



NUEVOS RETOS DEL MINISTERIO FISCAL FORUM EUROPA

Eduardo Torres-Dulce Lifante
Fiscal General del Estado

1. Presentación

Quiero, con carácter previo agradecer profundamente a Forum Europa Nueva Economía y a los organizadores y patrocinadores la invitación a participar en este foro del máximo nivel. Extiendo el agradecimiento a todos los asistentes, con los que voy a tener el honor de compartir mesa, mantel y reflexiones.

Actos como el presente tiene el valor añadido de permitirme, como Fiscal General del Estado, dar a conocer a la opinión pública las líneas generales de actuación en la dirección de una Institución cuya única razón de ser es, en definitiva, el servicio a los ciudadanos, que tienen como primer derecho el de conocer qué se está haciendo desde la Fiscalía, rindiéndoles cuentas de nuestros proyectos, objetivos y convicciones.

Quiero extender especialmente este agradecimiento a Landelino Lavilla, insigne jurista, e intelectual sereno, coherente, independiente y libre. Quiero expresar mi admiración por una persona que tan altísimos servicios ha prestado a España, especialmente desde el Ministerio de Justicia y la Presidencia del Congreso, y figura destacada de esa obra colectiva, de la que los españoles podemos sentir legítimo orgullo, que fue la Transición. Coincidimos ahora en el Consejo de Estado, desde el que sigue aportando su sabiduría y buen hacer. Es un paradigma vivo de jurista insobornable y hombre público comprometido con la libertad y la Democracia.

Landelino Lavilla me ha honrado asumiendo la presentación de este acto, trámite que ha evacuado con unas dosis de generosidad sólo explicables en el contexto de la amistad que nos une.

Vivimos tiempos convulsos. La revolución en las tecnologías de la comunicación e información, las crisis de los sistemas económicos, la fragmentación cultural, el florecimiento de nuevos movimientos socioculturales, los cambios acelerados en las estructuras económicas, los avances científicos y la globalización nos plantean nuevos retos y desafíos.

En el mundo del Derecho nos enfrentamos a fenómenos paralelos: la globalización e hiperespecialización del Derecho, la profusión normativa continua e ingente con centros de producción desconcentrados, la pluralidad de ordenamientos que coexisten en un Estado compuesto y simultáneamente integrado en la Unión Europea, la indeterminación o incertidumbre del ordenamiento, los cada vez más exigentes ciudadanos –legítimamente



exigentes- para con la Administración de Justicia, sometiendo a una mayor presión a un sistema judicial ya tenso, y los conflictos cada vez más complejos que invariablemente desembocan en los Tribunales, que a veces no son capaces de dar respuestas satisfactorias.

Como decía Franklin nada hay seguro *except death and taxes*. Quizás actualmente más que nunca adquiere significación el concepto de cambio continuo, devenir o flujo, *el panta rei* presocrático.

En medio de este panorama extraordinariamente complejo, voluble e inestable es imprescindible contar con Instituciones orientadas a promover 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 en un contexto de evolución acelerada, por el otro ha de someterse necesariamente a cambios profundos para adecuarse a un mundo en intensa transformación.

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. Claramente se ha instalado entre los ciudadanos la idea de que es inadmisibles un Ministerio Fiscal teledirigido desde el Gobierno, ideologizado o al servicio de concepciones políticas determinadas.

El proceso que ha llevado a esa *communis opinio* sobre la necesidad de autonomía para el Ministerio Fiscal ha sido largo y complejo, con paulatinos avances costosamente conseguidos. Desde luego, todavía hay mucho trecho por recorrer. Pero el hecho indiscutible del arraigo social –creo que podríamos hablar de un valor compartido- de la idea de que es imprescindible dotar de autonomía al Ministerio Público supone un enorme avance en la buena dirección. Este avance se me antoja definitivamente sin retorno. No hay marcha atrás.

La autonomía del Fiscal se torna, pues, en presupuesto indispensable a fin de garantizar su función por excelencia de custodio de la Ley. Como sentenciaba Heráclito “los hombres – los Fiscales especialmente, añadimos-, deben defender las leyes como defienden las murallas de su ciudad”.

