



El Fiscal General del Estado

Escuela de Verano del Poder Judicial.
CURSO: "La reforma del sistema penal"
Fechas: del 21 al 24 de julio de 2009.
Lugar: Pazo de Mariñan.
Director: Excmo. Sr. D. Miguel Carmona Ruano
Vocal del Consejo General del Poder Judicial.
Coordinador: Ilmo. Sr. D. Ignacio U. González Vega.
Letrado del Consejo General del Poder Judicial.
Código: EV09137

EL MINISTERIO FISCAL

y

LA REFORMA DEL SISTEMA PENAL



**INTERVENCIÓN DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO EN EL CURSO SOBRE
“REFORMA DEL SISTEMA PENAL”, DENTRO DEL PROGRAMA DE LA
ESCUELA DE VERANO 2009 DEL CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL
con la Ponencia**

**“EL MINISTERIO FISCAL
Y LA REFORMA DEL SISTEMA PENAL”**

(Pazo de Mariñán, 22 de julio de 2009)

Queridos compañeros,

Me resulta especialmente gratificante regresar una vez más a este entorno tan especial de Mariñán, que con alguna periodicidad me permite acercarme -incluso físicamente- a mis orígenes personales y también a mis orígenes como jurista y como Juez, forjados como es notorio en esta tierra gallega que simboliza y retrata a la perfección el Pazo en el que nos encontramos.

Como sabéis este es un espacio compartido que también sirve de escenario a la Escuela de Verano del Ministerio Fiscal, lo que precisamente me permite, e incluso me exige, el placer periódico de estar aquí como mínimo una o dos veces al año. Pero en este caso la satisfacción es doble, porque la razón de la visita es participar en un curso del Consejo General del Poder Judicial. Antes de acceder al cargo que ahora ocupo procuré -y creo que conseguí- mantener una presencia activa y constante en los programas de formación continua del Consejo, que en buena medida me han servido de referente a la hora de intentar, no sin dificultades, que lo mejor de la experiencia aquí acumulada durante años pudiera servir para potenciar el sistema de formación del Ministerio Fiscal. Encontrarme entre los compañeros -y muchos amigos- de la Carrera Judicial, en medio de este paréntesis que supone el ejercicio apasionante de la jefatura del Ministerio Fiscal es, naturalmente, otro motivo de satisfacción.

De modo que el comienzo de esta intervención sólo podría ser para expresar mi gratitud sincera al Consejo, y en particular a mi querido amigo y viejo compañero



Miguel Carmona, que, en beneficio de todos, ha encontrado en su ajetreada responsabilidad dentro del órgano de gobierno de los jueces un hueco para una reflexión que me parece absolutamente primordial y prioritaria en este momento histórico. En definitiva, gracias Miguel, por haberme proporcionado la oportunidad de participar en este coloquio, que para mi es triplemente atractivo, por el lugar, por el público y por el tema.

Que la reforma del proceso penal constituye en este momento histórico el tema más relevante y prioritario que se le plantea a nuestro sistema de Justicia es algo que he tratado de poner de manifiesto cada vez que he tenido ocasión de hacerlo en los últimos años. No voy a descubrir nada que no se sepa en este foro afirmando que la situación de la Justicia –y más concretamente de la Justicia penal- en nuestro país quizá no haya sido nunca objeto de una verdadera y profunda reflexión, es decir, de una reflexión seria y completa. Se han hecho a veces planes, se han contemplado reformas, se han ejecutado algunos cambios y, en suma, con todo ello se ha ido tratando de mantener en pie un edificio antiguo mediante la técnica de apuntalarlo una y otra vez. En muchas ocasiones, por no decir en todas, con una proyección política a corto plazo y con el fin de resolver problemas específicos, y no con el objetivo de replantear la necesidad de un sistema globalmente digno de la sociedad moderna en la que vivimos, pero sobre todo de un nuevo modelo de proceso adaptado al marco constitucional democrático que los españoles nos dimos en 1978.

