



PRESENTACIÓN DEL LIBRO BLANCO DEL MINISTERIO FISCAL

8 de abril de 2014

Lugar: Fiscalía General del Estado

Eduardo Torres-Dulce Lifante
Fiscal General del Estado

Excelentísimos Sr. Presidente del Consejo General del Poder Judicial y Ministro de Justicia,

Excelentísimas e ilustrísimas autoridades,

Queridos compañeros,

El día de hoy es un día importante para el Ministerio Fiscal, pues tenemos la enorme satisfacción de presentar un proyecto con ilusionantes propuestas para renovar nuestra Institución, clave para el funcionamiento del sistema constitucional, pues podríamos decir, parafraseando a WILSON, que “lo que es bueno para el Ministerio Fiscal, es bueno para el Estado de Derecho”.

Ya en septiembre de 1981, como Anexo a la Memoria de la Fiscalía General del Estado, se publicó un *Informe sobre el estado actual y futuro del Ministerio Fiscal* al que también se denominó Libro Blanco del Ministerio Fiscal, en el que se realizaba una evaluación de la situación organizativa del Ministerio Fiscal y un análisis de sus funciones y el carácter expansivo que éstas estaban experimentando.

En el mes de mayo de 1995, siendo Fiscal General del Estado el Excmo. Sr. Don Carlos Granados Pérez, fue aprobado el texto del ya formalmente denominado Libro Blanco del Ministerio Fiscal. Aquel trabajo, fruto del esfuerzo colectivo de los miembros de la Carrera Fiscal, fue impulsado y coordinado por el Consejo Fiscal, máximo órgano representativo de los integrantes de nuestra Institución. En el mismo se abordaba la descripción de la situación real del Ministerio Fiscal, y también se formulaban propuestas de futuro en materias organizativas y funcionales.



Han pasado muchos años desde entonces. Los cambios en la estructura organizativa de las Fiscalías han sido numerosos. Las funciones atribuidas al Ministerio Fiscal han ido aumentando progresivamente, como lo han hecho los integrantes de la institución. El crecimiento experimentado en los últimos años ha provocado la crisis inherente a todo proceso de expansión.

El Estatuto Orgánico ha sido modificado profundamente en 2003 y en 2007 recogiendo muchas de las propuestas del Libro Blanco.

En el horizonte se atisban cambios procesales aún más radicales que pueden afectar intensamente a la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal.

Pese al indudable mérito y la contrastada utilidad del Informe de 1981 y del Libro Blanco de 1995 hemos considerado imprescindible abordar una tarea de actualización de aquella "fotografía institucional" del Ministerio Fiscal.

Vivimos tiempos convulsos. Ante nosotros vemos evolucionar a ritmo vertiginoso la revolución informática y de las tecnologías de la comunicación, las crisis paralelas de capitalismo y del estatismo, el florecimiento de nuevos movimientos socioculturales, los cambios acelerados en las estructuras económicas y la globalización. En el ámbito jurídico nos enfrentamos a fenómenos paralelos manifestados en la transnacionalización e hiperespecialización del Derecho, la profusión normativa continua e ingente con centros de producción desconcentrados, los cada vez más exigentes ciudadanos para con la Administración de Justicia, sometiendo a una mayor presión a un sistema judicial ya tenso, o los conflictos cada vez más complejos que invariablemente desembocan en los Tribunales, que a veces no son capaces de dar respuestas satisfactorias.

Quizás actualmente más que nunca adquiere significación el concepto de cambio continuo, devenir o flujo, el Panta Rei de HERACLITO. Frente a este escenario pensamos, con HABERMAS que el Estado y sus instituciones deben seguir construyéndose a partir de fines racionalmente verificables.

En medio de este panorama extraordinariamente voluble e inestable es imprescindible contar con Instituciones orientadas a crear asideros, a generar seguridad jurídica a través de la promoción de la Justicia desde la unidad de actuación.



En estas coordenadas se sitúa el Ministerio Fiscal en España: si por un lado debe promover la seguridad jurídica, por el otro ha de cambiar necesariamente para adecuarse a un mundo en profunda transformación.

Existe, desde la perspectiva positiva, una posición de consenso en torno a la necesidad de un Fiscal servidor de la Ley, como expresión de la voluntad popular, desde una estricta posición autónoma, de forma que pueda cumplir su función desde la más absoluta imparcialidad. Podríamos hablar, siguiendo la terminología de HEGEL, de una idea del *zeitgeist*, del espíritu de los tiempos.