Acepté el cargo de Fiscal General del Estado porque el Presidente de Gobierno a través del Ministro de Justicia, Alberto Ruiz Gallardón, deseaba un giro radical en la manera de entender dicha figura constitucional. Lo que se me trasladó era el deseo de hacer realidad la apuesta que la CE de 1978 hizo en su art. 124 para romper amarras con la tradicional relación de dependencia del MF con el Ejecutivo; un MF dotado de autonomía funcional y organizativa plena inscrito en la órbita del Poder Judicial. Agradecí entonces y lo hago de nuevo públicamente ahora esa confianza y ese honor que me confería el Gobierno de la Nación. Durante estos casi dos años al frente del MF esa apuesta por la autonomía se ha



mantenido sin merma alguna, lo que muy probablemente no haya sido fácil en ciertas ocasiones.

Esta sintonía con la idea inicial sólo ha sido posible porque el Ministro de Justicia la ha asumido sin reserva alguna y públicamente, lo que agradezco de corazón, así lo ha expresado en varias ocasiones. Ello no impide que en algunos casos nuestras posturas, las del MF y las del Fiscal General del Estado, no hayan coincidido, que hayamos discrepado lealmente, lo hemos hecho y lo haremos, lo que no es sino muestra de que no hay atadura institucional alguna entre el MF y el Gobierno.

Pero el Ministro de Justicia no se ha limitado a asegurar el ámbito de autonomía del MF sino que de acuerdo con mis planes de incrementar el marco normativo de la misma no ha cejado en buscar ese horizonte que he pretendido. Desde mi toma de posesión, el MF es dueño ya de la formación de los nuevos fiscales y de la formación continuada de los que ya pertenecen a la misma. Se ha incrementado exponencialmente la individualización de las partidas presupuestarias del MF, una aspiración como la anterior tan largamente postergada como necesaria, lo que se completará anualmente con un protocolo de ejecución presupuestaria de partidas de difícil cuantificación como lo son las sustituciones o los planes de refuerzo, así como el diseño de unas inversiones en tecnología que provienen ya de la FGE y no meramente de los planes gubernamentales. Incluso en el más complejo terreno de la autonomía administrativa, la vida cotidiana reglada del MF, estamos explorando conjuntamente las vías de llevarla a cabo.

Por eso sólo puedo afirmar que hemos, el Gobierno y el MF, emprendido juntamente un camino sin retorno con el firme compromiso de asegurar un marco de real autonomía para que los fiscales que disipe lugares comunes y estereotipos que ya no tienen cabida alguna en la realidad del día a día del MF. Ello no ha impedido ni impedirá que lealmente discrepemos en tramos de ese camino lo que evidencia precisamente las posiciones que Gobierno y MF mantenemos institucionalmente. Y no les quepa la menor duda que el Ministro Ruiz Gallardón y este FGE seguimos ese camino que se me prometió y se está cumpliendo de ampliar el horizonte de autonomía del MF de conformidad con el mandato constitucional.

El proceso no está cerrado y debemos continuar avanzando.

Por otra parte, puede detectarse un cierto desánimo, e incluso puntualmente una desafección al sistema constitucional del que nos hemos dotado. Creo importante recordar que la Constitución, producto de un colosal esfuerzo de conciliación y consenso ha constituido un marco ejemplar de convivencia.

Cicerón dejó escrito que para ser libres, debemos ser esclavos de las Leyes. Abraham Lincoln consideraba a la Constitución *the only safeguard of our liberties*. El respeto a la Ley, y en especial, el respeto a nuestra Ley de Leyes, es la única garantía de la convivencia pacífica en Libertad.



Ese respeto a la Ley pasa por conseguir, de una vez por todas, una Justicia eficaz. La consecución de una Justicia eficaz pasa ineludiblemente por un Ministerio Fiscal, además de autónomo e imparcial, eficaz.

En esa tarea –legalidad, imparcialidad, autonomía, eficacia- estamos. Quizás muchos piensen que en estos tiempos de crisis es mejor no hacer reformas. En este punto no comparto la idea de San Ignacio de Loyola que decía que “en tiempos de gran tribulación no hacer mudanzas”. Pienso que, precisamente, en los tiempos de tribulación hay que moverse y este es un momento histórico para poder hacer mudanzas en Justicia.

Voy a desgranar, de una manera telegráfica, las áreas necesitadas, imperiosamente, de actuaciones.

La gestión de la organización de las Fiscalías

El Ministerio Fiscal es una Institución única, configurada como tal para vertebrar el Estado, actuando conforme al principio de unidad de actuación. Esta configuración se encuentra con el problema de que debe operar en un mapa organizativo complejo.