Es verdad que el Código Penal de 1995 supuso en el ámbito del derecho sustantivo un esfuerzo por dar respuesta a un cambio histórico. Un Código no perfecto, seguramente, y en general más estropeado que mejorado en sucesivas reformas acometidas al paso de los acontecimientos. Esperemos que la que ahora se anuncia mejore esa trayectoria. Pero en cualquier caso, tras varios intentos fallidos, se produjo en el año 95 y se ha desarrollado después, un debate sobre las bases del Derecho Penal en el nuevo marco de libertades.

Sin embargo, la eterna cuestión pendiente –yo diría que la única gran cuestión pendiente de nuestra democracia- es la de reordenar el proceso penal y adaptarlo a los requerimientos de una sociedad que nada tiene que ver con la que alumbró la ley vigente. Un proceso que además presenta serias carencias que, cuanto más avanzamos en el camino del Estado de Derecho, más difícil hace su encaje en nuestro modelo constitucional de garantías.



Es decir, que existen dos grupos de razones diferenciadas que imponen el cambio de la única norma procesal que no se ha modificado desde la aprobación de la Constitución española de 1978. En primer lugar, que la Ley redactada en el siglo XIX configura un modelo que hoy es lento, ineficaz y anticuado, no recogiendo los requerimientos probatorios e instrumentales que exige la sociedad actual, y, en segundo lugar, que tampoco se adapta a nuestros parámetros constitucionales.

Y esto último es lo que realmente debería hacernos reflexionar –y actuar- a quienes precisamente asumimos la responsabilidad de hacer efectivos los derechos y libertades de los ciudadanos.

Como no quiero extenderme demasiado me voy a limitar a poner tres ejemplos que ilustran, a mi juicio, el grado de insuficiencia y las serias dificultades con que el Estado español se enfrenta hoy en día, en el ámbito procesal penal, a las exigencias derivadas de la propia Constitución y de los Tratados y Convenios que nos obligan internacionalmente. Insisto en que se trata de tres simples ejemplos, y con ello quiero decir que ni son los tres únicos problemas que existen, ni siquiera afirmo que sean los más graves o más apremiantes.

Primer ejemplo: el régimen de recursos en el proceso penal. No voy a referirme a un problema de tan escaso alcance jurídico como profunda incidencia en el funcionamiento de la Justicia penal, como es la proliferación indiscriminada de recursos contra todo tipo de resoluciones, por intrascendentes que puedan ser, y en particular del recurso de reforma que como todo el mundo sabe raramente alcanza para algo que no sea corregir un error material del Juez, lo cual tiene su propia vía de solución procedimental. No; me voy a referir a una cuestión de mucho más calado, que afecta seriamente a la imagen de seguridad jurídica y protección de los derechos fundamentales en nuestro país, y al prestigio de nuestra justicia.

España suscribió y ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de las Naciones Unidas, que como es sabido establece en su artículo 14.5 que *«toda persona declarada culpable de un delito tendrá derecho a que el fallo condenatorio y la pena que se le haya impuesto sean sometidos a un Tribunal superior, conforme a lo prescrito por la ley»*. Pues bien, España ha tenido serios problemas para cumplir ese estándar, lo que como es público y notorio ha dado lugar a que en varias ocasiones el Comité de Derechos Humanos de la ONU haya declarado



que estábamos vulnerando la norma, y el Tribunal Constitucional español se haya visto obligado a recurrir a la afirmación de que dicho Comité no es un órgano de interpretación auténtica del Pacto para apartarse indisimuladamente de su doctrina.

España también suscribió y ratificó el Convenio Europeo de Derechos Humanos, que como es sabido en su artículo 6 define el derecho a un proceso equitativo estableciendo que «*Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un Tribunal independiente e imparcial*». Sobre esa base, el Tribunal Constitucional en la STC 167/2002 abrió una vía interpretativa (básicamente coincidente, por cierto, con la que venía desarrollando el Tribunal Supremo desde hacía muchos años) en materia de valoración de la prueba en segunda instancia.

