



Estrasburgo, 21 de octubre de 2008

CCPE(2008)3

CONSEJO CONSULTIVO DE FISCALES EUROPEOS (CCPE)

**Informe N° 3(2008)
del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE)**

sobre

**“EL PAPEL DEL MINISTERIO PÚBLICO
FUERA DEL ÁMBITO DE LA JUSTICIA PENAL”**

adoptado por el CCPE en su 3ª reunión plenaria
(Estrasburgo, 15 a 17 de octubre de 2008)

I. INTRODUCCIÓN

1. El Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE) fue creado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 13 de julio de 2005 con el encargo de emitir informes sobre asuntos relacionados con el ministerio público y promover la aplicación efectiva de la Recomendación Rec(2000)19 del 6 de octubre de 2000 acerca del papel del ministerio público en el sistema de justicia penal (en adelante “la Recomendación”).¹
2. El presente informe ha sido elaborado de conformidad con el Programa Marco de Acción General para el Trabajo del CCPE, adoptado por el Comité de Ministros del Consejo de Europa el 29 de noviembre de 2006.² El CCPE recibió asimismo por parte del Comité de Ministros instrucciones de recabar información acerca del funcionamiento de los ministerios públicos en Europa.³
3. La Recomendación describe la misión de los fiscales y las fiscalías así como los principios básicos que rigen su actuación en el sistema de justicia penal, pero no se refiere a su papel fuera de él. Sin embargo, en la mayoría de los Estados miembros las misiones encomendadas al ministerio público también abarcan, en grados variables, ciertas competencias, de tipo jurisdiccional o no, fuera del ámbito de la justicia penal.
4. Existe en Europa una amplia variedad de sistemas en lo relativo al papel del ministerio fiscal, derivados de las distintas tradiciones jurídicas e históricas.⁴ Corresponde a los Estados miembros definir su estructura legal y su funcionamiento, siempre y cuando respeten plenamente los derechos humanos y libertades fundamentales, el principio del Estado de derecho y sus obligaciones internacionales, incluyendo las derivadas del Convenio Europeo para la protección de los Derechos humanos y de las libertades fundamentales (en adelante “el Convenio”). La legislación nacional de cada Estado miembro determina el papel de la fiscalía y el alcance de sus competencias, incluyendo la protección de los derechos humanos y del interés general. La existencia o inexistencia de funciones del ministerio público fuera del ámbito penal, así como su extensión, están estrechamente relacionadas con la herencia cultural, las tradiciones jurídicas y la historia constitucional de las naciones.⁵
5. Para la elaboración del presente informe, el CCPE ha adoptado como principal punto de referencia la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante “el Tribunal”) y tenido en particular consideración los objetivos del Consejo de Europa, el principio del Estado de derecho y el desarrollo de la identidad y la diversidad cultural de

¹ El Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos constituyen principios básicos para los fiscales en tanto que “...*autoridad pública encargada de velar, en nombre de la sociedad y del interés general, por la aplicación de leyes cuya vulneración comporta una sanción de tipo penal, teniendo en cuenta tanto los derechos individuales como la necesaria eficacia del sistema de justicia penal*”. La Recomendación no se refiere de forma expresa a los cometidos fuera del ámbito penal de los fiscales, aunque reconoce implícitamente en su primer artículo, tal y como se indica en la Exposición de Motivos que “*en determinados países puede haber importantes tareas que son confiadas a los fiscales, en el ámbito del derecho civil y mercantil, por ejemplo*”.

² El Programa Marco de Acción General para el Trabajo del CCPE no pasaba por alto esta situación al tener en cuenta que “*Las responsabilidades de los fiscales en Europa varían considerablemente debido a las diferencias existentes en su estatuto legal y en el papel que desempeñan en el sistema judicial de los Estados miembros del Consejo de Europa... las siguientes posibles funciones de los fiscales se podrían abordar ya sea mediante el estudio de su ejercicio (poderes y limitaciones previstas en la ley y en la práctica) en los Estados miembros del Consejo de Europa o mediante la elaboración de un informe (por ejemplo sobre la necesidad de elaborar directrices o normas sobre su ejercicio)*”.

