

**INFORME DE ALEGACIONES PRESENTADO POR
LA ASOCIACIÓN DE FISCALES RESPECTO DEL
BORRADOR DE INSTRUCCIÓN SOBRE RÉGIMEN
DE SUSTITUCIONES EN LA CARRERA FISCAL**

Madrid, 5 de noviembre de 2013

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Con carácter previo al análisis detallado del borrador de Instrucción sobre el régimen de sustituciones en la Carrera Fiscal –y tal y como ya hiciera esta asociación profesional en el informe emitido con fecha de 25 de abril al borrador de Proyecto del que sería posteriormente el Real Decreto por el que se modifica el Real Decreto 431/2004, de 12 de marzo, que desarrolla la Ley 15/2003, de 26 mayo, reguladora del régimen retributivo de las carreras judicial y fiscal-, debemos hacer constar una vez más nuestro desacuerdo con la afirmación que asevera que a través del sistema de sustituciones que se pretende se vayan a *“elevar los niveles de profesionalización en la prestación del servicio público de la justicia”*. Desde la Asociación de Fiscales somos conscientes de la situación de crisis económica que atraviesa el país y hemos actuado siempre con responsabilidad en cada uno de los momentos en los que se han adoptado decisiones que han afectado a la Carrera Fiscal aun cuando no las hayamos compartido. No obstante ello, es preciso recordar que la profesionalización de la Justicia no se consigue con la mera supresión de los Abogados Fiscales sustitutos, si por profesionalización de la Justicia debe entenderse la prestación de un servicio público al ciudadano más eficaz y de mayor calidad, pues los titulares habrán de asumir todo aquel trabajo que hasta el momento era compartido con los Abogados Fiscales sustitutos.

Realizada esta consideración previa –que entendemos básica e irrenunciable-, pasamos a exponer los principios que para esta asociación deben regir en materia de sustituciones:

a) La concreción de cuáles hayan de ser los supuestos en los que las sustituciones habrán de ser realizadas por Abogados Fiscales sustitutos externos y en qué otros entre en funcionamiento el sistema de sustitución interna. A este respecto, la línea debe ser trazada en torno a la consideración de la vacante estructural o económica, entendiendo como tal los casos en que, además de encontrarse la plaza sin titular, el mismo se encuentre en situación de servicios especiales, comisión de servicios, excedencia por razón de maternidad y bajas médicas de larga duración (como podrían serlo aquellas que se prolongan por espacio de seis meses o más).

b) La voluntariedad del sistema de sustituciones y su limitación temporal. Esto es, se rechaza la posibilidad –permitida en la norma reglamentaria- de la sustitución forzosa.

c) La posibilidad de sustitución entre varios Fiscales, debido a las especificidades de nuestra organización y el modo de desempeño de nuestras funciones.

d) La fijación de un límite máximo a partir del cual no sea posible la sustitución interna en una plantilla. Consideramos que por encima de un 15%

de vacantes (del tipo que sean) en una Fiscalía se hace inviable el sistema de sustitución interna ante la imposibilidad de prestar un servicio público con unas mínimas garantías.

e) La determinación de la carga de trabajo y su revisión periódica. Es imprescindible conocer cuál es la carga de trabajo que soporta cada Fiscalía de acuerdo con criterios objetivos y centralizados desde la Fiscalía General del Estado, a fin de poder optar por uno u otro modelo de sustitución.

f) La exigencia de una retribución adecuada. No lo es el 80% del complemento de destino. Cuando se exige trabajar el doble, la compensación no puede ser inferior al trabajo que se realiza.

2. ANÁLISIS DEL BORRADOR DE INSTRUCCIÓN

La Asociación de Fiscales celebra la oportunidad que supone para el Ministerio Fiscal la posibilidad de la autoorganización en esta materia como expresión de la autonomía de la institución en estrecha relación con el anhelo también compartido por esta asociación profesional en torno a la autonomía e individualización presupuestaria del Ministerio Fiscal, sin perjuicio de entender que hubiera sido deseable la fijación reglamentaria de la delimitación de los supuestos entre la sustitución interna y la atendida por Abogados Fiscales

sustitutos externos, por su trascendencia económica, al tratarse de partidas presupuestarias diferenciadas. En cualquier caso, se considera positivo que la Fiscalía General del Estado asuma la gestión de la partida presupuestaria destinada a financiar el nuevo sistema de sustituciones.

