



FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

CORTES GENERALES. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS.  
COMISIONES. Año 2014 X Legislatura.

CONSTITUCIONAL

Presidencia del Excmo. Sr. D. ARTURO GARCÍA-TIZÓN LÓPEZ  
Sesión nº 21 celebrada el miércoles 23 de abril de 2014.

Comparecencia del Excmo. Sr. Fiscal General del Estado, (número de expediente 212/001585/0000), a fin de informar en relación con las iniciativas sobre la regeneración democrática y la lucha contra la corrupción.



## COMPARECENCIA DEL EXCMO. SR. FISCAL GENERAL DEL ESTADO ANTE LA COMISIÓN CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS A FIN DE INFORMAR EN RELACIÓN CON LAS INICIATIVAS SOBRE LA REGENERACIÓN DEMOCRÁTICA Y LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

*Congreso de los Diputados.  
17:30h. 23-abril-2014*

Excmo. Sr. Presidente de la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados, Señoras Diputadas y Señores Diputados, tengo el honor de comparecer hoy ante sus Señorías en cumplimiento de lo previsto en el artículo 10 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF), que prescribe que el Ministerio Fiscal colaborara con las Cortes Generales a requerimiento de éstas y siempre que no exista obstáculo legal, sin perjuicio de comparecer ante las mismas para informar de aquellos asuntos para los que especialmente fuera requerido.

La corrupción es una de las cuestiones que más preocupan a la ciudadanía. La última encuesta del Centro de Estudios Sociológicos (CIS) de enero de 2014 sitúa a la corrupción como la segunda cuestión que más preocupa a los españoles, sólo superada por el paro. Esta percepción también es compartida por la Fiscalía, en tanto que el número y entidad de procedimientos abiertos sobre hechos que podrían quedar englobados en este concepto se ha incrementado en los últimos años. Este incremento cuantitativo y cualitativo no tiene sólo reflejo en la creación de un estado de opinión y preocupación, sino que también lo tiene sobre el propio funcionamiento de la Administración de Justicia, poniéndola muchas veces en evidencia en tanto que no es capaz de dar una respuesta adecuada en el tiempo y en el resultado final del propio procedimiento.

Si examinamos los datos reflejados en la Memoria de la Fiscalía del año 2013, se comprueba que durante el período 2010-2012 la incoación de causas por delitos relacionados con la corrupción, como son la prevaricación administrativa, cohecho, malversación, tráfico de influencias y fraudes comunitarios, se ha incrementado en un 17% con una clara preponderancia del delito de prevaricación administrativa que supone un 23% en el año 2012



respecto al total de los delitos citados. Las sentencias dictadas en este mismo período de tiempo por estos delitos se incrementaron en un 151%, representando la prevaricación administrativa un 44% del total y la malversación un 39%.

Los distintos tipos delictivos que están integrados dentro de la corrupción constituyen una de las formas más graves de delincuencia, consistiendo en un ejercicio de las funciones públicas de forma contraria a las normas, con el propósito de obtener beneficios económicos u otras ventajas, y provocando el desvío de fondos públicos a fines privados. En definitiva, supone un ataque a los pilares del Estado de Derecho que, si no se combate con contundencia, se corre el peligro de su generalización en la sociedad y que entre la ciudadanía, amparándose en una percepción generalizada de la corrupción, se justifique la elusión o contravención de las normas, dando lugar, por ejemplo, al incremento de los fraudes tributarios o a la Seguridad Social.

Por otra parte, en el plano económico, la corrupción administrativa se erige en un factor desestabilizador de primer orden en una economía de mercado, y se traduce en un freno para el propio desarrollo del país, pues supone un coste añadido sobre bienes y servicios que acaba siendo repercutido en el consumidor final, lo que es especialmente negativo en períodos como el actual, tras una recesión económica.

