. 9.1 EOMF dispone que “el Fiscal General del Estado elevará al Gobierno una memoria anual sobre su actividad, la evolución de la criminalidad, la prevención del delito y las reformas convenientes para una mayor eficacia de la Justicia. En ella se recogerán las observaciones de las memorias que, a su vez, habrán de elevarle los fiscales de los distintos órganos, en la forma y tiempo que reglamentariamente se establezca. De esta memoria se remitirá copia a las Cortes Generales y al Consejo General del Poder Judicial. En todo caso, la citada memoria será presentada por el Fiscal General del Estado a las Cortes Generales en el período ordinario de sesiones más próximo a su presentación pública”.

El art. 11.2 EOMF establece que “los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas elaborarán una memoria sobre la actividad de las Fiscalías de su ámbito territorial que elevarán al Fiscal General del Estado”.

A fin de deslindar, fijar y depurar las pautas que han de seguir los órganos del Ministerio Fiscal en la elaboración de sus correspondientes Memorias Anuales se han dictado una pluralidad de Circulares e Instrucciones, cuya mera enunciación sería extremadamente prolija, dispersión que dificulta el conocimiento de los contenidos obligatorios de las Memorias.

Los cambios normativos, la pluralidad de instrumentos, la profunda expansión y reorganización que el Ministerio Fiscal ha experimentado en los últimos años, su despliegue territorial, la introducción del principio de especialización con su referente orgánico en las Secciones especializadas y en los Fiscales de Sala Delegados y Coordinadores aconsejan el dictado de un nuevo instrumento que reorganice toda la materia.

La necesidad de impulsar la funcionalidad de la Memoria, mejorando su sistemática, promoviendo la síntesis y la homogeneidad y profundizando en los trascendentes objetivos que debe perseguir serán los cimientos sobre los que se construya la nueva concepción de la misma, tanto la de la Fiscalía General del Estado como las de los demás órganos del Ministerio Fiscal.

2. LOS OBJETIVOS A ALCANZAR A TRAVÉS DE LAS MEMORIAS DE LOS ÓRGANOS DEL MINISTERIO FISCAL

La Memoria anual debe vertebrarse en torno a la idea de que las distintas Jefaturas de los diversos órganos del Ministerio Fiscal son observatorio privilegiado de los problemas y vicisitudes que acompañan a la función de la promoción de la Justicia y que una parte esencial del desempeño de la Jefatura es poner de manifiesto tales cuestiones con el fin de coadyuvar a la promoción del valor Justicia, a través de los mecanismos unificadores inherentes a la Institución.

Este documento debe recoger fielmente tales problemas y vicisitudes, con dos finalidades fundamentales:

Ad intra, ha de ser un espacio de reflexión, de autocrítica, de planteamiento de problemas y de sugerencia de soluciones; de puesta en común de buenas prácticas y de difusión de los avances conseguidos.

Igualmente debe servir para promover el principio de unidad de actuación. Desde esta perspectiva, los Fiscales Superiores examinarán y calificarán las Memorias de los Fiscales Provinciales, y en caso de detectar prácticas no ajustadas a la doctrina de la Fiscalía General del Estado o que, por cualquier otra causa no se estimen adecuadas, omitiendo su publicación en la Memoria de la Fiscalía de la Comunidad, harán a éstos las observaciones que estimen oportunas, mediante oficio motivado, remitiendo copia del mismo al Fiscal General del Estado a través de la Inspección Fiscal.

Idénticas actuaciones seguirán los Fiscales de Sala Coordinadores y Delegados.

Ad extra, ha de ser un documento que permita a sus destinatarios -Gobierno, Cortes Generales, Consejo General del Poder Judicial (art. 9 EOMF) y, en su ámbito Gobierno, y Asamblea Legislativa de la Comunidad (art. 11.2 EOMF)- adoptar, dentro de sus respectivas competencias, medidas para la mejora de la Justicia. De gran trascendencia es la comparecencia del Fiscal General del Estado ante la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados para tratar, a través del análisis de la Memoria, de los aspectos concernientes a la actividad del Ministerio Público. Dicha comparecencia ante los representantes de la soberanía popular, por su significado y utilidad, dota de singular valor al contenido de la Memoria.

También la Memoria de la Fiscalía ha gozado tradicionalmente de un merecido reconocimiento doctrinal. Su distribución y su frecuente cita en trabajos doctrinales constituyen la prueba de su valor como un clásico e importante material académico, que convierte a la Memoria en algo más que un mero instrumento jurídico de interés exclusivamente corporativo. Su masiva

difusión a través del acceso directo y libre a todos sus contenidos a través de su publicación en la página web de la Fiscalía no ha hecho sino incrementar exponencialmente esta dimensión, que dota de transparencia a una Institución que ha de estar al servicio de los ciudadanos.

Los altos objetivos que la Memoria debe alcanzar obligan a desterrar cualquier tentación de elaborarla en sus distintos escalones desde esquemas rutinarios, burocráticos o formalistas.