Pues bien, esa doctrina, que a mi juicio, y probablemente debido a que la sentencia citada presentaba cierto grado de confusión y contradicción argumental, ha sido interpretada después de manera no siempre coincidente con aquel planteamiento inicial, acaba de ser también desautorizada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que en la reciente sentencia de 10 de marzo de 2009 *Igual Coll c. España*, ha puesto de manifiesto que las prevenciones acerca de la intermediación en la práctica de la prueba en la segunda instancia no satisfacen por sí solas las condiciones de un proceso equitativo que establece el artículo 6 del Convenio. El Tribunal Europeo entiende, en efecto, que de acuerdo con esa norma siempre que se dé una nueva apreciación de los hechos ha de tener lugar un debate público ante el órgano jurisdiccional, en el que además tiene derecho a expresarse en persona el acusado cuya condena depende de que se estime el recurso. Procedimiento éste que, como es obvio, ni existe en nuestro derecho positivo ni por tanto -quiero subrayar esto- pueden inventarse los Tribunales de Justicia. Y que, llevado a sus últimas consecuencias, además de ser ajeno a nuestra tradición jurídica, ha tenido manifestaciones más bien poco afortunadas en países como Alemania, donde la generalización del debate contradictorio en la segunda instancia prácticamente ha vaciado de contenido el acto del juicio oral en la primera.

En definitiva, la interminable e inexplicable demora en resolver legislativamente el problema de la doble instancia penal ha provocado, primero la desnaturalización del recurso de casación, intentando ampliarlo para tratar de dar cabida en él al derecho fundamental a la doble instancia, lo que sin embargo no nos ha salvado de ser condenados por el Comité de Derechos Humanos de las Naciones



Unidas. Y después la desnaturalización del propio recurso de apelación, a través de una doctrina del Tribunal Constitucional que, a mi entender, ha generado nuevos conflictos, y que, pese a ello, tampoco nos ha salvado de ser finalmente condenados por el Tribunal de Estrasburgo. Y es que, hay temas, que no se pueden resolver jurisprudencialmente, y requieren la intervención imperativa y diligente del legislador.

He ahí, pues, una cuestión a la que el ordenamiento procesal español hoy por hoy sencillamente no alcanza. Pero como decía, hay más.

Segundo ejemplo: en el año 2003, es decir, hace ya seis años, el mismo Tribunal Constitucional –nótese que no cito al Tribunal Supremo, del que soy Magistrado, para no sembrar la sospecha de estar haciendo valer criterios personales– en su STC 184/2003, de 23 de octubre, recaída en el célebre caso *Ollero*, dijo taxativa y nítidamente que «*el art. 579 LECrim adolece de vaguedad e indeterminación en aspectos esenciales, por lo que no satisface los requisitos necesarios exigidos por el art. 18.3 de la Constitución española para la protección del derecho al secreto de las comunicaciones, interpretado, como establece el art. 10.2 CE, de acuerdo con el art. 8.1 y 2 del CEDH*». Normas del Convenio Europeo que, por cierto, poco antes habían servido de base para que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos dictara otra condena contra España, la Sentencia de 18 de febrero de 2003 *Prado Bugallo c. España*, afirmando de manera igualmente explícita que el artículo 579 de la LECrim no cumple con las exigencias requeridas por dicho Convenio relativas a la previsión legal de la injerencia. Pues bien, ahí sigue el artículo 579, y por tanto ahí sigue la necesidad –insólita en términos de seguridad jurídica– de que cuando alguien, incluidos los jueces y magistrados, quiere saber en qué supuestos y con qué requisitos se pueden intervenir las comunicaciones en nuestro país, se tenga que leer diez o doce sentencias del Tribunal Supremo, del Tribunal Constitucional y del Tribunal de Estrasburgo para averiguarlo, en lugar de poder encontrarlo, sencillamente, en la ley.

Y lo mismo sucede con las entradas y registros domiciliarios, con la posibilidad de obtener vestigios mediante intervenciones corporales, con el sistema de intervención y análisis de la información en soporte informático, y con un interminable elenco de problemas que, como es también notorio, ni siquiera pasaron por la cabeza del legislador de 1882.