La complejidad deriva de que, aunque se integra con autonomía funcional dentro del Poder Judicial, el Ministerio Fiscal carece de medios propios de gestión, correspondiendo a otro Poder del Estado, el Ejecutivo, la misión de proporcionarle el adecuado soporte administrativo para que pueda cumplir sus funciones; misión esta que el Poder Ejecutivo debe realizar sin menoscabar la autonomía del Poder Judicial y respetando su capacidad autoorganizativa y sus planteamientos estratégicos. Las peculiaridades derivadas de esta fórmula de gestión no se presentan en ningún otro ámbito de la Administración Pública.

Por otra parte, la actual distribución de competencias en materia de Justicia entre el Estado y las Comunidades Autónomas hace que el proveedor de servicios administrativos y de gestión del Ministerio Fiscal no sea único. En la actualidad son 13 los proveedores de esta clase de servicios (12 Gobiernos Autonómicos que tienen las competencias transferidas y el Ministerio de Justicia, el denominado modelo 12+1) con los que cuenta la Institución y cada uno de ellos con estrategias propias en materia presupuestaria, organizativa y tecnológica.

La necesidad de alinear esta diversidad de estrategias con las exigencias constitucionales derivadas del principio de unidad de actuación obliga a desarrollar dentro de la Institución mecanismos de coordinación y a fortalecer el papel de la Fiscalía General del Estado como órgano directivo del Ministerio Fiscal en el que han de realizarse las tareas de planificación, organización, dirección y control.



**FISCALIA GENERAL
DEL ESTADO**

Todo ello exige dotar al órgano directivo del Ministerio Fiscal de mayores niveles de autonomía en la gestión a través de mecanismos que pese a estar legalmente previstos, no han llegado a hacerse efectivos.

El Estatuto del Ministerio Fiscal contiene una previsión que tiene por objeto reforzar la autonomía del Ministerio Fiscal. Es la singularización presupuestaria y va dirigida a conseguir que tanto los Presupuestos Generales del Estado como los de las CCAA con competencias transferidas en materia de Justicia identifiquen aquellas partidas presupuestarias destinadas a financiar el funcionamiento del Ministerio Fiscal en su conjunto, de manera que sea posible conocer los recursos que el erario público destina a la Institución y por tanto cumplir con el principio de transparencia en el funcionamiento de las Administraciones Públicas, así como realizar los oportunos análisis de eficiencia en la gestión. La sociedad debe poder conocer cuánto cuesta la Institución que la representa ante los Tribunales de Justicia.

En este terreno como ya he expresado se ha avanzado notablemente pero queda camino por recorrer, muy especialmente en las CCAA.

La Fiscalía General del Estado debe tener voz y participación real en la determinación de estas partidas y en su gestión con el fin de que la distribución de los recursos que se asignen al Fiscal se acomode a las necesidades y prioridades previamente valoradas por el Ministerio Público a través de sus propios órganos decisorios, que son quienes mejor las conocen.

La creciente complejidad organizativa del Ministerio Fiscal derivada tanto del despliegue territorial y del principio de especialización introducidos en los últimos años demanda que la Fiscalía General del Estado diseñe y ejecute la estrategia de modernización de su funcionamiento que debe centrarse en:

- 1) El despliegue del soporte administrativo de la nueva estructura organizativa del Ministerio Fiscal: Nueva Oficina Fiscal.
- 2) El apoyo al principio de especialización introducido por el Estatuto.
- 3) El fortalecimiento de los cuadros directivos del Ministerio Fiscal sin los que es imposible el funcionamiento de una organización de más de 2400 personas.

Debe, en efecto, avanzarse en la implantación de la Nueva Oficina Fiscal. La Carrera Fiscal ha experimentado en los últimos 10 años un aumento de personal que no ha venido acompañado de incrementos en la oficina. Necesidades de carácter permanente se han ido cubriendo con personal de refuerzo. Hoy existe un Ministerio Fiscal con un despliegue territorial adaptado a la realidad socioeconómica de nuestro siglo y que ha apostado por la especialización como modo de enfrentarse a esa realidad compleja y cambiante. Por el contrario, la oficina fiscal ha permanecido ajena a esta transformación sufrida por la Institución a la que debe servir y de la que debe formar parte.