Una de las funciones de la Memoria es la de promover el principio de unidad de actuación. Es necesario conseguir una mayor eficacia tanto en lo que se refiere a los puntos que deben ser tratados en ellas como en la valoración de sus datos estadísticos y de las consecuencias que de éstos pueden extraerse. Conviene, pues, configurar su estructura de manera que atienda mejor al cumplimiento de los fines que deben procurar, simplificando algunos de sus extremos hoy excesivamente formularios. Los datos que las Memorias reflejan, han de responder a criterios de absoluta fidelidad y ser exponentes de una realidad auténtica, de cuyo conocimiento puedan después extraerse consecuencias ciertas.

Una idea simple pero al mismo tiempo clave, que deben mantener *in mente* todos los que participan en el proceso de elaboración de las Memorias es la de que a las mismas deben incorporarse y sólo deben incorporarse las cuestiones que verdaderamente importan, teniendo en cuenta la doble finalidad interna y externa que deben perseguir, conforme a lo expuesto *supra*.

Desde el punto de vista formal, dos son las ideas rectoras que deben presidir su redacción. De una parte, el carácter sucinto y breve, sencillamente expresivo de las cuestiones que se trate y de otra la peculiaridad que en el enfoque de los problemas debe ofrecer cada Fiscalía que deben ser manifestadas con absoluta fidelidad.

Deben evitarse textos de extensión desproporcionada en relación con su finalidad práctica, reiteraciones y falta de homogeneidad metodológica, especialmente perturbadora y contraproducente en el seno de una Institución regida por la unidad orgánica y funcional. Esta necesaria homogeneidad formal debe permitir la adaptación de la Memoria a la realidad concreta de cada Fiscalía.

En todo caso las Memorias han de estar referidas a la actividad del Ministerio Fiscal y no a la de los órganos jurisdiccionales, durante el periodo al que corresponde el último ejercicio.

3. LÍNEAS GENERALES SOBRE EL CONTENIDO DE LAS MEMORIAS

3.1. Memorias de las Fiscalías de ámbito nacional

Las Fiscalías del Tribunal Supremo, ante el Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, de la Audiencia Nacional, Antidroga y Anticorrupción presentan singularidades que hacen que sus respectivas Memorias se redacten con libertad, sin perjuicio de ajustar en la medida de lo posible su formato a las pautas generales.

Deben ser los respectivos Fiscales Jefes quienes decidan sus concretos contenidos que en última instancia vendrán delimitados por las cuestiones que dentro de su marco competencial y actividad anual interese dar a conocer a la Fiscalía, a las Altas Instituciones destinatarias de la Memoria y a la ciudadanía en general.

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

Debe no obstante abandonarse la práctica de reseñar listados exhaustivos de los procedimientos que se están siguiendo por cada Fiscalía. Antes bien, es necesario realizar una labor de selección e incluir en la Memoria referencias concretas a procedimientos específicos que por algún motivo determinado se estime necesario reflejar. En todo caso, especialmente si

se trata de procedimientos en tramitación, habrán de suprimirse las menciones nominativas a los imputados, a salvo los supuestos de notoriedad.

Debe hacerse un esfuerzo por trascender, más allá de los concretos casos en los que se ha intervenido, hacia aspectos y análisis generales.

La posición que ocupan estas Fiscalías les cualifica especialmente para, a través de sus Memorias, elaborar propuestas de reformas legislativas en sus respectivas áreas.

Las Memorias de los Fiscales de Sala de lo Civil, de lo Contencioso y de lo Social se integran en dos partes: la primera, a la que se refiere este epígrafe, exponiendo la actividad de la sección correspondiente de la Fiscalía del Tribunal Supremo y la segunda, en tanto Delegados del Fiscal General del Estado, exponiendo de forma sintética los aspectos de mayor relieve de los respectivos apartados de las Memorias provinciales en relación con la materia de su competencia, conforme a las previsiones del apartado 3.3 de la presente Instrucción.

3.2. Las Memorias de los Fiscales de Sala Coordinadores de la Fiscalía General del Estado

Su Memoria abarcará tanto lo que resulta de su actividad de coordinación nacional como la síntesis de lo más relevante aportado por las Secciones especializadas.

Conocerán los Fiscales de Sala Coordinadores de los apartados de las Memorias anuales de las Fiscalías provinciales que recogen la actividad de las Secciones de referencia y elaborarán un documento común que permita un análisis de los problemas encontrados en la 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.

Deberán también abordar, siempre que existan novedades dignas de reseñar respecto de años anteriores, las relaciones institucionales que para la mejor coordinación de la actividad se mantienen con las Administraciones Públicas, Instituciones o con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los mecanismos de coordinación en el ámbito de las diferentes Fiscalías territoriales y las cuestiones atinentes a los medios personales y materiales.

De especial importancia es la función de incluir sugerencias, reflexiones y propuestas de modificaciones legislativas. Los Fiscales de Sala Coordinadores realizarán las propuestas de reforma legislativa que, de propia iniciativa, consideren oportunas. Igualmente analizarán las propuestas de las secciones territoriales y si así lo estiman, las asumirán como propias y las integrarán en su respectiva Memoria.

Cada uno de los Fiscales de Sala Coordinadores deberá realizar un análisis de los datos estadísticos afectantes a las materias de la especialidad, tanto en relación con la evolución de la criminalidad como en relación con la evolución de los procedimientos.

