



INFORME DEL CONSEJO FISCAL AL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 50/1981, DE 30 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE REGULA EL ESTATUTO ORGÁNICO DEL MINISTERIO FISCAL

Índice: 1. Antecedentes. 2. Justificación del anteproyecto. 3. Estructura y contenido. 4. Análisis del anteproyecto. 4.1 Consideraciones preliminares. 4.2 Análisis del articulado. 5. Otras propuestas de reforma legislativa

1. Antecedentes

En fecha 20 de mayo de 2025 tuvo entrada en la Fiscalía General del Estado comunicación del Sr. Secretario de Estado de Justicia remitiendo el texto del anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante ALEOMF). El anteproyecto se acompaña de su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (en adelante MAIN).

El oficio justifica su remisión en cumplimiento de lo previsto en el art. 14.4 j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se aprueba el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante EOMF).

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 14.4 j) EOMF, corresponde al Consejo Fiscal informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.

Según se infiere de la exposición de motivos del ALEOMF, este tiene por objeto adecuar el vigente EOMF al «nuevo modelo procesal penal diseñado por el proyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal que actualmente se encuentra en tramitación», para lo que se han observado las distintas recomendaciones efectuadas por el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europea (GRECO) en las distintas evaluaciones efectuadas al Reino de España



a lo largo de los últimos a fin de «reforzar la autonomía organizativa de la carrera fiscal».

La emisión del presente informe forma parte de las competencias consultivas del Consejo Fiscal, expresa el parecer de dicho órgano colegiado sobre el anteproyecto y da cumplimiento al trámite preceptivo previsto en la legislación orgánica del Ministerio Fiscal.

2. Justificación del anteproyecto

El ALEOMF parte de la necesidad de actualizar y adaptar el EOMF al «nuevo modelo procesal penal diseñado por el proyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal que actualmente se encuentra en tramitación», en especial, a la atribución al Ministerio Fiscal del rol de director de la investigación oficial de los delitos.

Tanto la exposición de motivos del ALEOMF como la MAIN que lo acompaña señalan tres grandes finalidades perseguidas con la reforma propuesta:

- i) Adaptar el EOMF a una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal que atribuya al Ministerio Fiscal la dirección de la investigación penal.
- ii) Armonizar nuestro modelo procesal con el paradigma contemporáneo que hoy rige, con muy escasas excepciones, en los países de nuestro entorno y que ha seguido la regulación de la Fiscalía Europea.
- iii) Reforzar la autonomía organizativa de la carrera fiscal.

En cuanto a las posibles soluciones alternativas regulatorias, se señala en la MAIN que «no se han valorado otras alternativas, ya que una modificación del



texto normativo es el único y más adecuado modo de alcanzar los objetivos que se persiguen».

Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1 a) 3.º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, *por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*, también se ha valorado la denominada «alternativa cero», esto es, la inactividad normativa, si bien el prelegislador la ha descartado «al considerar necesario adaptar el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal a las funciones atribuidas a la carrera fiscal tras la reforma del sistema procesal penal con la Ley de Enjuiciamiento Criminal».

Aunque las finalidades del prelegislador puedan ser estimables y se hayan recogido en el anteproyecto algunas modificaciones que se valoran positivamente, el ALEOMF no puede recibir una valoración global positiva por las razones que se expondrán a continuación.

3. Estructura y contenido

El texto prelegislativo se estructura en una exposición de motivos, un artículo único, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y cuatro disposiciones finales.

El artículo único procede a la modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*, con un total de cuarenta y cuatro apartados que proceden tanto a reformar preceptos del vigente Estatuto como a introducir reformas específicas relacionadas con carácter general con la atribución al Ministerio Fiscal de la nueva función de director de la investigación penal, siguiendo vigentes las disposiciones contenidas en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.



Apartado uno. Modifica el art. 3 EOMF, que regula las diferentes competencias del Ministerio Fiscal en orden al cumplimiento de las misiones establecidas en los arts. 1 EOMF y 124 CE.

Apartado dos. Modifica el art. 4 EOMF, que procede a la asignación de facultades al Ministerio Fiscal para el ejercicio de sus funciones.

Apartado tres. Introduce un nuevo art. 4 bis EOMF en atribución específica al Ministerio Fiscal de la dirección del procedimiento de investigación.

Apartado cuatro. Modifica el art. 5 EOMF en regulación de la realización de diligencias extraprocesales y preparatorias del Ministerio Fiscal.

Apartado cinco. Introduce un nuevo Capítulo II bis en el Título I de la Ley 50/1981 bajo la rúbrica «De la Dirección de la Policía Judicial». También introduce seis nuevos preceptos en los que se regula la dependencia funcional y directa de la Policía Judicial al Ministerio Fiscal.

Apartado seis. Introduce un nuevo Capítulo II ter en el Título I de la Ley 50/1981 bajo la rúbrica «De las sanciones que pueden imponerse a los que intervienen en actos y procedimientos dirigidos por el Ministerio Fiscal». Este capítulo introduce cinco nuevos preceptos.

Apartado siete. Modifica el art. 8 EOMF, que contempla la autonomía del Fiscal General del Estado y las relaciones y régimen de comunicaciones entre el Gobierno y el Ministerio Fiscal.

Apartado ocho. Modifica el art. 9 EOMF en relación con la memoria anual e información del Fiscal General al Gobierno acerca del funcionamiento general de la Administración de Justicia.



Apartado nueve. Modifica el art. 10 EOMF, que regula la colaboración del Fiscal General del Estado con las Cortes Generales.

Apartado diez. Modifica el art. 11 EOMF. Se ocupa de la comunicación por escrito de los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y el Ministerio Fiscal, así como de la presentación de la memoria de actividad y la colaboración de los miembros del Ministerio Fiscal con las Comunidades Autónomas en materia de justicia para la efectividad en el cumplimiento de las funciones.

Apartado once. Modifica el art. 12 EOMF en el que se establecen los órganos del Ministerio Fiscal.

Apartado doce. Modificación del art. 13 EOMF, que regula la Fiscalía General del Estado, dirección y composición.

Apartado trece. Modifica el art. 14 EOMF relativo a la definición, composición, funcionamiento y competencias del Consejo Fiscal.

Apartado catorce. Modifica el art. 19 EOMF, que regula la competencia de la Fiscalía de la Audiencia Nacional y de las Fiscalías Especiales, así como su competencia y funcionamiento.

Apartado quince. Modifica el art. 20 EOMF, que contiene la regulación de los fiscales de sala coordinadores y delegados, así como de la Unidad de Protección de Datos y de Cooperación Internacional.

Apartado dieciséis. Modifica el art. 21 bis EOMF, que regula, en relación con la Fiscalía Europea, las comunicaciones y la remisión de informes al Ministerio Fiscal.



Apartado diecisiete. Introduce un nuevo art. 21 ter EOMF respecto del régimen de discrepancias entre la Fiscalía Europea y la Fiscalía española.

Apartado dieciocho. Modifica el art. 22 EOMF relativo al principio de unidad y dependencia jerárquica.

Apartado diecinueve. Introducción de un nuevo art. 22 bis EOMF, que regula la atribución de la competencia de investigación de los delitos a la fiscalía de la circunscripción del tribunal de instancia competente, en adaptación de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*.

Apartado veinte. Modifica el art. 24 EOMF, que regula la celebración periódica de juntas de las fiscalías.

Apartado veintiuno. Modifica el art. 25 EOMF, que introduce como novedad el régimen de resolución de discrepancias en caso de órdenes o instrucciones emitidas por el Fiscal General del Estado, indicando que se resolverá oyendo previamente a la Junta de Fiscales de Sala, prevaleciendo el criterio de esta en caso de venir avalado por las tres quintas partes de sus integrantes.

Apartado veintidós. Modifica el art. 27 EOMF, que tiene por objeto el régimen de discrepancias de las instrucciones particulares.

Apartado veintitrés. Modifica el art. 28 EOMF al objeto de detallar con precisión las causas de abstención y recusación de los miembros del Ministerio Fiscal.

Apartado veinticuatro. Introduce un nuevo art. 28 bis EOMF en regulación del procedimiento de abstención.

Apartado veinticinco. Introduce un nuevo art. 28 ter EOMF respecto de los efectos de la solicitud de abstención y su tramitación.



Apartado veintiséis. Introduce un nuevo art. 28 quater EOMF, que regula en detalle los supuestos de abstención y asignación de asuntos en tal caso.

Apartado veintisiete. Introduce un nuevo art. 28 quinquies EOMF, dedicado a la regulación de la recusación del fiscal durante la fase de investigación.

Apartado veintiocho. Introduce un nuevo art. 28 sexies EOMF, que continúa abordando la tramitación, admisión e inadmisión del procedimiento de recusación.

Apartado veintinueve. Introduce un nuevo art. 28 septies EOMF para la regulación del incidente de recusación.

Apartado treinta. Introduce un nuevo art. 28 octies EOMF, que contempla de forma específica la competencia en los supuestos de recusación contra fiscales superiores y fiscales del Tribunal Supremo.

Apartado treinta y uno. Modifica el art. 29 EOMF, que se ocupa de la figura del Fiscal General del Estado.

Apartado treinta y dos. Modifica el art. 31 EOMF, que regula la duración del mandato, cese y régimen del Fiscal General del Estado.

Apartado treinta y tres. Modifica el art. 35 EOMF, que introduce la posibilidad de que los fiscales de sala y los fiscales pertenecientes a la segunda categoría puedan acceder al cargo de fiscal superior de comunidad autónoma.

Apartado treinta y cuatro. Modifica el art. 36 EOMF, que tiene por objeto regular la provisión de determinados destinos y la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal.



Apartado treinta y cinco. Modifica el art. 38 EOMF, que regula como novedad el nombramiento de fiscales de diferentes categorías por decreto del Fiscal General del Estado.

Apartado treinta y seis. Modifica el art. 40 EOMF y ofrece una nueva regulación a los supuestos de traslado forzoso.

Apartado treinta y siete. Modifica el art. 41 EOMF en relación con el régimen de provisión de destinos respecto de determinados puestos de la carrera fiscal.

Apartado treinta y ocho. Introduce un nuevo art. 41 bis EOMF, que se ocupa de la regulación de la remoción de fiscales que ocupen cargos directivos y de responsabilidad del Ministerio Fiscal.

Apartado treinta y nueve. Modifica el art. 54 EOMF relativo al régimen de las asociaciones profesionales de fiscales.

Apartado cuarenta. Introduce un nuevo art. 54 bis EOMF, que tiene por objeto regular la financiación de las asociaciones profesionales de fiscales.

Apartado cuarenta y uno. Modifica el art. 57 EOMF relativo a las incompatibilidades y prohibiciones de los miembros del Ministerio Fiscal.

Apartado cuarenta y dos. Modifica el art. 58 EOMF en relación con el régimen de incompatibilidades de los miembros del Ministerio Fiscal.

Apartado cuarenta y tres. Introduce un nuevo art. 59 bis EOMF, que regula las facultades del Fiscal General del Estado respecto a la apreciación de incompatibilidades y prohibiciones de los miembros del Ministerio Fiscal.

Apartado cuarenta y cuatro. Modifica el art. 67 EOMF y, en concreto, la competencia para la imposición de sanciones.



La disposición transitoria única regula la situación del Fiscal General del Estado resultante tras la entrada en vigor de la ley.

La disposición derogatoria recoge una cláusula genérica de derogación de normas con rango de ley o inferiores que resulten contrarias a lo dispuesto en el ALEOMF.

En relación con las disposiciones finales, la primera contempla el título competencial, las tres siguientes versan sobre la necesidad de un posterior desarrollo reglamentario, y la última disposición viene referida a la entrada en vigor del anteproyecto de ley.

4. Análisis del anteproyecto

4.1 Consideraciones preliminares

En opinión del prelegislador, la modificación del sistema procesal penal impulsada por el anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal que actualmente se encuentra en tramitación «justifica por sí sola» la reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

No en vano, la disposición final segunda del referido anteproyecto de ley precisa que «el Gobierno, en el plazo de un año a partir de la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial del Estado, elevará al Parlamento un proyecto de ley de reforma de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, a fin de adecuar la organización del Ministerio Fiscal a lo establecido en la presente ley».

Según se expresa en la exposición de motivos del ALEOMF, la atribución al Ministerio Fiscal de la función de dirección oficial de la investigación criminal precisa «de una reforma amplia en todo lo referente a la organización de la



Fiscalía para la asunción de las referidas funciones investigadoras». En palabras del prelegislador, «las modificaciones implementadas en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal se dirigen, principalmente a adaptar su organización y funcionamiento interno a las nuevas e importantes responsabilidades que le serán encomendadas. Se persigue con ello reordenar la estructura interna del Ministerio Público, mejorar su capacidad funcional y reforzar la autonomía de este órgano de relevancia constitucional, prestando a tal efecto especial atención a la persona titular de la Fiscalía General del Estado».

En similar sentido, la MAIN afirma que «el nuevo papel del Ministerio Fiscal en la investigación penal requiere una profunda revisión del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, al que se remite el artículo 124 de la Constitución española, que adapte su organización a los nuevos cometidos que le atribuye la ley».

El texto prelegislativo aprovecha la exposición de motivos para recordar, una vez más, que la atribución de la dirección oficial de la investigación penal al Ministerio Fiscal resulta de todo punto aconsejable.

Se trata de una «opción legislativa que viene aconsejada por la idoneidad de esta institución para -en una organización flexible y racional, basada en criterios de especialidad- la sujeción imparcial a la legalidad vigente y la seguridad jurídica, a consecuencia de la configuración del principio de unidad de actuación como uno de los ejes vertebradores de la completa actividad de la Fiscalía».

Asimismo, se afirma que «la necesidad de un cambio profundo en la configuración del modelo de proceso penal no solo viene impuesta por exigencias de orden constitucional y por la voluntad política compartida de modernizar y mejorar nuestro sistema de administración de justicia, tal reforma es igualmente coherente con nuestra pertenencia al espacio normativo de libertad y justicia de la Unión Europea». Y es que «en el ámbito de la Unión Europea la investigación penal es una competencia que se ha extraído del ámbito del Poder Judicial y se ha atribuido al Ministerio Fiscal». Modelo que, por



lo demás, es el que ha asumido el Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, *por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea*.

Tal y como ya tuvo ocasión de señalar el Consejo Fiscal al emitir su informe al anteproyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal, «la modernización del sistema procesal penal español mediante la aprobación de una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal parece responder a una necesidad apremiante». Razón por la que hoy, al igual que en aquel entonces, debe «aplaudirse la iniciativa del Gobierno de España de promover una reforma legislativa que [según se proclama por el prelegislador] pretende la implementación de un proceso penal ágil exento de dilaciones indebidas, pero que al mismo tiempo permita dar una respuesta efectiva a modalidades delictivas cada vez más sofisticadas y complejas».

Por más que la atribución de la dirección de la investigación penal al juez de instrucción haya sido respaldada por nuestro Tribunal Constitucional (v. gr. SSTC 106/1989, de 8 de junio; 32/1994, de 31 de enero; o 41/1998, de 24 de febrero), la doctrina ha puesto reiteradamente en duda la compatibilidad de dichas funciones con el diseño constitucional del Poder Judicial consagrado en el art. 117 CE, pues quien instruye o investiga ni juzga ni ejecuta lo juzgado, no ejerce funciones jurisdiccionales, según se infiere del art. 117.3 CE.

El perfecto encaje constitucional en nuestro ordenamiento jurídico de la figura del fiscal investigador se halla fuera de toda duda tras más de veinte años desde la entrada en vigor de la LO 5/2000, de 12 de enero, *reguladora de la responsabilidad penal de los menores*, así como tras cerca de treinta años desde la aprobación de la LO 4/1992, de 5 de junio, *sobre reforma de la Ley reguladora de la competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores*. Normas estas que diseñaron un sistema procesal en el que la dirección de la investigación de los delitos cometidos por menores edad vino atribuida en exclusiva al Ministerio Fiscal.



Recuérdese que el Tribunal Constitucional ya dejó sentado en su STC 60/1995, de 17 de marzo, que «un examen global de la reforma operada por la LO 4/1992 pone, en tal sentido, de relieve que su finalidad, tal como se declara en su exposición de motivos, radica precisamente en adecuar este proceso a las exigencias derivadas de la doctrina sustentada con la citada STC 36/1991 y, de entre ellas, la de instaurar también en el mismo el principio acusatorio. Para alcanzar este objetivo, la LO 4/1992, inspirándose en el modelo procesal penal anglosajón (secundado hoy por países tales como Alemania, Italia o Portugal), ha querido separar las funciones instructoras, de un lado, y de enjuiciamiento y decisión, de otro, encomendando la primera de ellas al Ministerio Fiscal y las otras dos al juez de menores, con lo que, prima facie y sin mayor dificultad, se comprueba que este desdoblamiento y asignación de las enunciadas fases procesales a dos órganos diferentes, no solo no conculca, sino que viene a restablecer el principio acusatorio en un procedimiento reformador que, como es el caso del de menores, con anterioridad a la LO 4/1992, se encontraba manifiestamente informado por el principio inquisitivo, tal como implícitamente tuvimos ocasión de declarar en la precitada Sentencia del Pleno de este Tribunal 36/1991 (fundamento jurídico 6º)».

Más recientemente, la efectiva incorporación al ordenamiento jurídico español de la Fiscalía Europea —por efecto de la reforma operada por la Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, *por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea*— ha terminado por disipar cualquier duda acerca del perfecto encaje de la figura del fiscal investigador en el ordenamiento jurídico español.

Igualmente, no está de más recordar que más recientemente el CGPJ ha alcanzado similares —sino idénticas— conclusiones a propósito del perfecto encaje constitucional del modelo de investigación penal diseñado por el ALECRIM:



[...] se ha de admitir la constitucionalidad del modelo vigente, como también de los otros modelos alternativos que la doctrina constitucional ha tomado en consideración. [...]

De acuerdo con esa idea, cabe afirmar que el modelo propuesto obedece a las exigencias impuestas por la propia Constitución, que obligan a concebir el sistema procesal penal en clave constitucional. Desde ese punto de vista, se debe valorar positivamente la reforma anteproyectada, en la medida en que el modelo que acoge se concibe como un sistema de garantías, como un proceso penal constitucional, articulado sobre la recepción del principio acusatorio. Por otra parte, se ha de respetar la libertad del prelegislador a la hora de configurar el modelo de justicia penal que, no obstante, ha de estar sometida al escrutinio respecto de la salvaguarda del principio de exclusividad jurisdiccional, de las garantías institucionales de imparcialidad e independencia y de las garantías procesales conforme a los estándares nacionales y supranacionales de protección de los derechos fundamentales.

En línea con lo anterior, el Consejo Fiscal abrazó la propuesta de atribución de la dirección de la investigación oficial de los delitos al Ministerio Fiscal, subrayando las numerosas ventajas inherentes:

Las ventajas asociadas a la figura del fiscal investigador han sido glosadas por la mejor doctrina y, desde luego, también por la Fiscalía General del Estado.

No sin razón se ha dicho que la atribución de la dirección de la investigación al Ministerio Fiscal permitiría articular un esquema procesal que potenciaría el principio acusatorio, lo que, a su vez, propiciaría una mayor imparcialidad de los órganos judiciales circunscribiendo su actuación a la que resulta propiamente jurisdiccional con arreglo al art. 117 CE. Por ello, resulta aconsejable que la investigación y la tutela de los derechos fundamentales, bien autorizando medidas de injerencia, bien adoptando medidas cautelares, se atribuya a órganos diferentes, garantizando de ese modo la configuración del juez como un árbitro alejado de las partes en la contienda que no cuenta con interés alguno en su resultado.



La figura del fiscal investigador, a diferencia de la del juez instructor, fluye con toda naturalidad de la Constitución pues su art. 124 encomienda al Ministerio Fiscal la facultad-deber de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de la ciudadanía y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, procurando ante los tribunales la satisfacción del interés social.

La experiencia acumulada por el Ministerio Fiscal en las distintas fases procesales, fruto de su participación en todas ellas, aseguran al fiscal un privilegiado conocimiento del material necesario para que la acusación pueda prosperar, permitiéndole, por las mismas razones, decidir con mayor rigor qué diligencias resultará útil practicar, así como en qué casos no será aconsejable seguir adelante con la investigación. Ciertamente, como señala la doctrina, a diferencia del juez de instrucción, el fiscal no es ajeno al ulterior desarrollo del proceso penal pues conoce de primera mano las dificultades propias de la fase de juicio oral, así como el criterio de los órganos de enjuiciamiento. Experiencia sumamente valiosa que, en buena lógica, debe permitirle ser más eficaz al decidir qué diligencias deben practicarse para lograr el esclarecimiento de los hechos y en qué casos resulta justificado formular acusación.

La atribución de la investigación al Ministerio Fiscal se estima la opción más razonable para combinar en una organización pública la sujeción imparcial a la legalidad vigente y la unidad de actuación en la interpretación de la ley y en la ejecución de la política criminal. Nadie puede poner en duda que la unificación de criterios en la fase de investigación contribuiría notablemente a generar mayor certeza y seguridad jurídica a todos los niveles, facilitando de ese modo la labor policial, al igual que la de los distintos operadores jurídicos concernidos. La unidad de criterio que preside la actuación del Ministerio Fiscal resulta en este terreno el único vehículo realmente idóneo a través del que garantizar la igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas ante la ley, esencia de todo Estado constitucional y democrático de derecho.

El mayor grado de especialización del Ministerio Fiscal en materias de especial complejidad, gracias a su singular estructura orgánica y, en particular, a la existencia de secciones especializadas integradas por fiscales con amplia experiencia en ámbitos tan relevantes como la delincuencia económica, urbanística o medioambiental, la criminalidad informática o la siniestralidad laboral, entre otras



muchas, sugiere que su intervención en el proceso como director de la investigación garantizaría mayores índices de éxito en su tramitación, permitiendo detectar en fases tempranas de la investigación la inexistencia de indicios que justifiquen imputaciones infundadas, así como, en sentido contrario, encauzando de un modo más eficaz las pesquisas a fin de recabar las necesarias fuentes de prueba que garanticen la condena de los criminales.

La atribución de la dirección de la investigación al Ministerio Público pondría fin a la actual esquizofrenia investigadora que en no pocas ocasiones ha conducido a la emisión de órdenes contradictorias a los cuerpos policiales. Como señala la STS 980/2016, de 11 de enero de 2017, «[l]a coexistencia de una doble autoridad investigadora —judicial y fiscal—, sujeta a unos principios constitucionales propios y diferenciados, no es fácilmente homologable a la luz de los modelos comparados. Son muchas las cuestiones que suscita su originalidad. Algunas de ellas no son ajenas a fricciones institucionales ocasionadas por su difícil encaje».

Consideraciones que, en definitiva, expresan la inequívoca voluntad del Ministerio Fiscal de que el legislador impulse la modificación del sistema procesal penal y atribuya al Ministerio Fiscal la dirección de la investigación penal.

Debe convenirse con el prelegislador en la oportunidad de promover la modificación del EOMF al objeto de acomodarlo al nuevo rol del Ministerio Público. Ahora bien, este Consejo Fiscal no quiere dejar de realizar algunas precisiones a propósito de este particular.

En este sentido, debemos recuperar lo señalado por el Consejo Fiscal al informar el ALECRim que le fue sometido a informe:

Contrariamente a cuanto se ha venido afirmando por algún sector de la doctrina y algunos operadores jurídicos, la estructura orgánica del Ministerio Fiscal —de corte netamente jerárquico— en nada obstaculiza su consideración de autoridad imparcial. Como recuerda la STJUE de 12 de diciembre de 2019 (Asunto C-566-2019), “56. [s]i bien es cierto que los fiscales están obligados a cumplir las instrucciones que emanan de sus superiores jerárquicos, de la jurisprudencia del



Tribunal de Justicia, en particular de las sentencias de 27 de mayo de 2019, OG y PI (Fiscalías de Lübeck y Zwickav) (C-508/18 y C-82/19 PPU) así como de 27 de mayo de 2019 (Fiscal General de Lituania) (5-509/18) se desprende que la exigencia de independencia, que excluye que la facultad decisoria de los primeros sea objeto de instrucciones ajenas al poder judicial, procedentes en particular del poder ejecutivo, no prohíbe las instrucciones internas que pueden impartirse a los fiscales por sus superiores jerárquicos también fiscales, sobre la base de subordinación por la que se rige el funcionamiento del Ministerio Fiscal. 57. La independencia del Ministerio Fiscal tampoco queda en entredicho por el hecho de que se encargue del ejercicio de la acción pública. En efecto, (...) el concepto de "autoridad judicial emisora", en el sentido del artículo 6, apartado 1, de la Decisión Marco 2002/584, no se refiere únicamente a los jueces o tribunales de un Estado miembro. A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró que este concepto también se aplica al fiscal general de un Estado miembro competente para ejercer la acción penal, siempre que su estatuto le confiera una garantía de independencia frente al poder ejecutivo en el marco de la misión de la orden de detención europea".

En un sistema procesal acusatorio los jueces deben gozar de independencia, inamovilidad y hallarse en todo momento sometidos a los principios de responsabilidad y legalidad, mientras que los fiscales deben desarrollar su actuación a la luz de los principios de legalidad, imparcialidad, unidad de actuación y dependencia jerárquica, lo que en ningún caso implica sometimiento acrítico a las órdenes de la superioridad pues, no en vano, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal ha regulado herramientas a través de las que salvaguardar la imparcialidad y objetividad en el ejercicio de las funciones fiscales, articulando el modo en el que los y las fiscales pueden dirimir sus discrepancias respecto a las órdenes que se reputen improcedentes o contrarias al ordenamiento jurídico.

Por otro lado, el Consejo Fiscal no puede dejar de apuntar que la reforma propuesta tan solo busca adecuar determinados aspectos de la regulación del Ministerio Fiscal, especialmente para habilitar la asunción de la función investigadora —en función de una nueva ley procesal cuya redacción final se desconoce—, pero deja de lado la actualización de un importante número de cuestiones que atañen al Ministerio Público que no tienen una regulación satisfactoria o adecuada a las exigencias de la realidad actual.



Por ello, debe lamentarse que se pierda la oportunidad de elaborar un nuevo estatuto orgánico que, de forma integral y armónica, aborde cuestiones tan trascendentales para la garantía de independencia externa del Ministerio Fiscal como su autonomía presupuestaria, complete la identificación de los órganos que integran la Fiscalía General del Estado, las Fiscalías Especiales y los Fiscales de Sala Especialistas, con sus respectivas funciones y competencias, desarrolle las relaciones entre Fiscalías y con los diferentes poderes públicos o, incluso, actualice y modernice la terminología y sistemática normativa.

4.2 Análisis del articulado

Apartado uno del artículo único ALEOMF (apartado 4 del art. 3 EOMF)

Se modifica el apartado 4 del art. 3 EOMF al objeto de adecuar el elenco de funciones que el precepto atribuye al Ministerio Fiscal en el orden penal al nuevo sistema procesal penal y, en concreto, al rol que el ALECrim atribuye a las y los fiscales.

Se establece ahora que, para el cumplimiento de las misiones establecidas en el art. 1 EOMF, corresponde al Ministerio Fiscal:

4. Intervenir en el proceso penal con arreglo a lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la Ley Orgánica reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores y el presente Estatuto.

La modificación se considera acertada, pues en el modelo de proceso penal concebido por el ALECrim la actuación de las y los fiscales no se circunscribe al ejercicio de la acción penal y civil o al hecho de oponerse a las acciones ejercitadas por otros, cuando proceda.



Opta el legislador, a la hora de describir la actuación del Ministerio Fiscal, por una fórmula amplia, que da cobijo al nuevo y extenso elenco de facultades que el anteproyecto en tramitación ofrece al Ministerio Fiscal.

La locución «intervenir en el proceso penal» se estima homogénea y perfectamente compatible con el resto del articulado del EOMF, pues recuerda a la empleada en el vigente art. 20 EOMF al regular las funciones de los fiscales de sala coordinadores.

A modo de ejemplo, el art. 20.1 a) EOMF precisa que el Fiscal de Sala contra la Violencia sobre la Mujer ejercerá, entre otras funciones, la de «practicar las diligencias a que se refiere el artículo Cinco de este Estatuto, e intervenir directamente en aquellos procesos penales de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado, referentes a los delitos por actos de violencia de género y de violencia sexual comprendidos en el artículo 89.5 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial».

En similares términos, por lo que se refiere al particular ahora analizado, el art. 20.2 a) EOMF establece que el Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo podrá «practicar las diligencias a que se refiere el artículo Cinco a intervenir, directamente o a través de instrucciones impartidas a los delegados, en aquellos procesos penales de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado, referentes a delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, los recursos naturales y el medio ambiente, la protección de la flora, fauna y animales domésticos, y los incendios forestales».

Similares referencias pueden hallarse en los arts. 20.2 bis a) y 20.2 ter c) EOMF en relación con las facultades del Fiscal de Sala Coordinador de Delitos de Odio y Discriminación y del Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática. También en relación con las competencias de los fiscales



de la Fiscalía Antidroga [art. 19.3 a) EOMF] y de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada [art. 19.4 EOMF].

No obstante, conviene realizar algunas observaciones a propósito del uso de la expresión «proceso penal» por parte del prelegislador.

El Consejo Fiscal concluyó que el procedimiento de investigación del Ministerio Fiscal diseñado por el ALECrim ostenta naturaleza preprocesal. Dijo así:

El art. 522 ALECrim delimita el objeto y finalidades del procedimiento de investigación en los siguientes términos: «[a] los solos efectos de adoptar una decisión fundada sobre la procedencia de la acción penal y, en su caso, sobre el ejercicio de la acción civil, el procedimiento de investigación tiene por objeto esclarecer los hechos y las circunstancias del delito y averiguar quiénes son responsables de su comisión». A pesar de las aparentes similitudes que el precepto presenta con el vigente art. 299 LECrim, la opción del prelegislador resulta sumamente novedosa pues, en realidad, el nuevo procedimiento de investigación del Ministerio Fiscal aparece configurado como una fase fundamentalmente dirigida a «adoptar una decisión fundada sobre la procedencia de la acción penal». De ello se infiere que en el Anteproyecto el ejercicio de la acción penal se vehicula mediante la presentación del escrito de acusación.

Como recuerda la STC 36/2019, de 25 de marzo, «[e]l ejercicio de la acción penal, según nuestra doctrina, se concreta esencialmente en un ius ut procedatur, lo que implica el derecho a poner en marcha un proceso, substanciado de conformidad con las reglas del proceso justo, en el que pueda obtener una respuesta razonable y fundada en derecho, que también queda satisfecho con una decisión de inadmisión o meramente procesal que apreciase razonadamente la concurrencia de un óbice fundado en un precepto expreso de la ley». Idea que, asimismo, se halla presente en las SSTC 87/2020, de 20 de julio; 26/2018, de 5 de marzo; 574/2017, de 16 de marzo; 970/2013, de 18 de diciembre, entre otras muchas.

La anterior conclusión aparece reforzada por el art. 589.1 ALECrim que al regular la conclusión de la investigación y la continuación del procedimiento señala que «[e]l fiscal dictará decreto acordando la conclusión del procedimiento cuando, una



vez practicadas las diligencias necesarias, concurran elementos suficientes para ejercitar la acción penal. En este caso, acompañará al decreto el escrito de acusación».

Si junto a la doctrina y jurisprudencia mayoritarias concebimos la acción penal como el medio a través del cual las partes articulan una pretensión de incoación del proceso penal ante un órgano judicial, constituyéndose de ese modo en parte procesal, necesariamente deberemos concluir que en el modelo procesal diseñado por el prelegislador la fase de investigación criminal goza de naturaleza preprocesal.

Así se indica con toda claridad en la exposición de motivos del Anteproyecto al señalar que «[e]n la fase jurisdiccional, que se inicia con la interposición de la acción —esto es, con la presentación de la acusación en la fase intermedia—, esta garantía se sujeta a las reglas básicas de exclusividad judicial en la imposición de la pena y de plena forma procesal de las actuaciones. En cambio, en la fase preparatoria del proceso, encaminada a determinar si se ha de ejercer la acción penal que puede darle inicio, se exige una labor de disección de las actuaciones de naturaleza jurisdiccional».

A colación de este particular, el informe del CGPJ relativo al ALECrim afirmó lo siguiente:

110.- [...] Es cierto -ha de puntualizarse- que el anteproyecto no ofrece una respuesta nítida sobre esta cuestión: en la Exposición de Motivos se afirma que «[e]n la fase jurisdiccional, que se inicia con la interposición de la acción -esto es, con la presentación de la acusación en la fase intermedia-, esta garantía se sujeta a las reglas básicas de la exclusividad judicial en la imposición de la pena y de plena forma procesal de las actuaciones. En cambio, en la fase preparatoria del proceso, encaminada a determinar si se ha de ejercer la acción penal que puede darle inicio, se exige una disección de las actuaciones de naturaleza jurisdiccional»; y el artículo 589.1 del anteproyecto, al regular la conclusión de la investigación y la continuación del procedimiento, dispone que "[e]l fiscal dictará decreto acordando la conclusión del procedimiento cuando, una vez practicadas las diligencias necesarias, concurran elementos suficientes para ejercitar la acción penal (...)"; sin olvidar, en fin, que en el modelo proyectado la fase de investigación no opera, en rigor, como una fase preparatoria del juicio oral, tal y como en la actualidad se concibe la



instrucción, y buena muestra de ello es que en el sistema propuesto las diligencias practicadas por el fiscal en el procedimiento de investigación carecen de valor probatorio, con ciertas excepciones, como la prevista en el artículo 684.5.

Las anteriores consideraciones sirven a este Consejo Fiscal para realizar una doble propuesta en relación con el apartado 4 del art. 3 EOMF. De un lado, se sugiere sustituir el término «proceso penal» por el de «procedimiento penal», vocablo que, en nuestra opinión, ampara por igual la dirección del procedimiento de investigación y la actuación procesal del Ministerio Fiscal ante los órganos judiciales, cualquiera que sea la naturaleza que se atribuya al procedimiento de investigación.

De otro lado, resulta aconsejable que se clarifique la citada controversia, precisando con mayor claridad la naturaleza procesal o preprocesal que para el prelegislador merece el procedimiento de investigación del Ministerio Fiscal concebido por el ALECrim. Como en su día señaló el Consejo Fiscal, se trata de una cuestión que, además de presentar un alto interés teórico y conceptual, resulta fundamental resolver para diseñar en las mejores condiciones la arquitectura del modelo procesal. Cuestión, además, particularmente relevante a la hora de concretar las facultades que deben atribuirse al Ministerio Fiscal como director de la investigación y de delimitar la intervención del juez de garantías.

Por último, se sugiere modificar la delimitación de las facultades del Ministerio Fiscal en el procedimiento penal por remisión a la Ley de Enjuiciamiento Criminal, a la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal del Menor y al Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal por una referencia más amplia a la legislación procesal, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y a su normativa de desarrollo.

Si bien la técnica de remisión a otras normas se estima adecuada, a la vista de su amplitud y a fin de evitar la obsolescencia del precepto a causa de ulteriores



reformas procesales, que no siempre resultan suficientemente armonizadas con el resto del ordenamiento, parece aconsejable que dicha remisión se produzca a la totalidad de las leyes procesales que atribuyan facultades penales al Ministerio Fiscal y que, igualmente, incorpore una referencia específica, además de al EOMF, a su normativa desarrollo.

Apartado uno del artículo único ALEOMF (apartado 5 del art. 3 EOMF)

Se ofrece una nueva redacción al apartado 5 del art. 3 EOMF en cuya virtud se arroga una nueva facultad al Ministerio Fiscal para el cumplimiento de las misiones establecidas en el art. 1 EOMF, cuyo tenor literal es el siguiente:

5. Acordar y practicar cualesquiera diligencias y medidas previstas por el ordenamiento jurídico que no precisen autorización judicial.

La introducción de esta específica facultad se estima adecuada, pues habilita de forma expresa al Ministerio Fiscal para realizar todas aquellas actuaciones que, hallándose previstas por el ordenamiento jurídico, no precisen de autorización judicial. Habilitación que, al margen de amparar la actuación del Ministerio Público en el procedimiento de investigación, ofrece cobertura a la actividad extraprocesal —de naturaleza penal y extrapenal— del Ministerio Fiscal.

Pudiera considerarse, a la vista de lo antedicho, que la referida habilitación resulta superflua, pues parece fuera de duda que el Ministerio Fiscal debe poder acordar y practicar por su propia autoridad, siempre que lo haga en el ámbito de las competencias legalmente conferidas, todas aquellas actuaciones que no exigiendo autorización judicial no le estén expresamente prohibidas.

No obstante, al margen de reforzar y clarificar las facultades del Ministerio Fiscal allí donde pudieran existir dudas acerca de la cobertura legal de su actuación, resulta aconsejable su inclusión en un precepto que, precisamente, tiene por objeto enunciar de forma general las facultades que el ordenamiento jurídico



atribuye al Ministerio Público para el cumplimiento de la misión constitucional que le ha sido conferida por el art. 124 CE.

Debe subrayarse que la fórmula empleada por el legislador recuerda a la prevista en el vigente art. 5.2 EOMF, que de forma expresa autoriza al Ministerio Fiscal a «llevar cabo u ordenar», en el desarrollo de su actividad extraprocesal, «aquellas diligencias para las que esté legitimado según la Ley de Enjuiciamiento Criminal». También recuerda a la fórmula manejada por el legislador en el art. 773.2 LECrim, que de forma expresa prevé que el fiscal, en el marco de sus diligencias de investigación, «practicará él mismo u ordenará a la Policía Judicial que practique las diligencias que estime pertinentes para la comprobación del hecho o de la responsabilidad de los partícipes en el mismo».

Por otro lado, al objeto de acomodar el EOMF al art. 49 CE y a la Ley 8/2021, de 2 de junio, *por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica*, se propone que se ofrezca la siguiente redacción al apartado 8 del art. 3 EOMF:

8. Intervenir en los procesos civiles que determine la ley cuando esté comprometido el interés social o cuando puedan afectar a personas menores, a personas con discapacidad o a personas mayores que carezcan de los apoyos al ejercicio de la capacidad jurídica que pudieran precisar.

Apartado uno del artículo único ALEOMF (apartado 11 del art. 3 EOMF)

El apartado 11 del art. 3 ALEOMF sustituye al apartado 10 del vigente art. 3 EOMF, cuyo tenor literal es el siguiente: «velar por la protección procesal de las víctimas y por la protección de testigos y peritos, promoviendo los mecanismos previstos para que reciban la ayuda y asistencia efectivas».

El ALEOMF se limita en este punto a sustituir el término «procesal» por «legal», modificación que se estima oportuna a la vista de que el Ministerio Fiscal también



debe orientar su actuación a la protección de las víctimas en el desarrollo de la actividad extraprocesal que está facultado para realizar y, en particular, de las dudas ya referidas acerca de la naturaleza procesal o preprocesal del procedimiento de investigación del Ministerio Fiscal.

Apartado uno del artículo único ALEOMF (apartado 14 del art. 3 EOMF)

El nuevo apartado 14 del art. 3 EOMF sustituye al apartado 13 del vigente art. 3 EOMF, cuyo tenor literal es el siguiente:

Ejercer en materia de responsabilidad penal de menores las funciones que le encomiende la legislación específica, debiendo orientar su actuación a la satisfacción del interés superior del menor.

El ALEOMF se limita a añadir, a renglón seguido de la locución «en materia de responsabilidad penal de menores», la expresión «y de protección de menores». Modificación que se estima acertada, pues subraya esta importante faceta de la intervención del Ministerio Fiscal, además de acomodar la redacción a lo ya previsto en el art. 20.3 EOMF al regular las facultades del Fiscal de Sala Coordinador de Menores.



Apartado dos del artículo único ALEOMF (apartado 2 del art. 4 EOMF)

Al margen de una reordenación del precepto —que mejora su sistemática—, el proyectado párrafo segundo del apartado 2 del art. 4 EOMF procede a clarificar que el Ministerio Fiscal se encuentra facultado para interesar la notificación de cualquier resolución de los órganos judiciales, también cuando se trate de procedimientos de los que conoce la Fiscalía Europea:

Asimismo, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo tres, podrá interesar la notificación de cualquier resolución de los órganos judiciales en aquellos procedimientos en los que intervenga la Fiscalía Europea.

Si bien pudiera entenderse que el tenor literal del apartado 1 del vigente art. 4 EOMF ya constituye título habilitante para recabar las resoluciones judiciales dictadas en el marco de los procedimientos en los que interviene la Fiscalía Europea, nada cabe oponer al hecho de que el legislador opte por atribuir de forma expresa esta facultad al Ministerio Fiscal a fin de resolver cualesquiera dudas interpretativas que pudieran existir al respecto.

Ningún obstáculo sustantivo o procesal debe existir para admitir que el Ministerio Fiscal pueda, además de interesar la «notificación de cualquier resolución de la Fiscalía Europea en asuntos en que esta haya intervenido», hacer lo propio con las resoluciones judiciales dictadas en los respectivos procedimientos.

Apartado dos del artículo único ALEOMF (apartado 3 del art. 4 EOMF)

El apartado 3 del art. 4 ALEOMF sustituye al apartado 2 del vigente art. 3 EOMF, cuyo tenor literal es el siguiente: «visitar en cualquier momento los centros o establecimientos de detención, penitenciarios o de internamiento de cualquier clase de su respectivo territorio, examinar los expedientes de los internos y recabar cuanta información estime conveniente».



La modificación introducida por el prelegislador en este punto se estima acertada, pues amplía la tipología de centros y establecimientos susceptibles de ser inspeccionados por el Ministerio Fiscal de forma compatible con el aumento de las funciones que ha experimentado la Fiscalía española en el ámbito de los menores y personas con discapacidad o precisadas de apoyo a la capacidad.

Ahora bien, al objeto de acomodar el EOMF al art. 49 CE y a la Ley 8/2021, de 2 de junio, *por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica*, se interesa que se ofrezca la siguiente redacción al apartado 3 del art. 4 EOMF:

Visitar en cualquier momento los centros o establecimientos de detención, penitenciarios o de internamiento de cualquier clase, así como aquellos de carácter residencial, sociosanitario o psiquiátrico de personas menores, mayores, con discapacidad o precisadas de apoyo a la capacidad, en su respectivo territorio, examinar los expedientes de los internos y residentes y recabar cuanta información estime conveniente en garantía de la efectividad de sus derechos.

Apartado dos del artículo único ALEOMF (apartado 7 del art. 4 EOMF)

El apartado 7 del art. 4 ALEOMF sustituye al vigente apartado 6 del art. 4 EOMF, cuyo tenor literal es el siguiente: «Establecer en las sedes de las Fiscalías Provinciales y en las que se considere necesario, centros de relación con las víctimas y perjudicados de las infracciones criminales cometidas en su circunscripción y por las que se sigue proceso penal en los Juzgados o Tribunales de la misma, con la finalidad de conocer los daños y perjuicios sufridos por ellas y para que aporten los documentos y demás pruebas de que dispongan para acreditar su naturaleza y alcance».

La supresión de la locución «y por las que se sigue un proceso penal en los Juzgados o Tribunales de la misma» se estima acorde con la finalidad de adecuar el EOMF al rol del Ministerio Fiscal en el nuevo sistema procesal penal



y, en particular, con la atribución de la dirección del procedimiento de investigación oficial.

Apartado dos del artículo único ALEOMF (apartado 8 del art. 4 EOMF)

El apartado 8 del art. 4 ALEOMF sustituye al párrafo segundo del apartado 5 del art. 4 del vigente EOMF, cuyo tenor literal es el siguiente: «las autoridades, funcionarios u organismos o particulares requeridos por el Ministerio Fiscal en el ejercicio de las facultades que se enumeran en este artículo y en el siguiente deberán atender inexcusablemente el requerimiento dentro de los límites legales. Igualmente, y con los mismos límites, deberán comparecer ante el Fiscal cuando éste lo disponga».

La nueva ubicación sistemática ofrecida a la regulación de esta importante facultad se estima acertada. Su emplazamiento actual, en el apartado 5 del art. 4 EOMF, a renglón seguido de la regulación de la facultad de informar a la opinión pública, resulta perturbadora.

Por lo demás, la nueva redacción ofrecida al precepto se estima técnicamente más correcta. Por un lado, parece acertado ampliar la obligación que regula el precepto a la totalidad de los requerimientos que efectúen las y los fiscales en el ejercicio de las facultades y funciones previstas en el EOMF y, por consiguiente, con independencia del concreto precepto que regule dicha facultad o función.

De otro lado, se considera acertado que el precepto establezca una referencia a las consecuencias penales que pueden derivarse por el incumplimiento de la obligación objeto de examen. Referencia que no constituye obstáculo para sancionar al infractor administrativa o disciplinariamente cuando proceda.



Apartado tres del artículo único ALEOMF (apartado 1 del art. 4 bis EOMF)

Se trata de un precepto de nueva creación que tiene por objeto regular la asignación y reparto de asuntos en el orden penal, en concreto, la distribución en la atribución de la dirección de los procedimientos de investigación de los delitos.

El apartado 1 del art. 4 ALEOMF precisa que «la dirección de la investigación corresponderá al Fiscal que sea designado por el Fiscal Jefe, como responsable del mismo a través de un sistema de reparto en el que se tendrán en cuenta, entre otros, criterios de especialización».

Esta previsión legal resulta perfectamente compatible con las facultades atribuidas por el art. 22.5 a) EOMF a los fiscales jefes de cada órgano: «organizar los servicios y la distribución del trabajo entre los Fiscales de la plantilla y la adscripción de los componentes de la Sección de Menores, oída la Junta de Fiscalía». Norma que, en nuestra opinión, complementa el proyectado art. 4 bis EOMF y que resulta plenamente coherente y respetuosa con el actual sistema de distribución del trabajo.

A propósito de la distribución del trabajo entre las y los fiscales, parece oportuno recordar que, en opinión del GRECO, expresada en el informe de evaluación de España, de diciembre de 2013, aprobado en su 62ª Reunión Plenaria (Cuarta Ronda de Evaluación: *prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales*), se expresaba lo siguiente que ahora resulta de interés:

151. El EEG está satisfecho con las disposiciones actuales sobre asignación de casos, supervisiones y equilibrios en la interpretación de los principios jerárquicos del MF, unidad de acción y no interferencia en el trabajo de los fiscales y el trámite de casos individuales, así como sobre las herramientas existentes para dar cuenta de las actividades del MD al público en general.



No obstante, el Consejo Fiscal considera que resultaría aconsejable otorgar mayor preeminencia en la elaboración de los criterios de distribución del trabajo a la especialización de las y los fiscales.

La Recomendación CM/Rec (2000)19 del Consejo de Ministros a los Estados Miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal (adoptada por el Comité de los Ministros el 6 de octubre de 2000, durante la 724ª reunión de Delegados de los Ministros), precisa acerca de la asignación y reparto de asuntos, lo siguiente que ahora resulta de interés:

9. Por lo que se refiere a la organización y funcionamiento interno del Ministerio Fiscal, en especial al reparto de los asuntos y la atribución de los expedientes, deberán responder a condiciones de imparcialidad y ser exclusivamente guiados por la preocupación del buen funcionamiento del sistema de justicia penal, tomando en especial consideración el nivel de cualificación jurídica y de especialización.

A la vista de lo anterior, se sugiere que la cualificación jurídica y la especialización operen como criterios cualificados en la asignación y reparto de asuntos.

Dicha observación entronca, asimismo, con las recomendaciones efectuadas por el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos [Opinion No. 19 (2024) *on managing prosecution services to ensure their independence and impartiality*]:

64. Dependiendo del ordenamiento jurídico nacional, el fiscal general también puede participar en la distribución de casos y estar facultado para reasignarlos entre fiscales. Estos procesos deben ser justos y transparentes, basándose en criterios claros que incluyan, entre otros, la complejidad, la naturaleza o el volumen de los casos, la experiencia profesional, las competencias, la especialización y la carga de trabajo de cada fiscal. Deben cumplir los requisitos de imparcialidad con respecto a la estructura, las responsabilidades y la capacidad de decisión de la Fiscalía.



En definitiva, resulta notorio el consenso existente acerca de la conveniencia de alzaprimar la cualificación jurídica y la especialización de las y los fiscales al elaborar los criterios que rijan el reparto de los asuntos penales.

Por otro lado, se estima oportuno incorporar al art. 4 bis.1 expresa referencia a la necesaria equidad, transparencia y publicidad que deberán inspirar los sistemas objetivos de reparto que aprueben los fiscales jefes.

Con lo anterior, se propone como redacción alternativa del primer párrafo del art. 4 bis.1:

Uno. La dirección del procedimiento de investigación corresponderá al Fiscal que sea designado por el Fiscal Jefe como responsable del mismo a través de un sistema de reparto objetivo, equitativo y público, aprobado previa audiencia de la Junta de Fiscalía y en el que se tendrán en cuenta, de forma principal, criterios de cualificación jurídica y especialización.

Por último, el Consejo Fiscal se muestra plenamente conforme con la posibilidad de que el fiscal responsable de la investigación pueda ser suplido por «necesidades del servicio». Debe recordarse que el Ministerio Fiscal es único para todo el Estado (art. 20.1 EOMF) y se rige por el principio de unidad de actuación. Los principios orgánicos y funcionales que conforman la arquitectura de la Fiscalía (art. 124 CE) impiden articular una suerte de derecho al fiscal natural predeterminado por la ley. De ahí que sus miembros sean perfectamente intercambiables [ATS de 15 de marzo de 2005 (rec. 24/2005) y Circular de la FGE núm. 2/2022, de 20 de diciembre, *sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal*].

Se trata de una medida claramente dirigida a garantizar la eficacia en el desempeño de la actividad del Ministerio Fiscal ante contingencias o eventualidades que puedan comprometer el desarrollo ordinario de las tareas que deben desarrollar los fiscales y que, en buena lógica, se orienta a solucionar



de un modo ágil las vicisitudes que puedan producirse en el día a día de las fiscalías (enfermedad o indisposición del fiscal responsable de la investigación, disfrute de permisos o licencias, etc.).

Nótese que esta previsión legal no sustituye el actual régimen de avocaciones y asignaciones directas que regulan los arts. 23 y 26 EOMF, cuyo ámbito de aplicación es claramente distinto. Solo así cabe interpretar la locución «al margen de los supuestos previstos en los artículos veintitrés y veintiséis».

En definitiva, la fungibilidad entre fiscales constituye una ventaja que debe contribuir en favor de una mayor eficacia en el desarrollo de las investigaciones. En concreto, se estima que la previsión contenida en el párrafo segundo del apartado 1 del art. 4 ALEOMF resulta idónea para conjurar el riesgo de dilaciones asociadas a la suspensión de los actos de investigación a causa de las vicisitudes personales que acontezcan a las y los fiscales.

No obstante, a fin de dotar de mayor claridad al precepto y de garantizar la debida coherencia sistemática con los arts. 23 y 26 EOMF, se sugiere precisar en el párrafo segundo del apartado 1 del art. 4 bis ALEOMF que la posibilidad de suplir al fiscal responsable de investigación únicamente resultará posible respecto de actuaciones concretas, sin que ello implique la sustitución del fiscal:

Al margen de los supuestos previstos en los artículos veintitrés y veintiséis, la designación de un Fiscal como responsable de la investigación no impedirá que otros Fiscales de la plantilla puedan suplir a aquel en la realización de concretas actuaciones, por necesidades del servicio, con arreglo a las instrucciones generales dictadas por los órganos competentes del Ministerio Fiscal o por decisión de su jefatura.



Apartado tres del artículo único ALEOMF (apartado dos del art. 4 bis EOMF)

El apartado 2 del art. 4 bis ALEOMF establece la posibilidad de que la dirección del procedimiento de investigación pueda atribuirse a un equipo conformado de fiscales en determinados supuestos.

Según precisa la exposición de motivos del ALECrim, el nuevo sistema procesal penal opta por atribuir con carácter general la dirección de las investigaciones a «equipos autónomos de fiscales», liderados por un fiscal coordinador:

[...] se opta decididamente por potenciar una organización interna basada en el funcionamiento de equipos autónomos de fiscales, dotados, si es preciso, de unidades policiales adscritas y de peritos y expertos adecuados a las exigencias derivadas de su específico ámbito de competencia (delincuencia económica, medioambiental, organizada...).

La finalidad de la regulación de los equipos de fiscales no es, en la presente ley, como ocurriría, en cambio, en el Anteproyecto de 2011, la de facilitar la creación de algunas unidades específicamente dedicadas a afrontar los fenómenos más complejos de delincuencia. Persigue un cambio mucho más profundo: establecer dentro del Ministerio Fiscal estructuras colegiadas permanentes, capaces de actuar con autonomía plena y máxima eficiencia en relación con toda clase de delitos. Para ello, dentro de cada equipo debe existir un fiscal responsable de la concreta investigación en curso -determinado conforme a un turno objetivo de reparto- que ha de contar en todo momento, para la realización de un acto procesal o para la planificación y desarrollo general de todas las actuaciones investigadoras, con el apoyo y auxilio de sus compañeros. Para hacer efectivo el funcionamiento colegiado, cada equipo debe contar, asimismo, con un fiscal coordinador llamado a asumir la función de gestionar los recursos comunes, mantener los estándares de calidad del trabajo y dar coherencia y unidad al conjunto de las investigaciones emprendidas. Las decisiones que se adopten en el seno de cada equipo de fiscales no serán, por tanto, fruto exclusivo de la actuación solitaria de uno de sus integrantes sino el producto de un proceso de reflexión y responsabilidad colegiadas. Esta circunstancia permitirá restringir, en la posterior regulación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, la intervención jerárquica de los órganos



directivos de la Fiscalía a los supuestos excepcionales en los que surjan discrepancias de criterio dentro de cada equipo.

El art. 97.ALECrim (equipos de investigación) establece lo siguiente:

- 1. Sin perjuicio de lo que pueda disponer el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal para la cobertura del servicio de guardia o para el despacho de los asuntos de menor entidad, la investigación de los delitos se asignará, con carácter general, a equipos de fiscales que se configurarán del modo previsto en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal bajo la dirección de un fiscal coordinador.*
- 2. Los equipos de investigación podrán tener carácter permanente o constituirse para la investigación de un asunto concreto que, por su complejidad o especiales circunstancias, requiera la intervención de fiscales pertenecientes a distintas secciones o fiscalías.*
- 3. En todo caso, los equipos de investigación podrán estar dotados de unidades propias de Policía Judicial y de peritos o expertos adscritos de manera permanente, temporal o para la investigación de un asunto concreto, de acuerdo con su normativa reguladora.*
- 4. La constitución y funcionamiento de los equipos de investigación se ajustará a lo establecido en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, que establecerá en todo caso los mecanismos necesarios para resolver las discrepancias que se produzcan dentro del mismo.*

El Consejo Fiscal ya tuvo a bien precisar, al informar el ALECrim, que la posibilidad de equipos de investigación debía ser regulada en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, por tratarse de una cuestión que atañe a la capacidad autoorganizativa del Ministerio Público.

La redacción ofrecida ahora al art. 4 bis ALEOMF permite inferir que el prelegislador ha tomado en consideración las observaciones que sobre este particular le fueron realizadas por este Consejo Fiscal.



De un lado, su configuración parece pasar a regularse, cuando menos en sus líneas maestras, en el EOMF; de otro, la posibilidad de asignar la dirección de la investigación a equipos de fiscales parece dejar de configurarse como la regla general para operar como una mera posibilidad organizativa.

El Consejo Fiscal se muestra conforme con esta modificación. Las notables diferencias existentes entre las distintas fiscalías aconsejan conceder amplias facultades organizativas a las jefaturas de los distintos órganos del Ministerio Fiscal. En definitiva, en este punto —más aún que en otros— resulta aconsejable huir de apriorismos que impidan atender, a la hora de distribuir el trabajo, a la concreta composición y configuración de las distintas fiscalías, su carga de trabajo y las singularidades propias de cada territorio.

La redacción de los dos párrafos del art. 4 bis.2 puede suscitar dudas acerca de si el equipo de investigación necesariamente ha de estar conformado por dos o más fiscales de una misma fiscalía. El espíritu de la reforma se orienta al beneficio que puede suponer para la investigación la intervención de varios fiscales, enriqueciéndose la labor del equipo con las aportaciones que puedan llevar a cabo sus integrantes y, sin duda, esto puede quedar potenciado por la pertenencia de los mismos a distintas fiscalías. Sin embargo, el prelegislador no solo omite toda referencia a esta posibilidad, sino que, a su vez, la referencia a que el decreto de constitución y designación deba ser elaborado «por la jefatura respectiva», sin referencia a quién pueda corresponder esta función cuando los fiscales del posible equipo estén sujetos a distintas jefaturas.

En atención a lo anterior, se sugiere matizar la redacción del apartado segundo del art. 4 bis en el siguiente sentido:

Dos. La dirección del procedimiento de investigación podrá atribuirse a un equipo integrado por dos o más Fiscales cuando, por la complejidad o especiales circunstancias de un asunto, resulte aconsejable la intervención de varios Fiscales, especialmente si pertenecen a distintas secciones.



El funcionamiento de los equipos de investigación se ajustará a lo previsto en el decreto de constitución y designación elaborado por la jefatura respectiva, que siempre deberá prever la forma de resolución de posibles discrepancias. Si uno o más Fiscales del equipo no pertenecieran a la Fiscalía de la circunscripción del Tribunal de Instancia competente, corresponderá esta competencia al superior jerárquico común.

Por último, nada se objeta al hecho de que, según precisa el apartado 3 del art. 4 bis ALEOMF, el fiscal o los fiscales responsables de una investigación deban quedar debidamente identificados en las actuaciones. No en vano, se trata de una regla de obligado cumplimiento vigente desde hace décadas con arreglo a la doctrina de la Fiscalía General del Estado.

Apartado cuatro del artículo único ALEOMF (apartado 1 del art. 5 EOMF)

El prelegislador reforma en profundidad el régimen jurídico de la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal.

Por lo que se refiere a la actividad extraprocesal de naturaleza penal, una vez erigido el Ministerio Fiscal en director de la investigación oficial, resulta obligada la modificación del art. 5 EOMF y, en particular, la derogación de la actividad preprocesal penal que se regula en dicho precepto.

Tal y como señala la Consulta de la FGE núm. 2/1995, «la investigación del fiscal en nuestro actual sistema procesal no se concibe como una alternativa a la instrucción judicial, sino como una posibilidad previa a la misma que no la sustituye, aunque pueda simplificarla o allanarla. Como se ha escrito, el fiscal en el ambivalente sistema actual no asume funciones genuinamente instructoras que supongan una suplantación del instructor. Sus cometidos son más propios de un órgano de recepción, filtro, transmisión e indagación provisoria de denuncias. Sin perjuicio de que esas facultades, adecuadamente usadas, puedan contribuir notablemente a la agilización de la justicia penal».



En similar sentido, la Circular de la FGE núm. 1/1989 y la Instrucción de la FGE núm. 3/2004, precisan que «las diligencias de investigación se encuentran [...] en una posición intermedia entre el simple atestado policial y la propia investigación judicial. Trascienden el carácter de mera denuncia y aún de declaración testifical, que el artículo 297 concede a los atestados; participan del valor informativo para la fundamentación de la acusación, a efectos de acordarse el pase al enjuiciamiento que es propio de la instrucción judicial; pero carecen del valor probatorio de las diligencias practicadas de forma contradictoria ante el juez de instrucción».

Las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal, reguladas por los arts. 5 EOMF y 773.2 LECrim, en línea con lo precisado en la Circular de la FGE núm. 2/2022, de 20 de diciembre, carecen de aptitud para sustituir la actividad del órgano judicial instructor, pues su objeto es más limitado. Frente a la instrucción judicial, las diligencias de investigación tienen por objeto la práctica de las pesquisas necesarias para que la/el fiscal pueda adoptar una decisión fundada acerca del ejercicio de la acción penal, que en nuestro ordenamiento jurídico se concibe como específica manifestación del derecho a la jurisdicción (*ius ut procedatur*) y, por lo tanto, del derecho a la tutela judicial efectiva proclamado por el art. 24.1 CE (*vid.* SSTs 980/2016, de 11 de enero y 1394/2009, de 25 de enero).

Frente a lo dicho, el art. 522 ALECrím delimita el objeto y finalidades del procedimiento de investigación en los siguientes términos: «a los solos efectos de adoptar una decisión fundada sobre la procedencia de la acción penal y, en su caso, sobre el ejercicio de la acción civil, el procedimiento de investigación tiene por objeto esclarecer los hechos y las circunstancias del delito y averiguar quiénes son responsables de su comisión».

Como ya indicó el Consejo Fiscal, a pesar de las aparentes similitudes que el precepto presenta con el vigente art. 299 LECrim, la opción del prelegislador



resulta sumamente novedosa, pues, en realidad, el nuevo procedimiento de investigación del Ministerio Fiscal aparece configurado como una fase fundamentalmente dirigida a «adoptar una decisión fundada sobre la procedencia de la acción penal». De ello se infiere que, en el ALECrím, el ejercicio de la acción penal se vehicula mediante la presentación del escrito de acusación.

Consideraciones que revelan el solapamiento existente entre la actividad extraprocesal de naturaleza penal regulada en el vigente art. 5 EOMF y el procedimiento de investigación propuesto por el ALECrím y que, por consiguiente, justifican la desaparición de las diligencias de investigación preprocesal del Ministerio Fiscal.

No obstante lo dicho anteriormente, resulta notorio que la actividad extraprocesal de naturaleza penal susceptible de practicar por el Ministerio Fiscal no se agota en la de carácter preprocesal (*vid.* Circular de la FGE núm. 2/2022, de 20 de diciembre, y, entre otras muchas, SSTs 623/2022, de 22 de junio; 1154/2024, de 18 de diciembre; 302/2024, de 10 de abril).

Si, tal y como propuso este Consejo Fiscal, se admite que las partes puedan proponer al inicio del acto del juicio oral nuevas pruebas en los términos previstos en el entonces vigente art. 786.2 LECrím o en los del actual art. 787.3 LECrím, ninguna duda existe de que ello pasa por admitir la posibilidad de que el Ministerio Fiscal y las partes puedan practicar actividad extraprocesal tras la conclusión del procedimiento de investigación.

Posibilidad que, por lo demás, pasa por la modificación del art. 653.1.b) ALECrím (alegaciones previas), en los términos ya expresados por el Consejo Fiscal en el informe elaborado al efecto del ALECrím:

§ 126. Se propone la modificación del art. 653.1.b) ALECrím (alegaciones previas) al objeto de permitir que todas las partes, y no solo la defensa, puedan proponer la



práctica de pruebas al inicio del acto de juicio oral, siempre que estas no hubieran podido ser propuestas con anterioridad. De mantenerse la actual redacción ello supondría un quebranto del principio de igualdad de armas en el proceso penal, puesto que únicamente prevé que sea la defensa del acusado quien proponga nueva prueba, privando de esa facultad a las acusaciones, por lo que entendemos que el precepto debe incluir también a las acusaciones personadas.

Al margen de no apreciar razones de peso que justifiquen el desigual tratamiento ofrecido a defensa y acusación, debe precisarse que el hecho de condicionar la posibilidad de proposición de prueba a los supuestos en que las mismas no hubieran podido ser instadas con anterioridad no introduce en realidad restricción alguna, pues en la práctica resultará sumamente sencillo justificar aquella imposibilidad, siendo lógico prever que nuestros tribunales no desarrollen actuación alguna al objeto de verificar las razones alegadas por las partes acerca de dicho particular.

Por todo lo anterior, se considera acertado incorporar una referencia expresa a dicha modalidad de actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal que clarifique que la Fiscalía se encuentra habilitada para su práctica. Posibilidad que, por lo demás, entronca con lo dispuesto en el apartado 2 del art. 5 quater ALEOMF: «Finalizado el procedimiento de investigación, la Policía Judicial vendrá igualmente obligada a cumplir las órdenes e instrucciones particulares que reciban del Fiscal responsable del asunto».

No obstante, se sugiere, al igual que el vigente art. 5.2 EOMF, y a pesar de que pudiera considerarse una referencia superflua por resultar obligado el respeto a dichos principios con arreglo al art. 24 CE, que se especifique que «los principios de contradicción, proporcionalidad y defensa inspirarán la práctica de esas diligencias». Asimismo, se propone que la proyectada —e imprescindible— reforma del Reglamento del Ministerio Fiscal incluya una regulación más detallada de estas diligencias.

Apartado cuatro del artículo único ALEOMF (apartado 2 del art. 5 EOMF)



El apartado 2 del art. 5 ALEOMF regula, en términos análogos a los previstos en el vigente párrafo segundo del art. 5.3 EOMF, la posibilidad de que el Ministerio Fiscal pueda practicar otro tipo de actuaciones o diligencias de naturaleza extrapenal.

Se limita en este punto el ALEOMF a modificar la nomenclatura, sustituyendo la terminología «diligencias preprocesales» por «diligencias preparatorias».

Nada se opone a la referida modificación que, en la práctica, puede ayudar a evitar las confusiones que hoy en día se producen por parte de algunos operadores entre las distintas modalidades de diligencias de investigación de naturaleza penal y estas otras de carácter extrapenal.

No obstante, resultaría aconsejable que la proyectada reforma del Reglamento del Ministerio Fiscal incluya una regulación más detallada de estas diligencias.

Nada se objeta, asimismo, a la regulación de los «expedientes gubernativos», pues resulta plenamente coincidente con la prevista en el art. 9 RMF.

Apartado cinco del artículo único ALEOMF (Capítulo II bis del Título I)

Se introduce un Capítulo II bis en el Título I EOMF, titulado «De la dirección de la Policía Judicial».

A propósito de la incorporación de la regulación de la dirección de la Policía Judicial en el EOMF, conviene subrayar que el prelegislador parece asumir las observaciones efectuadas al ALECrim por el Consejo Fiscal. «En definitiva», decía el Consejo Fiscal en su informe, «es el EOMF la norma a la que corresponde determinar qué sujetos deben ser considerados competentes para impartir las instrucciones, al igual que los trámites que deben seguirse para su aprobación».



La nueva regulación parece tomar en consideración buena parte de las observaciones efectuadas en el informe sobre el ALECrim aprobado por el Consejo Fiscal de forma unánime.

En opinión del Consejo Fiscal, la regulación ofrecida a esta cuestión por el ALEOMF se halla en sintonía con la Recomendación CM/Rec (2000)19 del Consejo de Ministros a los Estados Miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal, adoptada por el Comité de los Ministros el 6 de octubre de 2000, durante la 724.^a reunión de Delegados de los Ministros:

22. En los países en que la policía se encuentra bajo la autoridad del Ministerio Fiscal o cuando las investigaciones policiales son dirigidas o vigiladas por éste, el Estado tomará cuantas medidas sean oportunas para que el Ministerio Fiscal pueda: a) dar instrucciones útiles a los servicios de policía para una aplicación efectiva de las prioridades de política penal, cuando se trata en particular de la elucidación de los asuntos, de la búsqueda de pruebas, de los medios personales a utilizar, de la duración de las investigaciones, de la información del Ministerio Fiscal , etc; b) en caso de pluralidad de servicios, atribuir cada concreta investigación al servicio de policía que considere adecuado; c) proceder a las evaluaciones y controles necesarios respecto al cumplimiento de sus instrucciones y de la ley; d) sancionar o hacer sancionar, en su caso, las eventuales violaciones.



No obstante, parece conveniente realizar algunas observaciones.

El apartado 1 del art. 5 bis ALEOMF precisa que la Policía Judicial desarrollará sus funciones, bajo la dependencia funcional directa del Ministerio Fiscal, con arreglo a «lo establecido en la Constitución española, en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y en la presente Ley».

Parece aconsejable ampliar las referencias legales antecitadas al objeto de prever que la actividad de la Policía Judicial pueda ser regulada por otras normas, en especial, por las leyes y reglamentos que regulen la actuación de la Policía Judicial y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como también por el Reglamento del Ministerio Fiscal.

La redacción ofrecida al párrafo primero del apartado 3 del art. 5 bis ALEOMF incurre en un error sintáctico. A tal efecto se propone la siguiente redacción alternativa: «Las unidades de Policía Judicial practicarán las diligencias de investigación cuya realización les haya sido ordenada por el Ministerio Fiscal con arreglo a las instrucciones impartidas por sus miembros, de conformidad con la presente Ley y las normas que la desarrollen».

Tal y como se precisó por el Consejo Fiscal en relación con el art. 531 ALECrim, se sugiere ofrecer al párrafo segundo del apartado 3 del art. 5 bis ALEOMF la siguiente redacción: «Dichas instrucciones tendrán por objeto establecer reglas, métodos y procedimientos de obligado cumplimiento para asegurar la sujeción de la actividad investigadora de la Policía Judicial a las normas y garantías procesales, así como la fijación de líneas de investigación eficaces», pues no debe olvidarse que corresponde al Ministerio Fiscal promover la acción de la justicia (art. 124 CE), velando, además de por las garantías procesales de los justiciables, por el buen curso de la investigación.

A fin de ofrecer mayor claridad al apartado 1 del art. 5 quater ALEOMF, se sugiere precisar que el único fiscal autorizado a impartir instrucciones



particulares en relación con asuntos concretos es el fiscal responsable de la investigación, sin perjuicio de las facultades que el ordenamiento jurídico atribuye a los fiscales jefes y al Fiscal General del Estado para impartir instrucciones generales. Previsión que, a mayor abundamiento, contribuiría a incrementar la independencia e imparcialidad *ad intra* y *ad extra* del Ministerio Fiscal.

A tal fin, se propone la siguiente redacción alternativa del art. 5 quater:

Uno. En la investigación de los delitos la Policía Judicial se atenderá, una vez iniciado el procedimiento de investigación, a las órdenes e instrucciones particulares que reciban del Fiscal responsable de la investigación o del que le sustituya con arreglo a las disposiciones de este Estatuto, así como a las circulares o instrucciones generales del Fiscal General del Estado y de las jefaturas competentes.

Se aprecia una relevante contradicción entre el art. 5 quinquies ALEOMF y el art. 530 ALECrim.

A fin de evitar las disfunciones derivadas del limitado número de unidades de Policía Judicial existentes en algunos territorios, se propone sustituir la redacción del art. 5 quinquies ALEOMF por la del art. 530 ALECrim:

Artículo 530. Función de policía judicial

1. La función de Policía Judicial tiene por objeto la realización de las actuaciones establecidas en la ley para la averiguación de los hechos delictivos y el descubrimiento de sus responsables.

2. Corresponde ejercer la función de Policía Judicial a:

a) Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

b) Aquellos otros funcionarios e integrantes de organismos y servicios públicos a quienes, en el exclusivo ámbito de actuación en el que se les habilite específicamente, se confiera por ley dicha condición.



3. Cuando la ley así lo establezca, las actuaciones inspectoras realizadas por organismos y servicios públicos que tengan relevancia para el esclarecimiento de los hechos punibles tendrán el mismo carácter que las realizadas por los funcionarios de la Policía Judicial y podrán ser incorporadas al procedimiento.

4. En todo caso, tendrán la consideración de Policía Judicial los funcionarios de la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos y del Servicio de Vigilancia Aduanera en el ámbito de su respectiva competencia, de acuerdo con lo dispuesto en esta ley, en el Código penal y en las demás disposiciones legales y reglamentarias que los regulan.

A fin de adaptar el apartado 1 del art. 5 sexies ALEOMF a las anteriores modificaciones, se sugiere la siguiente redacción alternativa:

Quienes ejerzan funciones de Policía Judicial guardarán rigurosa reserva sobre la evolución y resultado de las concretas investigaciones que les hubieran sido encomendadas, así como de todas las informaciones que obtengan a través de las mismas.

Apartado seis del artículo único ALEOMF (Capítulo II ter del Título I)

El ALEOMF introduce un nuevo Capítulo II ter en el Título I con la siguiente rúbrica: «De las sanciones que pueden imponerse a los que intervienen en actos y procedimientos dirigidos por el Ministerio Fiscal».

Al igual que el Capítulo II bis antes examinado, este también merece una valoración global favorable.

Los diversos preceptos que integran el capítulo confieren instrumentos a los miembros del Ministerio Fiscal para garantizar el adecuado desarrollo de los actos que, con arreglo al ordenamiento jurídico, les corresponde dirigir.

El prelegislador parece atribuir a las y los fiscales análogas facultades a las conferidas por la LOPJ (arts. 190 y siguientes) a los jueces y magistrados en



relación con los actos procesales que presiden. Opción de técnica legislativa que se reputa acertada al objeto de garantizar la deseable coherencia legislativa y que, asimismo, resulta justificada desde una perspectiva técnica.

El Ministerio Fiscal ejerce su misión constitucional con arreglo a los principios de legalidad e imparcialidad (art. 124 CE). Dicha circunstancia ha permitido que el Ministerio Público se erija en director de la investigación criminal en numerosos sistemas de Derecho comparado.

Cuando el Ministerio Fiscal actúa como director de la investigación de los delitos no puede ser considerado parte. En dicho trámite se erige en interviniente cualificado que desarrolla tareas cuasi jurisdiccionales.

Durante la fase de investigación, el Ministerio Fiscal, al igual que en la actualidad los jueces de instrucción, se halla llamado a esclarecer los hechos y la culpabilidad de los delincuentes de un modo objetivo y libre de prejuicios. Solo una vez concluida la investigación, y tras verificar en conciencia si concurren los elementos para ejercitar la acción penal, el Ministerio Fiscal *toma partido* y puede ser considerado parte. En definitiva, el Ministerio Fiscal, a diferencia de las acusaciones particular y popular y de la defensa, no tiene definida su postura durante el procedimiento de investigación.

Consideraciones que justifican sobradamente la atribución al Ministerio Fiscal de facultades similares a las otorgadas a los órganos judiciales al objeto de lograr la efectiva y correcta realización de las diligencias y demás actuaciones que dirijan o presidan.

No obstante, conviene realizar algunas precisiones.

El apartado 2 del art. 5 nonies ALEOMF contempla que «el decreto de imposición de sanción podrá ser impugnado de acuerdo con lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Criminal».



Dicha opción puede suscitar dudas sobre la naturaleza del acto, pues, según se infiere del tenor literal del art. 5 octies ALEOMF, el Capítulo II ter resulta de aplicación a la totalidad de los actos que dirija el Ministerio Fiscal, sean estos de naturaleza penal o extrapenal. Lo anterior se entiende sin perjuicio de las consideraciones sobre el particular hechas por el Tribunal Constitucional, en Sentencia 12/2025 y concordantes, sobre la naturaleza de estos actos. Ahora bien, la remisión encuentra su concordancia en el art. 143.3 ALECrim, que, bajo la rúbrica «Sanciones impuestas por el Ministerio Fiscal», indica que «las sanciones que, de acuerdo con lo expresamente previsto en la presente ley, sean impuestas por el Ministerio Fiscal serán impugnables ante el Juez de Garantías en el plazo de cinco días desde su notificación».

Idénticas consideraciones deben realizarse a propósito del art. 5 duodecies ALEOMF.

En cuanto a las cuantías de las multas fijadas en los artículos 5 octies. Tres y Cuatro y 5 undecies. Uno.b), debe llamarse la atención sobre la fórmula empleada para la fijación de las cuantías máximas: «la cuantía de la multa más elevada prevista en el Código Penal como pena correspondiente para los delitos leves». El empleo de esta fórmula responde a la evidente intención de establecer un paralelismo con la LOPJ, que en su art. 544.1.b) establece como corrección la «multa cuya máxima cuantía será la prevista en el Código Penal como pena correspondiente a las faltas».

Conforme al juego de los arts. 13.3 y 33.4.g) CP, se trataría de una sanción con una cuantía máxima de hasta tres meses, cuya cuota diaria oscilará entre «un mínimo de dos y un máximo de 400 euros», que se determinará «teniendo en cuenta para ello exclusivamente la situación económica del reo, deducida de su patrimonio, ingresos, obligaciones y cargas familiares y demás circunstancias personales del mismo», en virtud del art. 50.4 y .5 CP.



Así pues, en el decreto de imposición de esta sanción el fiscal debería justificar la concreta determinación de la cuota valorando la situación económica del sancionado a partir, como único elemento orientador, de lo que resulte de la audiencia de la persona interesada prevista en el art. 5 undecies.1 Dos. Asimismo, la toma en consideración de tal situación económica se separa de los elementos que, en sentido estricto, debieran ser los únicos orientadores de la fijación de la cuantía, como expresa el mismo art. 5 undecies.1 Dos: «la gravedad, antecedentes y circunstancias de los hechos cometidos».

Tomando esto en consideración, se sugiere que se valore la sustitución de la fórmula de fijación de las sanciones.

El art. 5 octies. Cinco prevé la detención en el acto en el supuesto de que los hechos llegaran a constituir delito. En tanto en cuanto no se recoge ninguna matización, esto puede suscitar problemas de encaje con la LECrim, que para el caso de los delitos leves sólo permite la detención en supuestos de personas carezcan de domicilio conocido y no den garantías suficientes a juicio de la autoridad o agente que la practique (art. 190.2 ALECrím, en términos análogos al vigente 495 LECrim). Esta discordancia pudiera llevar a entender, erróneamente, que el EOMF habilita la detención del autor de un delito leve en todo caso, más allá de las previsiones ordinarias de la ley ritual, si el delito deriva de la actuación en actos y procedimientos dirigidos por el Ministerio Fiscal.

Por ello, se sugiere la inclusión de la matización pertinente, que ajuste la detención del art. 5 octies. Cinco al régimen general:

Cinco. Cuando los hechos llegaren a constituir delito, sus autores serán detenidos en el acto en los términos previstos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y puestos a disposición del Fiscal competente.

Apartado siete del artículo único ALEOMF (art. 8 EOMF)



El art. 8 ALEOMF modifica en profundidad la regulación de las relaciones y comunicaciones entre el Fiscal General del Estado y el Gobierno de España. La propuesta de regulación incorporada al ALEOMF se caracteriza por lo siguiente:

- i) Circunscribe la posibilidad de que el Gobierno interese del Fiscal General del Estado alguna actuación a las que resulten «pertinentes en orden a la defensa del interés público». Se expresa, a renglón seguido, que la persona titular de la Fiscalía General del Estado podrá decidir atender dicha solicitud con plena autonomía.
- ii) Prohíbe de forma expresa que el Gobierno pueda interesar que el Ministerio Fiscal promueva actuaciones en relación con procedimientos concretos.
- iii) Introduce la obligación de que las comunicaciones entre el Gobierno y el Ministerio Fiscal se realicen por escrito y sean publicadas.
- iv) Exige que el Fiscal General del Estado dé cuenta de dichas comunicaciones a la Junta de Fiscales de Sala al objeto de recabar su parecer antes de resolver lo procedente.

La reforma impulsada por el prelegislador se hace eco de los estándares europeos y de las recomendaciones formuladas al Estado español por diferentes organismos internacionales al objeto de reforzar la «independencia externa» del Ministerio Fiscal.

En primer lugar, se acomoda a los estándares promulgados por la Comisión de Venecia [Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II- El Ministerio Público. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85ª reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010)]:

43. Es importante precisar qué aspectos de la labor del fiscal deben realizarse, o no, independientemente. El elemento crucial parece ser el siguiente: la decisión de



emprender o no acciones judiciales debería incumbir únicamente al Ministerio Público y no al poder ejecutivo o al poder legislativo. Sin embargo, la formulación de la política en materia de acciones judiciales (por ejemplo, concediendo prioridad a determinados tipos de caos, plazos, cooperación más estrecha con otros órganos, etc.) parece ser un ámbito en el cual el Parlamento y el Ministerio de Justicia o el gobierno pueden, acertadamente, desempeñar un papel decisivo.

En definitiva, de acuerdo con las directrices de la Comisión de Venecia, debe admitirse que el Gobierno pueda interesar del Ministerio Fiscal la práctica de determinadas actuaciones dirigidas a lograr la consecución de una política criminal unitaria. Actuaciones que, a la vista de la antecitada prohibición de instar una concreta intervención en los procedimientos, en la práctica únicamente deberá circunscribirse a la promulgación de instrucciones generales. Opción que, por lo demás, resulta compatible con lo señalado en la exposición de motivos del ALECrim sobre esta cuestión, en cuyo apartado XXV se afirma que los fiscales deben actuar «de acuerdo con las instrucciones generales de política criminal, establecidas desde la Fiscalía». Posibilidad que se verá acentuada con la introducción de criterios de oportunidad reglada.

No en vano, la Comisión de Venecia señala lo siguiente de interés:

30. Por su naturaleza, la independencia del Ministerio Público difiere de la de los jueces. El principal elemento de esta independencia "externa" del Ministerio Público o del Fiscal general es la imposibilidad de que el poder ejecutivo dé instrucciones al Fiscal General y, por supuesto, directamente a cualquier otro fiscal en los casos individuales. Las instrucciones generales, por ejemplo, de emprender acciones judiciales de una manera más severa o con mayor celeridad, parecen plantear menos problemas. Estas instrucciones pueden considerarse un aspecto de la política que puede establecer de manera apropiada el Parlamento o el Gobierno.

Por lo demás, la nueva regulación parece ofrecer adecuado cumplimiento a las recomendaciones formuladas por el GRECO en el informe de evaluación de España, de diciembre de 2013, aprobado en su 62.^a Reunión Plenaria (Cuarta



Ronda de Evaluación: Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales):

129. Se expresaron dudas en cuanto a la posibilidad establecida por la ley de que el Gobierno pida al Fiscal General que informe sobre casos específicos que estén siendo enjuiciados. Aunque se dijo que esta posibilidad no plantea problemas en la práctica: el tipo de informe que se pedía era más de carácter general, y un fiscal podía en cualquier caso negarse a revelar información sobre un caso individual. Muchos indicaron que la ley debería definir mejor el proceso por el que se estructura esta comunicación, entre el Fiscal general y el Gobierno mediante el Ministerio de Justicia. A juicio del EEG, es esencial que la comunicación entre el Fiscal General y el Gobierno se haga de una forma transparente, por escrito y publicada de forma adecuada, sujeto a la posibilidad de demorar la publicación cuando sea necesario a fin de proteger los intereses de la Justicia, por ejemplo cuando la publicación pueda interferir en el derecho del acusado a un juicio justo.

Asimismo, la regulación contenida en el apartado 2 del art. 9 ALEOMF también parece dar oportuno cumplimiento a las observaciones efectuadas por el CGPJ en el informe al ALECRIM:

El EOMF no contiene una prohibición expresa y taxativa de dirigir al Fiscal General del Estado órdenes, instrucciones o indicaciones de ningún tipo. El RFE sí contiene una prohibición en tal sentido, referida a todos los integrantes de la Fiscalía Europea y, a su cabeza, al Fiscal General Europeo. El artículo 55 EOMF contiene una prohibición general en ese sentido, pero dirigida a todos los fiscales y no específica y expresamente al Fiscal General del Estado. En la línea de las recomendaciones del GRECO, el régimen de relaciones entre el Ministerio Fiscal con los poderes públicos debería estar encabezado por una prohibición de tal jaez en relación con el Fiscal General del Estado.

Apartado ocho del artículo único ALEOMF (art. 9 EOMF)

Se modifica el apartado 1 del art. 9 EOMF al objeto de precisar que la memoria anual sobre la actividad del Ministerio Fiscal «será presentada por el Fiscal



General del Estado al Congreso de los Diputados en el período ordinario de sesiones más próximo a su presentación pública».

Nada se opone a esta modificación a fin de clarificar la Cámara ante la que el Fiscal General del Estado deberá comparecer.

Más relevante se antoja la modificación del apartado 2 del art. 9 EOMF, que introduce importantes restricciones en relación con las comunicaciones entre el Gobierno y el Fiscal General del Estado:

- i) Se suprime la posibilidad de que el Fiscal General del Estado sea llamado a comparecer ante el Consejo de Ministros.
- ii) Se prohíbe que el Fiscal General del Estado informe al Gobierno sobre el curso o estado de procedimientos concretos.
- iii) Las posibilidades de que el Gobierno recabe información del Fiscal General del Estado se circunscriben «al funcionamiento, en general, de la Administración de Justicia».

Estas modificaciones se valoran positivamente, pues contribuyen a reforzar la «independencia externa» del Ministerio Fiscal, reconduciendo las comunicaciones entre el Gobierno y el Fiscal General del Estado al ámbito de la colaboración institucional ordinaria.

Recuérdese, por otro lado, que, de conformidad con el apartado 2 del art. 8 ALEOMF, todas las comunicaciones entre el Gobierno y el Ministerio Fiscal serán escritas y deberán ser publicadas y registrarse en el soporte que se determine reglamentariamente.

