



El Fiscal General del Estado

**PLAN DE FORMACIÓN ON – LINE
DE LA ESCUELA NACIONAL DEL MINISTERIO
PÚBLICO DE LA REPÚBLICA DOMINICANA**

**LA ESPECIALIZACIÓN DEL
MINISTERIO FISCAL ESPAÑOL**

video-conferencia del Excmo. Sr. Fiscal General del Estado



LA ESPECIALIZACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL ESPAÑOL.

Video-conferencia
Santo Domingo-Rep.Dominicana
17:30h. 28 de marzo de 2011.

Déjenme comenzar diciendo que es para mí una gran satisfacción reencontrarme con los amigos dominicanos y acercarme a ustedes, aunque sea desde la distancia que hoy acortamos a través de una auténtica maravilla tecnológica. Quiero transmitirles, junto a esa satisfacción, y a la expresión de cariño y de cercanía que siento por su país y por su pueblo, que en varias ocasiones he tenido la ocasión y el honor de visitar, conocer y aprender a apreciar, no virtualmente como hoy, sino en persona y en directo. Y me permito, en fin, personalizar esa gratitud en mi colega y gran amigo el Dr. Radhamés Jiménez Peña, a quien, desde el otro lado del océano, quiero hacer llegar el más cordial sentimiento de proximidad, y el saludo de todos los Fiscales españoles que, en tantas ocasiones, también cuando él nos ha visitado, han tenido el placer y el honor de compartir ideas y experiencias con la mejor representación del Derecho y de la sociedad dominicana.

Precisamente el uso de este vehículo prodigioso que es la videoconferencia transoceánica, me da pie para poner en situación el objeto y el fin de mi intervención. Seguramente todos los que estamos a ese lado y a este de nuestras respectivas pantallas, compartimos, por nuestra condición de juristas, la idea clara de que uno de los grandes retos del mundo actual, globalizado y tecnificado, es sin duda la supervivencia del Estado de Derecho, como centro e



instrumento de organización democrática de la sociedad.

Las reglas del mercado, los impulsos de la economía y la volatilidad de las relaciones jurídicas y económicas determinada por el impresionante desarrollo tecnológico de los transportes, las comunicaciones y los procedimientos de trabajo, que convergen en el fenómeno de la globalización, han ido poniendo en cuestión viejas concepciones soberanistas, la realidad misma de la frontera y la capacidad de las herramientas jurídicas tradicionales para dar respuesta a los nuevos problemas.

El fortalecimiento del principio de legalidad, es decir, de la idea de que en democracia la ley, legítima expresión de la voluntad popular, está por encima de todos y a todos sujeta, constituye un importante desafío en medio de esa crisis -en el sentido etimológico del término “crisis”- conceptual e institucional.

Y no es por tanto extraño que la institución llamada precisamente a velar por el imperio de la ley desde la óptica objetiva del Estado, es decir, el Ministerio Público, se vea situado ante un desafío histórico, que se concreta en la exigencia de adaptación a esa realidad cambiante.

En efecto, la concepción del Fiscal como órgano defensor de la legalidad, y específicamente defensor del interés público que la ley incorpora como fruto del consenso social, ha ido evolucionando al paso de esos sustanciales cambios económicos, sociales y políticos que la Humanidad ha experimentado en las últimas décadas.



En ese nuevo escenario el Fiscal afronta, por una parte, la exigencia de seguridad jurídica de una sociedad moderna y desarrollada, que se extiende a aspectos cada vez más variados y más complejos. Los ciudadanos ya no pretenden sólo cubrir sus necesidades primarias, sino que aspiran a un nivel de bienestar y seguridad que implica la formulación de nuevos derechos y garantías. Si hace cien años los códigos penales ofrecían el retrato de una sociedad dispuesta a luchar por derechos fundamentales como la vida y la libertad, o por el valor básico de la organización económica, que es el derecho de propiedad, hoy los legisladores avanzan claramente por terrenos mucho más complejos, como el de la consagración de la igualdad efectiva de las personas, o, mucho más allá, el de la protección de los denominados derechos de tercera generación. La libre competencia comercial, la defensa de los consumidores, la libertad de empresa, la protección de intereses colectivos y difusos como el derecho al medio ambiente o a la salud pública, han ido tomando posiciones en el terreno del Derecho Penal, tradicionalmente incluido en el dominio del Ministerio Público, como ámbito y objeto sustancial de su dedicación.