Los Fiscales de Sala valorarán, en su caso, la conveniencia de llevar a cabo mejoras en el tratamiento estadístico, con reflejo en la Memoria anual de la Fiscalía General del Estado.

A tales efectos, deberá cuidarse la coincidencia entre el texto que cada una de las especialidades a nivel provincial incluya en tal Memoria y el que necesariamente se remita en este momento al correspondiente Fiscal de Sala Coordinador o Delegado, una vez visado por el Fiscal Jefe.

La circunstancia de que estos documentos elaborados anualmente por los Fiscales de Sala Coordinadores hayan de incorporarse resumidamente, como capítulo específico, a la Memoria de la Fiscalía General del Estado, determina que dichos informes habrán de ser remitidos a la Secretaría Técnica en el periodo de elaboración del citado documento y en los plazos que cada año se indiquen. En defecto de otra pauta, deberán remitirse antes del 30 de abril.

Los Fiscales de Sala Coordinadores en Violencia de Género, Menores, Medio Ambiente, Siniestralidad Laboral, Seguridad Vial, Extranjería, Cooperación y Criminalidad Informática podrán, cada uno autónomamente, seleccionar un listado de asuntos de obligado tratamiento para los apartados de las Secciones especializadas, de manera que se huya de una inclusión rutinaria de contenidos estandarizados y se fije la atención cada año en problemas necesitados

de un especial tratamiento. Los temas que se señalen cada año debe entenderse sustituyen a los del anterior; es decir, no se acumulan a aquellos. Son el equivalente a los temas específicos de obligado tratamiento a nivel de la especialidad.

3.3. Las Memorias de los Fiscales de Sala Delegados

La Instrucción 11/2005 encomendó a los Fiscales de Sala Delegados en materia de Vigilancia Penitenciaria y Delitos Económicos la elaboración de un capítulo de la Memoria dedicado al análisis del trabajo desarrollado en sus respectivas áreas de actuación. Este criterio debe ser igualmente aplicable a todos los Fiscales de Sala en quienes el Fiscal General del Estado, con apoyo en el art. 22.3 del Estatuto Orgánico, delegue funciones relacionadas con la materia propia de su competencia.

Por ello, los Fiscales de Sala Delegados de lo Civil, Social, Contencioso, Delitos Económicos, Víctimas, Vigilancia Penitenciaria y Tutela penal de la igualdad y contra la discriminación elaborarán un capítulo relativo a su materia, en el que dividido en dos apartados, analizarán la actividad propia del Fiscal de Sala Delegado como tal y la síntesis de lo expuesto por las Secciones territoriales en sus respectivos ámbitos competenciales, realizando un análisis de los problemas encontrados en la correspondiente materia, para de esta forma obtener una visión global de la evolución de la actividad de las Fiscalías en todo el territorio nacional.

Por ello, corresponderá a cada uno de los Fiscales de Sala Delegados estudiar el apartado de las Memorias Provinciales sobre su respectiva materia y elaborar una síntesis con las cuestiones de mayor relevancia.

Los Fiscales de Sala Delegados realizarán las propuestas de reforma legislativa que, de propia iniciativa, consideren oportunas. Igualmente analizarán las propuestas de la correspondiente especialidad y si así lo estiman, las asumirán como propias y las integrarán en su respectiva Memoria.

Los Fiscales de Sala Delegados deberán remitir sus respectivos capítulos elaborados a la Secretaría Técnica antes del 30 de abril.

3.4. Las memorias de las Fiscalías territoriales

3.4.1. Las Fiscalías de Área

La necesidad de simplificar el procedimiento de elaboración de las Memorias aconseja eximir a estos órganos de la necesidad de someterse al formato propio de este documento. Ello desde luego no es óbice ni relaja lo más mínimo la obligación de las Fiscalías de Área de cooperar activamente en la elaboración de la Memoria de la correspondiente Fiscalía Provincial en la que se encuadran. A tales efectos deberán los Fiscales Jefes de las Fiscalías de Área remitir al respectivo Fiscal Jefe provincial un informe anual antes del 15 de febrero de cada anualidad a fin de que se integre, en los extremos en los que éste considere oportuno, en la Memoria provincial.

Aún sin tener que someterse a todos los parámetros propios de la Memoria, procurarán los Fiscales Jefes de Área seguir las pautas esenciales que marca la presente Instrucción a la hora de elaborar los informes anuales.

Los Fiscales Jefes provinciales examinarán y calificarán los informes de las Fiscalías de Área, y en caso de detectar prácticas no ajustadas a la doctrina de la Fiscalía General del Estado o que, por cualquier otra causa no se estimen adecuadas, omitiendo su publicación en la Memoria de la Fiscalía Provincial, harán a éstos las observaciones que estimen oportunas, mediante oficio motivado, remitiendo copia del mismo al Fiscal General del Estado a través de la Inspección Fiscal.