El tema de la corrupción ha saltado en los últimos años a la actualidad social y podemos pensar que la percepción que tiene la opinión pública de este fenómeno es diferente de la que tenía hace unos años. Bien es cierto que ese cambio de percepción parece venir dado, al menos en su mayor parte, por el largo período de crisis económica, provocando un mayor rechazo, si cabe, el comprobar como se ha podido emplear fondos públicos o privados en provecho de unos pocos cuando cerca de una cuarta de la población se encuentra por debajo del umbral de la pobreza. De otro lado, se ha de señalar que la mayor parte de los casos de corrupción que se están dilucidando en la actualidad ante los tribunales corresponde temporalmente con una época pasada, identificada con la denominada “burbuja inmobiliaria”, en la que la sociedad en general y las administraciones públicas en particular, disponían de una gran cantidad de recursos económicos, que daban lugar a una actividad de contratación y gasto que incurrían en muchos casos, en prácticas ilegales.

De no llevar a cabo una actuación lo suficientemente decidida y enérgica, se corre el riesgo, de un lado, de incrementar una sensación de impunidad que sirva para extender comportamientos irregulares o corruptos y, de otro, a que puedan generalizarse críticas infundadas o sectarias cuestionando irresponsablemente la labor de algunos servidores públicos que cumplen honestamente con su deber.



Ciertamente, es una opinión extendida entre la ciudadanía de que la Justicia no trata igual al poderoso que al resto, y que existe ideología en la respuesta judicial a la vista de los ejemplos que existen para realizar dicha consideración: una legislación manifiestamente insuficiente, enrevesada y con penas no acordes con la gravedad que se demanda por la ciudadanía, principalmente, a la vista de la contundente respuesta punitiva frente a la pequeña delincuencia; investigaciones que rebasan toda una década que permite el olvido del verdadero alcance de los hechos delictivos cometidos; prescripciones que conducen al archivo de responsabilidades; cambios jurisprudenciales que permiten declarar la nulidad del acervo probatorio existente que desdibujan sensiblemente las presuntas responsabilidades; pactos de acusaciones-defensas que, siendo habituales, son vistas como una componenda por conducir a una respuesta laxa y por debajo del nivel de exigencia esperado; absoluciones inesperadas de difícil comprensión pública; condenas que no llevan aparejadas la recuperación del dinero público que abonan la idea de considerar que el delito merece la pena una vez pasado el “purgatorio procesal”, por el posterior disfrute del dinero ilícitamente obtenido escondido fuera del alcance legal; o, los indultos en ocasiones concedidos a condenados por este tipo de hechos. Desmontar este estado de opinión es una tarea que recae principalmente en los que formamos parte de la Administración de Justicia, dado que no basta pensar que se equivoca quien así lo considere, ya que es necesario acreditar, mediante el recto actuar profesional, que ese prejuicio no se corresponde con la realidad dando una respuesta eficaz, seria y rigurosa a este tipo de fenómenos demostrando con los hechos un trato igualitario como proclama el art. 14 de nuestra Constitución, y una tutela judicial efectiva del interés público que permite el art. 24 de la Constitución.

En el análisis de la respuesta que la justicia está ofreciendo a los procedimientos por corrupción creo que la idea de una maquinaria lenta pero que no se detiene se ajusta bastante bien a la realidad de las cosas. La imagen de la apisonadora, que circula a exasperante lentitud, pero que ningún elemento externo es capaz de hacer parar, concuerda muy bien con la actuación de la administración de justicia en los casos de corrupción. El ciudadano que percibe desde fuera el modo de actuación judicial plantea por ello una queja esencial: la lentitud de la respuesta.