En la misma línea, la Asociación de Fiscales valora positivamente que se haya optado en el borrador de Instrucción por fijar en el 80% del complemento de destino de la plaza que se vaya a sustituir la retribución por la sustitución. Si bien se ha adelantado ya la postura de la Asociación de Fiscales contraria a la consideración de tal porcentaje como retribución adecuada, debe reconocerse en este punto que el RD 700/2013 (art. 2 bis 2, párrafo segundo) establece dicho porcentaje como el máximo hasta el que puede retribuirse la sustitución, en contravención –entendemos- con lo ordenado en la Disposición Transitoria Tercera de la Ley Orgánica 8/2012, de 27 de diciembre, de medidas de eficiencia presupuestaria en la Administración de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, cuyo tenor literal es el que sigue: *“la cuantía de la retribución por sustitución, en los casos que reglamentariamente se establezca su procedencia, será igual al 80% del complemento de destino previsto para el desempeño profesional en el órgano que se sustituya”*.

Comoquiera que la Fiscalía General del Estado opta por la retribución máxima posible (acorde con lo establecido legalmente), la Asociación de Fiscales no puede por más que congratularse por tal decisión, como igualmente lo hace por la inclusión de la cláusula de salvaguarda en el protocolo que anualmente firmarán el Fiscal General del Estado y el Ministro de

Justicia para el caso de que varíen las circunstancias tenidas en cuenta para fijar la cantidad máxima que habrá de destinarse a las sustituciones internas, a la que se hace referencia en el párrafo primero de la página 4 del borrador de Instrucción.

En otro orden de cosas, los principios antes expuestos y que esta asociación profesional considera básicos han sido recogidos tan solo en parte en el borrador de Instrucción. Así, por ejemplo, no se establece un número o porcentaje básico de vacantes por encima de las cuales no sería posible la sustitución interna en una Fiscalía; no se hace ninguna referencia a la determinación de las cargas de trabajo de las Fiscalías y se acoge la posibilidad abierta reglamentariamente de la sustitución forzosa sin reconocer ni siquiera la imposibilidad de que la misma pueda serlo durante más de diez días correlativos (al contrario de lo que sí se hace en el RD 700/2013, en el párrafo primero de su Disposición Adicional Quinta).

Como se dice en el párrafo anterior, algunos de los principios expuestos son seguidos en el borrador de Instrucción, pero tan solo como un mero principio programático sin ulterior reflejo en el desarrollo posterior que tiene lugar en el apartado tercero (*“Normas de funcionamiento del régimen de sustituciones”*) de tal borrador. Nos estamos refiriendo, en concreto, a lo que entendemos es el eje vertical del sistema de sustituciones y que también parece serlo en el borrador de Instrucción en el apartado relativo a la *“Introducción”* cuando se afirma textualmente: *“La cantidad efectivamente gestionada por la Fiscalía General del Estado y con respecto a la cual existe un límite presupuestario, se aplicará exclusivamente a hacer frente a las bajas por*

*enfermedad, maternidad y refuerzos” (párrafo cuarto de la página 3) para comenzar a desdibujarse en el apartado de los “Principios inspiradores del régimen de sustituciones” y romperse definitivamente al fijarse las normas de funcionamiento del sistema en el apartado tercero. Esto es, si bien parece establecerse una diferencia por parte de la Fiscalía General del Estado entre las vacantes estructurales (definidas como las vacantes en plantilla, excedencias por maternidad, servicios especiales y comisiones de servicio a destinos *externos al Ministerio Fiscal*), cuya sustitución debería ser cubierta por Abogados Fiscales sustitutos y solo excepcionalmente mediante el sistema de sustitución interna (si hubiera Fiscales titulares voluntarios y no quedara afectado el adecuado funcionamiento de los servicios), la norma general torna en excepción cuando en el apartado tercero del borrador de Instrucción –que establece las normas de funcionamiento del régimen de sustituciones y no simples principios programáticos- se sentencia: “Los miembros de la Carrera Fiscal se sustituirán entre sí. Cuando no pueda acudir al sistema de sustituciones ordinarias, podrán ser nombrados sustitutos en los casos de vacantes, licencias, servicios especiales u otras que lo justifiquen”. Y se aclara: “Con carácter general deberá recurrirse a la sustitución profesional. Solo excepcionalmente en los casos en que no sea posible de otro modo garantizar la adecuada prestación del servicio podrá recurrirse al nombramiento de Abogados Fiscales sustitutos externos”.*

Es decir, el sistema por el que finalmente opta el borrador de Instrucción es el de la sustitución interna –que es la norma general- apartando la sustitución externa a los supuestos de vacantes estructurales única y

exclusivamente cuando la prestación del servicio no se pueda asegurar mediante la sustitución profesional.

