

REAL ACADEMIA GALLEGA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

**EL MINISTERIO FISCAL EN ESPAÑA.
SU EVOLUCIÓN**

Discurso leído el día 12 de febrero de 2026 en la Solemne Sesión de Ingreso
del Académico de Número

EXCMO. SR.

DON JOSÉ LUIS CONDE SALGADO

y contestación del

EXCMO. SR.

DON MIGUEL ÁNGEL CADENAS SOBREIRA

Académico de Número



A Coruña, 2026



BAIXO O ALTO PATROCINIO
DA COROA



REAL ACADEMIA TRANSFERIDA
Á XUNTA DE GALICIA



REAL ACADEMIA GALEGA DE
XURISPRUDENCIA E LEXISLACIÓN



REAL ACADEMIA GALLEGA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN

**EL MINISTERIO FISCAL EN ESPAÑA.
SU EVOLUCIÓN**

Discurso leído el día 12 de febrero de 2026 en la Solemne Sesión de Ingreso
del Académico de Número

EXCMO. SR.

DON JOSÉ LUIS CONDE SALGADO

y contestación del

EXCMO. SR.

DON MIGUEL ÁNGEL CADENAS SOBREIRA

Académico de Número



A Coruña, 2026

© de la edición: RAGJYL
© de los textos: sus autores

Depósito Legal: C 1969-2025

Edita y patrocina la edición: Excma. Diputación Provincial de A Coruña
Imprenta Provincial - A Coruña

ÍNDICE

CON LA VENIA.....	9
INTRODUCCIÓN	11
EL FISCAL. SU EVOLUCIÓN.....	12
DE ÓRGANO DEL EJECUTIVO A ÓRGANO DE LA JUSTICIA.....	13
EL MINISTERIO FISCAL EN ESPAÑA	16
REFLEXION SOBRE LAS COMPETENCIAS ACTUALES DEL MINISTERIO FISCAL	31
INTERVENCION DEL MINISTERIO FISCAL EN TEMAS NO PENALES	36
COMPETENCIA EN ASUNTOS NO PENALES	38
NO INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO FISCAL EN DETERMINADOS PROCESOS CIVILES	43
EL MINISTERIO FISCAL ESPAÑOL Y LAS DEMANDAS INTERNACIONALES DE RELACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL	47
INTERVENCIÓN DEL FISCAL EN MATERIA SOCIAL.....	54
INSTRUCCIÓN POR EL MINISTERIO FISCAL	55
CONCLUSIONES.	60
CONTESTACIÓN	63

I
DISCURSO
del
EXCMO. SR.
DON JOSÉ LUIS CONDE SALGADO

CON LA VENIA.

Excelentísimo Sr. Presidente de la Real Academia Gallega
de Jurisprudencia y Legislación
Excelentísimas/os e Ilustrísimos/as Académicos/as
Señoras y Señores.

Antes de toda otra consideración quisiera dedicar un recuerdo entrañable a la figura del Excmo. Sr. D. José Antonio García Caridad, presidente de esta institución, fallecido el 8 de noviembre de 2020, bajo cuyo mandato he sido propuesto y a quien tuve el honor de conocerle y del que conservo la imagen de hombre y jurista cabal, con el que cualquier contacto, personal o profesional, fue siempre ocasión de aprendizaje, no solo, de mejora en el aspecto personal, sino fundamentalmente en la dominación del arte de la abogacía y de la judicatura.

Estaba en Flandes, en unas jornadas internacionales sobre Justicia Humanitaria, cuando recibí la grata noticia de la propuesta de ingreso en la Academia como Académico Numerario de esta Institución para cubrir la vacante número 30 causada por el fallecimiento del Excmo. Sr. D. Joaquín Arias Diaz de Rábago, jurista y gran empresario.

D. Joaquín Arias Diaz de Rábago nació en el año 1916 en Santiago de Compostela y en Barcelona preparó las oposiciones al Cuerpo de Registrador de la Propiedad, en el que ingresó, antes de tener la

edad mínima, y tomó posesión de la plaza en el año 1941 y ejerció como registrador en diversas ciudades gallegas, hasta su jubilación en noviembre de 1986.

En el ámbito de la empresa, D. Joaquín Arias y Díaz de Rábago ha sido consejero de diversas sociedades originariamente ligadas a Pedro Barrié de la Maza. En 1969 fue nombrado consejero del Banco Pastor, entidad de la que fue vicepresidente desde 1973 hasta 2002, en que abandona dichos cargos a petición propia siendo nombrado Consejero de Honor.

En 1969 es nombrado consejero de Fenosa, integrando asimismo el consejo que surge de la fusión que dio lugar a Unión-Fenosa, entidad de la que sería además secretario y, hasta 1991, vicepresidente. Ha sido asimismo Consejero de Hullas de Coto Cortés, MZOV y La Toja, S.A.

D. Joaquín Arias ha contribuido a impulsar el desarrollo de Galicia a través de iniciativas culturales, educativas e investigadoras, casi siempre a través de la Fundación Pedro Barrié de la Maza. Colaborador de su hermana Carmela, Condesa de Fenosa y presidenta desde 1971 de la fundación creada por su marido Pedro Barrié de la Maza, D. Joaquín Arias actúa hasta 1999 como primer ejecutivo de la entidad, desde la cual impulsará programas pioneros para Galicia como la concesión de becas para todos los niveles de enseñanza según criterios de excelencia académica; la construcción y equipamiento de escuelas técnicas (la Técnica y la Superior de Arquitectura de La Coruña y la de Ingenieros Industriales de Vigo, germen de las futuras universidades de A Coruña y Vigo); la catalogación y publicación del patrimonio monumental, musical, documental y natural de Galicia; la introducción de nuevas tecnologías en la enseñanza; o emblemáticas recuperaciones de patrimonio

artístico como las realizadas en torno a los instrumentos del Pórtico de la Gloria y el coro del Maestro Mateo.

Ha sido vocal del Centro de Cálculo Barrié de la Maza, del Instituto da Lingua Galega y del Instituto de Ciencias Neurológicas Pedro Barrié de la Maza de la Universidad de Santiago; presidente del Consejo Económico y Social de la Universidad de A Coruña; y presidente del Patronato de la Escuela Universitaria de Trabajo Social, adscrita a la Universidad de Santiago.

Además de vicepresidente de la Fundación Pedro Barrié de la Maza, ha sido vocal del ‘Consello da Cultura Galega’, vicepresidente de la Fundación Juana de Vega y vocal del Patronato del Museo de Pontevedra. Ha sido académico correspondiente de la Real Academia de Bellas Artes de Nuestra Señora del Rosario.

Fue académico de la Academia Gallega de Jurisprudencia y Legislación, en la que ingresó con un discurso, posteriormente publicado, sobre “Las fundaciones españolas en el horizonte del 93”.

INTRODUCCIÓN.

Dos figuras aparecen destacadas hoy en la Administración de Justicia. Una la del Juez, aparece clara, inequívoca e indiscutida. Todo el mundo profano o no, sabe que es un Juez. Siempre que hay una discusión se recurre al Juez, y el ir al Juez es ir a la Justicia.

A su lado, en el Derecho organizativo actual aparece también destacado otro personaje, el Fiscal, si, pero con perfiles claros, no. Si el ciudadano, el que lee los periódicos y va al cine, asegura o cree tener una idea clara de lo que es El Fiscal, es, precisamente, porque lo ignora, al haber recibido una visión simplista y parcial del mismo. Cuanto más

se estudia y se profundiza en su naturaleza, sus límites se alejan, y su perfil, por ello, se difumina. Por eso en este estudio voy a poner de relieve las funciones del Ministerio Fiscal a través de los últimos años.

EL FISCAL. SU EVOLUCIÓN.

La conquista de las libertades y la consagración normativa de los derechos civiles y políticos se produce tras un largo proceso histórico en el que las relaciones de poder encuentran su equilibrio para que el poder frente al poder.

La independencia de los jueces es parte esencial de ese proceso y la evolución del Ministerio Fiscal hacia la independencia pertenece a la independencia de toda la Magistratura, como escribió Petrocelli en 1923.

Entre el Juez y el Fiscal ha existido y existen afinidades y diferencias.

El juez, cuya denominación y función son similares en todas las jurisdicciones, surge tempranamente como una necesidad social primaria. Su modelo es único, al igual que su función de impartir justicia.

El Fiscal, conocido por diferentes nombres según el país, tiene funciones variadas y apenas dos siglos de existencia. Existen tres modelos principales: anglosajón, prokuratura y el continental europeo, del cual deriva nuestro sistema. Inicialmente vinculado al Ejecutivo, luego se configura como un órgano de justicia, siguiendo sus orígenes. De ser una institución de confianza del Monarca y después vigilante de jueces tras la Revolución Francesa, se convierte en promotor de justicia y defensor de la ley y la sociedad. El Fiscal deja de ser el ojo del Gobierno para convertirse en el ojo y las manos de la Justicia, según feliz expresión británica.

DE ÓRGANO DEL EJECUTIVO A ÓRGANO DE LA JUSTICIA.

Durante algún tiempo la construcción dogmática del Ministerio Fiscal constituyó una contradicción, pues era en verdad la cuadratura del círculo. Se pretendía integrar en una sola dos concepciones opuestas y el resultado, como fruto de una combinación imposible, no fue una institución de referencia sino algo que no se podía entender. El dilema era insuperable porque no se puede ser a la vez dos cosas distintas. Era inútil, intentar resolverlo, haciéndole inclinarse ora al Ejecutivo o al Judicial. O incluso hacia el Legislativo como sucedió en otros países y en el nuestro, lo propusieron algunos grupos políticos al debatirse el anteproyecto de la Constitución y lo había propugnado algún sector doctrinal.

El cambio de rumbo hacia su incardinación en el área judicial, fruto también del cambio político, se produjo vigorosamente por una pujante corriente doctrinal que, a nuestro juicio, tuvo sus primeros adalides en Italia y que pronto adquiriría gran arraigo entre nosotros y en los países de nuestro entorno jurídico y cultural.

La modelación como órgano de Justicia se basa en tres razones fundamentales:

Primero, originalmente lo que no era legislación era administración. Hoy, con la consolidación del Poder Judicial en las Constituciones democráticas, se promueve la actividad judicial por interés de la Justicia, involucrando tanto a los órganos que la promueven como a los que la declaran.

Segundo, el derecho de punir pertenece al Poder Judicial y Ejecutivo. Si fuera considerado un derecho subjetivo, ni el legislador ni el juez,

en su calidad de tales, serían titulares de derechos subjetivos. El “ius punendi” es, en rigor, un atributo de la soberanía configurado técnicamente como potestad. Por lo tanto, sería más preciso llamarlo potestad punitiva estatal, la cual se presenta constantemente como una de las manifestaciones fundamentales de la potestad jurisdiccional del Estado.

Se produce así una devolución a los órganos de la Justicia, para garantía del justiciable y de sus derechos que el Fiscal no podría asumir, en paridad de principios, si fuera “longa manu” del Ejecutivo. Ejercitar la acción penal con criterios de oportunidad política, constituiría un retroceso, lo que no quiere decir por supuesto que no sea posible y hasta conveniente que en nuestro sistema se establecieran por vía de ley criterios de oportunidad procesal, de la misma manera que por razones de justicia material y de reinserción social, pueda dejarse de ejecutar la pena impuesta en un proceso.

Tercero, las innovadoras y enriquecedoras aportaciones de la doctrina del órgano de por su especial interés examinaremos a continuación.

Estas tres razones forman la base para examinar detenidamente las aportaciones de la doctrina del órgano de Justicia.

El Estado actúa a través de otros, que o bien lo hacen en su nombre y por eso lo representan, o bien operan funcionalmente en vía autónoma ejerciendo derechos y cumpliendo obligaciones pero en su propio nombre. Esto último en virtud de las atribuciones precisas del ordenamiento con capacidad de querer y actuar propios, con personalidad jurídica distinta a la del Estado al que por todo ello no representan, aunque al final el acto por ellos realizado, sea un acto estatal.

Es lo que sucede a nuestro juicio con el Ministerio Fiscal. Es un órgano a quien el ordenamiento jurídico le atribuye facultades para

cumplir determinados fines, lo que reclama su autonomía, y se constituye en centro de coordinación de determinados fines e intereses con capacidad para querer y actuar derivada del propio ordenamiento jurídico que lo crea.

Siempre hemos defendido su carácter constitucional, por su relación evidente por un lado con los poderes del Estado y por otro con los derechos de los ciudadanos. Si la Norma Suprema lo regula, adquieren sin duda el rango de órgano constitucional, aunque no sea de primer grado o supremo por no gozar como los tres poderes del Estado de autogobierno pleno, sino limitado y sin que por ello se constituya obviamente en otro poder.