En opinión del Consejo Fiscal, se ofrece así perfecto cumplimiento a las recomendaciones formuladas por el GRECO a propósito de las comunicaciones entre el Gobierno y el Ministerio Fiscal en el informe de evaluación de España,



de diciembre de 2013, aprobado en su 62.^a Reunión Plenaria (Cuarta Ronda de Evaluación: Prevención de la corrupción).

Asimismo, la regulación contenida en el apartado 2 del art. 9 ALEOMF también parece dar oportuno cumplimiento a las observaciones efectuadas por el CGPJ en el informe al ALECRIM:

Y también en línea con las recomendaciones del GRECO, el régimen de comunicaciones entre el Fiscal general del Estado y el Gobierno (artículo 9.2 EOMF) debe circunscribirse a aquellos asuntos en que la comunicación resulte justificada por razones de interés general, expresamente invocadas por el Gobierno, que han de quedar registradas por escrito y estar sujetas a un régimen adecuado de publicidad, debiendo desaparecer la posibilidad, ya contemplada en la actualidad con carácter excepcional, de que el Fiscal General del Estado sea llamado a informar al Consejo de Ministros.

En todo caso, respecto al párrafo segundo de este apartado, dado que se limita a referir que «en ningún caso podrá informar al Gobierno de los concretos procedimientos de que conozca» —con omisión de los sujetos de la proposición principal y la subordinada—, puede resultar oportuno precisar con mayor claridad la extensión del precepto, entendiendo que el conocimiento viene referido al Ministerio Fiscal.

Así, se sugiere como redacción alternativa del art. 9.2 la siguiente:

2. El Fiscal General del Estado informará al Gobierno, cuando éste lo interese sobre el funcionamiento, en general, de la Administración de Justicia.

En ningún caso podrá informar al Gobierno de los concretos procedimientos de que conozca el Ministerio Fiscal.

Apartado nueve del artículo único ALEOMF (art. 10 EOMF)



Señala el art. 76 CE que «el Congreso y el Senado y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público».

De conformidad con la doctrina y la jurisprudencia, ello implica que el objeto de las comisiones de investigación no queda constitucionalmente limitado a la acción del Gobierno. Por el contrario, las Cámaras se encuentran legitimadas, con carácter general para ocuparse, a través de dichas comisiones, de cualquier cuestión con relevancia pública. Existe asimismo consenso acerca de que la finalidad de dichas comisiones debe ser investigar la existencia de posibles responsabilidades políticas y no, por el contrario, las eventuales responsabilidades jurídicas en que pudieran haber incurrido autoridades, funcionarios públicos o cualquier otro ciudadano.

A pesar de la aparente amplitud con la que el art. 76 CE formula el objeto de dichas comisiones (*cualquier asunto de interés público*), lo cierto es que su actividad encuentra un claro límite en el art. 117 CE. Cualquiera que sea la naturaleza que se atribuya a las comisiones de investigación y cualesquiera que sean los fines y facultades que se les concedan, resulta notorio que las mismas no pueden invadir el ámbito de actuación del Poder Judicial, integrado por jueces, magistrados y fiscales (arts. 117 y 124 CE).

A propósito de este particular, la STC 133/2018, de 13 de diciembre, concluía que «la actividad parlamentaria de investigación, ya se conciba, en un debate doctrinal que dista de ser pacífico, como instrumental de la función de control político, como mecanismo de información, como una facultad de carácter polivalente, o, en fin, como una función autónoma, es una actividad de naturaleza estrictamente política, que en modo alguno puede ser reputada o calificada como jurisdiccional (ATC 664/1984, FJ 1). La separación entre una y otra, cualquiera que sea la Cámara en la que se desarrolle, se deduce con nitidez del artículo 117.3 CE, que con carácter exclusivo reserva el ejercicio de la función jurisdiccional a los jueces y tribunales. [...] Sentada la naturaleza no jurisdiccional



de la actividad parlamentaria investigadora, ha de añadirse que tampoco las Cámaras son titulares en el ejercicio de esta actividad de la otra manifestación del *ius puniendi* del Estado, cual es la potestad administrativa sancionadora [...]. En efecto, las Cámaras, que sí cuentan con potestad disciplinaria *ad intra*, carecen en el desempeño de aquella actividad de facultades directamente sancionadoras y, en consecuencia, no pueden adoptar decisiones de carácter sancionador en relación ni con el objeto ni con los sujetos de la investigación. En consonancia con su naturaleza política, las Cámaras en el ejercicio de sus facultades de investigación, “emiten, como les es propio, juicios de oportunidad política que, por muy sólidos y fundados que resulten carecen jurídicamente de idoneidad para suplir la convicción de certeza que sólo el proceso judicial garantiza” (STC 46/2011, de 15 de febrero, FJ 2). Así pues, sus decisiones adoptadas libremente, responden a una valoración con arreglo a criterios políticos o de oportunidad de los hechos investigados y de las actuaciones de los sujetos responsables y carecen de efectos jurídicos (STC 39/2008, de 10 de marzo, FJ 7). [...] En atención a su naturaleza es evidente que excede del marco propio de la actividad parlamentaria no sólo, como es obvio, cualquier posible calificación jurídica de eventuales actos o conductas punibles, sino también su imputación o atribución individualizada a los sujetos a los que pudiera alcanzar la investigación. [...] Aquella calificación y estas imputaciones o determinaciones, en definitiva, la atribución de comportamientos ilícitos merecedores de pena o sanción, están reservadas en nuestro ordenamiento a los órganos que tienen encomendado el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, que puede manifestarse de manera constitucionalmente legítima tanto a través del derecho penal como del derecho administrativo sancionador».

La investigación política de un determinado asunto exige de una particular cautela en aquellos supuestos en los que de forma paralela se hubieran incoado investigaciones judiciales o fiscales sobre asuntos relacionados con el objeto de las comisiones de investigación. En tales supuestos, el Tribunal Constitucional ha precisado que los límites de carácter objetivo, material o competencial que resultan de la interpretación lógico-sistemática de los arts. 76.1 y 117 CE se



proyectan, asimismo, sobre el deber de colaboración contemplado en el art. 76.2 CE.

En palabras de la STC 77/2023, de 2 de junio, «por más que la Constitución [...] no impida la coexistencia de la investigación política y la judicial dicha previsión no altera en modo alguno las funciones que la Constitución atribuye al Poder Judicial y a los Parlamentos respectivamente [...] los límites antes referidos a la coexistencia de la investigación judicial penal están en perfecta sintonía, no solo con la división de poderes a la que se ha aludido, sino también con la necesidad de preservar los derechos fundamentales de los ciudadanos. La disposición contenida en el art. 76 CE -las conclusiones de la comisión no serán vinculantes para los tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales [...] constituye una exigencia o una consecuencia derivada de los derechos fundamentales consagradas en el art. 24 CE, que debe desplegar toda su eficacia en el proceso judicial. Dicha exigencia puede verse comprometida cuando, coexistiendo ambas investigaciones y produciéndose una coincidencia entre el objeto y el sujeto de la investigación, la labor indagatoria de la comisión parlamentaria se orienta, desde una óptica netamente criminalística, a determinar si la conducta investigada reúne los elementos propios de un delito y si la persona investigada ha participado en ella a título de autora, coautora o cómplice, produciéndose una conmixtión de funciones que, como se ha dicho, está constitucionalmente vedada. [...] estos límites se proyectan también sobre el deber de colaboración al que se refiere el art. 76.2 CE, que establece la obligatoriedad de comparecer a requerimiento de las Cámaras, reservando a la ley las sanciones que dicho incumplimiento lleve aparejado, deber que debe circunscribirse únicamente a aquellas cuestiones que la investigación parlamentaria puede tener por objeto. [...] Si, como se ha expuesto, constituye una extralimitación de la Cámara imputar actuaciones ilícitas desde el punto de vista penal de forma individualizada, deberá tener la misma consideración la indagación parlamentaria orientada a dilucidar unos hechos que, por su carácter eventualmente delictivo, están siendo objeto de enjuiciamiento criminal».



En línea con lo anterior, se valoran positivamente las modificaciones que se introducen en el art. 10 ALEOMF a fin de delimitar con mayor precisión los términos en los que deba producirse la colaboración entre las Cortes Generales y el Ministerio Fiscal. En particular, por lo que se refiere a la prohibición de que los miembros del Ministerio Público informen de los concretos asuntos en los que intervenga o haya intervenido el Ministerio Fiscal. Previsión a través de la que se preservan los derechos de los justiciables, se garantiza la coherencia interna con el deber de reserva regulado en el art. 50 EOMF y se contribuye a reducir el riesgo de instrumentalización de la Fiscalía con motivaciones políticas.

Las anteriores consideraciones a propósito de la valoración que merecen a este Consejo Fiscal los arts. 9 y 10 ALEOMF resultan perfectamente extrapolables a la regulación contenida en el art. 11 ALEOMF acerca de la relación entre el Gobierno de las Comunidades Autónomas, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y el Ministerio Fiscal.

Apartado once del artículo único ALEOMF (art. 12 EOMF)

El ALEOMF introduce una nueva letra o) en el art. 12 EOMF al objeto de incorporar al Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria en el elenco de órganos del Ministerio Fiscal.

Corresponde al Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria la incoación, tramitación y propuesta de resolución de los expedientes disciplinarios por hechos presuntamente susceptibles de responsabilidad disciplinaria (arts. 154 y 180 RMF).

Se considera que dicha modificación contribuye a reforzar la «independencia interna» del Ministerio Fiscal, pues refuerza la relevancia de la figura del Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria y, con ello, su estatus de independencia frente al resto de órganos del Ministerio Fiscal.



No en vano, el apartado 2 del art. 180 RMF precisa que, en el ejercicio de sus funciones, el Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria «no podrá recibir de sus superiores jerárquicos órdenes o instrucciones particulares que se refieran al objeto, los sujetos, la tramitación o cualquier otro aspecto de su actuación que pueda afectar a las resoluciones o decisiones que deba adoptar, o condicionar su actuación de cualquier modo».

El Consejo Fiscal sugiere que se establezca que la duración del mandato del Promotor de la Acción Disciplinaria sea de cinco años prorrogables.

Apartado doce del artículo único ALEOMF (art. 13 EOMF)

El AEOMF modifica el apartado primero del art. 13, sustituyendo entre las funciones del Fiscal General del Estado la de «proponer al Gobierno los ascensos y nombramientos para los distintos cargos» en la redacción actual por la de «resolver mediante decreto motivado los ascensos de acuerdo con las plazas vacantes y nombramientos para los distintos cargos». Tales competencias, por tanto, se desplazan del Poder Ejecutivo al Fiscal General del Estado, lo que se valora positivamente por separarse de una imagen de subordinación orgánica del Ministerio Fiscal al Ministerio de Justicia. Esta previsión, a su vez, resulta concordante con el art. 38 ALEOMF.

No obstante, la facultad de resolución de ascensos y nombramientos por el Fiscal General del Estado se acompaña, además, de una modificación de la función del Consejo Fiscal, que pasa de la emisión de un «previo informe del Consejo Fiscal» a la fórmula de «oído el Consejo Fiscal». Sin perjuicio de las valoraciones que se harán al hilo del art. 14 sobre la modificación de la naturaleza y supresión de funciones del Consejo Fiscal, cabe ya en este punto cuestionar y rechazar el cambio introducido en el art. 13.1, que asimila sin justificación o argumento la intervención del Consejo Fiscal en el procedimiento de nombramientos a la prevista (en la redacción actual y en la del ALEOMF) respecto Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma respectiva cuando se trate de cargos en las Fiscalías de su ámbito territorial.



El texto prelegislativo modifica el párrafo primero del apartado 2 del art. 13 EOMF al objeto de suprimir la figura del Teniente Fiscal de la Inspección Fiscal.

Dicha modificación se valora negativamente, dada la naturaleza y relevantes funciones desempeñadas por la Inspección Fiscal, por lo que se considera imprescindible que dicho órgano cuente con la figura del Teniente Fiscal.

Debe recordarse que la figura del Teniente Fiscal es particularmente relevante en un órgano en el que, fruto de sus singulares funciones, resulta usual el desplazamiento de los diversos fiscales de la Inspección Fiscal, incluida su jefatura, por todo el territorio nacional.

En definitiva, parece fundamental que la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado cuente con un Teniente Fiscal que, además de poder desarrollar las concretas funciones de dirección y coordinación que le sean encomendadas por la jefatura de la Inspección Fiscal, pueda sustituir a esta siempre que sea necesario. Con ello se garantiza, asimismo, que la Inspección Fiscal no quede paralizada ante contingencias o eventualidades de carácter personal que pueda sufrir el Fiscal Jefe de la Inspección Fiscal.

Asimismo, esta modificación, es contradictoria con lo preceptuado en el art. 34 ALEOMF por el que se modifica el art. 36.2 EOMF, que sí prevé la figura del Teniente Fiscal de la Inspección Fiscal de forma expresa. Por la Inspección Fiscal se introduce la necesidad de que conste expresamente la exigencia de una antigüedad de 15 para poder ser nombrado Teniente Fiscal de la Inspección Fiscal, lo que se asume por el Consejo Fiscal.

El extremo anterior, unido a la ausencia de referencias sobre este particular en la exposición de motivos, permiten vislumbrar que la no incorporación de la figura del Teniente Fiscal de la Inspección Fiscal pudiera tratarse de un mero error material en el proyectado art. 13.2 EOMF.



Se valora de forma positiva el hecho de introducir en el apartado 2 del art. 13 EOMF la necesidad de que la Sección Permanente de Valoración de la Inspección Fiscal se regule reglamentariamente. Dicho extremo contribuirá, a buen seguro, a mejorar el análisis del mérito y capacidad de los fiscales, garantizando una mejor selección de los candidatos que se postulen para aquellos cargos designados mediante nombramiento discrecional.

Asimismo, resulta lógico pensar que de ese modo se logrará mayor transparencia y garantías a la actuación realizada por quienes integren dicha Sección Permanente de Valoración.

La modificación por el texto prelegislativo del párrafo segundo del apartado 3 del art. 13 EOMF no puede contar con un análisis favorable por parte del Consejo Fiscal.

El vigente art. 13.3, párrafo segundo, EOMF señala que «la Secretaría Técnica colaborará en la planificación de la formación de los miembros de la carrera fiscal cuya competencia corresponde al Centro de Estudios Jurídicos».

La necesidad de reforzar la autonomía formativa del Ministerio Fiscal, como órgano de relevancia constitucional, se vio plasmada en el Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos, aprobado mediante Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, cuando se reforzó la autonomía funcional del Ministerio Fiscal, en coherencia con lo establecido en el art. 2 EOMF.

Tal y como dispone el preámbulo del Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos, «se consigue [...] la participación de la Fiscalía General del Estado en la formación de los fiscales, como demanda el GRECO para potenciar la autonomía funcional del Ministerio Fiscal, dada la singularidad presupuestaria que tiene la formación de este colectivo dentro del presupuesto del Centro de Estudios Jurídicos».



En este sentido, el art. 1.3 del Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, señala que, en el ámbito de la formación de los miembros de la carrera fiscal, las competencias sobre dirección estratégica, evaluación y control de los resultados de su actividad se ejercen previa propuesta de la Fiscalía General del Estado.

En consecuencia, corresponde al Centro de Estudios Jurídicos, en colaboración con la Fiscalía General del Estado, la organización y gestión de los cursos selectivos para el acceso a la carrera fiscal de acuerdo con los planes de formación elaborados por la Fiscalía General del Estado; así como la organización y gestión de la formación continuada y la promoción y realización de estudios, investigaciones, publicaciones, seminarios y otras actividades que puedan contribuir a mejorar la formación de los miembros de la carrera fiscal, de conformidad con los planes estratégicos elaborados por la Fiscalía General del Estado. En definitiva, tanto en formación inicial como continuada, la ejecución de tales planes y la organización y gestión de los cursos de formación corresponde al CEJ en colaboración con la Fiscalía General del Estado (arts. 1.3; 2.2; 3.1.a; y 3.1.d del Real Decreto 312/2019).

Una de las finalidades que se resaltan en la exposición de motivos del ALEOMF es la de la reforzar la autonomía funcional del Ministerio Fiscal. Sin embargo, el proyectado párrafo segundo del art. 13.3 EOMF señala, en clara contradicción con esta finalidad y con los postulados del Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, que «la Secretaría Técnica en colaboración con el Centro de Estudios Jurídicos, elaborará la propuesta de planificación docente de la formación inicial y continuada de los miembros de la carrera fiscal».

De una lectura del precepto proyectado se deduce que se trata de una competencia que, en realidad, se configura como colaborativa, en el sentido de que intervienen diversas instancias como la Fiscalía General del Estado —a través de la Secretaría Técnica—, el CEJ y el Ministerio de Justicia, con una



difusa distribución de funciones entre ellas que, en todo caso, tiene un marcado carácter preeminente la Fiscalía General del Estado.

Lejos de avanzar en la autonomía funcional del Ministerio Fiscal, el texto prelegislativo se aparta de las recomendaciones del GRECO y de los avances obtenidos en materia de formación con el Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, que atribuyó a la Secretaría Técnica, en exclusividad, la función de planificación y dirección estratégica de la formación inicial y continuada de la carrera fiscal. A tal efecto se propone suprimir la referencia «en colaboración con el Centro de Estudios Jurídicos».

En este sentido, la Fiscalía General del Estado, como órgano directivo del Ministerio Fiscal (art. 13.1 EOMF) bajo la jefatura superior del Fiscal General del Estado (art. 22.1 EOMF) debe poder decidir, como órgano independiente y no en colaboración con el Centro de Estudios Jurídicos, dependiente del Ministerio de Justicia, sobre los objetivos y contenidos formativos de los miembros de la institución, o de aquellos que aspiran a su ingreso, promoviendo así la excelencia profesional indispensable para el adecuado ejercicio de sus funciones. Se trata de fijar los criterios para determinar en qué y para qué se forman los fiscales, con una programación nacional y territorial coordinada que establezca prioridades, y que aborde en varias y sucesivas etapas las necesidades formativas en función de factores como la evolución de la delincuencia o de las reformas legales. Con ello se podrá atender con la suficiente flexibilidad los requerimientos funcionales generales o especializados allá donde existan en cada momento. Del mismo modo, se debe contar con mecanismos específicos de evaluación de los integrantes del Ministerio Fiscal, asegurando así la necesaria acreditación cualitativa de los mismos.

En definitiva, la Fiscalía General del Estado debe fijar, en exclusividad y sin la intervención de ninguna otra institución, las líneas estratégicas para promover que todos sus componentes y quienes aspiran a serlo estén en condiciones de responder al desafío que supone el vigente marco funcional del Ministerio Fiscal.



En consecuencia, el Consejo Fiscal debe mostrar su posición claramente contraria a la proyectada redacción del art. 13.3, párrafo segundo, EOMF.

Por lo demás, se valora positivamente la modificación del apartado 3 del art. 13 EOMF al objeto de precisar las competencias de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, colmando con ello la parca e insuficiente regulación actualmente existente. Reforma que, por lo demás, es respetuosa con la doctrina de la Fiscalía General del Estado.

Por último, se sugiere, por análogas razones a las anteriormente expuestas acerca de la Inspección Fiscal, la creación de la figura del Teniente Fiscal de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado.

A tal efecto, se sugiere que se ofrezca nueva redacción al art. 13.4 EOMF en el siguiente sentido:

4. La Unidad de Apoyo será dirigida por un Fiscal Jefe y estará integrada por un Teniente Fiscal y los fiscales que se determinen en plantilla. Para el cumplimiento de sus funciones podrán ser adscritos a la Unidad de Apoyo funcionarios de la Administración General del Estado y de la Administración de Justicia, en el número que igualmente se determine en plantilla, quedando en todo caso en servicio activo en sus cuerpos de origen. Su función será realizar labores de asistencia a la Fiscalía General del Estado en materia de:

- a) Representación institucional y relaciones con los poderes públicos.*
- b) Comunicación, relaciones con los medios y gestión de la atención al ciudadano.*
- c) Análisis y evaluación de las propuestas relativas a necesidades de organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal en materia de estadística, informática, personal, medios materiales, información y documentación.*
- d) En general, aquellas funciones de asistencia o apoyo al Fiscal General del Estado, a los Fiscales de Sala adscritos a la Fiscalía General del Estado, al Consejo Fiscal y a la Junta de Fiscales de Sala que no correspondan a la Inspección o a la Secretaría Técnica.*



Apartado trece del artículo único ALEOMF (art. 14 EOMF)

La reforma proyectada por el ALEOMF introduce modificaciones que alteran la naturaleza del Consejo Fiscal y suprimen o varían sus funciones de tal manera que el órgano de representación de la carrera fiscal, elegido democráticamente por sus miembros, quede reducido a un órgano consultivo, desprovisto de cualquier posibilidad de actuación o decisión.

Entre estas facultades sustraídas de su competencia destacan, por el papel que confieren al Consejo Fiscal como mecanismo de contrapeso dentro de una organización jerarquizada, las de intervención vinculante o resolución en materia disciplinaria [resolución de expedientes disciplinarios [art. 14.4.e) EOMF], de los recursos interpuestos contra resoluciones dictadas en expedientes disciplinarios por los Fiscales Jefes [art. 14.4.f) y 67 EOMF], así como previo informe favorable en los supuestos de traslado forzoso (art. 40 EOMF) y de separación del servicio (art. 67.3 EOMF).

Tales facultades orientan al Consejo Fiscal en el sentido recomendado por la Comisión de Venecia [Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II- El Ministerio Público. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85.^a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010)]:

52. En los procedimientos disciplinarios, inclusive, naturalmente, en caso de revocación de los fiscales, el fiscal afectado debería tener derecho a ser escuchado en el marco de un procedimiento contradictorio. En los sistemas en los cuales existe un Consejo de Fiscales, este consejo, o una comisión disciplinaria que dependa del mismo, podría tratar estos casos. Debería existir la posibilidad de interponer un recurso jurídico ante un tribunal contra sanciones disciplinarias.



Recogiendo este postulado, el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos [vid. Opinion No. 18(2023) on Councils of Prosecutors as key bodies of prosecutorial self-governance] continua:

70. Tanto la Comisión de Venecia como el GRECO confirmaron que los Consejos de Fiscales pueden ocuparse de los asuntos de nombramiento y elección de fiscales, así como de los procedimientos disciplinarios, incluidas las destituciones. Por ejemplo, la Comisión de Venecia destacó que, en tales casos, el fiscal en cuestión debería tener derecho a ser escuchado en procedimientos contradictorios y que, en los sistemas donde exista un Consejo de Fiscales, este, o un comité disciplinario dentro de él, podría ocuparse de los casos disciplinarios (aunque aún no se puede recurrir ante un tribunal contra las sanciones disciplinarias). GRECO también subrayó que lo ideal sería otorgarle a ese Consejo un papel importante en el manejo de cuestiones disciplinarias.

Así pues, el Consejo Fiscal se configura como una herramienta del sistema de contrapesos donde un eventual exceso de la jerarquía podría ser corregidos por el órgano de representación de la carrera no sujeto a tal estructura jerarquizada.

A) Se modifica el apartado 1 del art. 14 EOMF al objeto de precisar que el Consejo Fiscal es un «órgano de asesoramiento y consulta del Fiscal General del Estado».

Si bien no cabe duda de que la función consultiva del Consejo Fiscal es extraordinariamente relevante, no se agota en ella el catálogo de funciones legalmente atribuidas a este órgano, como reiteradamente ha puesto de manifiesto la jurisprudencia.

Así, por ejemplo, la STS (Sala Tercera) de 13 de abril de 1998 (rec. 454/1997), enumera las siguientes funciones, separándolas de los supuestos del ejercicio de funciones de asesoramiento y asistencia, éstas sin carácter vinculante:



De las referidas competencias de uno y otro Órgano del Ministerio Fiscal se deduce que, mientras el Fiscal General del Estado es el Jefe Superior del Ministerio Fiscal con funciones de dirección, ejecución e inspección en el orden interno de esta Institución, el Consejo Fiscal tiene atribuidas, fundamentalmente, funciones de asesoramiento y asistencia de aquél, además de la elaboración de los criterios generales para asegurar la unidad de actuación de dicha Institución, en lo referente a la estructura y funcionamiento de sus órganos, y la resolución de los recursos interpuestos contra las resoluciones dictadas por los Fiscales Jefes en los expedientes disciplinarios y, por consiguiente, el Consejo Fiscal, como tal órgano de asesoramiento y asistencia, carece de responsabilidad alguna y sus vocales no tienen otra que la prevista para los demás miembros de la Carrera Fiscal por el Capítulo VII del Título III del propio Estatuto. [...]

Del contexto de la norma, cuya exégesis realizamos, se deduce que los informes emitidos por el Consejo Fiscal no son vinculantes, salvo cuando de traslado forzoso o de separación del servicio se trata, supuestos ambos en que los derechos de la persona y el principio de legalidad exigen una eficaz salvaguarda [...]

Y, pese a que al abordar el análisis de la naturaleza del Consejo Fiscal, no puede perderse de vista que, de acuerdo con la configuración ofrecida por el EOMF y el RMF, se trata de un órgano que presenta claras y notables diferencias con el CGPJ, la diferenciación en la forma de composición, competencias y funciones no puede llevar a una limitación de sus capacidades sino, por el contrario, debiera llevar a potenciar este órgano como mecanismo de garantía de la imparcialidad del Ministerio Fiscal. Y declarando el ALEOMF como uno de sus propósitos potenciar la imparcialidad del Ministerio Público, sólo puede ser objeto de valoración extremadamente negativa la supresión de una de las pocas herramientas internas para hacer efectiva esa garantía de imparcialidad.

En efecto, la configuración estatutaria actual del Consejo Fiscal permite que este órgano, dentro de sus posibilidades, pueda servir de contrapeso al Fiscal General del Estado en el ejercicio de las facultades que tiene conferidas.



En tanto que es el órgano de representación de la carrera fiscal, elegido democráticamente por el voto de todos los fiscales, debe ser absolutamente rechazado cualquier intento de deslegitimar o minimizar la relevancia de su actividad o la capacidad para el ejercicio de las funciones que tiene encomendadas bajo el pretexto de que su integración revista un carácter asociativo o corporativo, puesto que es la totalidad de los fiscales, y no sólo los asociados, quienes eligen libremente a los nueve vocales que integrarán el órgano.

A propósito de esta cuestión, resultan de interés las consideraciones efectuadas por la Comisión de Venecia en el citado Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II- El Ministerio Público:

64. Cada vez es más frecuente que los sistemas políticos de los Estados tengan un Consejo de Fiscales. Varios países han creado consejos de fiscales, pero no existe ninguna regla que lo exija.

65. Si su composición es equilibrada –si están integrados, por ejemplo, fiscales, abogados y miembros de la sociedad civil– y si son independientes de otros organismos estatales, estos consejos tienen la ventaja de poder ofrecer unos conocimientos técnicos valiosos en el marco del procedimiento de nombramiento o del procedimiento disciplinario, lo cual les protege en mayor o menor medida de toda influencia política. En función de su método de nombramiento, pueden ser una fuente de legitimidad democrática del sistema de enjuiciamiento. Cuando existen, además de participar en el nombramiento de los fiscales, suelen desempeñar asimismo un papel en materia de disciplina, inclusive en la revocación de los fiscales.

66. Cuando exista, el Consejo de Fiscales debería estar integrado por fiscales de todos los niveles, pero también por otros agentes, abogados o profesores de derecho, por ejemplo. Si son elegidos por el Parlamento, los miembros de este Consejo deberían ser elegidos por una mayoría cualificada. Si el Consejo de Fiscales y el Consejo Superior de la Magistratura son un único organismo, se debería garantizar que los jueces y los fiscales no puedan dar lugar a que el otro grupo se encuentre en minoría en los nombramientos y los procedimientos disciplinarios, ya que debido a su “función de enjuiciamiento” cotidiana, los fiscales



corren el riesgo de tener una actitud diferente a la de los jueces ante la independencia de la justicia y, en particular, ante los procedimientos disciplinarios. En tales casos, el Consejo podría dividirse en dos cámaras, como en Francia, donde el Conseil supérieur de la magistrature tiene dos cámaras competentes, respectivamente, para los jueces y para los fiscales.

67. Así pues, las decisiones adoptadas por los Consejos de Fiscales pueden tener efectos diversos. Podrían tener un efecto directo en los fiscales, o simplemente tener un carácter consultivo, lo que lleva a su aplicación por el Ministerio de Justicia. Se debe preferir la primera solución, ya que evita la discrecionalidad del Ministerio y reduce las posibilidades de injerencia política en la carrera de los fiscales.

Como vemos, el Consejo Fiscal no se ajusta propiamente al concepto de «Consejo de Fiscales» que aquí se analiza comparativamente entre los distintos modelos vigentes, dado que la composición íntegramente se forma a partir de miembros del propio Ministerio Fiscal, nueve de cuyos vocales son elegidos directamente por los propios fiscales a través de un sistema electoral transparente. Queda garantizada, así, la independencia *ad extra* de los vocales electivos, en tanto en cuanto su elección no depende más que de la legitimidad que les confiere el proceso electoral, al igual que su autonomía al no poder ser cesados anticipadamente más que por las causas taxativamente fijadas en el Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero, *sobre constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal*.

En este sentido, puede resultar más esclarecedor el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (Opinion No. 18(2023) del CCPE ya citada]:

54. Los miembros de un Consejo de Fiscales deben ser seleccionados de manera que apoyen la independencia y el funcionamiento eficaz del Consejo, del servicio de fiscalía y, como efecto directo, del poder judicial, eliminando o eludiendo cualquier percepción de influencia política o conflicto de intereses.

55. La selección de miembros deberá regirse por normas preestablecidas, difundidas con antelación. Estas normas deberán aplicarse a cualquier método de selección: elección, nombramiento u otro.



56. Deben establecerse normas que garanticen que los fiscales sean seleccionados por sus pares, representando a todos los niveles del servicio fiscal y no solo a los altos funcionarios de los órganos fiscales. Las asociaciones de fiscales podrían tener derecho a presentar candidatos.

57. El proceso de selección debe ser transparente y garantizar que se verifiquen las cualificaciones de los candidatos, especialmente su imparcialidad e integridad. Las vacantes deben anunciarse públicamente y debe garantizarse la igualdad de oportunidades para apoyar a un grupo diverso de candidatos independientes.

58. El número de miembros ex officio debe ser limitado, y se debe desanimar la participación de funcionarios del ejecutivo.

Conforme a lo anterior, los mecanismos de selección de los vocales electivos solo pueden entenderse como perfectamente adecuados a los estándares europeos de transparencia. Por ello, no puede sustentarse en la composición del órgano ninguna reducción de las funciones que viene teniendo asignadas desde hace más de 40 años sin que, hasta la fecha, conste formalmente reproche alguno ni en la jurisprudencia ni menos aún en el plano europeo, a diferencia de otros aspectos como la ausencia de autonomía presupuestaria o el método de selección del Fiscal General del Estado, señalados en las recomendaciones efectuadas por el GRECO en el informe de evaluación de España, del mes de diciembre de 2013, aprobado en su 62.^a Reunión Plenaria (Cuarta Ronda de Evaluación: Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales).

Y precisamente en esta línea, el propio Consejo Consultivo de Fiscales Europeos comienza su primera Recomendación afirmando que «debe tenerse en cuenta el valor institucional de los Consejos de Fiscales, como órganos de autogobierno, para garantizar el funcionamiento eficaz e imparcial de los servicios de fiscalía y de los fiscales individuales mediante su adopción de decisiones independiente», añadiendo:

10. Los Consejos de Fiscales deben estar dotados por ley de una amplia gama de competencias en materia de carrera y desempeñar un papel en la regulación o



desarrollo de la organización del sistema y oficinas de las fiscalías, promoviendo al mismo tiempo la independencia fiscal y una administración de justicia eficiente.

Es patente, así, que la reforma proyectada por el prelegislador se orienta en sentido diametralmente opuesto a las recomendaciones plasmadas, privando al Consejo Fiscal de cualquier capacidad decisoria o resolutoria y mutando su naturaleza para que la representación de la carrera fiscal no pueda tener más papel que el de ser oído en la toma de algunas decisiones.

A fin de poder valorar hasta qué punto el ALEOMF desnaturaliza el Consejo Fiscal anulando o variando sus funciones resulta ilustrativo hacer el seguimiento no sólo en las modificaciones del art. 14 sino a través de todo el texto:

- Desaparece la función de elaborar los criterios generales en orden a asegurar la unidad de actuación del Ministerio Fiscal, en lo referente a la estructuración y funcionamiento de sus órganos [art. 14.4.a) EOMF].
- Se elimina la función resolutoria de los expedientes disciplinarios que sean de su competencia [art. 14.4.e) EOMF]. Y, en su lugar, su intervención se limita a la de ser oído en los expedientes sancionadores, cuando así lo prevea el Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal o el reglamento que lo desarrolle [art. 14.6.h) ALEOMF].
- Se elimina la función de resolver los recursos interpuestos contra resoluciones dictadas en expedientes disciplinarios por los Fiscales Jefes de los distintos órganos del Ministerio Fiscal [art. 14.4.f) y 67 EOMF], desapareciendo toda intervención del órgano en estos casos. Se mantiene la resolución de los expedientes de mérito y, aunque no coste justificación alguna, se evidencia la imposibilidad de que el ejercicio de tal facultad pueda tener relevancia alguna como mecanismo de contrapeso o control.
- Se elimina la audiencia al Consejo Fiscal en el ámbito propio de sus propias funciones, previa a la resolución del Fiscal General del Estado, en los casos en



que el criterio del Fiscal Jefe fuera contrario a la opinión mantenida por la mayoría de los integrantes de la Junta de Sección de la Fiscalía del Tribunal Supremo (art. 24.2 EOMF)

- Se suprime la exigencia de previo informe favorable del Consejo Fiscal en los supuestos de traslado forzoso (art. 40 EOMF), pasando a ser una audiencia puramente consultiva [art. 14.6.j) y 40 ALEOMF].

- En igual sentido, la exigencia de previo informe favorable del Consejo Fiscal en los supuestos de separación del servicio (art. 67.3 EOMF) se sustituye por una previa audiencia sin carácter vinculante (art. 67.3 ALEOMF).

- Se elimina la estimación de posibles incompatibilidades [art. 14.4.e) EOMF], transfiriéndose al Fiscal General del Estado la apreciación de incompatibilidades y prohibiciones, quedando limitado el papel del Consejo al de ser meramente oído (art. 59 bis ALEOMF).

- Como concreción de lo anterior, si hasta ahora el art. 58.1 EOMF asigna al Consejo Fiscal la apreciación de la causa de prohibición en caso de que el cónyuge o persona a quien se halle ligado de forma estable por análoga relación de afectividad ejerza una actividad industrial o mercantil que obstaculice el imparcial desempeño de la función del fiscal, la reforma del precepto confiere esta función al Fiscal General del Estado, relegándose el papel del Consejo Fiscal al de ser oído.

Incluso en los supuestos en los que la redacción actual asigna al Consejo Fiscal un papel consultivo a través de la audiencia previa, se modifica esta función.

- Mientras que el art. 13.1 EOMF establece en materia de ascensos y nombramientos para los distintos cargos el previo informe del Consejo Fiscal, oído el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma respectiva, esta redacción se modifica en el ALEOMF para degradar su papel, pasando a establecerse que



serán oídos el Consejo Fiscal y el Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma respectiva.

- La Sección Permanente de Valoración de la Inspección Fiscal, que actualmente está prevista estatutariamente con la finalidad de apoyar al Consejo Fiscal a la hora de informar las diferentes propuestas de nombramientos discrecionales en la carrera fiscal (art. 13.2 EOMF), pasa en el texto propuesto a tener la finalidad, entre otras, de apoyar al Fiscal General del Estado a la hora de efectuar los nombramientos discrecionales, desapareciendo toda mención al órgano colegiado.

En definitiva, la reforma va completamente en la dirección opuesta a la que debiera haber seguido el prelegislador quien, en lugar de cambiar la naturaleza y reducir las competencias, debería reforzar su papel de contrapeso de la jerarquía de la institución y desarrollar sus funciones regulando aspectos como la plena colaboración institucional con las cámaras legislativas a requerimiento de las mismas o la exigencia de un número mínimo de apoyos para los nombramientos.

B)¹ En el apartado uno del art. 14 EOMF se especifica que «la elección de los vocales del Consejo Fiscal se llevará a cabo por los miembros de la carrera fiscal en activo, mediante voto personal, igual, directo y secreto, sin que cada candidatura pueda proponer más de cinco candidatos».

Por lo que se refiere al modo de elección de los vocales, el prelegislador se limita a trasladar al EOMF las líneas maestras del régimen de elección actualmente vigente en el art. 14 del Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero, *sobre constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal*.

¹ En este punto los vocales a propuesta de la Asociación de Fiscales formulan voto particular.



Por otro lado, se limita el número de candidatos que puede presentar cada candidatura. Opción legislativa controvertida, pero que, sin embargo, se valora favorablemente, pues en línea con las recomendaciones de la Comisión de Venecia y del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos se reputa idónea para lograr mayor pluralidad y reducir los intereses puramente asociativos.

C) Se añade un apartado 3 al art. 14 EOMF del siguiente tenor: «Los vocales electos del Consejo Fiscal, mientras permanezcan en tal condición, no podrán ser elegidos para desempeñar cargos de carácter discrecional en la carrera fiscal, salvo que la elección lo fuere para una renovación en el cargo que ostentaren».

Esta modificación se informa favorablemente, pues contribuye, sin duda, a reforzar la apariencia de imparcialidad del Consejo Fiscal, evitando suspicacias derivadas del vínculo personal existente entre los consejeros.

Apartados catorce y quince del artículo único ALEOMF (arts. 19 y 20 EOMF)

El prelegislador modifica los arts. 19 y 20 EOMF al objeto de acomodar las competencias de la Fiscalía Antidroga, la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, los fiscales de sala coordinadores de las unidades especializadas y los fiscales de sala delegados al nuevo rol que el ALECrim atribuye al Ministerio Fiscal en el procedimiento penal. A tal efecto, se suprimen las actuales referencias a las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal que se contienen en los arts. 19 y 20 EOMF.

El ALEOMF no adapta los términos de los órganos judiciales a los que se refiere para determinar la competencia a los ya aprobados en la Ley de Eficiencia Procesal, conforme a la cual, la Audiencia Nacional sería el Tribunal Central de Instancia y los Juzgados Centrales las secciones de este Tribunal. Por otro lado, en una redacción de cuestionable precisión, el art. 19.3 en el punto b) sustituye el término investigar por el de intervenir, lo que lleva a sugerir que sería preferible un tratamiento conjunto de los apartados a) y b). Esta misma desatención se



advierte en el apartado d), que se refiere a la remisión condicional de las penas, un término desaparecido del Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal, por lo que se recomienda la adaptación a la nueva regulación, que habla de suspensión de penas privativas de libertad y no de remisión condicional.

Si bien nada se opone a que el prelegislador proceda a adaptar el elenco de competencias atribuidas a los distintos órganos del Ministerio Fiscal al ALECrím, se propone completar la nueva regulación incorporando una referencia expresa a la posibilidad de que aquellos practiquen las diligencias extraprocesales contempladas en el apartado 1 del art. 5 ALEOMF.

A tal efecto, se propone la siguiente redacción alternativa:

Artículo diecinueve.

Uno. La Fiscalía de la Audiencia Nacional es competente para conocer de los asuntos que correspondan a dicho órgano judicial, con excepción de los que resulten atribuidos a otra Fiscalía Especial de acuerdo con las disposiciones de este Estatuto.

Dos. Son Fiscalías Especiales la Fiscalía Antidroga y la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada.

Tres. La Fiscalía Antidroga ejercerá las siguientes funciones:

a) Intervenir directamente, y practicar las diligencias extraprocesales a que se refiere el apartado primero del artículo quinto de la presente ley, en todos los procedimientos relativos al tráfico de drogas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, o blanqueo de capitales relacionado con dicho tráfico, que sean competencia del Tribunal Central de Instancia y las secciones de este Tribunal conforme a los artículos 65 y 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

b) Coordinar las actuaciones de las distintas Fiscalías en orden a la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas y el blanqueo de capitales relacionado con dicho tráfico. Las Fiscalías de los Tribunales Militares colaborarán con la Fiscalía Antidroga en relación con los hechos cometidos en centros, establecimientos y unidades militares.



c) Colaborar con la autoridad judicial en el control del tratamiento de los drogodependientes a quienes se haya aplicado la remisión condicional, recibiendo los datos precisos de los centros acreditados que participen en dicho tratamiento.

Cuatro. La Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada intervendrá directamente en los procedimientos penales, **y podrá practicar las diligencias extraprocesales a que se refiere el apartado primero del artículo quinto de la presente ley**, siempre que se trate de supuestos de especial trascendencia, apreciada por el Fiscal General del Estado, en relación con:

- a) Delitos contra la Hacienda Pública, contra la seguridad social y de contrabando.
- b) Delitos de prevaricación.
- c) Delitos de abuso o uso indebido de información privilegiada.
- d) Malversación de caudales públicos.
- e) Fraudes y exacciones ilegales.
- f) Delitos de tráfico de influencias.
- g) Delitos de cohecho.
- h) Negociación prohibida a los funcionarios.
- i) Defraudaciones.
- j) Insolvencias punibles.
- k) Alteración de precios en concursos y subastas públicos.
- l) Delitos relativos a la propiedad intelectual e industrial, al mercado y a los consumidores.
- m) Delitos societarios.
- n) Blanqueo de capitales y conductas afines a la receptación, salvo cuando por su relación con delitos de tráfico de drogas o de terrorismo corresponda conocer de dichas conductas a las otras Fiscalías Especiales.
- ñ) Delitos de corrupción en transacciones comerciales internacionales.
- o) Delitos de corrupción en el sector privado.
- p) Delitos conexos con los anteriores.
- q) La investigación de todo tipo de negocios jurídicos, transacciones o movimientos de bienes, valores o capitales, flujos económicos o activos patrimoniales, que indiciariamente aparezcan relacionados con la actividad de grupos delictivos organizados o con el aprovechamiento económico de actividades delictivas, así como de los delitos conexos o determinantes de tales actividades; salvo cuando por



su relación con delitos de tráfico de drogas o de terrorismo corresponda conocer de dichas conductas a la Fiscalía Antidroga o a la de la Audiencia Nacional.

Cinco. Cuando el número de procedimientos así lo aconseje, el Fiscal General del Estado podrá designar en cualquier Fiscalía uno o varios Fiscales Delegados de las Fiscalías Especiales, que se integrarán en éstas. Dicha designación se hará, oído el Consejo Fiscal, previo informe de los Fiscales Jefes de la Fiscalía Especial y la Fiscalía territorial correspondiente, entre los Fiscales de la plantilla de ésta última que lo soliciten, acreditando su especialización en la materia en los términos que reglamentariamente se establezcan. Cuando en la Fiscalía territorial exista una Sección especializada, constituida con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior, cuyo ámbito de actuación coincida total o parcialmente con la materia para la que es competente la Fiscalía Especial, el Fiscal Delegado se integrará en dicha Sección.

El Fiscal Jefe de la Fiscalía Especial tendrá, con respecto a los Fiscales así designados y sólo en el ámbito específico de su competencia, las mismas facultades y deberes que corresponden a los Fiscales Jefes de los demás órganos del Ministerio Fiscal. Sin perjuicio de las Instrucciones que con carácter general pueda impartir el Fiscal General del Estado, el Decreto de nombramiento concretará las funciones y el ámbito de actuación de los Fiscales Delegados, especificando su grado de dedicación a los asuntos competencia de la Fiscalía Especial. En todo caso los Fiscales Delegados deberán informar de los asuntos de los que conozcan en su calidad de tales al Fiscal Jefe del órgano en que desempeñen sus funciones.

Seis. Para su adecuado funcionamiento, se podrán adscribir a las Fiscalías Especiales unidades de Policía Judicial y cuantos profesionales y expertos sean necesarios para auxiliarlas de manera permanente u ocasional.

Artículo veinte.

Uno. En la Fiscalía General del Estado existirá un Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer, con categoría de Fiscal de Sala, que ejercerá las siguientes funciones:

a) Intervenir directamente, y practicar las diligencias extraprocesales a que se refiere el apartado primero del artículo quinto de la presente ley, en aquellos procedimientos penales de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General



del Estado, referentes a los delitos por actos de violencia de género y de violencia sexual comprendidos en el artículo 89.5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

b) Intervenir, por delegación del Fiscal General del Estado, en los procesos civiles comprendidos en el artículo 89.6 y 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

c) Supervisar y coordinar la actuación de las Secciones contra la Violencia sobre la Mujer, y recabar informes de las mismas, dando conocimiento al Fiscal Jefe de las Fiscalías en que se integren.

d) Coordinar los criterios de actuación de las diversas Fiscalías en materias de violencia de género y violencia sexual, para lo cual podrá proponer al Fiscal General del Estado la emisión de las correspondientes instrucciones.

e) Elaborar semestralmente, y presentar al Fiscal General del Estado, para su remisión a la Junta de Fiscales de Sala y al Consejo Fiscal, un informe sobre los procedimientos seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de violencia de género y violencia sexual.

Para su adecuada actuación se le adscribirán los profesionales y expertos que sean necesarios para auxiliarlo de manera permanente u ocasional.

Dos. En la Fiscalía General del Estado existirá un Fiscal contra los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales, con categoría de Fiscal de Sala, que ejercerá las siguientes funciones:

a) Intervenir, directamente o a través de instrucciones impartidas a los delegados, en aquellos procedimientos penales de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado, referentes a delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, los recursos naturales y el medio ambiente, la protección de la flora, fauna y animales domésticos, y los incendios forestales.

En relación con estos procedimientos, también podrá practicar, directamente o a través de las instrucciones impartidas a los delegados, las diligencias extraprocesales a que se refiere el apartado primero del artículo quinto de la presente ley.

b) Ejercitar la acción pública en cualquier tipo de procedimiento, directamente o a través de instrucciones impartidas a los delegados, cuando aquella venga prevista en las diferentes leyes y normas de carácter medioambiental, exigiendo las responsabilidades que procedan.



- c) Supervisar y coordinar la actuación de las secciones especializadas de medio ambiente y recabar los informes oportunos, dirigiendo por delegación del Fiscal General del Estado la red de Fiscales de medio ambiente.*
- d) Coordinar las Fiscalías en materia de medio ambiente unificando los criterios de actuación, para lo cual podrá proponer al Fiscal General la emisión de las correspondientes instrucciones y reunir, cuando proceda, a los Fiscales integrantes de las secciones especializadas.*
- e) Elaborar anualmente y presentar al Fiscal General del Estado un informe sobre los procedimientos seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de medio ambiente, que será incorporado a la memoria anual presentada por el Fiscal General del Estado.*

Para su adecuada actuación se le adscribirá una Unidad del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil, así como, en su caso, los efectivos necesarios del resto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que tengan competencias medioambientales, de conformidad con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Igualmente, podrán adscribirse los profesionales y expertos técnicos necesarios para auxiliarlo de manera permanente u ocasional. La Fiscalía podrá recabar el auxilio de los agentes forestales o ambientales de las administraciones públicas correspondientes, dentro de las funciones que estos colectivos tienen legalmente encomendadas.

Tres. En la Fiscalía General del Estado existirá un Fiscal contra los delitos de odio y discriminación, con categoría de Fiscal de Sala, que ejercerá las siguientes funciones:

- a) Intervenir, directamente o a través de instrucciones impartidas a los delegados, en aquellos procedimientos penales de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado, referentes a los delitos cometidos por la pertenencia de la víctima a un determinado grupo social, según su edad, raza, sexo, orientación sexual, expresión o identidad de género, religión, etnia, nacionalidad, ideología, afiliación política, discapacidad o situación socioeconómica.*

En relación con estos procedimientos, también podrá practicar, directamente o a través de las instrucciones impartidas a los delegados, las diligencias extraprocesales a que se refiere el apartado primero del artículo quinto de la presente ley.



b) Supervisar y coordinar la actuación de las Secciones contra los delitos de odio, y recabar informes de las mismas, dando conocimiento al Fiscal Jefe de las Fiscalías en que se integren.

c) Coordinar los criterios de actuación de las diversas Fiscalías en materia de delitos de odio y discriminación, para lo cual podrá proponer al Fiscal General del Estado la emisión de las correspondientes instrucciones.

d) Elaborar semestralmente, y presentar al Fiscal General del Estado, para su remisión a la Junta de Fiscales de Sala y al Consejo Fiscal, un informe sobre los procedimientos seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de delitos de odio y discriminación.

Para su adecuada actuación se le adscribirán los profesionales y expertos que sean necesarios para auxiliarlo de manera permanente u ocasional y actuará en coordinación con las entidades, asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus finalidades la defensa y promoción de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación.

Cuatro. En la Fiscalía General del Estado existirá un Fiscal en materia de derechos humanos y memoria democrática, con la categoría de Fiscal de Sala, que ejercerá las siguientes funciones:

a) Supervisar y coordinar la acción del Ministerio Fiscal en todos los procedimientos y actuaciones a que se refiere la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, dando conocimiento al Fiscal Jefe de las fiscalías correspondientes.

b) Representar a la persona titular de la Fiscalía General del Estado, por delegación de aquella, en todos los actos de reconocimiento a nuestra memoria democrática.

c) Intervenir en aquellos procedimientos penales de especial trascendencia apreciada por la persona titular de la Fiscalía General del Estado y ejercitar la acción pública en cualquier tipo de procedimiento, directamente o a través de instrucciones, exigiendo las responsabilidades que procedan, cuando se refieran a hechos que constituyan violaciones del Derecho Internacional de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, incluyendo los que tuvieron lugar con ocasión del golpe de Estado, la Guerra y la Dictadura. Así como facilitar y coordinar los instrumentos de cooperación internacional para la reparación de las víctimas.

En relación con estos procedimientos, también podrá practicar, directamente o a través de las instrucciones impartidas a los delegados, las diligencias



extraprocesales a que se refiere el apartado primero del artículo quinto de la presente ley.

d) Representar a la Fiscalía General del Estado, por delegación de la persona titular de la misma, y relacionarse con el Defensor del Pueblo en los términos previstos en su normativa reguladora.

e) Coordinar las Fiscalías en materia de memoria democrática y derechos humanos, unificando los criterios de actuación, para lo cual podrá proponer a la persona titular de la Fiscalía General la emisión de las correspondientes instrucciones.

f) Representar a la Fiscalía General del Estado, por delegación de la persona titular de esta, y relacionarse con los Agentes del Reino de España ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de interpretación de la jurisprudencia del Tribunal, en especial en aquello que pudiera afectar a los recursos de revisión de sentencias derivados de sus resoluciones. Asimismo, será el cauce de coordinación entre la Fiscalía del Tribunal Supremo y la Fiscalía del Tribunal Constitucional y las unidades especializadas en materia de memoria democrática y derechos humanos.

g) Elaborar anualmente y presentar a la persona titular de la Fiscalía General del Estado un informe sobre las actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de memoria democrática y derechos humanos, que será incorporado a la memoria anual presentada por la Fiscalía General del Estado.

Cinco. Igualmente existirán, en la Fiscalía General del Estado, Fiscales de Sala Especialistas responsables de la coordinación y supervisión de la actividad del Ministerio Fiscal en materia de protección y reforma de menores, y en aquellas otras materias en que el Gobierno, a propuesta del Ministro de Justicia, oído el Fiscal General del Estado, y previo informe, en todo caso, del Consejo Fiscal, aprecie la necesidad de creación de dichas plazas. Los referidos Fiscales de Sala tendrán facultades y ejercerán funciones análogas a las previstas en los apartados anteriores de este artículo, en el ámbito de su respectiva especialidad, así como las que en su caso pueda delegarles el Fiscal General del Estado, todo ello sin perjuicio de las atribuciones de los Fiscales Jefes de los respectivos órganos territoriales.

Seis. En la Fiscalía General del Estado, de igual modo, existirá la Unidad de Protección de Datos que, respecto del tratamiento de datos con fines jurisdiccionales realizado por el Ministerio Fiscal, ejercerá con plena independencia y neutralidad las competencias y facultades que por la normativa de protección de



datos corresponden a la autoridad de control de acuerdo con lo establecido en el artículo 236 octies de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y asumirá la condición de Delegado de Protección de Datos, en relación con el tratamiento de datos con fines no jurisdiccionales, una vez sea designado como tal por el Fiscal General del Estado. La Unidad de Protección de Datos deberá tener garantizada la dotación de los recursos necesarios para el adecuado desempeño de sus funciones. Su composición, organización y funcionamiento serán regulados reglamentariamente.

Siete. En la Fiscalía General del Estado existirá una Unidad de Cooperación Internacional que, además de otras funciones propias, asistirá al Fiscal General del Estado en las siguientes materias:

- a) Organización y soporte de la representación institucional del Ministerio Fiscal en el ámbito internacional y en el marco de las directrices de política exterior.*
- b) Coordinación, asistencia y apoyo a las actividades de cooperación internacional a través de la red de Fiscales de cooperación internacional.*
- c) Coordinación con Eurojust y otros órganos internacionales dedicados a la cooperación internacional.*
- d) Coordinación y control de la participación del Ministerio Fiscal en otras actividades de cooperación internacional.*
- e) Evaluación de la participación del Ministerio Fiscal en los programas y actividades de cooperación internacional.*

Por último, debe subrayarse lo que parece ser un error material en la delimitación de la competencia de la Fiscal Especial Antidroga.

La referencia a la práctica de diligencias de investigación que se contiene en el actual art. 19.3 b) EOMF se sustituye por una notable ampliación de sus funciones:

- b) Intervenir directamente en los procedimientos penales respecto de aquellos hechos que presenten indicios de ser constitutivos de alguno de los delitos mencionados en el apartado anterior.*



Dicha modificación, además de resultar internamente contradictoria con el contenido del apartado 3, letra a), del art. 19 ALEOMF, y carecer de razonabilidad desde una perspectiva lógico-sistemática, resultaría de imposible realización, dada la actual estructura orgánica de esta Fiscalía Especial. En consecuencia, se propone su supresión.

Por otra parte, el ALEOMF se limita a adecuar las competencias de los Fiscales de Sala Coordinadores que ya existen actualmente en el EOMF: violencia sobre la mujer (20.1), ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales (20.2), contra los delitos de odio y discriminación (20.3), derechos humanos y memoria democrática (20.4), protección y reforma de menores (20.5), cerrando la lista con una cláusula abierta que habla de «otras materias», donde atribuye a los Fiscales de Sala “funciones análogas a las previstas en los apartados anteriores”. A este listado se añade en el ALEOMF la referencia a la Unidad de Cooperación Internacional y algunas de las funciones que le son encomendadas (20.7).

El Consejo Fiscal estima oportuno que la reforma estatutaria que se propone recoja de forma expresa las figuras de los demás Fiscales de Sala coordinadores de unidades especializadas de la Fiscalía General del Estado, definiendo las líneas generales de sus competencias. No existe fundamento para que sólo unas unidades especializadas de la FGE se encuentren cristalizadas en la norma legal mientras que otras, pese a su una consolidada labor de décadas, reciban tratamiento diferenciado.

Así, se propone que el art. 20 recoja de forma expresa la figura y ámbito funcional de los Fiscales de Sala de seguridad y salud en el trabajo (creada por RD 1552/2005, de 23 de diciembre, entonces como Fiscal de Sala Coordinador de siniestralidad laboral), seguridad vial (RD 709/2006, de 9 de junio), trata de personas y extranjería (RD 709/2006, de 9 de junio, entonces como Fiscal de Sala de Extranjería), criminalidad informática (RD 1735/2010, de 23 de diciembre), personas con discapacidad y mayores (RD 255/2019, de 12 de abril),



delitos económicos (RD 1100/2024, de 29 de octubre) y delitos contra la Administración Pública (RD 1100/2024, de 29 de octubre).

Asimismo, pese a que el art. 20.7 recoge la Unidad de Cooperación Internacional, también debería ampliarse este precepto a los efectos de completar las líneas generales competenciales del Fiscal de Sala Coordinador de cooperación internacional.

El Consejo Fiscal, asumiendo la propuesta del Delegado de Protección de Datos, considera que la actual regulación de la Unidad de Protección de Datos no satisface los requerimientos que la normativa de protección impone a las autoridades u organismos de control o supervisión en lo que se refiere a las exigencias de especialización, competencia profesional e independencia, motivo por el que debiera modificarse el apartado cuatro del artículo veinte y del apartado cinco del artículo cuarenta y uno del EOMF en los siguientes términos:

Se modifica el apartado cuatro del artículo veinte, que queda redactado como sigue:

Cuatro. En la Fiscalía General del Estado existirá la Unidad de Protección de Datos que, respecto del tratamiento de datos con fines jurisdiccionales realizado por el Ministerio Fiscal, ejercerá con plena independencia y neutralidad las competencias y facultades que corresponden a la autoridad de control de conformidad con lo establecido en la normativa de protección de datos y en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La Unidad de Protección de Datos, para el independiente y adecuado desempeño de sus funciones, estará dirigida por un/una Fiscal de Sala y deberá tener garantizada la dotación de todos los recursos materiales y personales necesarios. Su composición, organización y funcionamiento será regulada reglamentariamente.

La persona responsable de la Unidad de Protección de Datos, que habrá de tener conocimientos y experiencia acreditados en materia de protección de datos, asumirá el puesto de Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal en



relación con el tratamiento de datos con fines no jurisdiccionales una vez sea designado como tal por el/la Fiscal General del Estado.

Se modifica el apartado cinco del artículo cuarenta y uno, con la siguiente redacción:

Cinco. El/la Fiscal responsable de la Unidad de Protección de Datos será nombrado por un periodo de cinco años renovable por un nuevo periodo de idéntica duración y ejercerá durante ese tiempo, exclusivamente, las funciones derivadas del cargo en los términos contemplados en el apartado cuatro del artículo veinte del presente Estatuto. Únicamente podrá ser cesado por el transcurso del plazo de nombramiento y por renuncia aceptada por el o la Fiscal General del Estado, o removido, de apreciarse incapacidad o incumplimiento grave en el ejercicio de sus funciones, por el Gobierno a propuesta del Fiscal General del Estado que deberá oír previamente al Consejo Fiscal y al interesado. El cese como responsable de la Unidad de Protección de Datos conllevará, a su vez, su cese como Delegado de Protección de Datos.

Una vez cesado o relevado quedará adscrito a la Fiscalía del Tribunal Supremo o a cualquiera de las fiscalías cuyo jefe pertenezca a la primera categoría, conservando en todo caso la categoría.

Apartados dieciséis y diecisiete del artículo único ALEOMF (arts. 21 bis y 21 ter EOMF)

El texto prelegislativo modifica diversos preceptos que tienen por objeto regular las relaciones entre el Ministerio Fiscal y la Fiscalía Europea.

Al margen de lo ya referido a propósito del apartado 2 del art. 4 EOMF, los arts. 16 y 17 ALEOMF modifican e introducen dos preceptos: los arts. 21 bis y 21 ter EOMF, que se acomodan a la regulación contenida en la Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, y al Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea.



Las modificaciones operadas en este punto se estiman adecuadas, pues contribuyen a clarificar la relación entre el Ministerio Fiscal y la Fiscalía Europea y, en gran parte, suponen la mera adaptación de la actual normativa al nuevo rol llamado a desempeñar por el Ministerio Fiscal en el proceso penal. La propuesta de modificación responde a los mismos principios informadores que inspiran la regulación actualmente vigente.

i) La rápida comunicación por parte de la Fiscalía Europea al Ministerio Fiscal de la decisión de ejercer o no ejercer su competencia resulta plenamente coherente con la regulación contenida en los arts. 20, 21, 107 y 112 de la LO 9/2021, de 1 de julio.

ii) La canalización de las comunicaciones entre ambas instituciones por conducto de la Fiscalía General del Estado constituye la regla general con arreglo a lo preceptuado en el art. 13.1 de la LO 9/2021, de 1 de julio (*Las comunicaciones de la Fiscalía Europea con el Ministerio Fiscal se canalizarán a través de la Fiscalía General del Estado*). Previsión que, asimismo, resulta coherente con los arts. 5, 20, 21, 22, 107, 108, 112 de la misma Ley.

iii) La atribución de la facultad para resolver las discrepancias que se susciten entre la Fiscalía Europea y la Fiscalía española se acomoda a lo previsto en el art. 9 de la LO 9/2021, de 1 de julio, y a las disposiciones del art. 25.6 del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo de 12 de octubre de 2017, *por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea*.

A tal efecto, se reputa acertada la necesidad de que el Fiscal General del Estado deba recabar, antes de resolver la discrepancia, informe de los fiscales responsables de la investigación, si fuera el caso, y que, en todo caso, deba oír previamente a la Junta de Fiscales de Sala.



Apartado dieciocho del artículo único ALEOMF (art. 22 EOMF)

Se modifica el apartado 5, letra a), del art. 22 EOMF al objeto de permitir que los fiscales pertenecientes a la tercera categoría puedan desarrollar funciones de visado e intervenir en los procedimientos ante el Tribunal del Jurado cuando concurren «circunstancias excepcionales apreciadas por la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado».

Reforma que se estima oportuna al objeto de dar solución a los problemas organizativos derivados de la implementación de la referida restricción operada por efecto de la disposición final 5.4 de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero.

Se matiza de ese modo, de una forma más razonable, la referida «prohibición» al objeto de paliar las carencias organizativas en las que actualmente se sitúan algunas fiscalías territoriales cuyas plantillas se encuentran conformadas en buena parte por fiscales de la tercera categoría. Asimismo, se ofrece de este modo solución a los problemas asociados a que en la actualidad las delegaciones provinciales de las especialidades puedan recaer en fiscales pertenecientes a la tercera categoría.

Apartado diecinueve del artículo único ALEOMF (art. 22 bis EOMF)

El prelegislador introduce un nuevo art. 22 bis EOMF al objeto de regular la competencia de las fiscalías para conocer de las investigaciones penales.

La regulación ofrecida a esta cuestión se encuentra claramente inspirada en los arts. 94 y 95 ALECrím, si bien parecen introducirse mejoras que se hallan en línea con las propuestas contenidas en el informe al ALECrím emitido en su día por el Consejo Fiscal.



El precepto analizado parece acomodar los criterios actualmente establecidos en el vigente art. 21 EOMF a las especificidades del nuevo procedimiento de investigación oficial de los delitos diseñado por el ALECrim.

La fiscalía competente, con carácter general, es aquella a la que corresponde actuar ante el tribunal de instancia competente para conocer de las actuaciones. Solución que se estima adecuada a fin de garantizar el derecho al juez natural predeterminado por la ley. En definitiva, el respeto por este derecho constitucional exige condicionar la competencia de la fiscalía a la de los órganos judiciales.

El precepto combina de una forma atinada criterios de competencia territorial y objetiva, acomodando adecuadamente las reglas competenciales a la estructura orgánica del Ministerio Fiscal. En nuestra opinión, el prelegislador logra conjugar con acierto la necesaria flexibilidad que exige la institución del Ministerio Fiscal con garantías de seguridad y certeza jurídica en aras de la efectiva implementación de los principios de especialización y eficacia.

Las excepciones a la regla general contenidas en el proyectado apartado 2 del art. 22 bis EOMF se reputan coherentes con el actual diseño del Ministerio Fiscal, y en concreto con las disposiciones contenidas en el art. 26 EOMF. No en vano, debe recordarse que el Ministerio Fiscal es único para todo el Estado (art. 20.1 EOMF) y se rige por el principio de unidad de actuación. Los principios orgánicos y funcionales que conforman la arquitectura de la Fiscalía (art. 124 CE) impiden articular una suerte de derecho al fiscal natural predeterminado por la ley. De ahí que sus miembros sean perfectamente intercambiables [ATS de 15 de marzo de 2005 (rec. 24/2005) y Circular de la FGE núm. 2/2022, de 20 de diciembre, *sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal*].

No obstante, dado que el art. 26 prevé que la designación por el Fiscal General del Estado para intervenir ante órganos jurisdiccionales precisa la audiencia del



Consejo Fiscal, sin que tal previsión exista en el art. 22.bis.2 ALEOMF, a fin de asegurar la debida coherencia en el diseño y como garantía de transparencia, se estima oportuno incorporar expresamente esta audiencia también en los casos de designación excepcional para la investigación de los delitos. Así se sugiere como redacción alternativa del art. 22bis.2 EOMF:

Dos. No obstante, lo dispuesto en el apartado anterior, cualquier órgano o miembro del Ministerio Fiscal podrá hacerse cargo de un procedimiento de investigación y de un procedimiento judicial, desde su inicio o en cualquier momento posterior, mediante designación del Fiscal General del Estado, de conformidad con el artículo 26.

Por otro lado, se sugiere modificar —como se detallará al analizar los apartados veintitrés a treinta del artículo único del ALEOMF— el apartado 3 del proyectado art. 22 bis EOMF en el siguiente sentido:

Las partes del procedimiento no podrán impugnar la designación del órgano o del Fiscal o Fiscales responsables de la investigación, sin perjuicio de las alegaciones que puedan realizar sobre la imparcialidad del Fiscal y de la posibilidad de proponer su recusación con arreglo a lo previsto en la presente ley.

También se valora de un modo favorable el régimen de resolución de discrepancias regulado en el apartado 4 del proyectado art. 22 bis EOMF.

En definitiva, cabe concluir que la regulación introducida se ajusta a las pautas actualmente vigentes de determinación de la competencia territorial y objetiva de los órganos del Ministerio Fiscal, así como a las directrices sobre resolución de discrepancias resultante de la doctrina de la Fiscalía General del Estado.

Apartado veinte del artículo único ALEOMF (art. 24 EOMF)

Se modifican los apartados 1 y 2 del art. 24 EOMF, reconfigurando el sistema de resolución de controversias en el seno de las Juntas de Sección de la Fiscalía



del Tribunal Supremo. Conforme a la redacción actual del precepto, en caso de que criterio del Fiscal Jefe fuera contrario a la opinión mantenida por la mayoría de los integrantes de la Junta, se prevé la resolución por el Fiscal General del Estado, oído el Consejo Fiscal o la Junta de Fiscales de Sala, según el ámbito propio de sus respectivas funciones.

Sin embargo, el prelegislador suprime esta función del Consejo Fiscal, de manera que la audiencia corresponderá, en todo caso, a la Junta de Fiscales de Sala, conforme a la nueva concepción del Consejo Fiscal. En cuanto a la valoración de las funciones suprimidas al Consejo Fiscal, se da por reproducido lo consignado al tratar la reforma del art. 14 EOMF. Cabe añadir en este punto, además, que ni con la pretensión de convertir el Consejo Fiscal en un órgano exclusivamente consultivo se justifica la modificación del art. 24 EOMF, puesto que ya aquí la intervención, limitada además al ámbito propio de sus respectivas funciones, se preveía con este carácter consultivo.

A su vez, en el párrafo segundo, en lugar de prever que los asuntos de especial trascendencia o complejidad y aquellos que afecten a la unidad de criterio deban ser debatidos en Junta de Sección presidida por el Fiscal de Sala más antiguo, se elimina en el ALEOMF la referencia a asuntos de especial trascendencia o complejidad como criterio determinante, restando sólo la afectación a la unidad de criterio.

Apartado veintiuno del artículo único ALEOMF (art. 25 EOMF)

El ALEOMF modifica en profundidad el vigente art. 25 EOMF.

Antes de abordar el análisis de la propuesta regulatoria efectuada por el prelegislador, conviene introducir algunas precisiones previas acerca del actual régimen jurídico de las instrucciones particulares. Contrariamente a lo manifestado por distintos operadores, la regulación que de esta cuestión efectúa



el vigente EOMF se halla en línea con los estándares europeos y con las recomendaciones efectuadas a España por el GRECO.

La Recomendación CM/Rec (2000)19 del Consejo de Ministros a los Estados Miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal (adoptada por el Comité de los Ministros el 6 de octubre de 2000, durante la 724.^a reunión de Delegados de los Ministros) dispone lo siguiente:

10. Cualquier miembro del Ministerio Fiscal tiene derecho a solicitar que las instrucciones que le sean dirigidas lo sean por escrito. En el caso de que una instrucción le parezca ilegal o contraria a su conciencia, un procedimiento interno deberá permitir su sustitución.

En línea con lo anterior, el Informe n.º 12 (2009) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) y el Informe n.º 4 (2009) del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE), a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre jueces y fiscales en una sociedad democrática, señalan lo siguiente:

9. En un Estado de derecho, cuando el Ministerio Fiscal está jerarquizado, la eficacia de las investigaciones, en lo que respecta a la actuación de los fiscales, es indisociable de la necesidad de que existan instrucciones transparentes emanadas de la autoridad jerárquica, de la obligación que ésta autoridad jerárquica tiene de rendir cuentas y de la responsabilidad profesional. Las instrucciones dirigidas a los fiscales deben hacerse por escrito, con pleno respeto a la ley, y llegado el caso con observancia de las directivas y criterios de actuación previamente publicados. Toda revisión, autorizada por la ley, de una decisión de proseguir con la acusación o de sobreseimiento adoptada por un fiscal, debe realizarse de modo imparcial y objetivo. En todo caso, deben tenerse en cuenta específicamente, los intereses de la víctima.

Por lo que se refiere a las recomendaciones efectuadas por el GRECO en el informe de evaluación de España, del mes de diciembre de 2013, aprobado en



su 62.^a Reunión Plenaria (Cuarta Ronda de Evaluación: Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales), debe prestarse especial atención a lo siguiente:

145. Como se ha señalado antes, los fiscales no pueden recibir órdenes o indicaciones sobre cómo cumplir sus funciones, salvo de sus superiores jerárquicos. Los fiscales subordinados están, en principio, obligados a seguir tales instrucciones o, de lo contrario, se enfrentan a procedimientos disciplinarios. Los fiscales jefes pueden también decidir sustituir un fiscal por otro según la asignación de un caso. Se informó al EEG que el MF tiene un carácter muy jerarquizado. El GRECO siempre ha subrayado la importancia de tener mecanismos claros para garantizar un equilibrio adecuado entre, por una parte, la consistencia de la política referente al Ministerio Fiscal, y por otro, el riesgo de que se introduzcan consideraciones indebidas en casos individuales. Durante la Primera Ronda de Evaluación, el GRECO expresó sus reservas en cuanto al estricto entendimiento del principio jerárquico en el MF, y recomendó introducir reformas a fin de asegurar que las instrucciones tuvieran las oportunas garantías de transparencia y equidad. En su procedimiento de cumplimiento, el GRECO consideró que, aunque no se puede garantizar de manera absoluta que se vaya a evitar una posible orden/instrucción ilegítima, se han zanjado ambas cuestiones mediante varias medidas encaminadas a conseguir un justo equilibrio entre los poderes jerárquicos y los requisitos de legalidad e imparcialidad del MF.

146. En particular, cualquier fiscal que reciba órdenes o instrucciones que considere contrarias a la ley o injustas, lo notificará al fiscal jefe en un informe justificado. El fiscal jefe, tras consultar a la junta pertinente de fiscales, decidirá ratificar o no la instrucción/orden. Si confirma la instrucción/orden, deberá hacerlo por escrito y de forma justificada, eximiendo explícitamente al destinatario de toda responsabilidad que resulte de su actuación, o bien puede decidir encomendar el asunto a otro fiscal (artículo 27, EOMF). Por otra parte, los fiscales pueden presentar oralmente ante el tribunal los argumentos jurídicos que estimen pertinentes, aun cuando tengan el deber de reflejar por escrito las instrucciones recibidas para casos específicos (artículo 25, EOMF). Estas disposiciones siguen la línea de los requisitos de la Recomendación Rec(2000)19.



Tal y como señala el Pleno del CGPJ en su informe sobre el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Ministerio Fiscal, de 27 de junio de 2019, «la configuración constitucional y estatutaria del Ministerio Fiscal dota a todos sus miembros de las salvaguardas adecuadas para garantizar la independencia en el ejercicio de sus funciones, situándose así la regulación del Ministerio Público contenida en nuestro ordenamiento jurídico en línea con las exigencias establecidas en las relevantes sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictadas en los asuntos OG y PI (C-508/18 y C-82/19) y asunto PF (C-509/18), ambas de 27 de mayo de 2019, de modo que en el caso del Ministerio Fiscal del Reino de España, en virtud de las garantías constitucionales y estatutarias en el ejercicio de su función, no existe “riesgo alguno de recibir instrucciones del poder ejecutivo”, que es el estándar de independencia fijado por las referidas sentencias en relación con la emisión de órdenes europeas de detención» [vid. asimismo, SSTJUE de 24 de noviembre de 2020 (C-510/19) y de 2 de marzo de 2023 (C-16/22)].

El Consejo Fiscal, al informar el ALECrím, señaló lo siguiente:

Contrariamente a cuanto se ha venido afirmando por algún sector de la doctrina y algunos operadores jurídicos, la estructura orgánica del Ministerio Fiscal —de corte netamente jerárquico— en nada obstaculiza su consideración de autoridad imparcial. Como recuerda la STJUE de 12 de diciembre de 2019 (Asunto C-566-2019), «56. [s]i bien es cierto que los fiscales están obligados a cumplir las instrucciones que emanan de sus superiores jerárquicos, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular de las sentencias de 27 de mayo de 2019, OG y PI (Fiscalías de Lübeck y Zwickau) (C-508/18 y C-82/19 PPU) así como de 27 de mayo de 2019 (Fiscal General de Lituania) (C-509/18) se desprende que la exigencia de independencia, que excluye que la facultad decisoria de los primeros sea objeto de instrucciones ajenas al poder judicial, procedentes en particular del poder ejecutivo, no prohíbe las instrucciones internas que pueden impartirse a los fiscales por sus superiores jerárquicos también fiscales, sobre la base de subordinación por la que se rige el funcionamiento del Ministerio Fiscal. 57. La



independencia del Ministerio Fiscal tampoco queda en entredicho por el hecho de que se encargue del ejercicio de la acción pública.

En efecto, (...) el concepto de "autoridad judicial emisora", en el sentido del artículo 6, apartado 1, de la Decisión Marco 2002/584, no se refiere únicamente a los jueces o tribunales de un Estado miembro. A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró que este concepto también se aplica al fiscal general de un Estado miembro competente para ejercer la acción penal, siempre que su estatuto le confiera una garantía de independencia frente al poder ejecutivo en el marco de la misión de la orden de detención europea.

En un sistema procesal acusatorio los jueces deben gozar de independencia, inamovilidad y hallarse en todo momento sometidos a los principios de responsabilidad y legalidad, mientras que los fiscales deben desarrollar su actuación a la luz de los principios de legalidad, imparcialidad, unidad de actuación y dependencia jerárquica, lo que en ningún caso implica sometimiento acrítico a las órdenes de la superioridad pues, no en vano, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal ha regulado herramientas a través de las que salvaguardar la imparcialidad y objetividad en el ejercicio de las funciones fiscales, articulando el modo en el que los y las fiscales pueden dirimir sus discrepancias respecto a las órdenes que se reputen improcedentes o contrarias al ordenamiento jurídico.

A pesar de todo, la nueva regulación ofrecida por el ALEOMF al régimen jurídico de las instrucciones particulares refuerza de un modo decidido la «independencia interna» del Ministerio Fiscal en línea con las recomendaciones efectuadas por el GRECO.

Si bien mantiene intacta la facultad del Fiscal General del Estado de impartir «a sus subordinados las órdenes e instrucciones convenientes al servicio y al ejercicio de las funciones de carácter general», el texto objeto de informe introduce relevantes restricciones en cuanto a las instrucciones particulares:

- i) Subraya el carácter instrumental de las instrucciones particulares referidas a asuntos específicos, al precisar que únicamente podrán dictarse por el Fiscal



General del Estado «a fin de garantizar la efectiva realización de los principios de unidad de actuación y de legalidad».

ii) Condiciona el ejercicio de esta facultad a la previa ausencia de oposición del Teniente Fiscal del Tribunal Supremo o del Fiscal de Sala Jefe de la Sección del Tribunal Supremo competente por razón de la materia. No obstante, los términos empleados en la redacción del art. 25.1, párrafo 2, generan una laguna al determinar las consecuencias de la oposición de uno de ellos.

Así, en caso de que ambos se opongan a la instrucción particular, se activa el mecanismo previsto en el art. 25.2, esto es, el Fiscal General del Estado podrá impartirla tras obtener el informe favorable de la mayoría de los integrantes de la Junta de Fiscales de Sala.

Pero no está prevista la solución en el supuesto de que se oponga sólo uno de los dos, sea el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo o sea el Fiscal de Sala Jefe de la Sección de la Fiscalía del Tribunal Supremo competente por razón de la materia, dado que conforme al 25.1 el Fiscal General del Estado no puede impartir la instrucción en caso de oposición de uno u otro, pero el art. 25.2 no le habilitaría para acudir a buscar la validación de la mayoría de la Junta de Fiscales de Sala, que sólo cabe en caso de oposición tanto de uno como del otro.

Esta laguna debe solventarse mediante la sustitución de en el art. 25.1, párrafo 2, de la disyuntiva «o» por la copulativa «y». Así, el Fiscal General no podría impartir instrucciones particulares en caso de oposición de ambos (la oposición de uno no sería impeditiva), lo que habilita el mecanismo del art. 25.2, cuya redacción pasaría a ser coherente con la del apartado anterior.

iii) Precisa que, para el caso de existir varios Fiscales de Sala Jefes de Sección en el Tribunal Supremo, únicamente recabará el parecer del más antiguo en el escalafón.



iv) En el caso de afectar directamente a algún miembro del Gobierno, el Fiscal General del Estado solo podrá impartir instrucciones particulares tras recabar previamente el informe favorable de la mayoría de los integrantes de la Junta de Fiscales de Sala.

En definitiva, el prelegislador introduce relevantes restricciones que, aunque de forma indirecta, implican una colegiación en el ejercicio de la potestad que ahora nos hallamos examinando. Propuesta de reforma que, a su vez, garantiza un mayor grado de transparencia en una materia de la máxima importancia.

En otro orden de cosas, parece oportuno subrayar que la restricción teleológica que se introduce en el proyectado párrafo segundo del apartado 1 del art. 25 EOMF, en cuya virtud las instrucciones particulares sólo pueden ser impartidas para «garantizar la efectiva realización de los principios de unidad de actuación y de legalidad», también debe considerarse de aplicación, por efecto de lo dispuesto en el apartado 4 del art. 25, así como fruto de una interpretación integradora, si bien el Consejo Fiscal estima preferible que expresamente se recoja también en este apartado 4 la referencia a tales principios, especialmente teniendo en cuenta que las instrucciones impartidas no precisarán de informe previo alguno y, por tanto, carecerán del filtro de control impuesto al Fiscal General del Estado.

Tal y como señala la Instrucción de la FGE núm. 1/1987, la dependencia jerárquica no debe confundirse con una suerte de «obediencia ciega que anule la responsabilidad individual de cada fiscal, imposibilitándole para actuar según su personal criterio, ya que las propias normas estatutarias prevén la posibilidad de discrepancias entre el jefe que ordena y el que recibe la orden». De ahí precisamente la importancia de acotar con precisión los límites del principio de dependencia jerárquica.

Esta opción interpretativa se halla en sintonía con las previsiones del Código Ético del Ministerio Fiscal en el que se afirma que hoy en día el principio de



dependencia jerárquica solo se justifica «como medio para lograr el buen funcionamiento del Ministerio Fiscal y, en especial el principio de unidad de actuación».

La referida restricción teleológica contribuye a trazar de un modo más claro los contornos del principio de dependencia jerárquica en el Ministerio Fiscal, y ayuda a delimitar la extensión de las facultades de los fiscales jefes en una materia que hasta la fecha ha sido controvertida.

En el marco del Estado constitucional y democrático de derecho proclamado por el art. 1.1 CE, las potestades públicas deben ejercerse en favor de la consecución de un concreto interés público previamente delimitado, de forma expresa o tácita, por el ordenamiento jurídico (SSTC 235/2000, de 5 de octubre; 177/2014, de 3 de noviembre). La delimitación de los principios de dependencia jerárquica y unidad de actuación contribuye a garantizar la efectiva realización de los principios de imparcialidad y legalidad que, conforme a los arts. 124.2 CE y 2 EOMF, deben presidir la actuación de los y las fiscales. Y es que la auténtica y efectiva imparcialidad del Ministerio Fiscal pasa por garantizar la de todos los y las fiscales y no solo la de quienes ocupan sus jefaturas.

La dependencia jerárquica constituye el instrumento que debe posibilitar la unidad de actuación del Ministerio Fiscal, es decir, la aplicación imparcial y uniforme de la ley en todo el territorio nacional. Por ello, las facultades de mando que el ordenamiento jurídico reconoce al Fiscal General del Estado y a los fiscales jefes no deben concebirse de un modo ilimitado, sino que deben circunscribirse a las estrictamente necesarias para lograr la realización de los fines que la institución del Ministerio Fiscal se encuentra llamada a satisfacer.

La posibilidad de dictar instrucciones particulares se revela fundamental a la hora de garantizar la efectiva realización del principio de legalidad y la unidad de actuación de todos los fiscales. En otras palabras, las instrucciones particulares constituyen una herramienta indispensable para corregir aquellas actuaciones



que pudieran infringir el principio de legalidad o desviarse de los criterios generales de actuación plasmados en las oportunas circulares, consultas e instrucciones generales. No en vano, el principio constitucional de unidad de actuación se encuentra estrechamente vinculado a los de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) e igualdad ante la ley (art. 14 CE).

Las consideraciones anteriores revelan, desde una perspectiva funcional y orgánica, lo aventuradas e injustificadas que resultan aquellas propuestas que propugnan la supresión de la facultad que ahora nos encontramos examinando, siempre que su ejercicio se limite al dictado de las instrucciones particulares imprescindibles para garantizar la efectiva realización de los principios de legalidad y de unidad de actuación, tal y como ahora postula la propuesta de reforma objeto de análisis.

Incluso las instrucciones particulares que tienen por objeto instar al fiscal a no actuar, o a no ejercer la acción penal, resultan un instrumento esencial a fin de garantizar la efectiva realización de los principios constitucionales que rigen la actuación del Ministerio Fiscal. En definitiva, solo mediante este tipo de instrucciones se faculta a las jefaturas a exigir, en favor de la unidad de actuación y del principio de legalidad, que las y los fiscales actúen con arreglo a las circulares e instrucciones generales impartidas por los órganos competentes, así como a la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Si bien las modificaciones analizadas merecen una acogida favorable, el Consejo Fiscal considera que resultaría aconsejable que el legislador introdujera la obligación de que las instrucciones particulares fueran impartidas por escrito, a excepción de los supuestos en que concurran razones de urgencia que lo impidan o desaconsejen, sin perjuicio en tales casos de su ulterior documentación.

Asimismo, el Consejo Fiscal debe llamar la atención acerca de la íntegra supresión del vigente párrafo segundo del art. 25 EOMF:



Los miembros del Ministerio Fiscal pondrán en conocimiento del Fiscal General del Estado los hechos relativos a su misión que por su importancia o trascendencia deban conocer. Las órdenes, instrucciones y comunicaciones a que se refieren este párrafo y el anterior se realizarán a través de su superior jerárquico, a no ser que la urgencia del caso aconseje hacerlo directamente, en cuyo supuesto se dará ulterior conocimiento al mismo.

La obligación estatutaria de dación de cuenta entronca directamente con los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica que se encuentran en la base misma de la configuración constitucional del Ministerio Fiscal. Y es que el Fiscal General del Estado, al igual que los fiscales jefes de los distintos órganos del Ministerio Fiscal, solo pueden llegar a hacer efectiva la facultad de dictar órdenes e instrucciones particulares en caso de tener conocimiento previo de las investigaciones y procedimientos existentes.

La referida dación de cuenta constituye, asimismo, el vehículo a través del que hacer efectiva la obligación estatutaria comprendida en el art. 4.5 EOMF consistente en «informar a la opinión pública de los acontecimientos que se produzcan» (*vid.* Instrucción de la FGE núm. 3/2005, *sobre las relaciones del Ministerio Fiscal con los medios de comunicación*).

En palabras de la Instrucción de la FGE núm. 1/1987, *sobre normas de funcionamiento interno del Ministerio Fiscal*, «cuando el art. 124.2 de la Constitución recoge, como principios a los que debe atenderse el Ministerio Fiscal, entre otros, los de unidad de actuación y dependencia jerárquica, no lo hace como concesión a un caprichoso autoritarismo de la institución, sino porque están en la base de exigencia de una función trascendental para el Estado, como es la de conseguir que la ley no sea única solo en su texto para todo el territorio para el que se dicta, sino que lo sea también en lo posible en su aplicación a los casos concretos sometidos al enjuiciamiento de los tribunales, mediante una interpretación uniforme de sus disposiciones en todos ellos».