La autonomía del Fiscal se torna, pues, en presupuesto indispensable a fin de garantizar su función por excelencia de custodio de la Ley. Un Fiscal, parafraseando a CICERÓN, esclavo de la Ley para garantizar la libertad de todos.

Cada vez con más claridad y rotundidad, la sociedad exige una Justicia eficaz. En esa exigencia de Justicia se incluye decididamente la reclamación de que quien la promueva actúe conforme a la Ley, de forma imparcial y desde una posición autónoma. Nítidamente se ha instalado entre los ciudadanos la idea de que es inadmisibile un Ministerio Fiscal teledirigido desde el Gobierno, ideologizado o al servicio de concepciones políticas determinadas.

El objetivo debe ser el de mantener al Fiscal al margen de la contienda política, y vincularlo a la lucha por la promoción de la Justicia y el interés de la Sociedad.

En este contexto, en la concepción generalizada de los Fiscales, expresada en los documentos preparatorios de este Libro Blanco, las infraestructuras, los medios materiales y personales y el diseño orgánico y funcional de la Institución deben ser sustancialmente mejorados.

En consecuencia, la idea central del nuevo Libro Blanco que ahora se presenta es la de hacer un nuevo "chequeo" al Ministerio Fiscal que describa toda la realidad de una Institución que sigue comprometida con la sociedad a la que sirve, pero que debe hacer un nuevo balance de situación riguroso que le permita afrontar el futuro con garantías de éxito. En este examen crítico y autocrítico partimos de la necesidad de evitar que el Ministerio Fiscal derive en una Institución autista exenta de auditorías. Muy al contrario, creemos que la Fiscalía debe responder y rendir



cuentas individual y colectivamente en cuanto al grado de cumplimiento de las tareas que constitucionalmente le han sido conferidas.

Esta descripción de la realidad ha tratado de ser clara y sin tapujos. Hemos seguido en su redacción la máxima de WITTGENSTEIN: todo aquello que puede ser dicho, puede decirse con claridad. En la redacción se ha buscado conscientemente la concisión. Nos hemos inspirado también en JUSTINIANO –*magis simplicitas*- y en CHESTERTON, cuando consideraba que la simplificación de algo es siempre excepcional.

En la formulación de las propuestas, hemos intentado compaginar realismo y ambición. Pese a que siempre me atrajo la fuerza poética de la célebre pintada de Mayo del 68 *¡seamos realistas, pidamos lo imposible!*, nos propusimos –y creemos haberlo conseguido- plantear sólo metas alcanzables, aún sin olvidar que como mantenía el desaparecido gran Secretario General de Naciones Unidas, el sueco DAG HAMMARSKJOLD, “solo quienes mantienen su mirada fija en el horizonte lejano encontrarán el camino correcto”. En todo caso, siempre hemos tenido presente la necesidad de evitar la tentación denunciada por GIERKE de incurrir en “disquisiciones fantásticas de artistas del Derecho”.

La metodología de trabajo se ha inspirado en la máxima participación posible de todas las Fiscalías y de todos los Fiscales, concibiendo al Libro Blanco como una tarea de todos, con información y propuestas “de abajo hacia arriba”. Con tal finalidad se celebraron Juntas en todas las Fiscalías en las que tras el debate abierto se fijó posición y se formularon propuestas sobre las diferentes materias sometidas a su consideración.

Se recabó igualmente el parecer de los Fiscales de Sala, Fiscales Superiores y Fiscales Jefes, sobre la base de que su responsabilidad institucional ofrecería una visión enriquecedora (por complementaria) de la formulada por las Juntas de Fiscales.

Los órganos centrales de la Fiscalía General del Estado (Inspección Fiscal, Unidad de Apoyo y Secretaría Técnica) han desempeñado una relevante función de recopilación y sistematización de datos.

Podemos, pues, decir, fundadamente, que este Libro Blanco es una obra colectiva del Ministerio Fiscal.



El impulso y la coordinación lo asumió también en esta ocasión el Consejo Fiscal, como máximo órgano representativo de la Carrera Fiscal.

