



INFORME DE EVALUACIÓN DEL SISTEMA DE COMUNICACIONES ELECTRÓNICAS EN LA FISCALÍA

La Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil establece, en su Disposición Adicional Única, el 1 de enero de 2016 como fecha a partir de la cual los órganos judiciales y fiscales están obligados al empleo de los sistemas telemáticos para la presentación de escritos y documentos y la realización de actos de comunicación procesal.

Para hacer efectivo el mandato de la Ley, en lo relativo a comunicaciones y notificaciones electrónicas, el Ministerio de Justicia aprobó, en desarrollo de la Ley 18/2011, de 5 de julio, reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia, el Real Decreto 1065/2015, de 27 de noviembre, sobre comunicaciones electrónicas en el ámbito territorial del Ministerio de Justicia y por el que se regula el sistema LexNET, siendo objetivo del mismo su implantación en las distintas fiscalías en la fecha indicada.

Consciente el Ministerio Fiscal de la importancia de una implantación integral del sistema telemático LexNET como mecanismo para un más eficiente y eficaz ejercicio de las funciones que le son propias, enseguida pudo advertirse la necesidad de incorporar determinadas soluciones que se han ido trasladando al Ministerio de Justicia en las diversas reuniones mantenidas al efecto. Y es que, dado el importante volumen de notificaciones que se reciben diariamente en las Fiscalías desde todas las instancias y órdenes jurisdiccionales, el sistema iba a imponer un nuevo modelo organizativo, la configuración de herramientas informáticas adaptadas a las particularidades de las Fiscalías y la implantación de soluciones tecnológicas que permitieran reducir el impacto que se produciría tanto en la organización del trabajo como en la adecuada gestión de los tiempos de tramitación y plazos procesales.

Concretamente ya desde el primer momento se puso de manifiesto la necesidad de contemplar:

- Al Ministerio Fiscal como órgano tanto receptor como emisor de actos de comunicación. De la misma forma, debía poder tanto remitir como recibir escritos, no sólo de los órganos judiciales sino también de otros organismos e instituciones.
- Debía permitir la gestión interna de las notificaciones y escritos que se reciben y emiten por las fiscalías. En consecuencia, debía integrarse con los sistemas de gestión procesal de la Fiscalía. Para ello, los sistemas de gestión debían contar con una herramienta de firma y la fiscalía estar dotada de un gestor documental al que poder tener acceso remoto para la celebración de las vistas.
- El expediente judicial debía estar digitalizado en su integridad con garantía de la autenticidad (firma) de la resolución que se notifica. En otro caso sería necesario solicitar la remisión del expediente en papel para el despacho del trámite.

A este expediente se debía poder tener acceso a través de un visor documental ordenado e indexado, con cabeceras de los acontecimientos suficientemente descriptivos de su contenido, que arrancara desde el propio sistema Lexnet, incorporara marcas digitales y fuera editable.

- El sistema de comunicaciones telemáticas debía incorporar:
 - buzones independientes por órdenes jurisdiccionales evitando la recepción indiscriminada en un único buzón de todas las notificaciones;
 - las cabeceras de los correos ser lo suficientemente descriptivas del contenido de la resolución;
 - incorporar marcas digitales para priorizar causas urgentes y/o preferentes;
 - poder incorporar una agenda de plazos que alerte de los transcurso de plazo y

- poder previsualizar su contenido y
- habilitarse la opción de segundo y tercer nivel de subcarpetas para lograr dotar de mayor estructura al sistema.
- Acceso on line desde cualquier lugar al sistema LexNET, expediente electrónico y gestor documental, permitiendo de esta forma conciliar el despacho en plazo de las resoluciones notificadas con el calendario de servicios de los fiscales, evitando por otra parte las impresiones en papel para la asistencia a vistas.
- Fijación de un límite máximo de notificaciones diarias: para la adecuada gestión del importante volumen de notificaciones diarias recibidas consecuencia de las concentraciones y envíos masivos que realizan las oficinas judiciales.

La adaptación de las Fiscalías a un sistema de tal envergadura y la falta de experiencias previas tanto en el ámbito de las Fiscalías como en los órganos el orden jurisdiccional penal recomendaba una implantación progresiva del sistema que permitiera valorar su impacto y resolver las incidencias que pudieran producirse, garantizando de esta forma el éxito de la implantación.

La incorporación del Ministerio Fiscal al sistema de notificaciones LexNET arrancó como experiencia piloto en la Fiscalía Provincial de Valladolid el 27 de julio de 2015. El ámbito del piloto se extendía al Juzgado de Familia número 3 y al Juzgado de Vigilancia Penitenciaria. En noviembre se hizo extensivo al resto de la jurisdicción civil y a los órdenes jurisdiccionales social y contencioso.