Pero, además, ese fenómeno normativo se acompaña en algunos países como España de una reformulación de la misión del Fiscal. Frente al modelo clásico de identificación exclusiva y recíproca entre la figura del Fiscal y el ejercicio público del *ius puniendi*, es decir, frente a la concepción del Fiscal como *acusador público*, algunos ordenamientos, y en particular el que emana de la vigente Constitución española de 1978, abren el horizonte funcional del Ministerio Público y lo definen como defensor de la legalidad en un ámbito mucho más amplio.



Así, el artículo 124 de la Constitución española dice que *“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 ciudadanos 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”*.

Ese proceso de apertura y de extensión, por un lado, del derecho penal, y por otro lado de las funciones del Ministerio Público en defensa de la legalidad y de la seguridad jurídica puede observarse en otros ordenamientos. En particular, en el seno de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos que España preside hemos compartido experiencias de distintos Estados de esta región del mundo en torno a problemas y estrategias de defensa de los derechos de las víctimas y los testigos, o en el terreno del fortalecimiento institucional y constitucional frente a la corrupción, que ponen de manifiesto la importante presencia de los fiscales en esa dinámica avanzada y preactiva, que va mucho más allá de la mecánica y burocrática función de formular acusación en el proceso penal.

Pues bien, dentro ese contexto novedoso, me permito proponerles una incursión en el sistema español, que en muchos aspectos es paradigmático.

Lo es, sobre todo, por el carácter profundamente radical del cambio. Cuando tomé posesión de mi cargo de Fiscal General del Estado, el modelo organizativo del Ministerio Fiscal español permanecía prácticamente inalterado desde 1870, cuando bajo el influjo de la Constitución liberal de 1869 quedaron



instaladas las bases modernas del sistema judicial y de la Fiscalía española.

Más de un siglo después, el impacto de la Constitución de 1978 se tradujo en la promulgación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal de 1981, que ciertamente recogía y proyectaba sobre los objetivos y los procedimientos del Ministerio Fiscal los valores democráticos que instauró la propia Constitución. Pero la estructura orgánica y funcional de la institución permaneció prácticamente inalterada. Salvo por el hecho, ciertamente original en el panorama institucional europeo, y diría que mundial, de que al Fiscalía española está activamente representada ante absolutamente todos los órganos que ejercen jurisdicción, estén integrados o no en el Poder Judicial. Es decir, que no sólo existe un fiscal constituido ante cualquier órgano judicial, desde el Juzgado de Instrucción y Primera Instancia, que representa la base del sistema de Justicia, hasta el Tribunal Supremo; sino que además tenemos presencia ante el Tribunal Constitucional o ante el Tribunal de Cuentas, lo que supone que el principio de unidad de actuación, al que enseguida me referiré, se extiende a todos los foros de decisión jurisdiccional, incluso en el nivel de constitucionalidad de la ley.

Ese principio -el de unidad de actuación- constituye precisamente, en línea con el principio de legalidad, la clave institucional del Ministerio Público español. Se trata de que el Fiscal, como defensor de la legalidad y de los derechos de todos, se constituya en garante de la igualdad de los ciudadanos ante la ley, sosteniendo ante los tribunales posiciones homogéneas, de manera que cualquier persona, cualquiera que sea su condición social o económica y el lugar del territorio en el que se encuentre, sea objeto del mismo trato ante los Tribunales. Que dos supuestos iguales no obtengan, por parte del Fiscal, dos respuestas



distintas. Procurando, llegado el caso, recoger e integrar las innovaciones y los avances del sistema, que van surgiendo a través de las resoluciones de jueces absolutamente independientes. De este modo, el desenvolvimiento y el avance del derecho no quedan reñidos con la igualdad y la congruencia del ordenamiento.