³ Véase CCPE (2006)05 rev final. Mandato del CCPE para 2007-2008, véase CCPE (2006)04 rev final.

⁴ *Ibid.* Véase también CPE (2008)3.

⁵ Conferencia de Budapest: “*La Conferencia destacó nuevamente la variedad de sistemas existentes de ministerio público a este respecto, a results de las distintas tradiciones existentes en Europa*”, Véase CPGE (2005)Concl.

Europa. En su jurisprudencia, el Tribunal se refiere a vulneraciones del Convenio relacionadas con responsabilidades de los fiscales fuera del ámbito penal y hace hincapié en la exigencia de procedimientos adecuados.⁶ También se han tenido en cuenta la Recomendación 1604 (2003) de la Asamblea Parlamentaria sobre la función del Ministerio Público en una sociedad democrática que se rija por el principio del Estado de derecho⁷ y la correspondiente respuesta del Comité de Ministros.⁸

6. Ya desde sus primeras consideraciones, los fiscales generales de Europa eran conscientes de que *“la intervención del ministerio público más allá del ámbito penal sólo podía justificarse por su responsabilidad general de ‘velar en nombre de la sociedad y del interés general por la aplicación de la ley’, tal como se refleja en la Recomendación n° R (2000) 19, y que tales responsabilidades no pueden ir en detrimento del principio de separación de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, ni del hecho de que en última instancia, correspondía a los tribunales competentes, y solo a ellos, resolver los conflictos después de escuchar a ambas partes.”*^{9 10}
7. Tras la conclusión de la Conferencia de Bratislava de examinar las atribuciones de los fiscales fuera del ámbito penal, el punto de partida fue el reconocimiento por parte de la Conferencia de Celle de que *“... en la mayoría de los sistemas judiciales los fiscales también tenían responsabilidades, a veces importantes, en los ámbitos civil, mercantil, social y administrativo e incluso la responsabilidad de supervisar la legalidad de las decisiones del gobierno”*.¹¹ Sin embargo, la misma Conferencia reconoció también la ausencia de directrices internacionales sobre la cuestión y encargó a la Mesa que presentara un documento de reflexión en la siguiente sesión plenaria.
8. A continuación, se presentó en la Conferencia de Budapest de 2005 un documento de reflexión¹² en el que se resumen y evalúan las respuestas a un cuestionario preparado por la Mesa y que sirvió como primer análisis de las actividades de los fiscales fuera del ámbito del derecho penal. En base a dicho análisis, el CPGE celebró unas sesiones cuyas conclusiones constituyeron las primeras consideraciones de ámbito europeo acerca de la cuestión. Dicha Conferencia *“concluyó que este tema, importante y complejo, merecía ser objeto más adelante de un examen más detenido”*.¹³
9. La Conferencia de Moscú (2006) concluyó que *“podrían estudiarse las mejores prácticas abordadas durante la Conferencia con relación a la protección eficaz de las personas por parte de las fiscalías... en ámbitos dentro de su competencia externos al derecho penal, con miras a la posible aplicación de dichas experiencias positivas por parte de los Estados miembros en los que el ministerio público tiene tal potestad”*.¹⁴
10. La Conferencia de Fiscales Generales de Europa (San Petersburgo, 2008) subrayó *“la creciente necesidad en nuestras sociedades de proteger eficazmente los derechos de los*

⁶ Véanse por ejemplo los casos *Brumarescu c. Rumanía* (28342/95), *Nikitin c. Rusia* (50187/99), *Grozdanoski c. FYR Macedonia* (21510/03), *Rosca c. Moldavia* (6267/02), *LM c. Portugal* (15764/89), *P. c. República de Eslovaquia* (10699/05).

⁷ Texto adoptado por el Comité Permanente actuando en nombre de la Asamblea el 27 de mayo de 2003.

⁸ Véase doc. CM/AS(2004)Rec1604 final, 4 de febrero de 2004.