La puesta en conocimiento del Fiscal General del Estado de los hitos procesales acaecidos durante el curso de un procedimiento penal, lejos de constituir una anomalía o una extravagancia, resulta una obligación estatutaria que se inserta en el normal funcionamiento del Ministerio Fiscal e imprescindible para el correcto y eficaz funcionamiento del Ministerio Fiscal.

Por todo ello, se propone ofrecer al art. 25 EOMF la siguiente redacción alternativa:

Artículo veinticinco.

Uno. El Fiscal General del Estado podrá impartir a sus subordinados las órdenes e instrucciones convenientes al servicio y al ejercicio de las funciones de carácter general.

También podrá, a fin de garantizar la efectiva realización de los principios de unidad de actuación y de legalidad, impartir instrucciones particulares referidas a asuntos específicos siempre que a las mismas no se opusieran el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y el Fiscal de Sala Jefe de la Sección de la Fiscalía del Tribunal Supremo competente por razón de la materia, tras la oportuna audiencia previa.

En caso de existir varios Jefes de Sección en la Fiscalía del Tribunal Supremo, el Fiscal General del Estado únicamente recabará el parecer del más antiguo en el escalafón.

Dos. En aquellos supuestos en los que tanto el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo como el Fiscal de Sala Jefe de la Sección correspondiente de la Fiscalía del Tribunal Supremo se opusieran a la emisión de la instrucción particular, el Fiscal General del Estado podrá impartirla siempre que obtuviera el informe favorable de la mayoría de los integrantes de la Junta de Fiscales de Sala.

Solo en este caso, el Fiscal que recibiera la orden o instrucción particular no podrá formular la discrepancia a la que se refiere el artículo 27 del presente Estatuto Orgánico, pero sí podrá interesar que el despacho del asunto sea encomendado a otro Fiscal.



Tres. No obstante lo previsto en los dos apartados anteriores, cuando las instrucciones particulares se refieran a asuntos que afecten directamente a cualquier miembro del Gobierno, el Fiscal General del Estado siempre deberá recabar previamente el informe favorable de la mayoría de la Junta de Fiscales de Sala.

Cuatro. Los miembros del Ministerio Fiscal pondrán en conocimiento del Fiscal General del Estado los hechos relativos a su misión que por su importancia o trascendencia deba conocer.

Las órdenes, instrucciones y comunicaciones a que se refieren este apartado y los anteriores se realizarán a través del superior jerárquico y por escrito, a no ser que la urgencia del caso aconseje hacerlo directamente, en cuyo supuesto se dará ulterior conocimiento al mismo y se documentarán por escrito tan pronto como resulte posible.

Cinco. Análogas facultades se reconocen a los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas respecto a los Fiscales Jefes de su ámbito territorial, y a ambos respecto de los miembros del Ministerio Fiscal que les estén subordinados. No obstante, podrán impartir directamente instrucciones referidas a asuntos particulares que sean necesarias para garantizar la efectiva realización de los principios de unidad de actuación y de legalidad, sin necesidad de recabar informe previo alguno.

Seis. El Fiscal que reciba una orden o instrucción concerniente al servicio y al ejercicio de sus funciones, referida a asuntos específicos, deberá atenerse a las mismas en sus dictámenes, pero podrá desenvolver libremente sus intervenciones orales en lo que crea conveniente al bien de la justicia.



Apartado veintidós del artículo único ALEOMF (art. 27 EOMF)

Se propone la modificación del art. 27 EOMF mediante la introducción de un nuevo apartado 3 del siguiente tenor literal:

Tres. Si la orden o instrucción fuere impartida por el Fiscal General del Estado, éste resolverá oyendo previamente a la Junta de Fiscales de Sala.

No obstante, prevalecerá el criterio de la Junta sobre el del Fiscal General del Estado si aquel viniere avalado por las tres quintas partes de los integrantes de la Junta de Fiscales de Sala.

Este precepto completa el régimen jurídico ofrecido por el ALEOMF al ejercicio de la potestad de impartir instrucciones particulares por parte del Fiscal General del Estado.

A diferencia de la actual regulación contenida en el EOMF, que no establece restricción alguna, el ALEOMF precisa que, ante la discrepancia formulada por cualquier miembro del Ministerio Fiscal, oponiéndose al cumplimiento de una instrucción particular, el Fiscal General del Estado solo podrá ratificar la orden impartida —y exigir su cumplimiento— tras oír a la Junta de Fiscales de Sala y siempre que las tres quintas partes de sus integrantes no se opusieran a dicha ratificación.

Dicha previsión, sin embargo, solo resultará de aplicación siempre que la Junta de Fiscales de Sala no se hubiera pronunciado previamente acerca de la instrucción particular, con arreglo a lo preceptuado en el proyectado art. 25.2 y 3 antes analizados.

Este Consejo Fiscal valora de forma positiva, por las razones ya expuestas, la restricción de las facultades de la persona titular de la Fiscalía General del Estado en relación con la emisión de instrucciones particulares. En concreto, se considera más adecuado, a fin de reforzar la «imparcialidad interna» del



Ministerio Fiscal, que en ambos casos la emisión y la ratificación de la orden se condicione a lograr el apoyo de las tres quintas partes de los integrantes de la Junta de Fiscales de Sala.

Apartados veintitrés a treinta del artículo único ALEOMF (arts. 28 bis a 28 octies EOMF)

El ALEOMF aborda en los proyectados arts. 28 bis a 28 octies EOMF una nueva regulación de la abstención y recusación de los miembros del Ministerio Fiscal.

La abstención y la recusación se configuran como instrumentos jurídicos que persiguen arbitrar mecanismos que garanticen la imparcialidad de los fiscales y la confianza de los justiciables en el desempeño de la labor profesional de aquellos.

Es, por consiguiente, fundamental a fin de despejar cualquier asomo de duda acerca del recto sometimiento al principio de legalidad de las y los fiscales que el ALEOMF regule de un modo detallado esta materia. Conveniencia que, obviamente, se incrementa con el nuevo y protagónico rol que se proyecta ofrecer al Ministerio Fiscal como director del procedimiento de investigación penal.

La regulación que de ambas figuras —abstención y recusación— se ofrece en el ALEOMF se entiende adecuada al objeto de asegurar que los fiscales obren con imparcialidad y pleno sometimiento al principio de legalidad.

Por lo que se refiere a la regulación de la abstención, frente a la parca regulación actualmente contenida en el art. 28 EOMF, el prelegislador opta por regular de un modo detallado las causas de abstención y el procedimiento para hacerla efectiva.



Debe valorarse de un modo positivo el hecho de que el ALEOMF no traslade de un modo acrítico la regulación contenida en los arts. 219 y siguientes LOPJ. Si bien resulta notorio que los arts. 28 y siguientes ALEOMF se inspiran en la regulación ofrecida en la LOPJ, se estima que el prelegislador ha procedido a acomodar de un modo acertado aquella normativa a las especificidades que presenta el Ministerio Fiscal.

No obstante, resulta cuestionable el párrafo segundo de la causa octava. Traslada como causa la «amistad íntima o enemistad manifiesta» del art. 219.9.ª LOPJ, el prelegislador amplía qué deberá entenderse por tal a estos efectos. Y, así, se debería entender como «amistad íntima» haber manifestado públicamente simpatía o afinidad hacia una persona, el colectivo al que pertenece o la entidad en la que se halla integrado, o se hayan pronunciado en favor de sus actuaciones; y, como «enemistad íntima» la correspondiente manifestación pública de rechazo a la persona, colectivo o entidad o el pronunciamiento en contra de sus actuaciones.

Vaya por delante que la referida «enemistad íntima», que se dice definir, no está entre las causas de abstención, puesto que lo recogido en el párrafo primero del art. 28.8.ª ALEOMF es la «enemistad manifiesta», por lo que en todo caso sería preciso corregir esta previsión.

En segundo lugar, resulta evidente que tales manifestaciones o pronunciamientos desbordan sobradamente cualquier forma de interpretación que pueda hacerse de la amistad o enemistad, de manera que no resulta adecuado el párrafo segundo por cuanto no se trata de esclarecer los límites del concepto jurídico, sino de incluir aquello que no tiene cabida en el propio concepto. Por ello, la causa 8.ª debiera referirse exclusivamente a la amistad íntima o enemistad manifiesta con el denunciante, la víctima o cualquiera de las partes. Y, configurada como causa distinta de la anterior, «haber manifestado públicamente simpatía o afinidad o su rechazo hacia denunciante, la víctima o cualquiera de las partes, el colectivo al que pertenezca o las entidades en la que



se hallen integrados, o se haberse pronunciado en favor o en contra de las actuaciones desarrolladas por dichas personas, colectivos o entidades».

Ahora bien, en cualquier caso, el Consejo Fiscal estima cuestionable la propia procedencia de esta inclusión, que supone una limitación al derecho a la libertad de expresión que carece de justificación suficiente, hasta el punto de que no tiene correspondencia en la LOPJ.

Se considera especialmente acertada la regulación del procedimiento de abstención y recusación. Destaca en este sentido la articulación de mecanismos dirigidos a impedir que la tramitación de dicho procedimiento suspenda el curso del procedimiento de investigación o tenga un efecto perturbador en la actividad del Ministerio Fiscal y de los órganos judiciales.

La reforma proyectada permite al fiscal abstenerse voluntariamente, previa autorización del superior jerárquico, cuando considere que concurra causa legal de abstención que comprometa, desde una vertiente objetiva o subjetiva, la deseable apariencia de neutralidad, ecuanimidad y rectitud.

El ALEOMF introduce la figura de la recusación del fiscal, si bien circunscribe dicha posibilidad a los asuntos penales y a la fase de investigación. Opción legislativa coherente con el vigente modelo en el que la recusación del fiscal no se admite, a salvo lo previsto en el ámbito disciplinario por el RMF.

La recusación es un acto de parte que interesa la separación en el proceso de quien incurre en causa que pone en duda su necesaria imparcialidad.

En consonancia con la actual regulación contenida en la LECrim y el EOMF, se estima adecuado que las cuestiones relativas a la abstención y recusación de los miembros del Ministerio Fiscal se resuelvan en un nivel orgánico.



No obstante lo anterior, y como se ha señalado *supra*, se considera procedente, a fin de acomodar su contenido a los arts. 28 a 28 octies, introducir una modificación en el apartado 3 del proyectado art. 22 bis EOMF del siguiente tenor:

Las partes del procedimiento no podrán impugnar la designación del órgano o del Fiscal o Fiscales responsables de la investigación, sin perjuicio de las alegaciones que puedan realizar sobre la imparcialidad del Fiscal y de la posibilidad de proponer su recusación con arreglo a lo previsto en la presente ley.

Apartado treinta y uno y treinta y dos del artículo único ALEOMF (arts. 29 y 31 EOMF)

El ALEOMF introduce importantes modificaciones en el régimen jurídico de la persona titular de la Fiscalía General del Estado que persiguen reforzar su imparcialidad y, con ello, la independencia interna y externa de la institución que dirige.

Se introduce así un nuevo apartado 4 en el art. 29 EOMF con la siguiente redacción:

El nombramiento como Fiscal General del Estado de un miembro de la carrera fiscal implicará el inmediato ascenso a la primera categoría, si no la ostentare, siempre que al término del mandato se cumplan los requisitos exigidos de antigüedad para ser Fiscal de Sala.

Se modifica el apartado 1 del art. 31 EOMF y se amplía a cinco años la duración del mandato del Fiscal General del Estado a fin de disociarlo del que corresponde al Gobierno.

Se introduce en el apartado 3 del art. 31 EOMF la obligatoriedad de recabar informe del CGPJ previo a acordar el cese del Fiscal General del Estado por razón del incumplimiento grave o reiterado de sus funciones.



En el apartado 4 del art. 31 EOMF se introduce una regulación específica de la duración del mandato de quien sustituya a un Fiscal General del Estado cesado de forma anticipada con arreglo al apartado 2 del art. 31 EOMF.

El apartado 5 del art. 31 EOMF contempla la posibilidad de renovación del Fiscal General del Estado en el supuesto de que el cargo hubiera sido ostentado durante un período inferior a un año.

Sin perjuicio de lo que más adelante se precisará acerca del sistema de elección de la persona titular de la Fiscalía General del Estado, se valoran positivamente las diferentes modificaciones proyectadas por el ALEOMF:

i) El ascenso a la categoría de Fiscal de Sala de quien, perteneciendo a la carrera fiscal, sea designado Fiscal General del Estado, constituye una medida idónea para reforzar la independencia interna y externa de quien ejerza dicho cargo.

Por un lado, se erige en garantía de que las posibles aspiraciones profesionales del Fiscal General del Estado no condicionen su actuación al objeto de granjearse, consciente o inconscientemente, el favor de quien en el futuro pueda ofrecerle unas condiciones laborales ventajosas.

De otro, impide que el hipotético regreso a su fiscalía de origen pese en su actuación y, en especial, en el trato que dispense a quienes en un futuro próximo serán sus compañeros y superiores jerárquicos.

Por último, resulta notorio que la elección del Fiscal General del Estado debe efectuarse entre juristas del máximo prestigio profesional que, por consiguiente, se encuentren en disposición, visto su mérito y capacidad, de acceder a la máxima categoría de la carrera fiscal.

En cualquier caso, debe apuntarse que la redacción empleada en el art. 29.4 puede generar una disfunción. Se indica que el ascenso será inmediato al



nombramiento siempre que al término del mandato se cumplan los requisitos exigidos para ser Fiscal de Sala, esto es, si al concluir el mandato tiene los veinte años de antigüedad. Ahora bien, de darse esta circunstancia, el Fiscal General del Estado, al vencer el mandato, tendría la categoría de Fiscal de Sala con antigüedad desde su nombramiento aunque durante este tiempo no hubiera tenido aún la antigüedad requerida.

Frente a posibles voces discrepantes a propósito de la bondad de esta propuesta, debe subrayarse que resultaría de todo punto contradictorio considerar que quien goza de condiciones para ejercer la jefatura del Ministerio Fiscal no reúne las aptitudes para ser ascendido a la máxima categoría de la carrera fiscal.

ii) Por lo que a la ampliación de la duración del mandato del Fiscal General del Estado se refiere, conviene recordar que la modificación se encuentra en línea con lo expresado en anteriores ocasiones por el Consejo Fiscal.

Véase, de esta manera, el informe del Consejo Fiscal a la reforma del Estatuto Orgánico de 2007, que señalaba lo siguiente acerca de esta cuestión:

c) La posibilidad de establecer un mandato fijo y no revocable de cinco años.

Los inconvenientes expuestos en el apartado anterior desaparecerían en bloque si se toma en consideración una posibilidad alternativa: la determinación de un plazo, no máximo ni mínimo, sino fijo, para la duración del mandato del Fiscal general del Estado. En los diversos debates parlamentarios en que se trató la cuestión, e incluso en el programa electoral del partido político hoy gobernante, se ha considerado idóneo un plazo de cinco años. El establecimiento de este plazo fijo comportaría, lógicamente, la supresión de la causa de cese incluida en el apartado e), esto es, el cese del Gobierno que propuso el nombramiento del Fiscal General del Estado.

El Consejo Fiscal desea ofrecer esa alternativa en virtud de dos clases de razones.



En primer lugar, porque como queda dicho, se resolverían los problemas de estabilidad institucional que se han puesto de manifiesto.

En segundo lugar, y más importante, porque además esa fórmula permitiría potenciar uno de los fines primordiales de la reforma, según lo expresa su Exposición de Motivos, como es el de reforzar la autonomía de la institución. Es indiscutible que esa autonomía se vería enormemente potenciada y protegida en la figura de un Fiscal General del Estado desvinculado, no ya del Gobierno que propuso su nombramiento (en el sentido de que no pueda cesarlo libremente) sino de cualquier Gobierno, con independencia por tanto de las vicisitudes políticas que tengan lugar dentro de su mandato de cinco años.

El Consejo Fiscal no desconoce que esa decisión confiere en realidad un nuevo sentido -y hasta puede que una nueva dimensión constitucional- a la institución del Ministerio Fiscal en su conjunto. Bien al contrario, es ésta la reflexión que desea llevar al ánimo del Legislador.

Pensamos, en efecto, que la combinación del previsto sistema de participación parlamentaria en la designación del candidato a Fiscal General, y la fijación de su mandato en cinco años, forzarían la necesidad de un mayor consenso político en torno a la designación del candidato, y, sobre todo, facilitaría la desaparición de un fenómeno muy negativo, que ha afectado gravemente al funcionamiento y el imprescindible prestigio social de nuestra institución: la utilización de la figura del Fiscal general del Estado como centro de controversia política en la dinámica Gobierno-oposición.

Tales consideraciones no han perdido su vigencia y hoy en día se asumen, como más adelante veremos, por numerosos organismos internacionales.

iii) La necesidad de recabar informe del CGPJ antes de decretar el cese del Fiscal General del Estado en los supuestos regulados en el art. 31.1.d) EOMF, así como el tratamiento ofrecido a la duración del mandato en caso de cese anticipado y la limitación, en línea con la regulación vigente, de las posibilidades de renovación del cargo, constituyen medidas claramente orientadas a reforzar la autonomía del Ministerio Fiscal.



Merece, sin duda, una valoración positiva la manera en que, sin violentar las previsiones constitucionales, se regula la intervención del CGPJ en el cese de la persona titular de la Fiscalía General del Estado por razón del incumplimiento grave o reiterado de sus funciones.

Sin embargo, el Consejo Fiscal considera deseable permitir en este supuesto la intervención de la Junta de Fiscales de Sala como órgano estatutariamente dedicado a garantizar que la actuación de aquel se atiene a los límites exigibles de rigor jurídico y respeto por los aspectos orgánicos. En definitiva, la autonomía del Fiscal General del Estado frente al Poder Ejecutivo también exige el fortalecimiento de los contrapesos profesionales.

Sin perjuicio de lo anteriormente manifestado y de que, sin ninguna duda, las propuestas de reforma analizadas constituyen un avance, el Consejo Fiscal considera insuficientes las modificaciones proyectadas en el ALEOMF a propósito del sistema de designación y cese del Fiscal General del Estado.

Así las cosas, la Relatora Especial de la ONU sobre la Independencia de Magistrados y Abogados (informe de 7 de junio de 2012) señaló lo siguiente:

64. Aunque es comprensible que los gobiernos deseen mantener un determinado control en el nombramiento del Fiscal General, es importante que el método de selección goce de la confianza del público y del respeto de la judicatura y de las profesiones jurídicas. La Relatora Especial considera que el nombramiento de un Fiscal General como resultado de la cooperación entre diferentes órganos gubernamentales es preferible al nombramiento efectuado por un único órgano, caso en el que se debe recabar un asesoramiento de expertos.

En similares términos, el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos ha manifestado recientemente [Opinion No. 19 (2024) *on managing prosecution services to ensure their independence and impartiality*] lo siguiente:



24. El nombramiento/elección de los fiscales generales no solo debe ser transparente, siguiendo criterios objetivos y establecidos para la selección de candidatos y libre de injerencias indebidas, sino que también debe ser percibido como tal por las comunidades judicial y fiscal, en particular, y por el público en general. Esto es importante para fomentar no solo la confianza en el poder judicial y la fiscalía, sino también, fundamentalmente, la confianza pública en el sistema de justicia. [...]

26. La independencia e imparcialidad de los fiscales generales también deben garantizarse mediante una combinación de factores. Dichos factores incluyen, entre otros, la duración de su mandato y las garantías relativas a su destitución, así como contra cualquier forma de interferencia indebida en su labor. Esto es importante no solo para garantizar la independencia, sino también para asegurar la estabilidad, promover la rendición de cuentas, fortalecer la confianza pública y facilitar el desarrollo profesional dentro del sistema fiscal. [...]

29. Si los gobiernos tienen cierto control sobre el nombramiento de los fiscales generales, es importante que el método de selección se gane la confianza y el respeto del público, así como de los miembros del sistema judicial, fiscal y de la profesión jurídica.

30. El CCPE es consciente del interés de los gobiernos en mantener cierto control sobre el nombramiento o la elección de los fiscales generales en algunos sistemas jurídicos, debido al papel crucial que desempeñan las fiscalías en la implementación de las políticas nacionales de derecho penal. El CCPE considera que una forma de reducir el riesgo de politización sería minimizar la participación del ejecutivo en el nombramiento o la elección de los fiscales generales, o bien, incorporar salvaguardias muy importantes. Esto puede lograrse a través de diversos medios, incluida la participación de los órganos de autogobierno fiscal, 11 como los consejos de fiscales, cuando existan, u otros órganos independientes, incluido el poder legislativo, en el proceso de selección y/o nominación.

En sintonía con las anteriores consideraciones, el GRECO manifestó en el informe de evaluación de España, de diciembre de 2013, aprobado en su 62.^a Reunión Plenaria (Cuarta Ronda de Evaluación: Prevención de la corrupción



respecto de parlamentarios, jueces y fiscales), lo siguiente que ahora resulta de gran interés:

126. A pesar de todas las garantías anteriormente citadas, sigue habiendo una inquietud respecto a la "independencia que se percibe" del Fiscal General. El EEG observa que la Recomendación Rec(2000)19 del Comité de Ministros sobre el papel del Ministerio Fiscal en el sistema de justicia penal, permite una pluralidad de modelos, que van de sistemas en los que la Fiscalía es independiente del Gobierno hasta otros donde está subordinada a la rama ejecutiva. Sin embargo, es esencial que a nivel del caso individual, el Ministerio Fiscal tenga suficiente autonomía para tomar decisiones independientes de la dirección ejecutiva o gubernamental, o que cuando se puedan dar instrucciones, el proceso sea plenamente transparente, de conformidad con los requisitos del párrafo 13 de la Recomendación Rec(2000)19. Dejando a un lado el modelo existente, es crucial para la confianza pública que la incoación de una acción judicial sea y parezca, imparcial, objetiva y exenta de toda influencia indebida, en especial de naturaleza política. El EEG se alegra de las medidas adoptadas por las autoridades para crear "mecanismos de seguridad" a fin de garantizar que la incoación de acciones judiciales se lleva a cabo sin interferencias injustificadas. Dicho esto, el EEG también puede observar por qué sigue habiendo críticas públicas en este ámbito. En particular, el Fiscal General es elegido por el Gobierno. No existe ninguna participación real de ningún órgano estatal. El CGPJ tiene que aprobar el nombramiento, pero su papel se limita a examinar si el candidato tiene las cualificaciones necesarias y, por tanto, es un papel puramente formalista que no deja lugar a que el CGPJ forme u ofrezca una opinión sobre los méritos de los candidatos rivales. Por otra parte, el Fiscal General deja su cargo con el Gobierno que le propuso.

127. El EEG se remite a normas internacionales que puedan ser una fuente de inspiración para las autoridades españolas al abordar los puntos débiles identificados más arriba. En lo que se refiere al método de selección del Fiscal General, es importante que pueda ganarse la confianza del público y el respeto del Poder Judicial y la profesión jurídica. Para lograrlo, debe haber una implicación de expertos profesionales no políticos en el proceso de selección. Además, el mandato del Fiscal General no debe coincidir con el del Parlamento o la continuación en el cargo del Gobierno, ya que ello podría crear la impresión de que el Fiscal General



está ligado o es parte de la rama ejecutiva. El EEG considera además que el mandato de cuatro años pudiera ser corto, especialmente si se espera que un Fiscal General ejecute un programa de reforma durante su mandato, aunque hay que reconocer que un periodo tan corto no es en absoluto inhabitual. El EEG se alegra del hecho de que el mandato del Fiscal General no sea renovable, lo cual es una importante garantía para su independencia.

De ahí que el GRECO recomendara «revisar el método de selección y la duración del mandato del Fiscal General».

A propósito de esta recomendación, debe prestarse atención a lo afirmado por el GRECO en la segunda adenda al segundo informe de cumplimiento de España, publicado el 16 de abril de 2025:

26. El GRECO recomendó (i) reconsiderar el método de selección y la duración del mandato del Fiscal General; (ii) establecer requisitos y procedimientos claros en la legislación para aumentar la transparencia de la comunicación entre el Fiscal General y el Gobierno; (iii) explorar nuevas vías para lograr una mayor autonomía en la gestión de los recursos del Ministerio Fiscal.

27. El GRECO consideró que esta recomendación se había aplicado parcialmente en informes de cumplimiento anteriores. Reconoció que se había abordado el componente (i) de la recomendación, si bien no se produjo ningún cambio en el método de selección ni en la duración del mandato del Fiscal General, una preocupación de larga data que empaña la percepción de autonomía del Ministerio Fiscal en España. El GRECO se mostró alentado al observar que las autoridades estaban revisando el sistema de nombramiento del Fiscal General y la autonomía del Ministerio Fiscal, en particular mediante modificaciones del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (OEPM). Este trabajo estaba en curso. El GRECO también esperaba novedades respecto a los componentes ii – transparencia en la comunicación con el Gobierno, y iii – autonomía de gestión (asignación de personal en las distintas fiscalías) de la recomendación ix.



Las recomendaciones efectuadas por el GRECO, a propósito del sistema de elección de la persona titular de la Fiscalía General del Estado, se encuentran en sintonía con las realizadas por la Comisión de Venecia [informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II- El Ministerio Público. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85.^a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010)]:

34. El modo en que se nombra y revoca al Fiscal General desempeña un papel importante en el sistema que garantiza el buen funcionamiento del Ministerio Público. [...]

35. No puede formularse un principio único categórico con respecto a quién -el Presidente o el Parlamento- debería nombrar al Fiscal General en los casos en que éste no esté subordinado al gobierno. La cuestión se resuelve de manera diferente según los países. La aceptación del principio de cooperación entre los organismos estatales parece una buena solución, ya que permite evitar nombramientos políticos unilaterales. En tales casos, debería alcanzarse un consenso. Debería consultarse a personas competentes, como los representantes de la comunidad jurídica (incluidos fiscales) y de la sociedad civil, sobre las calificaciones profesionales de los candidatos. [...]

37. Es importante que el Fiscal General no pueda ser reelegido en sus funciones, al menos no por el poder legislativo ni por el poder ejecutivo. Un fiscal que pretenda ser reelegido en sus funciones por un organismo político corre el riesgo de comportarse de tal modo que obtenga el apoyo de dicho organismo, o al menos de que su comportamiento se perciba de este modo. Un Fiscal General debería ser elegido con carácter permanente o por un período relativamente largo sin poder ser reelegido en sus funciones al finalizar este período. La duración del mandato no debería coincidir con la legislatura, con el fin de garantizar una mayor estabilidad al fiscal y protegerle de los cambios políticos.

Como ya hemos apuntado en anteriores dictámenes, la imparcialidad del Ministerio Fiscal exigida por el art. 124 CE como condición determinante del ejercicio de sus funciones ha topado siempre, en el plano de la credibilidad



social, con la conexión directa entre el Fiscal General del Estado y el Gobierno que, conforme a dicho precepto constitucional, propone su nombramiento.

A fin de atenuar los efectos negativos asociados al modelo de designación y de reforzar la apariencia de imparcialidad del Fiscal General del Estado, resultaría recomendable implicar al Parlamento en la elección del Fiscal General. No desconoce este Consejo Fiscal que dicha intervención debe aparecer matizada por efecto de las disposiciones constitucionales. Sin embargo, ello no constituye un obstáculo insalvable. A modo de ejemplo, bastaría con exigir que el candidato propuesto por el Gobierno recabara, antes de producirse su designación formal, el apoyo de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

Dicha medida, coherente con la ampliación a cinco años del mandato del Fiscal General del Estado, se estima útil para generar mayor consenso en torno a esta figura, reforzar su imagen de imparcialidad y reducir el riesgo de su utilización política.

Por último, el Consejo Fiscal propone introducir la preceptiva audiencia del Fiscal General del Estado antes de acordar su cese, a fin de garantizar la efectiva defensa de los derechos de los que es titular.

Apartados treinta y tres y treinta y cuatro del artículo único ALEOMF (arts. 35 y 36 EOMF)

El texto sometido a informe propone la modificación del apartado 3 del art. 35 ALEOMF al objeto de permitir que los fiscales de sala puedan postularse y ser designados fiscales superiores de comunidad autónoma.

Si bien nada cabe objetar a la ampliación de las posibilidades profesionales de los integrantes de la carrera fiscal que forman parte de la primera categoría, lo que debiera regularse en el EOMF es la renuncia a la categoría de tal manera que no quede restringida la posibilidad de concursar. Se estima preferible esta



posibilidad que evitaría que el fiscal de primera categoría nombrado fiscal superior de la comunidad autónoma integre, simultáneamente, la Junta de Fiscales de Sala y la Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, participando al tiempo de la actividad y funciones que cada una de ellas tiene atribuidas. Y, finalmente, no puede olvidarse la afectación que supone a las expectativas profesionales del resto de los candidatos a la plaza de fiscal superior de la comunidad autónoma.

La amplia experiencia y rigor jurídico de los fiscales de sala los convierte en candidatos idóneos para el ejercicio de funciones de jefatura. Esta previsión legal puede contribuir a ampliar las posibilidades de movilidad profesional de los interesados.

Por similares razones se valora positivamente la modificación del régimen de incorporación tras cese del Teniente Fiscal Inspector y los fiscales de la Inspección Fiscal, del Teniente Fiscal de la Secretaría Técnica, de los fiscales de la Secretaría Técnica, de los fiscales de la Unidad de Apoyo y de los fiscales adscritos a los fiscales de sala integrados en la Fiscalía General del Estado, con arreglo a la reforma de los apartados 2 y 3 del art. 36 EOMF.

Resulta de todo punto razonable permitir que los referidos fiscales puedan incorporarse a las fiscalías de las comunidades autónomas o provinciales correspondientes a su destino inmediatamente anterior a fin de fomentar la movilidad profesional de estos profesionales y poner coto al sobredimensionamiento experimentado en los últimos años por la Fiscalía de la Comunidad de Madrid a cuenta del actual tenor del art. 36 EOMF.

En opinión del Consejo Fiscal, esta modificación resulta desaconsejable por varias razones: i) impide desarrollar proyectos a largo plazo; ii) desincentiva la búsqueda de la excelencia en el ejercicio del cargo; iii) resulta contrario a los principios de mérito y capacidad; iv) puede dificultar la presentación de candidatos en algunos territorios.



Sin embargo, por las mismas razones antes apuntadas, se valora positivamente el nuevo tratamiento ofrecido por el apartado 4 del art. 41 EOMF a la incorporación tras el cese de los fiscales referidos en el anterior párrafo.

En el en el último párrafo del art. 36.1 ALEOMF se ha introducido una modificación carente de justificación y que más bien podría deberse a una errata. Frente a la actual redacción, que indica que «para acceder al cargo de Fiscal Jefe de área será preciso pertenecer a la segunda categoría» la redacción propuesta suprime la referencia al área, constando así que «para acceder al cargo de Fiscal Jefe será preciso pertenecer a la segunda categoría».

Esta modificación sólo puede entenderse como un error de redacción, dado que los párrafos anteriores ya recogen los requisitos para acceder el resto de cargos de fiscal jefe (entre otros), de manera que en la sistemática regulatoria este párrafo debiera referirse a los fiscales jefes de área.

Apartado treinta y cinco del artículo único ALEOMF (art. 38 EOMF)

Una de las novedades más relevantes del ALEOMF es el traspaso de competencias del Ministerio de Justicia en favor de la Fiscalía General del Estado. Dicho traspaso es valorado de forma muy positiva, pues contribuye a desarbolar las sospechas de subordinación orgánica del Ministerio Fiscal al Ministerio de Justicia o al Gobierno de la Nación.

En concreto, el proyectado art. 38 EOMF atribuye al Fiscal General del Estado la facultad de resolver mediante decreto motivado los nombramientos de la carrera fiscal (art. 38.1 ALEOMF), al igual que acordar los ascensos de categoría en la carrera. Competencias que hasta la fecha se hallaban residenciadas en el Poder Ejecutivo, limitándose la intervención del Fiscal General del Estado a elevar propuesta de resolución.



Apartado treinta y seis del artículo único ALEOMF (art. 40 EOMF)

El ALEOMF suprime en el vigente art. 40 EOMF el carácter o condición «favorable» del previo informe del Consejo Fiscal a la hora de disponer el traslado forzoso de un fiscal como consecuencia de la concurrencia de alguna de las causas legalmente previstas.

Esta supresión, que trae causa de la modificación propuesta por el texto prelegislativo del propio art. 14 EOMF, viene motivada por la nueva configuración de una naturaleza exclusivamente asesora del Consejo Fiscal. Atendiendo a ello, el ALEOMF suprimiría esta competencia histórica del Consejo Fiscal, que se remonta a la primera redacción del Estatuto Orgánico.

Se da aquí por reproducido lo consignado al tratar de la reforma del artículo 14 EOMF y, por los mismos argumentos, no se considera acertada la modificación del art. 40 ALEOMF.

Apartado treinta y siete del artículo único ALEOMF (arts. 41 EOMF)

El texto prelegislativo modifica el apartado 4 del vigente el art. 41 EOMF para ampliar los destinos profesionales de los fiscales jefes de las fiscalías provinciales una vez cesen en tales cargos, de tal forma que podrían optar, una vez que la norma entrase en vigor, por la fiscalía de la comunidad autónoma correspondiente a la jefatura que ostentasen.

Esta opción se valora positivamente, toda vez que incrementa las posibilidades de un desempeño de la jefatura ausente de vínculos personales o profesionales, al tiempo que promueve las posibilidades de promoción entre los integrantes del Ministerio Fiscal.

Debe llamarse la atención de lo que podría considerarse un olvido del prelegislador, a la vista de la regulación prevista en el apartado 1 del mismo



precepto y de la ausencia de argumentación alguna al respecto en la exposición de motivos. Y es que el apartado 3 del proyectado art. 41 EOMF no hace mención a la posibilidad de renovación para el mismo cargo, tal y como prevé el vigente apartado 3 del citado precepto. Se sugiere, por tanto, la inclusión de la siguiente expresión al final del citado apartado: «salvo que sean nombrados de nuevo para el mismo cargo por sucesivos períodos de idéntica duración».

Por último, el ALEOMF propone la modificación del apartado 6 del art. 41 EOMF en el sentido de atribuir al Fiscal General del Estado la competencia para la remoción de los fiscales jefes y los tenientes fiscales del apartado 3. Reforma que se valora positivamente en tanto en cuanto contribuye a reforzar la autonomía del Ministerio Fiscal, toda vez que la competencia deja de atribuirse al Gobierno de la Nación.

Apartado treinta y ocho del artículo único ALEOMF (arts. 41 bis EOMF)

El ALEOMF introduce un nuevo art. 41 bis EOMF que regula expresamente las causas de remoción de los fiscales que ocupen cargos directivos y de responsabilidad del Ministerio Fiscal, así como el procedimiento para llevar a término la remoción de concurrir alguna de las causas legalmente tasadas.

Si bien la fijación de causas legales de remoción de los fiscales que asuman cargos directivos se valora positivamente por este Consejo Fiscal en tanto en cuanto se supera la indeterminación actual prevista en el apartado 6 del vigente art. 41 EOMF, la fórmula empleada sería mejorable especialmente en el caso de las «desavenencias graves con el Fiscal General del Estado o con cualquier otro superior jerárquico».

El Consejo Fiscal critica la terminología de cargo directivo que puede generar problemas interpretativos en la práctica.



Apartados treinta y nueve y cuarenta del artículo único ALEOMF (arts. 54 y 54 bis EOMF)

El art. 127 CE prevé que los jueces, magistrados y fiscales, mientras se hallen en activo, no podrán desempeñar otros cargos públicos ni pertenecer a partidos políticos o sindicatos. Esta prohibición obedece, indudablemente, al daño que la pertenencia a este tipo de organizaciones produciría para la imagen de imparcialidad y neutralidad de quienes integran la Administración de Justicia.

No obstante, se reconoce el derecho a la asociación profesional de jueces y fiscales en los términos previstos por la ley.

En el caso del Ministerio Fiscal, ese marco normativo ha sido concretado en el art. 54 EOMF, que se enmarca entre los derechos y deberes del Ministerio Fiscal regulados por el Capítulo V del Título III EOMF.

El ALEOMF completa la actual regulación del derecho de los fiscales a afiliarse a asociaciones profesionales de fiscales, así como su régimen jurídico.

Se introduce en el apartado 1 del art. 54 EOMF la prohibición expresa de que las asociaciones puedan «llevar a cabo actividades políticas ni tener vinculaciones con partidos políticos o sindicatos».

El papel de jueces y fiscales en un Estado social y democrático de derecho exige inexcusablemente la garantía de su independencia e imparcialidad. Esta cualidad condiciona en gran medida el desarrollo de actividades con proyección sobre la imagen pública de estos profesionales de la Administración de Justicia. Fiscales y jueces no solo deben ser independientes e imparciales, sino que además deben parecerlo.



La independencia e imparcialidad con la que jueces y fiscales están llamados a actuar, lejos de erigirse en un «privilegio» de estos, constituye una garantía para los justiciables.

Las anteriores consideraciones revelan con claridad que las asociaciones deben tener por objeto la defensa de los derechos profesionales de sus asociados, huyendo de cualesquiera actividades de interés o significación política que pueda comprometer la apariencia de neutralidad de sus asociados.

Tal y como señala la STS (Sala 3ª) 452/2022, de 19 de abril, el asociacionismo de jueces y fiscales es la única tipología asociativa expresamente prevista en la Constitución. Su vocación y ámbito de actuación se circunscribe a la defensa de los intereses profesionales que, en ningún caso, cabe confundir con el interés público o el de la Administración de Justicia, por más que en ocasiones puedan resultar coincidentes (*vid.* asimismo, STS (Sala 3ª) de 1 de junio de 2012; y SSTC 24/1987, de 25 de febrero; 52/2007, de 12 de marzo; y 102/2009, de 27 de abril).

La modificación legal examinada entronca directamente con el art. 127 CE y, en concreto, con la prohibición de que los jueces y fiscales en activo puedan pertenecer a partidos políticos o sindicatos. Asimismo, resulta coherente con la regulación que de esta materia se contiene en el art. 401 LOPJ a propósito de las asociaciones profesionales de jueces: «Podrán tener como fines lícitos la defensa de los intereses profesionales de sus miembros en todos los aspectos y la realización de actividades encaminadas al servicio de la Justicia en general. No podrán llevar a cabo actividades políticas ni tener vinculaciones con partidos políticos o sindicatos».

En similar sentido, el art. 4.2 del Reglamento 1/2011, *de asociaciones judiciales profesionales*, establece que estas asociaciones «no podrán llevar a cabo actividades políticas ni tener vinculaciones con partidos políticos o sindicatos».

En definitiva, si bien esta modificación busca reforzar la apariencia de imparcialidad de las y los fiscales utilizando la misma formulación del



Reglamento antedicho, no puede dejar de llamarse la atención de la indefinición del término «actividad política», que podría llegar a dar cabida a actividades sin duda alejadas de la *mens legislatoris* en función del criterio interpretativo.

Se modifica, asimismo, el apartado 4 del art. 54 EOMF al que se ofrece la siguiente redacción:

Las asociaciones profesionales quedarán válidamente constituidas desde que se inscriban en el registro, que será llevado al efecto por la Fiscalía General del Estado. La inscripción se practicará a solicitud de cualquiera de los promotores, a la que se acompañará el texto de los estatutos y una relación de afiliados.

En el registro de asociaciones profesionales quedará constancia de los nombres de los fiscales que integran los órganos de representación de cada asociación, así como el listado de asociados actualizado anualmente.

Sólo podrá denegarse la inscripción cuando la asociación o sus estatutos no se ajustaren a los requisitos legalmente exigidos.

De este modo, el prelegislador proyecta, en línea con el espíritu que guía la reforma analizada, derogar la competencia del Ministerio de Justicia sobre el Registro de asociaciones profesionales de fiscales, que el ALEOMF deja en manos de la Fiscalía General del Estado.

Esta modificación se valora positivamente, en tanto contribuye a dotar de mayor autonomía al Ministerio Fiscal, disociando su actividad de la del Poder Ejecutivo. Asimismo, se encuentra en sintonía con la regulación que de las asociaciones profesionales de jueces se realiza por el art. 401.6.^a LOPJ y con los arts. 3 y 8 del Reglamento 1/2011 de asociaciones judiciales profesionales.

En concreto, recuérdese que este último precepto establece lo siguiente:



- 1. La inscripción de las Asociaciones en el Registro de Asociaciones Judiciales Profesionales del Consejo se practicará a solicitud de cualquiera de los promotores. A la solicitud se acompañará el texto de los Estatutos y una relación de afiliados.*
- 2. Además de los Estatutos y de sus posteriores modificaciones, en el Registro deberá quedar constancia de los nombres de las personas que integran los órganos de representación de cada Asociación, así como el listado de asociados actualizado anualmente.*
- 3. El Consejo General del Poder Judicial comunicará al Registro Nacional de Asociaciones los asientos de inscripción y disolución de las Asociaciones Judiciales Profesionales, a los efectos previstos en el artículo 25.2 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.*
- 4. El Registro de Asociaciones Judiciales Profesionales será público, sin perjuicio de las restricciones que, conforme a lo dispuesto en el artículo 10.4, pesan sobre los datos personales obrantes en las listas de asociados.*

Sin perjuicio de lo anterior, debe llamarse la atención sobre la posible afectación al derecho a la protección de datos de los asociados implícita en la exigencia de que su identidad quede recogida en un listado incorporado al registro. Desde esta perspectiva no se estima suficientemente justificada la fundamentación del tratamiento (arts. 6 y 8 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de *Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales*) y resulta discutible que se ajuste a las exigencias del art. 1.c) RGPD [1. Los datos personales serán: c) "adecuados, pertinentes y limitados a lo necesario en relación con los fines para los que son tratados («minimización de datos»)"]. La ausencia de cualquier referencia a la finalidad del tratamiento, sea en el articulado o sea en la Exposición de Motivos, hace cuestionable que sea necesario tal tratamiento y no pueda lograrse el propósito buscado por el legislador a través de mecanismos respetuosos con los derechos de los asociados, como pudiera ser la certificación anual del número de asociados.

Se introduce, asimismo, un nuevo apartado 7 en el art. 54 EOMF con el siguiente tenor literal:



En todo lo no previsto en el presente Estatuto y la normativa que lo desarrolle, serán de aplicación las normas reguladoras del derecho de asociación en general, la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Reglamento de asociaciones judiciales profesionales.

Previsión legal que contribuye a colmar el actual déficit regulatorio en esta materia, sin que ello implique renunciar a un desarrollo reglamentario más exhaustivo.

El texto prelegislativo completa la reforma legal en este punto mediante la introducción de un nuevo art. 54 bis EOMF, que tiene por objeto regular la financiación de las asociaciones profesionales de fiscales:

Artículo 54 bis

Uno. Los recursos económicos de las asociaciones profesionales de fiscales estarán integrados por:

a) recursos procedentes de la financiación pública:

1.º Las subvenciones públicas anuales percibidas por gastos de organización y funcionamiento para las asociaciones que obtengan un grado de implantación efectiva en la carrera fiscal superior al 5 por ciento de los miembros en activo.

2.º Las subvenciones públicas anuales por actividades de interés para la Justicia y la vida asociativa para las asociaciones que obtengan un grado de implantación efectiva en la carrera fiscal superior al 5 por ciento de los miembros en activo.

3.º Las subvenciones públicas que puedan obtener para el desarrollo de sus fines de la Administración del Estado, de las comunidades autónomas, entidades locales y otras entidades de derecho público y de la Unión Europea.

4.º Las becas que puedan concederse por las comunidades autónomas, entidades locales u otras entidades de derecho público y por la Unión Europea.

Además, las asociaciones profesionales de fiscales podrán recabar del Ministerio de Justicia ayudas específicas al objeto de facilitar sus tareas asociativas, sin que estas puedan superar el 25 por 100 del importe total de las subvenciones percibidas



por cada asociación, así como para el desarrollo de actividades asociativas que determinen la participación de más de 50 asociados, en función del número de participantes.

b) recursos procedentes de la financiación privada:

- 1.º Las cuotas y aportaciones de sus asociados.*
- 2.º Los productos de las actividades propias de las asociaciones.*
- 3.º Los rendimientos procedentes de su propio patrimonio.*
- 4.º Los créditos que concierten con entidades financieras al objeto de desarrollar sus fines asociativos.*

En ningún caso podrán las asociaciones profesionales de fiscales aceptar o recibir aportaciones, contraprestaciones o donaciones privadas para su constitución, funcionamiento interno o para las actividades que desarrollen.

Dos. Las asociaciones profesionales de fiscales no podrán aceptar ninguna forma de financiación que proceda de otros Gobiernos u organismos extranjeros sin perjuicio de la cobertura de los gastos directamente derivados y propios de aquellos actos a los que hayan sido oficialmente invitadas.

Dicha regulación se acomoda al anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y la Ley 50/1081, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, para la ampliación y fortalecimiento de las carreras judicial y fiscal (APLO).

Los evidentes paralelismos entre el art. 54 bis ahora examinado y la modificación del art. 401 LOPJ proyectada por el APLO aconsejan traer a colación las valoraciones efectuadas por este Consejo Fiscal a propósito de este particular:

En virtud del apartado veintitrés del art. 1 APLO se propone la reforma del art. 401 LOPJ.

Como señala la exposición de motivos y reitera la MAIN, «los principios de ética judicial aprobados por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial comienzan resaltando, como uno de sus elementos vertebradores, la percepción por la



ciudadanía de la independencia del poder judicial y sus integrantes como fundamento básico de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. Las asociaciones judiciales, conforme a sus fines constitucionales, deben velar igualmente por preservar esa apariencia de imparcialidad, no solo en sus actividades, sino también en su organización interna y financiación. Desde esta perspectiva, la financiación privada de las mismas puede comprometer dicha apariencia, por cuanto las personas físicas o jurídicas privadas que las financien pueden relacionarse con la administración de justicia, y por ello generarse desconfianza en el resto de justiciables. Se reforma para ello el artículo 401 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, considerando que la financiación pública de las asociaciones judiciales y la proveniente de sus cuotas asociativas debe ser suficiente para que su funcionamiento y actividades puedan desarrollarse con normalidad, y permitiendo en todo caso que concierten créditos con entidades financieras siempre que tengan por finalidad la adquisición de patrimonio para el desarrollo de sus fines asociativos».

La modificación planteada supone conferir un nuevo contenido al apartado noveno del art. 401 LOPJ, relativo al régimen económico de las asociaciones judiciales, de tal forma que la referencia al régimen supletorio de la regulación del derecho de asociación en general integraría el nuevo apartado décimo del precepto.

El artículo 401.9 4.º, inciso segundo, LOPJ recoge expresamente que las Asociaciones judiciales podrán recabar del Consejo General del Poder Judicial ayudas específicas al objeto de facilitar sus tareas asociativas, sin que estas ayudas puedan superar el 25 por 100 del importe total de las subvenciones percibidas por cada asociación. Sin embargo, esta previsión no se contempla respeto de la carrera fiscal, lo que genera una discriminación que ha sido históricamente apuntada y rechazada por las asociaciones de fiscales. Por ello, el Consejo Fiscal estima necesario que la reforma que se propone contemple la asunción por el Ministerio de Justicia de la financiación de las asociaciones fiscales en la cuantía que, respecto de las asociaciones judiciales, prevé el CGPJ.

Así, los recursos económicos de las asociaciones judiciales estarán integrados por recursos procedentes de la financiación pública y privada.

Por lo que respecta a los recursos procedentes de la financiación pública, estarían constituidos por:



1.º) Las subvenciones públicas anuales percibidas con cargo al presupuesto del CGPJ por gastos de organización y funcionamiento, por actividades de interés para la justicia y la vida asociativa y por el grado de efectiva implantación en la carrera judicial.

2.º) La subvención pública anual que el CGPJ abone por el resultado electoral de las elecciones a Salas de Gobierno.

3.º) Las subvenciones públicas que puedan obtener para el desarrollo de sus fines de la Administración del Estado, de las comunidades autónomas, entidades locales y otras entidades de derecho público y de la Unión Europea.

4.º) Las becas que puedan concederse por las comunidades autónomas, entidades locales u otras entidades de derecho público y de la Unión Europea.

Además, las asociaciones judiciales podrán recabar del CGPJ ayudas específicas al objeto de facilitar sus tareas asociativas, sin que estas ayudas puedan superar el 25% del importe total de las subvenciones percibidas por cada asociación.

No podrán aceptar ninguna forma de financiación que proceda de Gobiernos u organismos extranjeros, sin perjuicio de la cobertura de los gastos directamente derivados y propios de aquellos actos a los que hayan sido oficialmente invitadas.

La financiación privada estará constituida por:

1.º) Las cuotas y aportaciones de sus asociados.

2.º) Los productos de las actividades propias de las asociaciones y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio.

3.º) Los créditos que concierten con entidades financieras que tengan por finalidad la adquisición de patrimonio para el desarrollo de sus fines asociativos.

En ningún caso podrán las asociaciones judiciales aceptar o recibir aportaciones, contraprestaciones o donaciones privadas para su constitución, funcionamiento interno o para las actividades que se desarrollen.

Teniendo en cuenta que el vigente art. 401 LOPJ nada dice sobre los recursos económicos de las asociaciones judiciales, más allá de indicar en su apartado séptimo que deberán mencionarse en los respectivos estatutos, se valora favorablemente la inclusión de esta previsión que permitirá reforzar la imparcialidad y, sobre todo, la apariencia de imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional.



El Acuerdo de 28 de febrero de 2011, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 1/2011 de asociaciones judiciales profesionales, dedica su Capítulo V al régimen económico, concretamente los arts. 18 a 22 a la financiación pública y el art. 23 a la financiación privada.

El apartado tercero del art. 23 del Reglamento 1/2011 indica que «en ningún caso las asociaciones judiciales podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente, aportaciones anónimas, cualquiera que sea su cuantía. Tampoco podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente, aportaciones provenientes de partidos políticos o sindicatos». Esta prohibición pretende garantizar la imparcialidad y la apariencia de imparcialidad que, como se decía anteriormente, se verá reforzada con la medida propuesta.

La íntima vinculación entre la imparcialidad y la independencia judicial conlleva que la medida sea valorada positivamente.

Los argumentos empleados en el Dictamen de la Comisión de Ética Judicial de 12 de junio de 2019 (Consulta n.º 10/19), relativo a la aceptación de regalos por parte de jueces y magistrados y su afectación a la imparcialidad y apariencia de imparcialidad y la independencia judicial, resultan trasladables a la financiación privada de las asociaciones judiciales.

En el citado dictamen, la Comisión de Ética Judicial comienza indicando los principios de ética judicial que se verían comprometidos con este tipo de prácticas. En primer lugar, el principio 28, según el cual «el juez o la jueza no aceptarán regalo, cortesía o consideración que exceda de las lógicas convenciones sociales y, en ningún caso, cuando pongan en riesgo su apariencia de imparcialidad».

Además, continúa afirmando la Comisión de Ética Judicial, «en la medida en que la aceptación de regalos puede poner en tela de juicio la imparcialidad del juzgador y socavar de este modo la confianza pública en la justicia, aparecen comprometidos otros principios, como el 16: la imparcialidad impone también el deber de evitar conductas que, dentro o fuera del proceso, puedan ponerla en entredicho y perjudicar la confianza pública en la justicia; o el 17: el juez y la jueza han de velar por el mantenimiento de la apariencia de imparcialidad en coherencia con el carácter esencial que la imparcialidad material tiene para el ejercicio de la jurisdicción. Por las mismas razones, las conductas que son objeto de esta consulta afectan también a principios que son garantía de la independencia, como el 3, que



invita al juez a promover en la sociedad una actitud de respeto y confianza en el Poder Judicial; o el 9, que recomienda comportarse siempre de forma que no comprometan o perjudiquen la percepción que, en un Estado democrático y de Derecho, tiene la sociedad sobre la independencia del Poder Judicial».

En su análisis, la Comisión de Ética Judicial sostiene que «si se pone en riesgo la apariencia de imparcialidad ni siquiera cabría aceptar los pequeños obsequios en sí mismos tolerables por las convenciones sociales».

En este dictamen se ofrecen pautas interpretativas de los principios de ética judicial señalados: la modesta cuantía de la dádiva o regalo, la naturaleza pública o privada del sujeto oferente, la asiduidad y la generalidad de la práctica en cuestión.

Por lo que respecta a la naturaleza pública o privada del oferente, se indica que cuando sea privado deberá procederse a «un escrutinio más exigente, pero acaso no hasta el punto de excluir por completo y a priori su compatibilidad con las exigencias de la ética judicial. Piénsese, por ejemplo, en el obsequio de un simple bolígrafo de propaganda comercial, de un libro acaso escrito por el propio oferente o [...] de unas entradas de teatro [ofrecidas] por una compañía artística de la localidad».

En cuanto a la asiduidad y generalidad de la conducta, se concluye que «parece obvio que cuanto más frecuentes son los regalos, mayor peligro corre la apariencia de imparcialidad y menos comprensible resulta para las convenciones sociales. [...] Y seguramente no debe merecer el mismo juicio un regalo ofrecido singularmente al juez que ese mismo regalo obsequiado al conjunto de las autoridades o de los colectivos de una localidad».

A mayor abundamiento, la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su resolución de 25 de noviembre de 2014, asumió el contenido del informe de fiscalización del CGPJ elaborado por el Tribunal de Cuentas en el que se recomendaba la revisión y, en su caso, la modificación del modelo de financiación.

El mencionado informe señala que «el CGPJ ha venido subvencionando a las asociaciones judiciales [...] con la finalidad principal de facilitar su funcionamiento y de fomentar el asociacionismo judicial y el mayor dinamismo de cada asociación en el ejercicio de las actividades, así como el trabajo de sus órganos directivos asociados. En el informe del Gerente para el cálculo de los porcentajes de



financiación no se tuvieron en cuenta ni el resto de los ingresos obtenidos por estas asociaciones ni los demás gastos. Sin embargo, en 2010 estas obtuvieron otros ingresos que, en concurrencia con las subvenciones del CGPJ, les permitieron finalizar el ejercicio con superávit presupuestario. Esta situación de superávit deriva del modelo de financiación con cargo a fondos públicos de las asociaciones judiciales establecido en el CGPJ en virtud del cual la actividad asociativa ordinaria ha estado financiada con carácter global, prácticamente en su integridad, con cargo a subvenciones y ayudas públicas, con independencia de sus otros ingresos y recursos».

A la vista de la fiscalización realizada, el Tribunal de Cuentas concluye, entre otras cosas, que «cabe indicar que la singularidad de la naturaleza de estas subvenciones otorgadas a las asociaciones judiciales para su funcionamiento, las especialidades de la configuración de los requisitos para su concesión, así como su carácter estructural, hubieran aconsejado que las mismas se regulasen de forma específica en una norma con rango suficiente, con el fin de resolver adecuadamente las discordancia que dichas particularidades pueden plantear con respecto a la aplicación de las reglas y principios comunes establecidos por la LGS [Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones]. En supuesto similares de financiación pública de entidades de tipo asociativo de especial interés o relevancia, se ha acudido a una regulación sustantiva propia mediante leyes especiales (como es el caso de la financiación de los partidos políticos), o bien se ha procedido a su concesión directa mediante su consignación normativa en los PGE y su regulación mediante convenio. La ausencia de una regulación especial se ha resuelto en parte con la aprobación por el Pleno del CGPJ del Reglamento 1/2011 [...], el cual, además de fijar las reglas a las que debe someterse la relación entre las asociaciones judiciales y el CGPJ, tiene como objeto la determinación de los parámetros objetivos de referencia para la gestión y concesión de ayudas y subvenciones a estas asociaciones, que, en cualquier caso, quedarán supeditadas a los créditos aprobados anualmente en las leyes de PGE. Sin embargo, el Reglamento 1/2011 del CGPJ no termina de resolver los posibles problemas de compatibilidad con la LGS que plantea este modelo, y en particular con los posibles excesos de financiación derivados de la coexistencia de las ayudas y subvenciones del CGPJ con otros ingresos o recursos de las asociaciones».



Consideraciones que, en definitiva, resultan en gran medida extrapolables para el análisis de la iniciativa legislativa que nos encontramos examinando. No obstante, debe llamarse la atención sobre una importante diferencia entre la reforma del EOMF y la de la LOPJ, puesto que ésta contempla específicamente que las subvenciones públicas previstas en sus los dos primeros apartados del art. 401.9.^a a) lo serán a cargo de los presupuestos del Consejo General del Poder Judicial [subvenciones públicas anuales percibidas con cargo al presupuesto del Consejo General del Poder judicial por gastos de organización y funcionamiento, por actividades de Interés para la justicia y la vida asociativa y por el grado de efectiva implantación en la carrera judicial (a.1º) y subvención pública anual que el Consejo General del Poder judicial abone por el resultado electoral en las elecciones a Salas de Gobierno (a.2º)]. Sin embargo, el proyectado art. 54 bis ALEOMF carece de indicación específica del origen de las subvenciones.

Por ello, se estima preciso, especialmente cuando se está introduciendo una restricción de la financiación privada, que se recoja una previsión específica de que tales subvenciones lo sean con cargo a una partida presupuestaria específica reservada a tales fines, evitando así la indefinición actual. Y, todo ello, debe ponerse en relación con las consideraciones que se harán más adelante sobre la necesidad de autonomía financiera.

Apartado cuarenta y uno del artículo único ALEOMF (art. 57 EOMF)

Se modifica el apartado 5 del art. 57 al objeto de exigir que la actividad de preparación de acceso a la función pública exija licencia de compatibilidad:

En todo caso, la actividad de preparación de acceso a la función pública exigirá licencia de compatibilidad. La Fiscalía General del Estado publicará un registro de los fiscales que desarrollen tal actividad.



Al igual que sucediera a propósito de la financiación de las asociaciones profesionales, el Consejo Fiscal ha tenido recientemente ocasión, al emitir su informe sobre el APLO, de pronunciarse acerca de una propuesta legislativa análoga:

El APLO propone añadir al apartado 5 del art. 389 LOPJ que la actividad docente e investigadora, pública y privada, requiera licencia de compatibilidad por parte del CGPJ, «debiendo desarrollarse fuera del horario de audiencia en el órgano judicial del que sea titular o al que esté adscrito, no pudiendo exceder la retribución a percibir del 30% de sus retribuciones en cómputo anual». Asimismo, se plantea que «en todo caso, la actividad de preparación de acceso a la función pública exigirá licencia de compatibilidad, debiendo publicar el Consejo General del Poder Judicial un registro de los jueces y magistrados que desarrollen tal actividad».

Por lo que se refiere a la docencia, investigación jurídica y producción y creación literaria, artística, científica y técnica y las publicaciones derivadas de aquella, el art. 327.2 del Reglamento de la Carrera Judicial prevé que el CGPJ, previa petición, pueda autorizar a los miembros de la carrera judicial para compatibilizar su cargo con ellas, «cuando sea necesario de conformidad con lo dispuesto en la legislación sobre incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas».

La remisión legislativa se entiende realizada a la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en cuya exposición de motivos se establece que «la regulación de esta Ley exige de los servidores públicos un esfuerzo testimonial de ejemplaridad ante los ciudadanos, constituyendo en este sentido un importante avance hacia la solidaridad, la moralización de la vía pública y la eficacia de la Administración».

El límite máximo en las retribuciones percibidas en los términos proyectados (30% en cómputo anual) resulta respetuoso con lo señalado en el art. 7.1 de la Ley 53/1984.

El Consejo Fiscal quiere poner de manifiesto que, por lo que respecta a la actividad docente y la investigación jurídica, ninguna de ellas aparece expresamente recogida en el art. 19 de la Ley 53/1984, que enumera las excepciones al régimen de incompatibilidad. Las actividades que resultarían más cercanas a la docencia y a la investigación jurídica mencionadas en el art. 19 de la Ley 53/1984 serían «la



dirección de seminarios o el dictado de cursos o conferencias en centros oficiales destinados a la formación de funcionarios o profesorado, cuando no tengan carácter permanente o habitual ni supongan más de setenta y cinco horas al año».

En este sentido, se sugiere que, en aras de la seguridad jurídica, máxime si se tiene en cuenta lo dispuesto en los arts. 417.6 y 418.14 LOPJ en materia disciplinaria, se incluya en la reforma propuesta el límite de 75 horas en cómputo anual para el ejercicio de la docencia y la investigación jurídica exceptuado de la exigencia de licencia de compatibilidad.

En cuanto al último párrafo que pretende incluirse en el art. 389.5 LOPJ, esto es, el relativo a la preparación para el acceso a la función pública, se propone la necesidad de solicitar licencia de compatibilidad en todo caso y la publicación por el CGPJ del registro de jueces y magistrados que desarrollen dicha actividad.

Por lo que respecta a la preparación de acceso a la función pública, con carácter previo, ha de señalarse que dicha actividad no se encuentra entre las enumeradas en el art. 389 LOPJ, sino que aparece en el art. 344 del Reglamento de la carrera judicial con el siguiente tenor: «La preparación para el acceso a la función pública, que implicará en todo caso incompatibilidad para formar parte de órganos de selección de personal, sólo se considerará actividad exceptuada del régimen de incompatibilidades cuando no suponga una dedicación superior a setenta y cinco horas anuales y no implique incumplimiento de la jornada de audiencia pública. Si la actividad a que se refiere este artículo requiriese una dedicación superior setenta y cinco horas será necesario solicitar la previa declaración de compatibilidad». No existe, por tanto, remisión en este punto a la Ley 53/1984.

La exigencia de licencia de compatibilidad, con independencia de las 75 horas anuales (de facto representan, aproximadamente, una hora y media semanal), debería relacionarse con la lógica incompatibilidad absoluta entre esta actividad y la posibilidad de formar parte de órganos de selección de personal, puesto que la única manera posible y eficaz de controlar el respeto a dicha incompatibilidad absoluta radica en la exigencia de la licencia de compatibilidad que se propone.

Asimismo, teniendo en cuenta que el régimen de incompatibilidades establecido en la LOPJ tiene como fundamento garantizar la imparcialidad de la función jurisdiccional, la medida proyectada se considera idónea para alcanzar tal fin y con ello fortalecer la independencia judicial.



Mayores interrogantes plantea la publicación por el CGPJ del registro de jueces y magistrados que desarrollen dicha actividad, toda vez que también hay miembros de la carrera fiscal que se dedican a la misma y en ese supuesto se plantea el interrogante de si han de incluirse en ese registro o en uno propio.

Al hilo de ello, ha de recordarse que en la carrera fiscal se ha establecido un régimen de incompatibilidades similar al analizado en este apartado respecto de la carrera judicial (véanse el art. 57.5 EOMF y los arts. 125, 126 y 127.5 del Reglamento del Ministerio Fiscal y que la LOPJ resulta de aplicación supletoria en este punto). Asimismo, este régimen de incompatibilidades regulado en la LOPJ, a excepción de las recogidas en el art. 395 LOPJ, resulta de aplicación a los letrados de la Administración de Justicia (art. 445.2 LOPJ).

Las consideraciones anteriores solo pueden ser traídas aquí con las debidas precauciones. Si, como dijimos entonces, la actividad de preparación de acceso a la función pública no se encuentra entre las enumeradas en el art. 389 LOPJ, sino que aparece en el art. 344 del Reglamento de la carrera judicial, la inaplicabilidad directa de las disposiciones del Reglamento 2/2011 al Ministerio Fiscal hace que la exigencia de licencia de compatibilidad introducida en el art. 57.5 ALEOMF no pueda sustentarse en la incompatibilidad para formar parte de órganos de selección de personal de quien se dedica a la preparación para el acceso a la función pública consignada en este artículo 344 del Reglamento de la carrera judicial. Por ello, la exigencia de licencia de compatibilidad en el ALEOMF con independencia de las 75 horas anuales, si bien es una fórmula posible y eficaz de controlar que no forme parte de órganos de selección de personal quien se dedica a la preparación de acceso a la función pública, ni puede entenderse como una necesaria derivación de la prohibición absoluta del Reglamento de la carrera judicial ni es la única fórmula para conseguir el mismo fin (siendo concebible un mecanismo que, a la inversa, sólo exija al Fiscal que pretenda formar parte de órganos de selección de personal una declaración de que no se dedica a la preparación para el acceso a la función pública).



Aún mayores interrogantes plantea la publicación por la Fiscalía General del Estado de un registro de fiscales que desarrollen dicha actividad. La fórmula por la que ha optado el prelegislador, esto es, exigir licencia de compatibilidad en todo caso, solo puede entenderse desde la perspectiva de establecer salvaguardas para evitar que forme parte de órganos de selección de personal de quien se dedica a la preparación para el acceso a la función pública. Ahora bien, en el momento en que se pretende la creación de un registro con los datos personales de los fiscales licenciados resultaría oportuno que la propia norma legal que habilita este tratamiento estableciera las condiciones del mismo y las finalidades buscadas (art. 8 de la LO 3/2018, de 5 de diciembre). Por tanto, si la finalidad es evitar la integración en los órganos de selección de personal de quien haya sido licenciado para la preparación de acceso a la función pública, difícilmente será aceptable la publicidad del registro para sujetos o por finalidades distintas de la estricta comprobación de este extremo.

No obstante, a fin de garantizar la deseable armonía del ordenamiento jurídico, se propone que la reforma del apartado 5 del art. 57 EOMF se aquilate a la del apartado 5 del art. 389 LOPJ en el sentido de incorporar la exigencia de que la actividad de preparación de acceso a la función pública se desarrolle fuera del horario de audiencia del órgano al que pertenezca el o la fiscal en cuestión, no pudiendo exceder la retribución a percibir del 30% de sus retribuciones en cómputo anual.

Apartado cuarenta y dos del artículo único ALEOMF (art. 58 EOMF)

La modificación propuesta del art. 58 EOMF sigue la línea marcada en el texto prelegislativo de suprimir toda competencia decisoria del Consejo Fiscal al reformular su naturaleza y papel en la actividad del Ministerio Fiscal.

En consecuencia, y por los argumentos expuestos al tratar el art. 14, la modificación propuesta se valora negativamente.



Apartado cuarenta y tres del artículo único ALEOMF (art. 59 bis EOMF)

En la misma línea descrita en el apartado anterior, el texto prelegislativo introduce un nuevo art. 59 bis EOMF con la siguiente redacción:

Las incompatibilidades y prohibiciones previstas en los artículos anteriores serán apreciadas por el Fiscal General del Estado, previo informe de la Inspección Fiscal y oído el Consejo Fiscal.

La competencia del Consejo Fiscal para apreciar las incompatibilidades, actualmente prevista en el art. 14.4 e) EOMF, es asumida directamente por el Fiscal General del Estado en virtud de la reforma propuesta. En todo caso, será precisa la audiencia al Consejo Fiscal e informe previo de la Inspección Fiscal.

En atención a los motivos señalados al abordar el análisis del proyectado art. 14 EOMF, se considera negativa la reforma propuesta en el presente apartado.

Apartado cuarenta y cuatro del artículo único ALEOMF (art. 67 EOMF)

La modificación del art. 67 EOMF sigue la senda descrita en la exposición de motivos y el resto del articulado del ALEOMF de consolidar «la independencia de quien ostenta la jefatura superior del Ministerio Fiscal en aras de garantizar la imparcialidad de una institución llamada a dirigir la investigación criminal en armonía con los sistemas procesales de nuestro entorno cultural y geográfico más cercano», así como de adecuar «las importantes funciones del Consejo Fiscal a su naturaleza de órgano consultivo del Fiscal General del Estado en cuanto representativo de los miembros de la carrera fiscal».

Así las cosas, el apartado 3 del proyectado art. 67 EOMF suprime la competencia del Ministerio de Justicia para imponer la sanción de separación del servicio, que pasa a estar residenciada en la persona titular de la Fiscalía General del Estado, si bien eliminando la intervención históricamente atribuida al Consejo Fiscal. Así,



si desde la aprobación del Estatuto y hasta hoy la separación del servicio había venido precisando el informe favorable del Consejo Fiscal, el ALEOMF suprime el carácter vinculante de este informe y reduce la intervención al mero trámite de audiencia.

Por otro lado, se atribuye al Fiscal General del Estado la competencia para resolver los recursos interpuestos contra las resoluciones en materia disciplinaria dictadas por los fiscales jefes, en lugar de la situación actual, sostenida desde la aprobación del EOMF, en la que la competencia es ostentada por el Consejo Fiscal.

El Consejo Fiscal, coherentemente con lo expuesto en relación con el art. 14, considera negativas ambas supresiones.

Finalmente, el texto prelegislativo señala que las resoluciones del Fiscal General del Estado agotan la vía administrativa y, de conformidad con la reforma introducida en el art. 12.1 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, *reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, en virtud de la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, se atribuye a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo la competencia para conocer de los recursos interpuestos contra las resoluciones dictadas por el Fiscal General del Estado, también en materia disciplinaria.

Disposiciones transitoria, derogatoria y finales

El ALEOMF cierra con una disposición transitoria única que regula la situación del Fiscal General del Estado resultante tras la entrada en vigor de la ley, que se prevé para el 1 de enero de 2028.

También contiene una disposición derogatoria que establece una cláusula genérica de derogación de normas con rango de ley o inferiores que resulten contrarias a lo dispuesto en el ALEOMF.



A propósito de esta cláusula, si bien es usual su empleo y no se duda de la correcta técnica legislativa empleada en este punto, el Consejo Fiscal sugiere, a fin de evitar ulteriores dudas interpretativas y posibles lagunas legales, que se elabore una relación más exhaustiva de las concretas normas que, en su caso, se verán afectadas por la aprobación de la reforma estatutaria proyectada.

En relación con las disposiciones finales, la primera contempla el título competencial, las tres siguientes versan sobre la necesidad de un posterior desarrollo reglamentario, y la última disposición viene referida a la entrada en vigor de la norma.

A propósito de la entrada en vigor de la reforma, prevista para el 1 de enero de 2028, el Consejo Fiscal observa que dicha fecha solo resultará razonable para el caso de que coincida con la entrada en vigor de la proyectada Ley de Enjuiciamiento Criminal. Por ello, a fin de evitar ulteriores problemas, se sugiere que la entrada en vigor del ALEOMF se condicione de forma expresa a la de la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal.

5. Otras propuestas de reforma legislativa

A) Fortalecimiento de la autonomía del Ministerio Fiscal

El ALEOMF afirma que la reforma estatutaria proyectada se ajusta a las recomendaciones efectuadas por el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO).

Según se afirma en la exposición de motivos del ALEOMF, «se han observado las recomendaciones efectuadas por el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) en las distintas evaluaciones efectuadas al Reino de España a lo largo de los últimos años. Organismo que, en lo que se refiere al Ministerio Fiscal, ha hecho hincapié en la conveniencia de reconsiderar



el método de selección y el mandato del Fiscal General del Estado, el establecimiento por ley de requisitos y procedimientos claros para incrementar la transparencia de las comunicaciones entre el Fiscal General del Estado y el Gobierno y, en definitiva, la necesidad de dotar de mayor autonomía al Ministerio Fiscal. Este objetivo constituye, sin duda, el eje nuclear de la presente reforma legislativa».

Sin embargo, pese a que resulta innegable que la reforma del EOMF proyectada por el prelegislador contribuye en muchos aspectos a reforzar la independencia externa e interna del Ministerio Fiscal, no es menos cierto que no se ofrece íntegro cumplimiento a las recomendaciones del GRECO.

El informe de GRECO sobre evaluación de España, de diciembre de 2013, aprobado en su 62.ª Reunión Plenaria (Cuarta Ronda de Evaluación: Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales), afirma:

130. En lo que se refiere a la autonomía económica, el presupuesto del MF es parte del presupuesto del Ministerio de Justicia (y parte del presupuesto de las Comunidades Autónomas a las que se han transferido competencias de la Administración judicial). El tema de la autonomía económica del Ministerio Fiscal es claramente un tema candente. A juicio del EEG, las disposiciones presupuestarias existentes para la Fiscalía no son plenamente satisfactorias. debería haber bien un presupuesto aparte para la Fiscalía o bien debería estar cubierto por una partida separada si siguiera siendo parte del presupuesto del Ministerio de Justicia. En cualquiera de los casos, la Fiscalía debería saber cuánto dinero se destina al Ministerio Fiscal y debería poder elegir cómo gastar el dinero asignado a unos objetivos en particular, sujeto a los oportunos controles presupuestarios, incluyendo el capítulo de formación. El Centro de Estudios Jurídicos depende del Ministerio de Justicia. Su presupuesto y programas están establecidos por dicho Ministerio previa consulta del Ministerio Fiscal. El EEG considera que la formación de fiscales debería estar controlada principalmente por los mismos fiscales. Asimismo, según las disposiciones existentes, le corresponde al Ministerio de Justicia decidir las asignaciones de personal en las distintas fiscalías, incluyendo las que están especializadas en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, que recientemente ha tenido la asignación temporal de tres fiscales, dada la creciente



carga de trabajo. La EEG considera que el Fiscal General debería poder administrar su propia oficina. No debería hacer falta obtener la aprobación del Ministerio para partidas detalladas de gastos, a condición que éstas estén dentro de la asignación global de fondos establecida por el presupuesto y estén sujeto a la correspondiente auditoría y controles contables. Actualmente, el Fiscal general depende financieramente tanto del Ministerio como de las comunidades. El EGG llama la atención de las autoridades hacia la Opinión no.7 (2012) del Consejo Consultivo de los Fiscales Europeos (CCFE) que subraya que la autonomía de la gestión representa una de las garantías de la independencia y eficiencia del Ministerio Fiscal. Estos servicios deben poder estimar sus necesidades, negociar su presupuesto y decidir cómo utilizar los fondos asignados.

De ahí que el GRECO instase a las autoridades españolas a «explorar otras formas de proporcionar una mayor autonomía en la gestión de los medios necesarios para el funcionamiento del Ministerio Fiscal».

A propósito de esta recomendación, la segunda adenda al segundo informe de cumplimiento de España, publicado el 16 de abril de 2025, tras constatar que las autoridades españolas se encuentran trabajando en la reforma del EOMF, señala lo siguiente que ahora resulta de gran interés:

29. El GRECO observa que el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF) aún no se ha modificado. Cabe recordar que la reforma prevista abarcaría, entre otros, cambios específicos en cinco frentes: (i) autonomía presupuestaria; (ii) autonomía normativa; (iii) autonomía formativa; (iv) regulación transparente de las comunicaciones entre el Gobierno y el Fiscal General, y (v) duración del mandato del Fiscal General (para que no coincida con el Gobierno). Las cuestiones mencionadas corresponden, de hecho, a los diferentes componentes de la recomendación ix y justifican la necesidad de mayores garantías para reforzar la independencia, la transparencia y la autonomía de la Fiscalía.

Pues bien, resulta notorio que la culminación de un auténtico estatus de independencia para el Ministerio Fiscal, que ofrezca, además, verdadero cumplimiento a las recomendaciones del GRECO, exige modificaciones



añadidas a las que propone el ALEOMF. En especial, son tres las reivindicaciones históricas que permitirían desligar al Ministerio Fiscal del Poder Ejecutivo y, con ello, incrementar la confianza de la ciudadanía en nuestra institución: el otorgamiento de autonomía presupuestaria, reglamentaria y formativa.

En el marco de la **autonomía presupuestaria**, se asumen las propuestas de la Fiscal de Sala Jefa de la Unidad de Apoyo que se desarrollan en la parte final de este informe, por ser estas más completas que las expuestas en el borrador inicial.

En materia formativa, el Consejo Fiscal ya ha mostrado *supra* su posición claramente contraria a la proyectada redacción del art. 13.3, párrafo segundo, EOMF. Pero, a mayor abundamiento, este Consejo se muestra favorable a lograr la autonomía formativa plena del Ministerio Fiscal, que englobe planificación, gestión y ejecución, como una de las ideas centrales que deben presidir el ALEOMF que se somete a nuestra consideración, y no solo atribuir a la Fiscalía General del Estado el diseño estratégico de los planes de formación inicial y continuada, en colaboración con el Centro de Estudios Jurídicos, reservando para el CEJ la no menos relevante labor de la organización y gestión de las diversas actividades formativas previamente conformadas desde nuestra institución. Se trata, sin duda, de una reivindicación largamente demandada desde el Ministerio Fiscal. Y es que el Ministerio Fiscal está altamente cualificado, a través de las unidades centrales de la Fiscalía General del Estado, para asumir la labor estratégica de planificación, gestión y ejecución de la formación de la carrera fiscal.

En definitiva, sin perjuicio de reconocer los notables aciertos del anteproyecto sometido a informe, el Consejo Fiscal propone enérgicamente que se aborde la aprobación de un nuevo EOMF que dote de auténtica autonomía al Ministerio Fiscal y aborde los problemas orgánicos que afectan a la institución en su día a día.



B) Modificación de la exposición de motivos

La exposición de motivos del ALEOMF afirma lo siguiente:

En el ámbito de la Unión Europea la investigación penal es una competencia que se ha extraído del ámbito del Poder Judicial y se ha atribuido al Ministerio Fiscal. Ese modelo es el que ha asumido el antedicho Reglamento, lo que obliga a adecuar definitivamente nuestro sistema procesal penal para mantener la debida coherencia normativa.

Sin embargo, lo cierto es que el Ministerio Fiscal, a pesar de no ejercer funciones estrictamente jurisdiccionales con arreglo al art. 117 CE, es un órgano de relevancia constitucional integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, tal y como refiere el art. 2 EOMF.

No en vano, desde una óptica funcional, los criterios de actuación de jueces y fiscales coinciden. La independencia del fiscal y, en especial, el estricto sometimiento de su actuación al principio de legalidad constituye presupuesto ineludible para la independencia real del Poder Judicial.

A la vista de lo anterior y a fin de no incurrir en contradicciones internas, se aconseja matizar la referida afirmación contenida en la exposición de motivos ALEOMF.

C) Eliminar desigualdades entre las fiscalías de las comunidades autónomas

Se propone modificar el párrafo primero del apartado 3 del art. 18 EOMF a fin de conjurar las desigualdades actualmente existentes entre las comunidades autónomas con competencias transferidas y las que forman parte del que se ha venido en denominar *territorio Ministerio*, en relación con las unidades de apoyo a los fiscales superiores de las comunidades autónomas.



A tal efecto, se propone la siguiente redacción del párrafo primero del apartado 3 del art. 18 EOMF:

3. Las Fiscalías de las Comunidades Autónomas y las Fiscalías Provinciales serán dirigidas por su Fiscal Jefe y estarán integradas por un Teniente Fiscal, los Fiscales Decanos necesarios para su correcto funcionamiento según el tamaño y el volumen de trabajo de las Fiscalías, y los demás Fiscales que determine la plantilla. En las Fiscalías de las Comunidades Autónomas podrán crearse unidades de apoyo al Fiscal Superior en las que podrán integrarse funcionarios de la Administración General del Estado o de la Comunidad Autónoma en el número que se determine en la plantilla, para labores de apoyo y asistencia en materias de estadística, informática, traducción de lenguas extranjeras, gestión de personal u otras que no sean de las que con arreglo a este Estatuto tengan encomendadas los Fiscales. Corresponde al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma informar al Ministerio de Justicia o al Gobierno de la Comunidad Autónoma con competencias en materia de Justicia de las necesidades de organización y funcionamiento de las Fiscalías de su ámbito territorial en materia de medios informáticos, nuevas tecnologías y demás medios materiales.

D) Reforzar la estructura y funcionamiento de las fiscalías de área

Dada la amplitud de funciones y extensión de las plantillas de las fiscalías de área, superando las plantillas de muchas fiscalías provinciales, extendiendo su competencia habitualmente a núcleos densamente poblados y/o con una criminalidad especialmente intensa, se estima precisa la introducción de la figura del teniente fiscal de la fiscalía de área que, sin perjuicio de las concretas funciones que se le asignen, pueda sustituir al fiscal jefe de área siempre que sea necesario.

A tal efecto, se propone la siguiente redacción del párrafo primero del apartado 4 del art. 18 EOMF:



Cuatro. Cuando el volumen de asuntos, el número de órganos judiciales dentro de una provincia o la creación de una sección de la Audiencia Provincial en sede distinta de la capital de la misma lo aconsejen, el Fiscal General del Estado, oído el Consejo Fiscal y el Fiscal Superior de la respectiva Comunidad, podrá proponer al Ministro de Justicia la constitución de Fiscalías de Área, que serán dirigidas por un Fiscal Jefe y estarán integradas por un Teniente Fiscal y los demás Fiscales que determine la plantilla. Se creará una Fiscalía de Área en todas aquellas localidades en las que exista una Sección desplazada de la Audiencia Provincial, tomando su nombre del lugar de su sede. Las Fiscalías de Área asumirán el despacho de los asuntos correspondientes al ámbito territorial que prevea la norma que las establezca, que podrá comprender uno o varios partidos judiciales.

Y, concordantemente, procedería la modificación del art. 22.8 EOMF al resultar superflua la previsión de sustitución del fiscal jefe de área en caso de ausencia, vacante o imposibilidad por el decano más antiguo y subsidiariamente por el fiscal jefe, dado que la creación de un teniente fiscal permite estar al régimen ordinario de funciones previsto en el art. 22.6 en las fiscalías donde exista, quedando el art. 22.8 EOMF:

Ocho. Los Fiscales Jefes de las Fiscalías de Área estarán jerárquicamente subordinados a los Fiscales Jefes de las Fiscalías Provinciales.

E) Aportaciones de fiscales de sala asumidas por el Consejo Fiscal

El Consejo Fiscal, con carácter previo a la exposición de las aportaciones de los fiscales de sala, interesa que la nomenclatura y terminología utilizada en el texto objeto de informe se adapte a la actual, en lo que se refiere a los nuevos órganos judiciales.

Aunque manifestada en este punto del informe pudiera parecer asistemática, el Consejo Fiscal valora de manera positiva todas las aportaciones de los fiscales de sala, pero en orden a ceñirnos al contenido del informe destacamos las siguientes por ser asumidas unánimemente por el Consejo Fiscal:



Por la Fiscalía de la Audiencia Nación se plantea la inclusión de los siguientes tres apartados en el artículo tercero:

16. Ejercitar acciones, comparecer y actuar como parte procesal, ya sea necesaria o voluntaria, en cualquier tipo de procedimiento y orden jurisdiccional, para la protección de los intereses de los consumidores y usuarios.

17. Ejercitar acciones, comparecer y actuar como parte procesal, ya sea necesaria o voluntaria, en cualquier tipo de procedimiento y orden jurisdiccional, en defensa de los valores e intereses constitucionales a los que se refiere el artículo 124.1 de la Constitución, así como desempeñar cualquier otra función atribuida por el ordenamiento jurídico.

Por la Unidad Apoyo de la FGE se propone la creación de la figura del teniente fiscal de la Unidad de Apoyo, mediante la modificación del art. 13 EOMF, en el sentido de indicar que *«la Unidad de Apoyo será dirigida por un Fiscal Jefe y estará integrada por un Teniente Fiscal y los fiscales que se determinen en la plantilla...»*.

La justificación a esta propuesta deviene de que el Fiscal General del Estado dirige la Fiscalía General del Estado, integrada por la Inspección, la Secretaría Técnica, la Unidad de Apoyo y por los Fiscales de Sala que se determinen en plantilla. Las tres unidades —Inspección, Secretaría Técnica y Unidad de Apoyo— tienen competencias de carácter general para todo el Ministerio Fiscal y constituyen el núcleo de soporte al Fiscal General del Estado para la dirección del Ministerio Fiscal.

La Unidad de Apoyo, creada en virtud de la reforma del EOMF operada por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, ha ido aumentando sus competencias desde su creación y su plantilla deberá aumentar para el desarrollo de la autonomía organizativa. Por ello, se considera que las tres unidades indicadas deben tener una misma definición de su configuración en el art. 13 EOMF.



En la redacción del ALEOMF no se unifica dicha configuración. Así, como ya ha sido expresado, se mantiene sin expresar en el citado art. 13 que la Inspección Fiscal está integrada también por un teniente fiscal, como sí se dice para la Secretaría Técnica. Es preciso acudir al art. 36 EOMF para conocer que, en efecto, en la Inspección Fiscal existe en su configuración el teniente fiscal inspector.

Sin embargo, no se introduce esta figura en la Unidad de Apoyo, siendo imprescindible que exista un teniente fiscal en dicha unidad que tenga las funciones que se atribuyen a los tenientes fiscales en el art. 22.6 EOMF. La complejidad de la dirección y organización Ministerio Fiscal desde la Fiscalía General del Estado hace preciso que se introduzca el teniente fiscal en la Unidad de Apoyo, necesidad que ya es notoria y que deberá ser cubierta ante la potenciación del Ministerio Fiscal que asumirá la investigación de los procedimientos penales.