Su constitucionalización es una constante del siglo XX, cualesquiera que sean los regímenes políticos. Antes se configuraba desde las funciones que realizaba, especialmente procesales, pero una vez constitucionalizado sucede lo contrario. Según la concepción que los constituyentes tengan del mismo, atribuirán determinadas funciones lo que influirá de una u otra forma, en sus atribuciones y competencias. Como por ejemplo, en la importantísima de defensor de los derechos de los ciudadanos.

Lo procesal será su consecuencia y no su antecedente, de la misma manera que lo procesal determinará su organización.

Según su cometido procesal, instruir o investigar, tendrá que ser su estructura orgánica y su planta. Lo constitucional primero, lo procesal después y por último lo orgánico. Desde el principio, la unidad del derecho y de la ciencia jurídica y desde la supremacía de la Constitución es como se fija su posición institucional. Todo lo demás incluidas las relaciones con los poderes del Estado, será su corolario.

Por ello, suele sostenerse la conveniencia de que sea el Ministerio Fiscal quien instruya o investiguemos hechos en razón a su propia naturaleza y preparación específica y con ello, se conseguiría una perfecta diferenciación entre instrucción y decisión.

Para lograr este objetivo, es necesario fortalecer la autonomía del Ministerio Fiscal. No debe confundirse independencia con insensibilidad ante realidades sociales ni con la promoción del derecho. La independencia y la legalidad implican que las decisiones se basen únicamente en los hechos, el ordenamiento jurídico y la realidad social, integrada sin otros tipos de influencias.

EL MINISTERIO FISCAL EN ESPAÑA.

Ante las diversas competencias que sufrió esta institución exponemos el devenir histórico de la misma:

El Ministerio Público es oficialmente llamado en España, Ministerio Fiscal y el nombre tiene en su origen en su antigua calidad de Defensor del Real Patrimonio, proviniendo de épocas en que dicho patrimonio y sus intereses se confundían con los del Fisco en el sentido actual, por lo que dicha denominación en la actualidad es inadecuada.

En la Constitución de 1812, con la creación del Tribunal Supremo de Justicia y con la finalidad de dar cumplimiento al principio acusatorio de acuerdo con las ideas procesales vigentes, por decreto de 17 de abril de 1812, se crea la figura de agentes fiscales adscritos al mismo. Siendo las reformas de 1834 y 1835 cuando se amplía el número de fiscales. Sin embargo, por decreto de 5 de mayo de 1835 los abogados del Estado reemplazan al Ministerio Fiscal en sus funciones de defensor de los derechos e intereses del Estado ante los Tribunales

que de antiguo le estaban encomendados, y le impone “el deber de apurar todos los esfuerzos para cumplir bien con su obligación como defensor de la causa pública, promoviendo la persecución y castigo que perjudican a la sociedad”. Cabe destacar el Real Decreto de 26 de abril de 1844 que estableció como norma de actuación los principios orgánicos de unidad y dependencia funcional para que no actuaran según su libre criterio en el despacho de los asuntos.

Posteriormente, la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870, concibió al Ministerio Fiscal como encargado de promover la acción de la Justicia en cuanto atañe al interés público y representar al Gobierno en lo que concierne a sus relaciones con el Poder Judicial. Esta ley preveía la separación de Jueces y Fiscales lo que quedó sin efecto por la Ley Adicional a la Orgánica de 14 de octubre de 1882. Dejó sin efecto dicha separación estableciendo como carrera única a los Jueces y Fiscales, que se incorporaban.

La Carrera Fiscal surge como carrera autónoma con el Real Decreto de 21 de junio de 1926, que establece el primero de sus estatutos que contiene términos similares a los de la Ley orgánica de 1870, encomendándole la misión de representar al Gobierno en sus relaciones con el Poder Judicial, procurando siempre imparcialmente el mantenimiento del orden jurídico y la satisfacción del interés social.

En la Constitución de 1931 en el título referido a la Justicia, dispone que el Ministerio Fiscal velará por el exacto cumplimiento de las leyes y por el interés social, constituirá un solo Cuerpo y tendrá las mismas garantías de independencia que la Administración de Justicia.

La norma fundamental sobre la organización y funciones del Ministerio Fiscal es la Ley Orgánica del Estado de 10 de enero de 1967 y en el artículo 35 establece:

- I. El Ministerio Fiscal, órgano de comunicación entre el Gobierno y los Tribunales de Justicia, tiene por misión promover la acción de la Justicia en defensa de los intereses públicos tutelados por la ley y procurar ante los Juzgados y Tribunales el mantenimiento del orden jurídico y la satisfacción del interés social.
- II. Las funciones encomendadas al Ministerio Fiscal se ejercerán por medio de sus órganos, ordenados conforme a los principios de unidad y dependencia jerárquica.

La divergencia entre la definición contenida en el Estatuto en cuanto que “*representar al Gobierno en sus relaciones con el Poder Judicial*” y la actual de “*comunicación entre el Gobierno y los Tribunales de Justicia*” pone de relieve que la expresión comunicación excluye la representación del Gobierno y se entiende como comunicación recíproca. Y si el Ministerio Fiscal opera siempre bajo el principio de legalidad tal comunicación deviene innecesaria y, por consecuencia, es asunto directo del Ministerio de Justicia y de los Tribunales sin intermediario.

En la Constitución de 1978, en el Título VI, dedicado al Poder Judicial se encuentra definido y regulado el Ministerio Fiscal en los siguientes artículos:

Artículo 124.

1. El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciu-

dadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.

2. El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.
3. La ley regulará el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal.
4. El Fiscal General del Estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial.

En cumplimiento del artículo 124 de la Constitución se aprobó por la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, cuyo artículo 1 reproduce las misiones que el precepto constitucional le atribuye, mientras que en el 2 destaca que el Ministerio Fiscal está integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial y dispone que le corresponde con carácter exclusivo esta denominación.

Sin embargo, en el Pacto de Estado sobre la Justicia se entendió que la aprobación de un renovado régimen jurídico llamado a regular alguno de los aspectos de la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal, que constituye una de las piezas claves para el funcionamiento de la Administración de Justicia, se dictó en la Ley 14/2003, de 26 de mayo que modificó la Ley 50/1981 que regulaba el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

La reforma desarrolla el modelo constitucional adaptando la organización y funcionamiento a las nuevas responsabilidades, incorporando plenamente principios constitucionales y democráticos como los

de la temporalidad en el desempeño de los cargos, con los criterios de mérito, especialización y formación para el ejercicio de determinadas responsabilidades que da una imagen de un Ministerio Fiscal moderna, dinámica y comprometida con los valores constitucionales.

Así como el fortalecimiento de la actuación del Consejo Fiscal, órgano elegido por 9 miembros de la carrera más los 3 fiscales natos, en el nombramiento de los destinos correspondiente a las Fiscalías cuya jefatura sea ejercida por un Fiscal de Sala. El primer objetivo es que sean cubiertos con arreglo a su idoneidad y el segundo, se fortalece como órgano de representación de la carrera al informar en el nombramiento de otros cargos, como el de los delegados de jefatura, resolviendo determinados recursos y manteniéndose su composición como órganos de extracción corporativa, pero se hace más flexible y democrático al suprimir la representación por categorías y jefaturas.

Por otra parte la reforma regula el funcionamiento de las Juntas de Fiscalía cuyo ámbito funcional se edifica, entre otros principios, sobre el de jerarquía que aconseja que el debate y el análisis ponderado de los distintos temas preceda a la toma de decisiones.

Si bien el Estatuto aprobado por la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, ha supuesto una sólida base para la regulación del Ministerio Fiscal durante 25 años, necesitaba una adaptación en su conjunto debido a las nuevas exigencias que la sociedad actual reclama.

El desarrollo social, económico y tecnológico de un lado, y la consolidación del Estado de las Autonomías, han exigido la reordenación íntegra de las coordinadas organizativas del Ministerio Fiscal en el doble plano de su capacidad de especialización y de implantación territorial. De tal forma que su necesaria unidad de actuación se tra-

duzca como garantía esencial de los ciudadanos en cualquier punto de España. Para ello se aprobó la Ley 24/2007, de 9 de octubre, por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

Uno de los objetivos que se ordenaba alcanzar con esta reforma era dotar al Ministerio Fiscal de una mayor autonomía en el desempeño de sus funciones que contribuya a reforzar de cara a la sociedad el principio de imparcialidad que preside su actuación de conformidad con lo previsto en el artículo 124.1 de la Constitución. Para ello se modificó el régimen de nombramiento y cese del Fiscal General del Estado. En este sentido el candidato propuesto por el Gobierno, tras la preceptiva audiencia del Consejo General del Poder Judicial, debería someterse a una comparecencia ante una Comisión del Congreso de los Diputados antes de ser nombrado por el Rey. También la introducción de causas objetivas de su cese, supuso una garantía de la autonomía del Fiscal General.

Adicionalmente, el Fiscal General tendría que oír a la Junta de Fiscales de Sala siempre que vaya a impartir instrucciones a sus subordinados en cualquier asunto que afecte a miembros del Gobierno. Se mantiene por tanto, su carácter neutral y operativo de los órganos técnicos, es decir, de la Secretaría Técnica, la Unidad de Apoyo y la Inspección Fiscal.

Desde el punto de vista de la racionalización del funcionamiento del Ministerio Fiscal, se reguló como novedad la figura de Fiscal de Sala Delegado. La finalidad fue que estos Fiscales asumieran las responsabilidades en materia de coordinación e impartición de criterios a través

de la propuesta al Fiscal General de aquellas circulares e instrucciones que considerasen necesarias.

Para adaptarse a las Comunidades Autónomas, se cambió la estructura del Ministerio Fiscal en el siguiente sentido. Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma, Fiscal Jefe Provincial, Fiscal Jefe de Área y Secciones territoriales. También previó la creación de Fiscales Decanos para coordinar las distintas Secciones existentes en la Fiscalía.

El Real Decreto 305/2022, de 3 de mayo, aprobó el Reglamento del Ministerio Fiscal que sustituyó al de 1969, norma preconstitucional y preestatutaria. El actual reglamento consta de 183 artículos, distribuidos en un título preliminar y diez títulos, dedicados a los principios rectores, procedimientos y disposiciones generales, incluyendo la regulación de la figura del Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria.

De la norma reguladora del Ministerio Fiscal se desprende que este interviene en el área penal, por regla general, en los delitos públicos, semipúblicos y algunos delitos privados.

En los delitos públicos destacaremos: Homicidio, contra la Hacienda Pública y contra la Seguridad Social.

En los delitos semipúblicos, siempre que la persona agraviada puede decidir si se inicia el procedimiento penal.

En algunos delitos privados, injurias y calumnias contra particulares, a menos que la persecución requiera querrela de los ofendidos.

La actuación del Ministerio Fiscal en la área de lo penal, consiste por regla general en:

1. Actuar de oficio o a petición de los interesados.

2. Ejercer la acción penal y civil, salvo renuncia o reserva del ofendido o perjudicado.
3. Denunciar estos delitos si el ofendido es menor de edad.
4. Velar por la protección de las víctimas y perjudicados.
5. Cuando el autor del hecho sea menor de edad instruir el procedimiento conforme a la legislación de Menores.
6. Velar por la independencia de los Tribunales y satisfacción del interés social

Las funciones del Ministerio Fiscal en el ámbito civil, son las que están fijadas en la legislación que regula esta materia. Entre ellas especialmente cuando afecte a una persona discapacitada, en los procedimientos en los que se cuestiona la filiación, en los procesos matrimoniales en los que están interesados un menor de edad o persona desvalida.

En cuanto a la actuación en materia laboral:

1. En los supuestos de tutela de derechos y libertades fundamentales.
2. Recursos para unificación de doctrina.
3. Supuestos de falta de jurisdicción o competencia.
4. Impugnación de convenios colectivos o laudos arbitrales

Su actuación en el Orden contencioso administrativo, consiste en:

1. Dictaminar en las cuestiones de falta de competencia o jurisdicción.
2. Interponer recursos en interés de ley.
3. En los procedimientos por quebrantamiento de los derechos fundamentales.

Y la actuación ante el Tribunal Constitucional: en las cuestiones de inconstitucionalidad y en los recursos de amparo.

Los principios que rigen la actuación de la Fiscalía son conforme a la normativa que hemos expuesto: los de legalidad, imparcialidad, unidad de actuación y dependencia jerárquica.

Primero, por el principio de legalidad el Fiscal actúa con sujeción a la Constitución, a la leyes y demás normas que integran el ordenamiento jurídico, y se refiere a las directrices de actuación y comportamiento del Ministerio Fiscal, como garantía de la proscripción de la arbitrariedad.

Este principio está definido en el artículo 6.1 del Estatuto cuando dispone que “ *Por el principio de legalidad el Ministerio Fiscal actuará con sujeción a la Constitución, a las leyes y demás normas que integran el ordenamiento jurídico vigente, dictaminando, informando y ejercitando, en su caso las acciones procedentes u oponiéndose a las indebidamente actuadas en la medida y forma que las leyes lo establezcan*”.