⁹ El CCPE también ha tenido en cuenta los documentos de trabajo y las conclusiones de varias sesiones de la Conferencia de Fiscales Generales de Europa (CPGE), por ejemplo la 4ª (Bratislava, República de Eslovaquia, 1-3 junio de 2003), en la que por primera vez el tema fue propuesto para su debate en el transcurso de la siguiente conferencia; la 5ª (Celle, Baja Sajonia, Alemania, 23-24 de mayo de 2004) en la que se examinó la cuestión; la 6ª (Budapest, Hungría, 29-31 de mayo de 2005) en la que se sometió a debate el primer informe sobre el tema, que quedó abierto para un ulterior análisis; la 7ª conferencia (Moscú, Federación Rusa, 5-6 de julio de 2006) y la Conferencia de Fiscales Generales de Europa (CPGE), celebrada en San Petersburgo (Federación Rusa, 2-3 de julio de 2008), que se dedicó por entero a la cuestión.

¹⁰ Conferencia de Celle, véase CPGE (2008) Concl.

¹¹ Véase doc. CPGE (2004) Concl.

¹² Véase doc. CPGE (2005)02.

¹³ Véase CPGE (2005) Concl.

¹⁴ Véase doc. CPGE (2006), 6 de julio de 2006, apartado 7.

grupos vulnerables, en particular los niños y jóvenes, los testigos, las víctimas, las personas discapacitadas, así como los derechos económicos y sociales de la población en general. Expresó la opinión de que los fiscales pueden desempeñar un papel crucial en este sentido y que la creciente participación del Estado en la solución de problemas actuales como la protección del medio ambiente, los derechos de los consumidores o la salud pública puede conllevar una ampliación del ámbito de actuación del ministerio público”¹⁵.

11. El CCPE hizo suyas las consideraciones de la Conferencia de Fiscales Generales de Europa. El primer cuestionario fue enmendado por la Mesa del CCPE durante su tercera reunión en Popowo (Polonia, 4-5 de junio de 2007) a fin de obtener un estudio detallado. Partiendo de las respuestas de cuarenta y tres Estados miembros¹⁶ al cuestionario enmendado en Popowo, se redactó y presentó un nuevo informe detallado en la Conferencia de San Petersburgo.¹⁷ Esta última formuló varios requisitos especiales para las competencias no penales,¹⁸ que se recogen en el presente informe.
12. Por otra parte, durante la preparación de este informe se tuvieron en cuenta ciertos documentos adoptados por otros organismos y organizaciones internacionales, entre ellas las Naciones Unidas¹⁹ y la Comunidad de Estados Independientes.²⁰
13. El objetivo del presente informe es, partiendo del trabajo realizado con anterioridad por la CPGE, en las sesiones del CPE y por el CCPE, definir el estatuto, las competencias, las prácticas y experiencias fructíferas del ministerio público de la mayor parte de los Estados miembros del Consejo de Europa en su actuación fuera del ámbito del derecho penal y sacar algunas conclusiones encaminadas a desarrollar y mejorar dicha actuación. La redacción del informe también ha mostrado la necesidad de considerar en futuros trabajos la pertinencia de los principios de la Recomendación para las competencias del ministerio público fuera del ámbito penal.

II. SITUACIÓN ACTUAL

14. Teniendo en cuenta las respuestas al cuestionario, las conclusiones de la CPGE y las sesiones del CPE, el CCPE llegó al siguiente resumen de la situación actual en Europa en lo que respecta a las atribuciones del ministerio fiscal fuera del ámbito penal.
15. Cabe identificar dos grandes grupos de Estados miembros: aquellos en los que el ministerio público no tiene competencias fuera del ámbito de la justicia penal y aquellos en los que el ministerio público tiene ciertas o incluso amplias facultades fuera del ámbito penal.
16. En la mayor parte de los Estados miembros del Consejo de Europa el ministerio público tiene como mínimo algunas tareas y funciones fuera del sistema de justicia penal.²¹ Los

¹⁵ Conferencia de San Petersburgo, véase CPE (2008) 3.