Sin embargo, y pese a las opiniones más o menos generalizadas, no creo que la experiencia pueda permitir sostener como queja la impunidad de estas causas, ni que pueda darse por buena la idea de que las injerencias externas acarreen la salida en falso o el archivo de este tipo de procesos. Al final, tras mucho caminar, tras mucha diligencia, se acaba abriendo el juicio y celebrando éste con el resultado de sentencias, de todas conocidas, que suponen un castigo de los hechos. Ahora bien, debemos reconocer que la



respuesta es lenta. Se halla alejada en el tiempo de la comisión de los hechos, a una distancia que impide percibir, cuando los hechos suceden o se denuncian, la eficacia del sistema, su efecto de prevención.

Ciertamente en este tipo de delitos nos hallamos ante tramas organizadas, ante fenómenos delictivos de no fácil esclarecimiento. No estamos, ni mucho menos, ante delincuencia menor que bien podría ser enjuiciada de modo directo en el juzgado de guardia, como alguna vez ya he sostenido, sin necesidad apenas de practicar diligencias de instrucción. No, los delitos que anidan bajo la forma de corrupción precisan innegablemente de una fase de instrucción, y ésta no es tarea sencilla. No lo es ante la frecuente existencia de varios partícipes, ante la creación de personas jurídicas interpuestas en cuyas estructuras organizativas se diluye y oculta la participación de los auténticos responsables, ante la necesidad de acreditar hechos que no son únicos sino que se repiten a lo largo de años y mediante secuencias complejas.

En ese escenario no resulta siquiera pensable un enjuiciamiento que no venga apoyado en una instrucción adecuada de los hechos y delimitadora de las posibles responsabilidades que hayan de ser reclamadas en el juicio oral. Ahora bien, no obstante lo dicho, entiendo que debe llevarse a cabo un entendimiento distinto en el modo de instrucción.

Hoy la instrucción se ha erigido en principal, no en accesoria; en un fin mismo, no en un medio; en un intento de dejar acreditado ante el Juzgado de instrucción lo que solo debe dejarse acreditado tras el juicio ante el Tribunal de enjuiciamiento. La instrucción debe tender solamente a buscar los indicios racionales de la existencia de un delito y de sus responsables, de modo que constatados pueda formularse sin duda acusación, pero no debe tender a aquilatar en esa fase inicial lo que ya es propio del juicio oral. La instrucción, dicho claramente, no es un juicio por adelantado en fase escrita.

Partiendo de la idea de la necesaria instrucción en delitos de corrupción y en otros muchos fenómenos de criminalidad que precisan de una labor de investigación compleja, creo que ha llegado el momento de procurar un cambio conceptual y cultural acerca del significado y fines de la instrucción. Debemos lograr que sea más sencilla, más ágil, más rápida, que se ajuste a los fines para los que se destina que no son otros que permitir decidir sobre la procedencia de formular acusación por determinados hechos contra determinadas personas. Su finalidad no es acreditar esos hechos sino apreciar que existen indicios racionales para permitir que se acuse de los mismos a alguna persona.

Creo que una futura atribución de la investigación al Ministerio Fiscal, en línea con los sistemas de los países de nuestro entorno, pudiera ser el detonante que permitiese romper con un modelo de instrucción judicial que ha



adquirido una serie de vicios que la retrasan y hacen escasamente operativa en términos exclusivamente de celeridad.

La posibilidad por el Fiscal de dirigir la instrucción de acuerdo con los parámetros de lo que será su acusación, bajo un principio de oportunidad, con límite de los recursos admisibles en dicha fase, con la reordenación de la intervención de otras acusaciones, bajo reglas de conexidad procesal que le permitan dividir las causas a fin de evitar macrojuicios y de obtener respuesta ante hechos sencillos que puedan ser enjuiciados separadamente sin necesidad de esperar al resultado de la investigación de otros que, aun relacionados, ni es claro que puedan acreditarse ni lo es que pueda hacerse en poco tiempo; son coordinadas en la instrucción que permitirán simplificar y agilizar la misma.

