



El Fiscal General del Estado

NUEVA ECONOMÍA FORUM

16 de marzo de 2006

Excmos/as, etc..., Sras y Sres:

El mes próximo se cumplirán dos años de mi acceso al cargo de Fiscal General del Estado.

En este tiempo he venido repitiendo que el objetivo fundamental de mi mandato es aproximar el Ministerio Fiscal, en el plano de la realidad, al lugar que tiene reservado en la letra de la Constitución. Es decir, hacerlo valer como órgano nuclear del Estado de Derecho, capaz de actuar con plena autonomía, con arreglo a criterios estrictamente jurídicos, interpretando y aplicando las leyes en sintonía con las preocupaciones de los ciudadanos.

La verdad es que había mucho que hacer. Y hemos hecho mucho.

Heredamos un modelo decimonónico basado en una rígida concepción jerárquica piramidal, que sin embargo se dispersaba geográficamente en horizontal. Frente a ese modelo, estamos transitando hacia



El Fiscal General del Estado

un sistema de especialización, coordinada en vertical, que permita hacer efectiva, de verdad, la unidad de actuación del Fiscal.

Para ello, hemos reforzado y potenciado las tres grandes Fiscalías Especiales (Audiencia Nacional, Antidroga y Anticorrupción), articulando un sistema de expansión funcional y territorial de ésta última que permite poner directamente su potencial material y humano, a través de los fiscales delegados, al servicio de la lucha contra el fenómeno de la delincuencia organizada en aquellas zonas del territorio nacional donde se viene manifestando de manera más preocupante.

Pero además, por primera vez en la historia el Fiscal General ha delegado en los Fiscales de Sala sus funciones de dirección, para que coordinen la actuación del Fiscal en otros ámbitos de especialización. Materias como la violencia de género, el medio ambiente, la vigilancia penitenciaria, la siniestralidad laboral, los menores, la delincuencia económica o la protección de las víctimas, pasan de este modo a ser objeto de atención continua y de tratamiento específico, a través de redes de Fiscales que mejoran la calidad del servicio y actúan en cada lugar como punto de referencia, de cara a los agentes sociales y los ciudadanos.

Para asegurar la implantación de esas redes, hemos implicado a las Comunidades Autónomas, mediante convenios de colaboración que además agregan su esfuerzo a algo tan esencial como es la formación de los Fiscales. Hablando de formación, hemos hecho ver al Gobierno y el Parlamento su



importancia estratégica, obteniendo como respuesta una partida suplementaria de dos millones de euros, que prácticamente supone triplicar la dotación para este fin. Ya hay frutos espectaculares, aunque el calificativo pueda sorprender a quienes no conocieron la situación precedente, como el que los fiscales puedan estudiar idiomas e informática o acceder a programas de formación jurídica en el extranjero, mejorando su preparación para hacer frente a las modalidades de delincuencia más sofisticadas.

Estamos acercando nuestros procedimientos de trabajo al siglo XXI. Empezamos por lo elemental, creando la página web *fiscal.es*, que está resultando de la máxima utilidad. A través de ella no sólo mejoramos nuestra comunicación con los ciudadanos, sino que cualquier fiscal puede acceder, con facilidad y prontitud, al conjunto de instrumentos documentales (circulares, instrucciones y consultas) que garantizan la unidad de actuación. Seguidamente, hemos generalizado el acceso de los fiscales a bases de datos de legislación, jurisprudencia y bibliografía, de las que asombrosamente carecían, y hemos desarrollado un sistema de Intranet al servicio de sus necesidades profesionales.

También con la ayuda del Gobierno, en particular del Ministerio de Justicia, hemos logrado, creo que en tiempo récord, diseñar, regular, dotar y poner a funcionar en la Fiscalía General una Unidad de Apoyo, formada por Fiscales y personal de la Administración Civil del Estado, cuya primera prioridad es acabar con los procedimientos burocráticos aplicados invariablemente desde finales del siglo XIX. A través de esa Unidad estamos



sentando las bases del sistema de información del Ministerio Fiscal, que supone poner en pie algo insólitamente imposible hasta ahora: que las Fiscalías puedan compartir datos y procedimientos con los órganos judiciales. E integrar esos datos en un sistema centralizado que ofrezca, por fin, las cifras reales de la respuesta jurisdiccional a la delincuencia en España.