Tercer y último ejemplo: recientes actuaciones judiciales de enorme trascendencia pública, y de complicadas repercusiones políticas, han dado lugar a que en la Fiscalía General del Estado hayamos recibido un goteo de denuncias de personas



afectadas por dichas investigaciones, o de representantes de partidos políticos a los que pertenecen esas personas, imputando al Juez de Instrucción diversas vulneraciones de sus derechos fundamentales.

Como es evidente no puede darse situación más paradójica en el seno de un sistema penal, si por sistema penal hubiera de entenderse lo que todos hemos estudiado, en teoría, que debe ser un sistema penal. A treinta años vista de vigencia del Estado de Derecho, de la proclamación de la existencia de un Poder Judicial y del principio de independencia de los jueces, nos encontramos con la figura del *alguacil alguacilado*: el Juez encargado de preservar las garantías de la investigación, acaba siendo denunciado ante el Fiscal, que es la parte acusadora.

Este *mundo al revés* que causaría sorpresa a cualquier jurista que no conociera los entresijos del ordenamiento español, tiene sin embargo una explicación tan sencilla como inabordable por razones difíciles de armar con un mínimo criterio lógico. El problema es, simplemente, que el Juez responsable de proteger las garantías de los investigados también está encargado de dirigir las investigaciones, de donde resulta que acaba siendo encargado de proteger a los investigados de sus propios actos de investigación. Y el Fiscal pasa a ser juez del juez.

Esos tres ejemplos son, como decía, la mera punta del iceberg en el que se acumulan desfases históricos y problemas políticos, estructurales, presupuestarios y organizativos que entre todos hemos ido aplazando, yo creo que un poco irresponsablemente, y que nos llevan hoy a una situación que, insisto, fríamente analizada, resulta sencillamente inaceptable para un Estado que, a partir de la eclosión constitucional, ha sido capaz de asimilar en todos los ámbitos, incluso en todos los ámbitos procesales, el efecto de capilaridad del cambio democrático.

Por todo ello, desde mi perspectiva de Magistrado del Tribunal Supremo y de Fiscal General del Estado, que no es –quiero aclararlo, por si alguien tiene dudas- una perspectiva en modo alguno esquizofrénica, sino al contrario, indisoluble y unívoca, he procurado impulsar, desde la cabeza –en todos los sentidos- de la institución que dirijo, la necesidad inaplazable de dar de una vez por todas satisfacción adecuada al derecho prioritario e irrenunciable que tenemos todos los ciudadanos españoles a disfrutar de un proceso penal verdaderamente conforme, en la letra y en el espíritu, a la Constitución.



El Fiscal General del Estado

Y creo además que se ha trabajado suficientemente sobre esta materia, como para ir pensando que el debate está maduro. Hay doctrina, es públicamente conocido que tanto en esta Legislatura como en la anterior el Ministerio de Justicia ha realizado trabajos de preparación de una nueva Ley procesal penal, y en el propio seno de la Fiscalía General del Estado hemos estudiado pormenorizadamente algunos de los problemas que es preciso resolver. No creo que la reiteración *ad aeternum* de cursos, seminarios, encuentros, jornadas y congresos sobre la futura reforma procesal tenga ya mucho que aportar al resultado de una reflexión que tiene un recorrido de treinta años.

Obviamente no puedo entrar en el detalle de cada uno de los problemas y en el análisis de sus posibles soluciones, todas ellas perfectamente definidas a través de ese esfuerzo reflexivo de años e incluso de la práctica en el Derecho comparado. Pero sí me gustaría apuntar algunas notas sobre ciertos temas que vienen apareciendo como los grandes obstáculos para el cambio, y que sin embargo, como digo, pueden ser abordados sin grandes rupturas conceptuales dentro de nuestra tradición jurídica.

La primera gran objeción a un cambio que camine hacia el horizonte en el que ya se encuentran prácticamente todos los sistemas procesales del mundo surge de la afirmación de que la fase instructora del proceso penal ha de permanecer bajo la dirección y el control pleno del Juez de Instrucción, tal y como se concibió a comienzos del siglo XIX y se asumió en España en el último tercio de ese siglo, puesto que el Juez es independiente, y por tanto su investigación goza de mayores garantías de imparcialidad que la que pueda realizar el Fiscal, que no lo es.