Los vocales Manuel Martín-Granizo y Guillermo García-Panasco fueron ponentes del punto relativo a las funciones del Ministerio Fiscal, Pedro Ariche fue ponente del punto relativo a aspectos organizativos y de gestión; Ana Cristina Sanz y Marta Valcarce lo fueron en formación; Esther Fernández se encargó de la ponencia sobre la oficina fiscal; Raquel Amado asumió la ponencia sobre estadística y relaciones institucionales, Consuelo Fidalgo elaboró la ponencia sobre recursos humanos y la vocal Pilar Fernández fue ponente del punto relativo a la gestión de espacios. A todos ellos deseo transmitir mi profundo agradecimiento.

Este agradecimiento ha de extenderse necesariamente a Juan José Martín Casallo López, vocal nato en el anterior Consejo Fiscal, al Fiscal Inspector Alfonso Aya Onsalo, y al Fiscal de Sala de la Unidad de Apoyo José Luis Bueren.

Igualmente quiero mostrar expresamente agradecimiento a todos los Fiscales que desde sus respectivas Fiscalías, mediante su intervención en las Juntas o con sus aportaciones individuales, han colaborado en estos trabajos.

En todo caso este “chequeo” no puede ser, claro es, un fin en sí mismo. El nuevo Libro Blanco ha de servir para, de nuevo, impulsar las mejoras a introducir en el Ministerio Fiscal, sobre la base de que toda mejora en la Institución, en tanto pieza clave del Estado de Derecho, supondrá un avance en el siempre inacabado proceso de su construcción, y servirá para apuntalar los valores sobre los que se fundamenta. No puede en este punto olvidarse que la relevancia del Ministerio Fiscal en el engranaje constitucional radica en que se le encomienda expresamente la promoción de la justicia, y, en tanto defensor de los derechos de los ciudadanos, se le atribuye la defensa de la libertad, la igualdad y el pluralismo político, abarcando de esta manera la tutela de los cuatro valores superiores del ordenamiento jurídico consagrados en el frontispicio de nuestra Carta Magna.

La sociedad cambia a un ritmo vertiginoso y una Institución imbricada en sus problemas debe necesariamente adaptarse a los mismos. El fin último no puede ser otro que el de reforzar el Ministerio Fiscal para dar un mejor servicio a la Justicia, y, en definitiva, a la ciudadanía.



Teniendo presente esta finalidad, late en el Libro Blanco una idea básica: para ganar en eficacia es necesario reforzar la Institución, dotarla de mayor autonomía y reorganizarla. Para garantizar el principio de unidad de actuación y con él, los de seguridad jurídica e igualdad ante la Ley, es preciso asignar a sus órganos centrales los necesarios instrumentos de gestión. Para garantizar la calidad en las intervenciones del Fiscal es necesario perfilar con precisión su dimensión funcional y profundizar en la formación y en la excelencia profesional de sus miembros.

El impulso a la autonomía se enmarca en un *continuum* del que son precedentes importantes declaraciones institucionales de alto calado: la moción parlamentaria de 27 de mayo de 1997, el Pacto de Estado para la reforma de la Justicia de 2001 y el acuerdo del Pleno del Congreso de 14 de junio de 2006. En todas ellas se expresaba la necesidad de avanzar en la estructuración del Ministerio Fiscal en torno a este principio.

Otra idea central del texto que presentamos es la necesidad de promover la reestructuración administrativa y la organización de los servicios de apoyo de la Fiscalía General del Estado, conforme a la trascendental misión que debe desempeñar en el gobierno del Ministerio Fiscal y de acuerdo con su rango constitucional, partiendo de que el reforzamiento institucional que se propugna debe inspirarse en la integración con autonomía funcional del Ministerio Fiscal en el Poder Judicial.

La necesidad de un redimensionamiento funcional del Ministerio Público es otra de las ideas centrales del Libro Blanco. No sólo se propone poner punto y final a la práctica de ampliar incontroladamente el ámbito de actuación del Fiscal, asiduamente observada en pasadas décadas, sino que debe incluso, a la luz de la definición constitucional del Ministerio Fiscal, suprimir o restringir determinados cometidos que le han sido asignados sin justificación, desconectados de su esencia y alejados de su función. Citaba en una reciente intervención a SÉNECA, cuando advertía al procurador de Sicilia que “en ninguna parte está quien en todas partes quiere estar” (*nusquam est qui ubique est*). Los Fiscales deben invertir su energía y tiempo en la defensa de los intereses públicos y sociales necesitados de protección. Deben seleccionarse desde la racionalidad las causas en las que los Fiscales deben intervenir. De otro modo, dilapidaremos un bien escaso y caro. FANJUL SEDEÑO ya advertía en 1980 que *el Fiscal no tiene el don de la ubicuidad*.