3.4.2. Las Memorias de las Fiscalías Provinciales

Las Memorias provinciales se erigen en el primer escalón de la cadena procedimental que ha de culminar en la Memoria de la Fiscalía General del Estado. En la Memoria provincial deben

integrarse, además de los contenidos genéricos que se analizarán *infra*, los capítulos de todas las Secciones especializadas, así como los informes de las Fiscalías de Área.

Cabe reiterar en este apartado la norma general de que las Memorias han de estar referidas a la actividad del Ministerio Fiscal y no a la de los órganos jurisdiccionales, durante el periodo al que corresponde el último ejercicio.

Deben excluirse relaciones de los procedimientos incoados por los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de que puedan y deban incluirse referencias puntuales a los asuntos más destacados. Han de quedar fuera igualmente las reproducciones de acervos documentales de otros órganos o instituciones ajenas al Ministerio Fiscal, documentos procesales, textos de protocolos o convenios suscritos, sin perjuicio de nuevo de menciones, citas o referencias puntuales.

En las referencias a asuntos concretos debe omitirse la identificación de los imputados, cuando se trata de asuntos en tramitación, conforme al necesario respeto a la presunción de inocencia como regla de tratamiento. Esta previsión también será aplicable a los condenados. En ambos casos puede exceptuarse esta pauta cuando la notoriedad del asunto excluya el riesgo de estigmatización. También debe omitirse la identidad de las víctimas para preservar su intimidad y evitar una exposición pública potencialmente lesiva.

3.4.3. Las Memorias de las Fiscalías de las Comunidades Autónomas

El art. 11.2 EOMF dispone que *los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas elaborarán una memoria sobre la actividad de las Fiscalías de su ámbito territorial que elevarán al Fiscal General del Estado. Asimismo, remitirán copia al Gobierno, al Consejo de Justicia y a la Asamblea Legislativa de la Comunidad. Deberán presentar la Memoria ante la Asamblea Legislativa de la misma dentro de los seis meses siguientes al día en que se hizo pública.*

Los Fiscales Superiores han de recoger y hacer referencia en sus Memorias no sólo a los aspectos de su competencia directa, sino que deben compendiar la actividad del Ministerio Fiscal en toda la Comunidad Autónoma. La Memoria de la Fiscalía Superior debe ser, por tanto, la Memoria sintetizada y depurada de todas las Fiscalías Provinciales. La lectura de la Memoria de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma debe permitir conocer lo más trascendente, relevante e interesante de toda la actividad de las Fiscalías provinciales.

Corresponde por tanto al Fiscal Superior decantar de entre todo el material recibido de las distintas Fiscalías Provinciales, aquello que considere de suficiente interés, calidad y trascendencia para integrarse en un escalón más elevado, que, evidentemente, debe ser un resumen de todo el material generado por éstas, y nunca una mera adición de los contenidos de las Memorias provinciales.

4. CONTENIDOS ESTABLECIDOS POR ANTERIORES INSTRUCCIONES QUE DEBEN CONSIDERARSE SIN EFECTO

La Instrucción 2/2005, de 2 de marzo, *sobre la acreditación por el Ministerio Fiscal de las situaciones de violencia de género* exigía que se analizaran en la Memoria los datos sobre los informes emitidos conforme a lo dispuesto en los arts. 23, 26 y 27 LO1/2004. La escasa incidencia de esta cuestión en los últimos años debe llevar a eximir de tal exposición con carácter general, reservándose solo para cuando resulte pertinente. Ello debe entenderse sin perjuicio de la vigencia de la obligatoria información a remitir a la Fiscal de Sala Delegada contra la violencia sobre la mujer, conforme a la Circular 6/2011, de 2 de noviembre.

La Instrucción 1/1987, de 30 de enero, *sobre normas de funcionamiento interno del Ministerio Fiscal* estableció la dación de cuenta en la Memoria anual de todas las retiradas de acusación que se produzcan durante el año en la Fiscalía. Esta previsión debe considerarse sin efecto. Sin perjuicio de su remisión a la Inspección Fiscal, el listado de retiradas de acusación no debe integrarse en la Memoria. Ello no obsta a que si se desea hacer alguna reflexión general o comentar por su trascendencia alguna concreta retirada de acusación, pueda lógicamente llevarse a cabo.

La Instrucción 3/2002, de 1 de marzo, *sobre actos procesales que pueden celebrarse a través de videoconferencia* dispone que los Fiscales Jefes incluirán en las sucesivas Memorias

anuales un apartado dedicado al uso de las nuevas tecnologías en el proceso. Este apartado ha de considerarse sin efecto, sin perjuicio de que, si se considerara oportuno tratar algún aspecto en relación al uso de las nuevas tecnologías en el proceso, pueda lógicamente abordarse.

5. LOS CAPÍTULOS DE LAS MEMORIAS DE LAS FISCALÍAS PROVINCIALES Y DE COMUNIDADES AUTÓNOMAS

5.1. Principios básicos

La pauta general que debe presidir todo el proceso de elaboración de la Memoria es la de la flexibilidad, dentro del esquema general que se diseña, por lo que no debe necesariamente alcanzarse una determinada extensión, ni siquiera deben imperativamente incluirse todos los capítulos, como se desarrollará a continuación.