Segundo, por el principio de imparcialidad, previsto en el artículo 7 del Estatuto. El Fiscal actuará con plena objetividad e independencia en defensa de los intereses que le estén encomendados buscando la verdad material y el deber de separación de las ideologías personales para actuar objetivamente la ley.

Y tercero, el principio de Unidad de actuación, está desarrollado en el artículo 22 del Estatuto cuando dispone que:

“El Ministerio Fiscal es único para todo el Estado. El Fiscal General del Estado ostenta la jefatura superior del Ministerio Fiscal y su representación en todo el territorio español. A él le corresponde impartir las ordenes e

instrucciones convenientes al servicio y al orden interno de la Institución, en general, la dirección e inspección del Ministerio Fiscal.”

El Fiscal Jefe de cada órgano ejercerá la dirección de éste y actuará en representación del Ministerio Fiscal bajo la dependencia de sus superiores jerárquicos y del Fiscal General del Estado.

El Teniente Fiscal, en las Fiscalías donde exista, asumirá las funciones de dirección y coordinación que le delegue el Fiscal Jefe y sustituirá a éste en caso de ausencia, vacante o imposibilidad.

Por ello, la Fiscalía General del Estado reitera en sus circulares la necesidad que las Fiscalías ejerzan con el mayor celo esta función de vigilancia procesal, encaminada principalmente a lograr la celeridad de la Justicia, que *“es la mayor garantía de su eficacia y de la protección del ciudadano”*, evitando las *“dilaciones indebidas”* proscritas en el artículo 24.2 de la Constitución Española y la misión del Ministerio Fiscal no puede reducirse a la espera pasiva de que le notifiquen o den traslado de las actuaciones para dictamen, ya que a sus ojos no pueden pasar inadvertidos esos reales, continuos y dañosos episodios donde se encuentra el incidente dilatorio, por lo que debe reclamar en el acto, mediante el oportuno escrito, su más pronta y eficaz notificación.

Consecuencia del principio de dependencia jerárquica es el instrumento destinado a asegurar la unidad de criterios en el funcionamiento del Ministerio Fiscal. Por ello, el Fiscal General del Estado podrá impartir las ordenes e instrucciones convenientes al servicio y al ejercicio de las funciones, tanto de carácter general como referidas a asuntos específicos, idénticas funciones tienen los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas respecto a sus subordinados.

El Fiscal que recibiere una orden o instrucción que considere contraria a las leyes o por cualquier motivo la estime improcedente, se lo habrá saber así, mediante informe razonado, a su Fiscal jefe. De proceder la orden e instrucción de éste, si no considera satisfactoria las razones alegadas, planteará la cuestión a la junta de la Fiscalía y una vez que esta se manifieste, resolverá definitivamente reconsiderándola o ratificándola. De proceder de un superior, elevará informe a éste, el cual de no admitir las razones alegadas, resolverá de igual manera oyendo previamente a la junta de la Fiscalía. Si la orden fuere dada por el Fiscal General del Estado, éste resolverá oyendo a la Junta de Fiscales de Sala.

Para la autonomía organizativa del Ministerio Fiscal, es necesario contar con un presupuesto propio y los medios adecuados para su gestión.

Es necesario singularizar anualmente dentro del presupuesto del Ministerio Fiscal en los Presupuestos Generales del Estado y en los presupuestos de las Comunidades Autónomas, la dotación previa de los medios personales y materiales para la gestión de los recursos propios.

Este aspecto, ya fue advertido en el informe de la cuarta ronda de evaluación del Grupo de Estados contra la corrupción del Consejo de Europa (GRECO) al referirse a la necesidad de una mayor autonomía financiera para la Fiscalía. Recogiendo en su recomendación la de explorar nuevas vías para lograr una mayor autonomía en la gestión de los medios del Ministerio Fiscal. También reconoce que la autonomía de gestión es una garantía fundamental de su independencia y de su eficacia.

La autonomía orgánica que la Constitución española proclama del Ministerio Fiscal, al consagrar su funcionamiento por medio de órganos propios y la reserva legal que la propia Carta Magna prevé para

el Estatuto orgánico de la Institución, tropiezan con la atribución al Ministerio de Justicia de la capacidad de desarrollo reglamentario de ese Estatuto, en lugar de circunscribir a la Fiscalía General del Estado esa capacidad normativa para la autorregulación de la Institución.

Esa incapacidad de regular la estructura y composición de sus órganos propios impide a la Fiscalía General del Estado paliar las deficiencias que haya podido advertir en su organización, basada fundamentalmente en los principios de especialización y territorialidad.

Debe ser la propia Fiscalía General la que valorando los datos estadísticos recabados de todas las Fiscalías y a través de la centralización de toda la información en la Inspección, pueda asignar recursos personales en el marco de las plazas existentes o de nueva creación.

La autonomía del Ministerio Fiscal no puede circunscribirse exclusivamente a la aprobación de circulares, instrucciones y consultas en desarrollo del principio de unidad de actuación. La naturaleza de órgano de relevancia constitucional y el reconocimiento estatutario de su personalidad jurídica propia demandan que la Fiscalía General del Estado ostente una capacidad normativa autónoma respecto del régimen interior y organización del Ministerio Fiscal, similar a la del Consejo General del Poder Judicial y de otros organismos con personalidad jurídica propia como la Comisión Nacional del Mercado de Valores o el Banco de España.

En nuestra organización Judicial, es fundamental la cooperación del Ministerio Fiscal en la actividad judicial ya que por su naturaleza es un órgano del Estado integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial (C.E., art. 24, y E.O.M.F., art. 2.º). Su misión es promover la acción de la Justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los

ciudadanos y del interés público y social (C.E., art. 124); y sus principios de unidad de actuación, legalidad e imparcialidad (C.E., art. 124), presentan al Ministerio Fiscal como institución participante de la soberanía del Estado para cooperar con los Tribunales a la más recta, cumplida e imparcial Administración de Justicia desde posiciones diferentes por razón de sus funciones, de los principios que los rigen y por su adscripción a estructura estatales diferentes.

La función de cooperación y vigilancia del Ministerio Fiscal en la actividad judicial se estructura a través de dos líneas esenciales de actuación: la orgánica y la procesal.

La primera se refiere a la observancia de las normas relativas a la composición y funcionamiento de los Tribunales y recae sobre la estructura jurisdiccional y tiene carácter general.

La segunda, a las que regulan la iniciación, desarrollo, impulso y conclusión del proceso, así como a la ejecución de las sentencias y se concreta en los fines del proceso y en la exigencia de los derechos y deberes de las partes procesales, en relación con cada uno de los procesos en particular.

Estas manifestaciones tienen su regulación, aunque incompleta y asistemática, en las disposiciones legales vigentes, como a continuación se señala:

a) Vigilancia orgánica.

1. Velar por la independencia de los Tribunales (arts. 124.1 de la C.E. y 1.0 y 3.º-2 del E.O.M.F.).
2. Velar para que la función jurisdiccional se ejerza eficazmente conforme a las leyes, ejercitando las acciones, recursos y actuaciones pertinentes (art. 3.º-1 E.O.M.F.).

3. Mantener la integridad de la jurisdicción y competencia de los Jueces y Tribunales, promoviendo los conflictos de jurisdicción y las cuestiones de competencia que resulten procedentes e intervenir en las promovidas por otros (art. 3.º-8 del E.O.M.F.).
4. Informar sobre la legalidad del nombramiento de los Jueces y Magistrados, previamente al acuerdo de cumplimiento por el Tribunal en pleno, y posterior juramento o promesa y posesión (art. 183 de la L.O.P.J.).
5. Informar en los expedientes de destitución de los Jueces y Magistrados, previamente a su decisión por quien corresponda (art. 226 de la L.O.P.J.).
6. Ejercitar las acciones procedentes para exigir responsabilidad criminal a los Jueces y Magistrados (artículo 246-2.º de la L.O.P.J.) sin necesidad del antejuicio previsto en el art. 258 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
7. Ser oído por el Tribunal Supremo o por las Audiencias antes de que por estos Tribunales se acuerde proceder de oficio para exigir responsabilidad contra un Juez o Magistrado (art. 247 de la L.O.P.J.).
8. Promover correcciones disciplinarias a los Jueces y Magistrados, Secretarios y demás personal de apoyo de los Juzgados y Tribunales (arts. 731 y 735 de la L.O.P.J.).
9. Ser oído por escrito en los expedientes de corrección disciplinaria previamente a su decisión (art. 737 de la L.O.P.J.).

b) Vigilancia procesal.

1. Velar para que la función jurisdiccional se ejerza eficazmente conforme a las leyes en los plazos y términos en ellas

señalados, ejercitando, en su caso, las acciones, recursos y actuaciones pertinentes (art. 3.1 E.O.M.F.).

2. En supuestos de dilaciones injustificadas de los términos judiciales en el proceso penal, deben ejercitar las acciones de responsabilidad o promover la corrección disciplinaria a que hubiere lugar (art. 200 y concordantes de la L.E.Crim.).
3. Velar por la puntual observancia de las Leyes de Enjuiciamiento Civil y Criminal y si notara alguna falta que merezca corrección en los asuntos judiciales en que intervenga, propondrá al Juez o Tribunal lo que estime procedente (art. 457 de la L.E.Civ. y 258 de la L.E.Crim.).
4. Ejercitar las acciones penales, y las civiles derivadas, por delitos o faltas públicos (arts. 105 y 108 de la L.E.Crim.), siendo parte necesaria en dichos procesos.
5. Inspeccionar la instrucción sumarial, bien personalmente, bien mediante testimonios en relación, recibiendo del Juzgado partes de iniciación y de adelantos (arts. 306, 308, 324 y 646 de la L.E.Crim.).
6. Intervenir en los procesos relativos al estado civil, en los judiciales de amparo, en los contencioso-administrativos, en los que conoce el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Cuentas y en los demás que establezca la Ley, en la forma que lo dispongan las Leyes (art. 3.6, 10, 11 y 12 E.O.M.F. y disposiciones concordantes).

c) Conveniencia de una mayor concreción legal.

La amplitud de los preceptos constitucionales reguladores de la misión del Ministerio Fiscal (arts. 124 y 76 de la C.E.) y las mayores especificaciones contenidas en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal

(arts. 3.º y 4.º) y en su Reglamento constituyen un importante y suficiente marco jurídico para que en las futuras leyes procesales se concreten las funciones de vigilancia procesal del Ministerio Fiscal.

En los procesos o procedimientos judiciales en que no intervenga, con la misma finalidad de concreción, podrá:

1. Recibir denuncias de las partes o interesados en los mismos, sobre irregularidades procesales que puedan producir indefensión u otro perjuicio, practicando una información previa que funde el ejercicio de posibles acciones para depurar responsabilidades.
2. Interesar la notificación de cualquier resolución judicial y la información sobre el estado de los procedimientos, así como que se le dé vista de los mismos, cualquiera que sea su estado. Asimismo, podrá pedir información de los hechos que hubieran dado lugar a un procedimiento, de cualquier clase que sea, cuando existan motivos racionales para estimar que su conocimiento puede ser competencia de un órgano distinto del que está actuando.

REFLEXION SOBRE LAS COMPETENCIAS ACTUALES DEL MINISTERIO FISCAL .

Parece ha llegado el momento en el que el Ministerio Fiscal para cubrir con éxito su misión, tenga como tarea fundamental la difícil fase procesal de la instrucción o investigación; está demostrado que la experiencia ha sido positiva en países de nuestra área, incluyendo en ella todos los aspectos investigadores que no impliquen inculpación positiva de ningún sujeto, adopción de medidas lesivas para los derechos indivi-

duales o apertura de nuevas fases procesales, promoviendo el ejercicio de las acciones legales que procedan, de acuerdo con la investigación practicada por él mismo, o acordando en su caso, el archivo de las actuaciones.

Si el Fiscal contribuye, de la misma manera y con la misma imparcialidad que el Juez a la averiguación de la verdad material, y a que, en definitiva, se dicte sentencia justa, parece obligado que sea el propio Fiscal el que se proporcione a sí mismo las pruebas que deba utilizar en juicio, abordando de una vez por todas las reformas necesarias para limitar, al mínimo la actuación del Juez en la fase instructora. La asunción de las funciones investigadoras por el Ministerio Fiscal, pasa necesariamente por una reforma en profundidad del proceso penal español, que debe meditarse detenidamente, evitando la improvisación y todo género de oportunismo político. La instrucción debe ser asumida en su integridad por la Institución, lo que implica que deben desaparecer los Juzgados de ese tipo. Lo que carecería de sentido es que el Fiscal investigara el delito bajo la inspección judicial, de forma tal que aquel se convirtiera en el Juez de Instrucción actual y éste en el Fiscal. El Ministerio Público debería agotar la investigación de los delitos cuyo conocimiento se le sometiera, decidiendo una vez terminada la instrucción, si somete el hecho al conocimiento del Tribunal que haya de juzgarlo, o lo archiva. El problema que se plantea es la subsistencia o no de la acusación particular, institución peculiar de nuestro derecho que se compagina mal con un Fiscal instructor. Dos son las soluciones: suprimirla o establecer un recurso contra el decreto de archivo de las actuaciones. De este recurso podría entender un Tribunal, lo que supondría una importante quiebra en el principio acusatorio si ese órgano judicial fuera el encargado de juzgar luego el hecho y, si se crearan Juzgados destinados a resolver este tipo de incidencias, poco sentido tendría la

instrucción fiscal. Quizá la solución estuviera en someter el recurso al conocimiento de la Junta de Fiscalía, o del Consejo Fiscal, lo que no vulneraría el derecho a la Jurisdicción, por integrarse estos órganos en el poder judicial y permitiría mantener la acusación particular, sin que afectara a la pureza de la instrucción del Ministerio Fiscal.