No es necesario, ni posible, ni siquiera adecuado, ligar la suerte de todo un cúmulo de hechos a la necesaria acreditación en instrucción del último de todos ellos. Se hace necesario introducir criterios de flexibilidad, de oportunidad, de racionalización, en la selección y dibujo del objeto procesal. No se está, en modo alguno, abogando por la no persecución de los hechos complejos y la dedicación exclusiva a aquellos acreditados; pero sí se aboga por la posibilidad de que el objeto procesal ya acabado no tenga que esperar a que concluya una instrucción por muchos más hechos, con o sin los cuales la respuesta apenas sería distinta.

No solo hace falta una reforma legal, no solo de eso depende. Es más, sin un cambio conceptual en nuestro modo de ver y entender la instrucción, cualquier reforma legal podría quedarse en un mero cambio de la denominación del procedimiento, en una mera redenominación.

Como se ha tenido ocasión de señalar en la última Memoria de la Fiscalía la realidad diaria de las fiscalías provinciales ante este fenómeno es descorazonador, pudiendo afirmarse que los mecanismos de que se ha dotado a la Administración de Justicia a tal fin son más bien escasos. Fuera de los medios puestos a disposición de algunos órganos centralizados (señaladamente, la Fiscalía Anticorrupción) las fiscalías provinciales, donde se ventilan más del 80% de las causas de corrupción, se encuentran ante una precariedad de medios materiales y humanos que hacen que afrontar una causa de estas características sea una tarea poco menos que titánica y, en muchos casos, destinada al fracaso, ya que las investigaciones que se alargan en el tiempo, cuando no se paralizan de manera indefinida y dan como consecuencia la impunidad de comportamientos muy graves.

La lucha contra la corrupción ha de ser estructural mediante el establecimiento de mecanismos de control administrativo y político y la dotación a la Administración de Justicia de medios materiales, personales y normativos, que permitan una respuesta punitiva real y eficaz, en tanto que,



salvo en la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, los medios personales y humanos no están a disposición de la Fiscalía o la Administración de Justicia, sino dependiendo de otras instancias administrativas que, incluso, en algunos casos, son objeto de la propia investigación

La naturaleza de esta clase de hechos delictivos y su complejidad exigen una mayor dedicación. Es por ello que se hace imprescindible organizar los medios disponibles a fin de conseguir un Fiscal verdaderamente impulsor de la investigación para las causas complejas con gran trascendencia, evitando – como en la actualidad ocurre- que estos procedimientos se perpetúen en el tiempo, con la consiguiente desmoralización social y pérdida de confianza en la Justicia y, por ende, en las Instituciones.

Pronto se pondrán en marcha los procesos legislativos impulsados por el Ministerio de Justicia y a los que ya hemos ofrecido nuestra leal colaboración, pero no debe impedir que esperemos a que se concreten. Es posible y yo diría que exigible que entretanto anticipemos algunos de sus objetivos.

El camino no puede ser otro que el crear mecanismos internos en las Fiscalías que concentren el esfuerzo y dedicación exclusiva de fiscales especializados en técnicas de investigación de manera que cuanto se pueda perfilar el objeto del proceso, las personas concernidas, practicar sólo aquellas diligencias verdaderamente imprescindibles para concluir la instrucción, sin merma alguna de la imparcialidad y sostenimiento de las garantías y derechos procesales cuya observancia nos impone el art. 124 CE a los fiscales, y permitir en juicio oral y público, horizonte esencial de un proceso penal, un enjuiciamiento de los hechos en tiempos razonables.

Por ello, como ya he tenido ocasión de anunciar públicamente, voy a crear en los próximos meses Secciones de Investigación en todas aquellas fiscalías en las que estadísticamente hemos detectado un porcentaje de procesos penales que requieren una atención más exigente y dinámica en la investigación. Ello no impedirá el establecimiento de mecanismos de respuesta individualizada de investigación en el resto de las fiscalías cuando se produzcan procesos que la requieran. Todo ello sin alterar sustancialmente las funciones de las fiscalías especializadas a las que estatutariamente correspondan ciertas causas; se buscará una coordinación de esfuerzos y una singularización de procedimientos de asignación de causas.