¹⁶ El cuestionario abarcaba los tipos de competencias no penales, su origen, el papel de los fiscales, el uso efectivo de dichas competencias y cuáles eran las más importantes, las reformas previstas, tipologías de organización de las fiscalías, poderes especiales y facultad decisoria eventualmente otorgada a los fiscales, así como la jurisprudencia pertinente del Tribunal Europeo y de los tribunales constitucionales de los Estados miembros.

¹⁷ Véase el informe del profesor Andras Zs.Varga en CCPE-Bu (2008) 4 rev.

¹⁸ Véase doc. CPE (2008)3, apartado 8.

¹⁹ Véase la Resolución 17/2 "Fortalecimiento del Estado de derecho mediante la mejora de la integridad y capacidad del ministerio público", adoptada por la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal de las Naciones Unidas (UN doc. E / 2008/30) y las Normas de responsabilidad profesional y Declaración de los deberes y derechos fundamentales de los fiscales, aprobadas por la Asociación Internacional de Fiscales en 1999 y que figuran en anexo a dicha Resolución.

²⁰ Véase la Ley orgánica sobre el ministerio fiscal aprobada por la Asamblea Interparlamentaria de Estados miembros de la CEI el 16 de noviembre de 2006.

²¹ Albania, Armenia, Austria, Azerbaiyán, Bélgica, Bulgaria, Croacia, República Checa, Chipre, Dinamarca, Francia, ARY Macedonia, Alemania, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Liechtenstein, Lituania,

ámbitos de competencia son variados e incluyen, entre otros, el derecho civil, el derecho familiar, el derecho laboral, el derecho administrativo, el derecho electoral, así como la protección de los derechos medioambientales, sociales y los de grupos vulnerables como menores, discapacitados y personas con muy de bajos ingresos. En algunos Estados miembros los fiscales pueden tener mayores competencias y carga de trabajo en estos ámbitos que en el sistema de justicia penal. En cambio, las fiscalías de algunos Estados declaran que sus competencias en este campo no son muy importantes o en la práctica solo las ejercen muy raramente.²²

17. En algunos Estados miembros el ministerio público carece de competencias que no sean del ámbito penal.²³
18. En materia civil, las competencias pertenecen a diferentes campos del derecho, como el derecho civil, familiar, laboral, mercantil, medioambiental o social. Se trata de competencias relacionadas, por ejemplo, con la nulidad del matrimonio, la declaración de defunción, la negación de la paternidad o la anulación de la adopción, el internamiento de personas en establecimientos sanitarios, la limitación de la capacidad jurídica, la protección de los derechos del niño, la revocación de administradores o la disolución de sociedades, los derechos patrimoniales y la defensa de los intereses del Estado, la privatización, la indemnización por daños causados por el sistema judicial, el control del ejercicio de ciertas profesiones reguladas, la disolución de asociaciones civiles, la declaración de vulneración de normativas laborales o sociales o la gestión del medio natural. Además, en algunos Estados, los fiscales pueden actuar como representantes del Estado al emprender acciones legales, por ejemplo presentar una demanda judicial por daños causados a los bienes públicos.
19. En algunos Estados miembros, el ministerio fiscal no solo protege los intereses legales y derechos de una o de varias personas, sino que actúa ante una vulneración de derechos que afecta a muchas personas al mismo tiempo. Esta competencia de control de la aplicación de las leyes y de la legalidad de los actos jurídicos dictados por órganos de la administración estatal y local convierte al ministerio público en un instrumento efectivo de protección de los derechos y libertades de amplios grupos de personas o del público en general.
20. Existen dos particularidades comunes en las situaciones relacionadas con funciones de derecho público. En todos aquellos países donde los fiscales tienen competencias para controlar la actividad de los órganos de la administración, también están facultados para iniciar acciones judiciales contra las decisiones de dichos órganos. En algunos casos, el ministerio fiscal tiene derecho a emitir dictámenes sobre proyectos de ley relativos a, por ejemplo, la estructura del poder judicial, las normas procesales o el derecho sustantivo. Algunos ministerios fiscales han recibido competencias especiales, por ejemplo, en materia de decisiones administrativas: emisión de dictámenes jurídicos sobre proyectos de ley; petición de mediación obligatoria o acuerdo extrajudicial antes de emprender cualquier otra acción judicial contra el Estado; control del cumplimiento de las normas aplicables a las detenciones; seguimiento y control de la aplicación de las leyes; acciones de advertencia, protesta o impugnación, con o sin poder de suspensión de la ejecución, contra una decisión dictada por una determinada autoridad administrativa; moción basada en una excepción de inconstitucionalidad; impugnación de la validez de una elección o un referéndum; asistencia a sesiones del Gabinete y pertenencia a comisiones parlamentarias de investigación. En algunos países, los fiscales ejercen determinadas labores consultivas en el ámbito del derecho civil, administrativo, laboral o social, aunque