La inexistencia de un teniente fiscal en la Unidad de Apoyo impide el régimen ordinario de sustitución de la persona titular de la Unidad para el ejercicio de sus competencias, entre otras, aquellas que le atribuye la Orden PJC/1062/2024, de 3 de octubre, sobre delegación de competencias y fijación de límites para la administración de determinados créditos para gastos.

Por otro lado, se considera que la redacción que se propone contribuye a una mayor claridad al uniformar la composición de las tres unidades de la Fiscalía General del Estado.

Se propone, también, una modificación en torno a la Unidad de apoyo al Fiscal Superior de Fiscalía de Comunidad Autónoma.

El art. 18 3, párrafo primero, del vigente EOMF dice:



Tres. Las Fiscalías de las Comunidades Autónomas y las Fiscalías Provinciales serán dirigidas por su Fiscal Jefe y estarán integradas por un Teniente Fiscal, los Fiscales Decanos necesarios para su correcto funcionamiento según el tamaño y el volumen de trabajo de las Fiscalías, y los demás Fiscales que determine la plantilla. En las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Justicia, podrán crearse unidades de apoyo al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma, en las que podrán integrarse funcionarios de la Comunidad Autónoma en el número que se determine en la plantilla, para labores de apoyo y asistencia en materias de estadística, informática, traducción de lenguas extranjeras, gestión de personal u otras que no sean de las que con arreglo a este Estatuto tengan encomendadas los Fiscales. Corresponde al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma informar al Gobierno de la Comunidad Autónoma de las necesidades de organización y funcionamiento de las Fiscalías de su ámbito territorial en materia de medios informáticos, nuevas tecnologías y demás medios materiales.

Se propone, por tanto, una modificación del precepto en el sentido siguiente:

Artículo 18

Tres. Las Fiscalías de las Comunidades Autónomas y las Fiscalías Provinciales serán dirigidas por su Fiscal Jefe y estarán integradas por un Teniente Fiscal, los Fiscales Decanos necesarios para su correcto funcionamiento según el tamaño y el volumen de trabajo de las Fiscalías, y los demás Fiscales que determine la plantilla. En las Fiscalías de Comunidades Autónomas, podrán crearse unidades de apoyo al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma, en las que podrán integrarse funcionarios de la Administración General del Estado o de la Comunidad Autónoma en el número que se determine en la plantilla, para labores de apoyo y asistencia en materias de estadística, informática, traducción de lenguas extranjeras, gestión de personal u otras que no sean de las que con arreglo a este Estatuto tengan encomendadas los Fiscales. Corresponde al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma informar al Ministerio de Justicia o al Gobierno de la Comunidad Autónoma con competencias en materia de Justicia de las necesidades de organización y funcionamiento de las Fiscalías de su ámbito territorial en materia de medios informáticos, nuevas tecnologías y demás medios materiales.



Se considera que los Fiscales Superiores de Comunidades Autónomas deben tener la posibilidad de contar con una unidad de apoyo, con independencia de si la Fiscalía radica en una comunidad de las denominadas *territorio Ministerio*, esto es aquellas cuya administración prestacional es el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes o en una comunidad autónoma con competencias transferidas.

No es deseable una configuración desigual de las Fiscalías de Comunidades Autónomas, creándose una diferencia sin justificación entre aquellas que están ubicadas en comunidades autónomas con competencias transferidas que sí pueden contar en la actualidad con una unidad de apoyo, frente a las Fiscalías de Comunidad que radican en el territorio del Ministerio de Justicia que no pueden contar con esos necesarios perfiles. Las necesidades son las mismas y por tanto el diseño organizativo debe ser igual. Ello también refuerza la autonomía del Ministerio Fiscal en consonancia con las motivaciones expuestas en la Exposición de motivos del Anteproyecto.

La experiencia de estos años de vigencia de la reforma del EOMF desde el 2007 así lo ha puesto de relieve. En coherencia con ello, el Ministerio de Justicia suscribió convenios con la Fiscalía General del Estado en virtud de los cuales se celebraron comisiones mixtas en sede el Ministerio con asistencia del Fiscal Superior correspondiente y de la Unidad de Apoyo de Fiscalía General del Estado. Estas reuniones fueron valoradas muy positivamente por los Fiscales Superiores de las comunidades autónomas en las que el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes tiene legalmente encomendada la dotación de medios personales y materiales. El ALEOMF que se analiza es una oportunidad para introducir esta modificación que redundará en una mejor e igualitaria organización y que será valorada muy positivamente por las fiscalías concernidas. Ello reforzará la autonomía organizativa del Ministerio Fiscal.



La Unidad de Apoyo, en consonancia y coincidencia con el Consejo Fiscal, aborda el tema de la autonomía presupuestaria.

Se propone la introducción de un apartado primero en el art. 71 EOMF:

Artículo 71

Primero. La Fiscalía General del Estado estará dotada de una relación propia de puestos de trabajo de personal de la Administración de Justicia y de la Administración General del Estado, bajo la dependencia orgánica y funcional del Fiscal General del Estado.

Segundo. Habrá en los órganos fiscales el personal técnico y auxiliar necesario para atender al servicio, que dependerá de los Fiscales Jefes respectivos sin perjuicio de la competencia que corresponda a otros órganos en la esfera que les sea propia.

La justificación de esta propuesta viene motivada al entender que, pese a que el Ministerio Fiscal se integra con autonomía funcional dentro del Poder Judicial, sin embargo, en la práctica a efectos organizativos, carece de medios propios de gestión, siendo el poder ejecutivo, a través del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, quien da soporte administrativo para que pueda cumplir sus funciones. A diferencia del resto de órganos constitucionales o de relevancia constitucional, el Ministerio Fiscal y su órgano de dirección, la Fiscalía General del Estado, carecen de autonomía organizativa en el diseño y gestión de sus recursos humanos y materiales en clara contradicción con el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos, que en su informe «Sobre la gestión de los medios del ministerio público» adoptado en su séptima sesión plenaria en el año 2012 dice: «la autonomía en la gestión representa una de las garantías de su independencia y eficiencia (...) [siendo] (...) indispensable contar con profesionales en la gestión y elaborar principios comunes en materia de gestión de los medios, especialmente financieros».



Contempla también el citado informe que, en el ámbito de un Ministerio Público, además de las funciones jurisdiccionales que realizan los propios fiscales, estos deben contar con una oficina en la que se integren profesionales que sean expertos en campos específicos y personal administrativo cualificado para la gestión económica, humana, informática y material, así como personal experto en control y auditoría para la gestión diligente de los fondos públicos que se le atribuyan a estos efectos, siendo, en fin, ésta la finalidad del presente documento.

En este sentido se ha pronunciado el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) en sus Memorias anuales.

No puede predicarse la autonomía del Ministerio Fiscal con la pervivencia de una organización de funcionarios de la Fiscalía General del Estado obsoleta. En la actualidad no existe una relación de puestos de trabajo y los funcionarios de la Administración General del Estado (AGE) dependen en este momento del Ministerio de Presidencia, Justicia, y Relaciones con las Cortes, en concreto de la Dirección General de Servicio Público de Justicia.

Es preciso resaltar que tanto el Fiscal General del Estado como las distintas unidades que integran la Fiscalía General impulsan y desarrollan numerosos proyectos de colaboración con instituciones de naturaleza pública y privada tanto a nivel nacional como internacional. Asimismo, desde la propia Fiscalía General del Estado se promueve el desarrollo profesional de la carrera fiscal, como complemento a la formación realizada por el Centro de Estudios Jurídicos y se organizan jornadas formativas, juntas de fiscales de sala, de fiscales superiores especialistas, de fiscales jefes provinciales y de jefes de área.

Todo lo anterior se realiza por un número reducido de empleados públicos sin formación administrativo-pública, ya que estos pertenecen a la Administración de Justicia, un exiguo número de funcionarios pertenecientes a la Administración General del Estado con una estructura limitada y con pocos niveles,



especialmente superiores e intermedios, siendo inexistente un cuerpo de técnicos especialistas en materias tales como la informática, la intervención o la estadística.

Resulta, por tanto, imprescindible el rediseño y la creación de una relación puestos de trabajo en la Fiscalía General del Estado que configure una oficina moderna que se ajuste a una estructura de servicio central, dotado de personal heterogéneo, formado específicamente en funciones de naturaleza técnico-administrativa, capacitada y motivada para la realización de estas actividades.

En definitiva, la autonomía del Ministerio Fiscal, principio inspirador del Anteproyecto, requiere que la Fiscalía General del Estado tenga una relación de puestos de trabajo propia, que no dependa del poder ejecutivo. Esta propuesta es una concreción clara de la autonomía de la Fiscalía General del Estado expresada en las recomendaciones del GRECO.

En este sentido, se propone la modificación del art. 72.3 y 4 EOMF con la siguiente redacción:

Artículo 72

Tres. La Fiscalía General del Estado contará con un presupuesto propio en los Presupuestos Generales del Estado, que gestionará de forma autónoma, para el ejercicio de sus funciones y mediante órganos propios.

Cuatro. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de Administración de Justicia contemplarán, dentro de la Sección que corresponda, y previa ponderación de las necesidades funcionales del Ministerio Fiscal propuestas por el Fiscal General del Estado, previa audiencia, en su caso, a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, las correspondientes partidas presupuestarias adecuadamente singularizadas para atender a aquéllas.



El ALEOMF no recoge una de las principales y recurrentes recomendaciones del GRECO, al no regular la autonomía presupuestaria de la Fiscalía General del Estado, fundamental para dotar de una real autonomía al Ministerio Fiscal.

La singularidad presupuestaria, concepto difuso y por tanto de incierta ejecución, ha supuesto en la práctica una merma en la capacidad de desarrollar las funciones del Ministerio Fiscal, dirigido por el Fiscal General del Estado. Desde la Fiscalía General del Estado se ha venido recordando la necesidad de una dotación presupuestaria propia como requisito para el funcionamiento de una institución de carácter constitucional como es el Ministerio Fiscal.

En este sentido hay que recordar que el Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional, cuya regulación se encuentra dentro del Título VI de la Constitución Española, relativo al Poder Judicial, en concreto en el artículo 124. El art. 2 EOMF lo configura como un órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, que ejerce su misión por medio de órganos propios.

La autonomía presupuestaria supone la elaboración y ejecución de un presupuesto propio y es un concepto diferente al de singularización presupuestaria, que es el que contempla el actual EOMF. Los órganos constitucionales o de relevancia constitucional en nuestro país cuentan, en este momento, con una sección independiente en los Presupuestos Generales del Estado. No existe motivo alguno para que no se dote al Ministerio Fiscal de una autonomía presupuestaria, que puede tener un diseño en la Ley de los Presupuestos Generales del Estado similar al que existe para la Jefatura del Estado.

Esta propuesta de autonomía presupuestaria requerirá de la creación de un programa específico de Fiscalía General del Estado, incluido en la sección presupuestaria del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. El capítulo I de este programa correspondería al personal de la plantilla



AGE que dé soporte al Fiscal General del Estado; un capítulo II, relativo a los gastos corrientes y un reducido capítulo VI, que permita pequeñas mejoras de bienes muebles e inmuebles, tecnología y modernización. La modificación en la Ley de Presupuestos Generales es sencilla y no precisa de una excesiva dotación presupuestaria. Sin embargo, el efecto en la autonomía del ejercicio de las funciones del Fiscal General del Estado será muy relevante y está en sintonía con los principios que inspiran el Anteproyecto.

En este sentido en el informe de la IV Evaluación sobre España, aprobado por el GRECO en su 62.^a Reunión Plenaria, en Estrasburgo, de 2 a 6 de diciembre de 2013, ya se expresa con claridad:

130. En lo que se refiere a la autonomía económica, el presupuesto del MF es parte del presupuesto del Ministerio de Justicia (y parte del presupuesto de los de las Comunidades Autónomas a las que se han transferido competencias de la Administración judicial). El tema de la autonomía económica del Ministerio Fiscal es claramente un tema candente.

A juicio del EEG, las disposiciones presupuestarias existentes para la Fiscalía no son plenamente satisfactorias. Debería haber bien un presupuesto aparte para la Fiscalía o bien debería estar cubierto por una partida separada si siguiera siendo parte del presupuesto del Ministerio de Justicia. En cualquiera de los casos, la Fiscalía debería saber cuánto dinero se destina al Ministerio Fiscal y debería poder elegir cómo gastar el dinero asignado a unos objetivos en particular, sujeto a los oportunos controles presupuestarios, incluyendo el capítulo de formación. El Centro de Estudios Jurídicos depende del Ministerio de Justicia. Su presupuesto y programas están establecidos por dicho Ministerio previa consulta del Ministerio Fiscal. El EEG considera que la formación de fiscales debería estar controlada principalmente por los mismos fiscales. Asimismo, según las disposiciones existentes, le corresponde al Ministerio de Justicia decidir las asignaciones de personal en las distintas fiscalías, incluyendo las que están especializadas en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, que recientemente ha tenido la asignación temporal de tres fiscales, dada la creciente carga de trabajo. La EEG considera que el Fiscal General debería poder administrar su propia oficina. No debería hacer falta obtener la aprobación del Ministerio para partidas detalladas de



gastos, a condición de que éstas estén dentro de la asignación global de fondos establecida por el presupuesto y estén sujetos a la correspondiente auditoría y controles contables. Actualmente, el Fiscal General depende financieramente tanto del Ministerio como de las comunidades. El EEG llama la atención de las autoridades hacia la Opinión no.7(2012) del Consejo Consultivo de los Fiscales Europeos (CCFE) que subraya que la autonomía de gestión representa una de las garantías de la independencia y eficiencia del Ministerio Fiscal. Estos servicios deben poder estimar sus necesidades, negociar su presupuesto y decidir cómo utilizar los fondos asignados. Este es un campo que merece un seguimiento ulterior por parte de las autoridades.

131. A la luz de las consideraciones anteriores, el EEG considera que podrían hacerse esfuerzos adicionales para asegurarse aún más de que la Fiscalía sea, y parezca, imparcial, objetiva y libre de cualquier influencia o interferencia de cualquier fuente externa, así como para mejorar su autonomía funcional. Por 44 tanto, el GRECO recomienda (i) revisar el método de selección y la duración del mandato del Fiscal General; (ii) establecer claramente los requisitos y procedimientos en la ley para aumentar la transparencia de la comunicación entre el Fiscal General y el Gobierno; (iii) explorar otras formas de proporcionar una mayor autonomía en la gestión de los medios del Ministerio Fiscal.

También, en mayo de 2017, Transparencia Internacional recomendó doce medidas para reforzar el Estado de derecho en España, entre las cuales destaca la de acabar con la dependencia financiera de la Fiscalía respecto al poder ejecutivo, que dificulta su necesaria independencia y transparencia.

Por la Fiscalía Togada se propone que el régimen del Fiscal de Sala Jefe Togado se asimile al resto de los fiscales de sala.

Por último, debe incidirse en la necesidad de elaborar un nuevo estatuto orgánico que, de forma integral y armónica, aborde cuestiones tan trascendentales para la garantía de independencia externa del Ministerio Fiscal como su autonomía presupuestaria, complete la identificación de los órganos que integran la Fiscalía General del Estado, las Fiscalías Especiales y los



FISCALÍA GENERAL
DEL ESTADO

CONSEJO FISCAL

Presidente

Fiscales de Sala Especialistas, con sus respectivas funciones y competencias, desarrolle las relaciones entre Fiscalías y con los diferentes poderes públicos o, incluso, actualice y modernice la terminología y sistemática normativa.

EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

Fdo.: Álvaro García Ortiz





**VOTO PARTICULAR DE LOS VOCALES NATOS AL INFORME DEL
CONSEJO FISCAL AL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE
MODIFICA LA LEY 50/1981, DE 30 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE
REGULA EL ESTATUTO ORGÁNICO DEL MINISTERIO FISCAL**

Índice: 1. Antecedentes. 2. Justificación del anteproyecto. 3. Estructura y contenido. 4. Análisis del anteproyecto. 4.1 Consideraciones preliminares. 4.2 Análisis del articulado. 5. Otras propuestas de reforma legislativa

1. Antecedentes

En fecha 20 de mayo de 2025 tuvo entrada en la Fiscalía General del Estado comunicación del Sr. Secretario de Estado de Justicia remitiendo el texto del anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante ALEOMF). El anteproyecto se acompaña de su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (en adelante MAIN).

El oficio justifica su remisión en cumplimiento de lo previsto en el art. 14.4 j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se aprueba el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante EOMF).

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 14.4 j) EOMF, corresponde al Consejo Fiscal informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.

Según se infiere de la exposición de motivos del ALEOMF, este tiene por objeto adecuar el vigente EOMF al «nuevo modelo procesal penal diseñado por el proyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal que actualmente se encuentra en tramitación», para lo que se han observado las distintas recomendaciones efectuadas por el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de



Europea (GRECO) en las distintas evaluaciones efectuadas al Reino de España a lo largo de los últimos años a fin de «reforzar la autonomía organizativa de la carrera fiscal».

La emisión del presente informe forma parte de las competencias consultivas del Consejo Fiscal, expresa el parecer de dicho órgano colegiado sobre el anteproyecto y da cumplimiento al trámite preceptivo previsto en la legislación orgánica del Ministerio Fiscal.

2. Justificación del anteproyecto

El ALEOMF parte de la necesidad de actualizar y adaptar el EOMF al «nuevo modelo procesal penal diseñado por el proyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal que actualmente se encuentra en tramitación», en especial, a la atribución al Ministerio Fiscal del rol de director de la investigación oficial de los delitos.

Tanto la exposición de motivos del ALEOMF como la MAIN que lo acompaña señalan tres grandes finalidades perseguidas con la reforma propuesta:

- i) Adaptar el EOMF a una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal que atribuya al Ministerio Fiscal la dirección de la investigación penal.
- ii) Armonizar nuestro modelo procesal con el paradigma contemporáneo que hoy rige, con muy escasas excepciones, en los países de nuestro entorno y que ha seguido la regulación de la Fiscalía Europea.
- iii) Reforzar la autonomía organizativa de la carrera fiscal.

En cuanto a las posibles soluciones alternativas regulatorias, se señala en la MAIN que «no se han valorado otras alternativas, ya que una modificación del



texto normativo es el único y más adecuado modo de alcanzar los objetivos que se persiguen».

Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1 a) 3.º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, *por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*, también se ha valorado la denominada «alternativa cero», esto es, la inactividad normativa, si bien el prelegislador la ha descartado «al considerar necesario adaptar el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal a las funciones atribuidas a la carrera fiscal tras la reforma del sistema procesal penal con la Ley de Enjuiciamiento Criminal».

Atendiendo a las finalidades apuntadas por el prelegislador, la valoración que merece el ALEOMF es positiva, sin perjuicio de las consideraciones que se realizarán a continuación.

3. Estructura y contenido

El texto prelegislativo se estructura en una exposición de motivos, un artículo único, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y cuatro disposiciones finales.

El artículo único procede a la modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*, con un total de cuarenta y cuatro apartados que proceden tanto a reformar preceptos del vigente Estatuto como a introducir reformas específicas relacionadas con carácter general con la atribución al Ministerio Fiscal de la nueva función de director de la investigación penal. Se entiende que en nada altera la vigencia de las disposiciones adicionales del texto original del EOMF.



Apartado uno. Modifica el art. 3 EOMF, que regula las diferentes competencias del Ministerio Fiscal en orden al cumplimiento de las misiones establecidas en los arts. 1 EOMF y 124 CE.

Apartado dos. Modifica el art. 4 EOMF, que procede a la asignación de facultades al Ministerio Fiscal para el ejercicio de sus funciones.

Apartado tres. Introduce un nuevo art. 4 bis EOMF en atribución específica al Ministerio Fiscal de la dirección del procedimiento de investigación.

Apartado cuatro. Modifica el art. 5 EOMF en regulación de la realización de diligencias extraprocesales y preparatorias del Ministerio Fiscal.

Apartado cinco. Introduce un nuevo Capítulo II bis en el Título I de la Ley 50/1981 bajo la rúbrica «De la Dirección de la Policía Judicial». También introduce seis nuevos preceptos en los que se regula la dependencia funcional y directa de la Policía Judicial al Ministerio Fiscal.

Apartado seis. Introduce un nuevo Capítulo II ter en el Título I de la Ley 50/1981 bajo la rúbrica «De las sanciones que pueden imponerse a los que intervienen en actos y procedimientos dirigidos por el Ministerio Fiscal». Este capítulo introduce cinco nuevos preceptos.

Apartado siete. Modifica el art. 8 EOMF, que contempla la autonomía del Fiscal General del Estado y las relaciones y régimen de comunicaciones entre el Gobierno y el Ministerio Fiscal.

Apartado ocho. Modifica el art. 9 EOMF en relación con la memoria anual e información del Fiscal General al Gobierno acerca del funcionamiento general de la Administración de Justicia.



Apartado nueve. Modifica el art. 10 EOMF, que regula la colaboración del Fiscal General del Estado con las Cortes Generales.

Apartado diez. Modifica el art. 11 EOMF. Se ocupa de la comunicación por escrito de los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y el Ministerio Fiscal, así como de la presentación de la memoria de actividad y la colaboración de los miembros del Ministerio Fiscal con las Comunidades Autónomas en materia de justicia para la efectividad en el cumplimiento de las funciones.

Apartado once. Modifica el art. 12 EOMF en el que se establecen los órganos del Ministerio Fiscal.

Apartado doce. Modificación del art. 13 EOMF, que regula la Fiscalía General del Estado, dirección y composición.

Apartado trece. Modifica el art. 14 EOMF relativo a la definición, composición, funcionamiento y competencias del Consejo Fiscal.

Apartado catorce. Modifica el art. 19 EOMF, que regula la competencia de la Fiscalía de la Audiencia Nacional y de las Fiscalías Especiales, así como su competencia y funcionamiento.

Apartado quince. Modifica el art. 20 EOMF, que contiene la regulación de los fiscales de sala coordinadores y delegados, así como de la Unidad de Protección de Datos y de Cooperación Internacional.

Apartado dieciséis. Modifica el art. 21.bis EOMF, que regula, en relación con la Fiscalía Europea, las comunicaciones y la remisión de informes al Ministerio Fiscal.



Apartado diecisiete. Introduce un nuevo art. 21 ter EOMF respecto del régimen de discrepancias entre la Fiscalía Europea y la Fiscalía española.

Apartado dieciocho. Modifica el art. 22 EOMF relativo al principio de unidad y dependencia jerárquica.

Apartado diecinueve. Introducción de un nuevo art. 22 bis EOMF, que regula la atribución de la competencia de investigación de los delitos a la fiscalía de la circunscripción del tribunal de instancia competente, en adaptación de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*.

Apartado veinte. Modifica el art. 24 EOMF, que regula la celebración periódica de juntas de las fiscalías.

Apartado veintiuno. Modifica el art. 25 EOMF, que introduce como novedad el régimen de resolución de discrepancias en caso de órdenes o instrucciones emitidas por el Fiscal General del Estado, indicando que se resolverá oyendo previamente a la Junta de Fiscales de Sala, prevaleciendo el criterio de esta en caso de venir avalado por las tres quintas partes de sus integrantes.

Apartado veintidós. Modifica el art. 27 EOMF, que tiene por objeto el régimen de discrepancias de las instrucciones particulares.

Apartado veintitrés. Modifica el art. 28 EOMF al objeto de detallar con precisión las causas de abstención y recusación de los miembros del Ministerio Fiscal.

Apartado veinticuatro. Introduce un nuevo art. 28 bis EOMF en regulación del procedimiento de abstención.

Apartado veinticinco. Introduce un nuevo art. 28 ter EOMF respecto de los efectos de la solicitud de abstención y su tramitación.



Apartado veintiséis. Introduce un nuevo art. 28 quater EOMF, que regula en detalle los supuestos de abstención y asignación de asuntos en tal caso.

Apartado veintisiete. Introduce un nuevo art. 28 quinquies EOMF, dedicado a la regulación de la recusación del fiscal durante la fase de investigación.

Apartado veintiocho. Introduce un nuevo art. 28 sexies EOMF, que continúa abordando la tramitación, admisión e inadmisión del procedimiento de recusación.

Apartado veintinueve. Introduce un nuevo art. 28 septies EOMF para la regulación del incidente de recusación.

Apartado treinta. Introduce un nuevo art. 28 octies EOMF, que contempla de forma específica la competencia en los supuestos de recusación contra fiscales superiores y fiscales del Tribunal Supremo.

Apartado treinta y uno. Modifica el art. 29 EOMF, que se ocupa de la figura del Fiscal General del Estado.

Apartado treinta y dos. Modifica el art. 31 EOMF, que regula la duración del mandato, cese y régimen del Fiscal General del Estado.

Apartado treinta y tres. Modifica el art. 35 EOMF, que introduce la posibilidad de que los fiscales de sala y los fiscales pertenecientes a la segunda categoría puedan acceder al cargo de fiscal superior de comunidad autónoma.

Apartado treinta y cuatro. Modifica el art. 36 EOMF, que tiene por objeto regular la provisión de determinados destinos y la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal.

Apartado treinta y cinco. Modifica el art. 38 EOMF, que regula como novedad el nombramiento de fiscales de diferentes categorías por decreto del Fiscal General del Estado.



Apartado treinta y seis. Modifica el art. 40 EOMF y ofrece una nueva regulación a los supuestos de traslado forzoso.

Apartado treinta y siete. Modifica el art. 41 EOMF en relación con el régimen de provisión de destinos respecto de determinados puestos de la carrera fiscal.

Apartado treinta y ocho. Introduce un nuevo art. 41 bis EOMF, que se ocupa de la regulación de la remoción de fiscales que ocupen cargos directivos y de responsabilidad del Ministerio Fiscal.

Apartado treinta y nueve. Modifica el art. 54 EOMF relativo al régimen de las asociaciones profesionales de fiscales.

Apartado cuarenta. Introduce un nuevo art. 54 bis EOMF, que tiene por objeto regular la financiación de las asociaciones profesionales de fiscales.

Apartado cuarenta y uno. Modifica el art. 57 EOMF relativo a las incompatibilidades y prohibiciones de los miembros del Ministerio Fiscal.

Apartado cuarenta y dos. Modifica el art. 58 EOMF en relación con el régimen de incompatibilidades de los miembros del Ministerio Fiscal.

Apartado cuarenta y tres. Introduce un nuevo art. 59 bis EOMF, que regula las facultades del Fiscal General del Estado respecto a la apreciación de incompatibilidades y prohibiciones de los miembros del Ministerio Fiscal.

Apartado cuarenta y cuatro. Modifica el art. 67 EOMF y, en concreto, la competencia para la imposición de sanciones.

La disposición transitoria única regula la situación del Fiscal General del Estado resultante tras la entrada en vigor de la ley.



La disposición derogatoria recoge una cláusula genérica de derogación de normas con rango de ley o inferiores que resulten contrarias a lo dispuesto en el ALEOMF.

En relación con las disposiciones finales, la primera contempla el título competencial, las tres siguientes versan sobre la necesidad de un posterior desarrollo reglamentario, y la última disposición viene referida a la entrada en vigor del anteproyecto de ley.

4. Análisis del anteproyecto

4.1 Consideraciones preliminares

En opinión del prelegislador, la modificación del sistema procesal penal impulsada por el anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal que actualmente se encuentra en tramitación «justifica por sí sola» la reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

No en vano, la disposición final segunda del referido anteproyecto de ley precisa que «el Gobierno, en el plazo de un año a partir de la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial del Estado, elevará al Parlamento un proyecto de ley de reforma de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, a fin de adecuar la organización del Ministerio Fiscal a lo establecido en la presente ley».

Según se expresa en la exposición de motivos del ALEOMF, la atribución al Ministerio Fiscal de la función de dirección oficial de la investigación criminal precisa «de una reforma amplia en todo lo referente a la organización de la Fiscalía para la asunción de las referidas funciones investigadoras». En palabras del prelegislador, «las modificaciones implementadas en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal se dirigen, principalmente a adaptar su organización y



funcionamiento interno a las nuevas e importantes responsabilidades que le serán encomendadas. Se persigue con ello reordenar la estructura interna del Ministerio Público, mejorar su capacidad funcional y reforzar la autonomía de este órgano de relevancia constitucional, prestando a tal efecto especial atención a la persona titular de la Fiscalía General del Estado».

En similar sentido, la MAIN afirma que «el nuevo papel del Ministerio Fiscal en la investigación penal requiere una profunda revisión del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, al que se remite el artículo 124 de la Constitución española, que adapte su organización a los nuevos cometidos que le atribuye la ley».

El texto prelegislativo aprovecha la exposición de motivos para recordar, una vez más, que la atribución de la dirección oficial de la investigación penal al Ministerio Fiscal resulta de todo punto aconsejable.

Se trata de una «opción legislativa que viene aconsejada por la idoneidad de esta institución para -en una organización flexible y racional, basada en criterios de especialidad- la sujeción imparcial a la legalidad vigente y la seguridad jurídica, a consecuencia de la configuración del principio de unidad de actuación como uno de los ejes vertebradores de la completa actividad de la Fiscalía».

Asimismo, se afirma que «la necesidad de un cambio profundo en la configuración del modelo de proceso penal no solo viene impuesta por exigencias de orden constitucional y por la voluntad política compartida de modernizar y mejorar nuestro sistema de administración de justicia, tal reforma es igualmente coherente con nuestra pertenencia al espacio normativo de libertad y justicia de la Unión Europea». Y es que «en el ámbito de la Unión Europea la investigación penal es una competencia que se ha extraído del ámbito del Poder Judicial y se ha atribuido al Ministerio Fiscal». Modelo que, por lo demás, es el que ha asumido el Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, *por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea*.



Tal y como ya tuvo ocasión de señalar el Consejo Fiscal al emitir su informe al anteproyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal, «la modernización del sistema procesal penal español mediante la aprobación de una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal parece responder a una necesidad apremiante». Razón por la que hoy, al igual que en aquel entonces, debe «aplaudirse la iniciativa del Gobierno de España de promover una reforma legislativa que [según se proclama por el prelegislador] pretende la implementación de un proceso penal ágil exento de dilaciones indebidas, pero que al mismo tiempo permita dar una respuesta efectiva a modalidades delictivas cada vez más sofisticadas y complejas».

Por más que la atribución de la dirección de la investigación penal al juez de instrucción haya sido respaldada por nuestro Tribunal Constitucional (v. gr. SSTC 106/1989, de 8 de junio; 32/1994, de 31 de enero; o 41/1998, de 24 de febrero), la doctrina ha puesto reiteradamente en duda la compatibilidad de dichas funciones con el diseño constitucional del Poder Judicial consagrado en el art. 117 CE, pues quien instruye o investiga ni juzga ni ejecuta lo juzgado, no ejerce funciones jurisdiccionales, según se infiere del art. 117.3 CE.

El perfecto encaje constitucional en nuestro ordenamiento jurídico de la figura del fiscal investigador se halla fuera de toda duda tras más de veinte años desde la entrada en vigor de la LO 5/2000, de 12 de enero, *reguladora de la responsabilidad penal de los menores*, así como tras cerca de treinta años desde la aprobación de la LO 4/1992, de 5 de junio, *sobre reforma de la Ley reguladora de la competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores*. Normas estas que diseñaron un sistema procesal en el que la dirección de la investigación de los delitos cometidos por menores edad vino atribuida en exclusiva al Ministerio Fiscal.

Recuérdese que el Tribunal Constitucional ya dejó sentado en su STC 60/1995, de 17 de marzo, que «un examen global de la reforma operada por la LO 4/1992 pone, en tal sentido, de relieve que su finalidad, tal como se declara en su



exposición de motivos, radica precisamente en adecuar este proceso a las exigencias derivadas de la doctrina sustentada con la citada STC 36/1991 y, de entre ellas, la de instaurar también en el mismo el principio acusatorio. Para alcanzar este objetivo, la LO 4/1992, inspirándose en el modelo procesal penal anglosajón (secundado hoy por países tales como Alemania, Italia o Portugal), ha querido separar las funciones instructoras, de un lado, y de enjuiciamiento y decisión, de otro, encomendando la primera de ellas al Ministerio Fiscal y las otras dos al juez de menores, con lo que, prima facie y sin mayor dificultad, se comprueba que este desdoblamiento y asignación de las enunciadas fases procesales a dos órganos diferentes, no solo no conculca, sino que viene a restablecer el principio acusatorio en un procedimiento reformador que, como es el caso del de menores, con anterioridad a la LO 4/1992, se encontraba manifiestamente informado por el principio inquisitivo, tal como implícitamente tuvimos ocasión de declarar en la precitada Sentencia del Pleno de este Tribunal 36/1991 (fundamento jurídico 6º)».

Más recientemente, la efectiva incorporación al ordenamiento jurídico español de la Fiscalía Europea —por efecto de la reforma operada por la Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, *por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea*— ha terminado por disipar cualquier duda acerca del perfecto encaje de la figura del fiscal investigador en el ordenamiento jurídico español.

Igualmente, no está de más recordar que más recientemente el CGPJ ha alcanzado similares —sino idénticas— conclusiones a propósito del perfecto encaje constitucional del modelo de investigación penal diseñado por el ALECRIM:

[...] se ha de admitir la constitucionalidad del modelo vigente, como también de los otros modelos alternativos que la doctrina constitucional ha tomado en consideración. [...]



De acuerdo con esa idea, cabe afirmar que el modelo propuesto obedece a las exigencias impuestas por la propia Constitución, que obligan a concebir el sistema procesal penal en clave constitucional. Desde ese punto de vista, se debe valorar positivamente la reforma ante proyectada, en la medida en que el modelo que acoge se concibe como un sistema de garantías, como un proceso penal constitucional, articulado sobre la recepción del principio acusatorio. Por otra parte, se ha de respetar la libertad del prelegislador a la hora de configurar el modelo de justicia penal que, no obstante, ha de estar sometida al escrutinio respecto de la salvaguarda del principio de exclusividad jurisdiccional, de las garantías institucionales de imparcialidad e independencia y de las garantías procesales conforme a los estándares nacionales y supranacionales de protección de los derechos fundamentales.

En línea con lo anterior, el Consejo Fiscal abrazó la propuesta de atribución de la dirección de la investigación oficial de los delitos al Ministerio Fiscal, subrayando las numerosas ventajas inherentes:

Las ventajas asociadas a la figura del fiscal investigador han sido glosadas por la mejor doctrina y, desde luego, también por la Fiscalía General del Estado.

No sin razón se ha dicho que la atribución de la dirección de la investigación al Ministerio Fiscal permitiría articular un esquema procesal que potenciaría el principio acusatorio, lo que, a su vez, propiciaría una mayor imparcialidad de los órganos judiciales circunscribiendo su actuación a la que resulta propiamente jurisdiccional con arreglo al art. 117 CE. Por ello, resulta aconsejable que la investigación y la tutela de los derechos fundamentales, bien autorizando medidas de injerencia, bien adoptando medidas cautelares, se atribuya a órganos diferentes, garantizando de ese modo la configuración del juez como un árbitro alejado de las partes en la contienda que no cuenta con interés alguno en su resultado.

La figura del fiscal investigador, a diferencia de la del juez instructor, fluye con toda naturalidad de la Constitución pues su art. 124 encomienda al Ministerio Fiscal la facultad-deber de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de la ciudadanía y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, procurando ante los tribunales la satisfacción del interés social.



La experiencia acumulada por el Ministerio Fiscal en las distintas fases procesales, fruto de su participación en todas ellas, aseguran al fiscal un privilegiado conocimiento del material necesario para que la acusación pueda prosperar, permitiéndole, por las mismas razones, decidir con mayor rigor qué diligencias resultará útil practicar, así como en qué casos no será aconsejable seguir adelante con la investigación. Ciertamente, como señala la doctrina, a diferencia del juez de instrucción, el fiscal no es ajeno al ulterior desarrollo del proceso penal pues conoce de primera mano las dificultades propias de la fase de juicio oral, así como el criterio de los órganos de enjuiciamiento. Experiencia sumamente valiosa que, en buena lógica, debe permitirle ser más eficaz al decidir qué diligencias deben practicarse para lograr el esclarecimiento de los hechos y en qué casos resulta justificado formular acusación.

La atribución de la investigación al Ministerio Fiscal se estima la opción más razonable para combinar en una organización pública la sujeción imparcial a la legalidad vigente y la unidad de actuación en la interpretación de la ley y en la ejecución de la política criminal. Nadie puede poner en duda que la unificación de criterios en la fase de investigación contribuiría notablemente a generar mayor certeza y seguridad jurídica a todos los niveles, facilitando de ese modo la labor policial, al igual que la de los distintos operadores jurídicos concernidos. La unidad de criterio que preside la actuación del Ministerio Fiscal resulta en este terreno el único vehículo realmente idóneo a través del que garantizar la igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas ante la ley, esencia de todo Estado constitucional y democrático de derecho.

El mayor grado de especialización del Ministerio Fiscal en materias de especial complejidad, gracias a su singular estructura orgánica y, en particular, a la existencia de secciones especializadas integradas por fiscales con amplia experiencia en ámbitos tan relevantes como la delincuencia económica, urbanística o medioambiental, la criminalidad informática o la siniestralidad laboral, entre otras muchas, sugiere que su intervención en el proceso como director de la investigación garantizaría mayores índices de éxito en su tramitación, permitiendo detectar en fases tempranas de la investigación la inexistencia de indicios que justifiquen imputaciones infundadas, así como, en sentido contrario, encauzando de un modo más eficaz las pesquisas a fin de recabar las necesarias fuentes de prueba que garanticen la condena de los criminales.



La atribución de la dirección de la investigación al Ministerio Público pondría fin a la actual esquizofrenia investigadora que en no pocas ocasiones ha conducido a la emisión de órdenes contradictorias a los cuerpos policiales. Como señala la STS 980/2016, de 11 de enero de 2017, «[l]a coexistencia de una doble autoridad investigadora —judicial y fiscal—, sujeta a unos principios constitucionales propios y diferenciados, no es fácilmente homologable a la luz de los modelos comparados. Son muchas las cuestiones que suscita su originalidad. Algunas de ellas no son ajenas a fricciones institucionales ocasionadas por su difícil encaje».

Consideraciones que, en definitiva, expresan la inequívoca voluntad del Ministerio Fiscal de que el legislador impulse la modificación del sistema procesal penal y atribuya al Ministerio Fiscal la dirección de la investigación penal.

Debe convenirse con el prelegislador en la oportunidad de promover la modificación del EOMF al objeto de acomodarlo al nuevo rol del Ministerio Público. Ahora bien, este Consejo Fiscal no quiere dejar de realizar algunas precisiones a propósito de este particular.

En este sentido, debemos recuperar lo señalado por el Consejo Fiscal al informar el ALECRim que le fue sometido a informe:

Contrariamente a cuanto se ha venido afirmando por algún sector de la doctrina y algunos operadores jurídicos, la estructura orgánica del Ministerio Fiscal —de corte netamente jerárquico— en nada obstaculiza su consideración de autoridad imparcial. Como recuerda la STJUE de 12 de diciembre de 2019 (Asunto C-566-2019), “56. [s]i bien es cierto que los fiscales están obligados a cumplir las instrucciones que emanan de sus superiores jerárquicos, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular de las sentencias de 27 de mayo de 2019, OG y PI (Fiscalías de Lübeck y Zwickau) (C-508/18 y C-82/19 PPU) así como de 27 de mayo de 2019 (Fiscal General de Lituania) (5-509/18) se desprende que la exigencia de independencia, que excluye que la facultad decisoria de los primeros sea objeto de instrucciones ajenas al poder judicial, procedentes en particular del poder ejecutivo, no prohíbe las instrucciones internas que pueden impartirse a los fiscales por sus superiores jerárquicos también fiscales, sobre la base de



subordinación por la que se rige el funcionamiento del Ministerio Fiscal. 57. La independencia del Ministerio Fiscal tampoco queda en entredicho por el hecho de que se encargue del ejercicio de la acción pública. En efecto, (...) el concepto de "autoridad judicial emisora", en el sentido del artículo 6, apartado 1, de la Decisión Marco 2002/584, no se refiere únicamente a los jueces o tribunales de un Estado miembro. A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró que este concepto también se aplica al fiscal general de un Estado miembro competente para ejercer la acción penal, siempre que su estatuto le confiera una garantía de independencia frente al poder ejecutivo en el marco de la misión de la orden de detención europea".

En un sistema procesal acusatorio los jueces deben gozar de independencia, inamovilidad y hallarse en todo momento sometidos a los principios de responsabilidad y legalidad, mientras que los fiscales deben desarrollar su actuación a la luz de los principios de legalidad, imparcialidad, unidad de actuación y dependencia jerárquica, lo que en ningún caso implica sometimiento acrítico a las órdenes de la superioridad pues, no en vano, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal ha regulado herramientas a través de las que salvaguardar la imparcialidad y objetividad en el ejercicio de las funciones fiscales, articulando el modo en el que los y las fiscales pueden dirimir sus discrepancias respecto a las órdenes que se reputen improcedentes o contrarias al ordenamiento jurídico.

Por otro lado, el Consejo Fiscal no puede dejar de apuntar que la reforma propuesta tan solo busca adecuar determinados aspectos de la regulación del Ministerio Fiscal, especialmente para habilitar la asunción de la función investigadora –en función de una nueva ley procesal cuya redacción final se desconoce-, pero deja de lado la actualización de un importante número de cuestiones que atañen al Ministerio Público que no tienen una regulación satisfactoria o adecuada a las exigencias de la realidad actual.

Por ello, debe lamentarse que se pierda la oportunidad de elaborar un nuevo estatuto orgánico que, de forma integral y armónica, aborde cuestiones tan trascendentales para la garantía de independencia externa del Ministerio Fiscal como su autonomía presupuestaria, complete la identificación de los órganos que integran la Fiscalía General del Estado, las Fiscalías Especiales y los



Fiscales de Sala Especialistas, con sus respectivas funciones y competencias, desarrolle las relaciones entre Fiscalías y con los diferentes poderes públicos o, incluso, actualice y modernice la terminología y sistemática normativa.

4.2 Análisis del articulado

Apartado uno del artículo único ALEOMF (apartado 4 del art. 3 EOMF)

Se modifica el apartado 4 del art. 3 EOMF al objeto de adecuar el elenco de funciones que el precepto atribuye al Ministerio Fiscal en el orden penal al nuevo sistema procesal penal y, en concreto, al rol que el ALECrim atribuye a las y los fiscales.

Se establece ahora que, para el cumplimiento de las misiones establecidas en el art. 1 EOMF, corresponde al Ministerio Fiscal:

4. Intervenir en el proceso penal con arreglo a lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la Ley Orgánica reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores y el presente Estatuto.

La modificación se considera acertada, pues en el modelo de proceso penal concebido por el ALECrim la actuación de las y los fiscales no se circunscribe al ejercicio de la acción penal y civil o al hecho de oponerse a las acciones ejercitadas por otros, cuando proceda.

Opta el legislador, a la hora de describir la actuación del Ministerio Fiscal, por una fórmula amplia, que da cobijo al nuevo y extenso elenco de facultades que el anteproyecto en tramitación ofrece al Ministerio Fiscal.

La locución «intervenir en el proceso penal» se estima homogénea y perfectamente compatible con el resto del articulado del EOMF, pues recuerda



a la empleada en el vigente art. 20 EOMF al regular las funciones de los fiscales de sala coordinadores.

A modo de ejemplo, el art. 20.1 a) EOMF precisa que el Fiscal de Sala contra la Violencia sobre la Mujer ejercerá, entre otras funciones, la de «practicar las diligencias a que se refiere el artículo Cinco de este Estatuto, e intervenir directamente en aquellos procesos penales de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado, referentes a los delitos por actos de violencia de género y de violencia sexual comprendidos en el artículo 89.5 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial».

En similares términos, por lo que se refiere al particular ahora analizado, el art. 20.2 a) EOMF establece que el Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo podrá «practicar las diligencias a que se refiere el artículo Cinco a intervenir, directamente o a través de instrucciones impartidas a los delegados, en aquellos procesos penales de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado, referentes a delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, los recursos naturales y el medio ambiente, la protección de la flora, fauna y animales domésticos, y los incendios forestales».

Similares referencias pueden hallarse en los arts. 20.2 bis a) y 20.2 ter c) EOMF en relación con las facultades del Fiscal de Sala Coordinador de Delitos de Odio y Discriminación y del Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática. También en relación con las competencias de los fiscales de la Fiscalía Antidroga [art. 19.3 a) EOMF] y de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada [art. 19.4 EOMF].

No obstante, conviene realizar algunas observaciones a propósito del uso de la expresión «proceso penal» por parte del prelegislador.



El Consejo Fiscal concluyó que el procedimiento de investigación del Ministerio Fiscal diseñado por el ALECrim ostenta naturaleza preprocesal. Dijo así:

El art. 522 ALECrim delimita el objeto y finalidades del procedimiento de investigación en los siguientes términos: «[a] los solos efectos de adoptar una decisión fundada sobre la procedencia de la acción penal y, en su caso, sobre el ejercicio de la acción civil, el procedimiento de investigación tiene por objeto esclarecer los hechos y las circunstancias del delito y averiguar quiénes son responsables de su comisión». A pesar de las aparentes similitudes que el precepto presenta con el vigente art. 299 LECrim, la opción del prelegislador resulta sumamente novedosa pues, en realidad, el nuevo procedimiento de investigación del Ministerio Fiscal aparece configurado como una fase fundamentalmente dirigida a «adoptar una decisión fundada sobre la procedencia de la acción penal». De ello se infiere que en el Anteproyecto el ejercicio de la acción penal se vehicula mediante la presentación del escrito de acusación.

Como recuerda la STC 36/2019, de 25 de marzo, «[e]l ejercicio de la acción penal, según nuestra doctrina, se concreta esencialmente en un ius ut procedatur, lo que implica el derecho a poner en marcha un proceso, substanciado de conformidad con las reglas del proceso justo, en el que pueda obtener una respuesta razonable y fundada en derecho, que también queda satisfecho con una decisión de inadmisión o meramente procesal que apreciase razonadamente la concurrencia de un óbice fundado en un precepto expreso de la ley». Idea que, asimismo, se halla presente en las SSTC 87/2020, de 20 de julio; 26/2018, de 5 de marzo; 574/2017, de 16 de marzo; 970/2013, de 18 de diciembre, entre otras muchas.

La anterior conclusión aparece reforzada por el art. 589.1 ALECrim que al regular la conclusión de la investigación y la continuación del procedimiento señala que «[e]l fiscal dictará decreto acordando la conclusión del procedimiento cuando, una vez practicadas las diligencias necesarias, concurren elementos suficientes para ejercitar la acción penal. En este caso, acompañará al decreto el escrito de acusación».

Si junto a la doctrina y jurisprudencia mayoritarias concebimos la acción penal como el medio a través del cual las partes articulan una pretensión de incoación del proceso penal ante un órgano judicial, constituyéndose de ese modo en parte



procesal, necesariamente deberemos concluir que en el modelo procesal diseñado por el prelegislador la fase de investigación criminal goza de naturaleza preprocesal.

Así se indica con toda claridad en la exposición de motivos del Anteproyecto al señalar que «[e]n la fase jurisdiccional, que se inicia con la interposición de la acción —esto es, con la presentación de la acusación en la fase intermedia—, esta garantía se sujeta a las reglas básicas de exclusividad judicial en la imposición de la pena y de plena forma procesal de las actuaciones. En cambio, en la fase preparatoria del proceso, encaminada a determinar si se ha de ejercer la acción penal que puede darle inicio, se exige una labor de disección de las actuaciones de naturaleza jurisdiccional».

A colación de este particular, el informe del CGPJ relativo al ALECrim afirmó lo siguiente:

110.- [...] Es cierto -ha de puntualizarse- que el anteproyecto no ofrece una respuesta nítida sobre esta cuestión: en la Exposición de Motivos se afirma que «[e]n la fase jurisdiccional, que se inicia con la interposición de la acción -esto es, con la presentación de la acusación en la fase intermedia-, esta garantía se sujeta a las reglas básicas de la exclusividad judicial en la imposición de la pena y de plena forma procesal de las actuaciones. En cambio, en la fase preparatoria del proceso, encaminada a determinar si se ha de ejercer la acción penal que puede darle inicio, se exige una disección de las actuaciones de naturaleza jurisdiccional»; y el artículo 589.1 del anteproyecto, al regular la conclusión de la investigación y la continuación del procedimiento, dispone que “[e]l fiscal dictará decreto acordando la conclusión del procedimiento cuando, una vez practicadas las diligencias necesarias, concurren elementos suficientes para ejercitar la acción penal (...)”; sin olvidar, en fin, que en el modelo proyectado la fase de investigación no opera, en rigor, como una fase preparatoria del juicio oral, tal y como en la actualidad se concibe la instrucción, y buena muestra de ello es que en el sistema propuesto las diligencias practicadas por el fiscal en el procedimiento de investigación carecen de valor probatorio, con ciertas excepciones, como la prevista en el artículo 684.5.

Las anteriores consideraciones sirven a este Consejo Fiscal para realizar una doble propuesta en relación con el apartado 4 del art. 3 EOMF. De un lado, se



sugiere sustituir el término «proceso penal» por el de «procedimiento penal», vocablo que, en nuestra opinión, ampara por igual la dirección del procedimiento de investigación y la actuación procesal del Ministerio Fiscal ante los órganos judiciales, cualquiera que sea la naturaleza que se atribuya al procedimiento de investigación.

De otro lado, resulta aconsejable que se clarifique la citada controversia, precisando con mayor claridad la naturaleza procesal o preprocesal que para el prelegislador merece el procedimiento de investigación del Ministerio Fiscal concebido por el ALECrim. Como en su día señaló el Consejo Fiscal, se trata de una cuestión que, además de presentar un alto interés teórico y conceptual, resulta fundamental resolver para diseñar en las mejores condiciones la arquitectura del modelo procesal. Cuestión, además, particularmente relevante a la hora de concretar las facultades que deben atribuirse al Ministerio Fiscal como director de la investigación y de delimitar la intervención del juez de garantías.

Por último, se sugiere modificar la delimitación de las facultades del Ministerio Fiscal en el procedimiento penal por remisión a la Ley de Enjuiciamiento Criminal, a la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal del Menor y al Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal por una referencia más amplia a la legislación procesal, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y a su normativa de desarrollo.

Si bien la técnica de remisión a otras normas se estima adecuada, a la vista de su amplitud y a fin de evitar la obsolescencia del precepto a causa de ulteriores reformas procesales, que no siempre resultan suficiente armonizadas con el resto del ordenamiento, parece aconsejable que dicha remisión se produzca a la totalidad de las leyes procesales que atribuyan facultades penales al Ministerio Fiscal y que, igualmente, incorpore una referencia específica, además de al EOMF, a su normativa desarrollo.



Apartado uno del artículo único ALEOMF (apartado 5 del art. 3 EOMF)

Se ofrece una nueva redacción al apartado 5 del art. 3 EOMF en cuya virtud se arroga una nueva facultad al Ministerio Fiscal para el cumplimiento de las misiones establecidas en el art. 1 EOMF, cuyo tenor literal es el siguiente:

5. Acordar y practicar cualesquiera diligencias y medidas previstas por el ordenamiento jurídico que no precisen autorización judicial.

La introducción de esta específica facultad se estima adecuada, pues habilita de forma expresa al Ministerio Fiscal para realizar todas aquellas actuaciones que, hallándose previstas por el ordenamiento jurídico, no precisen de autorización judicial. Habilitación que, al margen de amparar la actuación del Ministerio Público en el procedimiento de investigación, ofrece cobertura a la actividad extraprocésal —de naturaleza penal y extrapenal— del Ministerio Fiscal.

Pudiera considerarse, a la vista de lo antedicho, que la referida habilitación resulta superflua, pues parece fuera de duda que el Ministerio Fiscal debe poder acordar y practicar por su propia autoridad, siempre que lo haga en el ámbito de las competencias legalmente conferidas, todas aquellas actuaciones que no exigiendo autorización judicial no le estén expresamente prohibidas.

No obstante, al margen de reforzar y clarificar las facultades del Ministerio Fiscal allí donde pudieran existir dudas acerca de la cobertura legal de su actuación, resulta aconsejable su inclusión en un precepto que, precisamente, tiene por objeto enunciar de forma general las facultades que el ordenamiento jurídico atribuye al Ministerio Público para el cumplimiento de la misión constitucional que le ha sido conferida por el art. 124 CE.

Debe subrayarse que la fórmula empleada por el legislador recuerda a la prevista en el vigente art. 5.2 EOMF, que de forma expresa autoriza al Ministerio Fiscal a «llevar cabo u ordenar», en el desarrollo de su actividad extraprocésal, «aquellas



diligencias para las que esté legitimado según la Ley de Enjuiciamiento Criminal». También recuerda a la fórmula manejada por el legislador en el art. 773.2 LECrim, que de forma expresa prevé que el fiscal, en el marco de sus diligencias de investigación, «practicará él mismo u ordenará a la Policía Judicial que practique las diligencias que estime pertinentes para la comprobación del hecho o de la responsabilidad de los partícipes en el mismo».

Por otro lado, al objeto de acomodar el EOMF al art. 49 CE y a la Ley 8/2021, de 2 de junio, *por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica*, se propone que se ofrezca la siguiente redacción al apartado 7 del art. 3 EOMF:

8. Intervenir en los procesos civiles que determine la ley cuando esté comprometido el interés social o cuando puedan afectar a personas menores, a personas con discapacidad o a personas mayores que carezcan de los apoyos al ejercicio de la capacidad jurídica que pudieran precisar.

Apartado uno del artículo único ALEOMF (apartado 11 del art. 3 EOMF)

El apartado 11 del art. 3 ALEOMF sustituye al apartado 10 del vigente art. 3 EOMF, cuyo tenor literal es el siguiente: «velar por la protección procesal de las víctimas y por la protección de testigos y peritos, promoviendo los mecanismos previstos para que reciban la ayuda y asistencia efectivas».

El ALEOMF se limita en este punto a sustituir el término «procesal» por «legal», modificación que se estima oportuna a la vista de que el Ministerio Fiscal también debe orientar su actuación a la protección de las víctimas en el desarrollo de la actividad extraprocesal que está facultado para realizar y, en particular, de las dudas ya referidas acerca de la naturaleza procesal o preprocesal del procedimiento de investigación del Ministerio Fiscal.



Apartado uno del artículo único ALEOMF (apartado 14 del art. 3 EOMF)

El nuevo apartado 14 del art. 3 EOMF sustituye al apartado 13 del vigente art. 3 EOMF, cuyo tenor literal es el siguiente:

Ejercer en materia de responsabilidad penal de menores las funciones que le encomiende la legislación específica, debiendo orientar su actuación a la satisfacción del interés superior del menor.

El ALEOMF se limita a añadir, a renglón seguido de la locución «en materia de responsabilidad penal de menores», la expresión «y de protección de menores». Modificación que se estima acertada, pues subraya esta importante faceta de la intervención del Ministerio Fiscal, además de acomodar la redacción a lo ya previsto en el art. 20.3 EOMF al regular las facultades del Fiscal de Sala Coordinador de Menores.

Apartado dos del artículo único ALEOMF (apartado 2 del art. 4 EOMF)

Al margen de una reordenación del precepto —que mejora su sistemática—, el proyectado párrafo segundo del apartado 2 del art. 4 EOMF procede a clarificar que el Ministerio Fiscal se encuentra facultado para interesar la notificación de cualquier resolución de los órganos judiciales, también cuando se trate de procedimientos de los que conoce la Fiscalía Europea:

Asimismo, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo tres, podrá interesar la notificación de cualquier resolución de los órganos judiciales en aquellos procedimientos en los que intervenga la Fiscalía Europea.

Si bien pudiera entenderse que el tenor literal del apartado 1 del vigente art. 4 EOMF ya constituye título habilitante para recabar las resoluciones judiciales dictadas en el marco de los procedimientos en los que interviene la Fiscalía Europea, nada cabe oponer al hecho de que el legislador opte por atribuir de



forma expresa esta facultad al Ministerio Fiscal a fin de resolver cualesquiera dudas interpretativas que pudieran existir al respecto.

Ningún obstáculo sustantivo o procesal debe existir para admitir que el Ministerio Fiscal pueda, además de interesar la «notificación de cualquier resolución de la Fiscalía Europea en asuntos en que esta haya intervenido», hacer lo propio con las resoluciones judiciales dictadas en los respectivos procedimientos.

Apartado dos del artículo único ALEOMF (apartado 3 del art. 4 EOMF)

El apartado 3 del art. 4 ALEOMF sustituye al apartado 2 del vigente art. 3 EOMF, cuyo tenor literal es el siguiente: «visitar en cualquier momento los centros o establecimientos de detención, penitenciarios o de internamiento de cualquier clase de su respectivo territorio, examinar los expedientes de los internos y recabar cuanta información estime conveniente».

La modificación introducida por el prelegislador en este punto se estima acertada, pues amplía la tipología de centros y establecimientos susceptibles de ser inspeccionados por el Ministerio Fiscal de forma compatible con el aumento de las funciones que ha experimentado la Fiscalía española en el ámbito de los menores y personas con discapacidad o precisadas de apoyo a la capacidad.

Ahora bien, al objeto de acomodar el EOMF al art. 49 CE y a la Ley 8/2021, de 2 de junio, *por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica*, se interesa que se ofrezca la siguiente redacción al apartado 3 del art. 4 EOMF:

Visitar en cualquier momento los centros o establecimientos de detención, penitenciarios o de internamiento de cualquier clase, así como aquellos de carácter residencial, sociosanitario o psiquiátrico de personas menores, mayores, con discapacidad o precisadas de apoyo a la capacidad, en su respectivo territorio,



examinar los expedientes de los internos y residentes y recabar cuanta información estime conveniente en garantía de la efectividad de sus derechos.

Apartado dos del artículo único ALEOMF (apartado 7 del art. 4 EOMF)

El apartado 7 del art. 4 ALEOMF sustituye al vigente apartado 6 del art. 4 EOMF, cuyo tenor literal es el siguiente: «Establecer en las sedes de las Fiscalías Provinciales y en las que se considere necesario, centros de relación con las víctimas y perjudicados de las infracciones criminales cometidas en su circunscripción y por las que se sigue proceso penal en los Juzgados o Tribunales de la misma, con la finalidad de conocer los daños y perjuicios sufridos por ellas y para que aporten los documentos y demás pruebas de que dispongan para acreditar su naturaleza y alcance».

La supresión de la locución «y por las que se sigue un proceso penal en los Juzgados o Tribunales de la misma» se estima acorde con la finalidad de adecuar el EOMF al rol del Ministerio Fiscal en el nuevo sistema procesal penal y, en particular, con la atribución de la dirección del procedimiento de investigación oficial.

Apartado dos del artículo único ALEOMF (apartado 8 del art. 4 EOMF)

El apartado 8 del art. 4 ALEOMF sustituye al párrafo segundo del apartado 5 del art. 4 del vigente EOMF, cuyo tenor literal es el siguiente: «las autoridades, funcionarios u organismos o particulares requeridos por el Ministerio Fiscal en el ejercicio de las facultades que se enumeran en este artículo y en el siguiente deberán atender inexcusablemente el requerimiento dentro de los límites legales. Igualmente, y con los mismos límites, deberán comparecer ante el Fiscal cuando éste lo disponga».

La nueva ubicación sistemática ofrecida a la regulación de esta importante facultad se estima acertada. Su emplazamiento actual, en el apartado 5 del art.



4 EOMF, a renglón seguido de la regulación de la facultad de informar a la opinión pública, resulta perturbadora.

Por lo demás, la nueva redacción ofrecida al precepto se estima técnicamente más correcta. Por un lado, parece acertado ampliar la obligación que regula el precepto a la totalidad de los requerimientos que efectúen las y los fiscales en el ejercicio de las facultades y funciones previstas en el EOMF y, por consiguiente, con independencia del concreto precepto que regule dicha facultad o función.

De otro lado, se considera acertado que el precepto establezca una referencia a las consecuencias penales que pueden derivarse por el incumplimiento de la obligación objeto de examen. Referencia que no constituye obstáculo para sancionar al infractor administrativa o disciplinariamente cuando proceda.

Apartado tres del artículo único ALEOMF (apartado 1 del art. 4 bis EOMF)

Se trata de un precepto de nueva creación que tiene por objeto regular la asignación y reparto de asuntos en el orden penal, en concreto, la distribución en la atribución de la dirección de los procedimientos de investigación de los delitos.

El apartado 1 del art. 4 ALEOMF precisa que «la dirección de la investigación corresponderá al Fiscal que sea designado por el Fiscal Jefe, como responsable del mismo a través de un sistema de reparto en el que se tendrán en cuenta, entre otros, criterios de especialización».

Esta previsión legal resulta perfectamente compatible con las facultades atribuidas por el art. 22.5 a) EOMF a los fiscales jefes de cada órgano: «organizar los servicios y la distribución del trabajo entre los Fiscales de la plantilla y la adscripción de los componentes de la Sección de Menores, oída la Junta de Fiscalía». Norma que, en nuestra opinión, complementa el proyectado art. 4 bis



EOMF y que resulta plenamente coherente y respetuosa con el actual sistema de distribución del trabajo.

A propósito de la distribución del trabajo entre las y los fiscales, parece oportuno recordar que, en opinión del GRECO, expresada en el informe de evaluación de España, de diciembre de 2013, aprobado en su 62ª Reunión Plenaria (Cuarta Ronda de Evaluación: *prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales*), se expresaba lo siguiente que ahora resulta de interés:

151. El EEG está satisfecho con las disposiciones actuales sobre asignación de casos, supervisiones y equilibrios en la interpretación de los principios jerárquicos del MF, unidad de acción y no interferencia en el trabajo de los fiscales y el trámite de casos individuales, así como sobre las herramientas existentes para dar cuenta de las actividades del MD al público en general.

No obstante, el Consejo Fiscal considera que resultaría aconsejable otorgar mayor preeminencia en la elaboración de los criterios de distribución del trabajo a la especialización de las y los fiscales.

La Recomendación CM/Rec (2000)19 del Consejo de Ministros a los Estados Miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal (adoptada por el Comité de los Ministros el 6 de octubre de 2000, durante la 724ª reunión de Delegados de los Ministros), precisa acerca de la asignación y reparto de asuntos, lo siguiente que ahora resulta de interés:

9. Por lo que se refiere a la organización y funcionamiento interno del Ministerio Fiscal, en especial al reparto de los asuntos y la atribución de los expedientes, deberán responder a condiciones de imparcialidad y ser exclusivamente guiados por la preocupación del buen funcionamiento del sistema de justicia penal, tomando en especial consideración el nivel de cualificación jurídica y de especialización.



A la vista de lo anterior, se sugiere que la cualificación jurídica y la especialización operen como criterios cualificados en la asignación y reparto de asuntos.

Dicha observación entronca, asimismo, con las recomendaciones efectuadas por el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos [Opinion No. 19 (2024) *on managing prosecution services to ensure their independence and impartiality*]:

64. Dependiendo del ordenamiento jurídico nacional, el fiscal general también puede participar en la distribución de casos y estar facultado para reasignarlos entre fiscales. Estos procesos deben ser justos y transparentes, basándose en criterios claros que incluyan, entre otros, la complejidad, la naturaleza o el volumen de los casos, la experiencia profesional, las competencias, la especialización y la carga de trabajo de cada fiscal. Deben cumplir los requisitos de imparcialidad con respecto a la estructura, las responsabilidades y la capacidad de decisión de la Fiscalía.

En definitiva, resulta notorio el consenso existente acerca de la conveniencia de primar la cualificación jurídica y la especialización de las y los fiscales al elaborar los criterios que rijan el reparto de los asuntos penales.

Por otro lado, se estima oportuno incorporar al art. 4 bis.1 una expresa referencia a la necesaria equidad, transparencia y publicidad que deberán inspirar los sistemas objetivos de reparto que aprueben los fiscales jefes.

Con lo anterior, se propone como redacción alternativa del párrafo 1 del art. 4 bis.1:

Uno. La dirección del procedimiento de investigación corresponderá al Fiscal que sea designado por el Fiscal Jefe como responsable del mismo a través de un sistema de reparto objetivo, equitativo y público, aprobado previa audiencia de la Junta de Fiscalía, y en el que se tendrán en cuenta, de forma principal, criterios de cualificación jurídica y especialización.



Por último, el Consejo Fiscal se muestra plenamente conforme con la posibilidad de que el fiscal responsable de la investigación pueda ser suplido por «necesidades del servicio». Debe recordarse que el Ministerio Fiscal es único para todo el Estado (art. 20.1 EOMF) y se rige por el principio de unidad de actuación. Los principios orgánicos y funcionales que conforman la arquitectura de la Fiscalía (art. 124 CE) impiden articular una suerte de derecho al fiscal natural predeterminado por la ley. De ahí que sus miembros sean perfectamente intercambiables [ATS de 15 de marzo de 2005 (rec. 24/2005) y Circular de la FGE núm. 2/2022, de 20 de diciembre, *sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal*].

Se trata de una medida claramente dirigida a garantizar la eficacia en el desempeño de la actividad del Ministerio Fiscal ante contingencias o eventualidades que puedan comprometer el desarrollo ordinario de las tareas que deben desarrollar los fiscales y que, en buena lógica, se orienta a solucionar de un modo ágil las vicisitudes que puedan producirse en el día a día de las fiscalías (enfermedad o indisposición del fiscal responsable de la investigación, disfrute de permisos o licencias, etc..).

Nótese que esta previsión legal no sustituye el actual régimen de avocaciones y asignaciones directas que regulan los arts. 23 y 26 EOMF, cuyo ámbito de aplicación es claramente distinto. Solo así cabe interpretar la locución «al margen de los supuestos previstos en los artículos veintitrés y veintiséis».

En definitiva, la fungibilidad entre fiscales constituye una ventaja que debe contribuir en favor de una mayor eficacia en el desarrollo de las investigaciones. En concreto, se estima que la previsión contenida en el párrafo segundo del apartado 1 del art. 4 ALEOMF resulta idónea para conjurar el riesgo de dilaciones asociadas a la suspensión de los actos de investigación a causa de las vicisitudes personales que acontezcan a las y los fiscales.



No obstante, a fin de dotar de mayor claridad al precepto y de garantizar la debida coherencia sistemática con los arts. 23 y 26 EOMF, se sugiere precisar en el párrafo segundo del apartado 1 del art. 4 bis ALEOMF que la posibilidad de suplir al fiscal responsable de investigación únicamente resultará posible respecto de actuaciones concretas, sin que ello implique la sustitución del fiscal:

Al margen de los supuestos previstos en los artículos veintitrés y veintiséis, la designación de un Fiscal como responsable de la investigación no impedirá que otros Fiscales de la plantilla puedan suplir a aquel en la realización de concretas actuaciones, por necesidades del servicio, con arreglo a las instrucciones generales dictadas por los órganos competentes del Ministerio Fiscal o por decisión de su jefatura.

Apartado tres del artículo único ALEOMF (apartado dos del art. 4 bis EOMF)

El apartado 2 del art. 4 bis ALEOMF establece la posibilidad de que la dirección del procedimiento de investigación pueda atribuirse a un equipo conformado de fiscales en determinados supuestos.

Según precisa la exposición de motivos del ALECrim, el nuevo sistema procesal penal opta por atribuir con carácter general la dirección de las investigaciones a «equipos autónomos de fiscales», liderados por un fiscal coordinador:

[...] se opta decididamente por potenciar una organización interna basada en el funcionamiento de equipos autónomos de fiscales, dotados, si es preciso, de unidades policiales adscritas y de peritos y expertos adecuados a las exigencias derivadas de su específico ámbito de competencia (delincuencia económica, medioambiental, organizada...).

La finalidad de la regulación de los equipos de fiscales no es, en la presente ley, como ocurriera, en cambio, en el Anteproyecto de 2011, la de facilitar la creación de algunas unidades específicamente dedicadas a afrontar los fenómenos más complejos de delincuencia. Persigue un cambio mucho más profundo: establecer dentro del Ministerio Fiscal estructuras colegiadas permanentes, capaces de actuar



con autonomía plena y máxima eficiencia en relación con toda clase de delitos. Para ello, dentro de cada equipo debe existir un fiscal responsable de la concreta investigación en curso -determinado conforme a un turno objetivo de reparto- que ha de contar en todo momento, para la realización de un acto procesal o para la planificación y desarrollo general de todas las actuaciones investigadoras, con el apoyo y auxilio de sus compañeros. Para hacer efectivo el funcionamiento colegiado, cada equipo debe contar, asimismo, con un fiscal coordinador llamado a asumir la función de gestionar los recursos comunes, mantener los estándares de calidad del trabajo y dar coherencia y unidad al conjunto de las investigaciones emprendidas. Las decisiones que se adopten en el seno de cada equipo de fiscales no serán, por tanto, fruto exclusivo de la actuación solitaria de uno de sus integrantes sino el producto de un proceso de reflexión y responsabilidad colegiadas. Esta circunstancia permitirá restringir, en la posterior regulación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, la intervención jerárquica de los órganos directivos de la Fiscalía a los supuestos excepcionales en los que surjan discrepancias de criterio dentro de cada equipo.

El art. 97 ALECrim (equipos de investigación) establece lo siguiente:

- 1. Sin perjuicio de lo que pueda disponer el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal para la cobertura del servicio de guardia o para el despacho de los asuntos de menor entidad, la investigación de los delitos se asignará, con carácter general, a equipos de fiscales que se configurarán del modo previsto en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal bajo la dirección de un fiscal coordinador.*
- 2. Los equipos de investigación podrán tener carácter permanente o constituirse para la investigación de un asunto concreto que, por su complejidad o especiales circunstancias, requiera la intervención de fiscales pertenecientes a distintas secciones o fiscalías.*
- 3. En todo caso, los equipos de investigación podrán estar dotados de unidades propias de Policía Judicial y de peritos o expertos adscritos de manera permanente, temporal o para la investigación de un asunto concreto, de acuerdo con su normativa reguladora.*



4. La constitución y funcionamiento de los equipos de investigación se ajustará a lo establecido en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, que establecerá en todo caso los mecanismos necesarios para resolver las discrepancias que se produzcan dentro del mismo.

El Consejo Fiscal ya tuvo a bien precisar, al informar el ALECrím, que la posibilidad de equipos de investigación debía ser regulada en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, por tratarse de una cuestión que atañe a la capacidad autoorganizativa del Ministerio Público.

La redacción ofrecida ahora al art. 4 bis ALEOMF permite inferir que el prelegislador ha tomado en consideración las observaciones que sobre este particular le fueron realizadas por este Consejo Fiscal.

De un lado, su configuración parece pasar a regularse, cuando menos en sus líneas maestras, en el EOMF; de otro, la posibilidad de asignar la dirección de la investigación a equipos de fiscales parece dejar de configurarse como la regla general para operar como una mera posibilidad organizativa.

El Consejo Fiscal se muestra conforme con esta modificación. Las notables diferencias existentes entre las distintas fiscalías aconsejan conceder amplias facultades organizativas a las jefaturas de los distintos órganos del Ministerio Fiscal. En definitiva, en este punto —más aún que en otros— resulta aconsejable huir de apriorismos que impidan atender, a la hora de distribuir el trabajo, a la concreta composición y configuración de las distintas fiscalías, su carga de trabajo y las singularidades propias de cada territorio.

La redacción de los dos párrafos del artículo 4 bis.2 puede suscitar dudas acerca de si el equipo de investigación necesariamente ha de estar conformado por dos o más Fiscales de una misma Fiscalía. El espíritu de la reforma se orienta al beneficio que puede suponer para la investigación la intervención de varios fiscales, enriqueciéndose la labor del equipo con las aportaciones que puedan



llevar a cabo sus integrantes y, sin duda, esto puede quedar potenciado por la pertenencia de los mismos a distintas Fiscalías. Sin embargo, el prelegislador no sólo omite toda referencia a esta posibilidad, sino que, a su vez, la referencia a que el decreto de constitución y designación deba ser elaborado "por la jefatura respectiva", sin referencia a quién pueda corresponder esta función cuando los fiscales del posible equipo estén sujetos a distintas jefaturas.

En atención a lo anterior, se sugiere matizar la redacción del apartado segundo del art. 4 bis:

Dos. La dirección del procedimiento de investigación podrá atribuirse a un equipo integrado por dos o más Fiscales cuando, por la complejidad o especiales circunstancias de un asunto, resulte aconsejable la intervención de varios Fiscales, especialmente si pertenecen a distintas secciones.

El funcionamiento de los equipos de investigación se ajustará a lo previsto en el decreto de constitución y designación elaborado por la jefatura respectiva, que siempre deberá prever la forma de resolución de posibles discrepancias.

Por último, nada se objeta al hecho de que, según precisa el apartado 3 del art. 4 bis ALEOMF, el fiscal o los fiscales responsables de una investigación deban quedar debidamente identificados en las actuaciones. No en vano, se trata de una regla de obligado cumplimiento vigente desde hace décadas con arreglo a la doctrina de la Fiscalía General del Estado.

Apartado cuatro del artículo único ALEOMF (apartado 1 del art. 5 EOMF)

El prelegislador reforma en profundidad el régimen jurídico de la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal.

Por lo que se refiere a la actividad extraprocesal de naturaleza penal, una vez erigido el Ministerio Fiscal en director de la investigación oficial, resulta obligada



la modificación del art. 5 EOMF y, en particular, la derogación de la actividad preprocesal penal que se regula en dicho precepto.

Tal y como señala la Consulta de la FGE núm. 2/1995, «la investigación del fiscal en nuestro actual sistema procesal no se concibe como una alternativa a la instrucción judicial, sino como una posibilidad previa a la misma que no la sustituye, aunque pueda simplificarla o allanarla. Como se ha escrito, el fiscal en el ambivalente sistema actual no asume funciones genuinamente instructoras que supongan una suplantación del instructor. Sus cometidos son más propios de un órgano de recepción, filtro, transmisión e indagación provisoria de denuncias. Sin perjuicio de que esas facultades, adecuadamente usadas, puedan contribuir notablemente a la agilización de la justicia penal».

En similar sentido, la Circular de la FGE núm. 1/1989 y la Instrucción de la FGE núm. 3/2004, precisan que «las diligencias de investigación se encuentran [...] en una posición intermedia entre el simple atestado policial y la propia investigación judicial. Trascienden el carácter de mera denuncia y aún de declaración testifical, que el artículo 297 concede a los atestados; participan del valor informativo para la fundamentación de la acusación, a efectos de acordarse el pase al enjuiciamiento que es propio de la instrucción judicial; pero carecen del valor probatorio de las diligencias practicadas de forma contradictoria ante el juez de instrucción».

Las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal, reguladas por los arts. 5 EOMF y 773.2 LECrim, en línea con lo precisado en la Circular de la FGE núm. 2/2022, de 20 de diciembre, carecen de aptitud para sustituir la actividad del órgano judicial instructor, pues su objeto es más limitado. Frente a la instrucción judicial, las diligencias de investigación tienen por objeto la práctica de las pesquisas necesarias para que la/el fiscal pueda adoptar una decisión fundada acerca del ejercicio de la acción penal, que en nuestro ordenamiento jurídico se concibe como específica manifestación del derecho a la jurisdicción (*ius ut procedatur*) y, por lo tanto, del derecho a la tutela judicial efectiva proclamado



por el art. 24.1 CE (*vid.* SSTS 980/2016, de 11 de enero y 1394/2009, de 25 de enero).

Frente a lo dicho, el art. 522 ALECrim delimita el objeto y finalidades del procedimiento de investigación en los siguientes términos: «a los solos efectos de adoptar una decisión fundada sobre la procedencia de la acción penal y, en su caso, sobre el ejercicio de la acción civil, el procedimiento de investigación tiene por objeto esclarecer los hechos y las circunstancias del delito y averiguar quiénes son responsables de su comisión».

Como ya indicó el Consejo Fiscal, a pesar de las aparentes similitudes que el precepto presenta con el vigente art. 299 LECrim, la opción del prelegislador resulta sumamente novedosa, pues, en realidad, el nuevo procedimiento de investigación del Ministerio Fiscal aparece configurado como una fase fundamentalmente dirigida a «adoptar una decisión fundada sobre la procedencia de la acción penal». De ello se infiere que, en el ALECrim, el ejercicio de la acción penal se vehicula mediante la presentación del escrito de acusación.

Consideraciones que revelan el solapamiento existente entre la actividad extraprocesal de naturaleza penal regulada en el vigente art. 5 EOMF y el procedimiento de investigación propuesto por el ALECrim y que, por consiguiente, justifican la desaparición de las diligencias de investigación preprocesal del Ministerio Fiscal.

No obstante, lo dicho anteriormente, resulta notorio que la actividad extraprocesal de naturaleza penal susceptible de practicar por el Ministerio Fiscal no se agota en la de carácter preprocesal (*vid.* Circular de la FGE núm. 2/2022, de 20 de diciembre, y, entre otras muchas, SSTS 623/2022, de 22 de junio; 1154/2024, de 18 de diciembre; 302/2024, de 10 de abril).



Si, tal y como propuso este Consejo Fiscal, se admite que las partes puedan proponer al inicio del acto del juicio oral nuevas pruebas en los términos previstos en el entonces vigente art. 786.2 LECrim o en los del actual art. 787.3 LECrim, ninguna duda existe de que ello pasa por admitir la posibilidad de que el Ministerio Fiscal y las partes puedan practicar actividad extraprocesal tras la conclusión del procedimiento de investigación.

Posibilidad que, por lo demás, pasa por la modificación del art. 653.1.b) ALECrím (alegaciones previas), en los términos ya expresados por el Consejo Fiscal en el informe elaborado al efecto del ALECrím:

§ 126. Se propone la modificación del art. 653.1.b) ALECrím (alegaciones previas) al objeto de permitir que todas las partes, y no solo la defensa, puedan proponer la práctica de pruebas al inicio del acto de juicio oral, siempre que estas no hubieran podido ser propuestas con anterioridad. De mantenerse la actual redacción ello supondría un quebranto del principio de igualdad de armas en el proceso penal, puesto que únicamente prevé que sea la defensa del acusado quien proponga nueva prueba, privando de esa facultad a las acusaciones, por lo que entendemos que el precepto debe incluir también a las acusaciones personadas.

Al margen de no apreciar razones de peso que justifiquen el desigual tratamiento ofrecido a defensa y acusación, debe precisarse que el hecho de condicionar la posibilidad de proposición de prueba a los supuestos en que las mismas no hubieran podido ser instadas con anterioridad no introduce en realidad restricción alguna, pues en la práctica resultará sumamente sencillo justificar aquella imposibilidad, siendo lógico prever que nuestros tribunales no desarrollen actuación alguna al objeto de verificar las razones alegadas por las partes acerca de dicho particular.

Por todo lo anterior, se considera acertado incorporar una referencia expresa a dicha modalidad de actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal que clarifique que la Fiscalía se encuentra habilitada para su práctica. Posibilidad que, por lo demás, entronca con lo dispuesto en el apartado 2 del art. 5 quater ALEOMF: «Finalizado el procedimiento de investigación, la Policía Judicial vendrá



igualmente obligada a cumplir las órdenes e instrucciones particulares que reciban del Fiscal responsable del asunto».

No obstante, se sugiere, al igual que el vigente art. 5.2 EOMF, y a pesar de que pudiera considerarse una referencia superflua por resultar obligado el respeto a dichos principios con arreglo al art. 24 CE, que se especifique que «los principios de contradicción, proporcionalidad y defensa inspirarán la práctica de esas diligencias». Asimismo, se propone que la proyectada —e imprescindible— reforma del Reglamento del Ministerio Fiscal incluya una regulación más detallada de estas diligencias.

Apartado cuatro del artículo único ALEOMF (apartado 2 del art. 5 EOMF)

El apartado 2 del art. 5 ALEOMF regula, en términos análogos a los previstos en el vigente párrafo segundo del art. 5.3 EOMF, la posibilidad de que el Ministerio Fiscal pueda practicar otro tipo de actuaciones o diligencias de naturaleza extrapenal.

Se limita en este punto el ALEOMF a modificar la nomenclatura, sustituyendo la terminología «diligencias preprocesales» por «diligencias preparatorias».

Nada se opone a la referida modificación que, en la práctica, puede ayudar a evitar las confusiones que hoy en día se producen por parte de algunos operadores entre las distintas modalidades de diligencias de investigación de naturaleza penal y estas otras de carácter extrapenal.

No obstante, resultaría aconsejable que la proyectada reforma del Reglamento del Ministerio Fiscal incluya una regulación más detallada de estas diligencias.

Nada se objeta, asimismo, a la regulación de los «expedientes gubernativos», pues resulta plenamente coincidente con la prevista en el art. 9 RMF.



Apartado cinco del artículo único ALEOMF (Capítulo II bis del Título I)

Se introduce un Capítulo II bis en el Título I EOMF, titulado «De la dirección de la Policía Judicial».

A propósito de la incorporación de la regulación de la dirección de la Policía Judicial en el EOMF, conviene subrayar que el prelegislador parece asumir las observaciones efectuadas al ALECrím por el Consejo Fiscal. «En definitiva», decía el Consejo Fiscal en su informe, «es el EOMF la norma a la que corresponde determinar qué sujetos deben ser considerados competentes para impartir las instrucciones, al igual que los trámites que deben seguirse para su aprobación».

La nueva regulación parece tomar en consideración buena parte de las observaciones efectuadas en el informe sobre el ALECrím aprobado por el Consejo Fiscal de forma unánime.

En opinión del Consejo Fiscal, la regulación ofrecida a esta cuestión por el ALEOMF se halla en sintonía con la Recomendación CM/Rec (2000)19 del Consejo de Ministros a los Estados Miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal, adoptada por el Comité de los Ministros el 6 de octubre de 2000, durante la 724.^a reunión de Delegados de los Ministros:

22. En los países en que la policía se encuentra bajo la autoridad del Ministerio Fiscal o cuando las investigaciones policiales son dirigidas o vigiladas por éste, el Estado tomará cuantas medidas sean oportunas para que el Ministerio Fiscal pueda: a) dar instrucciones útiles a los servicios de policía para una aplicación efectiva de las prioridades de política penal, cuando se trata en particular de la elucidación de los asuntos, de la búsqueda de pruebas, de los medios personales a utilizar, de la duración de las investigaciones, de la información del Ministerio Fiscal, etc; b) en caso de pluralidad de servicios, atribuir cada concreta investigación al servicio de policía que considere adecuado; c) proceder a las



evaluaciones y controles necesarios respecto al cumplimiento de sus instrucciones y de la ley; d) sancionar o hacer sancionar, en su caso, las eventuales violaciones.

No obstante, parece conveniente realizar algunas observaciones.

El apartado 1 del art. 5 bis ALEOMF precisa que la Policía Judicial desarrollará sus funciones, bajo la dependencia funcional directa del Ministerio Fiscal, con arreglo a «lo establecido en la Constitución española, en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y en la presente Ley».

Parece aconsejable ampliar las referencias legales antecitadas al objeto de prever que la actividad de la Policía Judicial pueda ser regulada por otras normas, en especial, por las leyes y reglamentos que regulen la actuación de la Policía Judicial y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como por el Reglamento del Ministerio Fiscal.

La redacción ofrecida al párrafo primero del apartado 3 del art. 5 bis ALEOMF incurre en un error sintáctico. A tal efecto, se propone la siguiente redacción alternativa: «Las unidades de Policía Judicial practicarán las diligencias de investigación cuya realización les haya sido ordenada por el Ministerio Fiscal con arreglo a las instrucciones impartidas por sus miembros, de conformidad con la presente Ley y las normas que la desarrollen».

Tal y como se precisó por el Consejo Fiscal en relación con el art. 531 ALECrim, se sugiere ofrecer al párrafo segundo del apartado 3 del art. 5 bis ALEOMF la siguiente redacción: «Dichas instrucciones tendrán por objeto establecer reglas, métodos y procedimientos de obligado cumplimiento para asegurar la sujeción de la actividad investigadora de la Policía Judicial a las normas y garantías procesales, así como la fijación de líneas de investigación eficaces», pues no debe olvidarse que corresponde al Ministerio Fiscal promover la acción de la justicia (art. 124 CE), velando, además de por las garantías procesales de los justiciables, por el buen curso de la investigación.



A fin de ofrecer mayor claridad al apartado 1 del art. 5 quater ALEOMF, se sugiere precisar que el único fiscal autorizado a impartir instrucciones particulares en relación con asuntos concretos es el fiscal responsable de la investigación, sin perjuicio de las facultades que el ordenamiento jurídico atribuye a los fiscales jefes y al Fiscal General del Estado para impartir instrucciones generales. Previsión que, a mayor abundamiento, contribuiría a incrementar la independencia e imparcialidad *ad intra* y *ad extra* del Ministerio Fiscal.