Por lo que se refiere a la intervención del Fiscal en los procesos civil, laboral y contencioso-administrativo, estimamos de capital importancia clarificar la regulación legal de la intervención del Ministerio Fiscal en el orden jurisdiccional no penal, pues si bien es cierto que es en el ámbito del proceso penal donde se esperan los cambios legislativos de mayor importancia como la tan anunciada asunción de la función investigadora, no se debe olvidar que la masiva atribución de funciones en los restantes órdenes jurisdiccionales operada con posterioridad a la entrada en vigor del vigente Estatuto hace que sea conveniente reflexionar sobre los medios con los que cuenta y la forma con la que el Ministerio Fiscal debe actuar para asumir con eficacia las nuevas funciones encomendadas.

Creo pues que, con carácter general, la regulación legal de la entrada del Fiscal en los procesos civil, laboral y contencioso-administrativo debe partir necesariamente de los siguientes supuestos.

Primero, que mientras no se modifique sustancialmente la planta y otros aspectos organizativos, debe acabarse con la desmesurada atribución de competencias. Porque ello se convierte en letra muerta la previsión legal de la intervención del Fiscal, dada la imposibilidad de atender todas las funciones encomendadas, originando, cuando se produce la coincidencia de señalamientos, el que se tenga que hacer una

selección de asuntos para dejar de comparecer en aquellos en que su falta de presencia no implica la suspensión del trámite.

Segundo, una vez prevista la intervención del Fiscal en un proceso determinado, debe regularse adecuadamente su función en el mismo. Esto es, la naturaleza, características y límites de su intervención, siendo recusable acudir a la inexpresiva fórmula “del Ministerio Fiscal será parte” o “intervendrá el Ministerio Fiscal” porque ello no aclara nada, como puede observarse, por poner ejemplo, en los procesos matrimoniales cuando alguno de los cónyuges o sus hijos sean menores, incapacitados o ausentes (Disposición Adicional octava de la Ley 30/1981, de 7 de julio) en los que, pese a su aparente claridad, la norma no le legitima sin más para intervenir sobre todos los puntos que se sometan a la decisión judicial y las incidencias del proceso.

Otro ejemplo, esta vez sacado del orden jurisdiccional social tratará de aclarar la cuestión. Se trata del proceso de tutela de los derechos de libertad sindical en el que, pese a la aparente claridad del artículo 174.3 del Texto Articulado de la Ley de Procedimiento Laboral dispone “que el Ministerio Fiscal será siempre parte en estos procesos”, pienso que su intervención debe quedar limitada al examen de los motivos fundados en la lesión de la libertad sindical, sin pronunciarse sobre otros motivos que eventualmente haya podido acumularse en el pleito en los excepcionales casos permitidos por el artículo 181 de la ley.

Por último, debe regularse su intervención de tal forma que pueda ser eficaz, lo que no ocurrirá si, por el hecho de entender que formalmente es una parte en el proceso, se le obliga a someterse a los mismos trámites procesales que a las demás partes. La práctica ha demostrado que el Fiscal normalmente está en inferioridad procesal con

éstas, que es lógico que tengan un conocimiento del asunto mucho más amplio que el que tiene el Fiscal, necesariamente limitado a lo que consta en los autos. Así, no es infrecuente que el Fiscal, al despachar algún trámite tenga que hacerla de manera puramente formalista o ritual, negando los hechos, por ejemplo, hasta que la prueba que se practique no los demuestre -así, en la contestación a la demanda en los procesos matrimoniales, de incapacitación, de protección al derecho al honor, o el informe que ha de evacuar el Fiscal en la pieza separada de suspensión de la efectividad del acto administrativo impugnado que se abre en el proceso contencioso-administrativo especial de la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona; informe que ha de emitirse con los solos datos parciales e interesados que el recurrente ha estimado oportuno señalar en su escrito de recurso, sin que se haga ninguna prueba y sin conocer las alegaciones que en apoyo de la efectividad del acto administrativo pueda hacer la Administración demandada, pues el trámite es común para el Fiscal y el Abogado del Estado.

Concluyendo, creo que debe proclamarse claramente que si el Fiscal es parte lo es sólo con carácter formal, pero no materialmente. El mismo Tribunal Constitucional ha negado que el Ministerio Fiscal sea una “parte parcial”, aduciendo su falta de interés directo sobre el fondo del asunto, leyéndose en la Sentencia 76/1982, de 14 de diciembre, que *“el Ministerio Fiscal no es una parte privada, dada su 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”*.

Es por ello que su posición en el proceso debe ser privilegiada, asignándole una función de inspección procesal que puede ser incompatible con su actual concepción de “parte”. Ello implica, descendiendo al

terreno práctico, que se prescinda de despachar trámites inútiles como, me atrevería a decir, la contestación a la demanda, permitiéndole una intervención activa y eficaz en la práctica de las pruebas propuestas por las partes y en las que él mismo solicite; que pueda denunciar, en cualquier momento en que tenga conocimiento de ello, la falta de adecuación del procedimiento, de la concurrencia de los presupuestos procesales y de otras excepciones oponibles y, lo que es fundamental, que su posición sobre el litigio, esto es la contestación sobre el fondo la haga una vez finalizado el pleito, después de conocer la prueba y poder contrastar adecuadamente tanto las alegaciones del actor como las del demandado, bien en trámite de informe escrito u oralmente en el acto de vista pública.

Como es natural el mantenimiento de la presencia del Fiscal en dichas áreas jurisdiccionales, debería ir acompañado de la inclusión expresa de dicho contenido en lo que hoy constituye el actual artículo 3.º del Estatuto, y de modo específico, delimitar nuestra posición en la apasionante fase de la instrucción penal .

INTERVENCION DEL MINISTERIO FISCAL EN TEMAS NO PENALES

Con independencia de las funciones encomendadas al Ministerio Fiscal en el proceso penal, debe abrirse una reflexión acerca de su participación en otras áreas, por la que está obligado a asumir una multitud de competencias entre las que es difícil encontrar un elemento conductor.

Entre ellas su intervención en la realización de ensayos clínicos con medicamentos. Ha conocido el Ministerio Fiscal de una cuestión

regulada por el Real Decreto 561/93 de 16 de abril que estableció los requisitos para la realización de *ensayos clínicos con medicamentos*.

En realidad ya la Ley 25/1990 de 20 de diciembre llamada de medicamento, contemplaba la realización de ensayos clínicos con medicamentos; por tanto el Real Decreto reseñado funciona como el Reglamento concreto de tales ensayos clínicos.

En la actualidad dicha legislación fue modificada por la Reforma legislativa operada por el Real Decreto de 1090/2015, de 4 de diciembre por el que se regulan los ensayos clínicos con medicamento, los Comités de Ética de la Investigación con medicamentos y el Registro Español de Estudios Clínicos.

Este RD recoge las disposiciones contenidas en el Reglamento (UE) 536/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de abril 2014 sobre los ensayos clínicos de medicamentos, en el que se plantean cambios profundos buscando la simplificación de los procedimientos sin restar garantías para los participantes en los ensayos clínicos, dejando al desarrollo nacional aspectos básicos como son la organización por la que cada Estado llega a la posición única en la evaluación, la relativa a los cambios necesarios en la legislación nacional, aspectos éticos y el consentimiento informado, y estas mejoras han aconsejado acometer los cambios necesarios en la legislación nacional con el objetivo de adaptarse a la nueva regulación.

El artículo 7 del RD 223 /2004 de 6 de febrero, hace referencia al consentimiento informado cuando el sujeto del ensayo fuera una persona que no fuere capaz de dar su consentimiento por ser menor de edad y destacaba las condiciones específicas requeridas, haciendo hincapié en el consentimiento previo de los padres o representantes legales del

menor, la específica información sobre el ensayo, y la obligación que el promotor ponga en conocimiento del Fiscal las autorizaciones de los ensayos clínicos cuya población incluyese a menores.

Si con anterioridad al RD 223/2004 se exigía la puesta en conocimiento del Fiscal de cada otorgamiento del consentimiento con carácter previo, con posterioridad a su promulgación, se restringía tal intervención a la puesta en conocimiento de la autorización de los ensayos que incluyen dentro su población a menores, de forma que ya no resultaba necesario comunicar a la Fiscalía ni la identidad de los menores sujetos a ensayo ni el consentimiento prestado.

Si con la entrada en vigor del RD 223/2004, resultaba que ya no se pretendía que el Fiscal controlara la concurrencia de los consentimientos necesarios, sino las autorizaciones otorgadas, por la autoridad administrativa, la Fiscalía siguiendo el dictamen del Consejo Fiscal, estima que procede la no intervención en estos supuestos, dada la dificultad técnico científica para valorar tales expedientes, así como la existencia de suficientes órganos de control administrativo de tales ensayos.

COMPETENCIA EN ASUNTOS NO PENALES.

El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, aprobó el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y en el artículo 56, dedicado a infracciones constitutivas de delito, dispone “Cuando con ocasión de los expedientes administrativos que se instruyan por infracción urbanística o contra la ordenación del territorio aparezcan indicios de carácter delictivo del propio hecho que motivó su incoación, el órgano competente para imponer la sanción lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, a los efectos de exigencia de las

responsabilidades en que hayan podido incurrir los infractores, absteiniéndose aquél de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado.

La Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, regula la obtención de terrenos de sistemas generales y de dotaciones públicas y en su artículo 170 apartado d) dispone que en. “Caso de propietarios desconocidos, no comparecientes, incapacitados sin persona que les represente, o cuando se trate de propiedad litigiosa, se entenderán las acusaciones con el Ministerio Fiscal.”

Parece claro que es una intervención como la que se atribuyó por la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954, en su artículo 5 al Ministerio Fiscal, pues en este precepto se utilizan casi las mismas expresiones.

Nada que objetar a la intervención del Ministerio Fiscal cuando se trate de propietarios desconocidos o cuando se trate de incapacitados sin representación. Es más dudoso cuando se trate de propiedades litigiosas, porque en la venta de créditos litigiosos no tiene intervención el Ministerio Fiscal según la regulación del Código Civil.

Difícil de comprender resulta que se llame al Ministerio Fiscal para ocupación directa de terrenos dotacionales, cuando hay «propietarios no comparecientes».

La Ley debería decir que intervendrá el Fiscal cuando los propietarios no hayan podido ser citados en forma personalmente. Pero si un propietario que ha sido citado no comparece ¿por qué ha de tener que hacerla el Fiscal? Es como si el Fiscal tuviera que intervenir en procesos civiles con demandado rebelde. Igualmente necesario hubiera

sido que en los casos de declaración de ruina de edificios del artículo 247 de la Ley del Suelo, se hubiera requerido la intervención del Ministerio Fiscal en los mismos casos de propietarios desconocidos, incapacitados y en los supuestos en que no se hayan podido citar en forma. Y desde luego refutamos que hubiera sido necesaria siempre la intervención del Ministerio Fiscal en los supuestos de demolición del artículo 26 del Real Decreto 2187/78, de 23 de junio, que aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística, porque al regularse un trámite en los casos de ruina en los que sea urgente la demolición, en él no tienen intervención ni propietario, ni ocupantes, y por esto entendemos que sería necesaria como control de legalidad la intervención del Ministerio Fiscal. Decimos esto porque ya se han dado supuestos de demoliciones con el solo dictamen interesado de los propios técnicos municipales, único requisito exigido para que el Alcalde adopte la resolución en el plazo de veinticuatro horas desde la recepción del informe.

Ya que nos hemos referido a una intervención del Ministerio Fiscal en el nuevo texto refundido de la Ley del Suelo y nosotros hemos sugerido que esa intervención debería extenderse a los casos de demolición urgente por ruina de edificios, en línea argumental sin salir del Orden Jurisdiccional Contencioso-Administrativo, se ha propugnado también la actuación del Fiscal en defensa de lo que la doctrina llama intereses difusos.

No es que vayamos a desarrollar desde un plano general el concepto y las notas características de los intereses difusos, porque no nos hemos propuesto la cuestión como tema doctrinal.

Damos, pues, por supuesta la naturaleza de tan singular cuestión para inmediatamente pasar a los casos concretos más característicos

y que son: protección de los consumidores, protección del medio ambiente, protección del patrimonio cultural (histórico-artístico).