La implementación del sistema en el resto de Fiscalías territorio Ministerio tuvo lugar, de forma generalizada, el 1 de enero de 2016 en las mismas condiciones que la Fiscalía de Valladolid y comprendía los órdenes jurisdiccionales civil, contencioso administrativo y social. La experiencia en el orden jurisdiccional penal se limitó a un juzgado de instrucción en un total de 16 Fiscalías, habiéndose extendido a día de hoy a cuatro juzgados de instrucción más.

Siete meses después, el tiempo transcurrido desde la implantación de la primera experiencia no ha hecho sino constatar las necesidades que la FGE ha transmitido al Ministerio de Justicia en cuantas reuniones de trabajo se han mantenido y en toda oportunidad desde el mes de junio de 2015.

Y es que, efectivamente, aunque desde el punto de vista tecnológico LexNET pudiera asimilarse a un correo electrónico, las consecuencias añadidas a este sistema no tienen en cuenta las necesidades y el sistema de organización y funcionamiento de las Fiscalías en el que su utilización tiene unas implicaciones mucho más profundas.

El Ministerio de Justicia, al percibir que la realidad de las Fiscalías superaba las de una mera notificación, ha ido incorporando diversas soluciones tecnológicas. Sin embargo, se trata de soluciones tecnológicas aisladas que no responden a un proyecto global sino a la necesidad de sumar a las Fiscalías a un diseño que previamente ha obviado sus características, funciones, organización y necesidades. Por ello, generan en su aplicación diaria ineficiencia, retraso e inseguridad.

En primer lugar, porque para el despacho de un asunto es necesario tener que operar hasta con seis aplicaciones distintas que no se encuentran integradas entre sí y por tanto obliga a constantes entradas y salidas de las distintas aplicaciones, a la continua introducción de datos del procedimiento y a descargas “en local” de los documentos notificados e informes emitidos. Así conviven:

- LEXNET: para la recepción de actos de comunicación procesal y presentación telemática de escritos y documentos,
- FORTUNY: sistema de gestión procesal de la Fiscalía para el registro de entrada y salida del trámite notificado y elaboración de informes,
- VISOR DOCUMENTAL HORUS para el acceso al procedimiento judicial,

- CLOUD FISCAL.ES para la gestión interna de las notificaciones y escritos que se reciben y emiten por las fiscalías,
- PORTAL FIRMANTE para la firma electrónica de los informes emitidos,
- E-FIDELIUS para la visualización de las declaraciones grabadas y vistas celebradas.

La integración de estas aplicaciones y, fundamentalmente LexNET - Fortuny es una necesidad inaplazable que sin duda contribuirá a agilizar la tramitación de los asuntos.

Además, respecto del sistema de notificaciones LexNET, exclusivamente considerado, en la actualidad:

- únicamente existe un buzón genérico por Fiscalía;
- las cabeceras no son lo suficientemente descriptivas de la tarea a desarrollar por el Fiscal y no es posible la previsualización
- no está implementado el check de “urgente” y
- no se contempla la implantación de una agenda de plazos.

Todo ello obliga al personal de la oficina a efectuar un ejercicio previo de discriminación e identificación de las resoluciones notificadas y de discernimiento de si el traslado es una simple notificación, requiere de informe o de especial atención por su urgencia, preferencia o sujeción a plazo. Además, tampoco está habilitada la opción de crear un segundo y tercer nivel de subcarpetas que permitiría una mejor organización y redistribución del trabajo.

Por otra parte, aun cuando a través del VISOR se tiene acceso al expediente judicial, no está garantizada la integridad del mismo al depender de la oficina judicial que las resoluciones en Minerva estén en versión definitiva o la correcta integración de los documentos o documentación presentada por terceros en Minerva, lo que genera incertidumbre a la hora de despachar los asuntos en los que no quedan despejadas las dudas sobre eventuales nulidades de actuaciones o causas de responsabilidad patrimonial de la Administración.

Ello sin obviar que la indexación de la documentación no existe o no es la adecuada; su falta de previsualización; la ausencia en ciertos casos de una denominación descriptiva de los documentos, la aparición de un mismo documento en varias ocasiones y el hecho de tener que abrir uno a uno los distintos documentos que conforman el expediente, dificultan enormemente la visualización ágil del mismo.

Por su parte, el PORTAL FIRMANTE, implementado para la firma electrónica de documentos como herramienta aislada, se ha mostrado igualmente ineficiente al requerir diversas operaciones para la incorporación definitiva del documento al expediente. Más grave resulta desde la óptica de la protección de datos de carácter personal y de la seguridad personal y jurídica de los usuarios de un sistema llamado a operar en el orden de la jurisdicción penal, la aparición de los datos personales (nombre y apellidos, DNI y correo electrónico) de los Fiscales en la verificación de firma al descargar el documento.