A tal fin, se propone la siguiente redacción alternativa del art. 5 quater:

Uno. En la investigación de los delitos la Policía Judicial se atenderá, una vez iniciado el procedimiento de investigación, a las órdenes e instrucciones particulares que reciban del Fiscal responsable de la investigación o del que le sustituya con arreglo a las disposiciones de este Estatuto, así como a las circulares o instrucciones generales del Fiscal General del Estado y de las jefaturas competentes.

Se aprecia una relevante contradicción entre el art. 5 quinquies ALEOMF y el art. 530 ALECrim.

A fin de evitar las disfunciones derivadas del limitado número de unidades de Policía Judicial existentes en algunos territorios, se propone sustituir la redacción del art. 5 quinquies ALEOMF por la del art. 530 ALECrim:

Artículo 530. Función de policía judicial

1. La función de Policía Judicial tiene por objeto la realización de las actuaciones establecidas en la ley para la averiguación de los hechos delictivos y el descubrimiento de sus responsables.

2. Corresponde ejercer la función de Policía Judicial a:

a) Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.



b) Aquellos otros funcionarios e integrantes de organismos y servicios públicos a quienes, en el exclusivo ámbito de actuación en el que se les habilite específicamente, se confiera por ley dicha condición.

3. Cuando la ley así lo establezca, las actuaciones inspectoras realizadas por organismos y servicios públicos que tengan relevancia para el esclarecimiento de los hechos punibles tendrán el mismo carácter que las realizadas por los funcionarios de la Policía Judicial y podrán ser incorporadas al procedimiento.

4. En todo caso, tendrán la consideración de Policía Judicial los funcionarios de la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos y del Servicio de Vigilancia Aduanera en el ámbito de su respectiva competencia, de acuerdo con lo dispuesto en esta ley, en el Código penal y en las demás disposiciones legales y reglamentarias que los regulan.

Para adaptar el apartado 1 del art. 5 sexies ALEOMF a las anteriores modificaciones se sugiere la siguiente redacción alternativa:

Quienes ejerzan funciones de Policía Judicial guardarán rigurosa reserva sobre la evolución y resultado de las concretas investigaciones que les hubieran sido encomendadas, así como de todas las informaciones que obtengan a través de las mismas.

Apartado seis del artículo único ALEOMF (Capítulo II ter del Título I)

El ALEOMF introduce un nuevo Capítulo II ter en el Título I con la siguiente rúbrica: «De las sanciones que pueden imponerse a los que intervienen en actos y procedimientos dirigidos por el Ministerio Fiscal».

Al igual que el Capítulo II bis antes examinado, este también merece una valoración global favorable.



Los diversos preceptos que integran el capítulo confieren instrumentos a los miembros del Ministerio Fiscal para garantizar el adecuado desarrollo de los actos que, con arreglo al ordenamiento jurídico, les corresponde dirigir.

El prelegislador parece atribuir a las y los fiscales análogas facultades a las conferidas por la LOPJ (arts. 190 y siguientes) a los jueces y magistrados en relación con los actos procesales que presiden. Opción de técnica legislativa que se reputa acertada al objeto de garantizar la deseable coherencia legislativa y que, asimismo, resulta justificada desde una perspectiva técnica.

El Ministerio Fiscal ejerce su misión constitucional con arreglo a los principios de legalidad e imparcialidad (art. 124 CE). Dicha circunstancia ha permitido que el Ministerio Público se erija en director de la investigación criminal en numerosos sistemas de Derecho comparado.

Cuando el Ministerio Fiscal actúa como director de la investigación de los delitos no puede ser considerado parte. En dicho trámite se erige en interviniente cualificado que desarrolla tareas cuasi jurisdiccionales.

Durante la fase de investigación, el Ministerio Fiscal, al igual que en la actualidad los jueces de instrucción, se halla llamado a esclarecer los hechos y la culpabilidad de los delincuentes de un modo objetivo y libre de prejuicios. Solo una vez concluida la investigación, y tras verificar en conciencia si concurren los elementos para ejercitar la acción penal, el Ministerio Fiscal *toma partido* y puede ser considerado parte. En definitiva, el Ministerio Fiscal, a diferencia de las acusaciones particular y popular y de la defensa, no tiene definida su postura durante el procedimiento de investigación.

Consideraciones que justifican sobradamente la atribución al Ministerio Fiscal de facultades similares a las otorgadas a los órganos judiciales al objeto de lograr la efectiva y correcta realización de las diligencias y demás actuaciones que dirijan o presidan.



No obstante, conviene realizar algunas precisiones.

El apartado 2 del art. 5 nonies ALEOMF contempla que «el decreto de imposición de sanción podrá ser impugnado de acuerdo con lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Criminal».

Dicha opción puede suscitar dudas sobre la naturaleza del acto, pues, según se infiere del tenor literal del art. 5 octies ALEOMF, el Capítulo II ter resulta de aplicación a la totalidad de los actos que dirija el Ministerio Fiscal, sean estos de naturaleza penal o extrapenal. Lo anterior se entiende sin perjuicio de las consideraciones sobre el particular hechas por el Tribunal Constitucional, en Sentencia 12/2025 y concordantes, sobre la naturaleza de estos actos. Ahora bien, la remisión encuentra su concordancia en el art. 143.3 ALECrim, que, bajo la rúbrica «Sanciones impuestas por el Ministerio Fiscal», indica que «las sanciones que, de acuerdo con lo expresamente previsto en la presente ley, sean impuestas por el Ministerio Fiscal serán impugnables ante el juez de garantías en el plazo de cinco días desde su notificación».

Idénticas consideraciones deben realizarse a propósito del art. 5 duodecies ALEOMF.

En cuanto a las cuantías de las multas fijadas en los arts. 5 octies. Tres y Cuatro y 5 undecies. Uno.b), debe llamarse la atención sobre la fórmula empleada para la fijación de las cuantías máximas: «la cuantía de la multa más elevada prevista en el Código Penal como pena correspondiente para los delitos leves». El empleo de esta fórmula responde a la evidente intención de establecer un paralelismo con la LOPJ, que en su artículo 544.1.b) establece como corrección la «multa cuya máxima cuantía será la prevista en el Código Penal como pena correspondiente a las faltas».

Conforme al juego de los artículos 13.3 y 33.4.g) CP, se trataría de una sanción con una cuantía máxima de hasta tres meses, cuya cuota diaria oscilará entre



«un mínimo de dos y un máximo de 400 euros», que se determinará «teniendo en cuenta para ello exclusivamente la situación económica del reo, deducida de su patrimonio, ingresos, obligaciones y cargas familiares y demás circunstancias personales del mismo», en virtud del art. 50.4 y 5 CP.

Así pues, en el decreto de imposición de esta sanción el fiscal debería justificar la concreta determinación de la cuota valorando la situación económica del sancionado a partir, como único elemento orientador, de lo que resulte de la audiencia de la persona interesada prevista en el art. 5 undecies.1 Dos. Asimismo, la toma en consideración de tal situación económica se separa de los elementos que, en sentido estricto, debieran ser los únicos orientadores de la fijación de la cuantía, como expresa el mismo art 5 undecies.1 Dos: «la gravedad, antecedentes y circunstancias de los hechos cometidos».

Tomando esto en consideración, se sugiere que se valore la sustitución de la fórmula de fijación de las sanciones.

El art. 5 octies. Cinco prevé la detención en el acto en el supuesto de que los hechos llegaran a constituir delito. En tanto en cuanto no se recoge ninguna matización, esto puede suscitar problemas de encaje con la LECrim, que para el caso de los delitos leves solo permite la detención en supuestos de personas carezcan de domicilio conocido y no den garantías suficientes a juicio de la autoridad o agente que la practique (art. 190.2 ALECrím, en términos análogos al vigente 495 LECrim). Esta discordancia pudiera llevar a entender, erróneamente, que el EOMF habilita la detención del autor de un delito leve en todo caso, más allá de las previsiones ordinarias de la ley rituaría, si el delito deriva de la actuación en actos y procedimientos dirigidos por el Ministerio Fiscal.

Por ello, se sugiere la inclusión de la matización pertinente, que ajuste la detención del art. 5 octies. Cinco al régimen general:



Cinco. Cuando los hechos llegaren a constituir delito, sus autores serán detenidos en el acto en los términos previstos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y puestos a disposición del Fiscal competente.

Apartado siete del artículo único ALEOMF (art. 8 EOMF)

El art. 8 ALEOMF modifica en profundidad la regulación de las relaciones y comunicaciones entre el Fiscal General del Estado y el Gobierno de España. La propuesta de regulación incorporada al ALEOMF se caracteriza por lo siguiente:

- i) Circunscribe la posibilidad de que el Gobierno interese del Fiscal General del Estado alguna actuación a las que resulten «pertinentes en orden a la defensa del interés público». Se expresa, a renglón seguido, que la persona titular de la Fiscalía General del Estado podrá decidir atender dicha solicitud con plena autonomía.
- ii) Prohíbe de forma expresa que el Gobierno pueda interesar que el Ministerio Fiscal promueva actuaciones en relación con procedimientos concretos.
- iii) Introduce la obligación de que las comunicaciones entre el Gobierno y el Ministerio Fiscal se realicen por escrito y sean publicadas.
- iv) Exige que el Fiscal General del Estado dé cuenta de dichas comunicaciones a la Junta de Fiscales de Sala al objeto de recabar su parecer antes de resolver lo procedente.

La reforma impulsada por el prelegislador se hace eco de los estándares europeos y de las recomendaciones formuladas al Estado español por diferentes organismos internacionales al objeto de reforzar la «independencia externa» del Ministerio Fiscal.



En primer lugar, se acomoda a los estándares promulgados por la Comisión de Venecia [Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II- El Ministerio Público. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85ª reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010)]:

43. Es importante precisar qué aspectos de la labor del fiscal deben realizarse, o no, independientemente. El elemento crucial parece ser el siguiente: la decisión de emprender o no acciones judiciales debería incumbir únicamente al Ministerio Público y no al poder ejecutivo o al poder legislativo. Sin embargo, la formulación de la política en materia de acciones judiciales (por ejemplo, concediendo prioridad a determinados tipos de caos, plazos, cooperación más estrecha con otros órganos, etc.) parece ser un ámbito en el cual el Parlamento y el Ministerio de Justicia o el gobierno pueden, acertadamente, desempeñar un papel decisivo.

En definitiva, de acuerdo con las directrices de la Comisión de Venecia, debe admitirse que el Gobierno pueda interesar del Ministerio Fiscal la práctica de determinadas actuaciones dirigidas a lograr la consecución de una política criminal unitaria. Actuaciones que, a la vista de la antecitada prohibición de instar una concreta intervención en los procedimientos, en la práctica únicamente deberá circunscribirse a la promulgación de instrucciones generales. Opción que, por lo demás, resulta compatible con lo señalado en la exposición de motivos del ALECrim sobre esta cuestión, en cuyo apartado XXV se afirma que los fiscales deben actuar «de acuerdo con las instrucciones generales de política criminal, establecidas desde la Fiscalía». Posibilidad que se verá acentuada con la introducción de criterios de oportunidad reglada.

No en vano, la Comisión de Venecia señala lo siguiente de interés:

30. Por su naturaleza, la independencia del Ministerio Público difiere de la de los jueces. El principal elemento de esta independencia "externa" del Ministerio Público o del Fiscal general es la imposibilidad de que el poder ejecutivo dé instrucciones al Fiscal General y, por supuesto, directamente a cualquier otro fiscal en los casos individuales. Las instrucciones generales, por ejemplo, de emprender acciones



judiciales de una manera más severa o con mayor celeridad, parecen plantear menos problemas. Estas instrucciones pueden considerarse un aspecto de la política que puede establecer de manera apropiada el Parlamento o el Gobierno.

Por lo demás, la nueva regulación parece ofrecer adecuado cumplimiento a las recomendaciones formuladas por el GRECO en el informe de evaluación de España, de diciembre de 2013, aprobado en su 62.^a Reunión Plenaria (Cuarta Ronda de Evaluación: Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales):

129. Se expresaron dudas en cuanto a la posibilidad establecida por la ley de que el Gobierno pida al Fiscal General que informe sobre casos específicos que estén siendo enjuiciados. Aunque se dijo que esta posibilidad no plantea problemas en la práctica: el tipo de informe que se pedía era más de carácter general, y un fiscal podía en cualquier caso negarse a revelar información sobre un caso individual. Muchos indicaron que la ley debería definir mejor el proceso por el que se estructura esta comunicación, entre el Fiscal general y el Gobierno mediante el Ministerio de Justicia. A juicio del EEG, es esencial que la comunicación entre el Fiscal General y el Gobierno se haga de una forma transparente, por escrito y publicada de forma adecuada, sujeto a la posibilidad de demorar la publicación cuando sea necesario a fin de proteger los intereses de la Justicia, por ejemplo, cuando la publicación pueda interferir en el derecho del acusado a un juicio justo.

Asimismo, la regulación contenida en el apartado 2 del art. 9 ALEOMF también parece dar oportuno cumplimiento a las observaciones efectuadas por el CGPJ en el informe al ALECRIM:

El EOMF no contiene una prohibición expresa y taxativa de dirigir al Fiscal General del Estado órdenes, instrucciones o indicaciones de ningún tipo. El RFE sí contiene una prohibición en tal sentido, referida a todos los integrantes de la Fiscalía Europea y, a su cabeza, al Fiscal General Europeo. El artículo 55 EOMF contiene una prohibición general en ese sentido, pero dirigida a todos los fiscales y no específica y expresamente al Fiscal General del Estado. En la línea de las recomendaciones del GRECO, el régimen de relaciones entre el Ministerio Fiscal con los poderes



públicos debería estar encabezado por una prohibición de tal jaez en relación con el Fiscal General del Estado.

Apartado ocho del artículo único ALEOMF (art. 9 EOMF)

Se modifica el apartado 1 del art. 9 EOMF al objeto de precisar que la memoria anual sobre la actividad del Ministerio Fiscal «será presentada por el Fiscal General del Estado al Congreso de los Diputados en el período ordinario de sesiones más próximo a su presentación pública».

Nada se opone a esta modificación a fin de clarificar la Cámara ante la que el Fiscal General del Estado deberá comparecer.

Más relevante se antoja la modificación del apartado 2 del art. 9 EOMF, que introduce importantes restricciones en relación con las comunicaciones entre el Gobierno y el Fiscal General del Estado:

- i) Se suprime la posibilidad de que el Fiscal General del Estado sea llamado a comparecer ante el Consejo de Ministros.
- ii) Se prohíbe que el Fiscal General del Estado informe al Gobierno sobre el curso o estado de procedimientos concretos.
- iii) Las posibilidades de que el Gobierno recabe información del Fiscal General del Estado se circunscriben «al funcionamiento, en general, de la Administración de Justicia».

Estas modificaciones se valoran positivamente, pues contribuyen a reforzar la «independencia externa» del Ministerio Fiscal, reconduciendo las comunicaciones entre el Gobierno y el Fiscal General del Estado al ámbito de la colaboración institucional ordinaria.

Recuérdese, por otro lado, que, de conformidad con el apartado 2 del art. 8 ALEOMF, todas las comunicaciones entre el Gobierno y el Ministerio Fiscal serán



escritas y deberán ser publicadas y registrarse en el soporte que se determine reglamentariamente.

En opinión del Consejo Fiscal, se ofrece así perfecto cumplimiento a las recomendaciones formuladas por el GRECO a propósito de las comunicaciones entre el Gobierno y el Ministerio Fiscal en el informe de evaluación de España, de diciembre de 2013, aprobado en su 62.^a Reunión Plenaria (Cuarta Ronda de Evaluación: Prevención de la corrupción).

Asimismo, la regulación contenida en el apartado 2 del art. 9 ALEOMF también parece dar oportuno cumplimiento a las observaciones efectuadas por el CGPJ en el informe al ALECRIM:

Y también en línea con las recomendaciones del GRECO, el régimen de comunicaciones entre el Fiscal general del Estado y el Gobierno (artículo 9.2 EOMF) debe circunscribirse a aquellos asuntos en que la comunicación resulte justificada por razones de interés general, expresamente invocadas por el Gobierno, que han de quedar registradas por escrito y estar sujetas a un régimen adecuado de publicidad, debiendo desaparecer la posibilidad, ya contemplada en la actualidad con carácter excepcional, de que el Fiscal General del Estado sea llamado a informar al Consejo de Ministros.

En todo caso, respecto al párrafo segundo de este apartado, dado que se limita a referir que «En ningún caso podrá informar al Gobierno de los concretos procedimientos de que conozca» —con omisión de los sujetos de la proposición principal y la subordinada—, puede resultar oportuno precisar con mayor claridad la extensión del precepto, entendiendo que el conocimiento viene referido al Ministerio Fiscal. Así, se sugiere como redacción alternativa del art. 9.2 ALEOMF la siguiente:

2. El Fiscal General del Estado informará al Gobierno, cuando éste lo interese sobre el funcionamiento, en general, de la Administración de Justicia.



En ningún caso podrá informar al Gobierno de los concretos procedimientos de que conozca el Ministerio Fiscal.

Apartado nueve del artículo único ALEOMF (art. 10 EOMF)

Señala el art. 76 CE que «el Congreso y el Senado y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público».

De conformidad con la doctrina y la jurisprudencia, ello implica que el objeto de las comisiones de investigación no queda constitucionalmente limitado a la acción del Gobierno. Por el contrario, las Cámaras se encuentran legitimadas, con carácter general para ocuparse, a través de dichas comisiones, de cualquier cuestión con relevancia pública. Existe asimismo consenso acerca de que la finalidad de dichas comisiones debe ser investigar la existencia de posibles responsabilidades políticas y no, por el contrario, las eventuales responsabilidades jurídicas en que pudieran haber incurrido autoridades, funcionarios públicos o cualquier otro ciudadano.

A pesar de la aparente amplitud con la que el art. 76 CE formula el objeto de dichas comisiones (*cualquier asunto de interés público*), lo cierto es que su actividad encuentra un claro límite en el art. 117 CE. Cualquiera que sea la naturaleza que se atribuya a las comisiones de investigación y cualesquiera que sean los fines y facultades que se les concedan, resulta notorio que las mismas no pueden invadir el ámbito de actuación del Poder Judicial, integrado por jueces, magistrados y fiscales (arts. 117 y 124 CE).

A propósito de este particular, la STC 133/2018, de 13 de diciembre, concluía que «la actividad parlamentaria de investigación, ya se conciba, en un debate doctrinal que dista de ser pacífico, como instrumental de la función de control político, como mecanismo de información, como una facultad de carácter polivalente, o, en fin, como una función autónoma, es una actividad de naturaleza



estrictamente política, que en modo alguno puede ser reputada o calificada como jurisdiccional (ATC 664/1984, FJ 1). La separación entre una y otra, cualquiera que sea la Cámara en la que se desarrolle, se deduce con nitidez del artículo 117.3 CE, que con carácter exclusivo reserva el ejercicio de la función jurisdiccional a los jueces y tribunales. [...] Sentada la naturaleza no jurisdiccional de la actividad parlamentaria investigadora, ha de añadirse que tampoco las Cámaras son titulares en el ejercicio de esta actividad de la otra manifestación del *ius puniendi* del Estado, cual es la potestad administrativa sancionadora [...] En efecto, las Cámaras, que sí cuentan con potestad disciplinaria *ad intra*, carecen en el desempeño de aquella actividad de facultades directamente sancionadoras y, en consecuencia, no pueden adoptar decisiones de carácter sancionador en relación ni con el objeto ni con los sujetos de la investigación. En consonancia con su naturaleza política, las Cámaras en el ejercicio de sus facultades de investigación, “emiten, como les es propio, juicios de oportunidad política que, por muy sólidos y fundados que resulten carecen jurídicamente de idoneidad para suplir la convicción de certeza que sólo el proceso judicial garantiza” (STC 46/2011, de 15 de febrero, FJ 2). Así pues, sus decisiones adoptadas libremente, responden a una valoración con arreglo a criterios políticos o de oportunidad de los hechos investigados y de las actuaciones de los sujetos responsables y carecen de efectos jurídicos (STC 39/2008, de 10 de marzo, FJ 7). [...] En atención a su naturaleza es evidente que excede del marco propio de la actividad parlamentaria no sólo, como es obvio, cualquier posible calificación jurídica de eventuales actos o conductas punibles, sino también su imputación o atribución individualizada a los sujetos a los que pudiera alcanzar la investigación. [...] Aquella calificación y estas imputaciones o determinaciones, en definitiva, la atribución de comportamientos ilícitos merecedores de pena o sanción, están reservadas en nuestro ordenamiento a los órganos que tienen encomendado el ejercicio del *ius puniendi* del Estado, que puede manifestarse de manera constitucionalmente legítima tanto a través del derecho penal como del derecho administrativo sancionador».



La investigación política de un determinado asunto exige de una particular cautela en aquellos supuestos en los que de forma paralela se hubieran incoado investigaciones judiciales o fiscales sobre asuntos relacionados con el objeto de las comisiones de investigación. En tales supuestos, el Tribunal Constitucional ha precisado que los límites de carácter objetivo, material o competencial que resultan de la interpretación lógico-sistemática de los arts. 76.1 y 117 CE se proyectan, asimismo, sobre el deber de colaboración contemplado en el art. 76.2 CE.

En palabras de la STC 77/2023, de 2 de junio, «por más que la Constitución [...] no impida la coexistencia de la investigación política y la judicial dicha previsión no altera en modo alguno las funciones que la Constitución atribuye al Poder Judicial y a los Parlamentos respectivamente [...] los límites antes referidos a la coexistencia de la investigación judicial penal están en perfecta sintonía, no solo con la división de poderes a la que se ha aludido, sino también con la necesidad de preservar los derechos fundamentales de los ciudadanos. La disposición contenida en el art. 76 CE -las conclusiones de la comisión no serán vinculantes para los tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales [...] constituye una exigencia o una consecuencia derivada de los derechos fundamentales consagradas en el art. 24 CE, que debe desplegar toda su eficacia en el proceso judicial. Dicha exigencia puede verse comprometida cuando, coexistiendo ambas investigaciones y produciéndose una coincidencia entre el objeto y el sujeto de la investigación, la labor indagatoria de la comisión parlamentaria se orienta, desde una óptica netamente criminalística, a determinar si la conducta investigada reúne los elementos propios de un delito y si la persona investigada ha participado en ella a título de autora, coautora o cómplice, produciéndose una conmixión de funciones que, como se ha dicho, está constitucionalmente vedada. [...] estos límites se proyectan también sobre el deber de colaboración al que se refiere el art. 76.2 CE, que establece la obligatoriedad de comparecer a requerimiento de las Cámaras, reservando a la ley las sanciones que dicho incumplimiento lleve aparejado, deber que debe circunscribirse únicamente a aquellas cuestiones que la investigación parlamentaria puede tener por objeto.



[...] Si, como se ha expuesto, constituye una extralimitación de la Cámara imputar actuaciones ilícitas desde el punto de vista penal de forma individualizada, deberá tener la misma consideración la indagación parlamentaria orientada a dilucidar unos hechos que, por su carácter eventualmente delictivo, están siendo objeto de enjuiciamiento criminal».

En línea con lo anterior, se valoran positivamente las modificaciones que se introducen en el art. 10 ALEOMF a fin de delimitar con mayor precisión los términos en los que deba producirse la colaboración entre las Cortes Generales y el Ministerio Fiscal. En particular, por lo que se refiere a la prohibición de que los miembros del Ministerio Público informen de los concretos asuntos en los que intervenga o haya intervenido el Ministerio Fiscal. Previsión a través de la que se preservan los derechos de los justiciables, se garantiza la coherencia interna con el deber de reserva regulado en el art. 50 EOMF y se contribuye a reducir el riesgo de instrumentalización de la Fiscalía con motivaciones políticas.

Las anteriores consideraciones a propósito de la valoración que merecen a este Consejo Fiscal los arts. 9 y 10 ALEOMF resultan perfectamente extrapolables a la regulación contenida en el art. 11 ALEOMF acerca de la relación entre el Gobierno de las Comunidades Autónomas, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y el Ministerio Fiscal.

Apartado once del artículo único ALEOMF (art. 12 EOMF)

El ALEOMF introduce una nueva letra o) en el art. 12 EOMF al objeto de incorporar al Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria en el elenco de órganos del Ministerio Fiscal.

Corresponde al Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria la incoación, tramitación y propuesta de resolución de los expedientes disciplinarios por hechos presuntamente susceptibles de responsabilidad disciplinaria (arts. 154 y 180 RMF).



Se considera que dicha modificación contribuye a reforzar la «independencia interna» del Ministerio Fiscal, pues refuerza la relevancia de la figura del Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria y, con ello, su estatus de independencia frente al resto de órganos del Ministerio Fiscal.

No en vano, el apartado 2 del art. 180 RMF precisa que, en el ejercicio de sus funciones, el Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria «no podrá recibir de sus superiores jerárquicos órdenes o instrucciones particulares que se refieran al objeto, los sujetos, la tramitación o cualquier otro aspecto de su actuación que pueda afectar a las resoluciones o decisiones que deba adoptar, o condicionar su actuación de cualquier modo».

El Consejo Fiscal Sugiere la modificación del mandato a 5 años prorrogables, así como incluir al Fiscal promotor en los arts. 36.1, 37.1 y 41.1 EOMF, es decir configurarlo con el mismo régimen que el resto de los Fiscales de Sala.

Apartado doce del artículo único ALEOMF (art. 13 EOMF)

El texto prelegislativo modifica el párrafo primero del apartado 2 del art. 13 EOMF al objeto de suprimir la figura del Teniente Fiscal de la Inspección Fiscal.

Dicha modificación se valora negativamente, dada la naturaleza y relevantes funciones desempeñadas por la Inspección Fiscal, por lo que se considera imprescindible que dicho órgano cuente con la figura del Teniente Fiscal.

Debe recordarse que la figura del Teniente Fiscal es particularmente relevante en un órgano en el que, fruto de sus singulares funciones, resulta usual el desplazamiento de los diversos fiscales de la Inspección Fiscal, incluida su jefatura, por todo el territorio nacional.

En definitiva, parece fundamental que la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado cuente con un Teniente Fiscal que, además de poder desarrollar las



concretas funciones de dirección y coordinación que le sean encomendadas por la jefatura de la Inspección Fiscal, pueda sustituir a esta siempre que sea necesario. Con ello se garantiza, asimismo, que la Inspección Fiscal no quede paralizada ante contingencias o eventualidades de carácter personal que pueda sufrir el Fiscal Jefe de la Inspección Fiscal.

Asimismo, esta modificación es contradictoria con lo preceptuado en el art. 34 ALEOMF por el que se modifica el art. 36.2 EOMF, que sí prevé la figura del Teniente Fiscal de la Inspección Fiscal de forma expresa. Por la Inspección Fiscal se introduce la necesidad de que conste expresamente la exigencia de una antigüedad de 15 para poder ser nombrado Teniente Fiscal de la Inspección Fiscal, lo que se asume por los firmantes y el Consejo Fiscal.

El extremo anterior, unido a la ausencia de referencias sobre este particular en la exposición de motivos, permiten vislumbrar que la no incorporación de la figura del Teniente Fiscal de la Inspección Fiscal pudiera tratarse de un mero error material en el proyectado art. 13.2 EOMF.

Se valora de forma positiva el hecho de introducir en el apartado 2 del art. 13 EOMF la necesidad de que la Sección Permanente de Valoración de la Inspección Fiscal se regule reglamentariamente. Dicho extremo contribuirá, a buen seguro, a mejorar el análisis del mérito y capacidad de los fiscales, garantizando una mejor selección de los candidatos que se postulen para aquellos cargos designados mediante nombramiento discrecional.

Asimismo, resulta lógico pensar que de ese modo se logrará mayor transparencia y garantías a la actuación realizada por quienes integren dicha Sección Permanente de Valoración.

La modificación por el texto prelegislativo del párrafo segundo del apartado 3 del art. 13 EOMF no puede contar con un análisis favorable por parte del Consejo Fiscal.



El vigente art. 13.3, párrafo segundo, EOMF señala que «la Secretaría Técnica colaborará en la planificación de la formación de los miembros de la carrera fiscal cuya competencia corresponde al Centro de Estudios Jurídicos».

La necesidad de reforzar la autonomía formativa del Ministerio Fiscal, como órgano de relevancia constitucional, se vio plasmada en el Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos, aprobado mediante Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, cuando se reforzó la autonomía funcional del Ministerio Fiscal, en coherencia con lo establecido en el art. 2 EOMF.

Tal y como dispone el preámbulo del Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos, «se consigue [...] la participación de la Fiscalía General del Estado en la formación de los fiscales, como demanda el GRECO para potenciar la autonomía funcional del Ministerio Fiscal, dada la singularidad presupuestaria que tiene la formación de este colectivo dentro del presupuesto del Centro de Estudios Jurídicos».

En este sentido, el art. 1.3 del Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, señala que, en el ámbito de la formación de los miembros de la carrera fiscal, las competencias sobre dirección estratégica, evaluación y control de los resultados de su actividad se ejercen previa propuesta de la Fiscalía General del Estado.

En consecuencia, corresponde al Centro de Estudios Jurídicos, en colaboración con la Fiscalía General del Estado, la organización y gestión de los cursos selectivos para el acceso a la carrera fiscal de acuerdo con los planes de formación elaborados por la Fiscalía General del Estado; así como la organización y gestión de la formación continuada y la promoción y realización de estudios, investigaciones, publicaciones, seminarios y otras actividades que puedan contribuir a mejorar la formación de los miembros de la carrera fiscal, de conformidad con los planes estratégicos elaborados por la Fiscalía General del Estado. En definitiva, tanto en formación inicial como continuada, la ejecución de tales planes y la organización y gestión de los cursos de formación corresponde



al CEJ en colaboración con la Fiscalía General del Estado (arts. 1.3; 2.2; 3.1.a; y 3.1.d del Real Decreto 312/2019).

Una de las finalidades que se resaltan en la exposición de motivos del ALEOMF es la de la reforzar la autonomía funcional del Ministerio Fiscal. Sin embargo, el proyectado párrafo segundo del art. 13.3 EOMF señala, en clara contradicción con esta finalidad y con los postulados del Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, que «la Secretaría Técnica en colaboración con el Centro de Estudios Jurídicos, elaborará la propuesta de planificación docente de la formación inicial y continuada de los miembros de la carrera fiscal».

De una lectura del precepto proyectado se deduce que se trata de una competencia que, en realidad, se configura como colaborativa, en el sentido de que intervienen diversas instancias como la Fiscalía General del Estado —a través de la Secretaría Técnica—, el CEJ y el Ministerio de Justicia, con una difusa distribución de funciones entre ellas que, en todo caso, tiene un marcado carácter preeminente la Fiscalía General del Estado.

Lejos de avanzar en la autonomía funcional del Ministerio Fiscal, el texto prelegislativo se aparta de las recomendaciones del GRECO y de los avances obtenidos en materia de formación con el Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, que atribuyó a la Secretaría Técnica, en exclusividad, la función de planificación y dirección estratégica de la formación inicial y continuada de la carrera fiscal. A tal efecto se propone suprimir la referencia «en colaboración con el Centro de Estudios Jurídicos».

En este sentido, la Fiscalía General del Estado, como órgano directivo del Ministerio Fiscal (art. 13.1 EOMF) bajo la jefatura superior del Fiscal General del Estado (art. 22.1 EOMF) debe poder decidir, como órgano independiente y no en colaboración con el Centro de Estudios Jurídicos, dependiente del Ministerio de Justicia, sobre los objetivos y contenidos formativos de los miembros de la institución, o de aquellos que aspiran a su ingreso, promoviendo así la excelencia



profesional indispensable para el adecuado ejercicio de sus funciones. Se trata de fijar los criterios para determinar en qué y para qué se forman los fiscales, con una programación nacional y territorial coordinada que establezca prioridades, y que aborde en varias y sucesivas etapas las necesidades formativas en función de factores como la evolución de la delincuencia o de las reformas legales. Con ello se podrá atender con la suficiente flexibilidad los requerimientos funcionales generales o especializados allá donde existan en cada momento. Del mismo modo, se debe contar con mecanismos específicos de evaluación de los integrantes del Ministerio Fiscal, asegurando así la necesaria acreditación cualitativa de los mismos.

En definitiva, la Fiscalía General del Estado debe fijar, en exclusividad y sin la intervención de ninguna otra institución, las líneas estratégicas para promover que todos sus componentes y quienes aspiran a serlo estén en condiciones de responder al desafío que supone el vigente marco funcional del Ministerio Fiscal.

En consecuencia, el Consejo Fiscal debe mostrar su posición claramente contraria a la proyectada redacción del art. 13.3, párrafo segundo, EOMF.

Por lo demás, se valora positivamente la modificación del apartado 3 del art. 13 EOMF al objeto de precisar las competencias de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, colmando con ello la parca e insuficiente regulación actualmente existente. Reforma que, por lo demás, es respetuosa con la doctrina de la Fiscalía General del Estado.

Por último, se sugiere, por análogas razones a las anteriormente expuestas acerca de la Inspección Fiscal, la creación de la figura del Teniente Fiscal de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado.

A tal efecto, se sugiere que se ofrezca nueva redacción al art. 13.4 EOMF en el siguiente sentido:



4. La Unidad de Apoyo será dirigida por un Fiscal Jefe y estará integrada por un Teniente Fiscal y los fiscales que se determinen en plantilla. Para el cumplimiento de sus funciones podrán ser adscritos a la Unidad de Apoyo funcionarios de la Administración General del Estado y de la Administración de Justicia, en el número que igualmente se determine en plantilla, quedando en todo caso en servicio activo en sus cuerpos de origen. Su función será realizar labores de asistencia a la Fiscalía General del Estado en materia de:

- a) Representación institucional y relaciones con los poderes públicos.*
- b) Comunicación, relaciones con los medios y gestión de la atención al ciudadano.*
- c) Análisis y evaluación de las propuestas relativas a necesidades de organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal en materia de estadística, informática, personal, medios materiales, información y documentación.*
- d) En general, aquellas funciones de asistencia o apoyo al Fiscal General del Estado, a los Fiscales de Sala adscritos a la Fiscalía General del Estado, al Consejo Fiscal y a la Junta de Fiscales de Sala que no correspondan a la Inspección o a la Secretaría Técnica.*

Apartado trece del artículo único ALEOMF (art. 14 EOMF)

La reforma proyectada por el ALEOMF introduce modificaciones que afectan a la naturaleza y funciones del Consejo Fiscal.

A) Se modifica el apartado 1 del art. 14 EOMF al objeto de precisar que el Consejo Fiscal es un «órgano de asesoramiento y consulta del Fiscal General del Estado».

La delimitación de la naturaleza del Consejo Fiscal que se efectúa por el ALEOMF resulta plenamente respetuosa con la jurisprudencia.

Así, por ejemplo, la STS (Sala Tercera) de 13 de abril de 1998 (rec. 454/1997), precisa lo siguiente:



De las referidas competencias de uno y otro Órgano del Ministerio Fiscal se deduce que, mientras el Fiscal General del Estado es el Jefe Superior del Ministerio Fiscal con funciones de dirección, ejecución e inspección en el orden interno de esta Institución, el Consejo Fiscal tiene atribuidas, fundamentalmente, funciones de asesoramiento y asistencia de aquél, además de la elaboración de los criterios generales para asegurar la unidad de actuación de dicha Institución, además de la elaboración de los criterios generales para asegurar la unidad de actuación de dicha Institución, en lo referente a la estructura y funcionamiento de sus órganos, y la resolución de los recursos interpuestos contra las resoluciones dictadas por los Fiscales Jefes en los expedientes disciplinarios, y, por consiguiente, el Consejo Fiscal, como tal órgano de asesoramiento y asistencia, carece de responsabilidad alguna y sus vocales no tienen otra que la prevista para los demás miembros de la Carrera Fiscal por el Capítulo VII del Título III del propio Estatuto. [...]

Del contexto de la norma, cuya exégesis realizamos, se deduce que los informes emitidos por el Consejo Fiscal no son vinculantes, salvo cuando de traslado forzoso o de separación del servicio se trata, supuestos ambos en que los derechos de la persona y el principio de legalidad exigen una eficaz salvaguarda [...]

En definitiva, y en lo que a efectos de la interpretación de las facultades o atribuciones de uno y otro órgano del Ministerio Fiscal ahora interesa, el vigente Estatuto Orgánico mantiene la Jefatura del Ministerio Fiscal en el Fiscal General del Estado y el carácter de órgano de asistencia y asesoramiento de éste del Consejo Fiscal, aunque la composición de dicho Consejo se haya ampliado con la entrada de miembros elegidos por los propios Fiscales de carrera.

En similar sentido, la STS (Sala Tercera) de 8 de marzo de 2006 (rec. 58/2005), proclamó lo siguiente:

Esta Sala del Tribunal Supremo, en sentencia de fecha 18 de mayo de 2004 (recurso 206/2001, fundamento jurídico tercero), declaró que el único órgano constitucional del Ministerio Fiscal es el Fiscal general del Estado, mientras que el Consejo Fiscal se configura como órgano de asistencia y asesoramiento del Fiscal General del Estado (artículos 14 y 14 del Estatuto), y en la de 14 de octubre de 2003 (recurso 9/2001, fundamento jurídico quinto) se califica al Consejo Fiscal de "órgano representativo de la Carrera Fiscal y conocedor de sus miembros" [...]



La doctrina jurisprudencial, por consiguiente, al interpretar el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, ha definido el Consejo Fiscal como un órgano singular sin semejanza alguna con el órgano de Gobierno del Poder Judicial (artículo 122.2 de la Constitución) cuyos vocales del Consejo Fiscal continúan desempeñando su cometido como miembros del Ministerio Fiscal.

En definitiva, al abordar el análisis de la naturaleza del Consejo Fiscal, no puede perderse de vista que, de acuerdo con la configuración ofrecida por el EOMF y el RMF, se trata de un órgano de representación de la carrera fiscal de extracción corporativa, caracteres que lo convierten en un órgano que presenta claras y notables diferencias con el CGPJ [*vid.* SSTs (Sala Tercera) de 8 de marzo de 2006 (rec. 58/2005); de 30 de mayo de 2005 (rec. 146/2005, de 18 de mayo de 2004 (rec. 206/2001); de 14 de octubre de 2003 (rec. 9/2011); o los preámbulos del Real Decreto 232/2005, de 4 de marzo, *por el que se modifica el Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero, sobre constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal*, y de la Ley 14/2003, de 26 de mayo, *de modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*].

Estas características se ven reforzadas por su impronta asociativa, que, obviamente, condiciona, además de su naturaleza, el tipo de funciones susceptibles de atribución.

Nótese que la composición y configuración ofrecida por el ordenamiento jurídico a este órgano dista notablemente de los estándares europeos, que de forma generalizada recomiendan una composición más plural y democrática.

A propósito de esta cuestión, resultan particularmente interesantes las consideraciones efectuadas por la Comisión de Venecia [Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II- El Ministerio Público. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85.ª reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010)]:



64. Cada vez es más frecuente que los sistemas políticos de los Estados tengan un Consejo de Fiscales. Varios países han creado consejos de fiscales, pero no existe ninguna regla que lo exija.

65. Si su composición es equilibrada –si están integrados, por ejemplo, fiscales, abogados y miembros de la sociedad civil– y si son independientes de otros organismos estatales, estos consejos tienen la ventaja de poder ofrecer unos conocimientos técnicos valiosos en el marco del procedimiento de nombramiento o del procedimiento disciplinario, lo cual les protege en mayor o menor medida de toda influencia política. En función de su método de nombramiento, pueden ser una fuente de legitimidad democrática del sistema de enjuiciamiento. Cuando existen, además de participar en el nombramiento de los fiscales, suelen desempeñar asimismo un papel en materia de disciplina, inclusive en la revocación de los fiscales.

66. Cuando exista, el Consejo de Fiscales debería estar integrado por fiscales de todos los niveles, pero también por otros agentes, abogados o profesores de derecho, por ejemplo. Si son elegidos por el Parlamento, los miembros de este Consejo deberían ser elegidos por una mayoría cualificada. Si el Consejo de Fiscales y el Consejo Superior de la Magistratura son un único organismo, se debería garantizar que los jueces y los fiscales no puedan dar lugar a que el otro grupo se encuentre en minoría en los nombramientos y los procedimientos disciplinarios, ya que debido a su “función de enjuiciamiento” cotidiana, los fiscales corren el riesgo de tener una actitud diferente a la de los jueces ante la independencia de la justicia y, en particular, ante los procedimientos disciplinarios. En tales casos, el Consejo podría dividirse en dos cámaras, como en Francia, donde el Conseil supérieur de la magistrature tiene dos cámaras competentes, respectivamente, para los jueces y para los fiscales.

67. Así pues, las decisiones adoptadas por los Consejos de Fiscales pueden tener efectos diversos. Podrían tener un efecto directo en los fiscales, o simplemente tener un carácter consultivo, lo que lleva a su aplicación por el Ministerio de Justicia. Se debe preferir la primera solución, ya que evita la discrecionalidad del Ministerio y reduce las posibilidades de injerencia política en la carrera de los fiscales.



En similares términos se expresa el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos [vid. Opinion No. 18(2023) on Councils of Prosecutors as key bodies of prosecutorial self-governance]:

42. Donde existen Consejos de Fiscales, se pueden identificar dos modelos principales: uno en el que los fiscales constituyen la mayoría o la totalidad de la composición y otro en el que los fiscales no constituyen la mayoría.

43. Tanto el CCPE como la Comisión de Venecia subrayaron que la creación de un Consejo de Fiscales es un paso muy positivo hacia la despolitización del servicio de la Fiscalía, y por lo tanto es fundamental que se conciba como un órgano pluralista. Para garantizar la neutralidad de este órgano, debe estipularse claramente la independencia del Consejo y de sus miembros.

44. La Comisión de Venecia también señaló en particular que, si dichos Consejos están compuestos de forma equilibrada, por ejemplo, por fiscales, abogados y representantes de la sociedad civil, y son independientes de otros organismos estatales, tienen la ventaja de poder aportar valiosas aportaciones expertas en el proceso de nombramiento y disciplinario, protegiendo así a los fiscales de la influencia política.

45. La presencia y participación de miembros legos se considera una forma de promover y garantizar la verdadera independencia del sistema de la Fiscalía, al liberar al Consejo de cualquier interferencia política y reforzar su autonomía. Además, la membresía de fiscales legos refuerza la rendición de cuentas y la transparencia de la profesión fiscal y su apertura al público en general. [...]

47. La composición de los Consejos de Fiscales debe, según corresponda, reflejar la diversidad de los sistemas procesales y de la sociedad en general. Los miembros legos, al ser elegidos por el Parlamento, deben ser elegidos por mayoría cualificada para permitir la participación de la oposición. Sin embargo, en caso de no ser elegidos en la primera vuelta, pueden ser elegidos en la segunda vuelta por mayoría simple como mecanismo para evitar el bloqueo.

48. El Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) señaló que los futuros miembros del Consejo de la Judicatura no deben ser políticos en activo,



parlamentarios ni funcionarios del ejecutivo. El CCPE opina que debería adoptarse un enfoque similar en relación con los miembros de los Consejos de Fiscales.

Las anteriores consideraciones revelan que, sin perjuicio de la loable y relevante función institucional llamada a desempeñar por el Consejo Fiscal, en tanto siga configurándose como órgano de representación profesional de extracto corporativo, deberá circunscribir sus funciones al ejercicio de facultades consultivas. El Consejo Fiscal es la voz de la carrera fiscal, no menos que eso, pero tampoco más. De ahí que los intereses corporativos que representa no deban ser confundidos con los que persigue el Ministerio Fiscal con arreglo al art. 124 CE o, incluso, con el interés público.

Por lo demás, ese extracto corporativo se ve notablemente reforzado por la significativa presencia e influencia de las asociaciones profesionales de fiscales en su composición, cuya naturaleza y características será posteriormente examinada.

A diferencia de otros órganos del Ministerio Fiscal, como la Junta de Fiscales de Sala, el Consejo Fiscal no se erige en un órgano técnico cuyos miembros hayan sido designados exclusivamente por razones de mérito y capacidad. Su legitimidad, que en ningún caso desmerece frente a la de otros órganos, es de otro cariz.

En consecuencia, las concretas funciones que el Consejo Fiscal se encuentra llamado a desempeñar deben hallarse en consonancia con su naturaleza y configuración legal.

En el marco del Estado social y democrático de derecho proclamado por el art. 1.1 CE, las potestades administrativas deben ejercitarse en pro de la consecución de un concreto interés público previamente determinado por el ordenamiento jurídico. En palabras de la STC 235/2000, de 5 de octubre, «el servicio del interés público es la esencia y el fundamento del ejercicio de toda



potestad administrativa, con la consecuencia, en todo caso, de la eventual apreciación, con ocasión del oportuno control judicial ex art. 106 CE, del vicio de desviación de poder de constatarse una marginación indebida de los principios» (criterio también presente en la STC 177/2014, de 3 de noviembre).

Promoción del interés público que, como se dijo, no tiene por qué resultar en todo caso plenamente coincidente con el interés corporativo que defienden las asociaciones profesionales y los vocales electivos del Consejo Fiscal.

De ahí que, en tanto no se modifique su composición y configuración legal, el Consejo Fiscal deba circunscribir su actividad a servir de altavoz de la carrera fiscal ante la Fiscalía General del Estado, promoviendo ante el Fiscal General y las instituciones públicas los intereses profesionales de las y los fiscales.

Dicha circunstancia da cuenta de las razones por las que el concreto ejercicio de las competencias asesoras del Consejo Fiscal parece hacerse depender, aunque no se exprese abiertamente por el prelegislador, del tipo de potestad ejercida por el Fiscal General. Allí donde la actuación de este es estrictamente técnica, por tratarse de una potestad reglada, resulta lógico que la intervención del Consejo Fiscal no exista o se limite. Por el contrario, el prelegislador permite una intervención más amplia del Consejo Fiscal en aquellos casos en los que el Fiscal General del Estado ejerza facultades discrecionales.

Mientras que en el ejercicio de potestades regladas la decisión del órgano resulta obligada en presencia del supuesto de hecho que define la norma y el propio contenido de la decisión está previsto en la ley, en el ejercicio de potestades discrecionales existe un margen de apreciación con distintas opciones válidas en derecho. Asimismo, mientras que en el primer supuesto el control jurisdiccional se extiende sobre la totalidad de la actuación, en el segundo es más limitado y únicamente tiene por objeto los elementos reglados del acto discrecional [*vid.* STS (Sala 3ª) de 9 de julio de 2001; de 15 de enero de 2014; 880/2024, de 22 de mayo; 1593/2024, de 11 de octubre].



B) En el apartado uno del art. 14 EOMF se especifica que «la elección de los vocales del Consejo Fiscal se llevará a cabo por los miembros de la carrera fiscal en activo, mediante voto personal, igual, directo y secreto, sin que cada candidatura pueda proponer más de cinco candidatos».

Por lo que se refiere al modo de elección de los vocales, el prelegislador se limita a trasladar al EOMF las líneas maestras del régimen de elección actualmente vigente en el art. 14 del Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero, *sobre constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal*.

Por otro lado, se limita el número de candidatos que puede presentar cada candidatura. Opción legislativa controvertida, pero que, sin embargo, se valora favorablemente, pues en línea con las recomendaciones de la Comisión de Venecia y del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos se reputa idónea para lograr mayor pluralidad y reducir los intereses puramente asociativos.

C) Se añade un apartado 3 al art. 14 EOMF del siguiente tenor: «Los vocales electos del Consejo Fiscal, mientras permanezcan en tal condición, no podrán ser elegidos para desempeñar cargos de carácter discrecional en la carrera fiscal, salvo que la elección lo fuere para una renovación en el cargo que ostentaren».

Esta modificación se informa favorablemente, pues contribuye, sin duda, a reforzar la apariencia de imparcialidad del Consejo Fiscal, evitando suspicacias derivadas del vínculo personal existente entre los consejeros.

D) Se modifican las competencias del Consejo Fiscal que pasan de regularse en el apartado 4 del art. 14 EOMF a hacerlo en los apartados 5 y 6.

De la propuesta de modificación destaca la supresión de las siguientes competencias:



i) Elaborar los criterios generales en orden a asegurar la unidad de actuación del Ministerio Fiscal, en lo referente a la estructuración y funcionamiento de sus órganos (competencia que pasaría a ser ejercida por la Junta de Fiscales de Sala con arreglo al art. 15 EOMF).

ii) Resolver los expedientes disciplinarios y de mérito que sean de su competencia, así como apreciar las posibles incompatibilidades a que se refiere este Estatuto.

iii) Resolver los recursos interpuestos contra resoluciones dictadas en expedientes disciplinarios por los fiscales jefes de los distintos órganos del Ministerio Fiscal.

En estos dos últimos casos, el prelegislador no elimina la intervención del Consejo Fiscal, que pasa a ostentar facultades consultivas.

En sentido contrario, el ALEOMF atribuye nuevas competencias al Consejo Fiscal:

i) Resolver las solicitudes de amparo que formulen los fiscales que, en el ejercicio de sus funciones, se consideren perturbados en su autonomía por actos realizados por personas o instituciones ajenas al Ministerio Fiscal.

ii) Elaborar y actualizar los principios éticos de la carrera fiscal.

Las anteriores modificaciones se encuentran, asimismo, en consonancia con la nueva redacción ofrecida por el ALEOMF a los arts. 24, 40, 58 bis y 59 bis EOMF.

Reforma que se informa favorablemente por considerarla más ajustada a la naturaleza y configuración legal del Consejo Fiscal de conformidad con las manifestaciones anteriormente efectuadas.



Apartados catorce y quince del artículo único ALEOMF (arts. 19 y 20 EOMF)

El prelegislador modifica los arts. 19 y 20 EOMF al objeto de acomodar las competencias de la Fiscalía Antidroga, la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, los fiscales de sala coordinadores de las unidades especializadas y los fiscales de sala delegados al nuevo rol que el ALECrím atribuye al Ministerio Fiscal en el procedimiento penal. A tal efecto, se suprimen las actuales referencias a las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal que se contienen en los arts. 19 y 20 EOMF.

El ALEOMF no adapta los términos de los órganos judiciales a los que se refiere para determinar la competencia a los ya aprobados en la Ley de Eficiencia Procesal, conforme a la cual la Audiencia Nacional sería el Tribunal Central de Instancia y los Juzgados Centrales las secciones de este Tribunal. Por otro lado, en una redacción de cuestionable precisión, el art. 19.3 en el punto b) sustituye el término investigar por el de intervenir, lo que lleva a sugerir que sería preferible un tratamiento conjunto de los apartados a) y b). Esta misma desatención se advierte en el apartado d), que se refiere a la remisión condicional de las penas, un término desaparecido del Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal, por lo que se recomienda la adaptación a la nueva regulación, que habla de suspensión de penas privativas de libertad y no de remisión condicional.

Concordantemente, se propone que en la propuesta de redacción alternativa del art. 19.tres.a se sustituya la referencia a la Audiencia Nacional y los Juzgados Centrales de Instrucción por la del Tribunal Central de Instancia y los Juzgados Centrales las secciones de este Tribunal.

Si bien nada se opone a que el prelegislador proceda a adaptar el elenco de competencias atribuidas a los distintos órganos del Ministerio Fiscal al ALECrím, se propone completar la nueva regulación incorporando una referencia expresa a la posibilidad de que aquellos practiquen las diligencias extraprocesales contempladas en el apartado 1 del art. 5 ALEOMF.



A tal efecto, se propone la siguiente redacción alternativa:

Artículo diecinueve.

Uno. La Fiscalía de la Audiencia Nacional es competente para conocer de los asuntos que correspondan a dicho órgano judicial, con excepción de los que resulten atribuidos a otra Fiscalía Especial de acuerdo con las disposiciones de este Estatuto.

Dos. Son Fiscalías Especiales la Fiscalía Antidroga y la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada.

Tres. La Fiscalía Antidroga ejercerá las siguientes funciones:

a) Intervenir directamente, y practicar las diligencias extraprocesales a que se refiere el apartado primero del artículo quinto de la presente ley, en todos los procedimientos relativos al tráfico de drogas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, o blanqueo de capitales relacionado con dicho tráfico, que sean competencia de la Tribunal Central de Instancia y los Juzgados Centrales las secciones de este Tribunal conforme a los artículos 65 y 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

b) Coordinar las actuaciones de las distintas Fiscalías en orden a la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas y el blanqueo de capitales relacionado con dicho tráfico. Las Fiscalías de los Tribunales Militares colaborarán con la Fiscalía Antidroga en relación con los hechos cometidos en centros, establecimientos y unidades militares.

c) Colaborar con la autoridad judicial en el control del tratamiento de los drogodependientes a quienes se haya aplicado la remisión condicional, recibiendo los datos precisos de los centros acreditados que participen en dicho tratamiento.

Cuatro. La Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada intervendrá directamente en los procedimientos penales, y podrá practicar las diligencias extraprocesales a que se refiere el apartado primero del artículo quinto de la presente ley, siempre que se trate de supuestos de especial trascendencia, apreciada por el Fiscal General del Estado, en relación con:

- a) Delitos contra la Hacienda Pública, contra la seguridad social y de contrabando.*
- b) Delitos de prevaricación.*



- c) Delitos de abuso o uso indebido de información privilegiada.*
- d) Malversación de caudales públicos.*
- e) Fraudes y exacciones ilegales.*
- f) Delitos de tráfico de influencias.*
- g) Delitos de cohecho.*
- h) Negociación prohibida a los funcionarios.*
- i) Defraudaciones.*
- j) Insolvencias punibles.*
- k) Alteración de precios en concursos y subastas públicos.*
- l) Delitos relativos a la propiedad intelectual e industrial, al mercado y a los consumidores.*
- m) Delitos societarios.*
- n) Blanqueo de capitales y conductas afines a la receptación, salvo cuando por su relación con delitos de tráfico de drogas o de terrorismo corresponda conocer de dichas conductas a las otras Fiscalías Especiales.*
- ñ) Delitos de corrupción en transacciones comerciales internacionales.*
- o) Delitos de corrupción en el sector privado.*
- p) Delitos conexos con los anteriores.*
- q) La investigación de todo tipo de negocios jurídicos, transacciones o movimientos de bienes, valores o capitales, flujos económicos o activos patrimoniales, que indiciariamente aparezcan relacionados con la actividad de grupos delictivos organizados o con el aprovechamiento económico de actividades delictivas, así como de los delitos conexos o determinantes de tales actividades; salvo cuando por su relación con delitos de tráfico de drogas o de terrorismo corresponda conocer de dichas conductas a la Fiscalía Antidroga o a la de la Audiencia Nacional.*

Cinco. Cuando el número de procedimientos así lo aconseje, el Fiscal General del Estado podrá designar en cualquier Fiscalía uno o varios Fiscales Delegados de las Fiscalías Especiales, que se integrarán en éstas. Dicha designación se hará, oído el Consejo Fiscal, previo informe de los Fiscales Jefes de la Fiscalía Especial y la Fiscalía territorial correspondiente, entre los Fiscales de la plantilla de ésta última que lo soliciten, acreditando su especialización en la materia en los términos que reglamentariamente se establezcan. Cuando en la Fiscalía territorial exista una Sección especializada, constituida con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior, cuyo ámbito de actuación coincida total o parcialmente con la materia para la que



es competente la Fiscalía Especial, el Fiscal Delegado se integrará en dicha Sección.

El Fiscal Jefe de la Fiscalía Especial tendrá, con respecto a los Fiscales así designados y sólo en el ámbito específico de su competencia, las mismas facultades y deberes que corresponden a los Fiscales Jefes de los demás órganos del Ministerio Fiscal. Sin perjuicio de las Instrucciones que con carácter general pueda impartir el Fiscal General del Estado, el Decreto de nombramiento concretará las funciones y el ámbito de actuación de los Fiscales Delegados, especificando su grado de dedicación a los asuntos competencia de la Fiscalía Especial. En todo caso los Fiscales Delegados deberán informar de los asuntos de los que conozcan en su calidad de tales al Fiscal Jefe del órgano en que desempeñen sus funciones. Seis. Para su adecuado funcionamiento, se podrán adscribir a las Fiscalías Especiales unidades de Policía Judicial y cuantos profesionales y expertos sean necesarios para auxiliarlas de manera permanente u ocasional.

Artículo veinte.

Uno. En la Fiscalía General del Estado existirá un Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer, con categoría de Fiscal de Sala, que ejercerá las siguientes funciones:

- a) Intervenir directamente, y **practicar las diligencias extraprocesales a que se refiere el apartado primero del artículo quinto de la presente ley**, en aquellos procedimientos penales de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado, referentes a los delitos por actos de violencia de género y de violencia sexual comprendidos en el artículo 89.5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.*
- b) Intervenir, por delegación del Fiscal General del Estado, en los procesos civiles comprendidos en el artículo 89.6 y 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.*
- c) Supervisar y coordinar la actuación de las Secciones contra la Violencia sobre la Mujer, y recabar informes de las mismas, dando conocimiento al Fiscal Jefe de las Fiscalías en que se integren.*
- d) Coordinar los criterios de actuación de las diversas Fiscalías en materias de violencia de género y violencia sexual, para lo cual podrá proponer al Fiscal General del Estado la emisión de las correspondientes instrucciones.*
- e) Elaborar semestralmente, y presentar al Fiscal General del Estado, para su remisión a la Junta de Fiscales de Sala y al Consejo Fiscal, un informe sobre los*



procedimientos seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de violencia de género y violencia sexual.

Para su adecuada actuación se le adscribirán los profesionales y expertos que sean necesarios para auxiliarlo de manera permanente u ocasional.

Dos. En la Fiscalía General del Estado existirá un Fiscal contra los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales, con categoría de Fiscal de Sala, que ejercerá las siguientes funciones:

a) Intervenir, directamente o a través de instrucciones impartidas a los delegados, en aquellos procedimientos penales de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado, referentes a delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, los recursos naturales y el medio ambiente, la protección de la flora, fauna y animales domésticos, y los incendios forestales.

En relación con estos procedimientos, también podrá practicar, directamente o a través de las instrucciones impartidas a los delegados, las diligencias extraprocesales a que se refiere el apartado primero del artículo quinto de la presente ley.

b) Ejercitar la acción pública en cualquier tipo de procedimiento, directamente o a través de instrucciones impartidas a los delegados, cuando aquella venga prevista en las diferentes leyes y normas de carácter medioambiental, exigiendo las responsabilidades que procedan.

c) Supervisar y coordinar la actuación de las secciones especializadas de medio ambiente y recabar los informes oportunos, dirigiendo por delegación del Fiscal General del Estado la red de Fiscales de medio ambiente.

d) Coordinar las Fiscalías en materia de medio ambiente unificando los criterios de actuación, para lo cual podrá proponer al Fiscal General la emisión de las correspondientes instrucciones y reunir, cuando proceda, a los Fiscales integrantes de las secciones especializadas.

e) Elaborar anualmente y presentar al Fiscal General del Estado un informe sobre los procedimientos seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de medio ambiente, que será incorporado a la memoria anual presentada por el Fiscal General del Estado.



Para su adecuada actuación se le adscribirá una Unidad del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil, así como, en su caso, los efectivos necesarios del resto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que tengan competencias medioambientales, de conformidad con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Igualmente, podrán adscribirse los profesionales y expertos técnicos necesarios para auxiliarlo de manera permanente u ocasional. La Fiscalía podrá recabar el auxilio de los agentes forestales o ambientales de las administraciones públicas correspondientes, dentro de las funciones que estos colectivos tienen legalmente encomendadas.

Tres. En la Fiscalía General del Estado existirá un Fiscal contra los delitos de odio y discriminación, con categoría de Fiscal de Sala, que ejercerá las siguientes funciones:

a) Intervenir, directamente o a través de instrucciones impartidas a los delegados, en aquellos procedimientos penales de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado, referentes a los delitos cometidos por la pertenencia de la víctima a un determinado grupo social, según su edad, raza, sexo, orientación sexual, expresión o identidad de género, religión, etnia, nacionalidad, ideología, afiliación política, discapacidad o situación socioeconómica.

En relación con estos procedimientos, también podrá practicar, directamente o a través de las instrucciones impartidas a los delegados, las diligencias extraprocesales a que se refiere el apartado primero del artículo quinto de la presente ley.

b) Supervisar y coordinar la actuación de las Secciones contra los delitos de odio, y recabar informes de las mismas, dando conocimiento al Fiscal Jefe de las Fiscalías en que se integren.

c) Coordinar los criterios de actuación de las diversas Fiscalías en materia de delitos de odio y discriminación, para lo cual podrá proponer al Fiscal General del Estado la emisión de las correspondientes instrucciones.

d) Elaborar semestralmente, y presentar al Fiscal General del Estado, para su remisión a la Junta de Fiscales de Sala y al Consejo Fiscal, un informe sobre los procedimientos seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de delitos de odio y discriminación.

Para su adecuada actuación se le adscribirán los profesionales y expertos que sean necesarios para auxiliarlo de manera permanente u ocasional y actuará en



coordinación con las entidades, asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus finalidades la defensa y promoción de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación.

Cuatro. En la Fiscalía General del Estado existirá un Fiscal en materia de derechos humanos y memoria democrática, con la categoría de Fiscal de Sala, que ejercerá las siguientes funciones:

- a) Supervisar y coordinar la acción del Ministerio Fiscal en todos los procedimientos y actuaciones a que se refiere la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, dando conocimiento al Fiscal Jefe de las fiscalías correspondientes.*
- b) Representar a la persona titular de la Fiscalía General del Estado, por delegación de aquella, en todos los actos de reconocimiento a nuestra memoria democrática.*
- c) Intervenir en aquellos procedimientos penales de especial trascendencia apreciada por la persona titular de la Fiscalía General del Estado y ejercitar la acción pública en cualquier tipo de procedimiento, directamente o a través de instrucciones, exigiendo las responsabilidades que procedan, cuando se refieran a hechos que constituyan violaciones del Derecho Internacional de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, incluyendo los que tuvieron lugar con ocasión del golpe de Estado, la Guerra y la Dictadura. Así como facilitar y coordinar los instrumentos de cooperación internacional para la reparación de las víctimas.*

En relación con estos procedimientos, también podrá practicar, directamente o a través de las instrucciones impartidas a los delegados, las diligencias extraprocesales a que se refiere el apartado primero del artículo quinto de la presente ley.

- d) Representar a la Fiscalía General del Estado, por delegación de la persona titular de la misma, y relacionarse con el Defensor del Pueblo en los términos previstos en su normativa reguladora.*
- e) Coordinar las Fiscalías en materia de memoria democrática y derechos humanos, unificando los criterios de actuación, para lo cual podrá proponer a la persona titular de la Fiscalía General la emisión de las correspondientes instrucciones.*
- f) Representar a la Fiscalía General del Estado, por delegación de la persona titular de esta, y relacionarse con los Agentes del Reino de España ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de interpretación de la jurisprudencia del Tribunal, en especial en aquello que pudiera afectar a los recursos de revisión*



de sentencias derivados de sus resoluciones. Asimismo, será el cauce de coordinación entre la Fiscalía del Tribunal Supremo y la Fiscalía del Tribunal Constitucional y las unidades especializadas en materia de memoria democrática y derechos humanos.

g) Elaborar anualmente y presentar a la persona titular de la Fiscalía General del Estado un informe sobre las actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de memoria democrática y derechos humanos, que será incorporado a la memoria anual presentada por la Fiscalía General del Estado.

Cinco. Igualmente existirán, en la Fiscalía General del Estado, Fiscales de Sala Especialistas responsables de la coordinación y supervisión de la actividad del Ministerio Fiscal en materia de protección y reforma de menores, y en aquellas otras materias en que el Gobierno, a propuesta del Ministro de Justicia, oído el Fiscal General del Estado, y previo informe, en todo caso, del Consejo Fiscal, aprecie la necesidad de creación de dichas plazas. Los referidos Fiscales de Sala tendrán facultades y ejercerán funciones análogas a las previstas en los apartados anteriores de este artículo, en el ámbito de su respectiva especialidad, así como las que en su caso pueda delegarles el Fiscal General del Estado, todo ello sin perjuicio de las atribuciones de los Fiscales Jefes de los respectivos órganos territoriales.

Seis. En la Fiscalía General del Estado, de igual modo, existirá la Unidad de Protección de Datos que, respecto del tratamiento de datos con fines jurisdiccionales realizado por el Ministerio Fiscal, ejercerá con plena independencia y neutralidad las competencias y facultades que por la normativa de protección de datos corresponden a la autoridad de control de acuerdo con lo establecido en el artículo 236 octies de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y asumirá la condición de Delegado de Protección de Datos, en relación con el tratamiento de datos con fines no jurisdiccionales, una vez sea designado como tal por el Fiscal General del Estado. La Unidad de Protección de Datos deberá tener garantizada la dotación de los recursos necesarios para el adecuado desempeño de sus funciones. Su composición, organización y funcionamiento serán regulados reglamentariamente.

Siete. En la Fiscalía General del Estado existirá una Unidad de Cooperación Internacional que, además de otras funciones propias, asistirá al Fiscal General del Estado en las siguientes materias:



- a) Organización y soporte de la representación institucional del Ministerio Fiscal en el ámbito internacional y en el marco de las directrices de política exterior.*
- b) Coordinación, asistencia y apoyo a las actividades de cooperación internacional a través de la red de Fiscales de cooperación internacional.*
- c) Coordinación con Eurojust y otros órganos internacionales dedicados a la cooperación internacional.*
- d) Coordinación y control de la participación del Ministerio Fiscal en otras actividades de cooperación internacional.*
- e) Evaluación de la participación del Ministerio Fiscal en los programas y actividades de cooperación internacional.*

Por último, debe subrayarse lo que parece ser un error material en la delimitación de la competencia de la Fiscalía Especial Antidroga.

La referencia a la práctica de diligencias de investigación que se contiene en el actual art. 19.3 b) EOMF se sustituye por una notable ampliación de sus funciones:

- b) Intervenir directamente en los procedimientos penales respecto de aquellos hechos que presenten indicios de ser constitutivos de alguno de los delitos mencionados en el apartado anterior.*

Dicha modificación, además de resultar internamente contradictoria con el contenido del apartado 3, letra a), del art. 19 ALEOMF, y carecer de razonabilidad desde una perspectiva lógico-sistemático, resultaría de imposible realización, dada la actual estructura orgánica de esta Fiscalía Especial. En consecuencia, se propone su supresión.

Por otra parte, el anteproyecto se limita a adecuar las competencias de los Fiscales de Sala Coordinadores que ya existen actualmente en el EOMF: violencia sobre la mujer (20.1); ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales (20.2), contra los delitos de odio y discriminación (20.3), derechos humanos y memoria



democrática (20.4), protección y reforma de menores (20.5), cerrando la lista con una cláusula abierta que habla de «otras materias», donde atribuye a los Fiscales de Sala "funciones análogas a las previstas en los apartados anteriores". A este listado se añade en el ALEOMF la referencia a la Unidad de Cooperación Internacional y algunas de las funciones que le son encomendadas (20.7).

El Consejo Fiscal estima oportuno que la reforma estatutaria que se propone recoja de forma expresa las figuras de los demás Fiscales de Sala Coordinadores de las unidades especializadas de la Fiscalía General del Estado, definiendo las líneas generales de sus competencias. No existe fundamento para que solo unas unidades especializadas se encuentren cristalizadas en la norma legal mientras que otras, pese a su una consolidada labor de décadas, reciban tratamiento diferenciado.

Así, se propone que el art. 20 ALEOMF recoja de forma expresa la figura y ámbito funcional de los Fiscales de Sala Coordinadores de seguridad y salud en el trabajo (creada por RD 1552/2005, de 23 de diciembre, entonces como Fiscal de Sala Coordinador de siniestralidad laboral), seguridad vial (RD 709/2006, de 9 de junio), trata de personas y extranjería (RD 709/2006, de 9 de junio, entonces como Fiscal de Sala de Extranjería), criminalidad informática (RD 1735/2010, de 23 de diciembre), personas con discapacidad y mayores (RD 255/2019, de 12 de abril), delitos económicos (RD 1100/2024, de 29 de octubre) y delitos contra la Administración Pública (RD 1100/2024, de 29 de octubre).

Asimismo, pese a que el art. 20.7 AEOMF recoge la Unidad de Cooperación Internacional, también debería ampliarse este precepto a los efectos de completar las líneas generales competenciales del Fiscal de Sala Coordinador de cooperación internacional. En todo caso, se propone añadir que en cada una de las Fiscalías provinciales existirá una sección en materia de cooperación internacional penal, que asumirá la coordinación del Ministerio Fiscal en la cooperación judicial pasiva y activa en materia penal.



Apartados dieciséis y diecisiete del artículo único ALEOMF (arts. 21 bis y 21 ter EOMF)

El texto prelegislativo modifica diversos preceptos que tienen por objeto regular las relaciones entre el Ministerio Fiscal y la Fiscalía Europea.

Al margen de lo ya referido a propósito del apartado 2 del art. 4 EOMF, los arts. 16 y 17 ALEOMF modifican e introducen dos preceptos: los arts. 21 bis y 21 ter EOMF, que se acomodan a la regulación contenida en la Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, y al Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo de 12 de octubre de 2017, *por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea*.

Las modificaciones operadas en este punto se estiman adecuadas, pues contribuyen a clarificar la relación entre el Ministerio Fiscal y la Fiscalía Europea y, en gran parte, suponen la mera adaptación de la actual normativa al nuevo rol llamado a desempeñar por el Ministerio Fiscal en el proceso penal. La propuesta de modificación responde a los mismos principios informadores que inspiran la regulación actualmente vigente.

i) La rápida comunicación por parte de la Fiscalía Europea al Ministerio Fiscal de la decisión de ejercer o no ejercer su competencia resulta plenamente coherente con la regulación contenida en los arts. 20, 21, 107 y 112 de la LO 9/2021, de 1 de julio.

ii) La canalización de las comunicaciones entre ambas instituciones por conducto de la Fiscalía General del Estado constituye la regla general con arreglo a lo preceptuado en el art. 13.1 de la LO 9/2021, de 1 de julio (*Las comunicaciones de la Fiscalía Europea con el Ministerio Fiscal se canalizarán a través de la Fiscalía General del Estado*). Previsión que, asimismo, resulta coherente con los arts. 5, 20, 21, 22, 107, 108, 112 de la misma Ley.



iii) La atribución de la facultad para resolver las discrepancias que se susciten entre la Fiscalía Europea y la Fiscalía española se acomoda a lo previsto en el art. 9 de la LO 9/2021, de 1 de julio, y a las disposiciones del art. 25.6 del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo de 12 de octubre de 2017, *por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea*.

A tal efecto, se reputa acertada la necesidad de que el Fiscal General del Estado deba recabar, antes de resolver la discrepancia, informe de los fiscales responsables de la investigación, si fuera el caso, y que, en todo caso, deba oír previamente a la Junta de Fiscales de Sala.

Apartado dieciocho del artículo único ALEOMF (art. 22 EOMF)

Se modifica el apartado 5, letra a), del art. 22 EOMF al objeto de permitir que los fiscales pertenecientes a la tercera categoría puedan desarrollar funciones de visado e intervenir en los procedimientos ante el Tribunal del Jurado cuando concurren «circunstancias excepcionales apreciadas por la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado».

Reforma que se estima oportuna al objeto de dar solución a los problemas organizativos derivados de la implementación de la referida restricción operada por efecto de la disposición final 5.4 de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero.

Se matiza de ese modo, de una forma más razonable, la referida «prohibición» al objeto de paliar las carencias organizativas en las que actualmente se sitúan algunas fiscalías territoriales cuyas plantillas se encuentran conformadas en buena parte por fiscales de la tercera categoría. Asimismo, se ofrece de este modo solución a los problemas asociados a que en la actualidad las delegaciones provinciales de las especialidades puedan recaer en fiscales pertenecientes a la tercera categoría.



Apartado diecinueve del artículo único ALEOMF (art. 22 bis EOMF)

El prelegislador introduce un nuevo art. 22 bis EOMF al objeto de regular la competencia de las fiscalías para conocer de las investigaciones penales.

La regulación ofrecida a esta cuestión se encuentra claramente inspirada en los arts. 94 y 95 ALECrim, si bien parecen introducirse mejoras que se hallan en línea con las propuestas contenidas en el informe al ALECrim emitido en su día por el Consejo Fiscal.

El precepto analizado parece acomodar los criterios actualmente establecidos en el vigente art. 21 EOMF a las especificidades del nuevo procedimiento de investigación oficial de los delitos diseñado por el ALECrim.

La fiscalía competente, con carácter general, es aquella a la que corresponde actuar ante el tribunal de instancia competente para conocer de las actuaciones. Solución que se estima adecuada a fin de garantizar el derecho al juez natural predeterminado por la ley. En definitiva, el respeto por este derecho constitucional exige condicionar la competencia de la fiscalía a la de los órganos judiciales.

El precepto combina de una forma atinada criterios de competencia territorial y objetiva, acomodando adecuadamente las reglas competenciales a la estructura orgánica del Ministerio Fiscal. En nuestra opinión, el prelegislador logra conjugar con acierto la necesaria flexibilidad que exige la institución del Ministerio Fiscal con garantías de seguridad y certeza jurídica en aras de la efectiva implementación de los principios de especialización y eficacia.

Las excepciones a la regla general contenidas en el proyectado apartado 2 del art. 22 bis EOMF se reputan coherentes con el actual diseño del Ministerio Fiscal, y en concreto con las disposiciones contenidas en el art. 26 EOMF. No en vano, debe recordarse que el Ministerio Fiscal es único para todo el Estado (art. 20.1



EOMF) y se rige por el principio de unidad de actuación. Los principios orgánicos y funcionales que conforman la arquitectura de la Fiscalía (art. 124 CE) impiden articular una suerte de derecho al fiscal natural predeterminado por la ley. De ahí que sus miembros sean perfectamente intercambiables [ATS de 15 de marzo de 2005 (rec. 24/2005) y Circular de la FGE núm. 2/2022, de 20 de diciembre, *sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal*].

No obstante, dado que el art. 26 prevé que la designación por el Fiscal General del Estado para intervenir ante órganos jurisdiccionales precisa la audiencia del Consejo Fiscal, sin que tal previsión exista en el art. 22.bis.2 ALEOMF, a fin de asegurar la debida coherencia en el diseño y como garantía de transparencia, se estima oportuno incorporar expresamente esta audiencia también en los casos de designación excepcional para la investigación de los delitos. Así se sugiere como redacción alternativa del art. 22bis.2 EOMF:

Dos. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, cualquier órgano o miembro del Ministerio Fiscal podrá hacerse cargo de un procedimiento de investigación y de un procedimiento judicial, desde su inicio o en cualquier momento posterior, mediante designación del Fiscal General del Estado, de conformidad con el artículo 26.

Por otro lado, se sugiere modificar —como se detallará al analizar los apartados veintitrés a treinta del artículo único del ALEOMF— el apartado 3 del proyectado art. 22 bis EOMF en el siguiente sentido:

Las partes del procedimiento no podrán impugnar la designación del órgano o del Fiscal o Fiscales responsables de la investigación, sin perjuicio de las alegaciones que puedan realizar sobre la imparcialidad del Fiscal y de la posibilidad de proponer su recusación con arreglo a lo previsto en la presente ley.

También se valora de un modo favorable el régimen de resolución de discrepancias regulado en el apartado 4 del proyectado art. 22 bis EOMF.



En definitiva, cabe concluir que la regulación introducida se ajusta a las pautas actualmente vigentes de determinación de la competencia territorial y objetiva de los órganos del Ministerio Fiscal, así como a las directrices sobre resolución de discrepancias resultante de la doctrina de la Fiscalía General del Estado.

Apartado veintiuno del artículo único ALEOMF (art. 25 EOMF)

El ALEOMF modifica en profundidad el vigente art. 25 EOMF.

Antes de abordar el análisis de la propuesta regulatoria efectuada por el prelegislador, conviene introducir algunas precisiones previas acerca del actual régimen jurídico de las instrucciones particulares. Contrariamente a lo manifestado por distintos operadores, la regulación que de esta cuestión efectúa el vigente EOMF se halla en línea con los estándares europeos y con las recomendaciones efectuadas a España por el GRECO.

La Recomendación CM/Rec (2000)19 del Consejo de Ministros a los Estados Miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal (adoptada por el Comité de los Ministros el 6 de octubre de 2000, durante la 724.^a reunión de Delegados de los Ministros) dispone lo siguiente:

10. Cualquier miembro del Ministerio Fiscal tiene derecho a solicitar que las instrucciones que le sean dirigidas lo sean por escrito. En el caso de que una instrucción le parezca ilegal o contraria a su conciencia, un procedimiento interno deberá permitir su sustitución.

En línea con lo anterior, el Informe n.º 12 (2009) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) y el Informe n.º 4 (2009) del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE), a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre jueces y fiscales en una sociedad democrática, señalan lo siguiente:



9. En un Estado de derecho, cuando el Ministerio Fiscal está jerarquizado, la eficacia de las investigaciones, en lo que respecta a la actuación de los fiscales, es indisociable de la necesidad de que existan instrucciones transparentes emanadas de la autoridad jerárquica, de la obligación que ésta autoridad jerárquica tiene de rendir cuentas y de la responsabilidad profesional. Las instrucciones dirigidas a los fiscales deben hacerse por escrito, con pleno respeto a la ley, y llegado el caso con observancia de las directivas y criterios de actuación previamente publicados. Toda revisión, autorizada por la ley, de una decisión de proseguir con la acusación o de sobreseimiento adoptada por un fiscal, debe realizarse de modo imparcial y objetivo. En todo caso, deben tenerse en cuenta específicamente, los intereses de la víctima.

Por lo que se refiere a las recomendaciones efectuadas por el GRECO en el informe de evaluación de España, del mes de diciembre de 2013, aprobado en su 62.^a Reunión Plenaria (Cuarta Ronda de Evaluación: Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales), debe prestarse especial atención a lo siguiente:

145. Como se ha señalado antes, los fiscales no pueden recibir órdenes o indicaciones sobre cómo cumplir sus funciones, salvo de sus superiores jerárquicos. Los fiscales subordinados están, en principio, obligados a seguir tales instrucciones o, de lo contrario, se enfrentan a procedimientos disciplinarios. Los fiscales jefes pueden también decidir sustituir un fiscal por otro según la asignación de un caso. Se informó al EEG que el MF tiene un carácter muy jerarquizado. El GRECO siempre ha subrayado la importancia de tener mecanismos claros para garantizar un equilibrio adecuado entre, por una parte, la consistencia de la política referente al Ministerio Fiscal, y por otro, el riesgo de que se introduzcan consideraciones indebidas en casos individuales. Durante la Primera Ronda de Evaluación, el GRECO expresó sus reservas en cuanto al estricto entendimiento del principio jerárquico en el MF, y recomendó introducir reformas a fin de asegurar que las instrucciones tuvieran las oportunas garantías de transparencia y equidad. En su procedimiento de cumplimiento, el GRECO consideró que, aunque no se puede garantizar de manera absoluta que se vaya a evitar una posible orden/instrucción ilegítima, se han zanjado ambas cuestiones mediante varias medidas encaminadas



a conseguir un justo equilibrio entre los poderes jerárquicos y los requisitos de legalidad e imparcialidad del MF.

146. En particular, cualquier fiscal que reciba órdenes o instrucciones que considere contrarias a la ley o injustas, lo notificará al fiscal jefe en un informe justificado. El fiscal jefe, tras consultar a la junta pertinente de fiscales, decidirá ratificar o no la instrucción/orden. Si confirma la instrucción/orden, deberá hacerlo por escrito y de forma justificada, eximiendo explícitamente al destinatario de toda responsabilidad que resulte de su actuación, o bien puede decidir encomendar el asunto a otro fiscal (artículo 27, EOMF). Por otra parte, los fiscales pueden presentar oralmente ante el tribunal los argumentos jurídicos que estimen pertinentes, aun cuando tengan el deber de reflejar por escrito las instrucciones recibidas para casos específicos (artículo 25, EOMF). Estas disposiciones siguen la línea de los requisitos de la Recomendación Rec(2000)19.

Tal y como señala el Pleno del CGPJ en su informe sobre el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Ministerio Fiscal, de 27 de junio de 2019, «la configuración constitucional y estatutaria del Ministerio Fiscal dota a todos sus miembros de las salvaguardas adecuadas para garantizar la independencia en el ejercicio de sus funciones, situándose así la regulación del Ministerio Público contenida en nuestro ordenamiento jurídico en línea con las exigencias establecidas en las relevantes sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictadas en los asuntos OG y PI (C-508/18 y C-82/19) y asunto PF (C-509/18), ambas de 27 de mayo de 2019, de modo que en el caso del Ministerio Fiscal del Reino de España, en virtud de las garantías constitucionales y estatutarias en el ejercicio de su función, no existe “riesgo alguno de recibir instrucciones del poder ejecutivo”, que es el estándar de independencia fijado por las referidas sentencias en relación con la emisión de órdenes europeas de detención» [vid. asimismo, SSTJUE de 24 de noviembre de 2020 (C-510/19) y de 2 de marzo de 2023 (C-16/22)].

El Consejo Fiscal, al informar el ALECrím, señaló lo siguiente:



Contrariamente a cuanto se ha venido afirmando por algún sector de la doctrina y algunos operadores jurídicos, la estructura orgánica del Ministerio Fiscal —de corte netamente jerárquico— en nada obstaculiza su consideración de autoridad imparcial. Como recuerda la STJUE de 12 de diciembre de 2019 (Asunto C-566-2019), «56. [s]i bien es cierto que los fiscales están obligados a cumplir las instrucciones que emanan de sus superiores jerárquicos, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular de las sentencias de 27 de mayo de 2019, OG y PI (Fiscalías de Lübeck y Zwickau) (C-508/18 y C-82/19 PPU) así como de 27 de mayo de 2019 (Fiscal General de Lituania) (5-509/18) se desprende que la exigencia de independencia, que excluye que la facultad decisoria de los primeros sea objeto de instrucciones ajenas al poder judicial, procedentes en particular del poder ejecutivo, no prohíbe las instrucciones internas que pueden impartirse a los fiscales por sus superiores jerárquicos también fiscales, sobre la base de subordinación por la que se rige el funcionamiento del Ministerio Fiscal. 57. La independencia del Ministerio Fiscal tampoco queda en entredicho por el hecho de que se encargue del ejercicio de la acción pública.

En efecto, (...) el concepto de “autoridad judicial emisora”, en el sentido del artículo 6, apartado 1, de la Decisión Marco 2002/584, no se refiere únicamente a los jueces o tribunales de un Estado miembro. A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró que este concepto también se aplica al fiscal general de un Estado miembro competente para ejercer la acción penal, siempre que su estatuto le confiera una garantía de independencia frente al poder ejecutivo en el marco de la misión de la orden de detención europea.

En un sistema procesal acusatorio los jueces deben gozar de independencia, inamovilidad y hallarse en todo momento sometidos a los principios de responsabilidad y legalidad, mientras que los fiscales deben desarrollar su actuación a la luz de los principios de legalidad, imparcialidad, unidad de actuación y dependencia jerárquica, lo que en ningún caso implica sometimiento acrítico a las órdenes de la superioridad pues, no en vano, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal ha regulado herramientas a través de las que salvaguardar la imparcialidad y objetividad en el ejercicio de las funciones fiscales, articulando el modo en el que los y las fiscales pueden dirimir sus discrepancias respecto a las órdenes que se reputen improcedentes o contrarias al ordenamiento jurídico.



A pesar de todo, la nueva regulación ofrecida por el ALEOMF al régimen jurídico de las instrucciones particulares refuerza de un modo decidido la «independencia interna» del Ministerio Fiscal en línea con las recomendaciones efectuadas por el GRECO.

Si bien mantiene intacta la facultad del Fiscal General del Estado de impartir «a sus subordinados las órdenes e instrucciones convenientes al servicio y al ejercicio de las funciones de carácter general», el texto objeto de informe introduce relevantes restricciones en cuanto a las instrucciones particulares:

i) Subraya el carácter instrumental de las instrucciones particulares referidas a asuntos específicos, al precisar que únicamente podrán dictarse por el Fiscal General del Estado «a fin de garantizar la efectiva realización de los principios de unidad de actuación y de legalidad».

ii) Condiciona el ejercicio de esta facultad a la previa ausencia de oposición del Teniente Fiscal del Tribunal Supremo o del Fiscal de Sala Jefe de la Sección del Tribunal Supremo competente por razón de la materia. No obstante, los términos empleados en la redacción del art. 25.1, párrafo 2º, generan una laguna al determinar las consecuencias de la oposición de uno de ellos.