La parte expositiva de los textos, en cuanto a la estructura y contenido seguirá el esquema básico que a continuación se desarrollará, que se cumplimentará a través de un modelo informático que se remitirá desde la Unidad de Apoyo. En cuanto a la extensión, deberá siempre hacerse un esfuerzo de concisión.

En lo que se refiere a la estadística deberán seguirse las indicaciones y requerimientos efectuados desde la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado, que es el órgano encargado del tratamiento de los datos estadísticos incluidos en los anexos de las correspondientes Memorias.

5.2. Capítulos

5.2.1 Esquema General

El esquema que debe seguirse a fin de propiciar la uniformidad y facilitar el análisis y tratamiento de los documentos es el siguiente:

CAPÍTULO I. INCIDENCIAS PERSONALES Y ASPECTOS ORGANIZATIVOS

- 1. Recursos humanos Fiscales y personal de secretaría*
- 2. Incidencia de vacantes, sustituciones y refuerzos*
- 3. Organización general de la Fiscalía*
- 4. Sedes e instalaciones*
- 5. Medios tecnológicos para la gestión de la Fiscalía*
- 6. Instrucciones generales y consultas*
- 7. Exposición general de las Fiscalías Provinciales (solo para Fiscalías de Comunidad Autónoma desdobladas)*

CAPÍTULO II. ACTIVIDAD DE LAS FISCALÍAS TERRITORIALES

- 1. Penal*
 - 1.1. Evolución de los procedimientos penales*
 - 1.2. Evolución de la criminalidad*
- 2. Civil*
- 3. Contencioso-administrativo*
- 4. Social*
- 5. Áreas especializadas*
 - 5.1. Violencia doméstica y de género*

- 5.2. *Siniestralidad laboral*
- 5.3. *Medio ambiente y urbanismo*
- 5.4. *Extranjería*
- 5.5. *Seguridad vial*
- 5.6. *Menores*
- 5.7. *Cooperación internacional*
- 5.8. *Delitos informáticos*
- 5.9. *Protección y tutela de las víctimas en el proceso penal*
- 5.10. *Vigilancia penitenciaria*
- 5.11. *Delitos económicos*
- 5.12. *Tutela penal de la igualdad y contra la discriminación*

CAPÍTULO III. TEMAS ESPECÍFICOS DE OBLIGADO TRATAMIENTO

CAPÍTULO IV. PROPUESTAS DE REFORMAS LEGISLATIVAS

5.2.2. Incidencias personales, aspectos organizativos y actividad institucional

En este capítulo se incluirán las menciones que se consideren oportunas sobre medios personales y materiales de cada una de las Fiscalías y los aspectos organizativos o estructurales de mayor interés en relación con su funcionamiento y podrá referirse a la plantilla de Fiscales y funcionarios, incidencia de vacantes, sustituciones y refuerzos, ideas generales sobre la organización de la actividad de los Fiscales y de la Secretaría, instalaciones y medios materiales.

También pueden incluirse informaciones sobre la actividad institucional de la Jefatura, como pueda ser comparecencias parlamentarias, o participación en reuniones, elaboración de convenios etc.

Este capítulo puede omitirse si no existen novedades relevantes dignas de comentarse.

5.2.3. Actividad de las Fiscalías en el ámbito penal

En este apartado se llevará a cabo el análisis cuantitativo de los procedimientos penales registrados en el año al que la Memoria se refiere. Hay que señalar que si bien es necesario dar a conocer el volumen total de procedimientos, la actividad del Ministerio Fiscal se define con mejor precisión a través de otros actos como las calificaciones, medidas cautelares, juicios y vistas, así como recursos interpuestos por el Fiscal, por citar algunos de los más relevantes.

Sin descartar otros aspectos que, de forma general o particular, sean relevantes cada año, se analizará, sin recurrir a la mera reseña de porcentajes, la evolución cuantitativa de los procedimientos a través de cuestiones que se estimen relevantes, diferenciando:

- 1) Las diligencias previas: evolución respecto a las incoaciones de años anteriores, su pendencia y la incidencia de las acumulaciones e inhibiciones como alteración del número real de gestión de las previas.
- 2) Los procedimientos abreviados: evolución respecto a las incoaciones de años anteriores, su pendencia y porcentaje de sobreseimientos.
- 3) Las diligencias urgentes: número de incoaciones, porcentaje de diligencias que se califican, transformaciones e índice de conformidades.
- 4) Los juicios de faltas con intervención del Ministerio Fiscal: los porcentajes de tramitación como juicio inmediato y los de absoluciones.