Del total de funcionarios de justicia (41.526) sólo un 4,4% (1.910) presta sus servicios en las Fiscalías. La situación actual de las oficinas fiscales presenta una serie de características que permiten pensar en que una reorganización de las mismas, un cambio en la forma de llevar a cabo los procesos de negocio y una mayor integración de la tecnología en los mismos permitirá mejorar la productividad de manera sensible.

Las reducidas dimensiones de la oficina y su organización actual relega a los funcionarios a tareas repetitivas y poco creativas, obliga a los Fiscales a realizar tareas administrativas de bajo valor añadido y produce una falta de implicación de los primeros en la actividad de las Fiscalías. Es necesario implementar mecanismos y herramientas de cohesión entre ambos colectivos.

Del éxito de la implantación de un modelo de oficina fiscal con una base reconocible en todo el territorio dependerá, en gran medida, el que la Institución pueda cumplir una de sus principales misiones: garantizar el principio de unidad de actuación. La eventual asunción de la dirección de la investigación exigiría sin duda un fortalecimiento de la oficina fiscal.

Debe igualmente hacerse una planificación sobre infraestructuras, pues la actual dispersión de sedes, quiero citar muy especialmente el dramático caso de Madrid, es insostenible.

El marco tecnológico: creación de una agencia única

Entro, y pido disculpas anticipadas, en lo que el Fiscal General FANJUL SEDEÑO denominara “la ingrata tarea de inventariar angustias”.

No han perdido, por desgracia, aún su vigencia las palabras de ALCALÁ-ZAMORA cuando denunciaba que “el mecanismo procesal marcha casi siempre, en el aspecto técnico, con enorme retraso si se le compara, por ejemplo, con la organización burocrática, mercantil o bancaria”.

Puede leerse en la Memoria de la Fiscalía correspondiente a 1978 que “en un siglo las únicas novedades técnicas y de sistemas de trabajo que han entrado en nuestros Juzgados y Tribunales han sido el teléfono y la máquina de escribir, mientras el hombre llegaba a la Luna y los métodos de organización y productividad, servidos por una tecnología alucinante, se desarrollaban en progresión increíble hasta en la más pobre empresa del país”.

Qué duda cabe que se ha avanzado, pero es claro que los retrasos siguen siendo más que evidentes.

Sin salirnos de la esfera pública, si comparamos la implantación de la utilización de técnicas electrónicas, informáticas y telemáticas en ámbitos tales como la Administración



General del Estado, la Agencia Tributaria, o la Comisión Nacional del Mercado de Valores con la implantación en la Administración de Justicia, la distancia es notable.

Durante muchos años se ha invertido mucho en el Capítulo 1, en personal, pero no en infraestructuras, no en tecnologías donde el atraso es evidente, no habiendo existido un plan de desarrollo de inversión para alcanzar los *ratios* europeos. Solo el 5 por ciento de la inversión del Estado central y de las administraciones autonómicas en medios tecnológicos va al Ministerio Fiscal, el 95 por ciento va a la carrera judicial.

Por otra parte, la adecuada gestión del conocimiento dentro del Ministerio Fiscal constituye, como en toda organización, un elemento fundamental para la definición de estrategias y la toma de decisiones. En la actualidad, los flujos de información dentro de las organizaciones se canalizan a través de las redes de comunicaciones y de las aplicaciones informáticas que se han convertido de esta forma en la principal herramienta de la gestión del conocimiento.

El sistema de información de Ministerio Fiscal requiere un compromiso presupuestario de las Administraciones competentes (Ministerio de Justicia y Consejerías correspondientes de las CCAA con competencias transferidas).

Por lo demás, el legislador ha impuesto una tarea de perentoria reconversión tecnológica a través de la Ley 18/2011, de 5 de julio, *reguladora del uso de las tecnologías de la información y la comunicación en la Administración de Justicia*.

La norma exige la incorporación del uso de las nuevas tecnologías en las oficinas judiciales como instrumento para agilizar su funcionamiento, abaratar los costes del servicio público que prestan, mejorar la confianza del público en el sistema y aumentar la seguridad. Su uso se considera, por lo tanto, inescindible del nuevo diseño de oficina judicial, que aparece vinculada en gran medida a la implantación de un expediente electrónico que destierre definitivamente el uso del papel.