El problema fue que a medida que, como decía, las relaciones humanas, económicas y jurídicas se iban haciendo más complejas, y por tanto las infracciones de la ley eran también cada vez más sofisticadas, el sistema comenzaba a presentar serias lagunas. La gran amplitud de nuestra misión y esa progresiva complejidad, suponía que la formación generalista y la organización estrictamente horizontal del Ministerio Público fueran demostrando su insuficiencia. Mientras que enfrente nos comenzábamos a encontrar con grandes – o pequeñas- firmas de abogados que integraban en sus equipos verdaderos especialistas, con conocimientos y con experiencia en esas materias especialmente complicadas, la formación sólida pero muy amplia del Fiscal, y un organigrama en el que cualquier miembro del Ministerio Público podía ser encargado de atender a cualquier asunto, fueron poniendo de manifiesto nuestras carencias. Comenzábamos a estar en situación de seria desventaja, que también se dejaba ver con cierta frecuencia en la dificultad de seguir el paso de las investigaciones policiales, y por supuesto de dar respuesta a los requerimientos de la cooperación judicial internacional.

Fuimos descubriendo así que determinadas formas de criminalidad no encajaban en nuestra forma tradicional de hacer frente al delito. Exigían conocimientos específicos, no sólo de derecho penal, o de la jurisprudencia que iba surgiendo en esa materia concreta, sino también técnicas especializadas de



investigación, formas singulares de obtención, preparación y práctica de las pruebas en el juicio, etc.

Contábamos con la experiencia singular de la lucha antiterrorista. Dada la crudeza del fenómeno, ya en los albores del sistema constitucional, incluso antes de entrar en vigor la constitución misma, se había creado la Fiscalía de la Audiencia Nacional como órgano del Ministerio Fiscal especializado en las materias para las que es competente ese órgano judicial. En particular, los delitos de terrorismo, los grandes delitos económicos, las formas delictivas complejas, en materia de drogas, por ejemplo, en que intervienen organizaciones criminales, y los delitos cometidos en el extranjero.

Junto a ella, comenzaron a funcionar como digo las fiscalías adscritas a órganos jurisdiccionales constitucionales, como el propio Tribunal Constitucional o el Tribunal de Cuentas, con cometidos muy específicos en sus respectivos ámbitos de competencia.

La experiencia de la Audiencia Nacional fue la primera y satisfactoria fuente de comprobación de los buenos resultados que podría ofrecer la introducción del principio de especialización en la lucha contra las formas singulares y especialmente graves de criminalidad. Por eso en 1988 el Parlamento decidió crear una segunda Fiscalía Especial, que fue la Fiscalía para la prevención y represión del tráfico ilegal de estupefacientes. La comúnmente llamada Fiscalía Antidroga partía en su configuración de esa misma idea de la especialización del trabajo, desarrollando técnicas específicas de trabajo en el terreno de la investigación y de la preparación de la acusación.



El trabajo estrechamente vinculado a la Policía Judicial, que permitía dirigir sobre el terreno y en tiempo real los aspectos jurídicos de la investigación desde sus primeras fases, y el avance de nuevas herramientas que hasta entonces permanecían en buena medida inéditas en España, como el uso de la intervención de las comunicaciones, o el empleo de la denominada prueba de indicios, fueron dando resultados positivos en la lucha contra un problema que entonces era muy preocupante en mi país, como era el de la incipiente implantación de grandes organizaciones narcotraficantes, que, en una situación de crisis económica, amenazaban con generar una grave situación de inseguridad ciudadana, a partir de los diversos efectos criminógenos del tráfico masivo de drogas, como pueda ser la multiplicación de los delitos contra la propiedad, el incremento de las muertes de jóvenes por sobredosis, etc.

