

- . PRESENTE Y FUTURO DEL MINISTERIO FISCAL .-

Conferenciante:
Excmo. Sr. D. Eduardo Torres-Dulce Lifante
Fiscal General del Estado.

Fundación Antares Foro - Sevilla.
4 de diciembre de 2012.



Conferencia impartida por el Excmo. Sr. Fiscal General del Estado, en el foro de opinión y debate “Encuentros 2000”, en su XX aniversario, organizado por la Fundación Antares Foro de Sevilla, con la ponencia “Presente y futuro del Ministerio Fiscal”.

*Club Antares – Sevilla
20:30h – 4 de diciembre de 2012.*

Como máximo responsable del Ministerio Fiscal, constituye para mí una gran satisfacción acudir a foros como éste, ajenos al mundo de la Justicia, y que me permiten acercar a la sociedad la realidad de la Institución que dirijo, así como tomar contacto con el sentir y percepción que se puede tener hacia ella.

Muy probablemente en un foro público e informativo en el que ya han comparecido numerosas personas de la vida pública, económica y social no es el contexto en el que mejor nos desenvolvemos los juristas para hablar de nuestra profesión y quehacer diario, pero es evidente que la presencia del Fiscal General en él responde a la exigencia razonable de que quien asume la responsabilidad de dirigir la institución encargada de velar por la legalidad desde la perspectiva del interés social, responda públicamente de sus proyectos y sus convicciones.

He querido centrar en esa idea, el presente y el futuro del Ministerio Fiscal español, el desarrollo de mi intervención. En ese propósito, el mensaje que hoy quiero transmitir se resume en una idea sencilla: el Ministerio Fiscal español se encuentra, en este momento abriendo la puerta a una renovación profunda, necesaria, y ya demasiado esperada, del modelo de Justicia Penal en nuestro país.

La Constitución aprobada en 1978 concibió al Ministerio Público en torno a una misión concreta, estrechamente anudada a la esencia del Estado de Derecho: la de 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, velando a tal fin por la independencia de los Tribunales y procurando ante ellos la satisfacción del interés social.



El Fiscal General del Estado

Y para el cumplimiento de esa misión la propia Constitución diseñó una maquinaria institucional también muy perfilada: un Ministerio Fiscal que actúa por medio de órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica, y sujeto en todo caso a los de legalidad e imparcialidad.

Pero ha costado instalar esa maquinaria.

El modelo de Justicia en España se consolidó a finales del siglo XIX, cuando la presencia del Fiscal en el proceso penal traía causa directa de su origen histórico, vinculado al interés de la Corona, en un contexto de superación del proceso penal medieval y recepción de la visión humanitaria y positivista que encarnaba la Codificación.

Sin embargo, como es sabido, las condiciones de aquel salto hacia lo que entonces era la modernidad no permitieron la implantación de un sistema acusatorio pleno, en el que la posición del Ministerio Público exigiera, ni entonces ni a lo largo de muchos años, un replanteamiento en profundidad de esa configuración histórica. El Fiscal aparecía en un segundo plano como un *amicus curiae* con facultades de control de la legalidad ("*la inspección de los sumarios*", decía la [Ley de Enjuiciamiento Criminal](#)), en una posición de relativo solapamiento con las funciones del Juez de Instrucción.

El desarrollo económico que España comenzó a experimentar en los años sesenta del pasado siglo, y el cambio sociopolítico que tuvo lugar en los años setenta y ochenta, plasmado en la Constitución democrática, irían marcando sin embargo la necesidad de revisar ese marco institucional.

Fue anidando en los ciudadanos una conciencia clara acerca de la exigibilidad directa de los derechos y garantías que aquella nueva Constitución reconocía. En el proceso penal, y fuera de él. La protección de los menores, de los incapaces y los enfermos, la exigencia de velar por la independencia y la competencia de los Tribunales en todos los órdenes judiciales, los derechos colectivos de los trabajadores en la jurisdicción social, la participación en órganos colegiados de control o dirección de la policía judicial, y un sinnúmero de responsabilidades añadidas, fueron así acumulándose de manera novedosa al papel de *garante de las garantías* que el texto constitucional había atribuido al Fiscal.