Se otorga un nuevo derecho al ciudadano, el de relacionarse electrónicamente con la Administración de Justicia. Nos vemos con ello abocados a un futuro próximo en el que las oficinas judiciales y fiscales no conocerán el papel. Es el denominado objetivo de “cero papel” en la Administración de Justicia. Se supone que la desaparición del papel ha de culminarse en un plazo de cinco años. El tránsito del legajo al expediente electrónico constituye el paradigma de dicha transformación, actualmente en curso, que habrá de cristalizar en un nuevo sistema de impartir justicia para el siglo XXI.

Debe acelerarse este proceso de tránsito, actualmente muy retrasado.

Debe igualmente avanzarse en la implantación de un mapa tecnológico homogéneo e intercomunicado en todo el territorio nacional. Yo no soy un enemigo de la descentralización de competencias pero es evidente que la Justicia no pueda estar fragmentada. Sin embargo, en la situación actual la Fiscalía tiene que enfrentarse a 8



sistemas informáticos todos incompatibles entre sí y algunos deliberadamente incompatibles.

Venimos clamando por la creación de una agencia nacional de informatización que obligue, de alguna forma, a que la idea de justicia no se fragmente y pueda circular la información no ya entre comunidades autónomas, sino también a nivel transnacional.

Debe avanzarse en la implantación de un sistema estadístico que refleje fielmente la actividad real del Ministerio Público y que proporcione datos de calidad útiles para orientar la política criminal. En la actualidad no es posible proporcionar unas estadísticas rigurosas; las estadísticas que damos al comienzo el Presidente del Tribunal Supremo y el Fiscal General del Estado son estadísticas reales, porque se basan sobre datos que el sistema proporciona, pero carecen de rigor científico, no siendo por tanto aptas para cumplir su función.

La reforma estatutaria

Nos encontramos en un momento apasionante. Los nuevos desafíos a los que ha de hacer frente el Ministerio Fiscal exigen avances en su autonomía.

Nuestro Estatuto Orgánico, transcurridos más de seis años desde su última reforma, revela necesidades que han de ser abordadas sin demora. La línea dominante de una futura reforma ha de ser la potenciación de la autonomía *ad intra* y *ad extra* del Ministerio Fiscal. La reforzada posición del Fiscal General del Estado, derivada de su inamovilidad temporal en el cargo, es garantía *ad extra*, estimable pero no suficiente para consagrar definitivamente la imparcialidad y objetividad de nuestra actuación; el fortalecimiento de la figura del Fiscal General del Estado en modo alguno debe conducir a su preponderancia absoluta frente a los restantes órganos de la Institución, particularmente los más caracterizados en el funcionamiento interno de la misma, como son el Consejo Fiscal, máximo órgano de representación de la Carrera, y la Junta de Fiscales de Sala, supremo órgano de conformación doctrinal. Habremos de establecer por medio de una nueva normativa estatutaria un sistema de *checks and balances*, que aseguren un saludable equilibrio recíproco y una prevención de decisiones arbitrarias o poco meditadas.

Independientemente de que finalmente la reforma procesal se oriente a atribuir al Fiscal la dirección de la investigación penal, es mi más firme voluntad reforzar los mecanismos de blindaje, tanto hacia el exterior como en el interior del Ministerio Público, de la autonomía del Fiscal. En este apartado cifro mis mayores esperanzas de perfeccionamiento del Ministerio Fiscal.

Isabel I de Inglaterra tenía como lema el *semper eadem*, subrayando la necesidad de ser coherente con uno mismo, de no traicionar nuestros principios. La asunción del cargo de Fiscal General del Estado no me ha hecho olvidar viejas reivindicaciones de las que he sido



abanderado toda mi vida: la democracia interna y el blindaje de la autonomía del Fiscal. Debe evitarse que la supremacía del Fiscal General del Estado sofoque el desenvolvimiento de los restantes órganos de la Fiscalía y de sus miembros.

También estimo que ha llegado la hora de establecer mecanismos de defensa institucional de los Fiscales que se vean ilegítimamente perturbados en el ejercicio de su función. Un Fiscal atacado en su objetividad debe ser defendido con denuedo, pues la imparcialidad de la Justicia también sufre con estos ataques.

Cuando se apruebe la anunciada reforma procesal y orgánica la Fiscalía General del Estado, tras debate interno, entregará al Ministerio de Justicia un borrador de EOMF que, con pleno respecto de la iniciativa legislativa que al Gobierno compete, constituya una ajustada expresión de nuestras aspiraciones.