Para ello se hace preciso aunar colaboración y sinergias institucionales. Esa labor de los fiscales de investigación debe contar con la pericia y el auxilio especializado de miembros de la policía, de los agentes tributarios y de la Intervención General del Estado. Hemos abierto las consultas para establecer esos canales de colaboración con muy alentadores resultados.



Esta necesaria adscripción a la Fiscalía de otros funcionarios especializados de la Administración tiene su razón en que para la investigación de estos delitos se suele requerir el auxilio de profesionales de la Administración como Inspectores de la AEAT, Interventores, etc., que en funciones de auxilio judicial no quedan relevados de su trabajo ordinario, de manera que, el auxilio judicial solicitado se convierte en un añadido a su habitual carga de trabajo, sin que esté regulado normativamente una exención temporal durante el tiempo prudencial necesario para elaborar el informe solicitado. El auxilio Judicial no debería convertirse, ni en una carga añadida al trabajo habitual asumido por el funcionario, ni el desempeño de su función de auxilio debe perjudicarle económicamente.

La necesidad de que los ciudadanos perciban cuanto antes que los procesos penales se impulsan con criterios de la máxima dedicación personal, competencia profesional y agilidad es la que mueve esta iniciativa que vamos a emprender desde la FGE y para la que estoy seguro contaré con la cooperación institucional del Poder Judicial y del CGPJ pues sin Jueces y Tribunales comprometidos en esa tarea no será posible llevarla a buen puerto.

Respecto a la necesidad de más medios materiales se observa que, en bastantes ocasiones, los archivos informáticos incautados en los registros no pueden ser examinados en los ordenadores del Ministerio de Justicia, con programas anticuados y no puestos al día, circunstancia a la que se ha de añadir la de la falta de conexión de los sistemas informáticos a nivel nacional, creando compartimientos estancos en lo que debería ser una organización nacional. Igualmente, es necesario facilitar a la Administración de Justicia la información telemática del Registro de la Propiedad o Mercantil, a los datos de la Oficinas del Catastro, al contenido real de la Base de Datos de la AEAT y el acceso a datos de la Tesorería General de la Seguridad Social. De tener acceso vía telemática a parte de los datos mencionados, se obtendría en minutos una información que tarda varias semanas al hacerse por la vía tradicional. Esta tardanza es importante en el trámite de Diligencias Informativas tramitadas por Fiscalía, al existir un plazo de 6 meses, prorrogable por otros 6 meses, salvo el plazo de 1 año prorrogable en caso de asuntos asumidos por la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada. La obtención de información vía telemática de datos existentes en archivos, registros y Administraciones públicas, facilitaría el cumplimiento de dichos plazos.

Igualmente, se ha de profundizar en la colaboración institucional con organismos como el Banco de España o la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV) que ha sido fundamental en algunos procedimientos a los efectos de la determinación del objeto del proceso.



Estos refuerzos han de redundar en la necesaria agilización de la respuesta judicial en estos procesos, ya que la experiencia ha puesto de manifiesto que algunas de las investigaciones por casos de corrupción se llevan por los Juzgados de Instrucción de pequeños partidos judiciales que no cuentan con la necesaria estabilidad en el titular del órgano jurisdiccional, en los que la irrupción de una investigación compleja está abocada a su retraso, pues la carga de trabajo propia del mismo impide que por lo general se puedan atender adecuadamente y ágiles esos casos complejos. Refuerzos que deberían ir acompañados, al igual que ya sucede con el Ministerio Fiscal, de una necesaria especialización.

Las estrecheces presupuestarias, derivadas de la actual situación de crisis económica, no deberían impedir el cumplimiento de estas legítimas y necesarias reivindicaciones en tanto que está en juego no sólo el recto funcionamiento de la Administración de Justicia, sino el del propio modelo de convivencia.