- 5) Los sumarios: la evolución respecto a las incoaciones de años anteriores y el eventual porcentaje de sobreseimientos.
- 6) Los procedimientos ante el Tribunal del Jurado: evolución, dilaciones, conformidades y peculiaridades dimanantes de su excepcionalidad dentro del sistema procesal.
- 7) Los escritos de calificación o acusación en cada uno de los procedimientos.
- 8) Las medidas cautelares adoptadas: incidencia en la actividad y organización de la Fiscalía, tipos de medidas y delitos respecto de los cuales el Fiscal las insta, así como, en su caso, concordancia de las resoluciones judiciales con la petición del Fiscal.
- 9) Los juicios: incidencia en la organización de la Fiscalía, con reflejo de los distintos tipos de señalamientos, índice de suspensiones y sus consecuencias, así como las eventuales dilaciones en el acto del señalamiento.
- 10) Sentencias de los Juzgados de lo Penal y de las Audiencias: la conformidad de los acusados y circunstancias en que se produce o que la dificultan, eventuales disfunciones causadas por la dilación entre la celebración del juicio y la fecha en que se dictan, el grado de conformidad de las sentencias con la posición del Ministerio Fiscal y consecuencias que se ello se puedan extraer, así como posicionamiento del Fiscal ante el recurso.
- 11) Las diligencias de investigación: valoración de sus incoaciones, los delitos asociados, referencia al origen de la incoación y su gestión, con especial incidencia en su finalización mediante archivo, con o sin presentación de denuncia o querrela.
- 12) Las ejecutorias: organización del servicio y efectivo control de la ejecución.
- 13) Otras cuestiones que se consideren de interés.

5.2.4. Evolución de la criminalidad

Se incluirá un informe general sobre la situación de la provincia en materias relacionadas con la criminalidad y, en su caso, sobre nuevas situaciones específicas de delincuencia, posibles causas y sugerencias para su mejor y más eficaz tratamiento.

Debe en todo caso partirse de que los datos completos acerca de la criminalidad se recogen en los diferentes cuadros estadísticos que se incorporan en Anexo a la Memoria. Por ello en este apartado no se trata de reproducir tales cuadros sino de extraer –si procede– los comentarios más significativos o las conclusiones de la evolución de la delincuencia en el territorio.

Si la evolución de las cifras no permite realizar comentarios basados en fundamentos rigurosos es preferible no realizarlos.

En las Memorias de Fiscalías Superiores pluriprovinciales se hará referencia a los datos de cada provincia y al total de la Comunidad.

La exposición de este apartado no debe realizarse sobre todo el catálogo de delitos recogidos en el Código Penal y en las Leyes penales especiales, sino que en principio sólo debe proyectarse sobre los de más frecuente comisión o de mayor trascendencia, como son los siguientes: vida e integridad física; libertad sexual; relaciones familiares; patrimonio, con especial incidencia en los robos con fuerza y violencia o intimidación y hurtos; delitos contra la Administración Pública y delitos contra la Administración de Justicia.

En cada grupo de delitos puede hacerse somera referencia a uno o varios asuntos de especial trascendencia social o peculiaridad jurídica.

A fin de evitar un tratamiento duplicado y eventuales contradicciones, los delitos que competen a las Secciones especializadas se abordarán en exclusiva en los capítulos de las Especialidades. El Fiscal de Sala de la Fiscalía Antidroga abordará el tratamiento unitario de esta materia a escala nacional, en atención a las funciones de coordinación que le atañen.

El catálogo expuesto es indicativo y su finalidad es homogenizar la información. Por ello, cada Fiscalía puede omitir el tratamiento de los que carezcan de relevancia en su territorio o por el contrario abordar la evolución de otros delitos que no incluidos en el catálogo, considere de especial interés comentar o analizar.

5.2.5. Especialidades

El Delegado de la Sección especializada deberá redactar el apartado de la Memoria de la Fiscalía relativo a su materia (violencia sobre la mujer, medio ambiente, menores, siniestralidad laboral, extranjería, seguridad vial, criminalidad informática y cooperación internacional). Del mismo modo deberá el Delegado respectivo redactar el apartado relativo a las áreas civil, social, contencioso, delitos económicos, víctimas, vigilancia penitenciaria y contra la discriminación.

En todo caso, es al Fiscal Jefe a quien en última instancia corresponde decidir los concretos contenidos y en él se residencia la responsabilidad final de su redacción. La función supervisora es esencial a la Jefatura.

Los apartados de las secciones especializadas consignarán el desarrollo de la actividad del Fiscal en la correspondiente área, habiendo de indicarse los asuntos que hayan planteado especiales problemas por su complejidad o por su significación. Igualmente, se hará referencia al funcionamiento de los órganos judiciales en tales materias, recogiendo aquellas orientaciones doctrinales o prácticas que presidan sus decisiones y señalando los problemas que se detectan y las medidas posibles para la mejora de la Administración de Justicia en ese campo. Abordarán por último las cuestiones de obligado tratamiento que, en su caso, se fijen por el Fiscal de Sala correspondiente.

En el apartado relativo al área civil se incluirán subapartados referidos a intervenciones en procedimientos de Derecho de familia, concursales, relativos a consumidores y usuarios, personas con discapacidad y en Registro Civil.

Son los Fiscales de Sala Coordinadores o Delegados quienes, en concordancia con lo que se ha venido exponiendo en otros apartados, elaborarán a partir de este material el correspondiente capítulo de la Memoria de la Fiscalía General del Estado.

5.2.6. Instrucciones generales y consultas

Al final del capítulo 1 habrán de consignarse las instrucciones generales y solución de consultas comunicadas por el Fiscal Superior o por el Fiscal provincial a los Fiscales de su plantilla durante el periodo de tiempo al que la Memoria afecta.