Luxemburgo, Moldavia, Mónaco, Montenegro, Países Bajos, Polonia, Portugal, Rumanía, Federación de Rusia, San Marino, República Eslovaca, Eslovenia, España, Turquía, Ucrania.

²² Albania, Austria, Azerbaiyán, Dinamarca, Alemania, Grecia, Irlanda, Italia, Liechtenstein, Luxemburgo, Moldavia, San Marino, Eslovenia.

²³ Estonia, Finlandia, Georgia, Islandia, Malta, Noruega, Suecia, Suiza y en los sistemas judiciales del Reino Unido.

en tal caso su único cometido puede ser la emisión de dictámenes con carácter consultivo.

21. En el capítulo del derecho procesal, algunas competencias de los fiscales se limitan a la interposición de demandas judiciales (lo cual es típico de sus atribuciones en materia de derecho civil pero también es válido para ciertas competencias de derecho público). En otros casos, generalmente en el ámbito del derecho público, las competencias se ejercen directamente fuera del ámbito judicial (impugnaciones, advertencias, exámenes, entre otras) con la posibilidad de acudir a los tribunales por parte de las partes interesadas. En algunos países, a fin de evitar la saturación de casos en los tribunales, se ha dado a los fiscales capacidad de decisión para ciertas demandas presentadas por particulares, con la posibilidad de que la parte en cuestión acuda a los tribunales.
22. Toda demanda judicial, independientemente de las normas procesales aplicables (las que rigen procedimientos del orden civil o las específicas del orden contencioso administrativo), se ajusta necesariamente a un procedimiento en el que el fiscal actúa como una de las partes. Ningún ministerio público ha notificado la existencia de facultad o autoridad especial alguna otorgada a los fiscales cuando intervienen como parte actora en un procedimiento civil; tienen los mismos poderes que las demás partes. Su posición no es exclusiva: el proceso también puede ser iniciado por otras personas interesadas. En estos casos los fiscales no tienen ninguna facultad en absoluto de tomar decisión alguna con respecto al fondo del asunto, sus decisiones se refieren únicamente al inicio de las actuaciones mediante la presentación una demanda civil ante el tribunal.
23. En prácticamente todos los países donde el ministerio público tiene competencias fuera del ámbito penal, los fiscales están facultados para instar un nuevo proceso judicial y para utilizar las vías de recurso ordinarias y extraordinarias (apelaciones) actuando como parte en el procedimiento. Sin embargo, se podrían identificar algunas reglas (imposibilidad de presentar un recurso extraordinario, de instar la reapertura de un caso o de alcanzar un pacto en nombre de la parte).
24. En algunos Estados miembros, los fiscales también tienen ciertas competencias especializadas, como por ejemplo funciones en la administración y gestión del sistema judicial, o un papel consultivo para los poderes judicial, ejecutivo y legislativo.
25. Las atribuciones no penales de los fiscales, con independencia de las diferencias de fondo o de procedimiento, presentan una disparidad mucho menor en cuanto a los fines perseguidos: garantizar el estado de derecho (cumplimiento de las decisiones democráticas, principio de legalidad, aplicación de la ley, tutela judicial contra vulneraciones de la ley); protección de los derechos y libertades de las personas (especialmente las que no tienen capacidad de proteger sus derechos: menores, personas sin hogar, discapacitados psíquicos); protección de los bienes e intereses del Estado; protección del interés público (o del orden público); armonización de la jurisdicción de los tribunales (recursos especiales contra sentencias judiciales firmes en interés superior de la ley; actuación como parte en tales procedimientos ante tribunales del más alto rango).
26. Los servicios de fiscalía con amplias competencias fuera del ámbito penal suelen contar dentro de su estructura organizativa con unidades especiales o mixtas que se ocupan de los cometidos no penales. En algunos Estados miembros no existen tales departamentos pero en cambio se nombran, para llevar a cabo estas tareas, a fiscales especiales en función de las necesidades de la unidad a la que pertenecen y según el número de casos. Dichos fiscales pueden ver prohibida su actuación en procesos penales.
27. Por otro lado, el CCPE sabe de la existencia de prácticas indebidas ocasionales del ministerio fiscal fuera del ámbito de la justicia penal, las cuales han llegado a conocimiento

