



**INTERVENCIÓN DEL EXCMO. SR. FISCAL GENERAL DEL
ESTADO EN EL ACTO DE INAUGURACIÓN DE LA REUNIÓN
DE FISCALES SUPERIORES Y FISCALES JEFES PROVINCIALES.**

Sevilla,
3 de marzo de 2011

La reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal impulsada en la anterior Legislatura por la Fiscalía General del Estado persiguió y ha conseguido el propósito de un cambio realmente sustancial en los procedimientos de trabajo y en la organización de nuestra institución.

Muchos de los presentes recordaréis que ese proceso transformador tuvo uno de sus hitos fundamentales en una reunión como esta, que tuvo lugar en Granada a finales del año 2006, en la que todos los Fiscales Jefes de España sometieron a debate sus observaciones y sus propuestas, algunas de ellas, por cierto, finalmente incorporadas a la que acabaría siendo Ley 24/2007, de 9 de octubre.

Completado en sus aspectos básicos el cambio orgánico y funcional que determinaba esa reforma, a falta de un desarrollo reglamentario eternamente esperado que, por lo menos en lo relativo a la regulación de la Carrera Fiscal, está hoy también muy avanzado, hemos creído conveniente cerrar el ciclo abierto entonces mediante esta reunión de Fiscales Superiores y Fiscales Jefes Provinciales. Y lo completaremos muy pronto en Cuenca, en otro encuentro específicamente dedicado a la problemática de las Fiscalías de Área.



Mi primera intención y mi primera satisfacción, por tanto, es daros la bienvenida a todos, y expresaros el agradecimiento de la Fiscalía General del Estado por haber hecho el esfuerzo personal y profesional de estar aquí, precisamente como os exige vuestra responsabilidad, es decir, manteniendo al mismo tiempo la atención puesta en lo que ocurre en cada una de las Fiscalías que hoy y mañana no van a tener a su Jefe en su despacho.

Pero tengo mucho más que deciros. Quiero aprovechar esta ocasión singular para dejar constancia pública del reconocimiento de vuestro compromiso, de vuestro esfuerzo y de vuestra lealtad a la institución que integráis.

Ha quedado acreditado, gracias al trabajo que realizáis cada día, y a vuestra capacidad de aglutinar los esfuerzos del resto de los compañeros, que la Carrera Fiscal es, bien lejos de su clásica e injusta imagen inmovilista, una fuerza de empuje excepcional, capaz de llevar a cabo un cambio radical en una institución clave del Estado de Derecho, dentro de un tiempo récord y mediante un ejercicio modélico de responsabilidad, sin generar conflictos ni provocar tensiones. Os honra la profesionalidad, la imparcialidad y el rigor jurídico con que afrontáis la tarea de aplicar la ley en un contexto muchas veces hostil, en el que la descalificación de vuestro trabajo se ha convertido en una forma más de defensa de los delincuentes, cuando ellos mismos o sus intereses tienen nombres y apellidos poderosos.

Como artífices imprescindibles de un auténtico salto hacia el futuro, ahora os toca pilotar la parte final de este proceso innovador. No la más difícil, pero sí, en algunos aspectos, la más trabajosa. Es la hora de concluir la consolidación de los avances. Y a partir de ahí también quedará en vuestras manos, incluso más allá



del mandato de este Fiscal General, la capacidad de seguir ocupando posiciones en el lugar que la Constitución atribuye al Ministerio Fiscal en el centro del Estado de Derecho.

Entretanto, y en ese camino, nos queda todavía mucho por hacer juntos. Durante estos dos días, como habréis observado al leer el programa de actividades de la reunión, la tarea es verdaderamente intensa.

Hemos querido someter a debate cuatro grandes bloques de asuntos. Tres de ellos afectan a los cambios instrumentales y funcionales que ha experimentado – y aún está desarrollando- nuestra institución. En primer lugar, tenemos que revisar la estructura organizativa propiamente dicha, a la que enseguida me referiré con más detalle; en segundo lugar hablaremos del diseño –ya ciertamente inaplazable- de una verdadera oficina del Fiscal, que responda a las necesidades reales de presente y de futuro (y subrayo este último aspecto) de una Fiscalía activa y comprometida con su verdadera función constitucional, rompiendo con cierta inercia mimética respecto de la organización judicial, que si nunca tuvo demasiado sentido lo ha perdido absolutamente en nuestro actual modelo reformado; y finalmente abordaremos problemas específicos de gestión e inspección de los órganos, que hemos ido detectando en esta primera etapa de rodaje.

Por último, tocaremos algunos aspectos de la reforma del Código Penal, aprovechando así al máximo esta ocasión de intercambiar dudas, ideas y propuestas de solución.