En la Fiscalía Antidroga aparecía además el primer embrión de lo que más tarde sería un factor clave para el proceso moderno de especialización del Ministerio Público en su conjunto. En efecto, aquella Fiscalía asumió en principio los grandes asuntos que precisamente eran competencia de la Audiencia Nacional. Pero la ley decía además que desde esa Fiscalía especial, que tiene sede en Madrid, se coordinaría el trabajo del conjunto de las Fiscalías territoriales en la prevención del tráfico de drogas. Esa norma dio pie al establecimiento de Fiscales Delegados en las Fiscalías Provinciales, que de esta manera pertenecían al equipo de la correspondiente Fiscalía territorial, bajo la dirección del Fiscal Jefe de la provincia, pero al mismo tiempo mantenían un vínculo directo con la Fiscalía Antidroga, lo que permitía, en efecto, coordinar a nivel estatal el trabajo de todos los Fiscales en la persecución de los delitos de narcotráfico y, en especial, de las organizaciones criminales dedicadas a esa actividad.



El tercer paso lo dimos a mediados de los años noventa, cuando el Legislador decidió hacer frente a algunos fenómenos de corrupción económica y política que habían comenzado a preocupar a la opinión pública. Para ello, en 1995, se creó la Fiscalía Espacial Anticorrupción, que, a partir del modelo de la Fiscalía Antidroga, aportaba una novedad, consistente en que su competencia no se vinculaba a un órgano judicial determinado, sino a la naturaleza de los asuntos de que debía conocer. Es decir, no se trataba de un órgano adscrito específicamente a la Audiencia Nacional, como eran la Fiscalía de ese órgano y la Fiscalía Antidroga, sino que la Fiscalía Anticorrupción podía y puede actuar en el territorio y en la jurisdicción de cualquier órgano judicial penal. Esto reforzaba enormemente la capacidad de aportar los recursos concentrados e importantes de esa unidad especializada a cualquier investigación, con sólo asignarle el caso de que se trate.

La segunda gran novedad es que a la Fiscalía Anticorrupción incorporaba unidades adscritas de la policía judicial, de la Agencia Tributaria y de la Intervención General del Estado, que es el órgano de control del gasto de la Administración Pública, cuyos especialistas trabajan bajo la dirección de los fiscales y en colaboración inmediata con ellos. Este trabajo en equipo permite cubrir el vacío al que antes me referí, relativo a la necesidad de asesoramiento verdaderamente especializado.

Por otra parte, el nombramiento de fiscales delegados en los territorios más conflictivos, siguiendo el modelo que antes expliqué que funcionaba en la Fiscalía Antidroga, nos permitía además cierta agilidad. Aunque he de decir que este despliegue fue muy lento, quizá por cierta resistencia política, en algunos



sectores, a potenciar la capacidad de un órgano que, en efecto, se ha revelado como un auténtico revulsivo en el combate contra la corrupción que a veces salpica a miembros, incluso relevante, de los grandes partidos. Sin embargo, en los últimos años hemos conseguido que el número de Fiscales delegados se multiplicara, y hoy la actividad de la Fiscalía Anticorrupción es enormemente eficaz, hasta el extremo de que sus actuaciones han ido contribuyendo decisivamente a mejorar determinados aspectos de la vida política y económica. Por ejemplo, en fechas recientes se ha anunciado la autodisolución de un partido político regional, que tenía un importante papel en el gobierno de una Comunidad Autónoma, a consecuencia de la implicación de muchos de sus miembros más representativos en diversos hechos investigados por la Fiscalía.

Pero, con todo, el modelo así configurado no resolvía por completo el problema. Las grandes Fiscalías especiales, formadas por un grupo de miembros del Ministerio Público integrantes de un órgano único y central, y con sede en Madrid, permiten tratar adecuadamente los grandes asuntos. Pero resultan inoperantes cuando se trata de abordar otras conductas delictivas que, por su gran dispersión y difusión geográfica, o por su volumen de incidencia, hacen inviable la gestión de un modelo centralizado. Si se piensa, por ejemplo, en la protección del medio ambiente, en la tutela de la seguridad vial o en la persecución de la violencia contra la mujer, es evidente que el sistema centralizado no resulta operativo.