Y de este modo surge, en el centro del debate jurídico, la preocupación por situar al Fiscal en una posición de imparcialidad *real* a la hora de interpretar y aplicar la Ley. Su vinculación histórica con el Poder Ejecutivo, heredera de aquella originaria dedicación a los intereses de la Corona, se había arrastrado hasta un pasado no tan lejano. Hasta 1967 la ley definía al Ministerio Público como "órgano de representación del Gobierno" ante la Justicia, y desde entonces lo identificó como "órgano de comunicación" del Ejecutivo con los Tribunales; definición que perduraría hasta la entrada en vigor de nuestro actual Estatuto de 1981. Esa inercia institucional explica una percepción de *desconfianza* hacia el Fiscal, sobre todo en el terreno penal, a la hora de decidir qué se investiga y qué no, y cómo se investiga. Algunos aspectos del propio esquema constitucional, como el sistema de designación del Fiscal General del Estado, a propuesta del Gobierno, unido al principio de dependencia jerárquica que rige en el interior de la institución eran, en ese mismo contexto histórico, una fuente de reticencias.

Con todo, la Constitución avanzaba por el camino correcto, proclamando no sólo la imparcialidad del Ministerio Público, sino también su autonomía orgánica y funcional, ubicándolo además sistemáticamente en el Título dedicado al Poder Judicial, lo que tuvo su desarrollo legal en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal de 1981 y la [Ley Orgánica del Poder Judicial](#) de 1985. En ambas leyes se decía de manera expresa que "*El Ministerio Fiscal, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, ejerce su misión por medio de órganos propios, conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad*".

Pero la mera proclamación de principios no era suficiente. De ahí que a lo largo de estos años de democracia fueran tomando cuerpo una serie de reivindicaciones asociativas, de formulaciones doctrinales, de acuerdos políticos e incluso de decisiones parlamentarias, que se justificaban en el propósito de fortalecer la autonomía, y a través de ella, la imparcialidad del Ministerio Fiscal, como base y al mismo tiempo como garantía de esa presencia social más activa. Un Fiscal comprometido, a través de la ley, y exclusivamente dentro de la ley, con el avance y la transformación social.

El último cambio experimentado, y precisamente dirigido a garantizar la imparcialidad, es el sistema de nombramiento del Fiscal General del Estado, haciendo intervenir al Parlamento; la fijación de un plazo determinado para su mandato, objetivando legalmente una serie de causas tasadas de cese, con el fin de sustraerlo a la mera voluntad del Gobierno, o la singularización presupuestaria de



las partidas dedicadas al Ministerio Público dentro del conjunto de la Administración de Justicia, si bien con las limitaciones que más adelante expondré.

Pero más allá de esas importantes modificaciones institucionales se han introducido novedades en el plano organizativo y funcional que pueden resumirse en dos grandes decisiones estratégicas: la asimilación del principio de especialización del trabajo como criterio organizativo, y al renovación del territorial de la Fiscalía para facilitar un mejor servicio a los ciudadanos.

También se ha fortalecido la presencia y la actividad de las grandes fiscalías especializadas centrales: la Fiscalía de la Audiencia Nacional, con su relevante papel en materia antiterrorista, la Fiscalía Antidroga, y la Fiscalía Anticorrupción, que amplía sus objetivos a los grandes fenómenos de criminalidad organizada.

Junto a una mayor especialización de los fiscales hay otro factor que va encaminado a la adaptación del fiscal a la actual realidad social y es el de orden territorial. Se trata de llegar a todos los ciudadanos, para que todos los ciudadanos puedan llegar al Fiscal, sin que, por otra parte, eso pueda suponer una atomización de nuestra organización interna y unitaria, que resultaría incompatible con la unidad de actuación. Por ello, se ha sumado a la a la tradicional organización de Fiscalías provinciales unidades de ámbito más reducido, las Fiscalías de Área y Secciones Territoriales, que precisamente buscan la proximidad con los núcleos de población más significativos o más aislados de las sedes provinciales.