La cuestión reside en determinar quiénes están legitimados para impetrar la protección de los intereses difusos. Se ha planteado doctrinalmente la cuestión de la intervención del Ministerio Fiscal. Autores extranjeros no confían en ella. Se les achaca su dependencia del Poder Ejecutivo, su falta de dinamismo en comparación con la actividad de los particulares y de las asociaciones, y también se resalta la carencia de formación especializada de los funcionarios que integran el Ministerio Fiscal. Esta deficiente preparación también se ha puesto de manifiesto por autores españoles, en particular su no especialidad en materia de Derecho administrativo, en Urbanismo, en Derecho de los consumidores, en Derecho financiero.

Por ese conjunto de razones se propugna que la legitimación no sea única sino múltiple (asociaciones, grupos y Ministerio Fiscal). Esto en nuestro Derecho no es una novedad, pues nunca ha tenido el Fiscal la exclusiva de la legitimación procesal en ningún orden jurisdiccional.

Más nos inclinamos nosotros a que el Fiscal en dichas materias no sea parte en sentido procesal, sino que ocupe la posición de defensor de la legalidad, por virtud de lo cual en una futura reforma de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, sólo se le daría traslado del proceso para que formule alegaciones una vez concluida la fase probatoria, para que recurriera en defensa de los intereses generales y para que instara la ejecución de lo decidido por sentencia firme, pero manteniendo su neutralidad constitucional en el curso del proceso.

¿Entonces no puede ser el Fiscal parte demandante en una futura regulación del proceso contencioso-administrativo? Sólo vamos a

referimos a los casos de intereses sociales colectivos, y, evidentemente, nada impedirá la regulación de una legitimación procesal en ese sentido y hasta sería deseable. Pero la cuestión es otra ¿funcionarialmente sería éste el momento adecuado para una eficaz acción del Fiscal?

Puede que las actuales plantillas de las Fiscalías estén bastante ajustadas a las necesidades reales, se carece de tiempo para tareas tan importantes como formular recursos en defensa de intereses colectivos difusos, articular la prueba, seguir la tramitación y recurrir. Por eso nos inclinábamos más, dada la situación actual de la estructura del Ministerio Fiscal, por una presencia en esos procesos con el fin de ser oídos y formular alegaciones en procesos incoados por la actividad de los demandantes particulares.

Y es que en definitiva los conocimientos sobre determinadas materias (Urbanismo, Impuestos, Derecho comunitario), no se pueden improvisar. El interés social no se satisface con la continuada atribución de competencias sino confiándole sólo aquéllas que pueda afrontar con solvencia profesional y con medios personales y materiales auxiliares.

El Derecho administrativo ha extendido su importancia porque cada vez existen más Administraciones Públicas dictando resoluciones; pensemos por ejemplo en las Comunidades Autónomas y en la complejidad de su entramado normativo, así como en la singularidad del llamado ya Derecho autonómico, por no mencionar el Derecho propio de las Corporaciones Locales.

Futuro para la actuación del Ministerio Fiscal en defensa de la acción de la Justicia, en defensa de la legalidad, en defensa de los derechos de los ciudadanos y en defensa del interés público para procurar la satisfacción del interés social, todo lo que se quiera imaginar en esos

terrenos del Derecho administrativo, que no es nuestra especialidad actual. Por eso apostamos por un Fiscal moderno y dinámico en esos ámbitos y que actúe con la soltura y seguridad que da el dominio de las materias de que se trata y de las que nos hemos venido ocupando

NO INTERVENCIÓN DEL MINISTERIO FISCAL EN DETERMINADOS PROCESOS CIVILES

La actividad del Fiscal en el campo de los procedimientos civiles viene sufriendo constantes incrementos, como no puede ser menos a la vista de las funciones tuitivas y de defensa del interés social que el Estatuto Orgánico y la propia Constitución Española le encomiendan. Pero creemos que debe revisarse la legislación existente para que la intervención del Fiscal, tanto en procedimientos civiles como administrativos, vaya dirigida a cumplir esas funciones, derogando aquellos preceptos que le encomiendan la protección de intereses de particulares que pueden defenderse por sí mismos, y que, por tanto, para nada necesitan de una institución llamada a otros fines y otorgándole en otros casos medios jurídicos para que su intervención sea verdaderamente útil y no meramente formularia.

Como ejemplo podríamos citar el artículo 3.^o de la Ley de Expropiación forzosa, que establece que “se entenderán las diligencias con el Ministerio Fiscal cuándo efectuada la publicación a que se refiere el artículo 18 no compareciesen en el expediente los propietarios o titulares o estuvieren incapacitados y sin tutor o persona que les represente, o fuere la propiedad litigiosa”. Nada que objetar al supuesto de incapacidad sin representación del titular del bien, ya que su defensa es misión estatutariamente encomendada al Ministerio Fiscal, si bien

esta actuación debiera ser tan sólo provisional, pues lo congruente, conforme al artículo 203 y siguientes del Código Civil, es promover la declaración de discapacidad y correspondiente constitución de la curatela para ejercer su capacidad jurídica. Sin embargo, en los otros dos supuestos (bienes litigiosos o titulares que no comparecen) no alcanza a entenderse qué “interés social” está llamado a defender el Fiscal. Si los bienes penden de un litigio entre partes (que es de suponer se consideren con derechos sobre ellos), lo lógico será entenderse con dichas partes para que, individual o conjuntamente, defiendan sus intereses. Lo contrario parece una simple vía cómoda para la Administración para soslayar la confrontación con los auténticos interesados, salvando legalmente su responsabilidad con la cita de un Ministerio Fiscal, verdadero convidado de piedra, que ni tiene medios de conocer con exactitud cuáles son los verdaderos derechos de los presuntos propietarios ni se siente, por mucho que la Ley se lo imponga, llamado a defender intereses estrictamente privados. Aún en mayor medida se sentirá el Fiscal extraño defendiendo derechos de quien no parece mostrar interés alguno en hacerlo al no comparecer en el expediente y del que difícilmente podrá obtener los medios para ello.

Es precisamente en este aspecto en el que la presencia y acción del Fiscal encajan con pleno sentido constitucional. En este sentido, podría decirse gráficamente, que el Fiscal no defiende al propietario, sino los derechos fundamentales del ciudadano afectado por una actuación administrativa. Derechos cuya defensa, a causa de diferentes circunstancias, que enuncia el art 5 de la Ley, el afectado no se halla en condiciones de asumir por sí mismo. Asegurarse de que la Administración respeta las garantías exigibles, y hacer uso de los instrumentos que el ordenamiento jurídico ofrece a tal fin, promoviendo en su caso la acción de la Justicia, si es tarea

genuinamente propia del Ministerio Fiscal, vinculada de manera nítida al interés general y defensa de la legalidad.

Otro caso semejante al anterior es la obligación de ejercitar acciones civiles que la Ley de Montes Vecinales en Mano Común, de 13/1989, de 10 de octubre, en su disposición transitoria cuarta impone al Fiscal defender a las Comunidades de vecinos de monte en mano común, cuando éstas se vean afectadas en la propiedad de que son titulares al amparo de la Ley 55/1980, de 11 de noviembre que en el artículo quince dispone “así como las personas e instituciones que conozcan de cualquier acto que atente o ponga en peligro la conservación o la integridad de un monte de los regulados en esta Ley, lo pondrán en conocimiento del Ministerio Fiscal , y éste ejercitará las acciones civiles y penales, que sean adecuadas para restablecer la situación jurídica correcta y perseguir los actos que la contradigan”.

Si bien es lógico que el Fiscal ejerza acciones penales cuando alguien cometa un acto constitutivo de infracción penal y, en esos supuestos, ejerza las acciones civiles correspondientes, ya que ello no es más que una concreción práctica de la obligación impuesta por el apartado 4 del artículo 3.º del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, no parece tanto que deba ejercer acciones en un procedimiento civil cuando una comunidad vecinal litigue frente a terceros. Por una parte, el interés público parece, al menos, discutible y, desde luego, no es superior a los supuestos en que litigue un Ayuntamiento o cualquier otro órgano de la Administración a los que no está obligado a defender el Ministerio Fiscal, y por otra, la Comunidad de Montes, debidamente constituida, puede y debe defender sus intereses y tiene, más medios para ello que el Ministerio Fiscal.

Los casos a que hemos hecho referencia y otros que podemos encontrar en las leyes debieran revisarse por el legislador, suprimiendo la intervención del Fiscal donde no resulta ni necesaria ni práctica y es ajena a las finalidades que la Constitución le asigna.

Por lo que se refiere a Galicia la intervención del Ministerio Fiscal, será siempre que los órganos correspondientes consideren la posibilidad de una conducta delictiva, en los siguientes casos:

- Valedor del Pueblo de Galicia.
- Consejo de Cuentas.
- Procedimiento disciplinario.
- Seguridad industrial de Galicia.
- Medidas tributarias y de régimen administrativo.
- Agencia de Protección de la legalidad Urbanística.
- Promoción y defensa de la calidad alimentaria gallega.
- Subvenciones
- Regulación de residuos de Galicia.
- Regulación de la pesca..
- Servicios sociales de Galicia.
- Apoyo a la familia y a la convivencia de Galicia.
- Defensa del Patrimonio de Galicia,
- Protección general de las personas consumidoras y usuarias.
- Fundaciones de interés gallego

EL MINISTERIO FISCAL ESPAÑOL Y LAS DEMANDAS INTERNACIONALES DE RELACIÓN Y COOPERACIÓN INTERNACIONAL

Ya en el capítulo IV de la Memoria 2001 de la Fiscalía General del Estado, dedicado a propuestas de reforma legislativa, y más concretamente en su apartado número 9, se recogió la proposición de una mejora de la estructura actual del Ministerio Público español de cara a posibilitar un mejor tratamiento de las crecientes necesidades de relación y concertación internacional en la acción contra la criminalidad transnacional. El instrumento definido fue la creación de una estructura central, inserta en el seno de la Fiscalía General del Estado.

Las razones que avalan la creación de esta estructura son numerosas. Es un hecho irrefutable que las relaciones internacionales y la cooperación internacional en el ámbito de la Administración de Justicia se han incrementado de forma espectacular.

Huelga enumerar aquí todas las causas de este incremento en la actividad internacional, son de sobra conocidas: las nuevas formas de comunicación, la progresiva desaparición de las fronteras, la internacionalización del delito, la globalización en todos los aspectos, económicos, sociales, culturales y políticos, y sobre todo, la integración de España en la Unión Europea. Lo cierto es que cualesquiera que sean las actuales o futuras razones nos encontramos ante un fenómeno en clara expansión, al que debe darse una respuesta adecuada.

Por otro lado, además de este aumento cuantitativo aparecen nuevas fórmulas para desarrollar adecuadamente las solicitudes de asistencia internacional. La cooperación durante el siglo XIX no iba más allá de las necesidades de entrega de delincuentes capturados en el te-

ritorio de otro Estado y los mecanismos de respuesta eran tan simples como la regulación de, Convenios, generalmente bilaterales, de extradición. En el siglo XX surgen nuevas necesidades y son fundamentales los instrumentos de cooperación multilaterales que provienen de las organizaciones internacionales.

En las últimas décadas, como ya se ha dicho, se ha producido una auténtica revolución. Las crecientes e intensas necesidades han ido creando mecanismos y formas de cooperación no sólo novedosas sino en continúa mejora y revisión. En particular, la Unión Europea que, a partir del Tratado de Ámsterdam, deja de ser sólo una estructura de integración económica, avanza decididamente en la consecución de un espacio común de libertad, seguridad y justicia, objetivo que la Cumbre de Tampere convirtió en prioritario.

En consecuencia, todas las instituciones implicadas de una y otra forma en la Administración de Justicia deben responder a las nuevas demandas, creando estructuras y modos de funcionamiento que permitan que los mecanismos de cooperación internacional sean verdaderamente eficaces.

En vista de las decisiones y estructuras orgánicas que se vienen activando en el ámbito de la Unión Europea con objeto de mejorar la cooperación internacional en el marco de la actividad penal (nuevo Convenio de asistencia judicial internacional en materia penal, Red Judicial Europea, Eurojust, potenciación de Europol, etc.), surge inmediatamente el interrogante de si los Ministerios Públicos de los Estados miembros tienen estructura organizativa suficiente para sustentar y canalizar las crecientes demandas en esta parcela.

En términos generales, la respuesta no puede ser sino negativa. La conclusión es que también en el particular ámbito de la acción de los Ministerios Públicos es preciso adoptar decisiones de adaptación a las cada vez más intensas necesidades de cooperación judicial internacional.

Es ésta una preocupación profundamente sentida en la práctica totalidad de los Ministerios Públicos, que reconocen que deben realizar esfuerzos en esta dirección. Buena prueba de que la idea es ampliamente compartida, son las constantes manifestaciones que coinciden en resaltar esta necesidad en cualesquiera reuniones internacionales entre miembros de Ministerios Públicos, ya sean de ámbito mundial o regional.