Así, en caso de que ambos se opongan a la instrucción particular, se activa el mecanismo previsto en el art. 25.2, esto es, el Fiscal General del Estado podrá impartirla tras obtener el informe favorable de la mayoría de los integrantes de la Junta de Fiscales de Sala.

Pero no está prevista la solución en el supuesto de que se oponga sólo uno de los dos, sea el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo o sea el Fiscal de Sala Jefe de la Sección de la Fiscalía del Tribunal Supremo competente por razón de la materia, dado que conforme al 25.1 el Fiscal General del Estado no puede impartir la instrucción en caso de oposición de uno u otro, pero el art. 25.2 no le



habilitaría para acudir a buscar la validación de la mayoría de la Junta de Fiscales de Sala, que solo cabe en caso de oposición tanto de uno como del otro.

Esta laguna debe solventarse mediante la sustitución de en el art. 25.1, párrafo 2, de la disyuntiva «o» por la copulativa «y». Así, el Fiscal General no podría impartir instrucciones particulares en caso de oposición de ambos (la oposición de uno no sería impeditiva), lo que habilita el mecanismo del art. 25.2, cuya redacción pasaría a ser coherente con la del apartado anterior.

En concordancia, en la redacción alternativa propuesta en el borrador en la página 87 se propone que en el párrafo 2 conste «...siempre que a las mismas no se opusieran el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo Y el Fiscal de Sala Jefe de la Sección de la Fiscalía del Tribunal Supremo competente por razón de la materia».

iii) Precisa que, para el caso de existir varios Fiscales de Sala Jefes de Sección en el Tribunal Supremo, únicamente recabará el parecer del más antiguo en el escalafón.

iv) En el caso de afectar directamente a algún miembro del Gobierno, el Fiscal General del Estado solo podrá impartir instrucciones particulares tras recabar previamente el informe favorable de la mayoría de los integrantes de la Junta de Fiscales de Sala.

En definitiva, el prelegislador introduce relevantes restricciones que, aunque de forma indirecta, implican una colegiación en el ejercicio de la potestad que ahora nos hallamos examinando. Propuesta de reforma que, a su vez, garantiza un mayor grado de transparencia en una materia de la máxima importancia. En otro orden de cosas, parece oportuno subrayar que la restricción teleológica que se introduce en el proyectado párrafo segundo del apartado 1 del art. 25 EOMF, en cuya virtud las instrucciones particulares solo pueden ser impartidas para «garantizar la efectiva realización de los principios de unidad de actuación y de



legalidad», también debe considerarse de aplicación, por efecto de lo dispuesto en el apartado 4 del art. 25, así como fruto de una interpretación integradora, si bien el Consejo Fiscal estima preferible que expresamente se recoja también en este apartado 4 la referencia a tales principios, especialmente teniendo en cuenta que las instrucciones impartidas no precisarán de informe previo alguno y, por tanto, carecerán del filtro de control impuesto al Fiscal General del Estado.

Tal y como señala la Instrucción de la FGE núm. 1/1987, la dependencia jerárquica no debe confundirse con una suerte de «obediencia ciega que anule la responsabilidad individual de cada fiscal, imposibilitándole para actuar según su personal criterio, ya que las propias normas estatutarias prevén la posibilidad de discrepancias entre el jefe que ordena y el que recibe la orden». De ahí precisamente la importancia de acotar con precisión los límites del principio de dependencia jerárquica.

Esta opción interpretativa se halla en sintonía con las previsiones del Código Ético del Ministerio Fiscal en el que se afirma que hoy en día el principio de dependencia jerárquica solo se justifica «como medio para lograr el buen funcionamiento del Ministerio Fiscal y, en especial el principio de unidad de actuación».

La referida restricción teleológica contribuye a trazar de un modo más claro los contornos del principio de dependencia jerárquica en el Ministerio Fiscal, y ayuda a delimitar la extensión de las facultades de los fiscales jefes en una materia que hasta la fecha ha sido controvertida.

En el marco del Estado constitucional y democrático de derecho proclamado por el art. 1.1 CE, las potestades públicas deben ejercerse en favor de la consecución de un concreto interés público previamente delimitado, de forma expresa o tácita, por el ordenamiento jurídico (SSTC 235/2000, de 5 de octubre; 177/2014, de 3 de noviembre). La delimitación de los principios de dependencia jerárquica y unidad de actuación contribuye a garantizar la efectiva realización



de los principios de imparcialidad y legalidad que, conforme a los arts. 124.2 CE y 2 EOMF, deben presidir la actuación de los y las fiscales. Y es que la auténtica y efectiva imparcialidad del Ministerio Fiscal pasa por garantizar la de todos los y las fiscales y no solo la de quienes ocupan sus jefaturas.

La dependencia jerárquica constituye el instrumento que debe posibilitar la unidad de actuación del Ministerio Fiscal, es decir, la aplicación imparcial y uniforme de la ley en todo el territorio nacional. Por ello, las facultades de mando que el ordenamiento jurídico reconoce al Fiscal General del Estado y a los fiscales jefes no deben concebirse de un modo ilimitado, sino que deben circunscribirse a las estrictamente necesarias para lograr la realización de los fines que la institución del Ministerio Fiscal se encuentra llamada a satisfacer.

La posibilidad de dictar instrucciones particulares se revela fundamental a la hora de garantizar la efectiva realización del principio de legalidad y la unidad de actuación de todos los fiscales. En otras palabras, las instrucciones particulares constituyen una herramienta indispensable para corregir aquellas actuaciones que pudieran infringir el principio de legalidad o desviarse de los criterios generales de actuación plasmados en las oportunas circulares, consultas e instrucciones generales. No en vano, el principio constitucional de unidad de actuación se encuentra estrechamente vinculado a los de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) e igualdad ante la ley (art. 14 CE).

Las consideraciones anteriores revelan, desde una perspectiva funcional y orgánica, lo aventuradas e injustificadas que resultan aquellas propuestas que propugnan la supresión de la facultad que ahora nos encontramos examinando, siempre que su ejercicio se limite al dictado de las instrucciones particulares imprescindibles para garantizar la efectiva realización de los principios de legalidad y de unidad de actuación, tal y como ahora postula la propuesta de reforma objeto de análisis.



Incluso las instrucciones particulares que tienen por objeto instar al fiscal a no actuar, o a no ejercer la acción penal, resultan un instrumento esencial a fin de garantizar la efectiva realización de los principios constitucionales que rigen la actuación del Ministerio Fiscal. En definitiva, solo mediante este tipo de instrucciones se faculta a las jefaturas a exigir, en favor de la unidad de actuación y del principio de legalidad, que las y los fiscales actúen con arreglo a las circulares e instrucciones generales impartidas por los órganos competentes, así como a la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Si bien las modificaciones analizadas merecen una acogida favorable, el Consejo Fiscal considera que resultaría aconsejable que el legislador introdujera la obligación de que las instrucciones particulares fueran impartidas por escrito, a excepción de los supuestos en que concurran razones de urgencia que lo impidan o desaconsejen, sin perjuicio en tales casos de su ulterior documentación.

Asimismo, el Consejo Fiscal debe llamar la atención acerca de la íntegra supresión del vigente párrafo segundo del art. 25 EOMF:

Los miembros del Ministerio Fiscal pondrán en conocimiento del Fiscal General del Estado los hechos relativos a su misión que por su importancia o trascendencia deban conocer. Las órdenes, instrucciones y comunicaciones a que se refieren este párrafo y el anterior se realizarán a través de su superior jerárquico, a no ser que la urgencia del caso aconseje hacerlo directamente, en cuyo supuesto se dará ulterior conocimiento al mismo.

La obligación estatutaria de dación de cuenta entronca directamente con los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica que se encuentran en la base misma de la configuración constitucional del Ministerio Fiscal. Y es que el Fiscal General del Estado, al igual que los fiscales jefes de los distintos órganos del Ministerio Fiscal, solo pueden llegar a hacer efectiva la facultad de



dictar órdenes e instrucciones particulares en caso de tener conocimiento previo de las investigaciones y procedimientos existentes.

La referida dación de cuenta constituye, asimismo, el vehículo a través del que hacer efectiva la obligación estatutaria comprendida en el art. 4.5 EOMF consistente en «informar a la opinión pública de los acontecimientos que se produzcan» (*vid.* Instrucción de la FGE núm. 3/2005, *sobre las relaciones del Ministerio Fiscal con los medios de comunicación*).

En palabras de la Instrucción de la FGE núm. 1/1987, *sobre normas de funcionamiento interno del Ministerio Fiscal*, «cuando el art. 124.2 de la Constitución recoge, como principios a los que debe atenderse el Ministerio Fiscal, entre otros, los de unidad de actuación y dependencia jerárquica, no lo hace como concesión a un caprichoso autoritarismo de la institución, sino porque están en la base de exigencia de una función trascendental para el Estado, como es la de conseguir que la ley no sea única solo en su texto para todo el territorio para el que se dicta, sino que lo sea también en lo posible en su aplicación a los casos concretos sometidos al enjuiciamiento de los tribunales, mediante una interpretación uniforme de sus disposiciones en todos ellos».

La puesta en conocimiento del Fiscal General del Estado de los hitos procesales acaecidos durante el curso de un procedimiento penal, lejos de constituir una anomalía o una extravagancia, resulta una obligación estatutaria que se inserta en el normal funcionamiento del Ministerio Fiscal e imprescindible para el correcto y eficaz funcionamiento del Ministerio Fiscal.

Por todo ello, se propone ofrecer al art. 25 EOMF la siguiente redacción alternativa:

Artículo veinticinco.



Uno. El Fiscal General del Estado podrá impartir a sus subordinados las órdenes e instrucciones convenientes al servicio y al ejercicio de las funciones de carácter general.

También podrá, a fin de garantizar la efectiva realización de los principios de unidad de actuación y de legalidad, impartir instrucciones particulares referidas a asuntos específicos siempre que a las mismas no se opusieran el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo o el Fiscal de Sala Jefe de la Sección de la Fiscalía del Tribunal Supremo competente por razón de la materia, tras la oportuna audiencia previa.

En caso de existir varios Jefes de Sección en la Fiscalía del Tribunal Supremo, el Fiscal General del Estado únicamente recabará el parecer del más antiguo en el escalafón.

Dos. En aquellos supuestos en los que tanto el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo como el Fiscal de Sala Jefe de la Sección correspondiente de la Fiscalía del Tribunal Supremo se opusieran a la emisión de la instrucción particular, el Fiscal General del Estado podrá impartirla siempre que obtuviera el informe favorable de la mayoría de los integrantes de la Junta de Fiscales de Sala.

Solo en este caso, el Fiscal que recibiera la orden o instrucción particular no podrá formular la discrepancia a la que se refiere el artículo 27 del presente Estatuto Orgánico, pero sí podrá interesar que el despacho del asunto sea encomendado a otro Fiscal.

Tres. No obstante lo previsto en los dos apartados anteriores, cuando las instrucciones particulares se refieran a asuntos que afecten directamente a cualquier miembro del Gobierno, el Fiscal General del Estado siempre deberá recabar previamente el informe favorable de la mayoría de la Junta de Fiscales de Sala.

Cuatro. Los miembros del Ministerio Fiscal pondrán en conocimiento del Fiscal General del Estado los hechos relativos a su misión que por su importancia o trascendencia deba conocer.

Las órdenes, instrucciones y comunicaciones a que se refieren este apartado y los anteriores se realizarán a través del superior jerárquico y por escrito, a no ser que la urgencia del caso aconseje hacerlo directamente, en cuyo



supuesto se dará ulterior conocimiento al mismo y se documentarán por escrito tan pronto como resulte posible.

Cinco. Análogas facultades se reconocen a los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas respecto a los Fiscales Jefes de su ámbito territorial, y a ambos respecto de los miembros del Ministerio Fiscal que les estén subordinados. No obstante, podrán impartir directamente instrucciones referidas a asuntos particulares que sean necesarias para garantizar la efectiva realización de los principios de unidad de actuación y de legalidad, sin necesidad de recabar informe previo alguno.

Seis. El Fiscal que reciba una orden o instrucción concerniente al servicio y al ejercicio de sus funciones, referida a asuntos específicos, deberá atenerse a las mismas en sus dictámenes, pero podrá desenvolver libremente sus intervenciones orales en lo que crea conveniente al bien de la justicia.

Apartado veintidós del artículo único ALEOMF (art. 27 EOMF)

Se propone la modificación del art. 27 EOMF mediante la introducción de un nuevo apartado 3 del siguiente tenor literal:

Tres. Si la orden o instrucción fuere impartida por el Fiscal General del Estado, éste resolverá oyendo previamente a la Junta de Fiscales de Sala.

No obstante, prevalecerá el criterio de la Junta sobre el del Fiscal General del Estado si aquel viniere avalado por las tres quintas partes de los integrantes de la Junta de Fiscales de Sala.

Este precepto completa el régimen jurídico ofrecido por el ALEOMF al ejercicio de la potestad de impartir instrucciones particulares por parte del Fiscal General del Estado.

A diferencia de la actual regulación contenida en el EOMF, que no establece restricción alguna, el ALEOMF precisa que, ante la discrepancia formulada por cualquier miembro del Ministerio Fiscal, oponiéndose al cumplimiento de una



instrucción particular, el Fiscal General del Estado solo podrá ratificar la orden impartida —y exigir su cumplimiento— tras oír a la Junta de Fiscales de Sala y siempre que las tres quintas partes de sus integrantes no se opusieran a dicha ratificación.

Dicha previsión, sin embargo, solo resultará de aplicación siempre que la Junta de Fiscales de Sala no se hubiera pronunciado previamente acerca de la instrucción particular, con arreglo a lo preceptuado en el proyectado art. 25.2 y 3 antes analizados.

Este Consejo Fiscal valora de forma positiva, por las razones ya expuestas, la restricción de las facultades de la persona titular de la Fiscalía General del Estado en relación con la emisión de instrucciones particulares. No obstante, a fin de garantizar una deseable coherencia sistemática, se sugiere que los arts. 25 y 27 EOMF contemplen idénticas mayorías de la Junta de Fiscales de Sala. En concreto, se considera más adecuado, a fin de reforzar la «imparcialidad interna» del Ministerio Fiscal, que en ambos casos la emisión y la ratificación de la orden se condicione a lograr el apoyo de la mayoría de la Junta de Fiscales de Sala.

Apartados veintitrés a treinta del artículo único ALEOMF (arts. 28 bis a 28 octies EOMF)

El ALEOMF aborda en los proyectados arts. 28 bis a 28 octies EOMF una nueva regulación de la abstención y recusación de los miembros del Ministerio Fiscal.

La abstención y la recusación se configuran como instrumentos jurídicos que persiguen arbitrar mecanismos que garanticen la imparcialidad de los fiscales y la confianza de los justiciables en el desempeño de la labor profesional de aquellos.



Es, por consiguiente, fundamental a fin de despejar cualquier asomo de duda acerca del recto sometimiento al principio de legalidad de las y los fiscales que el ALEOMF regule de un modo detallado esta materia. Conveniencia que, obviamente, se incrementa con el nuevo y protagónico rol que se proyecta ofrecer al Ministerio Fiscal como director del procedimiento de investigación penal.

La regulación que de ambas figuras —abstención y recusación— se ofrece en el ALEOMF se entiende adecuada al objeto de asegurar que los fiscales obren con imparcialidad y pleno sometimiento al principio de legalidad.

Por lo que se refiere a la regulación de la abstención, frente a la parca regulación actualmente contenida en el art. 28 EOMF, el prelegislador opta por regular de un modo detallado las causas de abstención y el procedimiento para hacerla efectiva.

Debe valorarse positivamente el hecho de que el ALEOMF no traslade de un modo acrítico la regulación contenida en los arts. 219 y siguientes LOPJ. Si bien resulta notorio que los arts. 28 y siguientes ALEOMF se inspiran en la regulación ofrecida en la LOPJ, se estima que el prelegislador ha procedido a acomodar de un modo acertado aquella normativa a las especificidades que presenta el Ministerio Fiscal.

No obstante, resulta cuestionable a entender del Consejo Fiscal el párrafo segundo de la causa octava. Traslada como causa la «amistad íntima o enemistad manifiesta» del art. 219.9.ª LOPJ, el prelegislador amplía qué deberá entenderse por tal a estos efectos. Y, así, se debería entender como «amistad íntima» haber manifestado públicamente simpatía o afinidad hacia una persona, el colectivo al que pertenece o la entidad en la que se halla integrado, o se hayan pronunciado en favor de sus actuaciones; y como «enemistad íntima» la correspondiente manifestación pública de rechazo a la persona, colectivo o entidad o el pronunciamiento en contra de sus actuaciones.



Vaya por delante que la referida «enemistad íntima» que se dice definir no está entre las causas de abstención, puesto que lo recogido en el párrafo primero del art. 28.8.^a ALEOMF es la «enemistad manifiesta», por lo que en todo caso sería preciso corregir esta previsión.

En segundo lugar, resulta evidente que tales manifestaciones o pronunciamientos desbordan sobradamente cualquier forma de interpretación que pueda hacerse de la amistad o enemistad, de manera que no resulta adecuado el párrafo segundo por cuanto no se trata de esclarecer los límites del concepto jurídico, sino de incluir aquello que no tiene cabida en el propio concepto. Por ello, la causa 8.^a debiera referirse exclusivamente a la amistad íntima o enemistad manifiesta con el denunciante, la víctima o cualquiera de las partes. Y, configurada como causa distinta de la anterior, «haber manifestado públicamente simpatía o afinidad o su rechazo hacia denunciante, la víctima o cualquiera de las partes, el colectivo al que pertenezca o las entidades en la que se hallen integrados, o se haberse pronunciado en favor o en contra de las actuaciones desarrolladas por dichas personas, colectivos o entidades».

Se considera especialmente acertada la regulación del procedimiento de abstención y recusación. Destaca en este sentido la articulación de mecanismos dirigidos a impedir que la tramitación de dicho procedimiento suspenda el curso del procedimiento de investigación o tenga un efecto perturbador en la actividad del Ministerio Fiscal y de los órganos judiciales.

La reforma proyectada permite al fiscal abstenerse voluntariamente, previa autorización del superior jerárquico, cuando considere que concurra causa legal de abstención que comprometa, desde una vertiente objetiva o subjetiva, la deseable apariencia de neutralidad, ecuanimidad y rectitud.

El ALEOMF introduce la figura de la recusación del fiscal, si bien circunscribe dicha posibilidad a los asuntos penales y a la fase de investigación. Opción



legislativa coherente con el vigente modelo en el que la recusación del fiscal no se admite, a salvo lo previsto en el ámbito disciplinario por el RMF.

La recusación es un acto de parte que interesa la separación en el proceso de quien incurre en causa que pone en duda su necesaria imparcialidad.

En consonancia con la actual regulación contenida en la LECrim y el EOMF, se estima adecuado que las cuestiones relativas a la abstención y recusación de los miembros del Ministerio Fiscal se resuelvan en un nivel orgánico.

No obstante lo anterior, y como se ha señalado *supra*, se considera procedente, a fin de acomodar su contenido a los arts. 28 a 28 octies, introducir una modificación en el apartado 3 del proyectado art. 22 bis EOMF del siguiente tenor:

Las partes del procedimiento no podrán impugnar la designación del órgano o del Fiscal o Fiscales responsables de la investigación, sin perjuicio de las alegaciones que puedan realizar sobre la imparcialidad del Fiscal y de la posibilidad de proponer su recusación con arreglo a lo previsto en la presente ley.

Apartado treinta y uno y treinta y dos del artículo único ALEOMF (arts. 29 y 31 EOMF)

El ALEOMF introduce importantes modificaciones en el régimen jurídico de la persona titular de la Fiscalía General del Estado que persiguen reforzar su imparcialidad y, con ello, la independencia interna y externa de la institución que dirige.

Se introduce así un nuevo apartado 4 en el art. 29 EOMF con la siguiente redacción:



El nombramiento como Fiscal General del Estado de un miembro de la carrera fiscal implicará el inmediato ascenso a la primera categoría, si no la ostentare, siempre que al término del mandato se cumplan los requisitos exigidos de antigüedad para ser Fiscal de Sala.

Se modifica el apartado 1 del art. 31 EOMF y se amplía a cinco años la duración del mandato del Fiscal General del Estado a fin de disociarlo del que corresponde al Gobierno.

Se introduce en el apartado 3 del art. 31 EOMF la obligatoriedad de recabar informe del CGPJ previo a acordar el cese del Fiscal General del Estado por razón del incumplimiento grave o reiterado de sus funciones.

En el apartado 4 del art. 31 EOMF se introduce una regulación específica de la duración del mandato de quien sustituya a un Fiscal General del Estado cesado de forma anticipada con arreglo al apartado 2 del art. 31 EOMF.

El apartado 5 del art. 31 EOMF contempla la posibilidad de renovación del Fiscal General del Estado en el supuesto de que el cargo hubiera sido ostentado durante un período inferior a un año.

Sin perjuicio de lo que más adelante se precisará acerca del sistema de elección de la persona titular de la Fiscalía General del Estado, se valoran positivamente las diferentes modificaciones proyectadas por el ALEOMF:

i) El ascenso a la categoría de Fiscal de Sala de quien, perteneciendo a la carrera fiscal, sea designado Fiscal General del Estado, constituye una medida idónea para reforzar la independencia interna y externa de quien ejerza dicho cargo.

Por un lado, se erige en garantía de que las posibles aspiraciones profesionales del Fiscal General del Estado no condicionen su actuación al objeto de



granjearse, consciente o inconscientemente, el favor de quien en el futuro pueda ofrecerle unas condiciones laborales ventajosas.

De otro, impide que el hipotético regreso a su fiscalía de origen pese en su actuación y, en especial, en el trato que dispense a quienes en un futuro próximo serán sus compañeros y superiores jerárquicos.

Por último, resulta notorio que la elección del Fiscal General del Estado debe efectuarse entre juristas del máximo prestigio profesional que, por consiguiente, se encuentren en disposición, visto su mérito y capacidad, de acceder a la máxima categoría de la carrera fiscal.

Frente a posibles voces discrepantes a propósito de la bondad de esta propuesta, debe subrayarse que resultaría de todo punto contradictorio considerar que quien goza de condiciones para ejercer la jefatura del Ministerio Fiscal no reúne las aptitudes para ser ascendido a la máxima categoría de la carrera fiscal.

En cualquier caso, debe apuntarse que la redacción empleada en el art. 29.4 puede generar una disfunción. Se indica que el ascenso será inmediato al nombramiento siempre que al término del mandato se cumplan los requisitos exigidos para ser Fiscal de Sala, esto es, si al concluir el mandato tiene los veinte años de antigüedad. Ahora bien, de darse esta circunstancia, el Fiscal General del Estado, al vencer el mandato, tendría la categoría de Fiscal de Sala con antigüedad desde su nombramiento, aunque durante este tiempo no hubiera tenido aún la antigüedad requerida.

ii) Por lo que a la ampliación de la duración del mandato del Fiscal General del Estado se refiere, conviene recordar que la modificación se encuentra en línea con lo expresado en anteriores ocasiones por el Consejo Fiscal.



Véase, de esta manera, el informe del Consejo Fiscal a la reforma del Estatuto Orgánico de 2007, que señalaba lo siguiente acerca de esta cuestión:

c) La posibilidad de establecer un mandato fijo y no revocable de cinco años.

Los inconvenientes expuestos en el apartado anterior desaparecerían en bloque si se toma en consideración una posibilidad alternativa: la determinación de un plazo, no máximo ni mínimo, sino fijo, para la duración del mandato del Fiscal general del Estado. En los diversos debates parlamentarios en que se trató la cuestión, e incluso en el programa electoral del partido político hoy gobernante, se ha considerado idóneo un plazo de cinco años. El establecimiento de este plazo fijo comportaría, lógicamente, la supresión de la causa de cese incluida en el apartado e), esto es, el cese del Gobierno que propuso el nombramiento del Fiscal General del Estado.

El Consejo Fiscal desea ofrecer esa alternativa en virtud de dos clases de razones.

En primer lugar, porque como queda dicho, se resolverían los problemas de estabilidad institucional que se han puesto de manifiesto.

En segundo lugar, y más importante, porque además esa fórmula permitiría potenciar uno de los fines primordiales de la reforma, según lo expresa su Exposición de Motivos, como es el de reforzar la autonomía de la institución. Es indiscutible que esa autonomía se vería enormemente potenciada y protegida en la figura de un Fiscal General del Estado desvinculado, no ya del Gobierno que propuso su nombramiento (en el sentido de que no pueda cesarlo libremente) sino de cualquier Gobierno, con independencia por tanto de las vicisitudes políticas que tengan lugar dentro de su mandato de cinco años.

El Consejo Fiscal no desconoce que esa decisión confiere en realidad un nuevo sentido -y hasta puede que una nueva dimensión constitucional- a la institución del Ministerio Fiscal en su conjunto. Bien al contrario, es ésta la reflexión que desea llevar al ánimo del Legislador.

Pensamos, en efecto, que la combinación del previsto sistema de participación parlamentaria en la designación del candidato a Fiscal General, y la fijación de su mandato en cinco años, forzarían la necesidad de un mayor consenso político en torno a la designación del candidato, y, sobre todo, facilitaría la desaparición de un



fenómeno muy negativo, que ha afectado gravemente al funcionamiento y el imprescindible prestigio social de nuestra institución: la utilización de la figura del Fiscal general del Estado como centro de controversia política en la dinámica Gobierno-oposición.

Tales consideraciones no han perdido su vigencia y hoy en día se asumen, como más adelante veremos, por numerosos organismos internacionales.

iii) La necesidad de recabar informe del CGPJ antes de decretar el cese del Fiscal General del Estado en los supuestos regulados en el art. 31.1.d) EOMF, así como el tratamiento ofrecido a la duración del mandato en caso de cese anticipado y la limitación, en línea con la regulación vigente, de las posibilidades de renovación del cargo, constituyen medidas claramente orientadas a reforzar la autonomía del Ministerio Fiscal.

Merece, sin duda, una valoración positiva la manera en que, sin violentar las previsiones constitucionales, se regula la intervención del CGPJ en el cese de la persona titular de la Fiscalía General del Estado por razón del incumplimiento grave o reiterado de sus funciones.

Sin embargo, el Consejo Fiscal considera deseable permitir en este supuesto la intervención de la Junta de Fiscales de Sala como órgano estatutariamente dedicado a garantizar que la actuación de aquel se atiene a los límites exigibles de rigor jurídico y respeto por los aspectos orgánicos. En definitiva, la autonomía del Fiscal General del Estado frente al Poder Ejecutivo también exige el fortalecimiento de los contrapesos profesionales.

Sin perjuicio de lo anteriormente manifestado y de que, sin ninguna duda, las propuestas de reforma analizadas constituyen un avance, el Consejo Fiscal considera insuficientes las modificaciones proyectadas en el ALEOMF a propósito del sistema de designación y cese del Fiscal General del Estado.



Así las cosas, la Relatora Especial de la ONU sobre la Independencia de Magistrados y Abogados (informe de 7 de junio de 2012) señaló lo siguiente:

64. Aunque es comprensible que los gobiernos deseen mantener un determinado control en el nombramiento del Fiscal General, es importante que el método de selección goce de la confianza del público y del respeto de la judicatura y de las profesiones jurídicas. La Relatora Especial considera que el nombramiento de un Fiscal General como resultado de la cooperación entre diferentes órganos gubernamentales es preferible al nombramiento efectuado por un único órgano, caso en el que se debe recabar un asesoramiento de expertos.

En similares términos, el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos ha manifestado recientemente [Opinion No. 19 (2024) *on managing prosecution services to ensure their independence and impartiality*] lo siguiente:

24. El nombramiento/elección de los fiscales generales no solo debe ser transparente, siguiendo criterios objetivos y establecidos para la selección de candidatos y libre de injerencias indebidas, sino que también debe ser percibido como tal por las comunidades judicial y fiscal, en particular, y por el público en general. Esto es importante para fomentar no solo la confianza en el poder judicial y la fiscalía, sino también, fundamentalmente, la confianza pública en el sistema de justicia. [...]

26. La independencia e imparcialidad de los fiscales generales también deben garantizarse mediante una combinación de factores. Dichos factores incluyen, entre otros, la duración de su mandato y las garantías relativas a su destitución, así como contra cualquier forma de interferencia indebida en su labor. Esto es importante no solo para garantizar la independencia, sino también para asegurar la estabilidad, promover la rendición de cuentas, fortalecer la confianza pública y facilitar el desarrollo profesional dentro del sistema fiscal. [...]

29. Si los gobiernos tienen cierto control sobre el nombramiento de los fiscales generales, es importante que el método de selección se gane la confianza y el respeto del público, así como de los miembros del sistema judicial, fiscal y de la profesión jurídica.



30. El CCPE es consciente del interés de los gobiernos en mantener cierto control sobre el nombramiento o la elección de los fiscales generales en algunos sistemas jurídicos, debido al papel crucial que desempeñan las fiscalías en la implementación de las políticas nacionales de derecho penal. El CCPE considera que una forma de reducir el riesgo de politización sería minimizar la participación del ejecutivo en el nombramiento o la elección de los fiscales generales, o bien, incorporar salvaguardias muy importantes. Esto puede lograrse a través de diversos medios, incluida la participación de los órganos de autogobierno fiscal, 11 como los consejos de fiscales, cuando existan, u otros órganos independientes, incluido el poder legislativo, en el proceso de selección y/o nominación.

En sintonía con las anteriores consideraciones, el GRECO manifestó en el informe de evaluación de España, de diciembre de 2013, aprobado en su 62.^a Reunión Plenaria (Cuarta Ronda de Evaluación: Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales), lo siguiente que ahora resulta de gran interés:

126. A pesar de todas las garantías anteriormente citadas, sigue habiendo una inquietud respecto a la "independencia que se percibe" del Fiscal General. El EEG observa que la Recomendación Rec(2000)19 del Comité de Ministros sobre el papel del Ministerio Fiscal en el sistema de justicia penal, permite una pluralidad de modelos, que van de sistemas en los que la Fiscalía es independiente del Gobierno hasta otros donde está subordinada a la rama ejecutiva. Sin embargo, es esencial que a nivel del caso individual, el Ministerio Fiscal tenga suficiente autonomía para tomar decisiones independientes de la dirección ejecutiva o gubernamental, o que cuando se puedan dar instrucciones, el proceso sea plenamente transparente, de conformidad con los requisitos del párrafo 13 de la Recomendación Rec(2000)19. Dejando a un lado el modelo existente, es crucial para la confianza pública que la incoación de una acción judicial sea y parece, imparcial, objetiva y exenta de toda influencia indebida, en especial de naturaleza política. El EEG se alegra de las medidas adoptadas por las autoridades para crear "mecanismos de seguridad" a fin de garantizar que la incoación de acciones judiciales se lleva a cabo sin interferencias injustificadas. Dicho esto, el EEG también puede observar por qué sigue habiendo críticas públicas en este ámbito. En particular, el Fiscal General es



elegido por el Gobierno. No existe ninguna participación real de ningún órgano estatal. El CGPJ tiene que aprobar el nombramiento, pero su papel se limita a examinar si el candidato tiene las cualificaciones necesarias y, por tanto, es un papel puramente formalista que no deja lugar a que el CGPJ forme u ofrezca una opinión sobre los méritos de los candidatos rivales. Por otra parte, el Fiscal General deja su cargo con el Gobierno que le propuso.

127. El EEG se remite a normas internacionales que puedan ser una fuente de inspiración para las autoridades españolas al abordar los puntos débiles identificados más arriba. En lo que se refiere al método de selección del Fiscal General, es importante que pueda ganarse la confianza del público y el respeto del Poder Judicial y la profesión jurídica. Para lograrlo, debe haber una implicación de expertos profesionales no políticos en el proceso de selección. Además, el mandato del Fiscal General no debe coincidir con el del Parlamento o la continuación en el cargo del Gobierno, ya que ello podría crear la impresión de que el Fiscal General está ligado o es parte de la rama ejecutiva. El EEG considera además que el mandato de cuatro años pudiera ser corto, especialmente si se espera que un Fiscal General ejecute un programa de reforma durante su mandato, aunque hay que reconocer que un periodo tan corto no es en absoluto inusual. El EEG se alegra del hecho de que el mandato del Fiscal General no sea renovable, lo cual es una importante garantía para su independencia.

De ahí que el GRECO recomendara «revisar el método de selección y la duración del mandato del Fiscal General».

A propósito de esta recomendación, debe prestarse atención a lo afirmado por el GRECO en la segunda adenda al segundo informe de cumplimiento de España, publicado el 16 de abril de 2025:

26. El GRECO recomendó (i) reconsiderar el método de selección y la duración del mandato del Fiscal General; (ii) establecer requisitos y procedimientos claros en la legislación para aumentar la transparencia de la comunicación entre el Fiscal General y el Gobierno; (iii) explorar nuevas vías para lograr una mayor autonomía en la gestión de los recursos del Ministerio Fiscal.



27. El GRECO consideró que esta recomendación se había aplicado parcialmente en informes de cumplimiento anteriores. Reconoció que se había abordado el componente (i) de la recomendación, si bien no se produjo ningún cambio en el método de selección ni en la duración del mandato del Fiscal General, una preocupación de larga data que empaña la percepción de autonomía del Ministerio Fiscal en España. El GRECO se mostró alentado al observar que las autoridades estaban revisando el sistema de nombramiento del Fiscal General y la autonomía del Ministerio Fiscal, en particular mediante modificaciones del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (OEPM). Este trabajo estaba en curso. El GRECO también esperaba novedades respecto a los componentes ii – transparencia en la comunicación con el Gobierno, y iii – autonomía de gestión (asignación de personal en las distintas fiscalías) de la recomendación ix.

Las recomendaciones efectuadas por el GRECO, a propósito del sistema de elección de la persona titular de la Fiscalía General del Estado, se encuentran en sintonía con las realizadas por la Comisión de Venecia [informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II- El Ministerio Público. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85.^a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010)]:

34. El modo en que se nombra y revoca al Fiscal General desempeña un papel importante en el sistema que garantiza el buen funcionamiento del Ministerio Público. [...]

35. No puede formularse un principio único categórico con respecto a quién -el Presidente o el Parlamento- debería nombrar al Fiscal General en los casos en que éste no esté subordinado al gobierno. La cuestión se resuelve de manera diferente según los países. La aceptación del principio de cooperación entre los organismos estatales parece una buena solución, ya que permite evitar nombramientos políticos unilaterales. En tales casos, debería alcanzarse un consenso. Debería consultarse a personas competentes, como los representantes de la comunidad jurídica (incluidos fiscales) y de la sociedad civil, sobre las calificaciones profesionales de los candidatos. [...]



37. Es importante que el Fiscal General no pueda ser reelegido en sus funciones, al menos no por el poder legislativo ni por el poder ejecutivo. Un fiscal que pretenda ser reelegido en sus funciones por un organismo político corre el riesgo de comportarse de tal modo que obtenga el apoyo de dicho organismo, o al menos de que su comportamiento se perciba de este modo. Un Fiscal General debería ser elegido con carácter permanente o por un período relativamente largo sin poder ser reelegido en sus funciones al finalizar este período. La duración del mandato no debería coincidir con la legislatura, con el fin de garantizar una mayor estabilidad al fiscal y protegerle de los cambios políticos.

Como ya hemos apuntado en anteriores dictámenes, la imparcialidad del Ministerio Fiscal exigida por el art. 124 CE como condición determinante del ejercicio de sus funciones ha topado siempre, en el plano de la credibilidad social, con la conexión directa entre el Fiscal General del Estado y el Gobierno que, conforme a dicho precepto constitucional, propone su nombramiento.

A fin de atenuar los efectos negativos asociados al modelo de designación y de reforzar la apariencia de imparcialidad del Fiscal General del Estado, resultaría recomendable implicar al Parlamento en la elección del Fiscal General. No desconoce este Consejo Fiscal que dicha intervención debe aparecer matizada por efecto de las disposiciones constitucionales. Sin embargo, ello no constituye un obstáculo insalvable. A modo de ejemplo, bastaría con exigir que el candidato propuesto por el Gobierno recabara, antes de producirse su designación formal, el apoyo de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

Dicha medida, coherente con la ampliación a cinco años del mandato del Fiscal General del Estado, se estima útil para generar mayor consenso en torno a esta figura, reforzar su imagen de imparcialidad y reducir el riesgo de su utilización política.

Por último, el Consejo Fiscal propone introducir la preceptiva audiencia del Fiscal General del Estado antes de acordar su cese, a fin de garantizar la efectiva defensa de los derechos de los que es titular.



Apartados treinta y tres y treinta y cuatro del artículo único ALEOMF (arts. 35 y 36 EOMF)

El texto sometido a informe propone la modificación del apartado 3 del art. 35 ALEOMF al objeto de permitir que los fiscales de sala puedan postularse y ser designados fiscales superiores de comunidad autónoma.

Se considera una reforma acertada que contribuye a ampliar las posibilidades profesionales de los integrantes de la carrera fiscal que forman parte de la primera categoría, por lo que se informa favorablemente.

La amplia experiencia y rigor jurídico de los fiscales de sala los convierte en candidatos idóneos para el ejercicio de funciones de jefatura. Esta previsión legal puede contribuir a ampliar las posibilidades de movilidad profesional de los interesados.

Por similares razones se valora positivamente la modificación del régimen de incorporación tras cese del Teniente Fiscal Inspector y los fiscales de la Inspección Fiscal, del Teniente Fiscal de la Secretaría Técnica, de los fiscales de la Secretaría Técnica, de los fiscales de la Unidad de Apoyo y de los fiscales adscritos a los fiscales de sala integrados en la Fiscalía General del Estado, con arreglo a la reforma de los apartados 2 y 3 del art. 36 EOMF.

Resulta de todo punto razonable permitir que los referidos fiscales puedan incorporarse a las fiscalías de las comunidades autónomas o provinciales correspondientes a su destino inmediatamente anterior a fin de fomentar la movilidad profesional de estos profesionales y poner coto al sobredimensionamiento experimentado en los últimos años por la Fiscalía de la Comunidad de Madrid a cuenta del actual tenor del art. 36 EOMF.



En opinión del Consejo Fiscal, esta modificación resulta desaconsejable por varias razones: i) impide desarrollar proyectos a largo plazo; ii) desincentiva la búsqueda de la excelencia en el ejercicio del cargo; iii) resulta contrario a los principios de mérito y capacidad; iv) puede dificultar la presentación de candidatos en algunos territorios.

Sin embargo, por las mismas razones antes apuntadas, se valora positivamente el nuevo tratamiento ofrecido por el apartado 4 del art. 41 EOMF a la incorporación tras el cese de los fiscales referidos en el anterior párrafo.

En el en el último párrafo del art. 36.1 ALEOMF se ha introducido una modificación carente de justificación y que más bien podría deberse a una errata. Frente a la actual redacción, que indica que «para acceder al cargo de Fiscal Jefe de área será preciso pertenecer a la segunda categoría», la redacción propuesta suprime la referencia al área, constando así que «para acceder al cargo de Fiscal Jefe será preciso pertenecer a la segunda categoría».

Esta modificación solo puede entenderse como un error de redacción, dado que los párrafos anteriores ya recogen los requisitos para acceder el resto de cargos de fiscal jefe (entre otros), de manera que en la sistemática regulatoria este párrafo debiera referirse a los fiscales jefes de área.

Apartado treinta y cinco del artículo único ALEOMF (art. 38 EOMF)

Una de las novedades más relevantes del ALEOMF es el traspaso de competencias del Ministerio de Justicia en favor de la Fiscalía General del Estado. Dicho traspaso es valorado de forma muy positiva, pues contribuye a desarbolar las sospechas de subordinación orgánica del Ministerio Fiscal al Ministerio de Justicia o al Gobierno de la Nación.

En concreto, el proyectado art. 38 EOMF atribuye al Fiscal General del Estado la facultad de resolver mediante decreto motivado los nombramientos de la



carrera fiscal (art. 38.1 ALEOMF), al igual que acordar los ascensos de categoría en la carrera. Competencias que hasta la fecha se hallaban residenciadas en el Poder Ejecutivo, limitándose la intervención del Fiscal General del Estado a elevar propuesta de resolución.

Apartado treinta y seis del artículo único ALEOMF (art. 40 EOMF)

El ALEOMF suprime en el vigente art. 40 EOMF el carácter o condición «favorable» del previo informe del Consejo Fiscal a la hora de disponer el traslado forzoso de un fiscal como consecuencia de la concurrencia de alguna de las causas legalmente previstas.

Esta supresión, que trae causa de la modificación propuesta por el texto prelegislativo del propio art. 14 EOMF, viene motivada por la configuración y naturaleza asesora del Consejo Fiscal, que en una materia como la disciplinaria debe quedar extramuros de intereses meramente corporativos o asociativos.

En consecuencia, la modificación propuesta se considera acertada.

Apartado treinta y siete del artículo único ALEOMF (arts. 41 EOMF)

El texto prelegislativo modifica el apartado 4 del vigente el art. 41 EOMF para ampliar los destinos profesionales de los fiscales jefes de las fiscalías provinciales una vez cesen en tales cargos, de tal forma que podrían optar, una vez que la norma entrase en vigor, por la fiscalía de la comunidad autónoma correspondiente a la jefatura que ostentasen.

Esta opción se valora positivamente, toda vez que incrementa las posibilidades de un desempeño de la jefatura ausente de vínculos personales o profesionales, al tiempo que promueve las posibilidades de promoción entre los integrantes del Ministerio Fiscal.



Debe llamarse la atención de lo que podría considerarse un olvido del prelegislador, a la vista de la regulación prevista en el apartado 1 del mismo precepto y de la ausencia de argumentación alguna al respecto en la exposición de motivos. Y es que el apartado 3 del proyectado art. 41 EOMF no hace mención a la posibilidad de renovación para el mismo cargo, tal y como prevé el vigente apartado 3 del citado precepto. Se sugiere, por tanto, la inclusión de la siguiente expresión al final del citado apartado: «salvo que sean nombrados de nuevo para el mismo cargo por sucesivos períodos de idéntica duración».

Por último, el ALEOMF propone la modificación del apartado 6 del art. 41 EOMF en el sentido de atribuir al Fiscal General del Estado la competencia para la remoción de los fiscales jefes y los tenientes fiscales del apartado 3. Reforma que se valora positivamente en tanto en cuanto contribuye a reforzar la autonomía del Ministerio Fiscal, toda vez que la competencia deja de atribuirse al Gobierno de la Nación.

Apartado treinta y ocho del artículo único ALEOMF (arts. 41 bis EOMF)

El ALEOMF introduce un nuevo art. 41 bis EOMF que regula expresamente las causas de remoción de los fiscales que ocupen cargos directivos y de responsabilidad del Ministerio Fiscal, así como el procedimiento para llevar a término la remoción de concurrir alguna de las causas legalmente tasadas.

Si bien la fijación de causas legales de remoción de los fiscales que asuman cargos directivos se valora positivamente por este Consejo Fiscal en tanto en cuanto se supera la indeterminación actual prevista en el apartado 6 del vigente art. 41 EOMF, la fórmula empleada sería mejorable especialmente en el caso de las «desavenencias graves con el Fiscal General del Estado o con cualquier otro superior jerárquico».

Se estima también que la terminología «cargo directivo» puede generar problemas interpretativos.



Apartados treinta y nueve y cuarenta del artículo único ALEOMF (arts. 54 y 54 bis EOMF)

El art. 127 CE prevé que los jueces, magistrados y fiscales, mientras se hallen en activo, no podrán desempeñar otros cargos públicos ni pertenecer a partidos políticos o sindicatos. Esta prohibición obedece, indudablemente, al daño que la pertenencia a este tipo de organizaciones produciría para la imagen de imparcialidad y neutralidad de quienes integran la Administración de Justicia.

No obstante, se reconoce el derecho a la asociación profesional de jueces y fiscales en los términos previstos por la ley.

En el caso del Ministerio Fiscal, ese marco normativo ha sido concretado en el art. 54 EOMF, que se enmarca entre los derechos y deberes del Ministerio Fiscal regulados por el Capítulo V del Título III EOMF.

El ALEOMF completa la actual regulación del derecho de los fiscales a afiliarse a asociaciones profesionales de fiscales, así como su régimen jurídico.

Se introduce en el apartado 1 del art. 54 EOMF la prohibición expresa de que las asociaciones puedan «llevar a cabo actividades políticas ni tener vinculaciones con partidos políticos o sindicatos».

El papel de jueces y fiscales en un Estado social y democrático de derecho exige inexcusablemente la garantía de su independencia e imparcialidad. Esta cualidad condiciona en gran medida el desarrollo de actividades con proyección sobre la imagen pública de estos profesionales de la Administración de Justicia. Fiscales y jueces no solo deben ser independientes e imparciales, sino que además deben parecerlo.



La independencia e imparcialidad con la que jueces y fiscales están llamados a actuar, lejos de erigirse en un «privilegio» de estos, constituye una garantía para los justiciables.

Las anteriores consideraciones revelan con claridad que las asociaciones deben tener por objeto la defensa de los derechos profesionales de sus asociados, huyendo de cualesquiera actividades de interés o significación política que pueda comprometer la apariencia de neutralidad de sus asociados.

Tal y como señala la STS (Sala 3ª) 452/2022, de 19 de abril, el asociacionismo de jueces y fiscales es la única tipología asociativa expresamente prevista en la Constitución. Su vocación y ámbito de actuación se circunscribe a la defensa de los intereses profesionales que, en ningún caso, cabe confundir con el interés público o el de la Administración de Justicia, por más que en ocasiones puedan resultar coincidentes (*vid.* asimismo, STS (Sala 3ª) de 1 de junio de 2012; y SSTC 24/1987, de 25 de febrero; 52/2007, de 12 de marzo; y 102/2009, de 27 de abril).

La modificación legal examinada entronca directamente con el art. 127 CE y, en concreto, con la prohibición de que los jueces y fiscales en activo puedan pertenecer a partidos políticos o sindicatos. Asimismo, resulta coherente con la regulación que de esta materia se contiene en el art. 401 LOPJ a propósito de las asociaciones profesionales de jueces: «Podrán tener como fines lícitos la defensa de los intereses profesionales de sus miembros en todos los aspectos y la realización de actividades encaminadas al servicio de la Justicia en general. No podrán llevar a cabo actividades políticas ni tener vinculaciones con partidos políticos o sindicatos».

En similar sentido, el art. 4.2 del Reglamento 1/2011, *de asociaciones judiciales profesionales*, establece que estas asociaciones «no podrán llevar a cabo actividades políticas ni tener vinculaciones con partidos políticos o sindicatos».



En definitiva, nada cabe objetar a esta modificación que no busca sino reforzar la apariencia de imparcialidad de las y los fiscales y la coherencia lógico-sistemática con el resto del ordenamiento jurídico.

Se modifica, asimismo, el apartado 4 del art. 54 EOMF al que se ofrece la siguiente redacción:

Las asociaciones profesionales quedarán válidamente constituidas desde que se inscriban en el registro, que será llevado al efecto por la Fiscalía General del Estado. La inscripción se practicará a solicitud de cualquiera de los promotores, a la que se acompañará el texto de los estatutos y una relación de afiliados.

En el registro de asociaciones profesionales quedará constancia de los nombres de los fiscales que integran los órganos de representación de cada asociación, así como el listado de asociados actualizado anualmente.

Sólo podrá denegarse la inscripción cuando la asociación o sus estatutos no se ajustaren a los requisitos legalmente exigidos.

De este modo, el prelegislador proyecta, en línea con el espíritu que guía la reforma analizada, derogar la competencia del Ministerio de Justicia sobre el Registro de asociaciones profesionales de fiscales, que el ALEOMF deja en manos de la Fiscalía General del Estado.

Esta modificación se valora positivamente, en tanto contribuye a dotar de mayor autonomía al Ministerio Fiscal, disociando su actividad de la del Poder Ejecutivo. Asimismo, se encuentra en sintonía con la regulación que de las asociaciones profesionales de jueces se realiza por el art. 401.6.^a LOPJ y con los arts. 3 y 8 del Reglamento 1/2011 de asociaciones judiciales profesionales.

En concreto, recuérdese que este último precepto establece lo siguiente:



- 1. La inscripción de las Asociaciones en el Registro de Asociaciones Judiciales Profesionales del Consejo se practicará a solicitud de cualquiera de los promotores. A la solicitud se acompañará el texto de los Estatutos y una relación de afiliados.*
- 2. Además de los Estatutos y de sus posteriores modificaciones, en el Registro deberá quedar constancia de los nombres de las personas que integran los órganos de representación de cada Asociación, así como el listado de asociados actualizado anualmente.*
- 3. El Consejo General del Poder Judicial comunicará al Registro Nacional de Asociaciones los asientos de inscripción y disolución de las Asociaciones Judiciales Profesionales, a los efectos previstos en el artículo 25.2 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.*
- 4. El Registro de Asociaciones Judiciales Profesionales será público, sin perjuicio de las restricciones que, conforme a lo dispuesto en el artículo 10.4, pesan sobre los datos personales obrantes en las listas de asociados.*

Se introduce, asimismo, un nuevo apartado 7 en el art. 54 EOMF con el siguiente tenor literal:

En todo lo no previsto en el presente Estatuto y la normativa que lo desarrolle, serán de aplicación las normas reguladoras del derecho de asociación en general. la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Reglamento de asociaciones judiciales profesionales.

Previsión legal que contribuye a colmar el actual déficit regulatorio en esta materia, sin que ello implique renunciar a un desarrollo reglamentario más exhaustivo.

El texto prelegislativo completa la reforma legal en este punto mediante la introducción de un nuevo art. 54 bis EOMF, que tiene por objeto regular la financiación de las asociaciones profesionales de fiscales:

Artículo 54 bis



Uno. Los recursos económicos de las asociaciones profesionales de fiscales estarán integrados por:

a) recursos procedentes de la financiación pública:

- 1.º Las subvenciones públicas anuales percibidas por gastos de organización y funcionamiento para las asociaciones que obtengan un grado de implantación efectiva en la carrera fiscal superior al 5 por ciento de los miembros en activo.*
- 2.º Las subvenciones públicas anuales por actividades de interés para la Justicia y la vida asociativa para las asociaciones que obtengan un grado de implantación efectiva en la carrera fiscal superior al 5 por ciento de los miembros en activo.*
- 3.º Las subvenciones públicas que puedan obtener para el desarrollo de sus fines de la Administración del Estado, de las comunidades autónomas, entidades locales y otras entidades de derecho público y de la Unión Europea.*
- 4.º Las becas que puedan concederse por las comunidades autónomas, entidades locales u otras entidades de derecho público y por la Unión Europea.*

Además, las asociaciones profesionales de fiscales podrán recabar del Ministerio de Justicia ayudas específicas al objeto de facilitar sus tareas asociativas, sin que estas puedan superar el 25 por 100 del importe total de las subvenciones percibidas por cada asociación, así como para el desarrollo de actividades asociativas que determinen la participación de más de 50 asociados, en función del número de participantes.

b) recursos procedentes de la financiación privada:

- 1.º Las cuotas y aportaciones de sus asociados.*
- 2.º Los productos de las actividades propias de las asociaciones.*
- 3.º Los rendimientos procedentes de su propio patrimonio.*
- 4.º Los créditos que concierten con entidades financieras al objeto de desarrollar sus fines asociativos.*

En ningún caso podrán las asociaciones profesionales de fiscales aceptar o recibir aportaciones, contraprestaciones o donaciones privadas para su constitución, funcionamiento interno o para las actividades que desarrollen.

Dos. Las asociaciones profesionales de fiscales no podrán aceptar ninguna forma de financiación que proceda de otros Gobiernos u organismos extranjeros sin



perjuicio de la cobertura de los gastos directamente derivados y propios de aquellos actos a los que hayan sido oficialmente invitadas.

Dicha regulación se acomoda al anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y la Ley 50/1081, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, para la ampliación y fortalecimiento de las carreras judicial y fiscal (APLO).

Los evidentes paralelismos entre el art. 54 bis ahora examinado y la modificación del art. 401 LOPJ proyectada por el APLO aconsejan traer a colación las valoraciones efectuadas por este Consejo Fiscal a propósito de este particular:

En virtud del apartado veintitrés del art. 1 APLO se propone la reforma del art. 401 LOPJ.

Como señala la exposición de motivos y reitera la MAIN, «los principios de ética judicial aprobados por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial comienzan resaltando, como uno de sus elementos vertebradores, la percepción por la ciudadanía de la independencia del poder judicial y sus integrantes como fundamento básico de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. Las asociaciones judiciales, conforme a sus fines constitucionales, deben velar igualmente por preservar esa apariencia de imparcialidad, no solo en sus actividades, sino también en su organización interna y financiación. Desde esta perspectiva, la financiación privada de las mismas puede comprometer dicha apariencia, por cuanto las personas físicas o jurídicas privadas que las financien pueden relacionarse con la administración de justicia, y por ello generarse desconfianza en el resto de justiciables. Se reforma para ello el artículo 401 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, considerando que la financiación pública de las asociaciones judiciales y la proveniente de sus cuotas asociativas debe ser suficiente para que su funcionamiento y actividades puedan desarrollarse con normalidad, y permitiendo en todo caso que concierten créditos con entidades financieras siempre que tengan por finalidad la adquisición de patrimonio para el desarrollo de sus fines asociativos».



La modificación planteada supone conferir un nuevo contenido al apartado noveno del art. 401 LOPJ, relativo al régimen económico de las asociaciones judiciales, de tal forma que la referencia al régimen supletorio de la regulación del derecho de asociación en general integraría el nuevo apartado décimo del precepto.

El artículo 401.9 4.º, inciso segundo, LOPJ recoge expresamente que las Asociaciones judiciales podrán recabar del Consejo General del Poder Judicial ayudas específicas al objeto de facilitar sus tareas asociativas, sin que estas ayudas puedan superar el 25 por 100 del importe total de las subvenciones percibidas por cada asociación. Sin embargo, esta previsión no se contempla respecto de la carrera fiscal, lo que genera una discriminación que ha sido históricamente apuntada y rechazada por las asociaciones de fiscales. Por ello, el Consejo Fiscal estima necesario que la reforma que se propone contemple la asunción por el Ministerio de Justicia de la financiación de las asociaciones fiscales en la cuantía que, respecto de las asociaciones judiciales, prevé el CGPJ.

Así, los recursos económicos de las asociaciones judiciales estarán integrados por recursos procedentes de la financiación pública y privada.

Por lo que respecta a los recursos procedentes de la financiación pública, estarían constituidos por:

1.º) Las subvenciones públicas anuales percibidas con cargo al presupuesto del CGPJ por gastos de organización y funcionamiento, por actividades de interés para la justicia y la vida asociativa y por el grado de efectiva implantación en la carrera judicial.

2.º) La subvención pública anual que el CGPJ abone por el resultado electoral de las elecciones a Salas de Gobierno.

3.º) Las subvenciones públicas que puedan obtener para el desarrollo de sus fines de la Administración del Estado, de las comunidades autónomas, entidades locales y otras entidades de derecho público y de la Unión Europea.

4.º) Las becas que puedan concederse por las comunidades autónomas, entidades locales u otras entidades de derecho público y de la Unión Europea.

Además, las asociaciones judiciales podrán recabar del CGPJ ayudas específicas al objeto de facilitar sus tareas asociativas, sin que estas ayudas puedan superar el 25% del importe total de las subvenciones percibidas por cada asociación.



No podrán aceptar ninguna forma de financiación que proceda de Gobiernos u organismos extranjeros, sin perjuicio de la cobertura de los gastos directamente derivados y propios de aquellos actos a los que hayan sido oficialmente invitadas.

La financiación privada estará constituida por:

- 1.º) Las cuotas y aportaciones de sus asociados.*
- 2.º) Los productos de las actividades propias de las asociaciones y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio.*
- 3.º) Los créditos que concierten con entidades financieras que tengan por finalidad la adquisición de patrimonio para el desarrollo de sus fines asociativos.*

En ningún caso podrán las asociaciones judiciales aceptar o recibir aportaciones, contraprestaciones o donaciones privadas para su constitución, funcionamiento interno o para las actividades que se desarrollen.

Teniendo en cuenta que el vigente art. 401 LOPJ nada dice sobre los recursos económicos de las asociaciones judiciales, más allá de indicar en su apartado séptimo que deberán mencionarse en los respectivos estatutos, se valora favorablemente la inclusión de esta previsión que permitirá reforzar la imparcialidad y, sobre todo, la apariencia de imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional.

El Acuerdo de 28 de febrero de 2011, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 1/2011 de asociaciones judiciales profesionales, dedica su Capítulo V al régimen económico, concretamente los arts. 18 a 22 a la financiación pública y el art. 23 a la financiación privada.

El apartado tercero del art. 23 del Reglamento 1/2011 indica que «en ningún caso las asociaciones judiciales podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente, aportaciones anónimas, cualquiera que sea su cuantía. Tampoco podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente, aportaciones provenientes de partidos políticos o sindicatos». Esta prohibición pretende garantizar la imparcialidad y la apariencia de imparcialidad que, como se decía anteriormente, se verá reforzada con la medida propuesta.

La íntima vinculación entre la imparcialidad y la independencia judicial conlleva que la medida sea valorada positivamente.



Los argumentos empleados en el Dictamen de la Comisión de Ética Judicial de 12 de junio de 2019 (Consulta n.º 10/19), relativo a la aceptación de regalos por parte de jueces y magistrados y su afectación a la imparcialidad y apariencia de imparcialidad y la independencia judicial, resultan trasladables a la financiación privada de las asociaciones judiciales.

En el citado dictamen, la Comisión de Ética Judicial comienza indicando los principios de ética judicial que se verían comprometidos con este tipo de prácticas. En primer lugar, el principio 28, según el cual «el juez o la jueza no aceptarán regalo, cortesía o consideración que exceda de las lógicas convenciones sociales y, en ningún caso, cuando pongan en riesgo su apariencia de imparcialidad».

Además, continúa afirmando la Comisión de Ética Judicial, «en la medida en que la aceptación de regalos puede poner en tela de juicio la imparcialidad del juzgador y socavar de este modo la confianza pública en la justicia, aparecen comprometidos otros principios, como el 16: la imparcialidad impone también el deber de evitar conductas que, dentro o fuera del proceso, puedan ponerla en entredicho y perjudicar la confianza pública en la justicia; o el 17: el juez y la jueza han de velar por el mantenimiento de la apariencia de imparcialidad en coherencia con el carácter esencial que la imparcialidad material tiene para el ejercicio de la jurisdicción. Por las mismas razones, las conductas que son objeto de esta consulta afectan también a principios que son garantía de la independencia, como el 3, que invita al juez a promover en la sociedad una actitud de respeto y confianza en el Poder Judicial; o el 9, que recomienda comportarse siempre de forma que no comprometan o perjudiquen la percepción que, en un Estado democrático y de Derecho, tiene la sociedad sobre la independencia del Poder Judicial».

En su análisis, la Comisión de Ética Judicial sostiene que «si se pone en riesgo la apariencia de imparcialidad ni siquiera cabría aceptar los pequeños obsequios en sí mismos tolerables por las convenciones sociales».

En este dictamen se ofrecen pautas interpretativas de los principios de ética judicial señalados: la modesta cuantía de la dádiva o regalo, la naturaleza pública o privada del sujeto oferente, la asiduidad y la generalidad de la práctica en cuestión.

Por lo que respecta a la naturaleza pública o privada del oferente, se indica que cuando sea privado deberá procederse a «un escrutinio más exigente, pero acaso no hasta el punto de excluir por completo y a priori su compatibilidad con las



exigencias de la ética judicial. Piénsese, por ejemplo, en el obsequio de un simple bolígrafo de propaganda comercial, de un libro acaso escrito por el propio oferente o [...] de unas entradas de teatro [ofrecidas] por una compañía artística de la localidad».

En cuanto a la asiduidad y generalidad de la conducta, se concluye que «parece obvio que cuanto más frecuentes son los regalos, mayor peligro corre la apariencia de imparcialidad y menos comprensible resulta para las convenciones sociales. [...] Y seguramente no debe merecer el mismo juicio un regalo ofrecido singularmente al juez que ese mismo regalo obsequiado al conjunto de las autoridades o de los colectivos de una localidad».

A mayor abundamiento, la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su resolución de 25 de noviembre de 2014, asumió el contenido del informe de fiscalización del CGPJ elaborado por el Tribunal de Cuentas en el que se recomendaba la revisión y, en su caso, la modificación del modelo de financiación.

El mencionado informe señala que «el CGPJ ha venido subvencionando a las asociaciones judiciales [...] con la finalidad principal de facilitar su funcionamiento y de fomentar el asociacionismo judicial y el mayor dinamismo de cada asociación en el ejercicio de las actividades, así como el trabajo de sus órganos directivos asociados. En el informe del Gerente para el cálculo de los porcentajes de financiación no se tuvieron en cuenta ni el resto de los ingresos obtenidos por estas asociaciones ni los demás gastos. Sin embargo, en 2010 estas obtuvieron otros ingresos que, en concurrencia con las subvenciones del CGPJ, les permitieron finalizar el ejercicio con superávit presupuestario. Esta situación de superávit deriva del modelo de financiación con cargo a fondos públicos de las asociaciones judiciales establecido en el CGPJ en virtud del cual la actividad asociativa ordinaria ha estado financiada con carácter global, prácticamente en su integridad, con cargo a subvenciones y ayudas públicas, con independencia de sus otros ingresos y recursos».

A la vista de la fiscalización realizada, el Tribunal de Cuentas concluye, entre otras cosas, que «cabe indicar que la singularidad de la naturaleza de estas subvenciones otorgadas a las asociaciones judiciales para su funcionamiento, las especialidades de la configuración de los requisitos para su concesión, así como su carácter estructural, hubieran aconsejado que las mismas se regulasen de forma



específica en una norma con rango suficiente, con el fin de resolver adecuadamente las discordancia que dichas particularidades pueden plantear con respecto a la aplicación de las reglas y principios comunes establecidos por la LGS [Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones]. En supuesto similares de financiación pública de entidades de tipo asociativo de especial interés o relevancia, se ha acudido a una regulación sustantiva propia mediante leyes especiales (como es el caso de la financiación de los partidos políticos), o bien se ha procedido a su concesión directa mediante su consignación normativa en los PGE y su regulación mediante convenio. La ausencia de una regulación especial se ha resuelto en parte con la aprobación por el Pleno del CGPJ del Reglamento 1/2011 [...], el cual, además de fijar las reglas a las que debe someterse la relación entre las asociaciones judiciales y el CGPJ, tiene como objeto la determinación de los parámetros objetivos de referencia para la gestión y concesión de ayudas y subvenciones a estas asociaciones, que, en cualquier caso, quedarán supeditadas a los créditos aprobados anualmente en las leyes de PGE. Sin embargo, el Reglamento 1/2011 del CGPJ no termina de resolver los posibles problemas de compatibilidad con la LGS que plantea este modelo, y en particular con los posibles excesos de financiación derivados de la coexistencia de las ayudas y subvenciones del CGPJ con otros ingresos o recursos de las asociaciones».

Consideraciones que, en definitiva, resultan ahora perfectamente extrapolables para el análisis de la iniciativa legislativa que nos encontramos examinando y que dan cumplida cuenta de las razones por las que este Consejo Fiscal valora de forma positiva las modificaciones resultantes de la introducción de este nuevo art. 54 bis EOMF.

Apartado cuarenta y uno del artículo único ALEOMF (art. 57 EOMF)

Se modifica el apartado 5 del art. 57 al objeto de exigir que la actividad de preparación de acceso a la función pública exija licencia de compatibilidad:

En todo caso, la actividad de preparación de acceso a la función pública exigirá licencia de compatibilidad. La Fiscalía General del Estado publicará un registro de los fiscales que desarrollen tal actividad.



Al igual que sucediera a propósito de la financiación de las asociaciones profesionales, el Consejo Fiscal ha tenido recientemente ocasión, al emitir su informe sobre el APLO, de pronunciarse acerca de una propuesta legislativa análoga:

El APLO propone añadir al apartado 5 del art. 389 LOPJ que la actividad docente e investigadora, pública y privada, requiera licencia de compatibilidad por parte del CGPJ, «debiendo desarrollarse fuera del horario de audiencia en el órgano judicial del que sea titular o al que esté adscrito, no pudiendo exceder la retribución a percibir del 30% de sus retribuciones en cómputo anual». Asimismo, se plantea que «en todo caso, la actividad de preparación de acceso a la función pública exigirá licencia de compatibilidad, debiendo publicar el Consejo General del Poder Judicial un registro de los jueces y magistrados que desarrollen tal actividad».

Por lo que se refiere a la docencia, investigación jurídica y producción y creación literaria, artística, científica y técnica y las publicaciones derivadas de aquella, el art. 327.2 del Reglamento de la Carrera Judicial prevé que el CGPJ, previa petición, pueda autorizar a los miembros de la carrera judicial para compatibilizar su cargo con ellas, «cuando sea necesario de conformidad con lo dispuesto en la legislación sobre incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas».

La remisión legislativa se entiende realizada a la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en cuya exposición de motivos se establece que «la regulación de esta Ley exige de los servidores públicos un esfuerzo testimonial de ejemplaridad ante los ciudadanos, constituyendo en este sentido un importante avance hacia la solidaridad, la moralización de la vía pública y la eficacia de la Administración».

El límite máximo en las retribuciones percibidas en los términos proyectados (30% en cómputo anual) resulta respetuoso con lo señalado en el art. 7.1 de la Ley 53/1984.

El Consejo Fiscal quiere poner de manifiesto que, por lo que respecta a la actividad docente y la investigación jurídica, ninguna de ellas aparece expresamente recogida en el art. 19 de la Ley 53/1984, que enumera las excepciones al régimen de incompatibilidad. Las actividades que resultarían más cercanas a la docencia y a la investigación jurídica mencionadas en el art. 19 de la Ley 53/1984 serían «la



dirección de seminarios o el dictado de cursos o conferencias en centros oficiales destinados a la formación de funcionarios o profesorado, cuando no tengan carácter permanente o habitual ni supongan más de setenta y cinco horas al año».

En este sentido, se sugiere que, en aras de la seguridad jurídica, máxime si se tiene en cuenta lo dispuesto en los arts. 417.6 y 418.14 LOPJ en materia disciplinaria, se incluya en la reforma propuesta el límite de 75 horas en cómputo anual para el ejercicio de la docencia y la investigación jurídica exceptuado de la exigencia de licencia de compatibilidad.

En cuanto al último párrafo que pretende incluirse en el art. 389.5 LOPJ, esto es, el relativo a la preparación para el acceso a la función pública, se propone la necesidad de solicitar licencia de compatibilidad en todo caso y la publicación por el CGPJ del registro de jueces y magistrados que desarrollen dicha actividad.

Por lo que respecta a la preparación de acceso a la función pública, con carácter previo, ha de señalarse que dicha actividad no se encuentra entre las enumeradas en el art. 389 LOPJ, sino que aparece en el art. 344 del Reglamento de la carrera judicial con el siguiente tenor: «La preparación para el acceso a la función pública, que implicará en todo caso incompatibilidad para formar parte de órganos de selección de personal, sólo se considerará actividad exceptuada del régimen de incompatibilidades cuando no suponga una dedicación superior a setenta y cinco horas anuales y no implique incumplimiento de la jornada de audiencia pública. Si la actividad a que se refiere este artículo requiriese una dedicación superior setenta y cinco horas será necesario solicitar la previa declaración de compatibilidad». No existe, por tanto, remisión en este punto a la Ley 53/1984.

La exigencia de licencia de compatibilidad, con independencia de las 75 horas anuales (de facto representan, aproximadamente, una hora y media semanal), debería relacionarse con la lógica incompatibilidad absoluta entre esta actividad y la posibilidad de formar parte de órganos de selección de personal, puesto que la única manera posible y eficaz de controlar el respeto a dicha incompatibilidad absoluta radica en la exigencia de la licencia de compatibilidad que se propone.

Asimismo, teniendo en cuenta que el régimen de incompatibilidades establecido en la LOPJ tiene como fundamento garantizar la imparcialidad de la función jurisdiccional, la medida proyectada se considera idónea para alcanzar tal fin y con ello fortalecer la independencia judicial.



Mayores interrogantes plantea la publicación por el CGPJ del registro de jueces y magistrados que desarrollen dicha actividad, toda vez que también hay miembros de la carrera fiscal que se dedican a la misma y en ese supuesto se plantea el interrogante de si han de incluirse en ese registro o en uno propio.

Al hilo de ello, ha de recordarse que en la carrera fiscal se ha establecido un régimen de incompatibilidades similar al analizado en este apartado respecto de la carrera judicial (véanse el art. 57.5 EOMF y los arts. 125, 126 y 127.5 del Reglamento del Ministerio Fiscal y que la LOPJ resulta de aplicación supletoria en este punto). Asimismo, este régimen de incompatibilidades regulado en la LOPJ, a excepción de las recogidas en el art. 395 LOPJ, resulta de aplicación a los letrados de la Administración de Justicia (art. 445.2 LOPJ).

Estas consideraciones dan cumplida cuenta de las razones por las que el Consejo Fiscal —en lógica coherencia con lo señalado a propósito del APLO por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, para la ampliación y fortalecimiento de las carreras judicial y fiscal— valora positivamente la modificación legislativa propuesta, toda vez que contribuye a reforzar la apariencia de imparcialidad de las y los fiscales.

No obstante, a fin de garantizar la deseable armonía del ordenamiento jurídico, se propone que la reforma del apartado 5 del art. 57 EOMF se aquilate a la del apartado 5 del art. 389 LOPJ en el sentido de incorporar la exigencia de que la actividad de preparación de acceso a la función pública se desarrolle fuera del horario de audiencia del órgano al que pertenezca el o la fiscal en cuestión, no pudiendo exceder la retribución a percibir del 30% de sus retribuciones en cómputo anual.

Apartado cuarenta y dos del artículo único ALEOMF (art. 58 EOMF)

La modificación propuesta del art. 58 EOMF sigue la línea marcada en el texto prelegislativo de suprimir competencias decisorias al Consejo Fiscal en aquellos



supuestos atinentes a potestades regladas, que deben resultar ajenas a cuestiones corporativas y asociativas y en las que el control jurisdiccional se extiende sobre la totalidad de la actuación.

En consecuencia, la modificación propuesta se valora positivamente.

Apartado cuarenta y tres del artículo único ALEOMF (art. 59 bis EOMF)

En la misma línea descrita en el apartado anterior, el texto prelegislativo introduce un nuevo art. 59 bis EOMF con la siguiente redacción:

Las incompatibilidades y prohibiciones previstas en los artículos anteriores serán apreciadas por el Fiscal General del Estado, previo informe de la Inspección Fiscal y oído el Consejo Fiscal.

La competencia del Consejo Fiscal para apreciar las incompatibilidades, actualmente prevista en el art. 14.4 e) EOMF, es asumida directamente por el Fiscal General del Estado en virtud de la reforma propuesta. En todo caso, será precisa la audiencia al Consejo Fiscal e informe previo de la Inspección Fiscal.

En atención a los motivos señalados al abordar el análisis del proyectado art. 14 EOMF, se considera positiva la reforma propuesta en el presente apartado.

Apartado cuarenta y cuatro del artículo único ALEOMF (art. 67 EOMF)

La modificación del art. 67 EOMF sigue la senda descrita en la exposición de motivos y el resto del articulado del ALEOMF de consolidar «la independencia de quien ostenta la jefatura superior del Ministerio Fiscal en aras de garantizar la imparcialidad de una institución llamada a dirigir la investigación criminal en armonía con los sistemas procesales de nuestro entorno cultural y geográfico más cercano», así como de adecuar «las importantes funciones del Consejo



Fiscal a su naturaleza de órgano consultivo del Fiscal General del Estado en cuanto representativo de los miembros de la carrera fiscal».

Así las cosas, el apartado 3 del proyectado art. 67 EOMF suprime la competencia del Ministerio de Justicia para imponer la sanción de separación del servicio, que pasa a estar residenciada en la persona titular de la Fiscalía General del Estado.

Por otro lado, se atribuye al Fiscal General del Estado la competencia para resolver los recursos interpuestos contra las resoluciones en materia disciplinaria dictadas por los fiscales jefes, en lugar de la situación actual en la que la competencia es ostentada por el Consejo Fiscal.

Finalmente, el texto prelegislativo señala que las resoluciones del Fiscal General del Estado agotan la vía administrativa y, de conformidad con la reforma introducida en el art. 12.1 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, *reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, en virtud de la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, se atribuye a la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo la competencia para conocer de los recursos interpuestos contra las resoluciones dictadas por el Fiscal General del Estado, también en materia disciplinaria.

Disposiciones transitoria, derogatoria y finales

El ALEOMF cierra con una disposición transitoria única que regula la situación del Fiscal General del Estado resultante tras la entrada en vigor de la ley, que se prevé para el 1 de enero de 2028.

También contiene una disposición derogatoria que establece una cláusula genérica de derogación de normas con rango de ley o inferiores que resulten contrarias a lo dispuesto en el ALEOMF.



A propósito de esta cláusula, si bien es usual su empleo y no se duda de la correcta técnica legislativa empleada en este punto, el Consejo Fiscal sugiere, a fin de evitar ulteriores dudas interpretativas y posibles lagunas legales, que se elabore una relación más exhaustiva de las concretas normas que, en su caso, se verán afectadas por la aprobación de la reforma estatutaria proyectada.

En relación con las disposiciones finales, la primera contempla el título competencial, las tres siguientes versan sobre la necesidad de un posterior desarrollo reglamentario, y la última disposición viene referida a la entrada en vigor de la norma.

A propósito de la entrada en vigor de la reforma, prevista para el 1 de enero de 2028, el Consejo Fiscal observa que dicha fecha solo resultará razonable para el caso de que coincida con la entrada en vigor de la proyectada Ley de Enjuiciamiento Criminal. Por ello, a fin de evitar ulteriores problemas, se sugiere que la entrada en vigor del ALEOMF se condicione de forma expresa a la de la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal.

5. Otras propuestas de reforma legislativa

A) Fortalecimiento de la autonomía del Ministerio Fiscal

El ALEOMF afirma que la reforma estatutaria proyectada se ajusta a las recomendaciones efectuadas por el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO).

Según se afirma en la exposición de motivos del ALEOMF, «se han observado las recomendaciones efectuadas por el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) en las distintas evaluaciones efectuadas al Reino de España a lo largo de los últimos años. Organismo que, en lo que se refiere al Ministerio Fiscal, ha hecho hincapié en la conveniencia de reconsiderar



el método de selección y el mandato del Fiscal General del Estado, el establecimiento por ley de requisitos y procedimientos claros para incrementar la transparencia de las comunicaciones entre el Fiscal General del Estado y el Gobierno y, en definitiva, la necesidad de dotar de mayor autonomía al Ministerio Fiscal. Este objetivo constituye, sin duda, el eje nuclear de la presente reforma legislativa».

Sin embargo, pese a que resulta innegable que la reforma del EOMF proyectada por el prelegislador contribuye en muchos aspectos a reforzar la independencia externa e interna del Ministerio Fiscal, no es menos cierto que no se ofrece íntegro cumplimiento a las recomendaciones del GRECO.

El informe de GRECO sobre evaluación de España, de diciembre de 2013, aprobado en su 62.ª Reunión Plenaria (Cuarta Ronda de Evaluación: Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales), afirma:

130. En lo que se refiere a la autonomía económica, el presupuesto del MF es parte del presupuesto del Ministerio de Justicia (y parte del presupuesto de las Comunidades Autónomas a las que se han transferido competencias de la Administración judicial). El tema de la autonomía económica del Ministerio Fiscal es claramente un tema candente. A juicio del EEG, las disposiciones presupuestarias existentes para la Fiscalía no son plenamente satisfactorias. debería haber bien un presupuesto aparte para la Fiscalía o bien debería estar cubierto por una partida separada si siguiera siendo parte del presupuesto del Ministerio de Justicia. En cualquiera de los casos, la Fiscalía debería saber cuánto dinero se destina al Ministerio Fiscal y debería poder elegir cómo gastar el dinero asignado a unos objetivos en particular, sujeto a los oportunos controles presupuestarios, incluyendo el capítulo de formación. El Centro de Estudios Jurídicos depende del Ministerio de Justicia. Su presupuesto y programas están establecidos por dicho Ministerio previa consulta del Ministerio Fiscal. El EEG considera que la formación de fiscales debería estar controlada principalmente por los mismos fiscales. Asimismo, según las disposiciones existentes, le corresponde al Ministerio de Justicia decidir las asignaciones de personal en las distintas fiscalías, incluyendo las que están



especializadas en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, que recientemente ha tenido la asignación temporal de tres fiscales, dada la creciente carga de trabajo. La EEG considera que el Fiscal General debería poder administrar su propia oficina. No debería hacer falta obtener la aprobación del Ministerio para partidas detalladas de gastos, a condición que éstas estén dentro de la asignación global de fondos establecida por el presupuesto y estén sujetos a la correspondiente auditoría y controles contables. Actualmente, el Fiscal general depende financieramente tanto del Ministerio como de las comunidades. El EGG llama la atención de las autoridades hacia la Opinión no.7 (2012) del Consejo Consultivo de los Fiscales Europeos (CCFE) que subraya que la autonomía de la gestión representa una de las garantías de la independencia y eficiencia del Ministerio Fiscal. Estos servicios deben poder estimar sus necesidades, negociar su presupuesto y decidir cómo utilizar los fondos asignados”.

De ahí que el GRECO instase a las autoridades españolas a «explorar otras formas de proporcionar una mayor autonomía en la gestión de los medios necesarios para el funcionamiento del Ministerio Fiscal».

A propósito de esta recomendación, la segunda adenda al segundo informe de cumplimiento de España, publicado el 16 de abril de 2025, tras constatar que las autoridades españolas se encuentran trabajando en la reforma del EOMF, señala lo siguiente que ahora resulta de gran interés:

29. El GRECO observa que el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF) aún no se ha modificado. Cabe recordar que la reforma prevista abarcaría, entre otros, cambios específicos en cinco frentes: (i) autonomía presupuestaria; (ii) autonomía normativa; (iii) autonomía formativa; (iv) regulación transparente de las comunicaciones entre el Gobierno y el Fiscal General, y (v) duración del mandato del Fiscal General (para que no coincida con el Gobierno). Las cuestiones mencionadas corresponden, de hecho, a los diferentes componentes de la recomendación ix y justifican la necesidad de mayores garantías para reforzar la independencia, la transparencia y la autonomía de la Fiscalía.



Pues bien, resulta notorio que la culminación de un auténtico estatus de independencia para el Ministerio Fiscal, que ofrezca, además, verdadero cumplimiento a las recomendaciones del GRECO, exige modificaciones añadidas a las que propone el ALEOMF. En especial, son tres las reivindicaciones históricas que permitirían desligar al Ministerio Fiscal del Poder Ejecutivo y, con ello, incrementar la confianza de la ciudadanía en nuestra institución: el otorgamiento de autonomía presupuestaria, reglamentaria y formativa.

En el marco de la autonomía presupuestaria, se asumen las propuestas de la Fiscal de Sala Jefa de la Unidad de Apoyo que se desarrollan en la parte final de este informe, por ser estas más completas que las expuestas en el borrador inicial.

En materia formativa, el Consejo Fiscal ya ha mostrado *supra* su posición claramente contraria a la proyectada redacción del art. 13.3, párrafo segundo, EOMF. Pero, a mayor abundamiento, este Consejo se muestra favorable a lograr la autonomía formativa plena del Ministerio Fiscal, que englobe planificación, gestión y ejecución, como una de las ideas centrales que deben presidir el ALEOMF que se somete a nuestra consideración, y no solo atribuir a la Fiscalía General del Estado el diseño estratégico de los planes de formación inicial y continuada, en colaboración con el Centro de Estudios Jurídicos, reservando para el CEJ la no menos relevante labor de la organización y gestión de las diversas actividades formativas previamente conformadas desde nuestra institución. Se trata, sin duda, de una reivindicación largamente demandada desde el Ministerio Fiscal. Y es que el Ministerio Fiscal está altamente cualificado, a través de las unidades centrales de la Fiscalía General del Estado, para asumir la labor estratégica de planificación, gestión y ejecución de la formación de la carrera fiscal.

En definitiva, sin perjuicio de reconocer los notables aciertos del anteproyecto sometido a informe, el Consejo Fiscal propone enérgicamente que se aborde la



aprobación de un nuevo EOMF que dote de auténtica autonomía al Ministerio Fiscal y aborde los problemas orgánicos que afectan a la institución en su día a día.

B) Modificación de la exposición de motivos

La exposición de motivos del ALEOMF afirma lo siguiente:

En el ámbito de la Unión Europea la investigación penal es una competencia que se ha extraído del ámbito del Poder Judicial y se ha atribuido al Ministerio Fiscal. Ese modelo es el que ha asumido el antedicho Reglamento, lo que obliga a adecuar definitivamente nuestro sistema procesal penal para mantener la debida coherencia normativa.

Sin embargo, lo cierto es que el Ministerio Fiscal, a pesar de no ejercer funciones estrictamente jurisdiccionales con arreglo al art. 117 CE, es un órgano de relevancia constitucional integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, tal y como refiere el art. 2 EOMF.

No en vano, desde una óptica funcional, los criterios de actuación de jueces y fiscales coinciden. La independencia del fiscal y, en especial, el estricto sometimiento de su actuación al principio de legalidad constituye presupuesto ineludible para la independencia real del Poder Judicial.

A la vista de lo anterior y a fin de no incurrir en contradicciones internas, se aconseja matizar la referida afirmación contenida en la exposición de motivos ALEOMF.

C) Eliminar desigualdades entre las fiscalías de las comunidades autónomas

Se propone modificar el párrafo primero del apartado 3 del art. 18 EOMF a fin de conjurar las desigualdades actualmente existentes entre las comunidades



autónomas con competencias transferidas y las que forman parte del que se ha venido en denominar *territorio Ministerio*, en relación con las unidades de apoyo a los fiscales superiores de las comunidades autónomas.

A tal efecto, se propone la siguiente redacción del párrafo primero del apartado 3 del art. 18 EOMF:

3. Las Fiscalías de las Comunidades Autónomas y las Fiscalías Provinciales serán dirigidas por su Fiscal Jefe y estarán integradas por un Teniente Fiscal, los Fiscales Decanos necesarios para su correcto funcionamiento según el tamaño y el volumen de trabajo de las Fiscalías, y los demás Fiscales que determine la plantilla. En las Fiscalías de las Comunidades Autónomas podrán crearse unidades de apoyo al Fiscal Superior en las que podrán integrarse funcionarios de la Administración General del Estado o de la Comunidad Autónoma en el número que se determine en la plantilla, para labores de apoyo y asistencia en materias de estadística, informática, traducción de lenguas extranjeras, gestión de personal u otras que no sean de las que con arreglo a este Estatuto tengan encomendadas los Fiscales. Corresponde al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma informar al Ministerio de Justicia o al Gobierno de la Comunidad Autónoma con competencias en materia de Justicia de las necesidades de organización y funcionamiento de las Fiscalías de su ámbito territorial en materia de medios informáticos, nuevas tecnologías y demás medios materiales.

D) Reforzar la estructura y funcionamiento de las Fiscalías de Área

Dada la amplitud de funciones y extensión de las plantillas de las Fiscalías de Área, superando las plantillas de muchas Fiscalías Provinciales, extendiendo su competencia habitualmente a núcleos densamente poblados y/o con una criminalidad especialmente intensa, se estima precisa la introducción de la figura del Teniente Fiscal de la Fiscalía de Área, que pueda sustituir al Fiscal Jefe de Área siempre que sea necesario.



A tal efecto, se propone la siguiente redacción del párrafo primero del apartado 4 del art. 18 EOMF:

Cuatro. Cuando el volumen de asuntos, el número de órganos judiciales dentro de una provincia o la creación de una sección de la Audiencia Provincial en sede distinta de la capital de la misma lo aconsejen, el Fiscal General del Estado, oído el Consejo Fiscal y el Fiscal Superior de la respectiva Comunidad, podrá proponer al Ministro de Justicia la constitución de Fiscalías de Área, que serán dirigidas por un Fiscal Jefe y estarán integradas por un Teniente Fiscal y los demás Fiscales que determine la plantilla. Se creará una Fiscalía de Área en todas aquellas localidades en las que exista una Sección desplazada de la Audiencia Provincial, tomando su nombre del lugar de su sede. Las Fiscalías de Área asumirán el despacho de los asuntos correspondientes al ámbito territorial que prevea la norma que las establezca, que podrá comprender uno o varios partidos judiciales.