Pese a esta evolución, el Ministerio Fiscal, al igual que otras Instituciones públicas, no puede sustraerse a la realidad. Vivimos tiempos de cambios, de pérdida de certezas que tienen su causa en que modelos de convivencia o de regulación social comienzan a mostrar evidentes señales de fatiga e impotencia, los cuales se han precipitado y agudizado por la profunda crisis económica.

Estos efectos se sienten, en mayor o menor medida, en todos los ámbitos de la vida pública y, especialmente, en la Administración de Justicia como pieza esencial del Estado de Derecho, en tanto que se tiene que enfrentar a diario con los devastadores efectos de la crisis, debiendo dar respuesta, en ocasiones, con instrumentos legales que no se adaptan a estas nuevas situaciones y con una mayor escasez de recursos.



La Justicia española se enfrenta, a consecuencia de una curiosa evolución histórica, o quizá a consecuencia de la falta de evolución, a una situación seriamente contradictoria. Disponemos de un enorme aparato funcional que arroja cifras completamente desproporcionadas que asustan a cualquier observador, especialmente a aquellos que no viven su día a día. Casi cuatro millones y medio de procedimientos penales por delito (4.252.214), más una enorme cantidad de juicios de faltas (812.000) que desbordan la Justicia Penal y abarcan en torno a tres cuartas partes del volumen total de actividad de los Juzgados y Tribunales de todos los órdenes jurisdiccionales.

Ese volumen de trabajo, superior con mucho al de cualquier país europeo, a pesar de que España tiene un nivel de criminalidad real muy inferior al de la mayoría de esos países, exige permanentemente más recursos humanos y materiales. Más jueces, más fiscales, más funcionarios, nuevos procedimientos de gestión, carísimos sistemas informáticos, inversiones en inmuebles, etc. Una dotación de medios, especialmente costosa en épocas de crisis, en las que además aumenta la litigiosidad, que sin embargo acaba siendo insaciablemente engullida por una maquinaria que, a medida que incrementa su capacidad de producir, parece incrementar el trabajo que genera.

Sin embargo, si cambiamos de perspectiva y en lugar de fijarnos en cómo funciona la máquina, nos detenemos a comprobar qué está produciendo, surge, como decía, una sorprendente contradicción. De esos cuatro millones y medio de procedimientos, sólo llegan a la fase de acusación 304.000. Y de los juicios a los que dan lugar esas acusaciones, más de la mitad concluyen con una conformidad.

Es decir, que el resultado de ciento treinta años de vigencia de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y de todos los procesos de reforma y de modernización acometidos en las últimas décadas se traduce en un 3 por ciento de productividad: de 4,5 millones de casos, algo más de trescientos mil acaban teniendo una respuesta penal en forma de sentencia y, de ellos, sólo 150.000 requieren, de verdad un juicio plenario con todas las garantías.

Creo que no es difícil imaginar cuál sería el destino de cualquier fábrica que sólo llegase a terminar el tres por ciento de las unidades de producción que entran en la cadena de montaje.



Deberíamos preguntarnos, por tanto, qué estamos haciendo y por qué lo estamos haciendo así.

El primer dato que hay que tener en cuenta es que no menos de un tercio de esos procedimientos que inundan los Juzgados son sencillamente ficticios. Es decir, el fruto estrictamente burocrático de un sistema de registro e incoación de expedientes que supone, por ejemplo, que cualquier hecho que accede a un juzgado de guardia o a un decanato, aunque ni remotamente sea constitutivo de delito, da lugar a una operación de registro informático, a la incoación formal de un procedimiento judicial, a que un Juez tenga que firmar una resolución motivada de archivo, un Fiscal tenga que revisarla y ponerle el visto, y en su caso se pueda producir incluso un recurso. Esto sin contar los casos en que meramente se multiplican los asuntos como consecuencia del manejo material de papeles que en realidad corresponden a un mismo hecho: por ejemplo, en el accidente de tráfico que da lugar a una denuncia de un particular, un atestado y tantos partes médicos como heridos haya, pueden generar tres, cuatro, cinco o más procedimientos judiciales, cada uno de los cuales seguirá el cauce burocrático que acabo de describir.