En el concreto marco europeo, tal necesidad ha estado muy presente, por citar los más recientes encuentros, tanto en el movimiento de las Conferencias Eurojustice (que reúne a Fiscales Generales y máximos responsables de los Servicios de Acusación Pública, así como Fiscales especializados en cooperación judicial internacional de los Estados miembros de la Unión y los países candidatos a la adhesión a la misma), como en las reuniones de Fiscales Generales auspiciadas por el Consejo de Europa que han tenido por objeto definir el papel del Ministerio Fiscal. En ambos casos han confluído, como no podía ser de otra manera, inquietudes y propuestas semejantes de solución, especialmente en lo que se refiere a la necesidad de arbitrar mecanismos de coordinación de la actividad a desarrollar.

No es casual que la Recomendación REC (2000) 19, adoptada por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 6 de octubre de 2000, declare en su preámbulo “consciente de que el Ministerio Fiscal desempeña un papel determinante tanto en el sistema de justicia penal como *en la cooperación penal internacional*”, y más adelante en su nú-

mero 37 proclame que: “Con independencia del papel que se pueda atribuir a otros órganos en materia de cooperación judicial internacional, deberán facilitarse los contactos directos entre los miembros del Ministerio Fiscal de diferentes países en el ámbito de convenios internacionales vigentes o, en su defecto, mediante medios prácticos”.

En el ámbito de las Conferencias Eurojustice, en la celebrada como tercera edición en Santander los días 25 a 27 de octubre 2000, dicha necesidad fue, también, uno de los temas prioritarios. Reflejo de la trascendencia de la idea que anidó en la misma es el propio encabezamiento y la primera de sus conclusiones, que se aprobó con la siguiente redacción:

“ ... se reconoce la necesidad de crear y perfeccionar mecanismos de coordinación y actuación interna de cada Ministerio Fiscal y entre los Ministerios Fiscales de cada uno de los Estados miembros, de forma que se desarrollen maneras más eficaces de cooperación en la lucha contra las formas de criminalidad que están en el centro de la preocupación de la Unión Europea y de los Estados que la componen.

En particular, la Conferencia constata que la constitución de una estructura central en el Ministerio Público de cada Estado, con poderes operacionales y con capacidad para reunir, tratar y transmitir información, representa un factor de elevada importancia en la mejora de aquella cooperación, singularmente en orden a procurar su armónica integración y coordinación con la Red Judicial Europea, los Magistrados de enlace y la futura unidad Eurojust”.

En opinión de la Fiscalía General, dicha estructura central nacional debiera ser rápidamente establecida y puesta en funcionamiento en nuestra organización, como la mejor de las medidas para los fines reiteradamente indicados.

La misma, como se indica en la propia conclusión y en la propuesta formulada en la Memoria, serviría para la óptima coordinación de la acción del Ministerio Fiscal español con la de la Red Judicial Europea, los Magistrados de Enlace, la OLAF y Eurojust, para la coordinación interna del Ministerio Fiscal español en la cooperación a prestar, y para la coordinación e intercambio de información no sólo con los Ministerios Públicos europeos del entorno de la Unión, sino con los de la Gran Europa, con los de Iberoamérica y, cuando fuere preciso, con Ministerios Fiscales de otras regiones -África, Asia, etc.-.

Asimismo, la estructura central que se propone podría dar respuesta a otras muchas necesidades existentes relacionadas con la cooperación judicial y la necesidad de articular soluciones a problemas de relación institucional de tenor internacional. Una enumeración de estas cuestiones añadidas puede encontrarse en el apartado que sigue a continuación.

El artículo 3.14 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal atribuye a la Institución la función de:

“Promover, o, en su caso, prestar, el auxilio judicial internacional previsto en las leyes, tratados y convenios internacionales”.

El Ministerio Fiscal tiene reconocido carácter de autoridad judicial a los efectos de solicitar o prestar asistencia judicial internacional. El artículo 24 del Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia

Penal de 1959 y la declaración española al mismo, por la que se designa quiénes son autoridad judicial a estos efectos, atribuyen al Ministerio Fiscal español esta cualidad.

Tal condición se mantiene a los efectos del sistema Schengen y el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea -firmado el 29 de mayo de 2000-, en la medida en que se han articulado, para sus espacios, como disposiciones de complemento, aplicación y desarrollo del Convenio de 1959. Ello reviste al Ministerio Fiscal español de la cualidad de receptor y agente activo de solicitudes de asistencia judicial internacional a todos los efectos, y, por tanto, habilitado para la comunicación directa entre autoridades judiciales.

La normativa española, especialmente los artículos 5 EOMF y 785 *bis* y concordantes de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, posibilitan la prestación directa de las diligencias de cooperación solicitadas y aun la petición de asistencia judicial internacional a las autoridades extranjeras en el marco de las diligencias de investigación del Fiscal. La cumplimentación de las recibidas es posible, salvo que exijan la adopción de medidas cautelares o limitativas de derechos fundamentales, casos en los que el Fiscal deberá interesar dichas medidas del Juez de Instrucción.

En el incesante incremento de peticiones recibidas por el Ministerio Fiscal español, tanto en la Fiscalía General como en las territoriales, y especialmente en las Fiscalías especiales, incide decisivamente el hecho de que en un gran número de países, incluso en los más próximos geográfica y culturalmente (Alemania, Italia, Portugal, prácticamente toda Iberoamérica, etc.), lo que en nuestro país denomi-

namos “instrucción” está atribuida al Ministerio Fiscal e incluso, por derivación lógica del sistema, la cooperación judicial en materia penal está igualmente en manos del Ministerio Público. Ello provoca una natural tendencia a comunicarse con el Ministerio Fiscal español, y no es difícil prever que irá en aumento a la vista de la inversión de la regla de la práctica de la prueba, ahora a llevar a cabo conforme al sistema del país requerido, pero en un futuro inmediato a realizar de acuerdo con la del sistema procesal del Estado requirente, tal y como prevé el tan citado nuevo Convenio del 2000.

Efectivamente, como es sabido, el nuevo Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea establece el principio general de que, cuando se preste la asistencia judicial solicitada, el Estado miembro observará los trámites y procedimientos indicados expresamente por el Estado miembro requirente, salvo que se disponga otra cosa en el propio Convenio o aquéllos sean contrarios a los principios fundamentales del Derecho del Estado miembro requerido (art. 4.1).

La importancia del papel del Ministerio Fiscal tiene lógico reflejo en las medidas estructurales establecidas en el ámbito de la Unión Europea para mejorar la cooperación judicial internacional. La integración de miembros del Ministerio Público en las mismas es notable a escala europea, e incluso nacional. En el momento de redactar estas líneas, el Magistrado de enlace en Bélgica es un miembro de la carrera fiscal e igualmente puntos de contacto de la red judicial europea en España son nueve fiscales y de IbeRed son diez fiscales. Además de la existencia del fiscal de sala coordinador de cooperación penal internacional con tres fiscales adjuntos, y al menos fiscal especializado en el territorio de cada una de las fiscalías provinciales. Este protagonismo

de la Fiscalía no es sino el reflejo de una realidad en toda Europa, cual es el predominio de la actuación de los Ministerios Públicos en la cooperación judicial internacional.

Pero las exigencias derivadas de todo ello no son las únicas que debe atender la actual estructura del Ministerio Fiscal y a las que concretamente ha atendido durante su ejercicio.

INTERVENCIÓN DEL FISCAL EN MATERIA SOCIAL

**Ley 36/2011, de 10 de octubre, reguladora
de la jurisdicción social y modificación efectuada
por Real Decreto 6/2023 Ley de 19 de diciembre.**

El artículo 177 de la Ley dispone:

1. Cualquier trabajador o sindicato que, invocando un derecho o interés legítimo, considere lesionados los derechos de libertad sindical, huelga u otros derechos fundamentales y libertades públicas, incluida la prohibición de tratamiento discriminatorio y del acoso, podrá recabar su tutela a través de este procedimiento cuando la pretensión se suscite en el ámbito de las relaciones jurídicas atribuidas al conocimiento del orden jurisdiccional social o en conexión directa con las mismas, incluidas las que se formulen contra terceros vinculados al empresario por cualquier título, cuando la vulneración alegada tenga conexión directa con la prestación de servicios.
2. En aquellos casos en los que corresponda al trabajador, como sujeto lesionado, la legitimación activa como parte principal, podrán personarse como coadyuvantes el sindicato al que éste

pertenezca, cualquier otro sindicato que ostente la condición de más representativo, así como, en supuestos de discriminación, las entidades públicas o privadas entre cuyos fines se encuentre la promoción y defensa de los intereses legítimos afectados, si bien no podrán personarse, recurrir ni continuar el proceso contra la voluntad del trabajador perjudicado.

3. El Ministerio Fiscal será siempre parte en estos procesos en defensa de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, velando especialmente por la integridad de la reparación de las víctimas e interesando la adopción, en su caso, de las medidas necesarias para la depuración de las conductas delictivas.

Por ello,

- a. Debe ser citado a la comparecencia previa cuando se solicite en la demanda la adopción de medidas cautelares.
- b. Debe solicitar en el juicio la integra reparación del derecho vulnerado por lo que debe participar activamente en la práctica de la prueba.
- c. Será siempre parte en los procesos de ejecución.
- d. La celeridad del señalamiento de estos juicios determina que la intervención del Ministerio Fiscal en todos ellos supone un gran esfuerzo de coordinación y asignación de medios personales para todas las Fiscalías.

INSTRUCCIÓN POR EL MINISTERIO FICAL.

En España, en la actualidad, entre el Juez y el Fiscal existen diferencias sustanciales, tanto en cuanto a sus funciones como en lo que se refiere a su estatuto profesional: el Juez es titular de la función

jurisdiccional, resolviendo la cuestión litigiosa, mientras que al Fiscal le corresponde, desde un punto de vista procesal el papel de parte.

Consecuencia de sus estatutos el Juez es independiente en el ejercicio de sus funciones mientras que, de acuerdo con su estatuto, el Fiscal no es inamovible ni independiente ya que actúa por delegación del Fiscal General del Estado, como representante del órgano único al que pertenece el Ministerio Fiscal.

Ello hace que los Fiscales actúen de forma colegiada y uniforme y tengan la potestad de recibir denuncias y atestados así como ordenar a la Policía Judicial, para el más eficaz cumplimiento de sus funciones, especialmente en el procedimiento abreviado en el que, cuando tenga conocimiento de la existencia de un hecho supuestamente delictivo puede practicar las diligencias necesarias para la comprobación del hecho y, en su caso, decretar el archivo de las actuaciones cuando considere que los hechos no revisten carácter delictivo. Todas las diligencias que el Ministerio Fiscal practique o que se lleven a cabo bajo su dirección gozarán de presunción de autenticidad y los principios de contradicción, proporcionalidad y defensa inspiraran la práctica de estas diligencias.

A tal fin, el Fiscal recibirá declaración al sospechoso, quien estará asistido de letrado y podrá tomar conocimiento de las diligencias practicadas. La duración de estas diligencias depende de la naturaleza del hecho investigado, sin que pueda exceder de seis meses, salvo prórroga concedido por el Fiscal General del Estado. Transcurridos dichos plazos, si la investigación hubiera puesto de relieve hechos con significación penal y cualquiera que sea el estado de las diligencias procederá a su judicialización formulando la correspondiente denuncia o querella, salvo que considere que procede el archivo.

Las últimas reformas procesales han difuminado la barrera existente en los procedimientos penales entre la figura de Juez Instructor y la de Fiscal en una tendencia de sustituir la figura de Juez de instrucción por el Fiscal instructor como existen en la mayoría de los países europeos. Esto implica que el Fiscal al regirse por los principios de legalidad e imparcialidad, atiende tanto a los aspectos favorables como a los adversos para el reo, pues el interés público presente en el proceso exige tanto que la acusación se dirija contra el probable autor del hecho como que el inocente no sea objeto de acusación y condena.

Es interesante recordar al, respecto, el fracaso de las anteriores tentativas para hacer del Ministerio Fiscal un órgano preferente de investigación penal en la misma línea que se pretendía en el 1968, esto es, desconociendo su facultades y confiando la pretendida reforma a la exclusiva modificación de la Ley.

Como observó el ministro de Justicia Antonio Iturmendi Bañales, en su discurso sobre el “Perfeccionamiento de la organización y procedimiento de la Justicia”, desde principios de siglo, se propugnó, bien reforzar la actividad de la Fiscalía en la instrucción, bien dando al Fiscal toda la iniciativa investigadora al frente de la Policía. En estas proposiciones predominaba el llamado modelo francés y alemán: instrucción preliminar y práctica de interrogatorios, periciales, detenciones, etc, discutiéndose, no obstante, la facultad, ésta si innovadora sobre la LECRI, de conceder a la Fiscalía las resoluciones de inculpación-vinculantes para el Juez-, la práctica de entradas y registros y la de secuestros. En realidad, todo ello había ya sido sugerido antes de la promulgación de la LECRI, por Antonio de Casas y Moral, profesor de procesal, en 1857 en su trabajo sobre “la Intervención del Ministerio Fiscal en los sumarios”,

y por. Gonzalo León Serrano, en 1875, en su estudio sobre “Nueva organización del Ministerio Fiscal y de los Tribunales”.