Hemos potenciado la capacidad de trabajo del Fiscal también con recursos humanos. No sólo ampliando y estructurando la cúpula de la institución, en la línea de especialización que apuntaba. En estos dos años -de hecho, en cada uno de ellos- la plantilla de la Carrera Fiscal ha crecido, o va a crecer, más que en los cuatro años anteriores juntos.

Hemos proyectado nuestra labor hacia el exterior. La Fiscalía General del Estado se ha incorporado directamente, a través de su Secretaría Técnica, a la estructura de Eurojust; ha tenido un papel protagonista en la creación de la red iberoamericana de auxilio judicial Iberred; y ha promovido la creación de equipos conjuntos de investigación con Francia que puedo asegurarles que son objeto de interés y atención en todo el mundo. En materia antiterrorista, hemos abierto y consolidado un canal permanente y fluido de cooperación con el Departamento de Justicia de los Estados Unidos de América. Incluso hemos trabado relación con las autoridades chinas, en la convicción de que toda vía de colaboración frente al delito debe ser explorada, especialmente en el ámbito de la criminalidad organizada transnacional.



En el plano de la política criminal, hemos concentrado la atención del Fiscal en aquellos problemas que más inquietan a una sociedad democrática desarrollada. Lo hemos hecho con nuestros instrumentos cotidianos, y también participando de manera activa en los trabajos de reforma legal, sea directamente, gracias a la invitación del Gobierno, como ha sucedido con la de la Ley Penal del Menor, el Código Penal y la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, o de modo indirecto, dando contenido a la nueva competencia del Consejo Fiscal para informar los anteproyectos de Ley que, debo decirlo, generalmente terminan incorporando buena parte de las sugerencias que se realizan desde la Fiscalía General.

Para asegurar la unidad de actuación, como garantía de la igualdad y la seguridad jurídica de los ciudadanos, hemos batido marcas, a costa del sobreesfuerzo de los fiscales, obligados a estudiar y aplicar un gran número de nuevas directrices sin ceder en su ritmo frenético de trabajo. Seis Circulares, dieciocho instrucciones y ocho consultas son los frutos de ese reto, en ámbitos diversos como el tráfico de drogas, los incendios forestales, el derecho de defensa, la protección de los derechos de las víctimas y los justiciables, en particular los menores, la violencia doméstica y de género o la modernización de las formas en la actuación del Fiscal, tanto en el proceso como en su interacción con los medios de comunicación.

Ha sido grato promover una nueva doctrina en materia de jurisdicción universal, que ha aportado algo más de esperanza a quienes más la necesitan; y nos ha satisfecho impedir que los violentos y quienes los apoyan



utilicen las instituciones democráticas para sus fines, promoviendo con éxito la anulación de determinadas candidaturas a las elecciones al Parlamento Europeo o al Parlamento Vasco, o persiguiendo con las herramientas del Derecho Penal las actividades públicas de partidos políticos ilegalizados, cuando procedía hacerlo con arreglo a la ley. Pero también estamos orgullosos de haber renunciado a cualquier tentación de hacer una Justicia de trinchera, y de haber aplicado rectamente la Constitución y las Leyes aun cuando inevitablemente beneficie a quienes no respetan ni su letra ni su espíritu. Ahí reside la grandeza del Estado de Derecho, en el que la función constitucional de promover la defensa la legalidad no puede ceder al ruido partidista ni a la fuerza de la simplificación, o la simpleza, ni mucho menos a la presión o al insulto.