En todos esos supuestos, a los que se dedica gran parte del tiempo de la Administración de Justicia, del esfuerzo de los profesionales del Derecho y de los recursos presupuestarios de los que disponemos, ni siquiera se llega al inicio material y verdadero de un proceso penal, es decir, a la confrontación de un ciudadano con el Estado que trata de exigirle responsabilidades por un delito.

Cualquier persona, y especialmente aquellas que son ajenas a este mundo, podría concluir que es un sistema falto de racionalidad en el empleo y administración de los escasos recursos de los que dispone.

En resumen, el sistema procesal español, que en el año 1882, a través de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, comenzó a asumir los valores del derecho de defensa, de la independencia judicial, de la separación de la función de acusar y juzgar, de los derechos del imputado, ha sufrido después una evolución irregular y accidentada, parcheada por reformas que, con otros objetivos distintos, han quebrado ese espíritu originario y nos han alejado peligrosamente del modelo de Justicia penal hacia el que han ido confluyendo todos los países de nuestro entorno, con los que sin embargo tenemos que cooperar, y cuya cooperación necesitamos de forma imperiosa para hacer Justicia en un mundo irreversiblemente global.



El actual modelo procesal ha llegado a una situación límite, se ha convertido en un pozo insondable capaz de atrapar todos los recursos que se pongan a su disposición, sin que ese crecimiento constante se traduzca en la oferta a los ciudadanos de un servicio perceptiblemente mejor. Al contrario, cuanto más hemos crecido, y mayor ha sido la presencia de la Justicia en la sociedad, peor ha sido la valoración que merece nuestra tarea a sus destinatarios. Curiosamente lo contrario de lo que ha sucedido con otras instituciones, como las Fuerzas Armadas o las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que sí han experimentado profundas transformaciones estructurales y funcionales, y que a partir de esas transformaciones han conseguido que su tarea sea muy bien valorada por los españoles.

Los ciudadanos comienzan a percibir que los incidentes, los errores, los fallos, los conflictos, no son anomalías ajenas al sistema, sino en buena medida fruto de su propia naturaleza obsoleta y extraña a la realidad social de nuestros días.

El anómalo sostenimiento de un modelo preconstitucional, concebido para una España rural, aislada y semianalfabeta, que quería dar el salto a la modernidad, nos dificulta mucho no sólo el buen funcionamiento cotidiano de nuestra Justicia, casi milagroso con esos vetustos instrumentos, sino también la cooperación transnacional sin la que la Justicia es hoy sencillamente una mera apariencia.

Una Justicia abrumada por la sobrecarga de trabajo que, en una proporción descomunal, consiste en practicar mecánicamente diligencias que sólo sirven para repetir lo que ya hizo la policía, o que nadie ha pedido, puesto que ni la acusación ni la defensa tienen interés en su resultado, no puede ser -y menos en tiempo de crisis- objeto de inversiones que sólo servirían para consolidar el caos. Invertir en lo disfuncional es desinvertir, retroceder, y no avanzar, posponer la solución prolongando la agonía del enfermo, que cada vez presentará una imagen más patética.

El debate sobre la modernización de la Justicia penal no puede seguir centrado en la pugna pueril acerca de si está mejor dotado para dirigir las investigaciones el Juez cuya independencia valoramos mucho hasta que empieza a hacer cosas que no nos gustan, o el Fiscal sospechoso de parcialidad hasta que su actuación nos beneficia. Los derechos de los ciudadanos no pueden fiarse a la buena fe, al carisma o a la confianza personal que nos ofrezca una determinada



persona, y mucho menos un cuerpo de funcionarios públicos, en lugar de fijar un sistema de garantías basado, precisamente, en la interacción, en el control cruzado y en la exacta delimitación de funciones de cada uno de los intervinientes en el proceso.