En 1968, tales pretensiones estuvieron a punto de cumplirse. De una parte, la prosperidad económica nacional admitía un ambicioso plan de racionalización institucional en la malparada Administración de Justicia, propugnado por el ministro de Justicia Francisco Ruiz Jarabo. De otro lado, había exigencias políticas que fueron adaptadas por Fernando Herrero Tejedor que regía, entonces, la Fiscalía.

El confiar al Ministerio Fiscal la dirección de la actividad policial, con la formula de “investigación de los delitos”, tenía a su favor el que la Fiscalía, era un cuerpo escaso, muy jerarquizado y con un indiscutible prestigio intelectual y jurídico. Aunque, por supuesto, el conjunto de las fuerzas policiales carecían de noción clara de que era el Ministerio Fiscal, y tenían la idea de que, como acusador público, compartía el anhelo de lograr por cualquier culpables, típica deformación de todas las policías del mundo.

Este sistema propuesto, fue rechazado de forma unánime por todas las Fiscalías de España, ya que habían llegado a poseer un espíritu autonómico, al menos comparable, sino en ocasiones superior, con el que debe definir a la Magistratura. De ahí que el celo, por su independencia, de los Fiscales no propiciaba comprometerse en una aventura policial. Por ello, cualquier paso previo a la pretensión de atribuir a la Fiscalía aquella función directiva de la Policía, exigía no solo remodelar la organización, dotación, medios e instrucción de los Fiscales, sino, fundamentalmente, la de las fuerzas de seguridad.

Tan realista como rigurosa fue la posición del catedrático de administrativo y procesal Victor Fairén Guillén, en dos amplios dictámenes, que aportó sobre el intento de reforma del 1968, en los que hizo, constar:

La investigación criminal del Ministerio Fiscal y, aun una instrucción más plena a su cargo, concuerda con los modelos democráticos europeos, con la auténtica finalidad del principio y reserva la alta decisión, sobre resoluciones fundamentales, del Juez, que debe alejarse de aquella investigación. Pero esto debe a presupuestos indispensables que son:

Primero, la organización jerárquica y unitaria del Fiscal es necesaria por motivos científicos, pero acompañada de una independencia absoluta. Esta independencia puede lograrse, bien siendo el Fiscal un órgano pleno del Poder Judicial, bien un cuerpo autónomo totalmente desvinculado del Gobierno.

Segundo, el Fiscal debe contar con una Policía totalmente adscrita al Ministerio Público, sin que ninguna relación con organismos gubernativos pueda entorpecer aquella adscripción.

Tercero, la labor instructora del Fiscal debe ser controlada, en cuanto a ciertas decisiones como la detención, mandamientos de entrada y registros etc., por el Juez, y sometida, en todo caso, a un sistema de recursos a decidir por dicho Juez, que no puede vincularse a peticiones de la Fiscalía.

Cuarto, separar el Fiscal Instructor del Fiscal acusador, en el sentido de que ambas funciones no coincidan en la misma persona.

En cualquier caso, ciertas vicisitudes políticas frenaron de inmediato el gran impulso de renovación de la Justicia en dicho año y estimando parte de los Fiscales que la proyectada atribución al Ministerio Fiscal de funciones instructoras en el proceso penal en principio

aceptable, la adopción de tal sistema, por responder a la adecuación del proceso penal al principio acusatorio vigente en la mayoría de los países democráticos, no solo era aceptable sino indispensable con la evidente observación que, también, son irrealizables de querer mantener la organización existente del Ministerio Fiscal en España en dicho año.

En diciembre de 2016, El Fiscal General del Estado, José Manuel Maza, se manifestó en el sentido de que hay que modificar la Ley procesal penal en el sentido de transferir a los Fiscales la actual competencia de los jueces para instruir las causas criminales, ya que es conveniente que en España se dé el paso de que sean los Fiscales los que instruyan las causas penales. Reservando para los jueces la función de juzgar en los procesos penales, siendo los Fiscales los encargados de reunir los datos y pruebas en torno a la comisión de un hecho delictivo sobre el que el eventual juicio y condena de un culpable ha de celebrarse.

En el mismo sentido se han pronunciado los ministros Alberto Ruiz Gallardón y Rafael Català sin que hayan prosperado sus proyectos por falta de acuerdo de los partidos políticos.

CONCLUSIONES.

Es especialmente urgente acometer la reforma del proceso penal. En ella simplificación y celeridad, así como la presencia efectiva de todas las garantías constitucionales, deben ser esenciales.

La investigación debe ser encomendada al Fiscal. El principio de legalidad básico en nuestro ordenamiento jurídico, no se opone a que el Ministerio Fiscal pueda realizar, dentro de la ley y con independencia un filtro en orden a la investigaciones llevadas a cabo cuando no

ofrezcan la mínima certeza jurídica exigible en cuanto los hechos o las participaciones

El Juez actuaría en esta fase preprocesal disponiendo, cuando proceda, la adopción de aquellas medidas cautelares que afectan a los derechos fundamentales: prisión, entrada y registro, control de comunicaciones, embargos, etc.

En el acto del juicio oral la igualdad de las partes ha de ser absoluta. En el debe imperar el criterio de admisibilidad de todas las pruebas que sean pertinentes, sin otras limitaciones que la de no afectar su realización a algún principio constitucional y guardad relación directa con el proceso.

MUCHAS GRACIAS.

II
CONTESTACIÓN
del
EXCMO. SR.
DON MIGUEL ÁNGEL CADENAS SOBREIRA

CONTESTACIÓN AL DISCURSO DE INGRESO DEL EXCMO. SR. D. JOSÉ LUIS CONDE SALGADO.

I

Encierra para mí una especial satisfacción que la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación me haya encargado la contestación al discurso de ingreso en esta institución del Excmo. Sr. D. José Luis Conde Salgado. Aunque realmente no haga falta, a pesar de ello, explico brevemente las razones.

Recordemos que José Luis, nacido en Verín, Ourense, ha sido fiscal de profesión. Es así que ingresó en la escuela judicial en 1967, eligiendo la Carrera Fiscal y que, tras prestar servicios en las fiscalías de las Audiencias Territoriales de A Coruña (1968), Barcelona (1968-1981) y A Coruña-TSJG (desde 1981), se jubiló en 2011, ejerciendo el cargo de Teniente Fiscal desde 1988 y Fiscal Delegado Antidroga de Galicia desde 1990. Fue, asimismo, vocal por elección en dos consejos fiscales (1987-1991).

Al propio tiempo, fue profesor ayudante de prácticas procesales en la Universidad de Barcelona, ponente en curso de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia y profesor de práctica jurídica del ICA Coruña; también profesor en cursos de formación de la PN, G.C., SVA

y Policías Locales, y ponente en diversos cursos y participe en foros de ciudades de Europa, América Latina y Caribe.

No es de extrañar, pues, que le fueran otorgadas distinciones como la Cruz de 1ª Clase de San Raimundo de Peñafort, la Cruz de Honor de San Raimundo de Peñafort y la Medalla de Oro de la Orden al Mérito del Plan Nacional sobre drogas.

Así pues, José Luis Conde Salgado ha sido Fiscal durante toda su vida profesional, su gran vocación. Y lo ha sido en una época en que en este país ya se gestaba un cambio estructural. Los nuevos vientos que, con fuerza, empezaban a soplar tanto en el interior de España como en el contexto político y social exterior de entonces, así lo imponían. Esto finalmente, y felizmente, desembocó en la Constitución de 1978, nuestra Constitución vigente. Sin embargo, con ella ya en vigor la labor transformadora de la vida de este país no terminaba; en realidad, de repente, los objetivos se habían mutado: se trataba ahora de hacer efectivos en la sociedad de la España de entonces los mandatos y previsiones constitucionales. También, desde luego, en la Administración de Justicia y, desde ella y en su medida, en la sociedad.

La Constitución de 1978 nació para dar y, tras 47 años de vigencia, sigue dando, certidumbre democrática a una sociedad entonces absolutamente necesitada de ella; para suministrar, asimismo, estabilidad política dentro de diferentes opciones y alternativas. Y, en efecto, esta Constitución fue la solución del dilema en que se encontraba la sociedad española en aquellos momentos históricos. Precisamente, ha sido esta norma fundamental la que propició toda una evolución legislativa posterior y la transformación política y social que a lo largo de más de 40 años nos ha llevado adonde estamos hoy como organización

política y social. Y es que fue la Constitución de 1978 la que estableció en nuestro país un Estado democrático de derecho bajo la forma política de una monarquía, necesariamente parlamentaria; y la que hizo que pasáramos de ser meramente Estado a ser Estado Constitucional, a un Estado de derecho, a Estado de los derechos.

En fin, la Constitución de 1978 articula la vida en comunidad política y social en función de lo que disponía su artículo primero, diseñando un efectivo Estado Constitucional de derecho que transcurre a través de la primacía de la Constitución y de sus principios y postulados, del principio de legalidad, la división de poderes ... y la independencia judicial. Respecto de esta, evidentemente no se trataba de instaurar un Estado judicial, sino de materializar un poder judicial democrático, es decir, de jueces -Poder Judicial- inamovibles, responsables e independientes erga omnes ... salvo de las leyes que elaboraba el órgano legislativo, y con un ejecutivo que precisamente había de gobernar bajo control parlamentario y con respeto a la Ley. Ley esta diseñada idealmente como instrumento de civilidad, expresión democrática de una voluntad común y materialización del sentimiento colectivo de lo justo, en suma, del valor justicia.

Con ese marco normativo, los poderes del Estado, siempre con los ciudadanos, se dedicaron a construir una realidad de país realmente nueva. Así lo hicieron tantas generaciones de responsables públicos y de ciudadanos anónimos; también tantos jueces, fiscales y profesionales del derecho de toda clase, que con su labor cotidiana, pública y privada, asumieron un nuevo Estado democrático de derecho y lo hicieron posible. José Luis Conde Salgado, como ciudadano y como Fiscal fue uno de ellos en la época que le tocó ejercer su función pública. Reconocerlo y así manifestarlo aquí y ahora, es verdaderamente un acto de justicia.

II

Nos habla en su discurso el nuevo académico de Poder Judicial, de Ministerio Fiscal y de su historia. Y lo hace profusamente a lo largo de varios apartados referidos a lo fundamental siguiente: el Fiscal, su evolución; de órgano del ejecutivo a órgano de la justicia; el Ministerio Fiscal en España; la actuación del Ministerio Fiscal en el área de lo penal; la actuación en materia laboral y ante el Tribunal Constitucional; principios que rigen la actuación del Ministerio Fiscal; reflexión sobre las competencias actuales del Ministerio Fiscal; intervención en temas no penales ...; la instrucción por el Ministerio Fiscal; y en fin conclusiones.

Nuestra vigente Constitución consigna en su artículo 1 el valor justicia, que da fundamento a su artículo 10.1. Este valor es, precisamente, el que deben reflejar democráticamente las leyes que ha de aplicar el poder judicial.

El título VI de la Constitución está dedicado al poder judicial, artículos 117 a 127. El primer artículo, 117, declara que la justicia emana del pueblo y se administra por jueces y magistrados integrantes del poder judicial ... Un poder democrático en si mismo en cuanto que emana de la soberanía nacional y que se legitima en la ley que aplican jueces y magistrados. Pero, en este título, en sus artículos 124, 126 y 127, el constituyente, como explicita el nuevo académico, contempla al Ministerio Fiscal. También lo hacía la Constitución de la República Española de 1931, cuyo Título VII se dedicaba a la “justicia”: en su artículo 97 aludía al Fiscal General de la República; y en el art. 104 declaraba solemnemente que el Ministerio Fiscal “velaba por el exacto cumplimiento de las leyes y por el interés social. Constituirá un solo cuerpo y tendrá las mismas garantías de independencia que la Administración de Justicia”.

Reseñar que ya en la exposición de motivos del “Nuevo Código de Enjuiciamiento Penal”, de 1882, el entonces ministro de justicia D. Manuel Alonso Martínez ponía de relieve la recta concepción del proceso penal y de sus interpretes y aplicadores más importantes, como eran, y son, los jueces y, también, el Ministerio Público. A lo largo del texto se destacan los distintos papeles de jueces y fiscales en un ámbito tan importante como es el del proceso penal, sin perjuicio de denunciar determinadas prácticas abusivas de entonces; como eran la duración excesiva de los sumarios, y de las prisiones preventivas en su caso; las absoluciones de la instancia; que el juez que instruía el procedimiento era el mismo que pronunciaba la sentencia “con todas las preocupaciones y prejuicios que ha hecho nacer en su ánimo la instrucción”.