Por eso, al asumir la especialización del trabajo como un principio esencial de la modernización y de la adaptación del Ministerio Público a la realidad de nuestros días, era preciso buscar soluciones adecuadas.



El sistema que pusimos en pie, mediante una serie de reformas legales, fue el que denominamos de “unidad de actuación especializada”, mediante la constitución de redes de Fiscales especialistas que están coordinados, a nivel nacional, por un Fiscal de Sala, es decir, por un Fiscal de la máxima categoría de la Carrera Fiscal, que se ocupa de coordinar todo un sector especializado de actividad, ya sea en régimen de dedicación exclusiva, ya sea compatibilizando esa actividad con otras funciones.

Por ahora ese modelo está implantado, en régimen de dedicación exclusiva –es decir, con un Fiscal de Sala que se ocupa a tiempo completo de coordinar la actividad de los Fiscales en esa área- en materia de medio ambiente, violencia sobre la mujer, extranjería e inmigración, siniestralidad laboral, seguridad vial, menores, y acabamos de añadir el Fiscal de Sala de Coordinación Penal Internacional, y el Fiscal de Sala de Criminalidad Informática. Y a ellos se suman, en régimen de acumulación de funciones con su cometido específico en el Tribunal Supremo, los Fiscales de Sala que coordinan a nivel nacional las especialidades de protección de las víctimas del delito, vigilancia penitenciaria, delincuencia económica, derecho civil y protección de las personas discapaces, protección de los derechos de los mayores, jurisdicción contencioso-administrativa, laboral, y últimamente hemos incorporado un coordinador en materia de igualdad y no discriminación.

Pues bien, bajo la coordinación de esos Fiscales de Sala, los fiscales especialistas son en realidad fiscales que están ordinariamente integrados en el organigrama de las distintas Fiscalías territoriales, y en ellas depende jerárquicamente del Fiscal Jefe correspondiente. Según el volumen de trabajo,



pueden estar agrupados en una sección, que es dirigida por un Fiscal denominado Fiscal Decano.

De este modo, los especialistas no solo están en contacto directo con la realidad local, sino que su presencia en el órgano territorial, bajo la autoridad del Fiscal Jefe del lugar, les permite detectar los asuntos que inciden en su especialidad, despachándolos directamente o asesorando o ayudando a sus compañeros, según el grado de intensidad que requiera la intervención del especialista. Y al mismo tiempo mantienen una especie de cordón umbilical, que vincula su actuación a los criterios que emanan del Fiscal de Sala coordinador de la especialidad, a quien informan y de quien reciben indicaciones y criterios. Este sistema, que denominamos “de doble dependencia”, territorial y de especialidad, genera una interesante dinámica de distribución del trabajo y de filtrado y control de los asuntos, en la medida en que, como es obvio, son varias las perspectivas y varios los profesionales que de un modo u otro intervienen en su catalogación dentro de una especialidad, y en la organización del trabajo del Ministerio Público a la hora de hacer frente a cada caso.

Además, hay que tener en cuenta que el conjunto de los Fiscales especialistas en cada materia constituyen una red, de manera que trabajan, por decirlo gráficamente, en comunicación horizontal en tiempo real, y se reúnen periódicamente con el Fiscal de Sala Coordinador, en seminarios que sirven para actualizar su formación y, sobre todo, para el intercambio de experiencias y conocimientos y para la elaboración, a partir de todo ello, de criterios comunes para la resolución de los problemas que cotidianamente se plantean en su trabajo. Ese enriquecedor intercambio, que va decantado así en una serie de criterios o



principios de actuación, se somete a la autoridad del Fiscal General del Estado, que, al suscribir esos criterios, y difundirlos en su caso en forma de Instrucción o Circular de la Fiscalía General del Estado, los convierte en reglas de obligada aplicación para todos los Fiscales, incluidos los que no pertenecen a las redes de especialistas.