La Reforma procesal penal

Con razón decía ALONSO MARTÍNEZ que *las llagas sociales no se curan ocultándolas, sino al revés, midiendo su extensión y profundidad y estudiando su origen y naturaleza para aplicar el oportuno remedio.*

Un rápido diagnóstico de la situación subrayaría que los procesos penales en España son extraordinariamente lentos e innecesariamente dilatados. Por otro lado existe una percepción entre la ciudadanía de que hay injerencia de la política en las decisiones de la Justicia. Igualmente se detecta una hiperjudicialización de la vida, no existiendo ningún país en la Unión Europea que genere mayor número de litigios. Por otra parte la extensión en los medios de los denominados juicios paralelos está produciendo un efecto- desapoderamiento de los Tribunales de Justicia ciertamente preocupante.

La Exposición de Motivos de nuestra centenaria LECrim fijaba como objetivo la celeridad del juicio para la realización de dos fines a cual más importante: uno, que la suerte del ciudadano no esté indefinidamente en lo incierto, ni se le causen más vejaciones que las absolutamente indispensables para la averiguación del delito y el descubrimiento del verdadero delincuente; y otro, que la pena siga de cerca a la culpa para su debida eficacia y ejemplaridad.

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, 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.



**FISCALIA GENERAL
DEL ESTADO**

Es necesaria una reforma radical del proceso penal y ello implica, en primer lugar, la eliminación completa de las faltas. Anualmente se celebran en España unos 800.000 juicios de faltas, lo que supone una inversión de esfuerzos totalmente desproporcionada. No hay ningún país del mundo que tenga una jurisdicción plena y profesional para resolver las denominadas “infracciones bagatela”.

Debe ponerse fin al derroche de medios materiales y humanos del actual sistema, en el que casi cinco millones de procedimientos conducen a poco más de trescientos mil juicios, abrumando a una Jurisdicción que contempla, angustiada e impotente, la pobre rentabilidad social de su enorme y meritorio esfuerzo.

Tras la entrada en vigor de la Constitución han sido renovadas todas las leyes procesales, todas, menos la más necesitada. La Ley Procesal Penal como se ha dicho “es el sismógrafo del Estado de Derecho”, porque 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.

Es necesario profundizar en las garantías y, simultáneamente, en la eficacia. El desarrollo de los derechos fundamentales exige reformas que integren un sistema procesal que los respete plenamente. Las cifras de la delincuencia, su sofisticación y el desarrollo de la criminalidad organizada aconsejan reformas tendentes a dotar al proceso penal de una mayor eficacia, modernizando sus procedimientos probatorios y agilizando trámites, a fin de que la respuesta penal se produzca en un plazo razonable. La necesidad de un texto coherente y adaptado a los tiempos se muestra a las claras cuando nos enfrentamos al dato de que desde que se aprobó la LECrim en el año 1882, ha sufrido en total nada más y nada menos que sesenta y siete reformas. Es preciso un proceso penal de nueva planta, pues las continuadas y a veces incoherentes reformas parciales han privado de armonía al edificio en su conjunto, apuntalándolo sin orden ni concierto y no logrando poner fin a las goteras ni a los problemas de falta de espacio ni ha puesto remedio a los problemas de falta de vías suficientes de acceso y de salida.

Es necesario, ahora más que nunca, mostrar a una sociedad desmoralizada que el delito no renta, que no hay zonas de penumbra en las que se puedan agazapar quienes se lucran a costa del interés común.

Para ello necesitamos un nuevo proceso que por un lado garantice los derechos de los encausados y de las víctimas y por el otro sea eficaz, y permita dar una rápida respuesta tanto a la criminalidad común como a la que más nos preocupa: la delincuencia relacionada con la corrupción, la criminalidad organizada y los delitos de cuello blanco. Necesitamos que pase a ser una mera reliquia histórica aquella terrible frase que pronunció ANACARSIS allá por el siglo VII antes de Cristo: *las leyes son como las telarañas: los insectos pequeños quedan atrapados en ellas, los grandes las rompen.*



La propuesta del Código Procesal Penal publicada por el Ministerio de Justicia nos sitúa frente a retos notables.

Ha suscitado expectación y un debate que debe entenderse, como al parecer pretendía el Ministerio de Justicia, como la consecuencia del interés de cuantos nos preocupamos por trabajar en pos de una mejor justicia para los ciudadanos.