Y, concordantemente, procedería la modificación del art. 22.8 EOMF al resultar superflua la previsión de sustitución del Fiscal Jefe de Área en caso de ausencia, vacante o imposibilidad por el Decano más antiguo y subsidiariamente por el Fiscal Jefe, dado que la creación de un Teniente Fiscal permite estar al régimen ordinario de funciones previsto en el art. 22.6 en las Fiscalías donde exista, quedando el art. 22.8 EOMF:

Ocho. Los Fiscales Jefes de las Fiscalías de Área estarán jerárquicamente subordinados a los Fiscales Jefes de las Fiscalías Provinciales.

E) Aportaciones de fiscales de Sala asumidas por el Consejo Fiscal

El Consejo Fiscal, con carácter previo a la exposición de las aportaciones de los fiscales de Sala, interesa que la nomenclatura y terminología utilizada en el texto objeto de informe se adapte a la actual, en lo que se refiere a los nuevos órganos judiciales.



Aunque manifestada en este punto del informe pudiera parecer asistemática, el Consejo Fiscal valora de manera positiva todas las aportaciones de los fiscales de Sala, pero en orden a ceñirnos al contenido del informe destacamos las siguientes por ser asumidas unánimemente por el Consejo Fiscal:

Por la **Fiscalía de la Audiencia Nacional** se plantea la inclusión de los siguientes tres apartados en el artículo tercero:

16. Ejercitar acciones, comparecer y actuar como parte procesal, ya sea necesaria o voluntaria, en cualquier tipo de procedimiento y orden jurisdiccional, para la protección de los intereses de los consumidores y usuarios.

17. Ejercitar acciones, comparecer y actuar como parte procesal, ya sea necesaria o voluntaria, en cualquier tipo de procedimiento y orden jurisdiccional, en defensa de los valores e intereses constitucionales a los que se refiere el artículo 124.1 de la Constitución, así como desempeñar cualquier otra función atribuida por el ordenamiento jurídico.

Por la **Unidad Apoyo** se propone la creación del Teniente Fiscal de la Unidad, mediante la modificación del artículo 13 EOMF, en el sentido de indicar que «*la Unidad de Apoyo será dirigida por un Fiscal Jefe y estará integrada por un Teniente Fiscal y los fiscales que se determinen en la plantilla...*».

La justificación a esta propuesta deviene de que el Fiscal General del Estado dirige la Fiscalía General del Estado, integrada por la Inspección, la Secretaría Técnica, la Unidad de Apoyo, y por los Fiscales de Sala que se determinen en plantilla.

Las tres unidades, Inspección, Secretaría Técnica y Unidad de Apoyo son unidades con competencias de carácter general para todo el Ministerio Fiscal y constituyen el núcleo de soporte al Fiscal General del Estado para la dirección del Ministerio Fiscal.



La Unidad de Apoyo, creada en virtud de la reforma del EOMF operada por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, ha ido aumentando sus competencias desde su creación y su plantilla deberá aumentar para el desarrollo de la autonomía organizativa. Por ello, se considera que las tres unidades indicadas deben tener una misma definición de su configuración en el art. 13 EOMF.

En la redacción del AEOMF no se unifica dicha configuración. Así, como ya ha sido expresado, se mantiene sin expresar en el citado art. 13 que la Inspección Fiscal está integrada también por un Teniente Fiscal, como sí se dice para la Secretaría Técnica. Es preciso acudir al art. 36 EOMF para conocer que, en efecto, en la Inspección Fiscal existe en su configuración el Teniente Fiscal Inspector.

Sin embargo, no se introduce esta figura en la Unidad de Apoyo, siendo imprescindible que exista un Teniente Fiscal en dicha Unidad que tenga las funciones que se atribuyen a los Tenientes Fiscales conforme al art. 22.6 EOMF. La complejidad de la dirección y organización Ministerio Fiscal desde la Fiscalía General del Estado hace preciso que se introduzca el Teniente Fiscal en la Unidad de Apoyo, necesidad que ya es notoria y que deberá ser cubierta ante la potenciación del Ministerio Fiscal que asumirá la investigación de los procedimientos penales.

La inexistencia de un Teniente Fiscal en la Unidad de Apoyo impide el régimen ordinario de sustitución de la persona titular de la Unidad para el ejercicio de sus competencias, entre otras, aquellas que le atribuye la Orden PJC/1062/2024, de 3 de octubre, sobre delegación de competencias y fijación de límites para la administración de determinados créditos para gastos.

Por otro lado, se considera que la redacción que se propone contribuye a una mayor claridad al uniformar la composición de las tres unidades de la Fiscalía General del Estado.



Se propone, también, una modificación en torno a la Unidad de apoyo al Fiscal Superior de Fiscalía de Comunidad Autónoma.

El art. 18.3, párrafo primero, del vigente EOMF dice:

Tres. Las Fiscalías de las Comunidades Autónomas y las Fiscalías Provinciales serán dirigidas por su Fiscal Jefe y estarán integradas por un Teniente Fiscal, los Fiscales Decanos necesarios para su correcto funcionamiento según el tamaño y el volumen de trabajo de las Fiscalías, y los demás Fiscales que determine la plantilla. En las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Justicia, podrán crearse unidades de apoyo al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma, en las que podrán integrarse funcionarios de la Comunidad Autónoma en el número que se determine en la plantilla, para labores de apoyo y asistencia en materias de estadística, informática, traducción de lenguas extranjeras, gestión de personal u otras que no sean de las que con arreglo a este Estatuto tengan encomendadas los Fiscales. Corresponde al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma informar al Gobierno de la Comunidad Autónoma de las necesidades de organización y funcionamiento de las Fiscalías de su ámbito territorial en materia de medios informáticos, nuevas tecnologías y demás medios materiales.

Se propone, por tanto, una modificación del precepto en el sentido siguiente:

Artículo 18

Tres. Las Fiscalías de las Comunidades Autónomas y las Fiscalías Provinciales serán dirigidas por su Fiscal Jefe y estarán integradas por un Teniente Fiscal, los Fiscales Decanos necesarios para su correcto funcionamiento según el tamaño y el volumen de trabajo de las Fiscalías, y los demás Fiscales que determine la plantilla. En las Fiscalías de Comunidades Autónomas, podrán crearse unidades de apoyo al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma, en las que podrán integrarse funcionarios de la Administración General del Estado o de la Comunidad Autónoma en el número que se determine en la plantilla, para labores de apoyo y asistencia en materias de estadística, informática, traducción de lenguas extranjeras, gestión de personal u otras que no sean de las que con arreglo a este Estatuto tengan encomendadas los Fiscales. Corresponde al Fiscal Superior de la Comunidad



Autónoma informar al Ministerio de Justicia o al Gobierno de la Comunidad Autónoma con competencias en materia de Justicia de las necesidades de organización y funcionamiento de las Fiscalías de su ámbito territorial en materia de medios informáticos, nuevas tecnologías y demás medios materiales.

Se considera que los Fiscales Superiores deben tener la posibilidad de contar con una unidad de apoyo, con independencia de si la Fiscalía radica en una comunidad de las denominadas *territorio Ministerio*, esto es, aquellas cuya administración prestacional es el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes o en una comunidad autónoma con competencias transferidas.

No es deseable una configuración desigual de las Fiscalías de Comunidades Autónomas, creándose una diferencia sin justificación entre aquellas que están ubicadas en comunidades autónomas con competencias transferidas que sí pueden contar en la actualidad con una unidad de apoyo, frente a las Fiscalías de Comunidad que radican en el territorio del Ministerio de Justicia que no pueden contar con esos necesarios perfiles. Las necesidades son las mismas y por tanto el diseño organizativo debe ser igual. Ello también refuerza la autonomía del Ministerio Fiscal en consonancia con las motivaciones expuestas en la exposición de motivos del Anteproyecto.

La experiencia de estos años de vigencia de la reforma del EOMF desde el 2007 así lo ha puesto de relieve. En coherencia con ello, el Ministerio de Justicia suscribió convenios con la Fiscalía General del Estado en virtud de los cuales se celebraron comisiones mixtas en sede el Ministerio con asistencia del Fiscal Superior correspondiente y de la Unidad de Apoyo de Fiscalía General del Estado. Estas reuniones fueron valoradas muy positivamente por los Fiscales Superiores de las comunidades autónomas en las que el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes tiene legalmente encomendada la dotación de medios personales y materiales. El Anteproyecto que se analiza es una oportunidad para introducir esta modificación que redundará en una mejor



e igualitaria organización y que será valorada muy positivamente por las fiscalías concernidas. Ello reforzará la autonomía organizativa del Ministerio Fiscal.

La Unidad de Apoyo, en consonancia y coincidencia con el Consejo Fiscal aborda el tema de la Autonomía presupuestaria.

Se propone la introducción de un apartado primero en el artículo 71 EOMF:

Artículo 71

Primero. La Fiscalía General del Estado estará dotada de una relación propia de puestos de trabajo de personal de la Administración de Justicia y de la Administración General del Estado, bajo la dependencia orgánica y funcional del Fiscal General del Estado.

Segundo. Habrá en los órganos fiscales el personal técnico y auxiliar necesario para atender al servicio, que dependerá de los Fiscales Jefes respectivos sin perjuicio de la competencia que corresponda a otros órganos en la esfera que les sea propia.

La justificación de esta propuesta viene motivada al entender que, pese a que el Ministerio Fiscal se integra con autonomía funcional dentro del Poder Judicial, en la práctica, a efectos organizativos, carece de medios propios de gestión, siendo el poder ejecutivo, a través del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, quien da soporte administrativo para que pueda cumplir sus funciones. A diferencia del resto de órganos constitucionales o de relevancia constitucional, el Ministerio Fiscal y su órgano de dirección, la Fiscalía General del Estado, carecen de autonomía organizativa en el diseño y gestión de sus recursos humanos y materiales en clara contradicción con el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos, que en su informe «Sobre la gestión de los medios del ministerio público» adoptado en su séptima sesión plenaria en el año 2012 dice: «(...) la autonomía en la gestión representa una de las garantías de su independencia y eficiencia (...) [siendo] (...) indispensable contar con profesionales en la gestión y elaborar principios comunes en materia de gestión de los medios, especialmente financieros».



Contempla también el citado informe que, en el ámbito de un Ministerio Público, además de las funciones jurisdiccionales que realizan los propios fiscales, estos deben contar con una oficina en la que se integren profesionales que sean expertos en campos específicos y personal administrativo cualificado para la gestión económica, humana, informática y material, así como personal experto en control y auditoría para la gestión diligente de los fondos públicos que se le atribuyan a estos efectos, siendo, en fin, ésta la finalidad del presente documento.

En este sentido se ha pronunciado el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) en sus Memorias anuales.

No puede predicarse la autonomía del Ministerio Fiscal con la pervivencia de una organización de funcionarios de la Fiscalía General del Estado obsoleta. En la actualidad no existe una relación de puestos de trabajo y los funcionarios de la Administración General del Estado (AGE) dependen en este momento del Ministerio de Presidencia, Justicia, y Relaciones con las Cortes, en concreto de la Dirección General de Servicio Público de Justicia.

Es preciso resaltar que tanto el Fiscal General del Estado como las distintas unidades que integran la Fiscalía General, impulsan y desarrollan numerosos proyectos de colaboración con instituciones de naturaleza pública y privada tanto a nivel nacional como internacional. Asimismo, desde la propia Fiscalía General del Estado se promueve el desarrollo profesional de la carrera fiscal, como complemento a la formación realizada por el Centro de Estudios Jurídicos y se organizan jornadas formativas, juntas de fiscales de sala, de fiscales superiores especialistas, de fiscales jefes provinciales y de jefes de área.

Todo lo anterior se realiza por un número reducido de empleados públicos sin formación administrativo-pública, ya que estos pertenecen a la Administración de Justicia, un exiguo número de funcionarios pertenecientes a la Administración General del Estado (AGE, en adelante) con una estructura limitada y con pocos



niveles, especialmente superiores e intermedios, siendo inexistente un cuerpo de técnicos especialistas en materias tales como la informática, la intervención o la estadística.

Resulta por tanto imprescindible el rediseño y la creación de una relación puestos de trabajo en la Fiscalía General del Estado que configure una oficina moderna que se ajuste a una estructura de servicio central, dotado de personal heterogéneo, formado específicamente en funciones de naturaleza técnico-administrativa, capacitada y motivada para la realización de estas actividades.

En definitiva, la autonomía del Ministerio Fiscal, principio inspirador del Anteproyecto, requiere que la Fiscalía General del Estado tenga una relación de puestos de trabajo propia, que no dependa del poder ejecutivo. Esta propuesta es una concreción clara de la autonomía de la Fiscalía General del Estado expresada en las recomendaciones del GRECO.

En este sentido, se propone la modificación del art. 72.3 y 4 EOMF con la siguiente redacción:

Artículo 72

Tres. La Fiscalía General del Estado contará con un presupuesto propio en los Presupuestos Generales del Estado, que gestionará de forma autónoma, para el ejercicio de sus funciones y mediante órganos propios.

Cuatro. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de Administración de Justicia contemplarán, dentro de la Sección que corresponda, y previa ponderación de las necesidades funcionales del Ministerio Fiscal propuestas por el Fiscal General del Estado, previa audiencia, en su caso, a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, las correspondientes partidas presupuestarias adecuadamente singularizadas para atender a aquéllas.



El Anteproyecto no recoge una de las principales y recurrentes recomendaciones del GRECO al no regular la autonomía presupuestaria de la Fiscalía General del Estado, fundamental para dotar de una real autonomía al Ministerio Fiscal.

La singularidad presupuestaria, concepto difuso y por tanto de incierta ejecución, ha supuesto en la práctica una merma en la capacidad de desarrollar las funciones del Ministerio Fiscal, dirigido por el Fiscal General del Estado. Desde la Fiscalía General del Estado se ha venido recordando la necesidad de una dotación presupuestaria propia como requisito para el funcionamiento de una institución de carácter constitucional como es el Ministerio Fiscal.

En este sentido hay que recordar que el Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional, cuya regulación se encuentra dentro del Título VI de la Constitución Española, relativo al Poder Judicial, en concreto en el artículo 124. El artículo 2 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, aprobado por la Ley 50/1981, de 30 de diciembre (en adelante EOMF), lo configura como un órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, que ejerce su misión por medio de órganos propios.

La autonomía presupuestaria supone la elaboración y ejecución de un presupuesto propio y es un concepto diferente al de singularización presupuestaria, que es el que contempla el actual EOMF. Los órganos constitucionales o de relevancia constitucional en nuestro país cuentan, en este momento, con una sección independiente en los Presupuestos Generales del Estado. No existe motivo alguno para que no se dote al Ministerio Fiscal de una autonomía presupuestaria, que puede tener un diseño en la Ley de los Presupuestos Generales del Estado similar al que existe para la Jefatura del Estado.

Esta propuesta de autonomía presupuestaria requerirá de la creación de un programa específico de Fiscalía General del Estado, incluido en la sección



presupuestaria del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. El capítulo I de este programa correspondería al personal de la plantilla AGE que dé soporte al Fiscal General del Estado; un capítulo II, relativo a los gastos corrientes y un reducido capítulo VI, que permita pequeñas mejoras de bienes muebles e inmuebles, tecnología y modernización. La modificación en la Ley de Presupuestos Generales es sencilla y no precisa de una excesiva dotación presupuestaria. Sin embargo, el efecto en la autonomía del ejercicio de las funciones del Fiscal General del Estado será muy relevante y está en sintonía con los principios que inspiran el Anteproyecto.

En este sentido, en el informe de la IV Evaluación sobre España, aprobado por el GRECO en su 62.^a Reunión Plenaria, en Estrasburgo, de 2 a 6 de diciembre de 2013 ya se expresa con claridad:

"130. En lo que se refiere a la autonomía económica, el presupuesto del MF es parte del presupuesto del Ministerio de Justicia (y parte del presupuesto de los de las Comunidades Autónomas a las que se han transferido competencias de la Administración judicial). El tema de la autonomía económica del Ministerio Fiscal es claramente un tema candente.

A juicio del EEG, las disposiciones presupuestarias existentes para la Fiscalía no son plenamente satisfactorias. Debería haber bien un presupuesto aparte para la Fiscalía o bien debería estar cubierto por una partida separada si siguiera siendo parte del presupuesto del Ministerio de Justicia. En cualquiera de los casos, la Fiscalía debería saber cuánto dinero se destina al Ministerio Fiscal y debería poder elegir cómo gastar el dinero asignado a unos objetivos en particular, sujeto a los oportunos controles presupuestarios, incluyendo el capítulo de formación. El Centro de Estudios Jurídicos depende del Ministerio de Justicia. Su presupuesto y programas están establecidos por dicho Ministerio previa consulta del Ministerio Fiscal. El EEG considera que la formación de fiscales debería estar controlada principalmente por los mismos fiscales. Asimismo, según las disposiciones existentes, le corresponde al Ministerio de Justicia decidir las asignaciones de personal en las distintas fiscalías, incluyendo las que están especializadas en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, que recientemente ha tenido la



asignación temporal de tres fiscales, dada la creciente carga de trabajo. La EEG considera que el Fiscal General debería poder administrar su propia oficina. No debería hacer falta obtener la aprobación del Ministerio para partidas detalladas de gastos, a condición de que éstas estén dentro de la asignación global de fondos establecida por el presupuesto y estén sujetos a la correspondiente auditoría y controles contables. Actualmente, el Fiscal General depende financieramente tanto del Ministerio como de las comunidades. El EEG llama la atención de las autoridades hacia la Opinión no.7(2012) del Consejo Consultivo de los Fiscales Europeos (CCFE) que subraya que la autonomía de gestión representa una de las garantías de la independencia y eficiencia del Ministerio Fiscal. Estos servicios deben poder estimar sus necesidades, negociar su presupuesto y decidir cómo utilizar los fondos asignados. Este es un campo que merece un seguimiento ulterior por parte de las autoridades.

131. A la luz de las consideraciones anteriores, el EEG considera que podrían hacerse esfuerzos adicionales para asegurarse aún más de que la Fiscalía sea, y parezca, imparcial, objetiva y libre de cualquier influencia o interferencia de cualquier fuente externa, así como para mejorar su autonomía funcional. Por 44 tanto, el GRECO recomienda (i) revisar el método de selección y la duración del mandato del Fiscal General; (ii) establecer claramente los requisitos y procedimientos en la ley para aumentar la transparencia de la comunicación entre el Fiscal General y el Gobierno; (iii) explorar otras formas de proporcionar una mayor autonomía en la gestión de los medios del Ministerio Fiscal.”

También, en mayo de 2017, Transparencia Internacional recomendó doce medidas para reforzar el estado de Derecho en España, entre las cuales destaca la de acabar con la dependencia financiera de la Fiscalía respecto al poder ejecutivo, que dificulta su necesaria independencia y transparencia.

Por la **Fiscalía Togada** se propone que el régimen del Fiscal de Sala Jefe Togado se asimile al resto de los fiscales de sala.

Por el **Delegado de Protección de Datos** se propone la siguiente modificación que es asumida también de manera unánime por el Consejo:



Se modifica el apartado cuatro del artículo veinte, que queda redactado como sigue:

Cuatro. En la Fiscalía General del Estado existirá la Unidad de Protección de Datos que, respecto del tratamiento de datos con fines jurisdiccionales realizado por el Ministerio Fiscal, ejercerá con plena independencia y neutralidad las competencias y facultades que corresponden a la autoridad de control de conformidad con lo establecido en la normativa de protección de datos y en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La Unidad de Protección de Datos, para el independiente y adecuado desempeño de sus funciones, estará dirigida por un/una Fiscal de Sala y deberá tener garantizada la dotación de todos los recursos materiales y personales necesarios. Su composición, organización y funcionamiento será regulada reglamentariamente. La persona responsable de la Unidad de Protección de Datos, que habrá de tener conocimientos y experiencia acreditados en materia de protección de datos, asumirá el puesto de Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal en relación con el tratamiento de datos con fines no jurisdiccionales una vez sea designado como tal por el/la Fiscal General del Estado.

Se modifica el apartado cinco del artículo cuarenta y uno, con la siguiente redacción:

Cinco. El/la Fiscal responsable de la Unidad de Protección de Datos será nombrado por un periodo de cinco años renovable por un nuevo periodo de idéntica duración y ejercerá durante ese tiempo, exclusivamente, las funciones derivadas del cargo en los términos contemplados en el apartado cuatro del artículo veinte del presente Estatuto. Únicamente podrá ser cesado por el transcurso del plazo de nombramiento y por renuncia aceptada por el o la Fiscal General del Estado, o removido, de apreciarse incapacidad o incumplimiento grave en el ejercicio de sus funciones, por el Gobierno a propuesta del Fiscal General del Estado que deberá oír previamente al Consejo Fiscal y al interesado. El cese como responsable de la Unidad de Protección de Datos conllevará, a su vez, su cese como Delegado de Protección de Datos.



Una vez cesado o relevado quedará adscrito a la Fiscalía del Tribunal Supremo o a cualquiera de las fiscalías cuyo jefe pertenezca a la primera categoría, conservando en todo caso la categoría.

Por último, debe incidirse en la necesidad de elaborar un nuevo Estatuto Orgánico que, de forma integral y armónica, aborde cuestiones tan trascendentales para la garantía de independencia externa del Ministerio Fiscal como su autonomía presupuestaria, complete la identificación de los órganos que integran la Fiscalía General del Estado, las Fiscalías Especiales y los Fiscales de Sala especialistas, con sus respectivas funciones y competencias, desarrolle las relaciones entre Fiscalías y con los diferentes poderes públicos o, incluso, actualice y modernice la terminología y sistemática normativa.

Madrid, a 10 de junio de 2025

EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

Fdo. Álvaro García Ortiz

LA TENIENTE FISCAL DEL TRIBUNAL SUPREMO

Fdo.: María de los Ángeles Sánchez Conde

LA FISCAL DE SALA JEFA DE LA INSPECCIÓN FISCAL

Fdo.: María Antonia Sanz Gaite



**VOTO PARTICULAR DE LOS VOCALES ELECTOS POR LA LISTA DE LA UPF
al INFORME DEL CONSEJO FISCAL AL ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE
MODIFICA LA LEY 50/1981, DE 30 DE DICIEMBRE, POR LA QUE SE REGULA EL
ESTATUTO ORGÁNICO DEL MINISTERIO FISCAL**

Índice: 1. Antecedentes. 2. Justificación del anteproyecto. 3. Estructura y contenido. 4. Análisis del anteproyecto. 4.1 Consideraciones preliminares. 4.2 Análisis del articulado. 5. Otras propuestas de reforma legislativa

1. Antecedentes

En fecha 20 de mayo de 2025 tuvo entrada en la Fiscalía General del Estado comunicación del Sr. Secretario de Estado de Justicia remitiendo el texto del anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante ALEOMF). El anteproyecto se acompaña de su correspondiente memoria de análisis de impacto normativo (en adelante MAIN).

El oficio justifica su remisión en cumplimiento de lo previsto en el art. 14.4 j) de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se aprueba el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* (en adelante EOMF).

De acuerdo con lo dispuesto en el art. 14.4 j) EOMF, corresponde al Consejo Fiscal informar los proyectos de ley o normas reglamentarias que afecten a la estructura, organización y funciones del Ministerio Fiscal.

Según se infiere de la exposición de motivos del ALEOMF, este tiene por objeto adecuar el vigente EOMF al «nuevo modelo procesal penal diseñado por el proyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal que actualmente se encuentra en tramitación», para lo que se han observado las distintas recomendaciones efectuadas por el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europea (GRECO) en las distintas evaluaciones efectuadas al Reino de España a lo largo de los últimos años a fin de «reforzar la autonomía organizativa de la carrera fiscal».

La emisión del presente informe forma parte de las competencias consultivas del Consejo Fiscal, expresa el parecer de dicho órgano colegiado sobre el anteproyecto y da cumplimiento al trámite preceptivo previsto en la legislación orgánica del Ministerio Fiscal.

2. Justificación del anteproyecto

El ALEOMF parte de la necesidad de actualizar y adaptar el EOMF al «nuevo modelo procesal penal diseñado por el proyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal que actualmente se encuentra en tramitación», en especial, a la atribución al Ministerio Fiscal del rol de director de la investigación oficial de los delitos.

Tanto la exposición de motivos del ALEOMF como la MAIN que lo acompaña señalan tres grandes finalidades perseguidas con la reforma propuesta:

- i) Adaptar el EOMF a una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal que atribuya al Ministerio Fiscal la dirección de la investigación penal.
- ii) Armonizar nuestro modelo procesal con el paradigma contemporáneo que hoy rige, con muy escasas excepciones, en los países de nuestro entorno y que ha seguido la regulación de la Fiscalía Europea.
- iii) Reforzar la autonomía organizativa de la carrera fiscal.

En cuanto a las posibles soluciones alternativas regulatorias, se señala en la MAIN que «no se han valorado otras alternativas, ya que una modificación del texto normativo es el único y más adecuado modo de alcanzar los objetivos que se persiguen».

Así, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2.1 a) 3.º del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, *por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo*, también se ha valorado la denominada «alternativa cero», esto es, la inactividad normativa, si bien el prelegislador la ha descartado «al considerar necesario adaptar el

Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal a las funciones atribuidas a la carrera fiscal tras la reforma del sistema procesal penal con la Ley de Enjuiciamiento Criminal».

Atendiendo a las finalidades apuntadas por el prelegislador, la valoración que merece el ALEOMF es positiva, sin perjuicio de las consideraciones que se realizarán a continuación.

3. Estructura y contenido

El texto prelegislativo se estructura en una exposición de motivos, un artículo único, una disposición transitoria única, una disposición derogatoria única y cuatro disposiciones finales.

El artículo único procede a la modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, *por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*, con un total de cuarenta y cuatro apartados que proceden tanto a reformar preceptos del vigente Estatuto como a introducir reformas específicas relacionadas con carácter general con la atribución al Ministerio Fiscal de la nueva función de director de la investigación penal.

Apartado uno. Modifica el art. 3 EOMF, que regula las diferentes competencias del Ministerio Fiscal en orden al cumplimiento de las misiones establecidas en los arts. 1 EOMF y 124 CE.

Apartado dos. Modifica el art. 4 EOMF, que procede a la asignación de facultades al Ministerio Fiscal para el ejercicio de sus funciones.

Apartado tres. Introduce un nuevo art. 4 bis EOMF en atribución específica al Ministerio Fiscal de la dirección del procedimiento de investigación.

Apartado cuatro. Modifica el art. 5 EOMF en regulación de la realización de diligencias extraprocesales y preparatorias del Ministerio Fiscal.

Apartado cinco. Introduce un nuevo Capítulo II bis en el Título I de la Ley 50/1981 bajo la rúbrica «De la Dirección de la Policía Judicial». También introduce seis nuevos preceptos

en los que se regula la dependencia funcional y directa de la Policía Judicial al Ministerio Fiscal.

Apartado seis. Introduce un nuevo Capítulo II ter en el Título I de la Ley 50/1981 bajo la rúbrica «De las sanciones que pueden imponerse a los que intervienen en actos y procedimientos dirigidos por el Ministerio Fiscal». Este capítulo introduce cinco nuevos preceptos.

Apartado siete. Modifica el art. 8 EOMF, que contempla la autonomía del Fiscal General del Estado y las relaciones y régimen de comunicaciones entre el Gobierno y el Ministerio Fiscal.

Apartado ocho. Modifica el art. 9 EOMF en relación con la memoria anual e información del Fiscal General al Gobierno acerca del funcionamiento general de la Administración de Justicia.

Apartado nueve. Modifica el art. 10 EOMF, que regula la colaboración del Fiscal General del Estado con las Cortes Generales.

Apartado diez. Modifica el art. 11 EOMF. Se ocupa de la comunicación por escrito de los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y el Ministerio Fiscal, así como de la presentación de la memoria de actividad y la colaboración de los miembros del Ministerio Fiscal con las Comunidades Autónomas en materia de justicia para la efectividad en el cumplimiento de las funciones.

Apartado once. Modifica el art. 12 EOMF en el que se establecen los órganos del Ministerio Fiscal.

Apartado doce. Modificación del art. 13 EOMF, que regula la Fiscalía General del Estado, dirección y composición.

Apartado trece. Modifica el art. 14 EOMF relativo a la definición, composición, funcionamiento y competencias del Consejo Fiscal.

Apartado catorce. Modifica el art. 19 EOMF, que regula la competencia de la Fiscalía de la Audiencia Nacional y de las Fiscalías Especiales, así como su competencia y funcionamiento.

Apartado quince. Modifica el art. 20 EOMF, que contiene la regulación de los fiscales de sala coordinadores y delegados, así como de la Unidad de Protección de Datos y de Cooperación Internacional.

Apartado dieciséis. Modifica el art. 21 bis EOMF, que regula, en relación con la Fiscalía Europea, las comunicaciones y la remisión de informes al Ministerio Fiscal.

Apartado diecisiete. Introduce un nuevo art. 21 ter EOMF respecto del régimen de discrepancias entre la Fiscalía Europea y la Fiscalía española.

Apartado dieciocho. Modifica el art. 22 EOMF relativo al principio de unidad y dependencia jerárquica.

Apartado diecinueve. Introducción de un nuevo art. 22 bis EOMF, que regula la atribución de la competencia de investigación de los delitos a la fiscalía de la circunscripción del tribunal de instancia competente, en adaptación de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero, *de medidas en materia de eficiencia del Servicio Público de Justicia*.

Apartado veinte. Modifica el art. 24 EOMF, que regula la celebración periódica de juntas de las fiscalías.

Apartado veintiuno. Modifica el art. 25 EOMF, que introduce como novedad el régimen de resolución de discrepancias en caso de órdenes o instrucciones emitidas por el Fiscal General del Estado, indicando que se resolverá oyendo previamente a la Junta de Fiscales de Sala, prevaleciendo el criterio de esta en caso de venir avalado por las tres quintas partes de sus integrantes.

Apartado veintidós. Modifica el art. 27 EOMF, que tiene por objeto el régimen de discrepancias de las instrucciones particulares.

Apartado veintitrés. Modifica el art. 28 EOMF al objeto de detallar con precisión las causas de abstención y recusación de los miembros del Ministerio Fiscal.

Apartado veinticuatro. Introduce un nuevo art. 28 bis EOMF en regulación del procedimiento de abstención.

Apartado veinticinco. Introduce un nuevo art. 28 ter EOMF respecto de los efectos de la solicitud de abstención y su tramitación.

Apartado veintiséis. Introduce un nuevo art. 28 quater EOMF, que regula en detalle los supuestos de abstención y asignación de asuntos en tal caso.

Apartado veintisiete. Introduce un nuevo art. 28 quinquies EOMF, dedicado a la regulación de la recusación del fiscal durante la fase de investigación.

Apartado veintiocho. Introduce un nuevo art. 28 sexies EOMF, que continúa abordando la tramitación, admisión e inadmisión del procedimiento de recusación.

Apartado veintinueve. Introduce un nuevo art. 28 septies EOMF para la regulación del incidente de recusación.

Apartado treinta. Introduce un nuevo art. 28 octies EOMF, que contempla de forma específica la competencia en los supuestos de recusación contra fiscales superiores y fiscales del Tribunal Supremo.

Apartado treinta y uno. Modifica el art. 29 EOMF, que se ocupa de la figura del Fiscal General del Estado.

Apartado treinta y dos. Modifica el art. 31 EOMF, que regula la duración del mandato, cese y régimen del Fiscal General del Estado.

Apartado treinta y tres. Modifica el art. 35 EOMF, que introduce la posibilidad de que los fiscales de sala y los fiscales pertenecientes a la segunda categoría puedan acceder al cargo de fiscal superior de comunidad autónoma.

Apartado treinta y cuatro. Modifica el art. 36 EOMF, que tiene por objeto regular la provisión de determinados destinos y la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal.

Apartado treinta y cinco. Modifica el art. 38 EOMF, que regula como novedad el nombramiento de fiscales de diferentes categorías por decreto del Fiscal General del Estado.

Apartado treinta y seis. Modifica el art. 40 EOMF y ofrece una nueva regulación a los supuestos de traslado forzoso.

Apartado treinta y siete. Modifica el art. 41 EOMF en relación con el régimen de provisión de destinos respecto de determinados puestos de la carrera fiscal.

Apartado treinta y ocho. Introduce un nuevo art. 41 bis EOMF, que se ocupa de la regulación de la remoción de fiscales que ocupen cargos directivos y de responsabilidad del Ministerio Fiscal.

Apartado treinta y nueve. Modifica el art. 54 EOMF relativo al régimen de las asociaciones profesionales de fiscales.

Apartado cuarenta. Introduce un nuevo art. 54 bis EOMF, que tiene por objeto regular la financiación de las asociaciones profesionales de fiscales.

Apartado cuarenta y uno. Modifica el art. 57 EOMF relativo a las incompatibilidades y prohibiciones de los miembros del Ministerio Fiscal.

Apartado cuarenta y dos. Modifica el art. 58 EOMF en relación con el régimen de incompatibilidades de los miembros del Ministerio Fiscal.

Apartado cuarenta y tres. Introduce un nuevo art. 59 bis EOMF, que regula las facultades del Fiscal General del Estado respecto a la apreciación de incompatibilidades y prohibiciones de los miembros del Ministerio Fiscal.

Apartado cuarenta y cuatro. Modifica el art. 67 EOMF y, en concreto, la competencia para la imposición de sanciones.

La disposición transitoria única regula la situación del Fiscal General del Estado resultante tras la entrada en vigor de la ley.

La disposición derogatoria recoge una cláusula genérica de derogación de normas con rango de ley o inferiores que resulten contrarias a lo dispuesto en el ALEOMF.

En relación con las disposiciones finales, la primera contempla el título competencial, las tres siguientes versan sobre la necesidad de un posterior desarrollo reglamentario, y la última disposición viene referida a la entrada en vigor del anteproyecto de ley.

4. Análisis del anteproyecto

4.1 Consideraciones preliminares

En opinión del prelegislador, la modificación del sistema procesal penal impulsada por el anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal que actualmente se encuentra en tramitación «justifica por sí sola» la reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal.

No en vano, la disposición final segunda del referido anteproyecto de ley precisa que «el Gobierno, en el plazo de un año a partir de la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial del Estado, elevará al Parlamento un proyecto de ley de reforma de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, a fin de adecuar la organización del Ministerio Fiscal a lo establecido en la presente ley».

Según se expresa en la exposición de motivos del ALEOMF, la atribución al Ministerio Fiscal de la función de dirección oficial de la investigación criminal precisa «de una reforma amplia en todo lo referente a la organización de la Fiscalía para la asunción de las referidas funciones investigadoras». En palabras del prelegislador, «las modificaciones implementadas en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal se dirigen, principalmente a adaptar su organización y funcionamiento interno a las nuevas e importantes responsabilidades que le serán encomendadas. Se persigue con ello reordenar la

estructura interna del Ministerio Público, mejorar su capacidad funcional y reforzar la autonomía de este órgano de relevancia constitucional, prestando a tal efecto especial atención a la persona titular de la Fiscalía General del Estado».

En similar sentido, la MAIN afirma que «el nuevo papel del Ministerio Fiscal en la investigación penal requiere una profunda revisión del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, al que se remite el artículo 124 de la Constitución española, que adapte su organización a los nuevos cometidos que le atribuye la ley».

El texto prelegislativo aprovecha la exposición de motivos para recordar, una vez más, que la atribución de la dirección oficial de la investigación penal al Ministerio Fiscal resulta de todo punto aconsejable.

Se trata de una «opción legislativa que viene aconsejada por la idoneidad de esta institución para -en una organización flexible y racional, basada en criterios de especialidad- la sujeción imparcial a la legalidad vigente y la seguridad jurídica, a consecuencia de la configuración del principio de unidad de actuación como uno de los ejes vertebradores de la completa actividad de la Fiscalía».

Asimismo, se afirma que «la necesidad de un cambio profundo en la configuración del modelo de proceso penal no solo viene impuesta por exigencias de orden constitucional y por la voluntad política compartida de modernizar y mejorar nuestro sistema de administración de justicia, tal reforma es igualmente coherente con nuestra pertenencia al espacio normativo de libertad y justicia de la Unión Europea». Y es que «en el ámbito de la Unión Europea la investigación penal es una competencia que se ha extraído del ámbito del Poder Judicial y se ha atribuido al Ministerio Fiscal». Modelo que, por lo demás, es el que ha asumido el Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, *por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea*.

Tal y como ya tuvo ocasión de señalar el Consejo Fiscal al emitir su informe al anteproyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal, «la modernización del sistema procesal penal español mediante la aprobación de una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal parece responder a una necesidad apremiante». Razón por la que hoy, al igual

que en aquel entonces, debe «aplaudirse la iniciativa del Gobierno de España de promover una reforma legislativa que [según se proclama por el prelegislador] pretende la implementación de un proceso penal ágil exento de dilaciones indebidas, pero que al mismo tiempo permita dar una respuesta efectiva a modalidades delictivas cada vez más sofisticadas y complejas».

Por más que la atribución de la dirección de la investigación penal al juez de instrucción haya sido respaldada por nuestro Tribunal Constitucional (v. *gr.* SSTC 106/1989, de 8 de junio; 32/1994, de 31 de enero; o 41/1998, de 24 de febrero), la doctrina ha puesto reiteradamente en duda la compatibilidad de dichas funciones con el diseño constitucional del Poder Judicial consagrado en el art. 117 CE, pues quien instruye o investiga ni juzga ni ejecuta lo juzgado, no ejerce funciones jurisdiccionales, según se infiere del art. 117.3 CE.

El perfecto encaje constitucional en nuestro ordenamiento jurídico de la figura del fiscal investigador se halla fuera de toda duda tras más de veinte años desde la entrada en vigor de la LO 5/2000, de 12 de enero, *reguladora de la responsabilidad penal de los menores*, así como tras cerca de treinta años desde la aprobación de la LO 4/1992, de 5 de junio, *sobre reforma de la Ley reguladora de la competencia y el Procedimiento de los Juzgados de Menores*. Normas estas que diseñaron un sistema procesal en el que la dirección de la investigación de los delitos cometidos por menores edad vino atribuida en exclusiva al Ministerio Fiscal.

Recuérdese que el Tribunal Constitucional ya dejó sentado en su STC 60/1995, de 17 de marzo, que «un examen global de la reforma operada por la LO 4/1992 pone, en tal sentido, de relieve que su finalidad, tal como se declara en su exposición de motivos, radica precisamente en adecuar este proceso a las exigencias derivadas de la doctrina sustentada con la citada STC 36/1991 y, de entre ellas, la de instaurar también en el mismo el principio acusatorio. Para alcanzar este objetivo, la LO 4/1992, inspirándose en el modelo procesal penal anglosajón (secundado hoy por países tales como Alemania, Italia o Portugal), ha querido separar las funciones instructoras, de un lado, y de enjuiciamiento y decisión, de otro, encomendando la primera de ellas al Ministerio Fiscal y las otras dos al juez de menores, con lo que, prima facie y sin mayor dificultad, se comprueba que este desdoblamiento y asignación de las enunciadas fases procesales a

dos órganos diferentes, no solo no conculca, sino que viene a restablecer el principio acusatorio en un procedimiento reformador que, como es el caso del de menores, con anterioridad a la LO 4/1992, se encontraba manifiestamente informado por el principio inquisitivo, tal como implícitamente tuvimos ocasión de declarar en la precitada Sentencia del Pleno de este Tribunal 36/1991 (fundamento jurídico 6º)».

Más recientemente, la efectiva incorporación al ordenamiento jurídico español de la Fiscalía Europea —por efecto de la reforma operada por la Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, *por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea*— ha terminado por disipar cualquier duda acerca del perfecto encaje de la figura del fiscal investigador en el ordenamiento jurídico español.

Igualmente, no está de más recordar que más recientemente el CGPJ ha alcanzado similares —sino idénticas— conclusiones a propósito del perfecto encaje constitucional del modelo de investigación penal diseñado por el ALECRIM:

[...] se ha de admitir la constitucionalidad del modelo vigente, como también de los otros modelos alternativos que la doctrina constitucional ha tomado en consideración. [...]

De acuerdo con esa idea, cabe afirmar que el modelo propuesto obedece a las exigencias impuestas por la propia Constitución, que obligan a concebir el sistema procesal penal en clave constitucional. Desde ese punto de vista, se debe valorar positivamente la reforma anteproyectada, en la medida en que el modelo que acoge se concibe como un sistema de garantías, como un proceso penal constitucional, articulado sobre la recepción del principio acusatorio. Por otra parte, se ha de respetar la libertad del prelegislador a la hora de configurar el modelo de justicia penal que, no obstante, ha de estar sometida al escrutinio respecto de la salvaguarda del principio de exclusividad jurisdiccional, de las garantías institucionales de imparcialidad e independencia y de las garantías procesales conforme a los estándares nacionales y supranacionales de protección de los derechos fundamentales.

En línea con lo anterior, el Consejo Fiscal abrazó la propuesta de atribución de la dirección de la investigación oficial de los delitos al Ministerio Fiscal, subrayando las numerosas ventajas inherentes:

Las ventajas asociadas a la figura del fiscal investigador han sido glosadas por la mejor doctrina y, desde luego, también por la Fiscalía General del Estado.

No sin razón se ha dicho que la atribución de la dirección de la investigación al Ministerio Fiscal permitiría articular un esquema procesal que potenciaría el principio acusatorio, lo que, a su vez, propiciaría una mayor imparcialidad de los órganos judiciales circunscribiendo su actuación a la que resulta propiamente jurisdiccional con arreglo al art. 117 CE. Por ello, resulta aconsejable que la investigación y la tutela de los derechos fundamentales, bien autorizando medidas de injerencia, bien adoptando medidas cautelares, se atribuya a órganos diferentes, garantizando de ese modo la configuración del juez como un árbitro alejado de las partes en la contienda que no cuenta con interés alguno en su resultado.

La figura del fiscal investigador, a diferencia de la del juez instructor, fluye con toda naturalidad de la Constitución pues su art. 124 encomienda al Ministerio Fiscal la facultad-deber de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de la ciudadanía y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, procurando ante los tribunales la satisfacción del interés social.

La experiencia acumulada por el Ministerio Fiscal en las distintas fases procesales, fruto de su participación en todas ellas, aseguran al fiscal un privilegiado conocimiento del material necesario para que la acusación pueda prosperar, permitiéndole, por las mismas razones, decidir con mayor rigor qué diligencias resultará útil practicar, así como en qué casos no será aconsejable seguir adelante con la investigación. Ciertamente, como señala la doctrina, a diferencia del juez de instrucción, el fiscal no es ajeno al ulterior desarrollo del proceso penal pues conoce de primera mano las dificultades propias de la fase de juicio oral, así como el criterio de los órganos de enjuiciamiento. Experiencia sumamente valiosa que, en buena lógica, debe permitirle ser más eficaz al decidir qué diligencias deben practicarse para lograr el esclarecimiento de los hechos y en qué casos resulta justificado formular acusación.

La atribución de la investigación al Ministerio Fiscal se estima la opción más razonable para combinar en una organización pública la sujeción imparcial a la legalidad vigente y la unidad de actuación en la interpretación de la ley y en la ejecución de la política criminal. Nadie puede poner en duda que la unificación de criterios en la fase de investigación contribuiría notablemente a generar mayor certeza y seguridad jurídica a todos los niveles, facilitando de ese modo la labor policial, al igual que la de los distintos operadores jurídicos concernidos. La unidad de criterio que preside la actuación del Ministerio Fiscal resulta en este terreno el único vehículo realmente idóneo a través del que garantizar la igualdad de todos los ciudadanos y ciudadanas ante la ley, esencia de todo Estado constitucional y democrático de derecho.

El mayor grado de especialización del Ministerio Fiscal en materias de especial complejidad, gracias a su singular estructura orgánica y, en particular, a la existencia de secciones especializadas integradas por fiscales con amplia experiencia en ámbitos tan relevantes como la delincuencia económica, urbanística o medioambiental, la criminalidad informática o la siniestralidad laboral, entre otras muchas, sugiere que su intervención en el proceso como director de la investigación garantizaría mayores índices de éxito en su tramitación, permitiendo detectar en fases tempranas de la investigación la inexistencia de indicios que justifiquen imputaciones infundadas, así como, en sentido contrario, encauzando de un modo más eficaz las pesquisas a fin de recabar las necesarias fuentes de prueba que garanticen la condena de los criminales.

La atribución de la dirección de la investigación al Ministerio Público pondría fin a la actual esquizofrenia investigadora que en no pocas ocasiones ha conducido a la emisión de órdenes contradictorias a los cuerpos policiales. Como señala la STS 980/2016, de 11 de enero de 2017, «[l]a coexistencia de una doble autoridad investigadora —judicial y fiscal—, sujeta a unos principios constitucionales propios y diferenciados, no es fácilmente homologable a la luz de los modelos comparados. Son muchas las cuestiones que suscita su originalidad. Algunas de ellas no son ajenas a fricciones institucionales ocasionadas por su difícil encaje».

Consideraciones que, en definitiva, expresan la inequívoca voluntad del Ministerio Fiscal de que el legislador impulse la modificación del sistema procesal penal y atribuya al Ministerio Fiscal la dirección de la investigación penal.

Debe convenirse con el prelegislador en la oportunidad de promover la modificación del EOMF al objeto de acomodarlo al nuevo rol del Ministerio Público. Ahora bien, este Consejo Fiscal no quiere dejar de realizar algunas precisiones a propósito de este particular.

En este sentido, debemos recuperar lo señalado por el Consejo Fiscal al informar el ALECrim que le fue sometido a informe:

Contrariamente a cuanto se ha venido afirmando por algún sector de la doctrina y algunos operadores jurídicos, la estructura orgánica del Ministerio Fiscal —de corte netamente jerárquico— en nada obstaculiza su consideración de autoridad imparcial. Como recuerda la STJUE de 12 de diciembre de 2019 (Asunto C-566-2019), “56. [s]i bien es cierto que los fiscales están obligados a cumplir las instrucciones que emanan de sus superiores jerárquicos, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular de las sentencias de 27 de mayo de 2019, OG y PI (Fiscalías de Lübeck y Zwickau) (C-508/18 y C-82/19 PPU) así como de 27 de mayo de 2019 (Fiscal General de Lituania) (5-509/18) se desprende que la exigencia de independencia, que excluye que la facultad decisoria de los primeros sea objeto de instrucciones ajenas al poder judicial, procedentes en particular del poder ejecutivo, no prohíbe las instrucciones internas que pueden impartirse a los fiscales por sus superiores jerárquicos también fiscales, sobre la base de subordinación por la que se rige el funcionamiento del Ministerio Fiscal. 57. La independencia del Ministerio Fiscal tampoco queda en entredicho por el hecho de que se encargue del ejercicio de la acción pública. En efecto, (...) el concepto de “autoridad judicial emisora”, en el sentido del artículo 6, apartado 1, de la Decisión Marco 2002/584, no se refiere únicamente a los jueces o tribunales de un Estado miembro. A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró que este concepto también se aplica al fiscal general de un Estado miembro competente para ejercer la acción penal, siempre que su estatuto le confiera una garantía de independencia frente al poder ejecutivo en el marco de la misión de la orden de detención europea”.

En un sistema procesal acusatorio los jueces deben gozar de independencia, inamovilidad y hallarse en todo momento sometidos a los principios de responsabilidad y legalidad, mientras que los fiscales deben desarrollar su actuación a la luz de los

principios de legalidad, imparcialidad, unidad de actuación y dependencia jerárquica, lo que en ningún caso implica sometimiento acrítico a las órdenes de la superioridad pues, no en vano, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal ha regulado herramientas a través de las que salvaguardar la imparcialidad y objetividad en el ejercicio de las funciones fiscales, articulando el modo en el que los y las fiscales pueden dirimir sus discrepancias respecto a las órdenes que se reputen improcedentes o contrarias al ordenamiento jurídico.

Por otro lado, el Consejo Fiscal no puede dejar de apuntar que la reforma propuesta tan solo busca adecuar determinados aspectos de la regulación del Ministerio Fiscal, especialmente para habilitar la asunción de la función investigadora –en función de una nueva ley procesal cuya redacción final se desconoce-, pero deja de lado la actualización de un importante número de cuestiones que atañen al Ministerio Público que no tienen una regulación satisfactoria o adecuada a las exigencias de la realidad actual.

Por ello, debe lamentarse que se pierda la oportunidad de elaborar un nuevo estatuto orgánico que, de forma integral y armónica, aborde cuestiones tan trascendentales para la garantía de independencia externa del Ministerio Fiscal como su autonomía presupuestaria, complete la identificación de los órganos que integran la Fiscalía General del Estado, las Fiscalías Especiales y los Fiscales de Sala Especialistas, con sus respectivas funciones y competencias, desarrolle las relaciones entre Fiscalías y con los diferentes poderes públicos o, incluso, actualice y modernice la terminología y sistemática normativa.

4.2 Análisis del articulado

Apartado uno del artículo único ALEOMF (apartado 4 del art. 3 EOMF)

Se modifica el apartado 4 del art. 3 EOMF al objeto de adecuar el elenco de funciones que el precepto atribuye al Ministerio Fiscal en el orden penal al nuevo sistema procesal penal y, en concreto, al rol que el ALECrim atribuye a las y los fiscales.

Se establece ahora que, para el cumplimiento de las misiones establecidas en el art. 1 EOMF, corresponde al Ministerio Fiscal:

4. Intervenir en el proceso penal con arreglo a lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, la Ley Orgánica reguladora de la Responsabilidad Penal de los Menores y el presente Estatuto.

La modificación se considera acertada, pues en el modelo de proceso penal concebido por el ALECrim la actuación de las y los fiscales no se circunscribe al ejercicio de la acción penal y civil o al hecho de oponerse a las acciones ejercitadas por otros, cuando proceda.

Opta el legislador, a la hora de describir la actuación del Ministerio Fiscal, por una fórmula amplia, que da cobijo al nuevo y extenso elenco de facultades que el anteproyecto en tramitación ofrece al Ministerio Fiscal.

La locución «intervenir en el proceso penal» se estima homogénea y perfectamente compatible con el resto del articulado del EOMF, pues recuerda a la empleada en el vigente art. 20 EOMF al regular las funciones de los fiscales de sala coordinadores.

A modo de ejemplo, el art. 20.1 a) EOMF precisa que el Fiscal de Sala contra la Violencia sobre la Mujer ejercerá, entre otras funciones, la de «practicar las diligencias a que se refiere el artículo Cinco de este Estatuto, e intervenir directamente en aquellos procesos penales de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado, referentes a los delitos por actos de violencia de género y de violencia sexual comprendidos en el artículo 89.5 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial».

En similares términos, por lo que se refiere al particular ahora analizado, el art. 20.2 a) EOMF establece que el Fiscal de Sala Coordinador de Medio Ambiente y Urbanismo podrá «practicar las diligencias a que se refiere el artículo Cinco a intervenir, directamente o a través de instrucciones impartidas a los delegados, en aquellos procesos penales de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado, referentes a delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, los recursos naturales y el medio ambiente, la protección de la flora, fauna y animales domésticos, y los incendios forestales».

Similares referencias pueden hallarse en los arts. 20.2 bis a) y 20.2 ter c) EOMF en relación con las facultades del Fiscal de Sala Coordinador de Delitos de Odio y Discriminación y del Fiscal de Sala Coordinador de Derechos Humanos y Memoria Democrática. También en relación con las competencias de los fiscales de la Fiscalía Antidroga [art. 19.3 a) EOMF] y de la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada [art. 19.4 EOMF].

No obstante, conviene realizar algunas observaciones a propósito del uso de la expresión «proceso penal» por parte del prelegislador.

El Consejo Fiscal concluyó que el procedimiento de investigación del Ministerio Fiscal diseñado por el ALECrim ostenta naturaleza preprocesal. Dijo así:

El art. 522 ALECrim delimita el objeto y finalidades del procedimiento de investigación en los siguientes términos: «[a] los solos efectos de adoptar una decisión fundada sobre la procedencia de la acción penal y, en su caso, sobre el ejercicio de la acción civil, el procedimiento de investigación tiene por objeto esclarecer los hechos y las circunstancias del delito y averiguar quiénes son responsables de su comisión». A pesar de las aparentes similitudes que el precepto presenta con el vigente art. 299 LECrim, la opción del prelegislador resulta sumamente novedosa pues, en realidad, el nuevo procedimiento de investigación del Ministerio Fiscal aparece configurado como una fase fundamentalmente dirigida a «adoptar una decisión fundada sobre la procedencia de la acción penal». De ello se infiere que en el Anteproyecto el ejercicio de la acción penal se vehicula mediante la presentación del escrito de acusación.

Como recuerda la STC 36/2019, de 25 de marzo, «[e]l ejercicio de la acción penal, según nuestra doctrina, se concreta esencialmente en un ius ut procedatur, lo que implica el derecho a poner en marcha un proceso, substanciado de conformidad con las reglas del proceso justo, en el que pueda obtener una respuesta razonable y fundada en derecho, que también queda satisfecho con una decisión de inadmisión o meramente procesal que apreciase razonadamente la concurrencia de un óbice fundado en un precepto expreso de la ley». Idea que, asimismo, se halla presente en las SSTC 87/2020, de 20 de julio; 26/2018, de 5 de marzo; 574/2017, de 16 de marzo; 970/2013, de 18 de diciembre, entre otras muchas.

La anterior conclusión aparece reforzada por el art. 589.1 ALECrim que al regular la conclusión de la investigación y la continuación del procedimiento señala que «[e]l fiscal dictará decreto acordando la conclusión del procedimiento cuando, una vez practicadas las diligencias necesarias, concurran elementos suficientes para ejercitar la acción penal. En este caso, acompañará al decreto el escrito de acusación».

Si junto a la doctrina y jurisprudencia mayoritarias concebimos la acción penal como el medio a través del cual las partes articulan una pretensión de incoación del proceso penal ante un órgano judicial, constituyéndose de ese modo en parte procesal, necesariamente deberemos concluir que en el modelo procesal diseñado por el prelegislador la fase de investigación criminal goza de naturaleza preprocesal.

Así se indica con toda claridad en la exposición de motivos del Anteproyecto al señalar que «[e]n la fase jurisdiccional, que se inicia con la interposición de la acción —esto es, con la presentación de la acusación en la fase intermedia—, esta garantía se sujeta a las reglas básicas de exclusividad judicial en la imposición de la pena y de plena forma procesal de las actuaciones. En cambio, en la fase preparatoria del proceso, encaminada a determinar si se ha de ejercer la acción penal que puede darle inicio, se exige una labor de disección de las actuaciones de naturaleza jurisdiccional».

A colación de este particular, el informe del CGPJ relativo al ALECrim afirmó lo siguiente:

110.- [...] Es cierto -ha de puntualizarse- que el anteproyecto no ofrece una respuesta nítida sobre esta cuestión: en la Exposición de Motivos se afirma que «[e]n la fase jurisdiccional, que se inicia con la interposición de la acción -esto es, con la presentación de la acusación en la fase intermedia-, esta garantía se sujeta a las reglas básicas de la exclusividad judicial en la imposición de la pena y de plena forma procesal de las actuaciones. En cambio, en la fase preparatoria del proceso, encaminada a determinar si se ha de ejercer la acción penal que puede darle inicio, se exige una disección de las actuaciones de naturaleza jurisdiccional»; y el artículo 589.1 del anteproyecto, al regular la conclusión de la investigación y la continuación del procedimiento, dispone que “[e]l fiscal dictará decreto acordando la conclusión del procedimiento cuando, una vez practicadas las diligencias necesarias, concurran elementos suficientes para ejercitar la

acción penal (...); sin olvidar, en fin, que en el modelo proyectado la fase de investigación no opera, en rigor, como una fase preparatoria del juicio oral, tal y como en la actualidad se concibe la instrucción, y buena muestra de ello es que en el sistema propuesto las diligencias practicadas por el fiscal en el procedimiento de investigación carecen de valor probatorio, con ciertas excepciones, como la prevista en el artículo 684.5.

Las anteriores consideraciones sirven a este Consejo Fiscal para realizar una doble propuesta en relación con el apartado 4 del art. 3 EOMF. De un lado, se sugiere sustituir el término «proceso penal» por el de «procedimiento penal», vocablo que, en nuestra opinión, ampara por igual la dirección del procedimiento de investigación y la actuación procesal del Ministerio Fiscal ante los órganos judiciales, cualquiera que sea la naturaleza que se atribuya al procedimiento de investigación.

De otro lado, resulta aconsejable que se clarifique la citada controversia, precisando con mayor claridad la naturaleza procesal o preprocesal que para el prelegislador merece el procedimiento de investigación del Ministerio Fiscal concebido por el ALECrim. Como en su día señaló el Consejo Fiscal, se trata de una cuestión que, además de presentar un alto interés teórico y conceptual, resulta fundamental resolver para diseñar en las mejores condiciones la arquitectura del modelo procesal. Cuestión, además, particularmente relevante a la hora de concretar las facultades que deben atribuirse al Ministerio Fiscal como director de la investigación y de delimitar la intervención del juez de garantías.

Por último, se sugiere modificar la delimitación de las facultades del Ministerio Fiscal en el procedimiento penal por remisión a la Ley de Enjuiciamiento Criminal, a la Ley Orgánica de Responsabilidad Penal del Menor y al Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal por una referencia más amplia a la legislación procesal, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y a su normativa de desarrollo.

Si bien la técnica de remisión a otras normas se estima adecuada, a la vista de su amplitud y a fin de evitar la obsolescencia del precepto a causa de ulteriores reformas procesales, que no siempre resultan suficiente armonizadas con el resto del ordenamiento, parece aconsejable que dicha remisión se produzca a la totalidad de las leyes procesales que atribuyan facultades penales al Ministerio Fiscal y que, igualmente, incorpore una referencia específica, además de al EOMF, a su normativa desarrollo.

Apartado uno del artículo único ALEOMF (apartado 5 del art. 3 EOMF)

Se ofrece una nueva redacción al apartado 5 del art. 3 EOMF en cuya virtud se arroga una nueva facultad al Ministerio Fiscal para el cumplimiento de las misiones establecidas en el art. 1 EOMF, cuyo tenor literal es el siguiente:

5. Acordar y practicar cualesquiera diligencias y medidas previstas por el ordenamiento jurídico que no precisen autorización judicial.

La introducción de esta específica facultad se estima adecuada, pues habilita de forma expresa al Ministerio Fiscal para realizar todas aquellas actuaciones que, hallándose previstas por el ordenamiento jurídico, no precisen de autorización judicial. Habilitación que, al margen de amparar la actuación del Ministerio Público en el procedimiento de investigación, ofrece cobertura a la actividad extraprocesal —de naturaleza penal y extrapenal— del Ministerio Fiscal.

Pudiera considerarse, a la vista de lo antedicho, que la referida habilitación resulta superflua, pues parece fuera de duda que el Ministerio Fiscal debe poder acordar y practicar por su propia autoridad, siempre que lo haga en el ámbito de las competencias legalmente conferidas, todas aquellas actuaciones que no exigiendo autorización judicial no le estén expresamente prohibidas.

No obstante, al margen de reforzar y clarificar las facultades del Ministerio Fiscal allí donde pudieran existir dudas acerca de la cobertura legal de su actuación, resulta aconsejable su inclusión en un precepto que, precisamente, tiene por objeto enunciar de forma general las facultades que el ordenamiento jurídico atribuye al Ministerio Público para el cumplimiento de la misión constitucional que le ha sido conferida por el art. 124 CE.

Debe subrayarse que la fórmula empleada por el legislador recuerda a la prevista en el vigente art. 5.2 EOMF, que de forma expresa autoriza al Ministerio Fiscal a «llevar cabo u ordenar», en el desarrollo de su actividad extraprocesal, «aquellas diligencias para las que esté legitimado según la Ley de Enjuiciamiento Criminal». También recuerda a la

fórmula manejada por el legislador en el art. 773.2 LECrim, que de forma expresa prevé que el fiscal, en el marco de sus diligencias de investigación, «practicará él mismo u ordenará a la Policía Judicial que practique las diligencias que estime pertinentes para la comprobación del hecho o de la responsabilidad de los partícipes en el mismo».

Por otro lado, al objeto de acomodar el EOMF al art. 49 CE y a la Ley 8/2021, de 2 de junio, *por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica*, se propone que se ofrezca la siguiente redacción al apartado 8 del art. 3 EOMF:

8. Intervenir en los procesos civiles que determine la ley cuando esté comprometido el interés social o cuando puedan afectar a personas menores, a personas con discapacidad o a personas mayores que carezcan de los apoyos al ejercicio de la capacidad jurídica que pudieran precisar.

Apartado uno del artículo único ALEOMF (apartado 11 del art. 3 EOMF)

El apartado 11 del art. 3 ALEOMF sustituye al apartado 10 del vigente art. 3 EOMF, cuyo tenor literal es el siguiente: «velar por la protección procesal de las víctimas y por la protección de testigos y peritos, promoviendo los mecanismos previstos para que reciban la ayuda y asistencia efectivas».

El ALEOMF se limita en este punto a sustituir el término «procesal» por «legal», modificación que se estima oportuna a la vista de que el Ministerio Fiscal también debe orientar su actuación a la protección de las víctimas en el desarrollo de la actividad extraprocesal que está facultado para realizar y, en particular, de las dudas ya referidas acerca de la naturaleza procesal o preprocesal del procedimiento de investigación del Ministerio Fiscal.

Apartado uno del artículo único ALEOMF (apartado 14 del art. 3 EOMF)

El nuevo apartado 14 del art. 3 EOMF sustituye al apartado 13 del vigente art. 3 EOMF, cuyo tenor literal es el siguiente:

Ejercer en materia de responsabilidad penal de menores las funciones que le encomiende la legislación específica, debiendo orientar su actuación a la satisfacción del interés superior del menor.

El ALEOMF se limita a añadir, a renglón seguido de la locución «en materia de responsabilidad penal de menores», la expresión «y de protección de menores». Modificación que se estima acertada, pues subraya esta importante faceta de la intervención del Ministerio Fiscal, además de acomodar la redacción a lo ya previsto en el art. 20.3 EOMF al regular las facultades del Fiscal de Sala Coordinador de Menores.

Apartado dos del artículo único ALEOMF (apartado 2 del art. 4 EOMF)

Al margen de una reordenación del precepto —que mejora su sistemática—, el proyectado párrafo segundo del apartado 2 del art. 4 EOMF procede a clarificar que el Ministerio Fiscal se encuentra facultado para interesar la notificación de cualquier resolución de los órganos judiciales, también cuando se trate de procedimientos de los que conoce la Fiscalía Europea:

Asimismo, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo tres, podrá interesar la notificación de cualquier resolución de los órganos judiciales en aquellos procedimientos en los que intervenga la Fiscalía Europea.

Si bien pudiera entenderse que el tenor literal del apartado 1 del vigente art. 4 EOMF ya constituye título habilitante para recabar las resoluciones judiciales dictadas en el marco de los procedimientos en los que interviene la Fiscalía Europea, nada cabe oponer al hecho de que el legislador opte por atribuir de forma expresa esta facultad al Ministerio Fiscal a fin de resolver cualesquiera dudas interpretativas que pudieran existir al respecto.

Ningún obstáculo sustantivo o procesal debe existir para admitir que el Ministerio Fiscal pueda, además de interesar la «notificación de cualquier resolución de la Fiscalía Europea en asuntos en que esta haya intervenido», hacer lo propio con las resoluciones judiciales dictadas en los respectivos procedimientos.

Apartado dos del artículo único ALEOMF (apartado 3 del art. 4 EOMF)

El apartado 3 del art. 4 ALEOMF sustituye al apartado 2 del vigente art. 3 EOMF, cuyo tenor literal es el siguiente: «visitar en cualquier momento los centros o establecimientos de detención, penitenciarios o de internamiento de cualquier clase de su respectivo territorio, examinar los expedientes de los internos y recabar cuanta información estime conveniente».

La modificación introducida por el prelegislador en este punto se estima acertada, pues amplía la tipología de centros y establecimientos susceptibles de ser inspeccionados por el Ministerio Fiscal de forma compatible con el aumento de las funciones que ha

experimentado la Fiscalía española en el ámbito de los menores y personas con discapacidad o precisadas de apoyo a la capacidad.

Ahora bien, al objeto de acomodar el EOMF al art. 49 CE y a la Ley 8/2021, de 2 de junio, *por la que se reforma la legislación civil y procesal para el apoyo a las personas con discapacidad en el ejercicio de su capacidad jurídica*, se interesa que se ofrezca la siguiente redacción al apartado 3 del art. 4 EOMF:

Visitar en cualquier momento los centros o establecimientos de detención, penitenciarios o de internamiento de cualquier clase, así como aquellos de carácter residencial, sociosanitario o psiquiátrico de personas menores, mayores, con discapacidad o precisadas de apoyo a la capacidad, en su respectivo territorio, examinar los expedientes de los internos y residentes y recabar cuanta información estime conveniente en garantía de la efectividad de sus derechos.

Apartado dos del artículo único ALEOMF (apartado 7 del art. 4 EOMF)

El apartado 7 del art. 4 ALEOMF sustituye al vigente apartado 6 del art. 4 EOMF, cuyo tenor literal es el siguiente: «Establecer en las sedes de las Fiscalías Provinciales y en las que se considere necesario, centros de relación con las víctimas y perjudicados de las infracciones criminales cometidas en su circunscripción y por las que se sigue proceso penal en los Juzgados o Tribunales de la misma, con la finalidad de conocer los daños y perjuicios sufridos por ellas y para que aporten los documentos y demás pruebas de que dispongan para acreditar su naturaleza y alcance».

La supresión de la locución «y por las que se sigue un proceso penal en los Juzgados o Tribunales de la misma» se estima acorde con la finalidad de adecuar el EOMF al rol del Ministerio Fiscal en el nuevo sistema procesal penal y, en particular, con la atribución de la dirección del procedimiento de investigación oficial.

Apartado dos del artículo único ALEOMF (apartado 8 del art. 4 EOMF)

El apartado 8 del art. 4 ALEOMF sustituye al párrafo segundo del apartado 5 del art. 4 del vigente EOMF, cuyo tenor literal es el siguiente: «las autoridades, funcionarios u

organismos o particulares requeridos por el Ministerio Fiscal en el ejercicio de las facultades que se enumeran en este artículo y en el siguiente deberán atender inexcusablemente el requerimiento dentro de los límites legales. Igualmente, y con los mismos límites, deberán comparecer ante el Fiscal cuando éste lo disponga».

La nueva ubicación sistemática ofrecida a la regulación de esta importante facultad se estima acertada. Su emplazamiento actual, en el apartado 5 del art. 4 EOMF, a renglón seguido de la regulación de la facultad de informar a la opinión pública, resulta perturbadora.

Por lo demás, la nueva redacción ofrecida al precepto se estima técnicamente más correcta. Por un lado, parece acertado ampliar la obligación que regula el precepto a la totalidad de los requerimientos que efectúen las y los fiscales en el ejercicio de las facultades y funciones previstas en el EOMF y, por consiguiente, con independencia del concreto precepto que regule dicha facultad o función.

De otro lado, se considera acertado que el precepto establezca una referencia a las consecuencias penales que pueden derivarse por el incumplimiento de la obligación objeto de examen. Referencia que no constituye obstáculo para sancionar al infractor administrativa o disciplinariamente cuando proceda.

Apartado tres del artículo único ALEOMF (apartado 1 del art. 4 bis EOMF)

Se trata de un precepto de nueva creación que tiene por objeto regular la asignación y reparto de asuntos en el orden penal, en concreto, la distribución en la atribución de la dirección de los procedimientos de investigación de los delitos.

El apartado 1 del art. 4 ALEOMF precisa que «la dirección de la investigación corresponderá al Fiscal que sea designado por el Fiscal Jefe, como responsable del mismo a través de un sistema de reparto en el que se tendrán en cuenta, entre otros, criterios de especialización».

Esta previsión legal resulta perfectamente compatible con las facultades atribuidas por el art. 22.5 a) EOMF a los fiscales jefes de cada órgano: «organizar los servicios y la distribución del trabajo entre los Fiscales de la plantilla y la adscripción de los componentes de la Sección de Menores, oída la Junta de Fiscalía». Norma que, en nuestra opinión, complementa el proyectado art. 4 bis EOMF y que resulta plenamente coherente y respetuosa con el actual sistema de distribución del trabajo.

A propósito de la distribución del trabajo entre las y los fiscales, parece oportuno recordar que, en opinión del GRECO, expresada en el informe de evaluación de España, de diciembre de 2013, aprobado en su 62ª Reunión Plenaria (Cuarta Ronda de Evaluación: *prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales*), se expresaba lo siguiente que ahora resulta de interés:

151. El EEG está satisfecho con las disposiciones actuales sobre asignación de casos, supervisiones y equilibrios en la interpretación de los principios jerárquicos del MF, unidad de acción y no interferencia en el trabajo de los fiscales y el trámite de casos individuales, así como sobre las herramientas existentes para dar cuenta de las actividades del MD al público en general.

No obstante, el Consejo Fiscal considera que resultaría aconsejable otorgar mayor preeminencia en la elaboración de los criterios de distribución del trabajo a la especialización de las y los fiscales.

La Recomendación CM/Rec (2000)19 del Consejo de Ministros a los Estados Miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal (adoptada por el Comité de los Ministros el 6 de octubre de 2000, durante la 724ª reunión de Delegados de los Ministros), precisa acerca de la asignación y reparto de asuntos, lo siguiente que ahora resulta de interés:

9. Por lo que se refiere a la organización y funcionamiento interno del Ministerio Fiscal, en especial al reparto de los asuntos y la atribución de los expedientes, deberán responder a condiciones de imparcialidad y ser exclusivamente guiados por la preocupación del buen funcionamiento del sistema de justicia penal, tomando en especial consideración el nivel de cualificación jurídica y de especialización.

A la vista de lo anterior, se sugiere que la cualificación jurídica y la especialización operen como criterios cualificados en la asignación y reparto de asuntos.

Dicha observación entronca, asimismo, con las recomendaciones efectuadas por el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos [Opinion No. 19 (2024) *on managing prosecution services to ensure their independence and impartiality*]:

64. Dependiendo del ordenamiento jurídico nacional, el fiscal general también puede participar en la distribución de casos y estar facultado para reasignarlos entre fiscales. Estos procesos deben ser justos y transparentes, basándose en criterios claros que incluyan, entre otros, la complejidad, la naturaleza o el volumen de los casos, la experiencia profesional, las competencias, la especialización y la carga de trabajo de cada fiscal. Deben cumplir los requisitos de imparcialidad con respecto a la estructura, las responsabilidades y la capacidad de decisión de la Fiscalía.

En definitiva, resulta notorio el consenso existente acerca de la conveniencia de alzaprimar la cualificación jurídica y la especialización de las y los fiscales al elaborar los criterios que rijan el reparto de los asuntos penales.

Por otro lado, se estima oportuno incorporar al art. 4 bis.1 expresa referencia a la necesaria equidad, transparencia y publicidad que deberán inspirar los sistemas objetivos de reparto que aprueben los Fiscales Jefes.

Con lo anterior, se propone como redacción alternativa del párrafo 1º del art. 4 bis.1:

Uno. La dirección del procedimiento de investigación corresponderá al Fiscal que sea designado por el Fiscal Jefe como responsable del mismo a través de un sistema de reparto objetivo, equitativo y público, aprobado previa audiencia de la Junta de Fiscalía y en el que se tendrán en cuenta, de forma principal, criterios de cualificación jurídica y especialización.

Por último, el Consejo Fiscal se muestra plenamente conforme con la posibilidad de que el fiscal responsable de la investigación pueda ser suplido por «necesidades del servicio». Debe recordarse que el Ministerio Fiscal es único para todo el Estado (art. 20.1 EOMF) y se rige por el principio de unidad de actuación. Los principios orgánicos y funcionales que conforman la arquitectura de la Fiscalía (art. 124 CE) impiden articular una suerte de derecho al fiscal natural predeterminado por la ley. De ahí que sus miembros sean perfectamente intercambiables [ATS de 15 de marzo de 2005 (rec. 24/2005) y Circular de la FGE núm. 2/2022, de 20 de diciembre, *sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal*].

Se trata de una medida claramente dirigida a garantizar la eficacia en el desempeño de la actividad del Ministerio Fiscal ante contingencias o eventualidades que puedan comprometer el desarrollo ordinario de las tareas que deben desarrollar los fiscales y que, en buena lógica, se orienta a solucionar de un modo ágil las vicisitudes que puedan producirse en el día a día de las fiscalías (enfermedad o indisposición del fiscal responsable de la investigación, disfrute de permisos o licencias, etc..).

Nótese que esta previsión legal no sustituye el actual régimen de avocaciones y asignaciones directas que regulan los arts. 23 y 26 EOMF, cuyo ámbito de aplicación es claramente distinto. Solo así cabe interpretar la locución «al margen de los supuestos previstos en los artículos veintitrés y veintiséis».

En definitiva, la fungibilidad entre fiscales constituye una ventaja que debe contribuir en favor de una mayor eficacia en el desarrollo de las investigaciones. En concreto, se estima que la previsión contenida en el párrafo segundo del apartado 1 del art. 4 ALEOMF resulta idónea para conjurar el riesgo de dilaciones asociadas a la suspensión de los actos de investigación a causa de las vicisitudes personales que acontezcan a las y los fiscales.

No obstante, a fin de dotar de mayor claridad al precepto y de garantizar la debida coherencia sistemática con los arts. 23 y 26 EOMF, se sugiere precisar en el párrafo segundo del apartado 1 del art. 4 bis ALEOMF que la posibilidad de suplir al fiscal responsable de investigación únicamente resultará posible respecto de actuaciones concretas, sin que ello implique la sustitución del fiscal:

Al margen de los supuestos previstos en los artículos veintitrés y veintiséis, la designación de un Fiscal como responsable de la investigación no impedirá que otros Fiscales de la plantilla puedan suplir a aquel en la realización de concretas actuaciones, por necesidades del servicio, con arreglo a las instrucciones generales dictadas por los órganos competentes del Ministerio Fiscal o por decisión de su jefatura.

Apartado tres del artículo único ALEOMF (apartado dos del art. 4 bis EOMF)

El apartado 2 del art. 4 bis ALEOMF establece la posibilidad de que la dirección del procedimiento de investigación pueda atribuirse a un equipo conformado de fiscales en determinados supuestos.

Según precisa la exposición de motivos del ALECrim, el nuevo sistema procesal penal opta por atribuir con carácter general la dirección de las investigaciones a «equipos autónomos de fiscales», liderados por un fiscal coordinador:

[...] se opta decididamente por potenciar una organización interna basada en el funcionamiento de equipos autónomos de fiscales, dotados, si es preciso, de unidades policiales adscritas y de peritos y expertos adecuados a las exigencias derivadas de su específico ámbito de competencia (delincuencia económica, medioambiental, organizada...).

La finalidad de la regulación de los equipos de fiscales no es, en la presente ley, como ocurriera, en cambio, en el Anteproyecto de 2011, la de facilitar la creación de algunas unidades específicamente dedicadas a afrontar los fenómenos más complejos de delincuencia. Persigue un cambio mucho más profundo: establecer dentro del Ministerio Fiscal estructuras colegiadas permanentes, capaces de actuar con autonomía plena y

máxima eficiencia en relación con toda clase de delitos. Para ello, dentro de cada equipo debe existir un fiscal responsable de la concreta investigación en curso -determinado conforme a un turno objetivo de reparto- que ha de contar en todo momento, para la realización de un acto procesal o para la planificación y desarrollo general de todas las actuaciones investigadoras, con el apoyo y auxilio de sus compañeros. Para hacer efectivo el funcionamiento colegiado, cada equipo debe contar, asimismo, con un fiscal coordinador llamado a asumir la función de gestionar los recursos comunes, mantener los estándares de calidad del trabajo y dar coherencia y unidad al conjunto de las investigaciones emprendidas. Las decisiones que se adopten en el seno de cada equipo de fiscales no serán, por tanto, fruto exclusivo de la actuación solitaria de uno de sus integrantes sino el producto de un proceso de reflexión y responsabilidad colegiadas. Esta circunstancia permitirá restringir, en la posterior regulación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, la intervención jerárquica de los órganos directivos de la Fiscalía a los supuestos excepcionales en los que surjan discrepancias de criterio dentro de cada equipo.

El art. 97 ALECrim (equipos de investigación) establece lo siguiente:

1. Sin perjuicio de lo que pueda disponer el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal para la cobertura del servicio de guardia o para el despacho de los asuntos de menor entidad, la investigación de los delitos se asignará, con carácter general, a equipos de fiscales que se configurarán del modo previsto en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal bajo la dirección de un fiscal coordinador.
2. Los equipos de investigación podrán tener carácter permanente o constituirse para la investigación de un asunto concreto que, por su complejidad o especiales circunstancias, requiera la intervención de fiscales pertenecientes a distintas secciones o fiscalías.
3. En todo caso, los equipos de investigación podrán estar dotados de unidades propias de Policía Judicial y de peritos o expertos adscritos de manera permanente, temporal o para la investigación de un asunto concreto, de acuerdo con su normativa reguladora.
4. La constitución y funcionamiento de los equipos de investigación se ajustará a lo establecido en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, que establecerá en todo caso

los mecanismos necesarios para resolver las discrepancias que se produzcan dentro del mismo.

El Consejo Fiscal ya tuvo a bien precisar, al informar el ALECrím, que la posibilidad de equipos de investigación debía ser regulada en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, por tratarse de una cuestión que atañe a la capacidad autoorganizativa del Ministerio Público.

La redacción ofrecida ahora al art. 4 bis ALEOMF permite inferir que el prelegislador ha tomado en consideración las observaciones que sobre este particular le fueron realizadas por este Consejo Fiscal.

De un lado, su configuración parece pasar a regularse, cuando menos en sus líneas maestras, en el EOMF; de otro, la posibilidad de asignar la dirección de la investigación a equipos de fiscales parece dejar de configurarse como la regla general para operar como una mera posibilidad organizativa.

El Consejo Fiscal se muestra conforme con esta modificación. Las notables diferencias existentes entre las distintas fiscalías aconsejan conceder amplias facultades organizativas a las jefaturas de los distintos órganos del Ministerio Fiscal. En definitiva, en este punto —más aún que en otros— resulta aconsejable huir de apriorismos que impidan atender, a la hora de distribuir el trabajo, a la concreta composición y configuración de las distintas fiscalías, su carga de trabajo y las singularidades propias de cada territorio.

La redacción de los dos párrafos del artículo 4 bis.2 puede suscitar dudas acerca de si el equipo de investigación necesariamente ha de estar conformado por dos o más Fiscales de una misma Fiscalía. El espíritu de la reforma se orienta al beneficio que puede suponer para la investigación la intervención de varios fiscales, enriqueciéndose la labor del equipo con las aportaciones que puedan llevar a cabo sus integrantes y, sin duda, esto puede quedar potenciado por la pertenencia de los mismos a distintas Fiscalías. Sin embargo, el prelegislador no sólo omite toda referencia a esta posibilidad, sino que, a su vez, la referencia a que el decreto de constitución y designación deba ser elaborado “por la jefatura respectiva”, sin referencia a quién pueda corresponder esta función cuando los fiscales del posible equipo estén sujetos a distintas jefaturas.

En atención a lo anterior, se sugiere matizar la redacción del apartado segundo del art. 4 bis:

Dos. La dirección del procedimiento de investigación podrá atribuirse a un equipo integrado por dos o más Fiscales cuando por la complejidad o especiales circunstancias de un asunto resulte aconsejable la intervención de varios Fiscales, especialmente si pertenecen a distintas secciones.

El funcionamiento de los equipos de investigación se ajustará a lo previsto en el decreto de constitución y designación elaborado por la jefatura respectiva, que siempre deberá prever la forma de resolución de posibles discrepancias. Si uno o más Fiscales del equipo no pertenecieran a la Fiscalía de la circunscripción del Tribunal de Instancia competente, corresponderá esta competencia al superior jerárquico común.

Por último, nada se objeta al hecho de que, según precisa el apartado 3 del art. 4 bis ALEOMF, el fiscal o los fiscales responsables de una investigación deban quedar debidamente identificados en las actuaciones. No en vano, se trata de una regla de obligado cumplimiento vigente desde hace décadas con arreglo a la doctrina de la Fiscalía General del Estado.

Apartado cuatro del artículo único ALEOMF (apartado 1 del art. 5 EOMF)

El prelegislador reforma en profundidad el régimen jurídico de la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal.

Por lo que se refiere a la actividad extraprocesal de naturaleza penal, una vez erigido el Ministerio Fiscal en director de la investigación oficial, resulta obligada la modificación del art. 5 EOMF y, en particular, la derogación de la actividad preprocesal penal que se regula en dicho precepto.

Tal y como señala la Consulta de la FGE núm. 2/1995, «la investigación del fiscal en nuestro actual sistema procesal no se concibe como una alternativa a la instrucción judicial, sino como una posibilidad previa a la misma que no la sustituye, aunque pueda simplificarla o allanarla. Como se ha escrito, el fiscal en el ambivalente sistema actual no asume funciones genuinamente instructoras que supongan una suplantación del instructor. Sus cometidos son más propios de un órgano de recepción, filtro, transmisión e

indagación provisoria de denuncias. Sin perjuicio de que esas facultades, adecuadamente usadas, puedan contribuir notablemente a la agilización de la justicia penal».

En similar sentido, la Circular de la FGE núm. 1/1989 y la Instrucción de la FGE núm. 3/2004, precisan que «las diligencias de investigación se encuentran [...] en una posición intermedia entre el simple atestado policial y la propia investigación judicial. Trascienden el carácter de mera denuncia y aún de declaración testifical, que el artículo 297 concede a los atestados; participan del valor informativo para la fundamentación de la acusación, a efectos de acordarse el pase al enjuiciamiento que es propio de la instrucción judicial; pero carecen del valor probatorio de las diligencias practicadas de forma contradictoria ante el juez de instrucción».

Las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal, reguladas por los arts. 5 EOMF y 773.2 LECrim, en línea con lo precisado en la Circular de la FGE núm. 2/2022, de 20 de diciembre, carecen de aptitud para sustituir la actividad del órgano judicial instructor, pues su objeto es más limitado. Frente a la instrucción judicial, las diligencias de investigación tienen por objeto la práctica de las pesquisas necesarias para que la/el fiscal pueda adoptar una decisión fundada acerca del ejercicio de la acción penal, que en nuestro ordenamiento jurídico se concibe como específica manifestación del derecho a la jurisdicción (*ius ut procedatur*) y, por lo tanto, del derecho a la tutela judicial efectiva proclamado por el art. 24.1 CE (*vid.* SSTs 980/2016, de 11 de enero y 1394/2009, de 25 de enero).

Frente a lo dicho, el art. 522 ALECrim delimita el objeto y finalidades del procedimiento de investigación en los siguientes términos: «a los solos efectos de adoptar una decisión fundada sobre la procedencia de la acción penal y, en su caso, sobre el ejercicio de la acción civil, el procedimiento de investigación tiene por objeto esclarecer los hechos y las circunstancias del delito y averiguar quiénes son responsables de su comisión».

Como ya indicó el Consejo Fiscal, a pesar de las aparentes similitudes que el precepto presenta con el vigente art. 299 LECrim, la opción del prelegislador resulta sumamente novedosa, pues, en realidad, el nuevo procedimiento de investigación del Ministerio Fiscal aparece configurado como una fase fundamentalmente dirigida a «adoptar una decisión fundada sobre la procedencia de la acción penal». De ello se infiere que, en el ALECrim,

el ejercicio de la acción penal se vehicula mediante la presentación del escrito de acusación.

Consideraciones que revelan el solapamiento existente entre la actividad extraprocesal de naturaleza penal regulada en el vigente art. 5 EOMF y el procedimiento de investigación propuesto por el ALECrim y que, por consiguiente, justifican la desaparición de las diligencias de investigación preprocesal del Ministerio Fiscal.

No obstante lo dicho anteriormente, resulta notorio que la actividad extraprocesal de naturaleza penal susceptible de practicar por el Ministerio Fiscal no se agota en la de carácter preprocesal (*vid.* Circular de la FGE núm. 2/2022, de 20 de diciembre, y, entre otras muchas, SSTS 623/2022, de 22 de junio; 1154/2024, de 18 de diciembre; 302/2024, de 10 de abril).

Si, tal y como propuso este Consejo Fiscal, se admite que las partes puedan proponer al inicio del acto del juicio oral nuevas pruebas en los términos previstos en el entonces vigente art. 786.2 LECrim o en los del actual art. 787.3 LECrim, ninguna duda existe de que ello pasa por admitir la posibilidad de que el Ministerio Fiscal y las partes puedan practicar actividad extraprocesal tras la conclusión del procedimiento de investigación.