Detrás de esos logros está el trabajo de casi dos mil fiscales, en su inmensa mayoría desconocidos por completo para la opinión pública, que no sólo contribuyen decisivamente, día a día, a sostener en pie el complejo edificio de la Justicia, sino que además han conseguido que donde antaño sólo se dejaba entrever la figura distante y algo lóbrega del Fiscal acusador, hoy se abra la primera puerta que traspasan muchos ciudadanos buscando una solución a sus problemas cotidianos. A esos profesionales, a quienes deseo rendir, en esta tribuna pública, mi más sincero testimonio de gratitud, de respeto, y de confianza, se debe el mérito de esa cosecha de cambios y avances recogida en sólo dos años.

Nuestro trabajo es estar presentes en cuantos problemas afectan a la sociedad, asumiendo la responsabilidad constitucional de defender la recta



El Fiscal General del Estado

aplicación de la ley, tanto en los casos en que esa tarea es grata y recibe el aplauso público, como en aquellos otros en que no presenta su mejor cara. Incluso en aquellos casos en que la actuación objetiva del Fiscal conduce, como dije hace unos días en el Congreso, al vapuleo público de excelentes profesionales que, tras haber actuado con rigor técnico e imparcialidad, no quieren, ni pueden, ni deben defenderse en el terreno de la política o de los medios.

Este es, precisamente, el principal objeto de la reflexión que quería compartir con ustedes esta mañana.

El Fiscal General que les habla, desde el día en que aceptó su responsabilidad, tuvo muy claras las opciones: o sentarse encima de la institución, gestionando su funcionamiento ordinario y molestando lo menos posible; o intentar pilotar una de las maquinarias más potentes con las que cuenta el Estado de Derecho para mejorar la Justicia y la sociedad. Supe y sé que la segunda opción iba a costar muy cara, y que parte de ese precio se pagaría en prestigio profesional y en consideración personal. Pero, créanme, no tuve duda. Y han pasado dos años.

Quizá por ello, ya con cierta perspectiva, últimamente he reflexionado mucho acerca de la naturaleza y el devenir de la institución que dirijo y del cargo que ocupo. Parece que se trata –todo el mundo me lo advirtió– de uno de los más complicados de nuestro entramado institucional. No les voy a pedir que lean los periódicos más recientes para comprobarlo.



Pueden simplemente recordar los de los últimos veinticinco años.

No descarto, por supuesto, el fallo humano. Pero como digo basta repasar las hemerotecas para comprobar la implacable virulencia del síndrome del Fiscal General bajo sospecha permanente, sea quien sea o cómo sea. Su procedencia o sus cualidades personales o profesionales no alteran el resultado, que siempre se ha traducido en un serio desgaste que afectó por igual, sin más distinción que su mayor o menor intensidad, a bregados políticos o eximios juristas, fueran abogados, magistrados o fiscales. Diríase que no hay currículum profesional o académico capaz de no encallar –y con estrépito, además- en el acantilado de la Fiscalía General del Estado.

Así que con su permiso me inclino a preguntarme si esa especial dificultad inherente al cargo no se deberá a algo más que el componente individual, y tal vez podrá tener remedio al margen de las personas que lo ocupan. Les confieso que pienso que sí. En mi opinión falta, sencillamente, una verdadera conciencia social de la autonomía funcional y orgánica del Ministerio Fiscal que la Constitución proclama. Y esa es –les adelanto la conclusión- la tarea que queda por hacer.

La propia norma constitucional que establece que el Fiscal General del Estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial, más que como una garantía de legitimación democrática –que es precisamente lo que es- parece percibirse como una especie de pecado original sin redención posible. A partir de ese



nombramiento a propuesta del Ejecutivo, cualquier actuación, no del Fiscal General, sino de cualquier Fiscal, puede ser inmediatamente interpretada como un gesto de sumisión a la voluntad política del Gobierno, y en tal caso pondrá en marcha la maquinaria de deslegitimación de la actuación jurídica. Eso sí, cuando esa actuación compromete al Gobierno o contraría los intereses del partido que lo sustenta, simplemente se silencia o se ignora como algo perfectamente normal.