No es nuestra intención limitarnos a plantear problemas, lo que DE LA OLIVA denominó el *vicio de la problematicidad*. Queremos a toda costa huir de lo que GIERKE denominó *disquisiciones fantásticas de los artistas del Derecho*.

Lo que realmente nos mueve es el afán constructivo, aportar soluciones: los modelos al uso en los países de nuestro entorno se basan precisamente en la idea contraria a la que inspira la Propuesta: el monopolio o el control de la potestad investigadora por el Fiscal, sin perjuicio de que sus decisiones puedan ser impugnadas y contradichas en la fase intermedia del proceso.

Ya he expresado públicamente en varias ocasiones lo que creo que es el sentir casi unánime del Ministerio Fiscal: no nos parece adecuada la manera en la que el documento propuesta del grupo de trabajo concibe la función investigadora del fiscal en el nuevo proceso penal.

Entendemos con la máxima lealtad y respeto que la eficiencia y eficacia del proceso en la fase encaminado siempre a no producir dilaciones indebidas y a asegurar la economía del proceso padecerá indefectiblemente como consecuencia de la no atribución en exclusividad tal tarea procesal al Ministerio Fiscal, tal y como de manera exitosa viene ocurriendo en Portugal. La constante y no justificada tutela del Juez de garantías, que tiene su rol absolutamente indiscutible y necesario concluida la fase de investigación, de manera constante mientras el fiscal investiga, así como las muy previsibles interferencias de las partes personadas, a las que nunca negaremos el derecho al constitucional derecho a la igualdad procesal, art. 24.2 C.E., harán de facto ineficaz tal labor de investigación, a la vez que injustificadamente se ignora la imparcialidad constitucional del ex art. 124.2 C.E. que se predica del Fiscal, comprometiendo severamente su dignidad.

No regatearé elogios a la capacidad técnica de ese trabajo previo ni mucho menos a sus admirados y competentes autores pero ello no impide la serenidad razonada de la discrepancia en punto tan esencial. De igual manera pienso que para obtener réditos de descongestión realista del sistema procesal penal, sin la expulsión de las faltas de la jurisdicción y sin una mayor radicalidad en la instauración de los juicios inmediatos, que suponen de facto casi los dos tercios de los procesos penales, difícilmente se obtendrán en su plenitud los objetivos benéficos de modernización de eficacia que el proyecto dibuja generosamente.

Por lo demás le deseo el mayor éxito al proyecto de reforma del proceso penal tan esencial a la convivencia y al pacto social.



Requerirá un análisis frío y documentado, acuerdos en lo esencial y debate en lo accidental, sacrificios personales e institucionales, planificadas inversiones económicas y coraje, valentía, huyendo del miedo a las reformas profundas. Será imprescindible que tengan presente que como expresara Francesco CARNELUTTI *quien construye un código no puede hacer poesía; y si la hace, es la Justicia quien termina por pagar las costas.*

El Libro Blanco del Ministerio Fiscal

Uno de los proyectos de mi mandato era el de elaborar un Libro Blanco del Ministerio Fiscal

El proyecto ve ahora por fin la luz, como fruto del esfuerzo colectivo de los miembros de la Carrera Fiscal, impulsado y coordinado por el Consejo Fiscal, máximo órgano representativo de los integrantes de nuestra Institución, con el fin de obtener una "fotografía institucional" del Ministerio Fiscal que reflexione sobre los cambios operados en la estructura organizativa de las Fiscalías, y el ensanchamiento funcional experimentado.

La idea central del nuevo Libro Blanco es la de hacer un "chequeo" al Ministerio Fiscal que describa 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.

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.

Este "chequeo" no puede ser, claro es, un fin en sí mismo. El nuevo Libro Blanco ha de servir para 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. 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 autonomía y redimensionarla funcionalmente. Para garantizar el principio de unidad de actuación y con él, los de seguridad jurídica e igualdad ante la Ley, es preciso dotar a sus órganos centrales con los necesarios instrumentos. Para garantizar la excelencia y la calidad en las intervenciones del Fiscal es necesario perfilar con precisión su dimensión funcional.



Una idea central del Libro Blanco es la de que debe ser desterrada la práctica de ampliar incontroladamente el ámbito de actuación del Fiscal, asiduamente observada en pasadas décadas, lo que ha provocado una auténtica metástasis funcional hacia ámbitos cada vez más dispersos y alejados de su función original sin efectuar consideración alguna a la suficiencia de sus dotaciones actuales de medios o en su caso sin la debida planificación o previsión de sus dotaciones futuras.