5.2.7. Materias específicas de obligado tratamiento para cada año

El Fiscal General podrá dirigir, siempre con la mayor antelación posible, una comunicación a los Fiscales Jefes indicando temas específicos de obligado tratamiento para la Memoria del siguiente año y las orientaciones para su desarrollo.

Los temas que se señalan cada año sustituyen a los del anterior; es decir, no se acumulan a aquellos.

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

Debe de nuevo evitarse caer en prácticas rutinarias, formalistas o estandarizadas. Ello lleva a que solamente se incorporarán materias específicas de obligado tratamiento para cada año cuando el Fiscal General del Estado remita una comunicación en tal sentido.

En caso de que para la concreta anualidad se hubieran fijado materias específicas de obligado tratamiento, éstas se abordarán en un capítulo independiente.

5.2.8 Propuestas de reformas legislativas

Este capítulo se dedicará a las propuestas de reformas legislativas. De nuevo en este punto debe subrayarse la enorme trascendencia que puede alcanzar la Memoria.

Debe repararse por un lado en la privilegiada posición en la que el Fiscal, en su rol de promotor de la acción de la Justicia se encuentra para detectar lagunas y disfunciones del ordenamiento y por otro lado en su posición de estricta imparcialidad, que le coloca al margen de intereses - legítimos- particulares y por encima de polémicas partidistas.

En efecto, pocas instituciones pueden hacer llegar a los Poderes Ejecutivo -como titular de la iniciativa legislativa- y Legislativo información solvente y depurada sobre necesidades de reforma legislativa no solamente en el ámbito penal, sino en todos los que el Fiscal tiene una relevante intervención (civil, social, contencioso, constitucional, militar y jurisdicción contable).

De nuevo aquí debe subrayarse el relevante papel que corresponde a los Fiscales de Sala Coordinadores y Delegados, en tanto a través de sus funciones supervisoras y coordinadoras pueden alcanzar una visión panorámica de los problemas que la práctica genera, y por los mismos motivos pueden atisbar posibles soluciones.

Ello no supone restar ni un ápice a la importancia del papel de las demás Fiscalías en esta función de propuesta de reformas, pues en definitiva, es desde la primera línea desde donde se plantean las cuestiones aplicativas.

Se incluirán en este apartado todas aquellas sugerencias que en materia de reformas legislativas los Sres. Fiscales estimen oportunas, indicando el origen de la propuesta y su autor.

Aun cuando nada obsta a que una misma propuesta sea reiterada en la Memoria de más de un ejercicio anual -por no haber sido incorporada en la Memoria de la Fiscalía General del Estado o no haber sido acogida por el Legislador- resulta también aconsejable y enriquecedora la aportación de sugerencias totalmente nuevas o de aquellas que, aun habiendo sido formuladas con anterioridad, hayan sido adaptadas en su contenido a las nuevas necesidades detectadas en el último ejercicio anual o mejoradas con nuevos argumentos justificativos.

En todo caso, debe partirse de que este capítulo tiene carácter voluntario.

La Memoria de la Fiscalía General recogerá tan sólo las propuestas de reforma legislativa de entre las seleccionadas por los Fiscales Superiores y por los Fiscales de Sala Delegados o Coordinadores que el Fiscal General asuma como propuestas propias.

5.3. Posibilidad de capítulos y contenidos adicionales

La filosofía de la presente Instrucción se fundamenta en dos bases: la potenciación de la flexibilidad con la finalidad de evitar encorsetamientos y posibilitar dar cauce a cuanta información se considere necesario reflejar y transmitir y la promoción de la imprescindible uniformidad metodológica, de manera que se dote de coherencia y rigor al producto final y se visualice la unidad de actuación del Ministerio Fiscal. Los principios de flexibilidad y de uniformidad metodológica deben cohonestarse y operar armónicamente.

Superando rigorismos reglamentarios, debe siempre quedar abierta la posibilidad de que los Fiscales responsables en cada caso de la redacción de las Memorias incluyan contenidos adicionales, incluso capítulos adicionales si consideran que deben exponer algún punto de interés que debe ser conocido y valorado y que no tenga encaje en ninguno de los apartados a los que se refiere la presente Instrucción.

6. PLAZOS DE ELABORACIÓN

La elaboración de la Memoria de la Fiscalía General no responde a la libre voluntad de la Institución, sino a mandatos legislativos que establecen los tiempos en que debe ser leída y presentada ante las principales Instituciones de la Nación. Por ello, a pesar de la dificultad de respetar los plazos de su elaboración, su estricta observancia es sin embargo absolutamente imprescindible, habida cuenta de que el objetivo que con ellos se persigue (asegurar la

publicación de la Memoria de la Fiscalía General del Estado a tiempo de su presentación en el acto solemne de apertura de Tribunales) viene determinado por una norma legal que evidentemente el Ministerio Público no puede incumplir.