Sobre este particular, la Asociación de Fiscales discrepa de modo abierto y entiende que debería fijarse claramente que en los casos de vacantes estructurales la regla general de la sustitución es la externa, salvo que existan titulares voluntarios y no se perjudique al servicio. Ello supone, por tanto, desterrar cualquier posibilidad de la sustitución forzosa en estos casos.

A este respecto, existe otra cuestión no menos importante que sería necesario precisar. Nos referimos a la partida presupuestaria con cargo a la cual correría la retribución de las sustituciones internas en los casos de atender a vacantes estructurales, máxime cuando el borrador de Instrucción afirma –recuérdese el entrecomillado anterior– que la cantidad gestionada efectivamente por la Fiscalía General del Estado se aplicará *exclusivamente* a hacer frente a las bajas por enfermedad, maternidad y refuerzos sin que se retribuyan con cargo a dicha partida presupuestaria las denominadas vacantes estructurales.

En consecuencia, la Asociación de Fiscales propone que en el borrador de Instrucción:

- Se distingan claramente los supuestos de vacantes estructurales de los que no lo son. En tal sentido, deberían considerarse vacantes estructurales: vacantes en plantilla, excedencias por maternidad, servicios especiales y todas las comisiones de servicio, sin distinción a si lo son tan solo a destinos externos al Ministerio Fiscal –como se pretende en el borrador de

Asociación defiscales

Instrucción-. Deberían asimilarse a estos supuestos las situaciones que se producen como consecuencia de bajas médicas por un tiempo mínimo de seis meses o cuando por acumulación de bajas médicas no pueda prestarse el servicio de modo adecuado.

- Se establezca como regla general el de la sustitución externa para los supuestos de vacantes estructurales, con la única excepción de la sustitución profesional si hubiera Fiscales voluntarios y no se afectara al recto desempeño del servicio.



- Se aclare que la partida presupuestaria con cargo a la cual se cubren las vacantes estructurales –que no es la efectivamente gestionada por la Fiscalía General del Estado para las sustituciones internas- lo será con independencia de que quien desempeñe la sustitución sea un Abogado Fiscal sustituto externo o un titular voluntario.

En cuanto a las normas de funcionamiento del régimen de sustituciones, esta asociación profesional realiza las siguientes consideraciones:

a) Se prevé la posibilidad de que la sustitución voluntaria rebase el ámbito provincial *“atendiendo a la distancia existente entre las distintas Fiscalías o Secciones Territoriales”*. Debiera entenderse aquí la posibilidad de que los Fiscales de una Fiscalía Provincial puedan sustituir en una Fiscalía de Área y viceversa. En el mismo sentido –y dado que se permite a los Fiscales de las Fiscalías autonómicas sustituir a los Fiscales provinciales-, debería preverse expresamente la posibilidad contraria; estos es, que los Fiscales provinciales puedan hacer –siempre voluntariamente- sustituciones en las Fiscalías autonómicas si ello fuera preciso. Así parece derivarse de lo dispuesto en el párrafo segundo del apartado G) del borrador (página 9), cuando se establece que si quien ha de proceder al llamamiento es el Fiscal Superior y no dispone de candidatos en su lista pueda hacer el llamamiento de candidatos integrados en una lista provincial.

b) Sin perjuicio de la gestión centralizada en la Fiscalía General del Estado, se atribuye la responsabilidad de su organización a los Fiscales Jefes provinciales, que habrán de coordinarse con los Fiscales Jefes de las Áreas de su territorio. Corresponde a los Fiscales Jefes *“velar por la correcta ejecución de las sustituciones en su territorio, resolviendo las cuestiones que se puedan plantear, corrigiendo las irregularidades y promoviendo, en su caso, la exigencia de las responsabilidades que procedan”* y los Fiscales Superiores *“velarán”* por el adecuado funcionamiento del sistema en su territorio (párrafo segundo, página 7). En relación con este sistema, la Asociación de Fiscales propone:

Asociación de Fiscales. C/ de las Peñuelas, nº 36. Bajo. 28005 – Madrid

www.asociaciondefiscales.es  info@asociaciondefiscales.es  [@AFiscales](https://twitter.com/AFiscales)

a. Que se dé audiencia a las Juntas de Fiscalía en la elaboración del plan anual de sustituciones.

b. Que se residencie en los Fiscales Superiores la función de coordinar –y no solo velar- el adecuado funcionamiento del sistema de sustituciones en su territorio.

c) Elaboración de las listas de sustitutos. Debiera preverse un sistema que permita a los interesados que se sientan perjudicados en la elaboración de las listas o en el plan anual hacer llegar su disenso (bien sea al Fiscal Superior, bien sea a la Inspección Fiscal si el disenso lo es respecto de la elaboración de las listas por el Fiscal Superior).

d) Criterios para el llamamiento de candidatos.

a. Se considera positiva la valoración en su conjunto de los criterios expuestos en el borrador y se propone la inclusión de otro criterio: que el Fiscal no haya desempeñado con

anterioridad ningún período de sustitución o que se tengan en cuenta a los candidatos con períodos menores frente a los mayores períodos desempeñados por otros voluntarios.

- b. Frente a la afirmación genérica que impide ser llamado el Fiscal que presente retrasos en el despacho de asuntos, se propone una mayor concreción de lo que deba entenderse por *retrasos*, mayor concreción que podría delimitarse temporalmente en que el mismo no tuviera causas con una antigüedad superior a los dos meses.

- c. La duración de las sustituciones voluntarias no puede exceder –según el RD 700/2013 (Disposición Adicional Quinta, párrafo segundo)- de los 180 días para que puedan ser retribuidas. Por tal razón, se propone la adecuación del texto del borrador de la Instrucción a la norma reglamentaria, dado que aquel mantiene una duración máxima de seis meses prorrogables para las sustituciones voluntarias.

d. Renuncia por causa justificada. El borrador de Instrucción permite a los candidatos renunciar por causa justificada en el momento del llamamiento, pero no prevé cómo se dirime en su caso el conflicto entre el candidato y el Fiscal Jefe en cuanto a lo que deba entenderse en cada momento por “*causa justificada*”. Tampoco se prevé lo que sucede si el candidato se negara sin mediar causa justificada. Puesto que la sustitución es voluntaria, esta asociación profesional entiende que no debiera pararle más perjuicio al candidato que su exclusión de las listas de sustituciones. En cuanto a quién deba dirimir la discrepancia por lo que se entienda por justa causa entre el Fiscal Jefe provincial y el candidato, entiende esta asociación que debiera serlo el Fiscal Superior (si la discrepancia surgiera entre el Fiscal Superior y el candidato, habría de resolver la Inspección Fiscal).

e. No se prevé cuál sea el cauce que pudiera seguir cualquiera de los candidatos interesados que se considere preterido indebidamente por parte del Fiscal Jefe. La Asociación de Fiscales propone el mismo sistema de resolución fijado para el párrafo anterior.

e) Llamamientos forzosos.

- a. Debiera preverse expresamente –en consonancia con lo defendido por esta asociación profesional en este informe- que no es posible la sustitución forzosa en los casos de sustituciones de vacantes estructurales.

- b. Duración. Al margen de la opinión contraria mantenida por esta asociación a las sustituciones forzosas, se entiende que el plazo de tres meses previsto en el borrador de Instrucción es excesivo. En cualquier caso, deberá preverse –de acuerdo con lo dispuesto reglamentariamente- que no serán posibles sustituciones forzosas con una duración continuada superior a los diez días.

Por último, la Asociación de Fiscales desea hacer un recordatorio al respecto de la importancia que para el buen orden del sistema en particular y para la Administración de Justicia en general tiene la necesidad de auténtica coordinación con Juzgados y Tribunales tanto en la información de los planes

Asociación defiscales

anuales de sustitución como en la realización de los señalamientos en los que deba intervenir el Ministerio Fiscal.

Lo expuesto es cuanto la Asociación de Fiscales tiene el honor de informar.

En Madrid, a 5 de noviembre 2013

La Comisión Ejecutiva de la Asociación de Fiscales

www.asociaciondefiscales.es





info@asociaciondefiscales.es



@AFiscales

Asociación de Fiscales. C/ de las Peñuelas, nº 36. Bajo. 28005 – Madrid

www.asociaciondefiscales.es  info@asociaciondefiscales.es  @AFiscales