del Tribunal o de determinados tribunales constitucionales²⁴ o han sido objeto de crítica por parte de otros órganos del Consejo de Europa. Los casos más desconcertantes en este sentido estaban relacionados con negativas injustificadas a iniciar acciones judiciales del ámbito civil; intervención en procesos judiciales no justificada por un interés razonable (ya sea interés del Estado, interés público o basado en la protección de derechos), contraviniendo el principio de igualdad de armas; anulación de sentencia judicial firme, en contradicción con el principio de seguridad jurídica (*res judicata*);²⁵ presencia de fiscales entre los magistrados de cortes supremas, con la consiguiente confusión entre la facultad decisoria de los jueces y las funciones del ministerio público; existencia de un derecho ilimitado a entablar acciones legales.

28. Es un hecho que en muchos Estados miembros los fiscales contribuyen a la jurisprudencia sentada por los tribunales. El papel de los fiscales a este respecto no debe permitirles influir indebidamente en el proceso final de toma de decisiones por parte de los jueces.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

29. En la sociedad actual las atribuciones otorgadas al ministerio fiscal fuera del ámbito del derecho penal derivan de la necesidad de velar por la protección efectiva de los derechos humanos y el interés público.
30. Junto al papel de los tribunales y otras instituciones, como el Defensor del Pueblo, la función de protección de los derechos humanos que desempeña el ministerio público con arreglo a la legislación nacional en ciertos Estados miembros es considerada de gran valor.²⁶
31. No existen normas y reglas jurídicas internacionales comunes acerca del cometido y las funciones ni la organización de los servicios del ministerio público fuera del ámbito del derecho penal. Al mismo tiempo, en todos los sistemas legales, el ministerio fiscal desempeña un papel importante a la hora de proteger los derechos humanos, garantizar la legalidad y el estado de derecho y fortalecer la sociedad civil. La variedad de funciones confiadas al ministerio público fuera del ámbito penal deriva de la historia y las tradiciones jurídicas nacionales. Es un derecho soberano de cada Estado decidir con arreglo a qué mecanismos institucionales y legales organiza el desarrollo de estas funciones en aras de la protección de los derechos humanos y el interés público, siempre respetando el principio del Estado de derecho y sus obligaciones internacionales. La armonización de los diversos sistemas existentes en Europa en sentido amplio se apoya en las disposiciones del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, teniendo en cuenta la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
32. Corresponde a todos los Estados de Europa la tarea de desarrollar y fortalecer la capacidad de defender los derechos humanos de todos sus órganos, empezando por los tribunales y las fiscalías. Su eficacia en la labor de proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales no se logrará favoreciendo determinados derechos y procedimientos en detrimento de otros, sino por el contrario mediante su desarrollo

²⁴ Véase CCPE-Bu (2008) 4rev.

²⁵ El principio de *res judicata* no es absoluto, tal y como recogen algunas sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos; existen algunas excepciones a este principio previstas por la ley (véanse casos Ryabikh c. Rusia (Demanda nº 52854/99), Pravednaya c. Rusia (Demanda nº 69529/01), Sergey Petrov c. Rusia (Demanda nº 1861/05).

²⁶ Conferencia de San Petersburgo, véase: CPE (2008) 3, así como las intervenciones del secretario general Terry Davis y del comisionado de derechos humanos Thomas Hammarberg en dicha Conferencia (www.coe.int/ccpe).

simultáneo. Todos ellos comparten un mismo objetivo: la protección de los derechos y libertades de las personas, los intereses de la sociedad y del Estado.