Se abordan también las propuestas para una mejor articulación de dos de los principios esenciales que han presidido las últimas reformas de la Institución y que se considera que siguen planteando problemas en su implantación: la descentralización organizativa y la especialización. Era imprescindible una reflexión y revisión del nuevo modelo instaurado tras casi cinco años de su implantación.

Ante un ordenamiento cada vez más complejo, la preparación es esencial: decía LICOLN que si se dispone de ocho horas para talar un árbol, deben dedicarse seis a afilar el hacha. Especial importancia se confiere a la formación inicial y continuada de los Fiscales, partiendo de su enorme valor estratégico en aras a conseguir un Cuerpo del máximo prestigio profesional, entendiendo que a la formación debe dársele simultáneamente la consideración de derecho y de deber y considerando que la Fiscalía General del Estado debe tener competencias plenas en el diseño y planificación de las actividades formativas.

Tienen también adecuado tratamiento las relaciones interinstitucionales, entre otras con el Defensor del Pueblo, con quien estamos hermanados en la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos y con el Poder Judicial, en el que nos integramos desde la autonomía, instituciones ambas cuyos máximos representantes nos honran con su presencia.

Una lectura rápida del índice del Libro Blanco pone de relieve la entidad de los puntos abordados: desde las funciones del Ministerio Fiscal, a los recursos humanos, pasando por las instalaciones, la oficina y las estadísticas.

Nunca han tenido las estadísticas buena fama. Decía DISRAELI que hay tres clases de mentiras: las mentiras, las mentiras groseras y las estadísticas. Se atribuye a STALIN haber mantenido que una muerte es una tragedia y un millón de muertes, estadística. El ilustrado escocés ANDREW LANG denunciaba la utilización de las estadísticas como los borrachos usan las farolas: más que para iluminarse, para agarrarse. Ironías aparte, las estadísticas son indispensables para tener un retrato exacto de la realidad, que a su vez es elemento imprescindible para planificar medios y diseñar una política criminal coherente. En este punto queda mucho por hacer.

Las relaciones con los medios de comunicación se tratan dándoles la relevancia que se merecen, partiendo de que la información es un elemento nuclear para la configuración del Estado Social y Democrático de Derecho. Como ha tenido ocasión de declarar nuestro Tribunal Constitucional sin



la preservación del derecho a la información “no hay sociedad libre ni, por tanto, soberanía popular”. El Tribunal de Estrasburgo gráficamente atribuye a los medios de comunicación la cualidad de “perro guardián” de los derechos y libertades de los ciudadanos. El Ministerio Fiscal también tiene obligaciones para con los medios y, en última instancia, para con la sociedad, que tiene derecho a recibir información veraz sobre los sucesos de relevancia penal, respecto de los que como también ha declarado el Constitucional “no cabe negarles interés noticioso”.

A partir de la presentación de este Libro se abren nuevos espacios de reflexión para los otros Poderes del Estado en la tarea de preparar el diseño de un Ministerio Fiscal capaz de afrontar los nuevos retos y satisfacer las cada vez más exigentes necesidades sociales. La Fiscalía ha asumido un indiscutible protagonismo en la defensa del interés público en aspectos tan sensibles de la realidad como la protección del medio ambiente, de la infancia, de la seguridad en el trabajo, la lucha contra la discriminación, contra la violencia de género, la trata de seres humanos, el interés difuso de los consumidores, y un largo etcétera de materias, hacia cuya satisfacción nos empujan explícita e irrevocablemente nuestra Constitución y nuestro Estatuto Orgánico.

En definitiva, el objetivo último ha de ser la mejora de la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal para prestar un mejor servicio al Estado de Derecho, a la Justicia y a todos los ciudadanos.