Por otra parte, el recurso de la Justicia, y concretamente al Derecho Penal, debe de ser el último, entre otras razones porque cuando este aplica sus normas el perjuicio ya está consumado y, en muchos casos, resulta irreversible. En este punto se ha de destacar que el actual catálogo de tipos penales que castigan estas conductas es suficiente, no es aconsejable recurrir a la vía de crear nuevos tipos penales para intentar corregir esta situación, las vías son otras, como son, fundamentalmente, el establecimiento de controles administrativos previos y eficientes, y una vez cometido el hecho susceptible de ser considerado como constitutivo de un delito relacionado con la corrupción, estableciendo mecanismos procesales que permitan una ágil y eficaz instrucción y enjuiciamiento, con una rápida neutralización de los efectos del delito.

Es por ello que se ha de propugnar un funcionamiento riguroso de los órganos de control administrativo, como es el caso de los órganos de inspección y de intervención de las distintas Administraciones Públicas, dotándolos de los suficientes medios legales y materiales, de los que probablemente carezcan en el día de hoy, para realizar su labor. Pero también dotar al Estado, a las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos de normas jurídicas que establezcan controles y filtros políticos y administrativos que detecten precozmente una posible actuación corrupta para abortarla en sus inicios, con un rígido sistema además de incompatibilidad y de transparencia para los cargos públicos, tanto mientras que están al frente de sus respectivas responsabilidades como durante un tiempo posterior al cese de las mismas. Y, finalmente, una dotación de medios materiales y procesales a la jurisdicción contencioso-administrativa y al Tribunal de Cuentas como vía jurisdiccional



preferente a la penal, que permita determinar responsabilidades, anular actos contrarios a la ley y ejecutar sus decisiones de manera rápida y efectiva.

La reciente dogmática penal española ha mostrado la necesidad de establecer una nítida diferenciación entre aquellas conductas delictivas vinculadas con la función pública en sus diversas manifestaciones y aquellas otras actividades que, conforme a los criterios señalados reiteradamente por la inteligencia policial, presentan caracteres propios del crimen organizado, aunque aparentemente se aparten de comportamientos violentos o gravemente intimidatorios. Esta consideración debe ser tenida en cuenta a la hora de establecer una respuesta institucional suficiente contra una lacra que atenta contra la esencia del sistema democrático, hipoteca el futuro de nuestra sociedad y rompe estrepitosamente la confianza de la ciudadanía en el Estado de Derecho.

Si no se avanzara en cambios legislativos profundos -me estoy refiriendo a una nueva Ley o Código Procesal Penal- se ha de avanzar con cambios legislativos puntuales. Me refiero a la posibilidad legal de adopción de numerosas medidas como son el establecimiento de un estatuto de imputación, la potenciación de la ejecución de las sentencias dictadas en estos asuntos, el establecimiento de un régimen de ejecución rápido y eficaz, inspirándose en el ya previsto para los delitos contra la Hacienda Pública, la incautación de bienes, medidas cautelares personales o reales, formas de publicidad o secreto de la instrucción, uso de agentes encubiertos o de personas *arrepentida* que son propias de la lucha contra el crimen organizado y que debieren ser incluidas sin demora en nuestra arcaica legislación procesal para combatir los supuestos más graves de corrupción en cualquiera de sus manifestaciones y con una mayor eficacia.

Finalmente quiero reiterar el honor y la satisfacción que me produce esta comparecencia ante la Comisión Constitucional del Congreso de los Diputados agradeciendo de antemano su acogida y cuantos comentarios a esta intervención pudieran suscitarse por los Grupos Parlamentarios que escucharé con atención, esperando que sean de utilidad para la tarea que están acometiendo y con la que la Fiscalía está seriamente comprometida.

Muchas gracias.

\*\*\*\*\*