33. En muchos Estados europeos, la importancia del papel del Defensor del Pueblo va en aumento, tanto en lo que respecta a su competencia general como a sus áreas de especialización en materia de protección de los derechos individuales, por ejemplo, los de mujeres y niños. Es necesario dedicar suficientes organismos, entidades y personal funcionario al tema de la protección de los derechos humanos y las libertades. La gente debe tener derecho a elegir con qué procedimiento, oficial o no oficial, proteger sus intereses, incluyendo procedimientos organizados por la sociedad civil.
34. En un Estado democrático los fiscales pueden tener o no competencias fuera del ámbito del derecho penal. El CCPE invita a los Estados miembros en los que el ministerio público tiene dichas funciones a velar por que se lleven a cabo de conformidad con los siguientes principios:
 - a. En todo lo referente a las tareas y actividades de los fiscales ajenas al ámbito del derecho penal, debe respetarse el principio de separación de poderes así como el papel de los tribunales en la protección de los derechos humanos;
 - b. La actuación del ministerio fiscal debe caracterizarse por el respeto de la imparcialidad y la equidad también cuando se ejerce fuera del ámbito del derecho penal;
 - c. Estas funciones se llevan a cabo “en nombre de la sociedad y del interés público”²⁷ para garantizar la aplicación de la ley y el respeto de los derechos y libertades fundamentales en el marco de las competencias atribuidas al ministerio público por la ley, así como por el Convenio y la jurisprudencia del Tribunal
 - d. Dichas competencias del ministerio fiscal deben ser reguladas por la ley en los términos más precisos posibles;
 - e. No deben producirse injerencias indebidas en las actividades de la fiscalía;
 - f. Cuando actúan fuera del ámbito del derecho penal, los fiscales deben contar con los mismos derechos y obligaciones que las demás partes y no deben gozar de una posición privilegiada en los procedimientos judiciales (igualdad de armas);
 - g. Cuando el ministerio fiscal actúa en asuntos no pertenecientes al ámbito penal en nombre de la sociedad y en defensa del interés público no debe vulnerar el principio de la fuerza vinculante de las sentencias judiciales firmes (*res judicata*), con las excepciones previstas de conformidad con las obligaciones internacionales del Estado, incluida la jurisprudencia del Tribunal;
 - h. La obligación de los fiscales de realizar una exposición razonada de sus actuaciones y darla a conocer a aquellas personas o instituciones que estén implicadas o interesadas en un caso debe plasmarse en la ley;
 - i. Debe garantizarse el derecho de las personas o instituciones implicadas o interesadas en asuntos de derecho civil a reclamar contra la actuación, o falta de ella, por parte del ministerio fiscal;
 - j. La jurisprudencia del Tribunal relacionada con las actividades del ministerio público fuera del ámbito penal debe ser objeto de un estrecho seguimiento a fin de verificar la concordancia del fundamento jurídico de dichas actividades y de la práctica correspondiente con las sentencias del Tribunal.
35. Si lo requiere el número de casos, se recomienda que las fiscalías con competencias fuera del ámbito penal cuenten dentro de su estructura organizativa con unidades especializadas o, si ello no es factible, con fiscales especializados para atender los asuntos no penales, así como con suficientes recursos financieros y humanos competentes.
36. Se invita a las fiscalías que llevan asuntos ajenos al ámbito del derecho penal a establecer

²⁷ Conferencia de San Petersburgo, véase CPE (2008) 3.

y desarrollar, cuando proceda, una colaboración o contactos con los servicios del Defensor del Pueblo e instituciones similares, así como con las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los medios de comunicación.