Así, la dependencia jerárquica, mero instrumento al servicio de la unidad de actuación del Ministerio Público, se convierte ante la opinión pública en su rasgo protagonista, y además ocultando su carácter estrictamente interno. Es frecuente que los medios, o incluso los responsables públicos, se refieran con inconcebible naturalidad a que el Gobierno “imparta instrucciones” al Fiscal, y hasta quiera impartírselas también la oposición, y por supuesto los editorialistas de periódicos y comentaristas radiofónicos.

Con la Constitución y la Ley en la mano, la capacidad de decisión política del Gobierno en relación con el Fiscal General empieza y acaba en el acto de elegir al candidato para el cargo. Elección que legítimamente puede atender a una mínima coincidencia en la percepción de sus objetivos de política criminal. Pero a partir de ese instante la vía de comunicación se reduce a las facultades que delimita el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, es decir, interesar del Fiscal que promueva ante los Tribunales la defensa del interés público, y recabar información, siempre que no exista obstáculo legal, respecto a los asuntos en que intervenga y sobre el funcionamiento de la Administración



de Justicia.

No sé si en el pasado habrá sido difícil convencer a los gobernantes de que el Fiscal no es el abogado del Gobierno. Les aseguro que en mi caso ni siquiera ha existido la ocasión de hacerlo. Quienes promovieron mi nombramiento sabían que no habría lugar para ello. Pero creo además que actúan por convicción propia, que de verdad creen en la autonomía del Fiscal como condición para que el Estado de Derecho funcione correctamente. Así figura en el programa de Gobierno y así lo he podido constatar en la práctica.

Lo curioso es que mantener esa distancia, tratando de hacer realidad dicha autonomía, genera una paradójica dificultad. En aquellos ordenamientos en que la dependencia jerárquica alcanza al nivel de Gobierno, y por tanto no existe la autonomía del Fiscal, es evidente que la crítica, sobre todo si es infundada, tiene un cauce de respuesta idóneo en el propio debate político. El modelo español no responde a esos esquemas institucionales. La percepción -no pocas veces interesada- de que una actuación del Fiscal coincide con un objetivo político es suficiente para cuestionar al órgano sin necesidad de tener en cuenta el más mínimo conocimiento jurídico, la profesionalidad de quienes cumplen rigurosamente con su deber, o el puro y simple respeto a la realidad de los hechos, sean lo de menos. Todo vale, incluso el insulto. Y, como dije, sin posibilidad de responder, porque no es función del Fiscal introducirse en la contienda política.

Se puede dar, por poner un ejemplo reciente, el caso de que un Fiscal o una Fiscal del Tribunal Supremo, con criterios estrictamente profesionales, y



por mucho que el resultado no le guste, aplique la ley de acuerdo con una interpretación jurisprudencial sólida e invariable; que esa interpretación sea confirmada por la Junta de Fiscales del Tribunal Supremo, que el Fiscal General, sin haber intervenido previamente, la asuma y la apoye; y, en fin, que la propia Sala Segunda del Tribunal Supremo la confirme por unanimidad. Y, sin embargo, nada parece impedir que se transmita sin rubor a los ciudadanos que todo eso significa que el Fiscal General obedece consignas políticas del Gobierno, que abusa de la debilidad de sus subordinados, *listos* o *borregos* según la postura que defiendan le guste más o menos al tertuliano de turno, y, en fin, que la Sentencia que en realidad acoge la tesis del Ministerio Público, no le da la razón, sino un varapalo. Poco importan la verdad y el rigor jurídico. Menos aún importa el daño causado a las instituciones o a los principios e intereses colectivos que protegen. Se busca únicamente desgastar al Gobierno, y lo demás se percibe como accesorio. Aunque se trate, como lamentablemente acabamos de comprobar, de poner en cuestión ante los ciudadanos, con notoria ligereza, la actuación de la Justicia en la investigación del hecho terrorista más grave al que nos hemos enfrentado en la historia de nuestra democracia.

Y así se va escribiendo la historia de una institución condenada a ese permanente estado de dislocación: quienes más escandalosamente le reprochan su aparente condicionamiento político, son los más interesados en potenciarlo en provecho propio, al precio que sea, incluido el del descrédito institucional.