La reorganización institucional que hemos emprendido constituye, como digo, nuestro primer objeto de atención, en el primer turno de intervenciones al que me corresponde ahora dar paso.

No quiero profundizar en el contenido de las materias que van a desarrollar los tres ponentes, los Fiscales Provinciales de Barcelona y Valladolid y el Fiscal Superior de Andalucía, sino simplemente subrayar la importancia de que el debate que ellos van a abrir se sitúe en las coordenadas de una precisa distinción entre instrumentos y fines.

El objetivo esencial de todo este esfuerzo de modernización y de adaptación a la realidad de nuestros días persigue dos logros complementarios e inseparables.

En primer lugar se trata de elevar –de manera uniforme, como exige el principio de unidad de actuación- la calidad del servicio que presta el Ministerio Fiscal a la sociedad, mediante la especialización de tareas, permitiendo así que el ciudadano obtenga la respuesta jurídica más solvente que seamos capaces de producir, con independencia del lugar y el asunto en que se plantee el problema.

El segundo objetivo es agilizar los cauces de información de necesidades y respuestas, intentando para ello acercar los centros efectivos de decisión y de gestión de la Fiscalía a los ciudadanos, homogeneizando el funcionamiento del órgano, pero buscando al mismo tiempo la plena adaptación a las peculiaridades del contexto social y geográfico que en cada caso corresponda.



En esa lógica encaja la existencia del Fiscal Superior como un órgano encargado de conformar la unidad de actuación de manera específica en un espacio institucionalmente homogéneo y geográficamente delimitado como es el de la Comunidad Autónoma. Pero también a esa misma lógica obedece la apertura de un margen mayor de autonomía para las unidades de índole infraprovincial, que atienden núcleos de población que, precisamente por su relevancia y por la singularidad de su problemática, presentan necesidades propias, difíciles de abordar desde una estructura más distante y más compleja como es la Fiscalía provincial única.

La solución que aportan las Fiscalías de Área, basada justamente en su volumen de trabajo (mayor en algunos supuestos que el de determinadas Fiscalías Provinciales), determinaba a su vez la exigencia de que su dirección estuviera en manos de profesionales suficientemente experimentados, designados formalmente como auténticos fiscales jefes capaces de afrontar los requerimientos de un cargo directivo de esas características.

Un nuevo escalón más abajo, la Fiscalía se articula y, por así decirlo, se *muscula*, con el cargo de Decano de las Secciones Territoriales, y finalmente, de las Secciones Especializadas. Precisamente con la reciente designación de los nuevos Decanos de especialidades ponemos el broche final al modelo que hemos descrito con la expresión *unidad de actuación especializada*. Es de esperar, por razones de coherencia organizativa, que mediante las oportunas dotaciones presupuestarias se vaya elevando el número de esos Decanos hasta que todas las secciones formadas por un número significativo de Fiscales sean dirigidas por uno. De momento hemos optado por que fueran los propios Fiscales provinciales los que -insisto, conociendo



mejor que nadie la realidad de su Fiscalía- identificasen las secciones especializadas que requerían, por su mayor grado de complejidad de gestión, de tratamiento jurídico y/o de orientación de la unidad de actuación, la figura del Fiscal Decano.

En todo caso lo esencial, que es el patrón de funcionamiento, queda pergeñado, con independencia de que haya de completarse su tamaño. La idea que hay que retener es que el Fiscal Decano no es una carcasa de libre configuración interna, sino una figura expresa y exclusivamente concebida para la real, efectiva y directa coordinación de una Sección de la Fiscalía, que, ya sea por disposición legal, de la Fiscalía General del Estado o a propuesta del Fiscal Jefe respectivo, presta un servicio concreto y especializado a los ciudadanos.

Todo esto converge en un mismo punto. En efecto, la especialización del trabajo, y por tanto la generalización de la técnica de la *doble dependencia* -en los planos territorial y temático- como vía de comunicación y unificación de criterios dentro de las redes de especialistas, por una parte; y por otra parte la separación de las funciones de los Fiscales Superiores y su ubicación en un escalón jerárquico de nueva factura, más la aparición de una estructura territorial de ámbito infraprovincial, han supuesto que la figura más afectada por la reforma estatutaria haya sido la del Fiscal Jefe provincial.

Es algo lógico, y no podía ser de otro modo, puesto que con anterioridad al cambio legal el Fiscal Jefe de la Audiencia Provincial era, aparte del Fiscal General del Estado, el único cargo de responsabilidad con capacidad jerárquica ejecutiva que existía en esta institución, dentro de un paradójico esquema –el de una pirámide que solo tenía dos pisos- a todas luces insostenible para una organización



de dos mil cuatrocientas personas integradas en más de noventa órganos diferentes.