No me voy a perder en los vericuetos que separan o superponen los conceptos de independencia o imparcialidad, ni me voy a preguntar por qué la imparcialidad que la Constitución exige al Fiscal no parece operar en el mismo plano del lenguaje que la independencia que proclama del Juez. Hace poco un magistrado del Tribunal Constitucional decía en un voto particular –leo textualmente– que “la vinculación del Ministerio Fiscal al poder ejecutivo (...) debe sopesarse siempre que —como en la Sentencia aprobada— se produzca, una vez más, una erosión de las facultades de los órganos judiciales penales a favor del Ministerio Fiscal”. En esos términos de debate, y puesto que la vinculación a la que se refiere consiste hoy por hoy en que el Fiscal General del Estado es nombrado a propuesta del Gobierno, por un plazo determinado e improrrogable, y con la intervención de los otros dos Poderes del Estado, cabría preguntarse si hay que llegar a la misma conclusión acerca de la vinculación del propio



Tribunal Constitucional con el Poder Ejecutivo por el hecho de que dos de sus miembros sean nombrados unilateralmente por el propio Ejecutivo, o con los partidos políticos por el hecho de que otros ocho -incluido el autor del voto particular- lo son mediante pactos entre los grupos parlamentarios, y los otros dos por el Consejo General del Poder Judicial que a su vez es nombrado por el Parlamento. Evidentemente, el razonamiento que pretende circular por ese camino no llega muy lejos. Por eso insisto en que esa vía de razonamiento no me parece útil.

Prefiero una aproximación al problema rigurosamente jurídica, pero también atenta a la realidad. Soy Magistrado. Conozco las dificultades y las aristas que presenta, en el eje mismo del diseño de la democracia como sistema de gobierno, la distancia entre teoría y práctica cuando se trata de abrir camino al principio de independencia judicial. Creo haber alcanzado a entender, en todo caso, que la mera afirmación constitucional del principio de independencia judicial ni garantiza por sí sola que el Juez sea –o consiga ser- efectivamente independiente, ni en última instancia resuelve el problema de que cada uno de nosotros, jueces, podemos llegar a ser independientes de todo menos de nosotros mismos. De nuestras propias convicciones, de nuestros propios prejuicios, incluso de nuestra propia percepción del concepto de independencia, y, por supuesto, de nuestros propios errores.

En el mundo sólo quedan tres o cuatro países donde subsista el modelo decimonónico que atribuye a un mismo sujeto la función de investigar y la de decidir con efecto jurídico pleno sobre la legalidad de su propia investigación. El país que ideó el sistema del que esa idea emana, Francia, busca hoy el modo de cambiarlo. Lo decía su Presidente con claridad difícil de superar: *«La confusión entre los poderes de investigación y los poderes jurisdiccionales del juez de instrucción ya no es aceptable»*.

El problema, en efecto, es que un mundo jurídicamente mucho más desarrollado que aquél en el que se trataba de superar el modelo medieval, no se pueden construir las garantías procesales sobre la base de la credibilidad, de la virtud o de la auctoritas de una persona, por mucho que esa persona aparezca bendecida por una solemne proclamación constitucional de independencia. Nunca faltará quien cuestione esa independencia, como nunca falta quien cuestiona la imparcialidad del Fiscal. Esa objeción descalificadora es una línea de defensa del imputado, o de las personas próximas al imputado, o de quienes defienden los mismos intereses que el imputado, y cuando el imputado es poderoso esa línea de defensa resulta



especialmente dañina, porque suele mezclarse con los intereses políticos y con los intereses mediáticos. De modo que, paradójicamente otra vez, son políticos y periodistas quienes, en un mundo en que se mezclan intereses que defienden unos y otros, y que coinciden o se contraponen con los de los imputados o sus acusadores, terminan sin embargo impartiendo certificados de independencia.