El respeto a las secuencias temporales de confección de la Memoria es indispensable. La elaboración de la Memoria de la Fiscalía General del Estado supone el encadenamiento de una serie de trabajos que tienen plazo fijo de finalización. El Fiscal General, en los primeros días del mes de septiembre, ha de solicitar audiencia para entregar la Memoria personalmente a Su Majestad el Rey y a los Presidentes del Gobierno, y del Congreso y Senado y seguidamente presentarla públicamente en el solemne Acto de Apertura de Tribunales.

A estos efectos conviene reiterar que los trabajos de elaboración de la Memoria de la Fiscalía General del Estado han de concluirse por la Secretaría Técnica y la Unidad de Apoyo antes del día 15 de mayo, para poder iniciar a partir de dicha fecha las labores de edición e impresión, con sus sucesivas correcciones, garantizando así que su presentación definitiva se encuentre preparada en los primeros días del mes de septiembre.

Recapitulando, el calendario será el siguiente:

La Fiscalía General del Estado, a través de su Secretaría Técnica, remitirá a todas las Fiscalías, con la mayor antelación posible, el oficio conteniendo las normas de detalle a cumplimentar en la elaboración de la Memoria de la anualidad siguiente, el modelo informático elaborado por la Unidad de Apoyo y, en su caso, los temas de obligado tratamiento, tanto los generales como los específicos para cada especialidad.

Los Fiscales Jefes de las Fiscalías de Área remitirán su informe anual al respectivo Fiscal Jefe provincial antes del 15 de febrero.

Los cuadros o anexos estadísticos de todas las Fiscalías se remitirán a la Fiscalía General antes del 20 de febrero de cada año.

Los Fiscales Jefes Provinciales remitirán sus Memorias a los Fiscales Superiores y a la Fiscalía General del Estado antes del 10 de marzo.

Los Fiscales Superiores enviarán sus Memorias a la Fiscalía General del Estado antes del 10 de abril.

Los Fiscales Jefes de las Secciones de la Fiscalía del Tribunal Supremo, Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, Fiscalía de la Audiencia Nacional, Fiscalías Especiales (Antidroga y Contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada) y Fiscalía del Tribunal de Cuentas, deberán remitir el texto íntegro de sus Memorias antes del 15 de abril. Este plazo es el mismo para los Fiscales Jefes de la Unidad de Apoyo, de la Inspección Fiscal y Fiscales de Sala Coordinadores y Delegados.

Para evitar tiempos muertos y dilaciones, se remitirán las Memorias por medio de correo electrónico que permita el ulterior tratamiento informatizado de textos inmediatamente después de que termine su elaboración, sin esperar necesariamente a que concluyan las tareas de impresión y encuadernación.

7. PUBLICIDAD DE LAS MEMORIAS

Debe en este punto hacerse un recordatorio de las conclusiones a las que llegó la Instrucción 3/2012, de 30 de julio, *sobre publicidad de las memorias de las Fiscalías*, a saber:

El *dies a quo* para la difusión pública del contenido de las Memorias de los órganos territoriales y centrales del Ministerio Público viene determinado por la presentación de la Memoria anual del Fiscal General del Estado ante Su Majestad el Rey, en el acto solemne de apertura del año judicial.

El Fiscal General del Estado podrá eventualmente autorizar la difusión anticipada de aquellos contenidos que presenten un especial interés informativo. La autorización habrá de ser expresa y previa a la difusión.

Una vez presentada la Memoria de la Fiscalía General del Estado en el acto de apertura del año judicial, la comparecencia de los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas para la presentación de sus Memorias ante las respectivas Asambleas Legislativas se ajustará al plazo de seis meses establecido en el art. 11.2 EOMF, y no quedará supeditada a la comparecencia parlamentaria del Fiscal General del Estado para la presentación de la suya.

8. ELABORACIÓN Y CONTENIDO DE LA MEMORIA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Corresponde a la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado la coordinación general, recepción, selección y supervisión de todos los textos de la Memoria.

Corresponde a la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado la coordinación general, recepción y supervisión de los aspectos relativos a estadística.

Corresponde al Fiscal General del Estado la decisión última de los contenidos a incorporar a la Memoria.

Para atender a las disposiciones del Estatuto y su espíritu, el contenido general de Memoria será el siguiente:

1. Fiscalía General del Estado. Actividad del Fiscal General del Estado, de los órganos que integran la Fiscalía y de los que asisten la actuación de aquel.
2. Órganos centrales del Ministerio Fiscal.
3. Fiscales Coordinadores y delegados para materias específicas.
4. Actividad de los órganos territoriales del Ministerio Fiscal.
5. Cuestiones de interés con tratamiento específico.
6. Propuestas de reformas legislativas.

9. NORMAS DE ESTILO

La necesidad de que la Memoria guarde coherencia formal exige seguir unas mismas pautas en la redacción. Sin perjuicio de que tal cometido debe ser cumplimentado en última instancia por la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, todos los que intervienen en el proceso de elaboración de los textos deben tratar de seguir esas pautas comunes.

A tales efectos se remitirán, como anexo a la presente Instrucción, a todas las Fiscalías y Unidades de la Fiscalía General del Estado unas normas de estilo que podrán ser periódicamente revisadas.

Madrid, 21 de enero de 2014.- El Fiscal General del Estado, Eduardo Torres-Dulce Lifante.