Pero ya quedó muy atrás aquel año de 1870 en que se configuró la estructura del Ministerio Público español casi como era hace sólo ocho años, e incluso está muy lejos (lo hemos experimentado hace poco, viéndonos tan jóvenes al recordar el 23-F) aquel 1981 que perpetuó en lo esencial el viejo organigrama, aunque fuera en un texto –el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal- que merece no obstante el reconocimiento de haber colocado al Ministerio Público en la senda de los valores democráticos.

En esa versión tradicional, la Fiscalía española se presentaba como una suma de viejos reinos de taifas constituidos a veces en clave de corto alcance burocrático y fruto, principalmente, de la obligada y con frecuencia desamparada capacidad de acción y buena voluntad de los propios fiscales jefes. Era inevitable e inaplazable superar aquellas vetustas estructuras (o más bien su carencia), afrontando la realidad con sentido de la responsabilidad y del servicio público.

El diseño de un nuevo modelo organizativo global, y por consiguiente la reorganización interna de las Fiscalías Provinciales, no nace por consiguiente de la frivolidad o el capricho de algunas mentes pensantes, con la mera intención de cambiar por cambiar y probar cosas nuevas. Bien al contrario, la necesidad de homogeneizar el funcionamiento de los órganos del Ministerio Fiscal -eso sí, con la flexibilidad necesaria para adaptar cada solución a cada problema- es la consecuencia de una reflexión muy seria, basada en una obviedad democrática: que los destinatarios principales de nuestra organización no son los propios fiscales, sino los ciudadanos. Ciudadanos a los que la Constitución garantiza el disfrute de



sus derechos en condiciones de igualdad, cualquiera que sea su origen, su condición personal o su lugar de residencia. Ciudadanos que por tanto deben disponer, estén en la Comunidad, la provincia o la ciudad en la que estén, de unas referencias mínimas a la hora de conocer e identificar los servicios que puede prestarles el Fiscal, cómo acceder a esos servicios, quién es el órgano o la unidad responsable de atender sus demandas y, a su vez, quién es, con cara y ojos, el miembro del Ministerio Público que asume precisamente la dirección de esa unidad.

Por ello, la renovación no es inocua. Exige por ejemplo dejar atrás algunos hábitos de reparto de tareas basados en exclusivas motivaciones de orden interno, cuando no encajan exactamente en esa filosofía de servicio. La nueva estructura hace más complejos y menos cómodos algunos aspectos de nuestra gestión como responsables, en nuestros respectivos niveles, de la organización de Ministerio Fiscal, y sabemos además que el temor al cambio en sí mismo es un factor difícilmente evitable en todo proceso de transformación profunda.

El reformado Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal traza las líneas maestras de esa transformación, y en algunos casos su concreción sobre nuestra organización interna, estableciendo, por ejemplo, la exigencia de creación de determinadas Secciones especializadas. En otros supuestos permite que sea la Fiscalía General del Estado la que, en atención a los mismos criterios de especialización, unidad de actuación y prestación de un servicio homogéneo en condiciones efectivas de igualdad, marque esas pautas de obligado cumplimiento, como por ejemplo hemos hecho en el caso de las Secciones de lo Civil, en la reciente -y vigente- Instrucción 4/2009 de 29 de diciembre.



No se trata, en conclusión, de remozar la apariencia de viejas estructuras o de ofrecer simples etiquetas nuevas para el modo de hacer tradicional, buscando nombres a los que acomodar unas pocas –y por otra parte exiguas- distinciones retributivas dentro de la carrera fiscal. Se trata, justo al contrario, de aplicar con flexibilidad y sin rigideces, pero con los objetivos bien claros, el esfuerzo y el específico valor añadido de cada Fiscal, su potencial profesional, incluso su prestigio y su reconocimiento interno y externo, a la función realmente necesaria para la que esté mejor dotado, a la tarea que de verdad haga falta desempeñar, exactamente de la manera en que resulte más eficaz a los fines de la institución y de la ley a las que servimos.

Por eso la Fiscalía, en este encuentro, se mira a sí misma para hacerse reconocible y accesible desde fuera, permitiendo que los que se acercan a ella vean y entiendan lo que pasa dentro, sepan cómo relacionarse con nosotros y para ello sean capaces de identificar, como ocurre en cualquier servicio público, una estructura mínimamente ordenada, transparente y estable. Debemos tener y debemos dejar bien claro, a través de nuestros propios actos, que el reforzamiento de la naturaleza piramidal del Ministerio Fiscal, es decir, la incorporación de nuevos escalones jerárquicos, no se produce para que haya más jefes, sino para que haya más responsables.