Justamente para evitar los efectos –o al menos reducir el daño- de esas estrategias de deslegitimación, el sistema de derechos y garantías no puede ni resumirse ni delegarse en la declaración formal de independencia del Juez, tan vulnerable a ese tipo de campañas, ni en la imparcialidad del Fiscal, por más que vaya seguida de la real independencia de criterio de todos los Jueces y de todos los Fiscales.

Es el propio modelo procesal el que tiene que arrojar como resultado la imagen y la realidad de un sistema de justicia imparcial. No se trata de que el Juez sea independiente, sino de que la propia ley no le permita actuar como si no lo fuera. No se trata de que el Fiscal sea imparcial, sino de que el Juez disponga de instrumentos para impedirle actuar como si no lo fuera.

Ese es el verdadero nudo gordiano. Y, como en el verdadero nudo gordiano, la solución no está en tirar más de un extremo o del otro, sino en cortar con el filo del Derecho una tensión que insisto en advertir que se asienta en un presupuesto falaz e impide obtener resultados útiles. Y abre la puerta a fenómenos reprochables como los intentos de reconducir el derecho de defensa a la vía de descalificación de la independencia judicial.

Por tanto, la independencia judicial requiere que el Juez haga de Juez y el acusador de acusador. Eso no es reparto o cesión de poderes, y mucho menos *erosión de facultades*, como con ligero trazo simplificador sostenía el voto particular que antes mencioné. Modernizar el proceso penal español siguiendo los criterios que imperan en todos los países del mundo, aparte de ahorrarnos problemas en nuestras relaciones de cooperación judicial internacional, supondría más bien optar por la reordenación con arreglo a criterios de legalidad, de imparcialidad, de garantías y, en fin, propios de una democracia avanzada, de una función –la más contundente, la más peligrosa pero indispensable función- que corresponde al Estado, y que consiste en instruir una causa penal contra un ciudadano, acusándolo de un delito y con la finalidad de que se le imponga una pena. El Poder, el Poder Judicial con mayúsculas, es intangible en ese



esquema, porque asegurar la garantía acusatoria en la fase de investigación judicial del delito es, precisamente, darle al Juez, por fin, el poder de poder hacer de Juez.

Y esa reconsideración de nuestras funciones a la luz de la Constitución ni es tan complicada ni plantea tantos y tan graves problemas como a veces se ha querido hacer ver.

La preservación dentro del proceso de los derechos de las víctimas y de los perjudicados, y un paso más allá, la defensa del interés general que la propia Constitución encomienda al Fiscal, pero permite también ejercer a los ciudadanos a través de la acción popular, no es incompatible con un modelo procesal más garantista para el imputado. Otorgar a un Juez *de la Instrucción* la facultad de decidir sobre la legitimación activa de los afectados por el delito para intervenir en el proceso, regulando con precisión su estatus jurídico en el mismo, es uno de los retos específicos de nuestro sistema, que es el más garantista del mundo a la hora de incorporar formalmente al proceso las pretensiones de los afectados por el delito.

En ese diseño, la función del Juez de la Instrucción no es abrir investigaciones ni formular ni consolidar imputaciones, sino velar porque las que se formulan por el Fiscal o por los legitimados activamente se hagan efectivas con todas las garantías para ellos y para el imputado, frenando las actuaciones –e incluso las investigaciones mismas- que vulneren los derechos fundamentales de los investigados, controlando su duración para evitar abusos o persecuciones desproporcionadas, y amparando simétricamente las pretensiones de las acusaciones frente a la eventual inactividad oficial del Ministerio Fiscal. Ese es a mi juicio el modelo más ajustado al artículo 125 de la Constitución.