No deja de tener una profunda carga simbólica –quiero subrayarlo- el hecho de que el Libro Blanco de 1995 fuese ahormado en Aiguablava, provincia de Girona y éste de 2014 se fraguara en Mariñán, provincia de A Coruña. Y es que el Ministerio Fiscal es una de las pocas Instituciones que por mandato constitucional desarrolla su misión en todo el territorio español conforme al principio de unidad de actuación, de modo que ha de procurar la igualdad de todos ante la Ley, operando como un potente mecanismo vertebrador a nivel nacional.

Se ha atribuido a FRANCISCO ROMERO ROBLEDO, ministro de Gracia y Justicia durante la regencia de María Cristina haber dicho que “la Justicia ni tiene arreglo ni conviene que se arregle”. Nos negamos a aceptar diagnósticos cínicos, sarcásticos o simplemente derrotistas. Decía GOLDA MEIR que el pesimismo es un lujo que un judío no se puede permitir. Debemos aplicarnos esta admonición los Fiscales. Nuestros conciudadanos merecen una Justicia y un Ministerio Fiscal que funcione y éste debe ser un objetivo irrenunciable.



El buen funcionamiento del Ministerio Fiscal debe ser una cuestión de Estado, ajena a intereses partidistas o sectoriales, que exige por ello un proceso de convergencia integradora.

Tenemos la convicción de que un Fiscal genuinamente constitucional, altamente cualificado, bien organizado y dotado de recursos tecnológicos y de medios personales no es una utopía inalcanzable ni requiere grandes innovaciones dogmáticas o legales. Será simplemente el fruto de un esfuerzo común –complejo y difícil, eso sí– al que, además de nuestro trabajo y una indispensable buena disposición de los gestores políticos, contribuirá por encima de todo el interés que muestren los ciudadanos a la hora de exigirnos a unos y otros el cumplimiento de nuestro deber.

El fruto final de ese esfuerzo conjunto será la mejora de un órgano del Estado esencial para la defensa y la promoción del respeto de la dignidad humana, la libertad, la igualdad, la justicia y los derechos humanos, que son el fundamento de nuestra sociedad.

Muchas gracias

PALABRAS DE CLAUSURA

Invertir en el Ministerio Público es profundizar en la construcción del sistema democrático. Dotar al Fiscal de las herramientas necesarias para asegurar su funcionamiento riguroso y eficaz no es un asunto de mera afirmación corporativa, sino una cuestión de Estado, en la medida en que su funcionamiento tiene un impacto directo en la protección del interés público y los derechos de los ciudadanos.

Un Ministerio Fiscal que debe aplicar leyes del siglo XXI a una sociedad en constante evolución e imparable desarrollo no podrá seguir el ritmo de sus pasos con estructuras, instrumentos, procedimientos y hábitos directamente heredados, en ocasiones intactos, del siglo XIX.

El Libro Blanco que hoy presentamos representa una hoja de ruta para una profunda transformación que debe desembocar en un Ministerio Fiscal mucho más vertebrado, mucho más sólido institucionalmente y mucho mejor organizado, capaz de entablar una comunicación más fluida con el entorno social y de ser más ágil y más eficaz en los procedimientos.



El Ministerio Fiscal aspira a convertirse en el gran defensor de los ciudadanos, en el custodio de la legalidad, a ser un sólido puente entre la Sociedad y los Tribunales, a conformarse como una Institución con la plenitud de contenido que la Constitución le asigna. Ese es, sin duda, el fondeadero donde echar el ancla. Presentamos todo un programa de medidas para llegar a buen puerto en esta aspiración.

La tarea que tenemos por delante es formidable. Seguiremos el brocardo latino *volenti nihil impossibile*. Encontraremos obstáculos –dragones, diría el poeta- ante los que no podemos permitirnos el desánimo. Que algo sea difícil debe ser para nosotros un motivo más para hacerlo, como mantenía RAINER MARÍA RILKE cuando en sus cartas al joven poeta Franz Xaver le exhortaba a ser, frente a los desafíos a los que tuviera que enfrentarse en su vida, *paciente como un enfermo y confiado como un convaleciente*.

Que el compromiso plasmado en este Libro Blanco lleve a un Ministerio Fiscal imparcial y autónomo, al servicio de la sociedad y empeñado en su progreso mediante la búsqueda de la Justicia, la salvaguarda de la Ley y la profundización del Estado de Derecho, desempeñando eficazmente cada uno de sus cometidos siempre desde la defensa de lo que en cada caso resulte ser el interés asumido por la Sociedad y plasmado en las Leyes.

Muchas gracias.