De la misma manera, tampoco es casualidad que además se agregue a cada uno de esos nuevos escalones su órgano colegiado correlativo. Junto al Fiscal Superior surge por un lado la Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, y por otro lado la Junta de Fiscales Jefes de cada Comunidad Autónoma. Las Fiscalías de Área, en tanto que son *Fiscalías* propiamente dichas,



incluyen sus propias Juntas de fiscales que, al abordar en su nivel territorial específico sus problemas específicos, ya no se diluyen en la pluralidad de las grandes Juntas de Fiscales de las viejas Fiscalías de Audiencia Provincial. Y para articular la coordinación que necesariamente exige ese nuevo sistema, se establece la Junta provincial de coordinación.

Todo esto no es ni más ni menos que la proyección de los principios constitucionales de imparcialidad y legalidad sobre los de unidad de actuación y dependencia jerárquica. El Ministerio Fiscal es un órgano colectivo formado por juristas de alta cualificación, que comparten la misión igualmente colectiva de aplicar la ley en condiciones de igualdad para los ciudadanos, a lo que llamamos unidad de actuación. La decisión de integrar a todos esos profesionales en órganos colegiados realmente operativos emana de la lógica misma del sistema. En nuestro modelo constitucional, la dependencia jerárquica es sólo un instrumento de la unidad de actuación; garantía de la igualdad ante la ley en su interpretación y aplicación en todo el territorio del Estado. El que esos criterios uniformes se elaboren a partir de nuestra propia pluralidad, escuchando a todos, teniendo en cuenta la experiencia y el saber diverso que atesora un grupo de 2.400 juristas, supone la garantía más sólida y el blindaje más inexpugnable de la imparcialidad de cada una de nuestras decisiones, y de la calidad de sus fundamentos jurídicos. Por eso hay que establecer los cauces y los procedimientos para facilitar y fortalecer ese debate.

No se trata, pues, de complicar inútilmente las cosas. Se trata –y es bueno entenderlo bien- de escalar e identificar los niveles de responsabilidad, y que esa responsabilidad se ejerza real y efectivamente en cada nivel.



El Fiscal Jefe Provincial aparece en todo ese entramado como un catalizador esencial, porque se sitúa exactamente en la encrucijada de todos los circuitos de transmisión de la información y adopción de las decisiones.

El viejo Fiscal Jefe omnipotente, omnisciente y omnipresente ha sido archivado –no por la ley, sino por la realidad de una sociedad desarrollada- en el armario de la historia. Como ya he apuntado, cualquier intento de articular de manera mínimamente estructurada la organización de esta institución pasaba por *deconstruir* esa vieja figura del Fiscal Jefe, para reconstruirla en el nuevo contexto. Pero es un grave error pensar que el resultado de ese proceso es un Fiscal Provincial transformado en mero gestor de recursos ajenos, dedicado a facilitar la tarea de los que tiene por encima, por debajo y a los lados. Quien se forme o propugne esa imagen está muy equivocado en su interpretación del vigente Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

El Fiscal Jefe Provincial cuenta, por un lado, con la inmediatez que le otorga el contacto directo natural con cada uno de los fiscales que despachan los más de seis millones de asuntos que, en buena parte como consecuencia de un modelo procesal obsoleto, padece y sobrelleva nuestra Justicia Penal. Ahí está toda la información. Y el mismo Fiscal asume, recíprocamente, la responsabilidad enorme de administrar esa información, y por tanto de coordinar y de activar, cuando sea necesario, los distintos recursos con los que cuenta esta institución, articulando la intervención si procede de los fiscales especialistas, coordinando su actuación territorialmente, informando al Fiscal Superior cuando la entidad del asunto o su extensión territorial lo requiere, y, en resumen, activando, dirigiendo o recabando, a partir de su propio juicio jurídico y bajo su propia e individual



responsabilidad, la acción convergente y unitaria de todos los miembros del Ministerio Público que exija la solución de cada conflicto.

Estamos aquí precisamente para engrasar esa maquinaria, de manera que quede claramente delimitado cómo se concreta ese juego de tareas, porque en ocasiones hay que limar un poco las piezas para que los engranajes encajen perfectamente. De manera que esta gran máquina de la que formamos parte sea capaz de cumplir, con eficiencia y con eficacia –que son dos cosas distintas-, la misión que la Constitución le encomienda. Es decir, que funciona bien, y además sirva precisamente para lo que tiene que servir, que es para resultar útil a los ciudadanos.

Mantener en buen estado esas piezas y evitar las averías, o repararlas cuando fallen, corresponde a la Inspección Fiscal, y a los Fiscales Superiores en desarrollo de la función inspectora complementaria que han asumido. Todo esto, dentro de ese panorama general, será objeto de tratamiento más tarde. Por ahora vamos a dar el primer paso, que consiste en revisar los recodos y las aristas, tratando de identificar las zonas que requieren ajustes o presentan síntomas de fricción. El tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la ley 24/2007 es suficiente para intentarlo. Así que vamos a ello.

Bienvenidos, y muchas gracias.