Quiero cumplir en breve mi compromiso de presentar el Libro Blanco ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, el Gobierno de la Nación y los ciudadanos a los que servimos constitucionalmente.

El Fiscal europeo

La Fiscalía española desde hace años ha participado activamente en las discusiones, trabajos y estudios para la implementación de la Fiscalía europea. Estos trabajos se han intensificado últimamente.

Los antecedentes de la idea de una Fiscalía Europea vienen de tiempo atrás (Corpus Iuris, Libro Verde...), pero se refuerzan con el Tratado de Lisboa. El art. 86 del Tratado sobre el Funcionamiento de la UE es la base del sistema. Este precepto prevé que el Consejo cree una Fiscalía Europea por unanimidad, si bien la falta de ésta abrirá la opción a una cooperación reforzada de al menos nueve Estados miembros.

La competencia de la Fiscalía Europea se extendería a la persecución de las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión (delitos PIF), con posibilidad –en un momento posterior y si hay unanimidad al respecto en el Consejo Europeo- de ampliar su competencia a la persecución de la delincuencia transnacional grave.

A la hora de concretar este modelo existen varias posibilidades.

La Comisión ha propuesto una Fiscalía Europea con personalidad jurídica, estructura jerarquizada y descentralizada, compuesta por el Fiscal europeo, cuatro Adjuntos y al menos un Fiscal Delegado en cada Estado, independiente tanto de instituciones y órganos europeos como de las autoridades nacionales, pero responsable. El Derecho nacional del estado miembro en el que se lleve a cabo una investigación sería de aplicación con carácter complementario y subsidiario, en tanto no contradiga lo previsto en el Reglamento. Los Fiscales Delegados estarían bajo el denominado sistema de doble sombrero (*double hat*), esto es, serían Fiscales nacionales que trabajarían para la Fiscalía Europea cuando fuese necesario.

Los Estados tendrán que reconocer a la Fiscalía Europea como un nuevo actor en los procedimientos penales. La Fiscalía Europea, normalmente a través de los Delegados pero sin excluir la posibilidad de intervención directa del Fiscal Europeo, podrá dirigirse a



cualquier autoridad nacional, incluidos los Juzgados y tribunales, para recabar diligencias, documentos, etc.

La Comisión ha optado por un modelo que nos resulta muy conocido: una Fiscalía jerarquizada e independiente del poder político, tanto de las instituciones de la UE como de las autoridades de los Estados miembros. Esta propuesta, que es la que la Fiscalía española considera más acertada, ha sido recientemente apoyada por el Ministerio de Justicia español, de lo que nos felicitamos.

Nos enfrentamos a un momento de cambio de paradigma. Nunca antes nada parecido se había pretendido en el ámbito del proceso y el derecho penal, y todos tendremos que adaptarnos.

Desde luego, la Fiscalía española está plenamente dispuesta a asumir las responsabilidades que se deriven de la creación de la Fiscalía europea y a ejercitarlas desde la autonomía y la imparcialidad.

En un día como hoy, 22 de octubre, hace veintidós años se constituyó el Espacio Económico Europeo hito histórico en el avance de las instituciones europeas. El que fuera presidente de la Comisión Europea, JAKUES DELORS, señalaba que nuestra comunidad no es sólo fruto de la historia y de la necesidad, sino también de la voluntad. Este es un punto que debe estar perfectamente claro si se quiere una evolución fructífera de la Unión Europea. Desde el Ministerio Fiscal como Institución existe voluntad plena para coadyuvar al éxito de la Fiscalía Europea.

Podemos en este punto coincidir con Max Weber *“el hombre está en la historia; el hombre es historia; el hombre es una historia”*

Epílogo

Estos son, desde nuestro punto de vista, expuestos sintéticamente, los retos a los que se enfrenta el Fiscal y la Justicia

Es quizás en época de tempestad económica y de zozobra en los valores cuando con más intensidad se siente la necesidad de construir un puerto seguro, un sistema de Justicia eficaz, que ofrezca refugio y sirva para dar adecuada respuesta y para encauzar los conflictos sociales, enfrentando la cambiante realidad desde el asidero del principio de legalidad.

En esa dirección trabajamos.

Muchas gracias.