Siguiendo las previsiones del constituyente de 1978, el Ministerio Fiscal está concebido como un órgano singular y con funciones cualitativamente distintas de las de jueces y magistrados; estos, y cada uno, poder judicial en cuanto que a ellos y solo a ellos se les atribuye la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado. En efecto, el Ministerio Fiscal ejecuta funciones diferenciadas de la potestad jurisdiccional estricta.

Nos dice José Luis Conde que, en España, en la actualidad “entre el Juez y el Fiscal existen diferencias sustanciales, tanto en cuanto a sus funciones como en lo que se refiere a su estatuto profesional: el juez es titular de la función jurisdiccional, resolviendo la cuestión litigiosa, mientras que al fiscal le corresponde, desde el punto de vista procesal el papel de parte. Consecuencia de sus estatutos el juez es independiente en el ejercicio de sus funciones mientras que, de acuerdo con su estatuto, el fiscal no es inamovible ni independiente ya que actúa por delegación del Fiscal General del Estado, como representante del órgano

único al que pertenece el Ministerio Fiscal. Ello hace que los fiscales actúen de forma colegiada y uniforme y ...”.

En efecto, el Ministerio Fiscal es ciertamente órgano constitucional integrado dentro del Título VI de la Constitución. Pero este Ministerio Fiscal no ejercita potestad jurisdiccional, la cual corresponde en exclusiva, como dice el artículo 117 de la Constitución, a los jueces y magistrados “integrantes del Poder Judicial”. En este contexto, el artículo 124 de la Constitución explicita que la misión del Ministerio Fiscal es la de promover la acción de la justicia, defender la legalidad, los derechos de los ciudadanos y el interés público tutelado por la Ley, de oficio o a petición de los interesados; así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante estos la satisfacción del interés social. La LOPJ y su propio Estatuto abundan en ello, como pone de relieve el nuevo académico en su discurso.

Asimismo, este artículo 124.2 declara inequívocamente que el Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad, habiendo de ser nombrado el Fiscal General a propuesta del gobierno, oído el CGPJ.

Precisamente se lee en el discurso del nuevo académico Sr. Conde Salgado que los principios que rigen la actuación de la Fiscalía “son conforme a la normativa que hemos expuesto: los de legalidad, imparcialidad, unidad de actuación y dependencia jerárquica”. Que en concreto los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica están desarrollados, a partir del art. 124 de la Constitución, en el artículo 22 del Estatuto: “El Ministerio Fiscal es único para todo el Estado.

El Fiscal General del Estado ostenta la jefatura superior del Ministerio Fiscal y su representación en todo el territorio español. A él le corresponde impartir las órdenes e instrucciones convenientes al servicio y orden interno de la Institución, en general, la dirección e inspección del Ministerio Fiscal. El Fiscal Jefe de cada órgano ejercerá la dirección de éste ...”.

Es así que, desde la perspectiva, de quien le habla, las características del Ministerio Fiscal se pueden reconducir a las siguientes:

1. Incluido dentro del título del poder judicial (que también alude a la policía judicial), si bien no ostenta ni ejerce potestad jurisdiccional tiene per se autonomía funcional, siempre con vinculación a la Ley, a los derechos de los ciudadanos y al interés público tutelado por aquella; en suma, y en su esencia, solo dependiente de la ley desde sus características constitucionales y estatutarias propias. De esta manera, en la actuación del Ministerio Fiscal ha de prevalecer siempre la legalidad, también caso de conflicto de poderes, de competencias o de jurisdicción.
2. Está regido por los principios, aparte del de legalidad, de unidad, dependencia jerárquica e imparcialidad; todo ello en los términos previstos en su Estatuto. Principios estos que trascienden también a la función que asimismo ostenta la fiscalía de defensa de la independencia judicial.
3. Dentro de la autonomía funcional de que goza, el Ministerio Fiscal actúa por medio de órganos propios.
4. Por consiguiente, encabezado por el Fiscal General del Estado y sus amplísimas facultades, el Ministerio Fiscal tiene estatuto propio. Y

5. El Fiscal General del Estado, es nombrado por el Rey, pero lo es a propuesta del gobierno, oído el CGPJ.

III

Termina José Luis Conde su discurso con un sugerente apartado dedicado a la “Instrucción por el Ministerio Fiscal”, dando paso a unas no menos sugerentes “conclusiones”.

Afirma en esencia, al hilo de la cuestión relativa a la instrucción:

“... Consecuencia de sus estatutos el juez es independiente en el ejercicio de sus funciones mientras que, de acuerdo con su estatuto, el fiscal no es inamovible ni independiente ya que actúa por delegación del Fiscal General del Estado, como representante del órgano único al que pertenece el Ministerio Fiscal. Ello hace que los fiscales actúen de forma colegiada y uniforme y tengan la potestad de recibir denuncias y atestados ...”. Y más adelante, nos dice: “Las últimas reformas procesales han difuminado la barrera existente en los procedimientos penales entre la figura de juez instructor y la de fiscal en una tendencia de sustituir la figura del Juez de instrucción por el Fiscal instructor como existen en la mayoría de los países europeos. Esto implica que el fiscal al regirse por los principios de legalidad e imparcialidad, atiende ... Es interesante recordar al respecto el fracaso de las anteriores tentativas para hacer del Ministerio Fiscal un órgano preferente de investigación penal en la misma línea que se pretendía en el 1968 ...”. Culmina el discurso con la enumeración de concretos presupuestos “indispensables” al efecto, siguiendo al profesor Fairén: “... **Primero**, la organización jerárquica y unitaria del fiscal es necesaria por motivos científicos, pero acompañada de una independencia absoluta. Esta independencia puede

lograrse, bien siendo el fiscal un órgano pleno del Poder Judicial, bien un cuerpo autónomo totalmente desvinculado del Gobierno. **Segundo**, el Fiscal debe contar con una Policía totalmente adscrita al Ministerio Público ... **Tercero**, la labor instructora del Fiscal debe ser controlada, en cuanto a ciertas decisiones como la detención, mandamientos de entrada y registros etc. por el juez, y sometida, en todo caso, a un sistema de recursos a decidir por dicho juez, que no puede vincularse a peticiones de la Fiscalía. **Cuarto**, separar el Fiscal Instructor del Fiscal acusador ...”.

Conexo con ello aparecen las “conclusiones” que ponen fin al discurso. Destacar a este respecto las siguientes: “Es especialmente urgente acometer la reforma del proceso penal ... La investigación debe ser encomendada al fiscal. El principio de legalidad básico en nuestro ordenamiento jurídico, no se opone a que el Ministerio Fiscal pueda realizar, dentro de la ley y con independencia un filtro en orden a las investigaciones llevadas a cabo cuando no ofrezcan la mínima certeza jurídica ... El juez actuaría en esta fase preprocesal disponiendo, cuando proceda, la adopción de aquellas medidas cautelares que afectan a los derechos fundamentales ... En el acto del juicio oral la igualdad de partes ha de ser absoluta. En él debe imperar el criterio de admisibilidad de todas las pruebas ... y

IV

Ciertamente no es novedosa la cuestión relativa a otorgar la instrucción en el seno de los procedimientos penales al Ministerio Fiscal. En uno de los anteproyectos de una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal se establecía en relación al proceso penal una primera etapa de

investigación dirigida por el Ministerio Fiscal y se acompañaba de un Juez de garantías para con el respeto de los derechos fundamentales de las personas implicadas en la indagación penal. Sería ya en la fase intermedia en la que el procedimiento adquiriría un carácter estrictamente jurisdiccional: había de ser un Juez quien examinara la suficiencia de la acusación y la procedencia de las pruebas propuestas, proscribiendo las impertinentes y las ilícitas. En su caso, acto seguido, el proceso penal pasaría al juicio oral, en donde se practicarían, bajo la imparcialidad del juez-juzgador, las pruebas aptas para destruir la presunción de inocencia, o el in dubio pro reo, y demás correspondiente bajo principio acusatorio ...

Caso de mantenerse la concepción estatutaria actual del MF, la interrogante que a estos efectos surge, radica en la viabilidad de una instrucción en el proceso penal protagonizada por el Ministerio Fiscal, de la transformación radical del papel del Ministerio Fiscal en “juez instructor” y, por tanto, director de la investigación penal y de la policía judicial, en esta fase procedimental investigatoria, también afectante a los derechos fundamentales.

En cualquier caso, el encomendar la instrucción al Ministerio Fiscal en el contexto del vigente procedimiento implica un cambio de tal trascendencia que obliga, a estos efectos, a mirar críticamente la institución misma del Ministerio Fiscal.

Al margen de que cada país tiene su propia historia e idiosincrasia, cabe que, en su caso, tengan una concepción peculiar en torno a la organización de la justicia, al Poder Judicial, al Ministerio Fiscal ... y a los procedimientos penales. Concepción propia que, caso de resultar

distinta, no tiene porqué ser necesariamente peor o menos deseable que la de los vecinos.

Dentro de una estructura política y social democrática, la labor instructora, la investigación vocada a o en el seno de los procesos penales, ciertamente ha de ser desempeñada por un órgano legítimo y legitimado para tal labor por imparcial e independiente en sí mismo, por vinculado, individual e institucionalmente considerado, solo a la Ley; al margen de que se le denomine Juez de instrucción o Fiscal instructor. Así lo impone, desde la naturaleza de un órgano instructor, la función que tiene dentro de los procedimientos penales y en el contexto que conforman los principios constitucionales que nos rigen, empezando por el del valor justicia, la tutela judicial efectiva, el derecho a un proceso justo y con todas las garantías ...

Como nos ha dicho José Luis Conde, y también quedó explicitado precedentemente, en nuestra arquitectura constitucional, en nuestro sistema legal, se contempla al Ministerio Fiscal en la Constitución y regido por un Estatuto propio. Es, pues, institución de relevancia constitucional que si bien integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, carece de potestad jurisdiccional y está concebido por el legislador bajo principios y con misiones singulares. Es lo cierto así que el Ministerio Fiscal está regido por los principios de unidad, dependencia ... y con una cabeza rectora que es el Fiscal General del Estado, al que se dota de amplísimas facultades, muchas de ellas direccionales. Sin obviar tampoco no solo que el referido Fiscal General es nombrado a instancias del Gobierno de turno, sino también que su vida útil está vinculada a la del Gobierno que lo ha propuesto (art. 131 EOMF).

En definitiva, si bien sus características también propias de legalidad e imparcialidad, el Ministerio Fiscal está regido por los principios de unidad y dependencia; y con una figura capital, la del Fiscal General del Estado, que difumina en mayor medida su independencia, precisamente dadas las facultades que le otorga su Estatuto.

De aquí que el Grupo de Estados Europeos Anticorrupción (GRECO) haya recomendado dotar de mayor autonomía en la gestión de medios a los Fiscales, así como de mayores garantías frente a interferencias indeseadas por parte de los otros poderes del Estado. Como también lo ha hecho la Comisión Europea.

Resulta comprensible así, que una posible reforma legal en orden a encomendar al Ministerio Fiscal la instrucción en el contexto de las causas penales, genere fundada preocupación. También en torno a la figura del Fiscal General del Estado, tanto respecto a las facultades de que se dota, cuanto a la vinculación con el Gobierno que lo nombra. Preocupa, ad-exemplum, que aparte del artículo 22 (Principio de unidad de actuación), el art. 26 del EOMF, si bien lo que dispone el art. 27, faculte al Fiscal General del Estado para llamar a su presencia a cualquier miembro del Ministerio Fiscal para recibir directamente sus informes y darle las instrucciones que estime oportunas ... Y que el Fiscal General pueda designar a cualquiera de los miembros del Ministerio Fiscal para que actúe en un asunto determinado ante cualquiera de los órganos jurisdiccionales en que el Ministerio Fiscal está legitimado para intervenir, oído el Consejo Fiscal.

Caso de serle encomendada legalmente la labor instructora en el ámbito penal, resultaría imprescindible -y así nos lo dice el nuevo académico- aparte de una reforma del proceso penal, la del Ministerio

Fiscal. Una reforma esta última, destinada a garantizar que, en la función instructora, la única dependencia sea de la Ley. Una reforma que también alcance al Fiscal General del Estado, a su nombramiento, a la redefinición de sus competencias, a las garantías de los fiscales frente a directrices de sus superiores jerárquicos. Una reforma, en suma, y en todo caso, del EOMF. Y por supuesto una reconsideración de la plantilla de miembros del Ministerio Fiscal y de los medios personales y materiales a su disposición.

En puridad, la reforma así concebida, también podría venir a afectar a la Constitución en la medida que su artículo 124 dispone primariamente tanto que el Fiscal General del Estado “será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el CGPJ”, cuanto que el Ministerio Fiscal “ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica ...”.

En fin, y concluyo, felicidades y larga vida académica al Excmo. Sr. Fiscal Don José Luis Conde Salgado, junto con su familia. Y felicidades también a esta querida Academia por la incorporación a la institución del nuevo académico, un valor intrínseco que la hará todavía más fecunda.

MUCHAS GRACIAS.



Deputación
DA CORUÑA