Por todo ello creo que ha llegado la hora de reflexionar sobre cómo queremos que funcionen nuestras instituciones básicas. Y asumir que respetar



ese funcionamiento es una tarea de todos.

Llama la atención, en ese sentido, que, frente al valor indiscutido e indiscutible de la independencia judicial, el de la imparcialidad del Ministerio Fiscal cotice tan bajo en la conciencia colectiva. Como si la independencia de los jueces no fuera ni más ni menos que un mecanismo instrumental dirigido a blindar su imparcialidad. Y como si esa misma imparcialidad no fuera, precisamente, la característica y la exigencia esencial que la Constitución predica del Fiscal. Sorprende, a mi juicio, que muchos de los que proclaman con toda la razón la necesidad de que el juez pueda actuar al margen de cualquier presión, y únicamente sometido a la legítima crítica de sus resoluciones, consideren sin embargo que la imparcialidad del Fiscal y su exclusiva sujeción a la legalidad son meros adornos retóricos del texto constitucional, y no valores que conviene promover y consolidar.

En un artículo publicado hace unos días, un Vocal del Consejo General del Poder Judicial, parece que en defensa del prestigio de esa institución, decía textualmente que “el insulto no es más que un medio de deslegitimación, un medio de erosión de aquello que no se domina” y, si bien apreciaba resignado que “el que todo esto venga de fuera tiene su triste lógica” añadía: “lo que ya es demoledor es que tenga aliados en el mundo judicial”. Lástima que inmediatamente después de tan lúcidas afirmaciones, desluciera y contradijera su propio discurso insultando él mismo, de modo gratuito, al Ministerio Fiscal, al poner en tela de juicio, por supuesto sin el más mínimo argumento, la imparcialidad de nuestra actuación en determinados asuntos que,



según su personal parecer, no tratamos como a él le hubiera gustado.

Pero he traído a colación la cita para detenerme en su última parte: donde señala –creo que con acierto- que el desgaste institucional más absurdo y contraproducente es el que se gesta en el interior.

Hace poco, a raíz de la renuncia del Fiscal Jefe de la Audiencia Nacional, un cualificado representante de una asociación de Fiscales se mostraba en unas declaraciones públicas de acuerdo, casi encantado, con la mayor parte de las actuaciones de este Fiscal General, y reconocía el esfuerzo modernizador al que antes hice mención. Sin embargo, y sin solución de continuidad, pedía acto seguido mi dimisión por la política de nombramientos y ceses.

Un observador imparcial podría detectar en esa actitud cierta contradicción. Le faltaría saber que en determinados círculos la consigna de desgaste, desde hace meses, es que el Fiscal General pretende –ahí queda eso- un “reequilibrio ideológico” de la Carrera Fiscal. De nuevo la realidad no parece importar. El único reequilibrio que se ha podido producir, no por voluntad del Fiscal General, sino por el peso del pasado, es que han llegado a determinados cargos personas sobradamente idóneas, que merecían ocuparlos desde hace años, y que habían sido preteridas. Nadie se pregunta por quién y por qué lo habían sido. Si, tal vez, precisamente lo fueron por razones ideológicas, y por eso ahora que, con retraso, por fin se pueden incorporar en condiciones de igualdad a esos puestos que les estaban vedados, lo han hecho.



Se omite, igualmente, que la inmensa mayoría de los ascensos y nombramientos en la Carrera Fiscal son reglados, y que sólo en una ínfima parte, principalmente los que comportan mayores responsabilidades en la pirámide jerárquica, se introduce un margen de discrecionalidad.

Se olvida que, en este tiempo, ni uno sólo de esos nombramientos discrecionales ha merecido tacha en el plano profesional. Que todos han tenido un apoyo significativo en el Consejo Fiscal (tal vez con una excepción, por cierto de un miembro de la asociación que se queja). Y que el obtener un apoyo mayoritario de dicho Consejo no depende de razones objetivas, sino de valoraciones subjetivas de los Consejeros –legítimas, desde luego-, que son escuchadas con respeto y tenidas en cuenta por quien tiene la responsabilidad de decidir, que es el Fiscal General.