Por otra parte, esa configuración flexible nos permite desplazar recursos, concentrarlos o reforzarlos donde son necesarios, poniendo a disposición de cualquier fiscalía o de cualquier fiscal, que se encuentre en cualquier lugar del territorio nacional, toda fuerza técnica, todo el conocimiento actualizado y toda la capacidad jurídica del conjunto del Ministerio Fiscal, de los mejores y más preparados profesionales con los que contamos, cualquiera que sea su ubicación ordinaria. Esa capacidad de maniobra redundante directamente en el principio de igualdad ante la ley de los ciudadanos, es decir, en el derecho a recibir el mismo grado de tutela de sus derechos, y con el mismo nivel de calidad, cualquiera que sea el lugar donde se encuentren.

Si tomamos un ejemplo de la realidad, cuando el petrolero Prestige se hundió frente a la costa de mi tierra, Galicia, el órgano judicial competente para conocer de los hechos era un Juzgado de una pequeña localidad, servido por un Juez de entrada, con escasa experiencia y carente por completo de medios humanos y materiales para hacer frente a un asunto de esas dimensiones, en que incluso se cruzaban intereses de Estados enteros. El Ministerio Fiscal, sin embargo, pudo poner al servicio del fiscal encargado del caso toda la fuerza y todos los recursos de los que dispone, a nivel nacional, el Fiscal de Sala de Medio Ambiente. Los ciudadanos de aquel pequeño pueblo recibieron el mismo servicio



que si el petrolero se hubiera hundido –cosa geográficamente imposible, por cierto- en el centro de Madrid.

De este modo, como puede observarse el sistema de especialización, lejos de compartimentar o fragmentar la acción del Ministerio Público, contribuye a una mayor solidez de la unidad de actuación, en la medida en que permite dotarla de mayor coherencia, y sobre todo de mayor solvencia jurídica, basada en la experiencia y en el conocimiento específico de la materia.

Y esta proyección de la unidad no sólo redunda en el derecho a la igualdad de los ciudadanos. A su vez, permite afrontar con ventaja otro de los grandes retos del Ministerio Público, en España y en cualquier otro lugar del mundo, que es el de asegurar, además de la calidad del servicio, la imparcialidad o la objetividad de las decisiones que se toman, de modo que éstas se apoyen en criterios estrictamente jurídicos, basados en un examen rigurosamente profesional de los problemas, y con exclusión, por tanto, de influencias o de injerencias de orden político, mediático o de cualquier otra clase.

Ese empeño –común a los sistemas de justicia de todas las democracias- por hacer realidad el principio de autonomía de acción y de independencia de criterio del Ministerio Fiscal, se ve efectivamente facilitado por el hecho de que un sistema organizativo como el que acabo de describir asegura, en primer lugar, que ninguna decisión mínimamente trascendente se toma jamás por un solo fiscal; en segundo lugar, que quienes intervienen en la decisión son juristas especialmente formados para el tratamiento de esa clase de problemas, por lo que cualquier intento de injerencia más o menos disfrazada de argumentación



jurídica choca de modo inevitable con la mayor preparación técnica de quienes están encargados del asunto; y en tercer lugar, que el sistema de intersecciones, en horizontal y vertical, en el ámbito funcional de especialización y el orgánico de la división territorial, constituyen un entramado de controles cruzados en los que la arbitrariedad o la desviación de poder devienen prácticamente imposibles, salvo a riesgo de un gran conflicto que, por supuesto, nadie estaría dispuesto a asimilar.

Con todo ello, en sólo un quinquenio hemos conseguido cambiar por completo la faz del Ministerio Público, ofreciendo un mejor servicio a los ciudadanos, una mayor garantía de seguridad y tutela de sus derechos. Que es para lo que estamos los Fiscales en cualquier lugar del mundo. Especialmente a ambos lados de este Océano Atlántico que hoy, más que nunca y gracias al lado bueno de la tecnología, no nos separa, sino que nos une estrechamente.

Muchas gracias.