37. Deben emitirse circulares o directrices con un resumen de buenas prácticas y recomendaciones al objeto de, en su caso, armonizar dentro de cada sistema el enfoque de las actividades de las fiscalías ajenas al ámbito penal.
38. Los Estados miembros, o los ministerios fiscales interesados, deben desarrollar programas de formación destinados a los fiscales que se dedican a actividades ajenas al ámbito del derecho penal.
39. Los Estados miembros, o los ministerios fiscales interesados, deben intercambiar sus experiencias, incluidas las mejores prácticas, así como textos legislativos y otros instrumentos normativos.
40. El CCPE aconseja al Comité de Ministros que considere la posibilidad de elaborar unos principios europeos comunes sobre, en particular, el estatuto, los poderes y la práctica de los fiscales fuera del ámbito del derecho penal. La cuestión debe examinarse a la luz de la importancia de la protección de los derechos humanos, las libertades fundamentales, el principio democrático de la separación de poderes y la igualdad de armas.

**CONSEJO CONSULTIVO DE FISCALES EUROPEOS
(CCPE)**

**Informe Nº 3(2008) sobre
“El papel del ministerio público fuera del ámbito de la justicia penal”
adoptado por el CCPE en su 3ª reunión plenaria
(Estrasburgo, 15 a 17 de octubre de 2008)**

RESUMEN DE RECOMENDACIONES

El CCPE considera que los Estados miembros en los que el ministerio público tiene competencias fuera del ámbito del derecho penal deben velar por que dichas funciones se lleven a cabo de conformidad con los principios democráticos del Estado de derecho y en particular por que:

a En todo lo referente a las tareas y actividades de los fiscales ajenas al ámbito del derecho penal, se respete el principio de separación de poderes así como el papel de los tribunales en la protección de los derechos humanos;

b La actuación del ministerio fiscal se caracterice por el respeto de la imparcialidad y la equidad también cuando se ejerza fuera del ámbito del derecho penal;

c Estas funciones se lleven a cabo “en nombre de la sociedad y del interés público” para garantizar la aplicación de la ley y el respeto de los derechos y libertades fundamentales en el marco de las competencias atribuidas al ministerio público por la ley, así como por el Convenio y la jurisprudencia del Tribunal

d Dichas competencias del ministerio fiscal se regulen por ley en los términos más precisos posibles;

e No se produzcan injerencias indebidas en las actividades de la fiscalía;

f Cuando actúen fuera del ámbito del derecho penal, los fiscales cuenten con los mismos derechos y obligaciones que las demás partes y no gocen de una posición privilegiada en los procedimientos judiciales (igualdad de armas);

g Cuando el ministerio fiscal actúa en asuntos no pertenecientes al ámbito penal en nombre de la sociedad y en defensa del interés público no vulnere el principio de la fuerza vinculante de las sentencias judiciales firmes (*res judicata*), con las excepciones previstas de conformidad con las obligaciones internacionales del Estado, inclusive la jurisprudencia del Tribunal;

h La ley regule la obligación de los fiscales de realizar una exposición razonada de sus actuaciones y de darla a conocer a aquellas personas o instituciones que estén implicadas o interesadas en un caso;

i Se garantice el derecho de las personas o instituciones implicadas o interesadas en asuntos de derecho civil a reclamar contra la actuación, o falta de ella, por parte del ministerio fiscal;

j La jurisprudencia del Tribunal relacionada con las actividades del ministerio público fuera del ámbito penal sea objeto de un estrecho seguimiento a fin de verificar la concordancia del fundamento jurídico de dichas actividades y de la práctica correspondiente con las sentencias del Tribunal

k Las fiscalías pertinentes establezcan y desarrollen, cuando proceda, una colaboración o contactos con los servicios del Defensor del Pueblo e instituciones similares, así como con las organizaciones de la sociedad civil, incluidos los medios de comunicación.

l Los Estados miembros, o los ministerios fiscales pertinentes, intercambien sus experiencias y mejores prácticas, así como textos legislativos y otros instrumentos normativos.

m Los Estados miembros, o los ministerios fiscales pertinentes, desarrollen programas de formación destinados a los fiscales que trabajan en asuntos ajenos al ámbito del derecho

penal.

n Se emitan circulares o directrices con un resumen de buenas prácticas y recomendaciones al objeto de, en su caso, armonizar dentro de cada sistema el enfoque de las actividades de las fiscalías fuera del ámbito penal.