Y se oculta, en fin, lo fundamental: que esa discrecionalidad es correlato de la responsabilidad. Del nombrado, y del que nombra. Que la tarea de designar Fiscales Jefes –no sé si esto se ha entendido así siempre- no consiste en repartir cargos, es decir, sueldos y coches oficiales, sino en distribuir graves responsabilidades. Y que la mayor de todas esas responsabilidades pesa sobre quien les habla, porque incluye como propias todas las demás: las de los Jefes que propone y las de los que propusieron otros, y las de todos los subordinados de aquéllos y éstos. Por tanto, algo tendrá que decir y que decidir quien luego va a responder en primera persona, ante la opinión pública y ante el Parlamento, de la actuación de todos y cada uno de ellos.



Es fácil afeard el empleo de “criterios de afinidad” o de “sintonía profesional” en los nombramientos. Pero cabe preguntarse qué alternativa proponen quienes lo hacen. Si, aparte de los casos en que no tienen más remedio o razones estratégicas, aceptarían desplazar candidatos afines para apoyar a otros que sean objetivamente mejores, y reconocer de paso el margen de decisión que legítimamente corresponde, por los motivos que he explicado, al Fiscal General. O si están de acuerdo en que a los nombrados, sean propios o ajenos, se les puede y se les debe exigir después la responsabilidad inherente al cargo, para asegurar que el Ministerio Fiscal funcione como es debido, en lugar de pedir la dimisión de quien precisamente intenta hacer efectiva esa responsabilidad. Tal vez sea así de sencilla la superación de ese tremendo problema que, según parece, es la actual política de nombramientos.

Y tal vez así pueda reconducirse una -para mí incomprensible- tendencia autolítica. Digo autolítica, porque en una institución jerarquizada y sujeta a al régimen de unidad de actuación, cada vez que, sin más motivo ni finalidad que la erosión política, se dirige un golpe contra la cabeza, es imposible evitar que sufra todo el organismo.

Falta por tanto, algún camino que recorrer. Pero seguimos aquí. Los Fiscales seguimos trabajando y hemos conseguido, como les decía, muchas cosas. Y podemos conseguir muchas más. Sé que cuento con todos, incluso – sobre todo- con los críticos, que saben que no pueden quedar al margen de ese esfuerzo de transformación.



El Fiscal General del Estado

Por ello, me satisface terminar anunciando que hace unos días hemos remitido al Ministerio de Justicia un borrador para la reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, que trata de ensanchar el camino hacia un Ministerio Público más autónomo, más creíble y menos expuesto a la instrumentalización. Se proponen cambios largo tiempo esperados, incluido – por fin- el plazo fijo de mandato del Fiscal General del Estado y su cese por motivos legalmente tasados, además de gran número de modificaciones orgánicas y funcionales, que tratan de precipitar esa transformación sustancial, que acabe de centrar al Fiscal en el lugar que la Constitución le reserva.

Hace dos años aposté por ello, y mantengo mi apuesta. El salto adelante experimentado en este corto tiempo, y la respuesta obtenida dentro y fuera, me confirman que estamos en el buen camino. Para seguir recorriéndolo nosotros, los Fiscales, ponemos la ilusión y el esfuerzo. Y necesitamos el rigor, el respeto y la responsabilidad de todos. Porque todos seremos beneficiarios si seguimos ganando esa apuesta de futuro.

Agradezco, por tanto, infinitamente al Foro Nueva Economía esta oportunidad de explicar nuestros objetivos y recabar el apoyo de la sociedad para alcanzarlos. Y a todos ustedes, además de su atención, les agradezco de antemano, como representación nutrida y selecta de esa sociedad, la comprensión y la ayuda que estoy seguro de que el Ministerio Fiscal seguirá obteniendo para afrontar ese apasionante desafío.

Muchas gracias.