En el frontispicio de esa reordenación constitucional del modelo no debemos olvidar la realidad. Es decir, la exigencia elemental de eficacia, y de proporcionalidad entre el esfuerzo que hace la Justicia, que hacemos los que trabajamos en y por ella, y el rédito social que es capaz de producir ese esfuerzo. Es disparatado que en torno al ochenta por ciento de los procesos penales, (y hay que tener en cuenta que los procesos penales constituyen el setenta y cinco por ciento de todo el trabajo de la Administración de Justicia en España) acaben en nada, es decir, terminen sin una acusación. Se me ha replicado a veces que estas cifras incluyen todos los sobreseimientos por falta de autor, lo que desvirtúa el verdadero impacto de la carga



de trabajo que refleja. Pues no estoy de acuerdo. ¿O es que acaso los atestados que se sobreseen no generan trabajo en los Juzgados y en las Fiscalías? Que pregunten a los Jueces y a los Fiscales de Guardia, y a los funcionarios de Justicia que tienen que registrar y hacer el seguimiento de los expedientes.

La descongestión de la Justicia penal es condición previa e indispensable a la calidad de nuestra actuación. Un principio de oportunidad reglado –una vez más, controlado en su ejercicio por el Juez- al modo de lo que ya ocurre en el proceso de menores, nos situaría en la línea de racionalización que han emprendido muchos países. El recurso a la mediación y la negociación penal, que permite suspender o incluso evitar el proceso, igualmente bajo control judicial, es otra vía que probablemente permitiría encauzar no solo numerosos procedimientos por delito, sino un elevadísimo número de juicios de faltas, que hoy por hoy constituyen seguramente la mayor desinversión en materia de Justicia. La mejora de los juicios rápidos eliminando los trámites no estrictamente necesarios, particularmente en caso de conformidad del acusado contribuiría de manera determinante a esos mismos objetivos, sobre todo articulando los debidos mecanismos para que la misma rapidez, y la suficiente eficacia, se extienda a la ejecución de las penas.

Acudir para ello a un modelo de juzgado unipersonal encargado de todas estas actuaciones (en lugar del actual modelo que separa artificialmente enjuiciamiento y ejecución), remitiendo por otra parte aquellos asuntos en que ha de acudir al plenario –es decir, la preparación y celebración de juicios con vista oral- a órganos diferentes, preferiblemente colegiados, permitiría elevar sin duda al mismo tiempo la eficiencia de la ejecución y la calidad de las sentencias. Igual que la decisión de replantear la lista de competencias del Tribunal de Jurado, con el fin de dedicarlo a delitos que por su gravedad y por su especial incidencia en las reglas básicas de convivencia merezcan verdaderamente la incorporación directa de los ciudadanos a la tarea de impartir Justicia, impidiendo al mismo tiempo que, a través de una interpretación ampliada de las reglas de conexión, lleguen al Jurado procedimientos por delitos que el Legislador ha excluido de su competencia.

El mismo horizonte constitucional debería encauzar un esfuerzo normativo – que tampoco es tan difícil, porque la jurisprudencia es abundante- para introducir mayores dosis de seguridad jurídica en el régimen de obtención y la práctica de la prueba, teniendo en cuenta los avances tecnológicos como el tratamiento de datos, la interceptación de los actuales sistemas de comunicación, la incidencia de las modernas



herramientas de almacenamiento y gestión de la información sobre derechos fundamentales como el derecho a la intimidad, o los problemas específicos que plantea la obtención y uso de muestras de ADN, incorporando la rica doctrina acumulada ya acerca de las intervenciones corporales. Se trata de armar, como decía, un andamiaje procesal realista y útil, que resuelva con certeza incertidumbres de hoy: el alcance de la presencia de los menores en el proceso penal, el uso de la información de inteligencia, la distinción entre coimputado y testigo y los requisitos de valoración de la declaración de aquél, o la delimitación exacta del derecho de los parientes a no declarar contra el acusado, concebida como extensión de una garantía del propio acusado –que es como a mi juicio se justifica constitucionalmente-, separando ese supuesto del abuso fraudulento de la dispensa cuando la víctima se retracta de su denuncia bajo coacción o amenaza.

La revisión en profundidad del sistema de recursos es otro de los retos fundamentales que atañen al núcleo de la eficiencia del proceso penal. La eliminación o la restricción al máximo de un recurso de reforma de cuya inoperancia ya hablé antes, la adaptación de nuestro sistema de apelación a los requerimientos de la doctrina constitucional –de la verdadera doctrina constitucional, que engarza con la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos- excluyendo el recurso contra resoluciones judiciales debidamente motivadas que se fundan en el único y exclusivo motivo de no compartir los criterios valorativos del Juez, que precisamente está para eso, para que su criterio razonado se imponga a los de las partes, resolviendo el conflicto que existe entre ellas.