Por último, a día de hoy, no se ha autorizado el acceso al E-Fidelius. Las Fiscalías carecen de acceso VPN a LexNET, Visor documental y “cloud fiscal” para la celebración de las vistas, lo que se está traduciendo en la impresión en papel del expediente y en general para el trabajo en remoto.

Lo anterior es sobradamente conocido por la Dirección General de Nuevas Tecnologías y por el equipo ministerial en su totalidad pues ha sido objeto de cuantas relaciones y reuniones de trabajo se vienen manteniendo desde el mes de junio de 2015 con la Unidad de Apoyo de la FGE.

Con fecha 10 de febrero de 2016, se expuso puntualmente la situación a la Sra. Secretaria de Estado, al Sr. Secretario General y varios miembros de su equipo, por parte de la Unidad de Apoyo, miembros de la Inspección Fiscal que han tomado conocimiento directo de la situación en varias Fiscalías del llamado territorio ministerio, y de la Secretaria Técnica, en reunión mantenida en la sede de la FGE y presidida por la Fiscal General del Estado. A dicha reunión asistieron para exponer el resultado de las experiencias piloto por ellos desplegadas los Fiscales Jefes de Valladolid y Albacete, así como D. Julio López Ordiales, impulsor y responsable de la experiencia en la Fiscalía de Badajoz, exhibiendo éste último una grabación videográfica del proceso de gestión de la comunicación del informe de visto en

unas Diligencias Previas de carácter sencillo. La mera visualización de dicho proceso evidencia su disfuncionalidad y sus riesgos; en definitiva, la imposibilidad actual de extenderlo más allá de las experiencias “piloto”, donde con tan gran esfuerzo se está aplicando.

En resumen, la excesiva lentitud del sistema, sus constantes caídas, la reiterativa petición de usuario y contraseña, las obligadas salidas del sistema para volver a reiniciarlo, el ingente volumen de notificaciones recibidas en asuntos en los que la Fiscalía no es parte, las pérdidas temporales de notificaciones recibidas, los avisos de rechazos de escritos de trámite dos días después de su remisión, la imposibilidad de controlar y visualizar la entidad del expediente, la ausencia de firma de las resoluciones judiciales que se notifican, así como la insuficiente formación recibida y la imposibilidad de haberse familiarizado con el sistema entre otras, están generando en las Fiscalías tal ineficiencia, inseguridad e incremento de la carga tanto administrativa como en el despacho de asuntos, que obliga a replantearse su mantenimiento y/o extensión a un orden jurisdiccional como el penal en el que por su trascendencia y volumen el impacto de su implementación resulta mucho más gravoso.

Por la FGE se ha constituido un Grupo de Seguimiento y Evaluación de incidencias conformado por los Fiscales Jefes y Fiscales responsables del Sistema de Información del Ministerio Fiscal, de algunas de las Fiscalías. Así mismo se ha creado un grupo de trabajo con miembros de la Subdirección General de Nuevas Tecnologías al que se reporta, además de todo lo anteriormente mencionado, la información que se recibe del Grupo de Seguimiento y Evaluación. Sin embargo, a día de hoy la FGE carece de información concreta sobre las medidas que se van a adoptar por el Ministerio de Justicia, su estado de situación y fechas concretas de puesta en producción de las funcionalidades necesarias.

Pese al notable esfuerzo y extraordinaria dedicación de las Fiscalías, que día a día están superando estas dificultades y apostando por el éxito del sistema, es necesario que por parte del Ministerio de Justicia se dé respuesta a la situación descrita mediante una solución integral que permita avanzar en su implantación.

En otro orden de cosas la FGE, a través de la Unidad de Apoyo, continúa participando en todo los grupos constituidos para avanzar en la implantación del sistema de notificaciones electrónicas en todas las Fiscalías, cualquiera que sea el ámbito territorial de las mismas. Actividad que se desarrolla de manera multilateral en el CTEAJE y a nivel bilateral en las Comisiones Mixtas con las CCAA con competencias transferidas, a las que se ha trasladado la necesidad de completar el proceso de implantación.

En este sentido en los últimos días se han mantenido reuniones con las CCAA de Andalucía, Aragón, Asturias, Cantabria, País Vasco, en Galicia, la Comunidad Valenciana y Navarra.

Como complemento de esta información le acompaño las actas de las reuniones que se han mantenido en los grupos de trabajos constituidos por la FGE y el Ministerio de Justicia donde se detallan las incidencias detectadas, la fecha de su comunicación al grupo de trabajo del Ministerio y el estado de resolución de las incidencias, todo ello para conseguir que tanto el sistema de notificaciones electrónicas, como el más relevante todavía del modelo de expediente digital sea un éxito y contribuya a la agilización de los procesos pero sobre todo a dotar de mayor seguridad jurídica a los mismos y de esta forma mejorar el sistema de administración de justicia en su conjunto. Proyecto este con el que el Ministerio Fiscal está firmemente comprometido.