Los españoles que hemos conquistado por nuestro propio esfuerzo colectivo una democracia respetada en todo el mundo, no podemos derrochar ese capital conservando -o empeorando- un régimen de recursos contra las resoluciones judiciales que, además de producir un efecto paralizante, sin verdadera utilidad para los derechos de nadie, le está suponiendo a España una condena detrás de otra en el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y en el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Los ciudadanos de este país no se merecen la inseguridad jurídica que supone que los requisitos para registrar su domicilio o intervenir su teléfono no estén en la ley, sino que haya que estudiarse una veintena de sentencias del Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional para, más o menos, averiguarlos. O que lo que es delito en un sitio no lo sea en otro, o sea un delito distinto, porque con el vigente sistema de casación penal la función unificadora de la doctrina del Tribunal Supremo sólo abarca unos pocos tipos penales, y deja fuera la mayor parte de las infracciones estadísticamente más frecuentes.

A partir de la Constitución ha sido posible renovar todas las leyes procesales, todas, menos la que más falta hace. Por todo lo que acabo de decir, y por más razones, pero sobre todo porque es la que toca la médula de nuestras libertades, de nuestros derechos fundamentales, de nuestra seguridad personal y colectiva. No es una cuestión de política, ni de reparto de poderes, ni de protagonismos. Es un problema de Estado, del Estado de Derecho, de todos, porque a todos nos alcanza. Hace falta un cambio.

Este cambio se ha de concretar en la consolidación de los principios constitucionales que rigen su organización y funcionamiento, y que deben traducirse en la puesta en práctica, real y efectiva, de esos principios.

Uno de ellos es el de la autonomía del Ministerio Fiscal, fundamental si se cumple el propósito de atribuirle la instrucción. El Fiscal ha de ser imparcial en la interpretación de la ley, y para serlo necesita romper amarras con todos los Poderes. La vinculación histórica del Ministerio Fiscal al Gobierno queda superada por el enunciado del artículo 124 de la Constitución, que marca los



cuatro puntos cardinales de su camino en democracia: legalidad, imparcialidad, unidad de actuación y dependencia jerárquica. Es decir, interpretación y aplicación imparcial de las leyes; la dependencia jerárquica como instrumento de una unidad de criterio en la actuación de todos los fiscales y que constituye la garantía última de la igualdad de los ciudadanos ante la ley.

El Fiscal español del siglo XXI, de la segunda década del siglo XXI, no puede seguir inmerso en el debate sobre su naturaleza o su capacidad de actuar con imparcialidad y con autonomía, debate que arrancó hace ya unos treinta años. Simplemente es el punto de partida hacia el que se ha de proyectar el futuro de esta institución.

Hay tres aspectos concretos, pero a la vez fundamentales, de ese ejercicio de inmersión en el siglo XXI, de ese viaje al futuro del Ministerio Fiscal.

El primero de ellos, absolutamente clave, es el de la formación de los Fiscales. En el que, como ya está sucediendo, en el marco de la concepción de la autonomía del Ministerio Fiscal, es la propia Institución la que está fijando sus necesidades y objetivos, tanto en la formación de los Fiscales recién ingresados en la Carrera como en la del resto de los profesionales que la integran, a fin de ir dando respuesta a las nuevas necesidades que va planteando la realidad de nuestra Sociedad. Dentro de este objetivo está la necesidad de satisfacer una mayor especialización, no sólo dentro del Derecho Penal, sino también en aquellos otros campos del Derecho en los que tenemos presencia los Fiscales.

Los requerimientos del Derecho Penal de nuestros días incluyen el dominio de materias muy complejas, que exigen un esfuerzo extremo de especialización, descartando cualquier posibilidad de sostener la idea del jurista omnisciente. Los Fiscales no podemos defender bien el interés general si nos tenemos que enfrentar a adversarios jurídicos mejor preparados que nosotros, o no somos capaces de analizar los problemas a la luz del mejor nivel de conocimientos disponible.

Los objetivos estratégicos que dan cuerpo a nuestra unidad de actuación exigen preparar a los Fiscales para el desempeño de tareas cada vez más diversas y más complejas. El imprescindible desarrollo de la especialización en aquellas materias que exigen un conocimiento intenso y un cuidado especial solo es posible si somos capaces de articular y mantener en el tiempo un alto nivel de formación



actualizada que, a su vez, permita ir incorporando a las nuevas promociones de Fiscales, para prevenir una esclerosis del sistema.