Y el recurso de casación concebido como vía para la unificación de la interpretación y aplicación del ordenamiento jurídico sólo requiere de un esfuerzo de clarificación basado en dos objetivos: erradicar la limitación funcional que hoy impide al Tribunal Supremo pronunciarse sobre la mayor parte de los delitos del Código Penal, y concentrar su función en esa tarea de *hacer doctrina jurisprudencial* que sirva verdaderamente al objetivo de la seguridad jurídica, y al de la igualdad ante la ley de todos los españoles.

Como es sabido, porque lo he explicado públicamente en varias ocasiones, en el Ministerio Fiscal hemos asumido el desafío de adelantar por un camino que acabará siendo inexorable. Con más fe en la evolución que en la revolución, estamos decididos a seguir abriendo vías a la eficacia incluso a partir –y siempre dentro- de la legislación vigente. Por eso, tras el proceso modernizador interno que cuajó en la Ley de reforma



del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, aprobada en noviembre del 2007, comenzamos a dar pasos similares en el terreno funcional.

En cuanto a la fase de investigación, las Instrucciones 1 y 2/2008 se ocuparon justamente de reordenar las relaciones del Fiscal con la Policía Judicial y potenciar la acción del Ministerio Público en la investigación preprocesal y judicial, mediante la simple aplicación de las normas legales vigentes. En la misma línea, la reciente Instrucción 2/2009 regula las bases organizativas y establece las condiciones de aplicación del Convenio que hemos firmado con el Consejo General de la Abogacía por el que se implanta un protocolo sobre conformidad con el que vamos a evitar, estoy seguro de que con la ayuda de los propios Jueces y Tribunales, muchísimos juicios que, después de estar señalados y preparados, no se celebran porque el acusado se conforma con la pena al comienzo de la vista oral. He ahí una forma fácil de acortar la duración del proceso, aligerar la agenda de los Juzgados, las Audiencias, los abogados y las Fiscalías, y, sobre todo, evitar que miles de ciudadanos, víctimas, perjudicados y testigos, sean citados y tengan que desplazarse inútilmente a la sede de los órganos judiciales.

Y ahora vamos a por la ejecución. Estamos preparando una nueva Instrucción sobre la intervención del Fiscal en la fase de ejecución de las sentencias penales, que también establecerá un protocolo de trabajo basado en la optimización de los recursos informáticos y los medios humanos y materiales de los que disponemos actualmente, con el fin de mejorar y racionalizar en lo posible la enorme y complicada carga de trabajo que en esta materia soportan los órganos jurisdiccionales.

Pero todo esto no basta. Los esfuerzos de Jueces y Fiscales, la buena voluntad de las Administraciones Públicas y la paciencia de los ciudadanos no son ingredientes suficientes para saltar a un futuro que debería ser presente.

Hay quien dice que es mucha tarea para afrontarla en lo que queda de Legislatura. No lo sé. Entre la Ley de Bases que precedió a la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal y el texto articulado transcurrieron un año y siete meses, y no había ordenadores, no había demasiada estabilidad parlamentaria y el punto de partida era prácticamente la Edad Media. La ley se hizo, se aprobó y sigue vigente ciento treinta años después.



El Fiscal General del Estado

Pero aun cuando pensemos que hoy las cosas son más difíciles, aunque no confiemos en nuestras propias fuerzas, sí debemos reflexionar acerca de la ordenación de nuestros objetivos. Poner en pie un nuevo modelo de oficina judicial, e incluso una nueva Ley de Planta y Demarcación, no son iniciativas que racionalmente puedan desarrollarse dando la espalda a la apremiante exigencia constitucional de una ley procesal penal de la democracia.

Seguimos a la espera. Pero estamos más cerca. Seguro.

Muchas gracias.