Es claro que el esquema formativo seguido hasta ahora, no ha ido al ritmo de cambio y modernización experimentado por el Ministerio Público en los últimos lustros. Si la formación es siempre el cimiento sobre el que se construye el futuro, el futuro del Ministerio Fiscal exige hoy un replanteamiento a fondo de su sistema de formación. Hay que hacerlo con prudencia pero sin miedo.

La necesidad de formación continuada para la Carrera Fiscal es esencial, ya que el fuerte contenido técnico de la Ciencia del Derecho, los frecuentes cambios legislativos a que se ve sometido el ordenamiento, la incorporación de España a un nuevo marco legal internacional con la consiguiente entrada en nuestro ordenamiento de todo un cuerpo legal y doctrinal que hasta hace unos años nos era completamente extraño; y, en definitiva, la vitalidad de la sociedad española y el permanente desarrollo de las ciencias y la técnica provoca la constante aparición de nuevos conflictos jurídicos, algunos de los cuales eran impensables hace unos años, y muestra, que la necesidad de formación y reciclaje permanente no puede ser cubierta exclusivamente por la simple experiencia profesional.

Si al Fiscal le viene encomendada la función de defender la legalidad y los derechos de los ciudadanos, cualquier esfuerzo en la línea de dotarle de una mayor preparación traerá, como efecto inmediato, una mejor defensa y protección de esos intereses, una mayor satisfacción del interés social, y en consecuencia, una efectiva profundización en el desarrollo y asentamiento de ese estado Social y Democrático.

La imagen del sabio jurista conocedor en profundidad de todos y cada uno de los aspectos del ordenamiento jurídico es hoy una realidad inalcanzable. La progresiva normativización de la vida social llevada a cabo por un Estado que ha entrado a regular la práctica totalidad de los campos en que ésta se desarrolla, unido al enorme crecimiento y diversificación que ha sufrido la ciencia del Derecho hacen que sea necesario optar por un modelo de formación que tienda a crear Fiscales especialistas en determinadas materias, como única posibilidad de dar una respuesta a la demanda social ajustada a las exigencias de la misma.

Algo similar sucede con otro factor clave de la autonomía del Ministerio Público, que es el de la singularización presupuestaria. Esta cuestión



trae causa de una reforma legal del año 2003, que fue concretada y mejorada en la reforma de 2007. Si el Ministerio Fiscal debe actuar con imparcialidad, y si para garantizarla la propia Constitución establece que actuará mediante órganos propios, parece obvio que debe contar con cierta seguridad a la hora de planificar y determinar la actuación de esos órganos. La autonomía funcional y orgánica no es posible sin una clara delimitación de los recursos de los que el Ministerio Fiscal dispone para ejercer sus funciones. Hasta la fecha ha existido un enorme desequilibrio entre las inversiones en el conjunto de la Administración de Justicia y el Ministerio Fiscal, tanto por parte del Gobierno Central como de las Comunidades Autónomas. Desequilibrio que ha de desaparecer si finalmente sale adelante, como así espero, la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en la que se atribuirá la instrucción de los procedimientos al Fiscal.

El tercer aspecto, y que viene a ser el reto principal del Ministerio Fiscal en este tiempo, es dar estricto cumplimiento a su obligación constitucional de satisfacer el interés social. Por eso es preciso mantener e incrementar el impulso desarrollado en los últimos años para poner en pie áreas de especialización que precisamente buscan acercarse con solvencia jurídica y con eficacia a los problemas reales de los ciudadanos. El objetivo es atender a todos como la ley exige que sean atendidos, y llegar a donde la Constitución quiere que llegue el Fiscal. Para eso necesitamos, desde luego, la confianza de los propios ciudadanos y también una decisión firme y efectiva de apuesta por la autonomía del Ministerio Público.

Un interés que, en la sociedad democrática moderna, ya no se identifica necesariamente con el interés general, legítimamente definido a través de la política, sino que es un concepto más amplio, más extenso y más plural, que emana de la propia convivencia ciudadana y evoluciona con ella, y cuya satisfacción, no por casualidad, encomienda explícitamente al Fiscal, en el ámbito de sus competencias, el art. 124 de la Constitución.