Posibilidad que, por lo demás, pasa por la modificación del art. 653.1.b) ALECrim (alegaciones previas), en los términos ya expresados por el Consejo Fiscal en el informe elaborado al efecto del ALECrim:

§ 126. Se propone la modificación del art. 653.1.b) ALECrim (alegaciones previas) al objeto de permitir que todas las partes, y no solo la defensa, puedan proponer la práctica de pruebas al inicio del acto de juicio oral, siempre que estas no hubieran podido ser propuestas con anterioridad. De mantenerse la actual redacción ello supondría un quebranto del principio de igualdad de armas en el proceso penal, puesto que únicamente prevé que sea la defensa del acusado quien proponga nueva prueba, privando de esa facultad a las acusaciones, por lo que entendemos que el precepto debe incluir también a las acusaciones personadas.

Al margen de no apreciar razones de peso que justifiquen el desigual tratamiento ofrecido a defensa y acusación, debe precisarse que el hecho de condicionar la posibilidad de proposición de prueba a los supuestos en que las mismas no hubieran podido ser instadas con anterioridad no introduce en realidad restricción alguna, pues en la práctica resultará sumamente sencillo justificar aquella imposibilidad, siendo lógico prever que nuestros tribunales no desarrollen actuación alguna al objeto de verificar las razones alegadas por las partes acerca de dicho particular.

Por todo lo anterior, se considera acertado incorporar una referencia expresa a dicha modalidad de actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal que clarifique que la Fiscalía se encuentra habilitada para su práctica. Posibilidad que, por lo demás, entronca con lo dispuesto en el apartado 2 del art. 5 quáter ALEOMF: «Finalizado el procedimiento de investigación, la Policía Judicial vendrá igualmente obligada a cumplir las órdenes e instrucciones particulares que reciban del Fiscal responsable del asunto».

No obstante, se sugiere, al igual que el vigente art. 5.2 EOMF, y a pesar de que pudiera considerarse una referencia superflua por resultar obligado el respeto a dichos principios con arreglo al art. 24 CE, que se especifique que «los principios de contradicción, proporcionalidad y defensa inspirarán la práctica de esas diligencias». Asimismo, se propone que la proyectada —e imprescindible— reforma del Reglamento del Ministerio Fiscal incluya una regulación más detallada de estas diligencias.

Apartado cuatro del artículo único ALEOMF (apartado 2 del art. 5 EOMF)

El apartado 2 del art. 5 ALEOMF regula, en términos análogos a los previstos en el vigente párrafo segundo del art. 5.3 EOMF, la posibilidad de que el Ministerio Fiscal pueda practicar otro tipo de actuaciones o diligencias de naturaleza extrapenal.

Se limita en este punto el ALEOMF a modificar la nomenclatura, sustituyendo la terminología «diligencias preprocesales» por «diligencias preparatorias».

Nada se opone a la referida modificación que, en la práctica, puede ayudar a evitar las confusiones que hoy en día se producen por parte de algunos operadores entre las

distintas modalidades de diligencias de investigación de naturaleza penal y estas otras de carácter extrapenal.

No obstante, resultaría aconsejable que la proyectada reforma del Reglamento del Ministerio Fiscal incluya una regulación más detallada de estas diligencias.

Nada se objeta, asimismo, a la regulación de los «expedientes gubernativos», pues resulta plenamente coincidente con la prevista en el art. 9 RMF.

Apartado cinco del artículo único ALEOMF (Capítulo II bis del Título I)

Se introduce un Capítulo II bis en el Título I EOMF, titulado «De la dirección de la Policía Judicial».

A propósito de la incorporación de la regulación de la dirección de la Policía Judicial en el EOMF, conviene subrayar que el prelegislador parece asumir las observaciones efectuadas al ALECrim por el Consejo Fiscal. «En definitiva», decía el Consejo Fiscal en su informe, «es el EOMF la norma a la que corresponde determinar qué sujetos deben ser considerados competentes para impartir las instrucciones, al igual que los trámites que deben seguirse para su aprobación».

La nueva regulación parece tomar en consideración buena parte de las observaciones efectuadas en el informe sobre el ALECrim aprobado por el Consejo Fiscal de forma unánime.

En opinión del Consejo Fiscal, la regulación ofrecida a esta cuestión por el ALEOMF se halla en sintonía con la Recomendación CM/Rec (2000)19 del Consejo de Ministros a los Estados Miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal, adoptada por el Comité de los Ministros el 6 de octubre de 2000, durante la 724.^a reunión de Delegados de los Ministros:

22. En los países en que la policía se encuentra bajo la autoridad del Ministerio Fiscal o cuando las investigaciones policiales son dirigidas o vigiladas por éste, el Estado tomará cuantas medidas sean oportunas para que el Ministerio Fiscal pueda: a) dar instrucciones

útiles a los servicios de policía para una aplicación efectiva de las prioridades de política penal, cuando se trata en particular de la elucidación de los asuntos, de la búsqueda de pruebas, de los medios personales a utilizar, de la duración de las investigaciones, de la información del Ministerio Fiscal , etc; b) en caso de pluralidad de servicios, atribuir cada concreta investigación al servicio de policía que considere adecuado; c) proceder a las evaluaciones y controles necesarios respecto al cumplimiento de sus instrucciones y de la ley; d) sancionar o hacer sancionar, en su caso, las eventuales violaciones.

No obstante, parece conveniente realizar algunas observaciones.

El apartado 1 del art. 5 bis ALEOMF precisa que la Policía Judicial desarrollará sus funciones, bajo la dependencia funcional directa del Ministerio Fiscal, con arreglo a «lo establecido en la Constitución española, en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y en la presente Ley».

Parece aconsejable ampliar las referencias legales antecitadas al objeto de prever que la actividad de la Policía Judicial pueda ser regulada por otras normas, en especial, por las leyes y reglamentos que regulen la actuación de la Policía Judicial y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como también por el Reglamento del Ministerio Fiscal.

La redacción ofrecida al párrafo primero del apartado 3 del art. 5 bis ALEOMF incurre en un error sintáctico. A tal efecto se propone la siguiente redacción alternativa: «Las unidades de Policía Judicial practicarán las diligencias de investigación cuya realización les haya sido ordenada por el Ministerio Fiscal con arreglo a las instrucciones impartidas por sus miembros, de conformidad con la presente Ley y las normas que la desarrollen».

Tal y como se precisó por el Consejo Fiscal en relación con el art. 531 ALECrim, se sugiere ofrecer al párrafo segundo del apartado 3 del art. 5 bis ALEOMF la siguiente redacción: «Dichas instrucciones tendrán por objeto establecer reglas, métodos y procedimientos de obligado cumplimiento para asegurar la sujeción de la actividad investigadora de la Policía Judicial a las normas y garantías procesales, así como la fijación de líneas de investigación eficaces», pues no debe olvidarse que corresponde al Ministerio Fiscal promover la acción de la justicia (art. 124 CE), velando, además de por las garantías procesales de los justiciables, por el buen curso de la investigación.

A fin de ofrecer mayor claridad al apartado 1 del art. 5 quater ALEOMF, se sugiere precisar que el único fiscal autorizado a impartir instrucciones particulares en relación con asuntos concretos es el fiscal responsable de la investigación, sin perjuicio de las facultades que el ordenamiento jurídico atribuye a los fiscales jefes y al Fiscal General del Estado para impartir instrucciones generales. Previsión que, a mayor abundamiento, contribuiría a incrementar la independencia e imparcialidad *ad intra* y *ad extra* del Ministerio Fiscal.

A tal fin, se propone la siguiente redacción alternativa del art. 5 quater:

Uno. En la investigación de los delitos la Policía Judicial se atenderá, una vez iniciado el procedimiento de investigación, a las órdenes e instrucciones particulares que reciban del Fiscal responsable de la investigación o del que le sustituya con arreglo a las disposiciones de este Estatuto, así como a las circulares o instrucciones generales del Fiscal General del Estado y de las jefaturas competentes.

Se aprecia una relevante contradicción entre el art. 5 quinquies ALEOMF y el art. 530 ALECrim.

A fin de evitar las disfunciones derivadas del limitado número de unidades de Policía Judicial existentes en algunos territorios, se propone sustituir la redacción del art. 5 quinquies ALEOMF por la del art. 530 ALECrim:

Artículo 530. Función de policía judicial

1. La función de Policía Judicial tiene por objeto la realización de las actuaciones establecidas en la ley para la averiguación de los hechos delictivos y el descubrimiento de sus responsables.

2. Corresponde ejercer la función de Policía Judicial a:

a) Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

b) Aquellos otros funcionarios e integrantes de organismos y servicios públicos a quienes, en el exclusivo ámbito de actuación en el que se les habilite específicamente, se confiera por ley dicha condición.

3. Cuando la ley así lo establezca, las actuaciones inspectoras realizadas por organismos y servicios públicos que tengan relevancia para el esclarecimiento de los hechos punibles tendrán el mismo carácter que las realizadas por los funcionarios de la Policía Judicial y podrán ser incorporadas al procedimiento.

4. En todo caso, tendrán la consideración de Policía Judicial los funcionarios de la Oficina de Recuperación y Gestión de Activos y del Servicio de Vigilancia Aduanera en el ámbito de su respectiva competencia, de acuerdo con lo dispuesto en esta ley, en el Código penal y en las demás disposiciones legales y reglamentarias que los regulan.

A fin de adaptar el apartado 1 del art. 5 sexies ALEOMF a las anteriores modificaciones, se sugiere la siguiente redacción alternativa:

Quienes ejerzan funciones de Policía Judicial guardarán rigurosa reserva sobre la evolución y resultado de las concretas investigaciones que les hubieran sido encomendadas, así como de todas las informaciones que obtengan a través de las mismas.

Apartado seis del artículo único ALEOMF (Capítulo II ter del Título I)

El ALEOMF introduce un nuevo Capítulo II ter en el Título I con la siguiente rúbrica: «De las sanciones que pueden imponerse a los que intervienen en actos y procedimientos dirigidos por el Ministerio Fiscal».

Al igual que el Capítulo II bis antes examinado, este también merece una valoración global favorable.

Los diversos preceptos que integran el capítulo confieren instrumentos a los miembros del Ministerio Fiscal para garantizar el adecuado desarrollo de los actos que, con arreglo al ordenamiento jurídico, les corresponde dirigir.

El prelegislador parece atribuir a las y los fiscales análogas facultades a las conferidas por la LOPJ (arts. 190 y siguientes) a los jueces y magistrados en relación con los actos procesales que presiden. Opción de técnica legislativa que se reputa acertada al objeto de garantizar la deseable coherencia legislativa y que, asimismo, resulta justificada desde una perspectiva técnica.

El Ministerio Fiscal ejerce su misión constitucional con arreglo a los principios de legalidad e imparcialidad (art. 124 CE). Dicha circunstancia ha permitido que el Ministerio Público se erija en director de la investigación criminal en numerosos sistemas de Derecho comparado.

Cuando el Ministerio Fiscal actúa como director de la investigación de los delitos no puede ser considerado parte. En dicho trámite se erige en interviniente cualificado que desarrolla tareas cuasi jurisdiccionales.

Durante la fase de investigación, el Ministerio Fiscal, al igual que en la actualidad los jueces de instrucción, se halla llamado a esclarecer los hechos y la culpabilidad de los delincuentes de un modo objetivo y libre de prejuicios. Solo una vez concluida la investigación, y tras verificar en conciencia si concurren los elementos para ejercitar la acción penal, el Ministerio Fiscal *toma partido* y puede ser considerado parte. En definitiva, el Ministerio Fiscal, a diferencia de las acusaciones particular y popular y de la defensa, no tiene definida su postura durante el procedimiento de investigación.

Consideraciones que justifican sobradamente la atribución al Ministerio Fiscal de facultades similares a las otorgadas a los órganos judiciales al objeto de lograr la efectiva y correcta realización de las diligencias y demás actuaciones que dirijan o presidan.

No obstante, conviene realizar algunas precisiones.

El apartado 2 del art. 5 nonies ALEOMF contempla que «el decreto de imposición de sanción podrá ser impugnado de acuerdo con lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Criminal».

Dicha opción puede suscitar dudas sobre la naturaleza del acto, pues, según se infiere del tenor literal del art. 5 octies ALEOMF, el Capítulo II ter resulta de aplicación a la totalidad de los actos que dirija el Ministerio Fiscal, sean estos de naturaleza penal o extrapenal. Lo anterior se entiende sin perjuicio de las consideraciones sobre el particular hechas por el Tribunal Constitucional, en sentencia 12/2025 y concordantes, sobre la naturaleza de estos actos. Ahora bien, la remisión encuentra su concordancia en el art. 143.3 del Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal, el cual, bajo la rúbrica “Sanciones impuestas por el Ministerio Fiscal”, indica que “Las sanciones que, de acuerdo con lo expresamente previsto en la presente ley, sean impuestas por el Ministerio Fiscal serán impugnables ante el Juez de Garantías en el plazo de cinco días desde su notificación”.

Idénticas consideraciones deben realizarse a propósito del art. 5 duodecies ALEOMF.

En cuanto a las cuantías de las multas fijadas en los artículos 5 octies. Tres y Cuatro y 5 undecies. Uno.b), debe llamarse la atención sobre la fórmula empleada para la fijación de las cuantías máximas: “la cuantía de la multa más elevada prevista en el Código Penal como pena correspondiente para los delitos leves”. El empleo de esta fórmula responde a la evidente intención de establecer un paralelismo con la LOPJ, que en su artículo 544.1.b) establece como corrección la “Multa cuya máxima cuantía será la prevista en el Código Penal como pena correspondiente a las faltas”.

Conforme al juego de los artículos 13.3 y 33.4.g) CP, se trataría de una sanción con una cuantía máxima de hasta tres meses, cuya cuota diaria oscilará entre “un mínimo de dos y un máximo de 400 euros” que se determinará “teniendo en cuenta para ello exclusivamente la situación económica del reo, deducida de su patrimonio, ingresos, obligaciones y cargas familiares y demás circunstancias personales del mismo” en virtud del art. 50.4 y .5 CP.

Así pues, en el decreto de imposición de esta sanción el fiscal debería justificar la concreta determinación de la cuota valorando la situación económica del sancionado a partir, como único elemento orientador, de lo que resulte de la audiencia de la persona interesada prevista en el artículo 5 undecies.1 Dos. Asimismo, la toma en consideración de tal situación económica se separa de los elementos que, en sentido estricto, debieran ser los únicos orientadores de la fijación de la cuantía, como expresa el mismo artículo 5 undecies.1 Dos “la gravedad, antecedentes y circunstancias de los hechos cometidos”.

Tomando esto en consideración, se sugiere que se valore la sustitución de la fórmula de fijación de las sanciones.

El art. 5 octies. Cinco prevé la detención en el acto en el supuesto de que los hechos llegaran a constituir delito. En tanto en cuanto no se recoge ninguna matización, esto puede suscitar problemas de encaje con la LECrim, que para el caso de los delitos leves sólo permite la detención en supuestos de personas carezcan de domicilio conocido y no den garantías suficientes a juicio de la autoridad o agente que la practique (art. 190.2 Anteproyecto LECrim, en términos análogos al vigente 495 LECrim). Esta discordancia pudiera llevar a entender, erróneamente, que el EOMF habilita la detención del autor de

un delito leve en todo caso, más allá de las previsiones ordinarias de la ley rituaria, si el delito deriva de la actuación en actos y procedimientos dirigidos por el Ministerio Fiscal.

Por ello, se sugiere la inclusión de la matización pertinente, que ajuste la detención del art. 5 octies. Cinco al régimen general:

Cinco. Cuando los hechos llegaren a constituir delito, sus autores serán detenidos en el acto en los términos previstos en la Ley de Enjuiciamiento Criminal y puestos a disposición del Fiscal competente.

Apartado siete del artículo único ALEOMF (art. 8 EOMF)

El art. 8 ALEOMF modifica en profundidad la regulación de las relaciones y comunicaciones entre el Fiscal General del Estado y el Gobierno de España. La propuesta de regulación incorporada al ALEOMF se caracteriza por lo siguiente:

i) Circunscribe la posibilidad de que el Gobierno interese del Fiscal General del Estado alguna actuación a las que resulten «pertinentes en orden a la defensa del interés público». Se expresa, a renglón seguido, que la persona titular de la Fiscalía General del Estado podrá decidir atender dicha solicitud con plena autonomía.

ii) Prohíbe de forma expresa que el Gobierno pueda interesar que el Ministerio Fiscal promueva actuaciones en relación con procedimientos concretos.

iii) Introduce la obligación de que las comunicaciones entre el Gobierno y el Ministerio Fiscal se realicen por escrito y sean publicadas.

iv) Exige que el Fiscal General del Estado dé cuenta de dichas comunicaciones a la Junta de Fiscales de Sala al objeto de recabar su parecer antes de resolver lo procedente.

La reforma impulsada por el prelegislador se hace eco de los estándares europeos y de las recomendaciones formuladas al Estado español por diferentes organismos internacionales al objeto de reforzar la «independencia externa» del Ministerio Fiscal.

En primer lugar, se acomoda a los estándares promulgados por la Comisión de Venecia [Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial:

Parte II- El Ministerio Público. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85ª reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010)]:

43. Es importante precisar qué aspectos de la labor del fiscal deben realizarse, o no, independientemente. El elemento crucial parece ser el siguiente: la decisión de emprender o no acciones judiciales debería incumbir únicamente al Ministerio Público y no al poder ejecutivo o al poder legislativo. Sin embargo, la formulación de la política en materia de acciones judiciales (por ejemplo, concediendo prioridad a determinados tipos de casos, plazos, cooperación más estrecha con otros órganos, etc.) parece ser un ámbito en el cual el Parlamento y el Ministerio de Justicia o el gobierno pueden, acertadamente, desempeñar un papel decisivo.

En definitiva, de acuerdo con las directrices de la Comisión de Venecia, debe admitirse que el Gobierno pueda interesar del Ministerio Fiscal la práctica de determinadas actuaciones dirigidas a lograr la consecución de una política criminal unitaria. Actuaciones que, a la vista de la antecitada prohibición de instar una concreta intervención en los procedimientos, en la práctica únicamente deberá circunscribirse a la promulgación de instrucciones generales. Opción que, por lo demás, resulta compatible con lo señalado en la exposición de motivos del ALECrim sobre esta cuestión, en cuyo apartado XXV se afirma que los fiscales deben actuar «de acuerdo con las instrucciones generales de política criminal, establecidas desde la Fiscalía». Posibilidad que se verá acentuada con la introducción de criterios de oportunidad reglada.

No en vano, la Comisión de Venecia señala lo siguiente de interés:

30. Por su naturaleza, la independencia del Ministerio Público difiere de la de los jueces. El principal elemento de esta independencia “externa” del Ministerio Público o del Fiscal general es la imposibilidad de que el poder ejecutivo dé instrucciones al Fiscal General y, por supuesto, directamente a cualquier otro fiscal en los casos individuales. Las instrucciones generales, por ejemplo, de emprender acciones judiciales de una manera más severa o con mayor celeridad, parecen plantear menos problemas. Estas instrucciones pueden considerarse un aspecto de la política que puede establecer de manera apropiada el Parlamento o el Gobierno.

Por lo demás, la nueva regulación parece ofrecer adecuado cumplimiento a las recomendaciones formuladas por el GRECO en el informe de evaluación de España, de diciembre de 2013, aprobado en su 62.^a Reunión Plenaria (Cuarta Ronda de Evaluación: Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales):

129. Se expresaron dudas en cuanto a la posibilidad establecida por la ley de que el Gobierno pida al Fiscal General que informe sobre casos específicos que estén siendo enjuiciados. Aunque se dijo que esta posibilidad no plantea problemas en la práctica: el tipo de informe que se pedía era más de carácter general, y un fiscal podía en cualquier caso negarse a revelar información sobre un caso individual. Muchos indicaron que la ley debería definir mejor el proceso por el que se estructura esta comunicación, entre el Fiscal general y el Gobierno mediante el Ministerio de Justicia. A juicio del EEG, es esencial que la comunicación entre el Fiscal General y el Gobierno se haga de una forma transparente, por escrito y publicada de forma adecuada, sujeto a la posibilidad de demorar la publicación cuando sea necesario a fin de proteger los intereses de la Justicia, por ejemplo cuando la publicación pueda interferir en el derecho del acusado a un juicio justo.

Asimismo, la regulación contenida en el apartado 2 del art. 9 ALEOMF también parece dar oportuno cumplimiento a las observaciones efectuadas por el CGPJ en el informe al ALECRIM:

El EOMF no contiene una prohibición expresa y taxativa de dirigir al Fiscal General del Estado órdenes, instrucciones o indicaciones de ningún tipo. El RFE sí contiene una prohibición en tal sentido, referida a todos los integrantes de la Fiscalía Europea y, a su cabeza, al Fiscal General Europeo. El artículo 55 EOMF contiene una prohibición general en ese sentido, pero dirigida a todos los fiscales y no específica y expresamente al Fiscal General del Estado. En la línea de las recomendaciones del GRECO, el régimen de relaciones entre el Ministerio Fiscal con los poderes públicos debería estar encabezado por una prohibición de tal jaez en relación con el Fiscal General del Estado.

Apartado ocho del artículo único ALEOMF (art. 9 EOMF)

Se modifica el apartado 1 del art. 9 EOMF al objeto de precisar que la memoria anual sobre la actividad del Ministerio Fiscal «será presentada por el Fiscal General del Estado al Congreso de los Diputados en el período ordinario de sesiones más próximo a su presentación pública».

Nada se opone a esta modificación a fin de clarificar la Cámara ante la que el Fiscal General del Estado deberá comparecer.

Más relevante se antoja la modificación del apartado 2 del art. 9 EOMF, que introduce importantes restricciones en relación con las comunicaciones entre el Gobierno y el Fiscal General del Estado:

- i) Se suprime la posibilidad de que el Fiscal General del Estado sea llamado a comparecer ante el Consejo de Ministros.
- ii) Se prohíbe que el Fiscal General del Estado informe al Gobierno sobre el curso o estado de procedimientos concretos.
- iii) Las posibilidades de que el Gobierno recabe información del Fiscal General del Estado se circunscriben «al funcionamiento, en general, de la Administración de Justicia».

Estas modificaciones se valoran positivamente, pues contribuyen a reforzar la «independencia externa» del Ministerio Fiscal, reconduciendo las comunicaciones entre el Gobierno y el Fiscal General del Estado al ámbito de la colaboración institucional ordinaria.

Recuérdese, por otro lado, que, de conformidad con el apartado 2 del art. 8 ALEOMF, todas las comunicaciones entre el Gobierno y el Ministerio Fiscal serán escritas y deberán ser publicadas y registrarse en el soporte que se determine reglamentariamente.

En opinión del Consejo Fiscal, se ofrece así perfecto cumplimiento a las recomendaciones formuladas por el GRECO a propósito de las comunicaciones entre el Gobierno y el Ministerio Fiscal en el informe de evaluación de España, de diciembre de 2013, aprobado en su 62.^a Reunión Plenaria (Cuarta Ronda de Evaluación: Prevención de la corrupción).

Asimismo, la regulación contenida en el apartado 2 del art. 9 ALEOMF también parece dar oportuno cumplimiento a las observaciones efectuadas por el CGPJ en el informe al ALECRIM:

Y también en línea con las recomendaciones del GRECO, el régimen de comunicaciones entre el Fiscal general del Estado y el Gobierno (artículo 9.2 EOMF) debe circunscribirse a aquellos asuntos en que la comunicación resulte justificada por razones de interés general, expresamente invocadas por el Gobierno, que han de quedar registradas por escrito y estar sujetas a un régimen adecuado de publicidad, debiendo desaparecer la posibilidad, ya contemplada en la actualidad con carácter excepcional, de que el Fiscal General del Estado sea llamado a informar al Consejo de Ministros.

En todo caso, respecto al párrafo segundo de este apartado, dado que se limita a referirse “En ningún caso podrá informar al Gobierno de los concretos procedimientos de que conozca” –con omisión de los sujetos de la proposición principal y la subordinada- puede resultar oportuno precisar con mayor claridad la extensión del precepto, entendiendo que el conocimiento viene referido al Ministerio Fiscal. Así, se sugiere como redacción alternativa del art. 9.2

2. El Fiscal General del Estado informará al Gobierno, cuando éste lo interese sobre el funcionamiento, en general, de la Administración de Justicia.

En ningún caso podrá informar al Gobierno de los concretos procedimientos de que conozca el Ministerio Fiscal.

Apartado nueve del artículo único ALEOMF (art. 10 EOMF)

Señala el art. 76 CE que «el Congreso y el Senado y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público».

De conformidad con la doctrina y la jurisprudencia, ello implica que el objeto de las comisiones de investigación no queda constitucionalmente limitado a la acción del Gobierno. Por el contrario, las Cámaras se encuentran legitimadas, con carácter general para ocuparse, a través de dichas comisiones, de cualquier cuestión con relevancia pública. Existe asimismo consenso acerca de que la finalidad de dichas comisiones debe ser investigar la existencia de posibles responsabilidades políticas y no, por el contrario, las eventuales responsabilidades jurídicas en que pudieran haber incurrido autoridades, funcionarios públicos o cualquier otro ciudadano.

A pesar de la aparente amplitud con la que el art. 76 CE formula el objeto de dichas comisiones (*cualquier asunto de interés público*), lo cierto es que su actividad encuentra un claro límite en el art. 117 CE. Cualquiera que sea la naturaleza que se atribuya a las comisiones de investigación y cualesquiera que sean los fines y facultades que se les concedan, resulta notorio que las mismas no pueden invadir el ámbito de actuación del Poder Judicial, integrado por jueces, magistrados y fiscales (arts. 117 y 124 CE).

A propósito de este particular, la STC 133/2018, de 13 de diciembre, concluía que «la actividad parlamentaria de investigación, ya se conciba, en un debate doctrinal que dista de ser pacífico, como instrumental de la función de control político, como mecanismo de información, como una facultad de carácter polivalente, o, en fin, como una función autónoma, es una actividad de naturaleza estrictamente política, que en modo alguno puede ser reputada o calificada como jurisdiccional (ATC 664/1984, FJ 1). La separación entre una y otra, cualquiera que sea la Cámara en la que se desarrolle, se deduce con nitidez del artículo 117.3 CE, que con carácter exclusivo reserva el ejercicio de la función jurisdiccional a los jueces y tribunales. [...] Sentada la naturaleza no jurisdiccional de la actividad parlamentaria investigadora, ha de añadirse que tampoco las Cámaras son titulares en el ejercicio de esta actividad de la otra manifestación del *ius puniendi* del Estado, cual es la potestad administrativa sancionadora [...] En efecto, las Cámaras, que

sí cuentan con potestad disciplinaria *ad intra*, carecen en el desempeño de aquella actividad de facultades directamente sancionadoras y, en consecuencia, no pueden adoptar decisiones de carácter sancionador en relación ni con el objeto ni con los sujetos de la investigación. En consonancia con su naturaleza política, las Cámaras en el ejercicio de sus facultades de investigación, “emiten, como les es propio, juicios de oportunidad política que, por muy sólidos y fundados que resulten carecen jurídicamente de idoneidad para suplir la convicción de certeza que sólo el proceso judicial garantiza” (STC 46/2011, de 15 de febrero, FJ 2). Así pues, sus decisiones adoptadas libremente, responden a una valoración con arreglo a criterios políticos o de oportunidad de los hechos investigados y de las actuaciones de los sujetos responsables y carecen de efectos jurídicos (STC 39/2008, de 10 de marzo, FJ 7). [...] En atención a su naturaleza es evidente que excede del marco propio de la actividad parlamentaria no sólo, como es obvio, cualquier posible calificación jurídica de eventuales actos o conductas punibles, sino también su imputación o atribución individualizada a los sujetos a los que pudiera alcanzar la investigación. [...] Aquella calificación y estas imputaciones o determinaciones, en definitiva, la atribución de comportamientos ilícitos merecedores de pena o sanción, están reservadas en nuestro ordenamiento a los órganos que tienen encomendado el ejercicio del ius puniendi del Estado, que puede manifestarse de manera constitucionalmente legítima tanto a través del derecho penal como del derecho administrativo sancionador».

La investigación política de un determinado asunto exige de una particular cautela en aquellos supuestos en los que de forma paralela se hubieran incoado investigaciones judiciales o fiscales sobre asuntos relacionados con el objeto de las comisiones de investigación. En tales supuestos, el Tribunal Constitucional ha precisado que los límites de carácter objetivo, material o competencial que resultan de la interpretación lógico-sistemática de los arts. 76.1 y 117 CE se proyectan, asimismo, sobre el deber de colaboración contemplado en el art. 76.2 CE.

En palabras de la STC 77/2023, de 2 de junio, «por más que la Constitución [...] no impida la coexistencia de la investigación política y la judicial dicha previsión no altera en modo alguno las funciones que la Constitución atribuye al Poder Judicial y a los Parlamentos respectivamente [...] los límites antes referidos a la coexistencia de la investigación judicial penal están en perfecta sintonía, no solo con la división de poderes a la que se ha aludido, sino también con la necesidad de preservar los derechos fundamentales de los

ciudadanos. La disposición contenida en el art. 76 CE -las conclusiones de la comisión no serán vinculantes para los tribunales ni afectarán a las resoluciones judiciales [...] constituye una exigencia o una consecuencia derivada de los derechos fundamentales consagradas en el art. 24 CE, que debe desplegar toda su eficacia en el proceso judicial. Dicha exigencia puede verse comprometida cuando, coexistiendo ambas investigaciones y produciéndose una coincidencia entre el objeto y el sujeto de la investigación, la labor indagatoria de la comisión parlamentaria se orienta, desde una óptica netamente criminalística, a determinar si la conducta investigada reúne los elementos propios de un delito y si la persona investigada ha participado en ella a título de autora, coautora o cómplice, produciéndose una conmixión de funciones que, como se ha dicho, está constitucionalmente vedada. [...] estos límites se proyectan también sobre el deber de colaboración al que se refiere el art. 76.2 CE, que establece la obligatoriedad de comparecer a requerimiento de las Cámaras, reservando a la ley las sanciones que dicho incumplimiento lleve aparejado, deber que debe circunscribirse únicamente a aquellas cuestiones que la investigación parlamentaria puede tener por objeto. [...] Si, como se ha expuesto, constituye una extralimitación de la Cámara imputar actuaciones ilícitas desde el punto de vista penal de forma individualizada, deberá tener la misma consideración la indagación parlamentaria orientada a dilucidar unos hechos que, por su carácter eventualmente delictivo, están siendo objeto de enjuiciamiento criminal».

En línea con lo anterior, se valoran positivamente las modificaciones que se introducen en el art. 10 ALEOMF a fin de delimitar con mayor precisión los términos en los que deba producirse la colaboración entre las Cortes Generales y el Ministerio Fiscal. En particular, por lo que se refiere a la prohibición de que los miembros del Ministerio Público informen de los concretos asuntos en los que intervenga o haya intervenido el Ministerio Fiscal. Previsión a través de la que se preservan los derechos de los justiciables, se garantiza la coherencia interna con el deber de reserva regulado en el art. 50 EOMF y se contribuye a reducir el riesgo de instrumentalización de la Fiscalía con motivaciones políticas.

Las anteriores consideraciones a propósito de la valoración que merecen a este Consejo Fiscal los arts. 9 y 10 ALEOMF resultan perfectamente extrapolables a la regulación contenida en el art. 11 ALEOMF acerca de la relación entre el Gobierno de las Comunidades Autónomas, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y el Ministerio Fiscal.

Apartado once del artículo único ALEOMF (art. 12 EOMF)

El ALEOMF introduce una nueva letra o) en el art. 12 EOMF al objeto de incorporar al Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria en el elenco de órganos del Ministerio Fiscal.

Corresponde al Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria la incoación, tramitación y propuesta de resolución de los expedientes disciplinarios por hechos presuntamente susceptibles de responsabilidad disciplinaria (arts. 154 y 180 RMF).

Se considera que dicha modificación contribuye a reforzar la «independencia interna» del Ministerio Fiscal, pues refuerza la relevancia de la figura del Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria y, con ello, su estatus de independencia frente al resto de órganos del Ministerio Fiscal.

No en vano, el apartado 2 del art. 180 RMF precisa que, en el ejercicio de sus funciones, el Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria «no podrá recibir de sus superiores jerárquicos órdenes o instrucciones particulares que se refieran al objeto, los sujetos, la tramitación o cualquier otro aspecto de su actuación que pueda afectar a las resoluciones o decisiones que deba adoptar, o condicionar su actuación de cualquier modo».

Los firmantes del voto particular sugieren la modificación del mandato a 5 años prorrogables, así como incluir al Fiscal promotor en arts. 36.1, 37.1 y 41.1 EOMF; es decir, configurarlo con el mismo régimen que el resto de los Fiscales de Sala.

Apartado doce del artículo único ALEOMF (art. 13 EOMF)

El Anteproyecto modifica el apartado primero del art. 13, sustituyendo entre las funciones del Fiscal General del Estado la de “proponer al Gobierno los ascensos y nombramientos para los distintos cargos” en la redacción actual por la de “resolver mediante decreto motivado los ascensos de acuerdo con las plazas vacantes y nombramientos para los distintos cargos”. Tales competencias, por tanto, se desplazan del poder ejecutivo al Fiscal General del Estado, lo que se valora positivamente por separarse de una imagen de subordinación orgánica del Ministerio Fiscal al Ministerio de Justicia. Esta previsión, a su vez, resulta concordante con el art. 38 ALEOMF.

No obstante, la facultad de resolución de ascensos y nombramientos por el Fiscal General del Estado se acompaña, además, de una modificación de la función del Consejo Fiscal,

que pasa de la emisión de un “previo informe del Consejo Fiscal” a la fórmula de “oído el Consejo Fiscal”.

El texto prelegislativo modifica el párrafo primero del apartado 2 del art. 13 EOMF al objeto de suprimir la figura del Teniente Fiscal de la Inspección Fiscal.

Dicha modificación se valora negativamente, dada la naturaleza y relevantes funciones desempeñadas por la Inspección Fiscal, por lo que se considera imprescindible que dicho órgano cuente con la figura del Teniente Fiscal.

Debe recordarse que la figura del Teniente Fiscal es particularmente relevante en un órgano en el que, fruto de sus singulares funciones, resulta usual el desplazamiento de los diversos fiscales de la Inspección Fiscal, incluida su jefatura, por todo el territorio nacional.

En definitiva, parece fundamental que la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado cuente con un Teniente Fiscal que, además de poder desarrollar las concretas funciones de dirección y coordinación que le sean encomendadas por la jefatura de la Inspección Fiscal, pueda sustituir a esta siempre que sea necesario. Con ello se garantiza, asimismo, que la Inspección Fiscal no quede paralizada ante contingencias o eventualidades de carácter personal que pueda sufrir el Fiscal Jefe de la Inspección Fiscal.

Asimismo, esta modificación, es contradictoria con lo preceptuado en el art. 34 ALEOMF por el que se modifica el art. 36.2 EOMF, que sí prevé la figura del Teniente Fiscal de la Inspección Fiscal de forma expresa.

El extremo anterior, unido a la ausencia de referencias sobre este particular en la exposición de motivos, permiten vislumbrar que la no incorporación de la figura del Teniente Fiscal de la Inspección Fiscal pudiera tratarse de un mero error material en el proyectado art. 13.2 EOMF.

Se valora de forma positiva el hecho de introducir en el apartado 2 del art. 13 EOMF la necesidad de que la Sección Permanente de Valoración de la Inspección Fiscal se regule reglamentariamente. Dicho extremo contribuirá, a buen seguro, a mejorar el análisis del

mérito y capacidad de los fiscales, garantizando una mejor selección de los candidatos que se postulen para aquellos cargos designados mediante nombramiento discrecional.

Asimismo, resulta lógico pensar que de ese modo se logrará mayor transparencia y garantías a la actuación realizada por quienes integren dicha Sección Permanente de Valoración.

La modificación por el texto prelegislativo del párrafo segundo del apartado 3 del art. 13 EOMF no puede contar con un análisis favorable por parte del Consejo Fiscal.

El vigente art. 13.3, párrafo segundo, EOMF señala que «la Secretaría Técnica colaborará en la planificación de la formación de los miembros de la carrera fiscal cuya competencia corresponde al Centro de Estudios Jurídicos».

La necesidad de reforzar la autonomía formativa del Ministerio Fiscal, como órgano de relevancia constitucional, se vio plasmada en el Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos, aprobado mediante Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, cuando se reforzó la autonomía funcional del Ministerio Fiscal, en coherencia con lo establecido en el art. 2 EOMF.

Tal y como dispone el preámbulo del Estatuto del Centro de Estudios Jurídicos, «se consigue [...] la participación de la Fiscalía General del Estado en la formación de los fiscales, como demanda el GRECO para potenciar la autonomía funcional del Ministerio Fiscal, dada la singularidad presupuestaria que tiene la formación de este colectivo dentro del presupuesto del Centro de Estudios Jurídicos».

En este sentido, el art. 1.3 del Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, señala que, en el ámbito de la formación de los miembros de la carrera fiscal, las competencias sobre dirección estratégica, evaluación y control de los resultados de su actividad se ejercen previa propuesta de la Fiscalía General del Estado.

En consecuencia, corresponde al Centro de Estudios Jurídicos, en colaboración con la Fiscalía General del Estado, la organización y gestión de los cursos selectivos para el acceso a la carrera fiscal de acuerdo con los planes de formación elaborados por la

Fiscalía General del Estado; así como la organización y gestión de la formación continuada y la promoción y realización de estudios, investigaciones, publicaciones, seminarios y otras actividades que puedan contribuir a mejorar la formación de los miembros de la carrera fiscal, de conformidad con los planes estratégicos elaborados por la Fiscalía General del Estado. En definitiva, tanto en formación inicial como continuada, la ejecución de tales planes y la organización y gestión de los cursos de formación corresponde al CEJ en colaboración con la Fiscalía General del Estado (arts. 1.3; 2.2; 3.1.a; y 3.1.d del Real Decreto 312/2019).

Una de las finalidades que se resaltan en la exposición de motivos del ALEOMF es la de la reforzar la autonomía funcional del Ministerio Fiscal. Sin embargo, el proyectado párrafo segundo del art. 13.3 EOMF señala, en clara contradicción con esta finalidad y con los postulados del Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, que «la Secretaría Técnica en colaboración con el Centro de Estudios Jurídicos, elaborará la propuesta de planificación docente de la formación inicial y continuada de los miembros de la carrera fiscal».

De una lectura del precepto proyectado se deduce que se trata de una competencia que, en realidad, se configura como colaborativa, en el sentido de que intervienen diversas instancias como la Fiscalía General del Estado —a través de la Secretaría Técnica—, el CEJ y el Ministerio de Justicia, con una difusa distribución de funciones entre ellas que, en todo caso, tiene un marcado carácter preeminente la Fiscalía General del Estado.

Lejos de avanzar en la autonomía funcional del Ministerio Fiscal, el texto prelegislativo se aparta de las recomendaciones del GRECO y de los avances obtenidos en materia de formación con el Real Decreto 312/2019, de 26 de abril, que atribuyó a la Secretaría Técnica, en exclusividad, la función de planificación y dirección estratégica de la formación inicial y continuada de la carrera fiscal. A tal efecto se propone suprimir la referencia «en colaboración con el Centro de Estudios Jurídicos».

En este sentido, la Fiscalía General del Estado, como órgano directivo del Ministerio Fiscal (art. 13.1 EOMF) bajo la jefatura superior del Fiscal General del Estado (art. 22.1 EOMF) debe poder decidir, como órgano independiente y no en colaboración con el Centro de Estudios Jurídicos, dependiente del Ministerio de Justicia, sobre los objetivos y contenidos formativos de los miembros de la institución, o de aquellos que aspiran a su

ingreso, promoviendo así la excelencia profesional indispensable para el adecuado ejercicio de sus funciones. Se trata de fijar los criterios para determinar en qué y para qué se forman los fiscales, con una programación nacional y territorial coordinada que establezca prioridades, y que aborde en varias y sucesivas etapas las necesidades formativas en función de factores como la evolución de la delincuencia o de las reformas legales. Con ello se podrá atender con la suficiente flexibilidad los requerimientos funcionales generales o especializados allá donde existan en cada momento. Del mismo modo, se debe contar con mecanismos específicos de evaluación de los integrantes del Ministerio Fiscal, asegurando así la necesaria acreditación cualitativa de los mismos.

En definitiva, la Fiscalía General del Estado debe fijar, en exclusividad y sin la intervención de ninguna otra institución, las líneas estratégicas para promover que todos sus componentes y quienes aspiran a serlo estén en condiciones de responder al desafío que supone el vigente marco funcional del Ministerio Fiscal.

En consecuencia, el Consejo Fiscal debe mostrar su posición claramente contraria a la proyectada redacción del art. 13.3, párrafo segundo, EOMF.

Por lo demás, se valora positivamente la modificación del apartado 3 del art. 13 EOMF al objeto de precisar las competencias de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, colmando con ello la parca e insuficiente regulación actualmente existente. Reforma que, por lo demás, es respetuosa con la doctrina de la Fiscalía General del Estado.

Por último, se sugiere, por análogas razones a las anteriormente expuestas acerca de la Inspección Fiscal, la creación de la figura del Teniente Fiscal de la Unidad de Apoyo de la Fiscalía General del Estado.

A tal efecto, se sugiere que se ofrezca nueva redacción al art. 13.4 EOMF en el siguiente sentido:

4. La Unidad de Apoyo será dirigida por un Fiscal Jefe y estará integrada por un Teniente Fiscal y los fiscales que se determinen en plantilla. Para el cumplimiento de sus funciones podrán ser adscritos a la Unidad de Apoyo funcionarios de la Administración General del Estado y de la Administración de Justicia, en el número que igualmente se determine en

plantilla, quedando en todo caso en servicio activo en sus cuerpos de origen. Su función será realizar labores de asistencia a la Fiscalía General del Estado en materia de:

- a) Representación institucional y relaciones con los poderes públicos.*
- b) Comunicación, relaciones con los medios y gestión de la atención al ciudadano.*
- c) Análisis y evaluación de las propuestas relativas a necesidades de organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal en materia de estadística, informática, personal, medios materiales, información y documentación.*
- d) En general, aquellas funciones de asistencia o apoyo al Fiscal General del Estado, a los Fiscales de Sala adscritos a la Fiscalía General del Estado, al Consejo Fiscal y a la Junta de Fiscales de Sala que no correspondan a la Inspección o a la Secretaría Técnica.*

Apartado trece del artículo único ALEOMF (art. 14 EOMF)

La reforma proyectada por el ALEOMF introduce modificaciones que afectan a la naturaleza y funciones del Consejo Fiscal.

A) Se modifica el apartado 1 del art. 14 EOMF al objeto de precisar que el Consejo Fiscal es un «órgano de asesoramiento y consulta del Fiscal General del Estado».

La delimitación de la naturaleza del Consejo Fiscal que se efectúa por el ALEOMF resulta plenamente respetuosa con la jurisprudencia.

Así, por ejemplo, la STS (Sala Tercera) de 13 de abril de 1998 (rec. 454/1997), precisa lo siguiente:

De las referidas competencias de uno y otro Órgano del Ministerio Fiscal se deduce que, mientras el Fiscal General del Estado es el Jefe Superior del Ministerio Fiscal con funciones de dirección, ejecución e inspección en el orden interno de esta Institución, el Consejo Fiscal tiene atribuidas, fundamentalmente, funciones de asesoramiento y asistencia de aquél, además de la elaboración de los criterios generales para asegurar la unidad de actuación de dicha Institución, además de la elaboración de los criterios generales para asegurar la unidad de actuación de dicha Institución, en lo referente a la estructura y funcionamiento de sus órganos, y la resolución de los recursos interpuestos

contra las resoluciones dictadas por los Fiscales Jefes en los expedientes disciplinarios, y, por consiguiente, el Consejo Fiscal, como tal órgano de asesoramiento y asistencia, carece de responsabilidad alguna y sus vocales no tienen otra que la prevista para los demás miembros de la Carrera Fiscal por el Capítulo VII del Título III del propio Estatuto. [...]

Del contexto de la norma, cuya exégesis realizamos, se deduce que los informes emitidos por el Consejo Fiscal no son vinculantes, salvo cuando de traslado forzoso o de separación del servicio se trata, supuestos ambos en que los derechos de la persona y el principio de legalidad exigen una eficaz salvaguarda [...]

En definitiva, y en lo que a efectos de la interpretación de las facultades o atribuciones de uno y otro órganos del Ministerio Fiscal ahora interesa, el vigente Estatuto Orgánico mantiene la Jefatura del Ministerio Fiscal en el Fiscal General del Estado y el carácter de órgano de asistencia y asesoramiento de éste del Consejo Fiscal, aunque la composición de dicho Consejo se haya ampliado con la entrada de miembros elegidos por los propios Fiscales de carrera.

En similar sentido, la STS (Sala Tercera) de 8 de marzo de 2006 (rec. 58/2005), proclamó lo siguiente:

Esta Sala del Tribunal Supremo, en sentencia de fecha 18 de mayo de 2004 (recurso 206/2001, fundamento jurídico tercero), declaró que el único órgano constitucional del Ministerio Fiscal es el Fiscal general del Estado, mientras que el Consejo Fiscal se configura como órgano de asistencia y asesoramiento del Fiscal General del Estado (artículos 14 y 14 del Estatuto), y en la de 14 de octubre de 2003 (recurso 9/2001, fundamento jurídico quinto) se califica al Consejo Fiscal de “órgano representativo de la Carrera Fiscal y conocedor de sus miembros” [...]

La doctrina jurisprudencial, por consiguiente, al interpretar el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, ha definido el Consejo Fiscal como un órgano singular sin semejanza alguna con el órgano de Gobierno del Poder Judicial (artículo 122.2 de la Constitución) cuyos vocales del Consejo Fiscal continúan desempeñando su cometido como miembros del Ministerio Fiscal.

En definitiva, al abordar el análisis de la naturaleza del Consejo Fiscal, no puede perderse de vista que, de acuerdo con la configuración ofrecida por el EOMF y el RMF, se trata de un órgano de representación de la carrera fiscal de extracción corporativa, caracteres que lo convierten en un órgano que presenta claras y notables diferencias con el CGPJ [vid. SSTS (Sala Tercera) de 8 de marzo de 2006 (rec. 58/2005); de 30 de mayo de 2005 (rec. 146/2005, de 18 de mayo de 2004 (rec. 206/2001); de 14 de octubre de 2003 (rec. 9/2011); o los preámbulos del Real Decreto 232/2005, de 4 de marzo, *por el que se modifica el Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero, sobre constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal*, y de la Ley 14/2003, de 26 de mayo, *de modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal*].

Estas características se ven reforzadas por su impronta asociativa, que, obviamente, condiciona, además de su naturaleza, el tipo de funciones susceptibles de atribución.

Nótese que la composición y configuración ofrecida por el ordenamiento jurídico a este órgano dista notablemente de los estándares europeos, que de forma generalizada recomiendan una composición más plural y democrática.

A propósito de esta cuestión, resultan particularmente interesantes las consideraciones efectuadas por la Comisión de Venecia [Informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II- El Ministerio Público. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85.^a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010)]:

64. Cada vez es más frecuente que los sistemas políticos de los Estados tengan un Consejo de Fiscales. Varios países han creado consejos de fiscales, pero no existe ninguna regla que lo exija.

65. Si su composición es equilibrada –si están integrados, por ejemplo, fiscales, abogados y miembros de la sociedad civil– y si son independientes de otros organismos estatales, estos consejos tienen la ventaja de poder ofrecer unos conocimientos técnicos valiosos en el marco del procedimiento de nombramiento o del procedimiento disciplinario, lo cual les protege en mayor o menor medida de toda influencia política. En

función de su método de nombramiento, pueden ser una fuente de legitimidad democrática del sistema de enjuiciamiento. Cuando existen, además de participar en el nombramiento de los fiscales, suelen desempeñar asimismo un papel en materia de disciplina, inclusive en la revocación de los fiscales.

66. Cuando exista, el Consejo de Fiscales debería estar integrado por fiscales de todos los niveles, pero también por otros agentes, abogados o profesores de derecho, por ejemplo. Si son elegidos por el Parlamento, los miembros de este Consejo deberían ser elegidos por una mayoría cualificada. Si el Consejo de Fiscales y el Consejo Superior de la Magistratura son un único organismo, se debería garantizar que los jueces y los fiscales no puedan dar lugar a que el otro grupo se encuentre en minoría en los nombramientos y los procedimientos disciplinarios, ya que debido a su “función de enjuiciamiento” cotidiana, los fiscales corren el riesgo de tener una actitud diferente a la de los jueces ante la independencia de la justicia y, en particular, ante los procedimientos disciplinarios. En tales casos, el Consejo podría dividirse en dos cámaras, como en Francia, donde el Conseil supérieur de la magistrature tiene dos cámaras competentes, respectivamente, para los jueces y para los fiscales.

67. Así pues, las decisiones adoptadas por los Consejos de Fiscales pueden tener efectos diversos. Podrían tener un efecto directo en los fiscales, o simplemente tener un carácter consultivo, lo que lleva a su aplicación por el Ministerio de Justicia. Se debe preferir la primera solución, ya que evita la discrecionalidad del Ministerio y reduce las posibilidades de injerencia política en la carrera de los fiscales.

En similares términos se expresa el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos [vid. Opinion No. 18(2023) on Councils of Prosecutors as key bodies of prosecutorial self-governance]:

42. Donde existen Consejos de Fiscales, se pueden identificar dos modelos principales: uno en el que los fiscales constituyen la mayoría o la totalidad de la composición y otro en el que los fiscales no constituyen la mayoría.

43. Tanto el CCPE como la Comisión de Venecia subrayaron que la creación de un Consejo de Fiscales es un paso muy positivo hacia la despolitización del servicio de la

Fiscalía, y por lo tanto es fundamental que se conciba como un órgano pluralista. Para garantizar la neutralidad de este órgano, debe estipularse claramente la independencia del Consejo y de sus miembros.

44. La Comisión de Venecia también señaló en particular que, si dichos Consejos están compuestos de forma equilibrada, por ejemplo, por fiscales, abogados y representantes de la sociedad civil, y son independientes de otros organismos estatales, tienen la ventaja de poder aportar valiosas aportaciones expertas en el proceso de nombramiento y disciplinario, protegiendo así a los fiscales de la influencia política.

45. La presencia y participación de miembros legos se considera una forma de promover y garantizar la verdadera independencia del sistema de la Fiscalía, al liberar al Consejo de cualquier interferencia política y reforzar su autonomía. Además, la membresía de fiscales legos refuerza la rendición de cuentas y la transparencia de la profesión fiscal y su apertura al público en general. [...]

47. La composición de los Consejos de Fiscales debe, según corresponda, reflejar la diversidad de los sistemas procesales y de la sociedad en general. Los miembros legos, al ser elegidos por el Parlamento, deben ser elegidos por mayoría cualificada para permitir la participación de la oposición. Sin embargo, en caso de no ser elegidos en la primera vuelta, pueden ser elegidos en la segunda vuelta por mayoría simple como mecanismo para evitar el bloqueo.

48. El Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) señaló que los futuros miembros del Consejo de la Judicatura no deben ser políticos en activo, parlamentarios ni funcionarios del ejecutivo. El CCPE opina que debería adoptarse un enfoque similar en relación con los miembros de los Consejos de Fiscales.

Las anteriores consideraciones revelan que, sin perjuicio de la loable y relevante función institucional llamada a desempeñar por el Consejo Fiscal, en tanto siga configurándose como órgano de representación profesional de extracto corporativo, deberá circunscribir sus funciones al ejercicio de facultades consultivas. El Consejo Fiscal es la voz de la carrera fiscal, no menos que eso, pero tampoco más. De ahí que los intereses

corporativos que representa no deban ser confundidos con los que persigue el Ministerio Fiscal con arreglo al art. 124 CE o, incluso, con el interés público.

Por lo demás, ese extracto corporativo se ve notablemente reforzado por la significativa presencia e influencia de las asociaciones profesionales de fiscales en su composición, cuya naturaleza y características será posteriormente examinada.

A diferencia de otros órganos del Ministerio Fiscal, como la Junta de Fiscales de Sala, el Consejo Fiscal no se erige en un órgano técnico cuyos miembros hayan sido designados exclusivamente por razones de mérito y capacidad. Su legitimidad, que en ningún caso desmerece frente a la de otros órganos, es de otro cariz.

En consecuencia, las concretas funciones que el Consejo Fiscal se encuentra llamado a desempeñar deben hallarse en consonancia con su naturaleza y configuración legal.

En el marco del Estado social y democrático de derecho proclamado por el art. 1.1 CE, las potestades administrativas deben ejercitarse en pro de la consecución de un concreto interés público previamente determinado por el ordenamiento jurídico. En palabras de la STC 235/2000, de 5 de octubre, «el servicio del interés público es la esencia y el fundamento del ejercicio de toda potestad administrativa, con la consecuencia, en todo caso, de la eventual apreciación, con ocasión del oportuno control judicial ex art. 106 CE, del vicio de desviación de poder de constatarse una marginación indebida de los principios» (criterio también presente en la STC 177/2014, de 3 de noviembre).

Promoción del interés público que, como se dijo, no tiene por qué resultar en todo caso plenamente coincidente con el interés corporativo que defienden las asociaciones profesionales y los vocales electivos del Consejo Fiscal.

De ahí que, en tanto no se modifique su composición y configuración legal, el Consejo Fiscal deba circunscribir su actividad a servir de altavoz de la carrera fiscal ante la Fiscalía General del Estado, promoviendo ante el Fiscal General y las instituciones públicas los intereses profesionales de las y los fiscales.

Dicha circunstancia da cuenta de las razones por las que el concreto ejercicio de las competencias asesoras del Consejo Fiscal parece hacerse depender, aunque no se

expresarse abiertamente por el prelegislador, del tipo de potestad ejercida por el Fiscal General. Allí donde la actuación de este es estrictamente técnica, por tratarse de una potestad reglada, resulta lógico que la intervención del Consejo Fiscal no exista o se limite. Por el contrario, el prelegislador permite una intervención más amplia del Consejo Fiscal en aquellos casos en los que el Fiscal General del Estado ejerza facultades discrecionales.

Mientras que en el ejercicio de potestades regladas la decisión del órgano resulta obligada en presencia del supuesto de hecho que define la norma y el propio contenido de la decisión está previsto en la ley, en el ejercicio de potestades discrecionales existe un margen de apreciación con distintas opciones válidas en derecho. Asimismo, mientras que en el primer supuesto el control jurisdiccional se extiende sobre la totalidad de la actuación, en el segundo es más limitado y únicamente tiene por objeto los elementos reglados del acto discrecional [*vid.* STS (Sala 3ª) de 9 de julio de 2001; de 15 de enero de 2014; 880/2024, de 22 de mayo; 1593/2024, de 11 de octubre].

B) En el apartado uno del art. 14 EOMF se especifica que «la elección de los vocales del Consejo Fiscal se llevará a cabo por los miembros de la carrera fiscal en activo, mediante voto personal, igual, directo y secreto, sin que cada candidatura pueda proponer más de cinco candidatos».

Por lo que se refiere al modo de elección de los vocales, el prelegislador se limita a trasladar al EOMF las líneas maestras del régimen de elección actualmente vigente en el art. 14 del Real Decreto 437/1983, de 9 de febrero, *sobre constitución y funcionamiento del Consejo Fiscal*.

Por otro lado, se limita el número de candidatos que puede presentar cada candidatura. Opción legislativa controvertida, pero que, sin embargo, se valora favorablemente, pues en línea con las recomendaciones de la Comisión de Venecia y del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos se reputa idónea para lograr mayor pluralidad y reducir los intereses puramente asociativos.

C) Se añade un apartado 3 al art. 14 EOMF del siguiente tenor: «Los vocales electos del Consejo Fiscal, mientras permanezcan en tal condición, no podrán ser elegidos para

desempeñar cargos de carácter discrecional en la carrera fiscal, salvo que la elección lo fuere para una renovación en el cargo que ostentaren».

Esta modificación se informa favorablemente, pues contribuye, sin duda, a reforzar la apariencia de imparcialidad del Consejo Fiscal, evitando suspicacias derivadas del vínculo personal existente entre los consejeros.

No obstante, los firmantes del voto particular consideran oportuno añadir en el precepto:

“... (ostentaren). Recibirán una exención laboral no inferior al 30% ni superior el 50% que será cubierta mediante la correspondiente sustitución externa estable por todo el periodo en que ejerza la vocalía”.

Su razón de ser reside en la necesidad de que se ejerza la función con el tiempo y dedicación que requiere su cometido. Antes de la reformulación del CGPJ, los vocales que no integraban la comisión permanente tenían una exención establecida en un porcentaje flexible por debajo del 50%. Hoy por hoy, la única reducción laboral de los vocales del CF es la liberación de servicios cinco días antes del Pleno, lo que resulta a todas luces insuficiente.

D) Se modifican las competencias del Consejo Fiscal que pasan de regularse en el apartado 4 del art. 14 EOMF a hacerlo en los apartados 5 y 6.

De la propuesta de modificación destaca la supresión de las siguientes competencias:

i) Elaborar los criterios generales en orden a asegurar la unidad de actuación del Ministerio Fiscal, en lo referente a la estructuración y funcionamiento de sus órganos (competencia que pasaría a ser ejercida por la Junta de Fiscales de Sala con arreglo al art. 15 EOMF).

ii) Resolver los expedientes disciplinarios y de mérito que sean de su competencia, así como apreciar las posibles incompatibilidades a que se refiere este Estatuto.

iii) Resolver los recursos interpuestos contra resoluciones dictadas en expedientes disciplinarios por los fiscales jefes de los distintos órganos del Ministerio Fiscal.

En estos dos últimos casos, el prelegislador no elimina la intervención del Consejo Fiscal, que pasa a ostentar facultades consultivas.

En sentido contrario, el ALEOMF atribuye nuevas competencias al Consejo Fiscal:

i) Resolver las solicitudes de amparo que formulen los fiscales que, en el ejercicio de sus funciones, se consideren perturbados en su autonomía por actos realizados por personas o instituciones ajenas al Ministerio Fiscal.

ii) Elaborar y actualizar los principios éticos de la carrera fiscal.

Las anteriores modificaciones se encuentran, asimismo, en consonancia con la nueva redacción ofrecida por el ALEOMF a los arts. 24, 40, 58 bis y 59 bis EOMF.

Reforma que se informa favorablemente por considerarla más ajustada a la naturaleza y configuración legal del Consejo Fiscal de conformidad con las manifestaciones anteriormente efectuadas.

No obstante lo anterior, los firmantes del voto particular consideran que la eliminación de estas competencias resolutivas requieren de un contrapeso a la decisión del FGE, que debe residir en la Junta de Fiscales de Sala en consonancia con el refuerzo de este órgano que realiza el APLO.

Conforme a ello, se propone la inclusión de un párrafo al final del art 14.5º del APLO con el siguiente contenido:

“En las letras g), h) e i), si el informe del Consejo Fiscal fuera contrario a la decisión adoptada por la FGE, deberá recabarse el refrendo de la mayoría de la Junta de Fiscales de Sala”.

Apartados catorce y quince del artículo único ALEOMF (arts. 19 y 20 EOMF)

El prelegislador modifica los arts. 19 y 20 EOMF al objeto de acomodar las competencias de la Fiscalía Antidroga, la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, los fiscales de sala coordinadores de las unidades especializadas y los fiscales de sala delegados al nuevo rol que el ALECrim atribuye al Ministerio Fiscal en el procedimiento penal. A tal efecto, se suprimen las actuales referencias a las diligencias de investigación del Ministerio Fiscal que se contienen en los arts. 19 y 20 EOMF.

El ALEOMF no adapta los términos de los órganos judiciales a los que se refiere para determinar la competencia a los ya aprobados en la Ley de Eficiencia Procesal, conforme a la cual, la Audiencia Nacional sería el Tribunal Central de Instancia y los Juzgados Centrales las secciones de este Tribunal. Por otro lado, en una redacción de cuestionable precisión, el art. 19.3 en el punto b) sustituye el término *investigar* por el de *intervenir*, lo que lleva a sugerir que sería preferible un tratamiento conjunto de los apartados a) y b). Esta misma desatención se advierte en el apartado d), que se refiere a la remisión condicional de las penas, un término desaparecido del Código Penal y la Ley de Enjuiciamiento Criminal, por lo que se recomienda la adaptación a la nueva regulación, que habla de suspensión de penas privativas de libertad y no de remisión condicional.

Concordantemente, se propone que en la propuesta de redacción alternativa del art. 19.tres.a (paginas 66 del borrador; apartados 14 y 15) se sustituya la referencia a la Audiencia Nacional y los Juzgados Centrales de Instrucción por la del Tribunal Central de Instancia y los Juzgados Centrales las secciones de este Tribunal.

Si bien nada se opone a que el prelegislador proceda a adaptar el elenco de competencias atribuidas a los distintos órganos del Ministerio Fiscal al ALECrim, se propone completar la nueva regulación incorporando una referencia expresa a la posibilidad de que aquellos practiquen las diligencias extraprocesales contempladas en el apartado 1 del art. 5 ALEOMF.

A tal efecto, se propone la siguiente redacción alternativa:

Artículo diecinueve.

Uno. La Fiscalía de la Audiencia Nacional es competente para conocer de los asuntos que correspondan a dicho órgano judicial, con excepción de los que resulten atribuidos a otra Fiscalía Especial de acuerdo con las disposiciones de este Estatuto.

Dos. Son Fiscalías Especiales la Fiscalía Antidroga y la Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada.

Tres. La Fiscalía Antidroga ejercerá las siguientes funciones:

- a) Intervenir directamente, **y practicar las diligencias extraprocesales a que se refiere el apartado primero del artículo quinto de la presente ley**, en todos los procedimientos relativos al tráfico de drogas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas, o blanqueo de capitales relacionado con dicho tráfico, que sean competencia de la Audiencia Nacional y de los Juzgados Centrales de Instrucción conforme a los artículos 65 y 88 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.
- b) Coordinar las actuaciones de las distintas Fiscalías en orden a la prevención y represión del tráfico ilegal de drogas y el blanqueo de capitales relacionado con dicho tráfico. Las Fiscalías de los Tribunales Militares colaborarán con la Fiscalía Antidroga en relación con los hechos cometidos en centros, establecimientos y unidades militares.
- c) Colaborar con la autoridad judicial en el control del tratamiento de los drogodependientes a quienes se haya aplicado la remisión condicional, recibiendo los datos precisos de los centros acreditados que participen en dicho tratamiento.

Cuatro. La Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada intervendrá directamente en los procedimientos penales, **y podrá practicar las diligencias extraprocesales a que se refiere el apartado primero del artículo quinto de la presente ley**, siempre que se trate de supuestos de especial trascendencia, apreciada por el Fiscal General del Estado, en relación con:

- a) Delitos contra la Hacienda Pública, contra la seguridad social y de contrabando.
- b) Delitos de prevaricación.
- c) Delitos de abuso o uso indebido de información privilegiada.
- d) Malversación de caudales públicos.
- e) Fraudes y exacciones ilegales.

- f) Delitos de tráfico de influencias.*
- g) Delitos de cohecho.*
- h) Negociación prohibida a los funcionarios.*
- i) Defraudaciones.*
- j) Insolvencias punibles.*
- k) Alteración de precios en concursos y subastas públicos.*
- l) Delitos relativos a la propiedad intelectual e industrial, al mercado y a los consumidores.*
- m) Delitos societarios.*
- n) Blanqueo de capitales y conductas afines a la receptación, salvo cuando por su relación con delitos de tráfico de drogas o de terrorismo corresponda conocer de dichas conductas a las otras Fiscalías Especiales.*
- ñ) Delitos de corrupción en transacciones comerciales internacionales.*
- o) Delitos de corrupción en el sector privado.*
- p) Delitos conexos con los anteriores.*
- q) La investigación de todo tipo de negocios jurídicos, transacciones o movimientos de bienes, valores o capitales, flujos económicos o activos patrimoniales, que indiciariamente aparezcan relacionados con la actividad de grupos delictivos organizados o con el aprovechamiento económico de actividades delictivas, así como de los delitos conexos o determinantes de tales actividades; salvo cuando por su relación con delitos de tráfico de drogas o de terrorismo corresponda conocer de dichas conductas a la Fiscalía Antidroga o a la de la Audiencia Nacional.*

Cinco. Cuando el número de procedimientos así lo aconseje, el Fiscal General del Estado podrá designar en cualquier Fiscalía uno o varios Fiscales Delegados de las Fiscalías Especiales, que se integrarán en éstas. Dicha designación se hará, oído el Consejo Fiscal, previo informe de los Fiscales Jefes de la Fiscalía Especial y la Fiscalía territorial correspondiente, entre los Fiscales de la plantilla de ésta última que lo soliciten, acreditando su especialización en la materia en los términos que reglamentariamente se establezcan. Cuando en la Fiscalía territorial exista una Sección especializada, constituida con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior, cuyo ámbito de actuación coincida total o parcialmente con la materia para la que es competente la Fiscalía Especial, el Fiscal Delegado se integrará en dicha Sección.

El Fiscal Jefe de la Fiscalía Especial tendrá, con respecto a los Fiscales así designados y sólo en el ámbito específico de su competencia, las mismas facultades y deberes que corresponden a los Fiscales Jefes de los demás órganos del Ministerio Fiscal. Sin perjuicio de las Instrucciones que con carácter general pueda impartir el Fiscal General del Estado, el Decreto de nombramiento concretará las funciones y el ámbito de actuación de los Fiscales Delegados, especificando su grado de dedicación a los asuntos competencia de la Fiscalía Especial. En todo caso los Fiscales Delegados deberán informar de los asuntos de los que conozcan en su calidad de tales al Fiscal Jefe del órgano en que desempeñen sus funciones.

Seis. Para su adecuado funcionamiento, se podrán adscribir a las Fiscalías Especiales unidades de Policía Judicial y cuantos profesionales y expertos sean necesarios para auxiliarlas de manera permanente u ocasional.

Artículo veinte.

Uno. En la Fiscalía General del Estado existirá un Fiscal contra la Violencia sobre la Mujer, con categoría de Fiscal de Sala, que ejercerá las siguientes funciones:

*a) Intervenir directamente, **y practicar las diligencias extraprocesales a que se refiere el apartado primero del artículo quinto de la presente ley**, en aquellos procedimientos penales de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado, referentes a los delitos por actos de violencia de género y de violencia sexual comprendidos en el artículo 89.5 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.*

b) Intervenir, por delegación del Fiscal General del Estado, en los procesos civiles comprendidos en el artículo 89.6 y 7 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

c) Supervisar y coordinar la actuación de las Secciones contra la Violencia sobre la Mujer, y recabar informes de las mismas, dando conocimiento al Fiscal Jefe de las Fiscalías en que se integren.

d) Coordinar los criterios de actuación de las diversas Fiscalías en materias de violencia de género y violencia sexual, para lo cual podrá proponer al Fiscal General del Estado la emisión de las correspondientes instrucciones.

e) Elaborar semestralmente, y presentar al Fiscal General del Estado, para su remisión a la Junta de Fiscales de Sala y al Consejo Fiscal, un informe sobre los procedimientos

seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de violencia de género y violencia sexual.

Para su adecuada actuación se le adscribirán los profesionales y expertos que sean necesarios para auxiliarlo de manera permanente u ocasional.

Dos. En la Fiscalía General del Estado existirá un Fiscal contra los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales, con categoría de Fiscal de Sala, que ejercerá las siguientes funciones:

a) Intervenir, directamente o a través de instrucciones impartidas a los delegados, en aquellos procedimientos penales de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado, referentes a delitos relativos a la ordenación del territorio, la protección del patrimonio histórico, los recursos naturales y el medio ambiente, la protección de la flora, fauna y animales domésticos, y los incendios forestales.

En relación con estos procedimientos, también podrá practicar, directamente o a través de las instrucciones impartidas a los delegados, las diligencias extraprocesales a que se refiere el apartado primero del artículo quinto de la presente ley.

b) Ejercitar la acción pública en cualquier tipo de procedimiento, directamente o a través de instrucciones impartidas a los delegados, cuando aquella venga prevista en las diferentes leyes y normas de carácter medioambiental, exigiendo las responsabilidades que procedan.

c) Supervisar y coordinar la actuación de las secciones especializadas de medio ambiente y recabar los informes oportunos, dirigiendo por delegación del Fiscal General del Estado la red de Fiscales de medio ambiente.

d) Coordinar las Fiscalías en materia de medio ambiente unificando los criterios de actuación, para lo cual podrá proponer al Fiscal General la emisión de las correspondientes instrucciones y reunir, cuando proceda, a los Fiscales integrantes de las secciones especializadas.

e) Elaborar anualmente y presentar al Fiscal General del Estado un informe sobre los procedimientos seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de

medio ambiente, que será incorporado a la memoria anual presentada por el Fiscal General del Estado.

Para su adecuada actuación se le adscribirá una Unidad del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil, así como, en su caso, los efectivos necesarios del resto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que tengan competencias medioambientales, de conformidad con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Igualmente, podrán adscribirse los profesionales y expertos técnicos necesarios para auxiliarlo de manera permanente u ocasional. La Fiscalía podrá recabar el auxilio de los agentes forestales o ambientales de las administraciones públicas correspondientes, dentro de las funciones que estos colectivos tienen legalmente encomendadas.

Tres. En la Fiscalía General del Estado existirá un Fiscal contra los delitos de odio y discriminación, con categoría de Fiscal de Sala, que ejercerá las siguientes funciones:

a) Intervenir, directamente o a través de instrucciones impartidas a los delegados, en aquellos procedimientos penales de especial trascendencia apreciada por el Fiscal General del Estado, referentes a los delitos cometidos por la pertenencia de la víctima a un determinado grupo social, según su edad, raza, sexo, orientación sexual, expresión o identidad de género, religión, etnia, nacionalidad, ideología, afiliación política, discapacidad o situación socioeconómica.

En relación con estos procedimientos, también podrá practicar, directamente o a través de las instrucciones impartidas a los delegados, las diligencias extraprocesales a que se refiere el apartado primero del artículo quinto de la presente ley.

b) Supervisar y coordinar la actuación de las Secciones contra los delitos de odio, y recabar informes de las mismas, dando conocimiento al Fiscal Jefe de las Fiscalías en que se integren.

c) Coordinar los criterios de actuación de las diversas Fiscalías en materia de delitos de odio y discriminación, para lo cual podrá proponer al Fiscal General del Estado la emisión de las correspondientes instrucciones.

d) Elaborar semestralmente, y presentar al Fiscal General del Estado, para su remisión a la Junta de Fiscales de Sala y al Consejo Fiscal, un informe sobre los procedimientos

seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de delitos de odio y discriminación.

Para su adecuada actuación se le adscribirán los profesionales y expertos que sean necesarios para auxiliarlo de manera permanente u ocasional y actuará en coordinación con las entidades, asociaciones y organizaciones legalmente constituidas que tengan entre sus finalidades la defensa y promoción de los derechos humanos y la erradicación de la discriminación.

Cuatro. En la Fiscalía General del Estado existirá un Fiscal en materia de derechos humanos y memoria democrática, con la categoría de Fiscal de Sala, que ejercerá las siguientes funciones:

a) Supervisar y coordinar la acción del Ministerio Fiscal en todos los procedimientos y actuaciones a que se refiere la Ley 20/2022, de 19 de octubre, de Memoria Democrática, dando conocimiento al Fiscal Jefe de las fiscalías correspondientes.

b) Representar a la persona titular de la Fiscalía General del Estado, por delegación de aquella, en todos los actos de reconocimiento a nuestra memoria democrática.

c) Intervenir en aquellos procedimientos penales de especial trascendencia apreciada por la persona titular de la Fiscalía General del Estado y ejercitar la acción pública en cualquier tipo de procedimiento, directamente o a través de instrucciones, exigiendo las responsabilidades que procedan, cuando se refieran a hechos que constituyan violaciones del Derecho Internacional de Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario, incluyendo los que tuvieron lugar con ocasión del golpe de Estado, la Guerra y la Dictadura. Así como facilitar y coordinar los instrumentos de cooperación internacional para la reparación de las víctimas.

En relación con estos procedimientos, también podrá practicar, directamente o a través de las instrucciones impartidas a los delegados, las diligencias extraprocesales a que se refiere el apartado primero del artículo quinto de la presente ley.

d) Representar a la Fiscalía General del Estado, por delegación de la persona titular de la misma, y relacionarse con el Defensor del Pueblo en los términos previstos en su normativa reguladora.

e) Coordinar las Fiscalías en materia de memoria democrática y derechos humanos, unificando los criterios de actuación, para lo cual podrá proponer a la persona titular de la Fiscalía General la emisión de las correspondientes instrucciones.

f) Representar a la Fiscalía General del Estado, por delegación de la persona titular de esta, y relacionarse con los Agentes del Reino de España ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de interpretación de la jurisprudencia del Tribunal, en especial en aquello que pudiera afectar a los recursos de revisión de sentencias derivados de sus resoluciones. Asimismo, será el cauce de coordinación entre la Fiscalía del Tribunal Supremo y la Fiscalía del Tribunal Constitucional y las unidades especializadas en materia de memoria democrática y derechos humanos.

g) Elaborar anualmente y presentar a la persona titular de la Fiscalía General del Estado un informe sobre las actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de memoria democrática y derechos humanos, que será incorporado a la memoria anual presentada por la Fiscalía General del Estado.

Cinco. Igualmente existirán, en la Fiscalía General del Estado, Fiscales de Sala Especialistas responsables de la coordinación y supervisión de la actividad del Ministerio Fiscal en materia de protección y reforma de menores, y en aquellas otras materias en que el Gobierno, a propuesta del Ministro de Justicia, oído el Fiscal General del Estado, y previo informe, en todo caso, del Consejo Fiscal, aprecie la necesidad de creación de dichas plazas. Los referidos Fiscales de Sala tendrán facultades y ejercerán funciones análogas a las previstas en los apartados anteriores de este artículo, en el ámbito de su respectiva especialidad, así como las que en su caso pueda delegarles el Fiscal General del Estado, todo ello sin perjuicio de las atribuciones de los Fiscales Jefes de los respectivos órganos territoriales.

Seis. En la Fiscalía General del Estado, de igual modo, existirá la Unidad de Protección de Datos que, respecto del tratamiento de datos con fines jurisdiccionales realizado por el Ministerio Fiscal, ejercerá con plena independencia y neutralidad las competencias y facultades que por la normativa de protección de datos corresponden a la autoridad de control de acuerdo con lo establecido en el artículo 236 octies de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y asumirá la condición de Delegado de Protección de Datos, en relación con el tratamiento de datos con fines no jurisdiccionales, una vez sea designado como tal por el Fiscal General del Estado. La Unidad de Protección de Datos

deberá tener garantizada la dotación de los recursos necesarios para el adecuado desempeño de sus funciones. Su composición, organización y funcionamiento serán regulados reglamentariamente.

Siete. En la Fiscalía General del Estado existirá una Unidad de Cooperación Internacional que, además de otras funciones propias, asistirá al Fiscal General del Estado en las siguientes materias:

- a) Organización y soporte de la representación institucional del Ministerio Fiscal en el ámbito internacional y en el marco de las directrices de política exterior.*
- b) Coordinación, asistencia y apoyo a las actividades de cooperación internacional a través de la red de Fiscales de cooperación internacional.*
- c) Coordinación con Eurojust y otros órganos internacionales dedicados a la cooperación internacional.*
- d) Coordinación y control de la participación del Ministerio Fiscal en otras actividades de cooperación internacional.*
- e) Evaluación de la participación del Ministerio Fiscal en los programas y actividades de cooperación internacional.*

Por último, debe subrayarse lo que parece ser un error material en la delimitación de la competencia de la Fiscalía Especial Antidroga.

La referencia a la práctica de diligencias de investigación que se contiene en el actual art. 19.3 b) EOMF se sustituye por una notable ampliación de sus funciones:

- b) Intervenir directamente en los procedimientos penales respecto de aquellos hechos que presenten indicios de ser constitutivos de alguno de los delitos mencionados en el apartado anterior.*

Dicha modificación, además de resultar internamente contradictoria con el contenido del apartado 3, letra a), del art. 19 ALEOMF, y carecer de razonabilidad desde una perspectiva lógico-sistemático, resultaría de imposible realización, dada la actual estructura orgánica de esta Fiscalía Especial. En consecuencia, se propone su supresión.

Por otra parte, el anteproyecto se limita a adecuar las competencias de las Fiscalías de Sala que ya existen actualmente en el EOMF: violencia sobre la mujer (20.1), ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales (20.2), contra los delitos de odio y discriminación (20.3), derechos humanos y memoria democrática (20.4), protección y reforma de menores (20.5), cerrando la lista con una cláusula abierta que habla de “otras materias”, donde atribuye a los Fiscales de Sala “funciones análogas a las previstas en los apartados anteriores”. A este listado se añade en el ALEOMF la referencia a la Unidad de Cooperación Internacional y algunas de las funciones que le son encomendadas (20.7).

El Consejo Fiscal estima oportuno que la reforma estatutaria que se propone recoja de forma expresa las figuras de los demás Fiscales de Sala coordinadores de unidades especializadas de la Fiscalía General del Estado, definiendo las líneas generales de sus competencias. No existe fundamento para que sólo unas Fiscalías de Sala especializadas se encuentren cristalizadas en la norma legal mientras que otras, pese a su una consolidada labor de décadas, reciban tratamiento diferenciado.

Así, se propone que el artículo 20 recoja de forma expresa la figura y ámbito funcional de los Fiscales de Sala de seguridad y salud en el trabajo (creada por RD 1552/2005, de 23 de diciembre, entonces como Fiscal de Sala Coordinador de siniestralidad laboral), seguridad vial (RD 709/2006, de 9 de junio), trata de personas y extranjería (RD 709/2006, de 9 de junio, entonces como Fiscal de Sala de Extranjería), criminalidad informática (RD 1735/2010, de 23 de diciembre), personas con discapacidad y mayores (RD 255/2019, de 12 de abril), delitos económicos (RD 1100/2024, de 29 de octubre) y delitos contra la Administración Pública (RD 1100/2024, de 29 de octubre).

Asimismo, pese a que el art. 20.7 recoge la Unidad de Cooperación Internacional, también debería ampliarse este precepto a los efectos de completar las líneas generales competenciales del Fiscal de Sala Coordinador de cooperación internacional.

Apartados dieciséis y diecisiete del artículo único ALEOMF (arts. 21 bis y 21 ter EOMF)

El texto prelegislativo modifica diversos preceptos que tienen por objeto regular las relaciones entre el Ministerio Fiscal y la Fiscalía Europea.

Al margen de lo ya referido a propósito del apartado 2 del art. 4 EOMF, los arts. 16 y 17 ALEOMF modifican e introducen dos preceptos: los arts. 21 bis y 21 ter EOMF, que se acomodan a la regulación contenida en la Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, y al Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo de 12 de octubre de 2017, *por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea*.

Las modificaciones operadas en este punto se estiman adecuadas, pues contribuyen a clarificar la relación entre el Ministerio Fiscal y la Fiscalía Europea y, en gran parte,

suponen la mera adaptación de la actual normativa al nuevo rol llamado a desempeñar por el Ministerio Fiscal en el proceso penal. La propuesta de modificación responde a los mismos principios informadores que inspiran la regulación actualmente vigente.

i) La rápida comunicación por parte de la Fiscalía Europea al Ministerio Fiscal de la decisión de ejercer o no ejercer su competencia resulta plenamente coherente con la regulación contenida en los arts. 20, 21, 107 y 112 de la LO 9/2021, de 1 de julio.

ii) La canalización de las comunicaciones entre ambas instituciones por conducto de la Fiscalía General del Estado constituye la regla general con arreglo a lo preceptuado en el art. 13.1 de la LO 9/2021, de 1 de julio (*Las comunicaciones de la Fiscalía Europea con el Ministerio Fiscal se canalizarán a través de la Fiscalía General del Estado*). Previsión que, asimismo, resulta coherente con los arts. 5, 20, 21, 22, 107, 108, 112 de la misma Ley.

iii) La atribución de la facultad para resolver las discrepancias que se susciten entre la Fiscalía Europea y la Fiscalía española se acomoda a lo previsto en el art. 9 de la LO 9/2021, de 1 de julio, y a las disposiciones del art. 25.6 del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo de 12 de octubre de 2017, *por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea*.

A tal efecto, se reputa acertada la necesidad de que el Fiscal General del Estado deba recabar, antes de resolver la discrepancia, informe de los fiscales responsables de la investigación, si fuera el caso, y que, en todo caso, deba oír previamente a la Junta de Fiscales de Sala.

Apartado dieciocho del artículo único ALEOMF (art. 22 EOMF)

Se modifica el apartado 5, letra a), del art. 22 EOMF al objeto de permitir que los fiscales pertenecientes a la tercera categoría puedan desarrollar funciones de visado e intervenir en los procedimientos ante el Tribunal del Jurado cuando concurren «circunstancias excepcionales apreciadas por la Inspección Fiscal de la Fiscalía General del Estado».

Reforma que se estima oportuna al objeto de dar solución a los problemas organizativos derivados de la implementación de la referida restricción operada por efecto de la disposición final 5.4 de la Ley Orgánica 1/2025, de 2 de enero.

Se matiza de ese modo, de una forma más razonable, la referida «prohibición» al objeto de paliar las carencias organizativas en las que actualmente se sitúan algunas fiscalías territoriales cuyas plantillas se encuentran conformadas en buena parte por fiscales de la tercera categoría. Asimismo, se ofrece de este modo solución a los problemas asociados a que en la actualidad las delegaciones provinciales de las especialidades puedan recaer en fiscales pertenecientes a la tercera categoría.

Apartado diecinueve del artículo único ALEOMF (art. 22 bis EOMF)

El prelegislador introduce un nuevo art. 22 bis EOMF al objeto de regular la competencia de las fiscalías para conocer de las investigaciones penales.

La regulación ofrecida a esta cuestión se encuentra claramente inspirada en los arts. 94 y 95 ALECrim, si bien parecen introducirse mejoras que se hallan en línea con las propuestas contenidas en el informe al ALECrim emitido en su día por el Consejo Fiscal.

El precepto analizado parece acomodar los criterios actualmente establecidos en el vigente art. 21 EOMF a las especificidades del nuevo procedimiento de investigación oficial de los delitos diseñado por el ALECrim.

La fiscalía competente, con carácter general, es aquella a la que corresponde actuar ante el tribunal de instancia competente para conocer de las actuaciones. Solución que se estima adecuada a fin de garantizar el derecho al juez natural predeterminado por la ley. En definitiva, el respeto por este derecho constitucional exige condicionar la competencia de la fiscalía a la de los órganos judiciales.

El precepto combina de una forma atinada criterios de competencia territorial y objetiva, acomodando adecuadamente las reglas competenciales a la estructura orgánica del Ministerio Fiscal. En nuestra opinión, el prelegislador logra conjugar con acierto la necesaria flexibilidad que exige la institución del Ministerio Fiscal con garantías de

seguridad y certeza jurídica en aras de la efectiva implementación de los principios de especialización y eficacia.

Las excepciones a la regla general contenidas en el proyectado apartado 2 del art. 22 bis EOMF se reputan coherentes con el actual diseño del Ministerio Fiscal, y en concreto con las disposiciones contenidas en el art. 26 EOMF. No en vano, debe recordarse que el Ministerio Fiscal es único para todo el Estado (art. 20.1 EOMF) y se rige por el principio de unidad de actuación. Los principios orgánicos y funcionales que conforman la arquitectura de la Fiscalía (art. 124 CE) impiden articular una suerte de derecho al fiscal natural predeterminado por la ley. De ahí que sus miembros sean perfectamente intercambiables [ATS de 15 de marzo de 2005 (rec. 24/2005) y Circular de la FGE núm. 2/2022, de 20 de diciembre, *sobre la actividad extraprocesal del Ministerio Fiscal en el ámbito de la investigación penal*].

No obstante, dado que el artículo 26 prevé que la designación por el Fiscal General del Estado para intervenir ante órganos jurisdiccionales precisa la audiencia del Consejo Fiscal, sin que tal previsión exista en el art. 22.bis.2 ALEOMF, a fin de asegurar la debida coherencia en el diseño y como garantía de transparencia, se estima oportuno incorporar expresamente esta audiencia también en los casos de designación excepcional para la investigación de los delitos. Así se sugiere como redacción alternativa del art. 22bis.2 EOMF:

Dos. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, cualquier órgano o miembro del Ministerio Fiscal podrá hacerse cargo de un procedimiento de investigación y de un procedimiento judicial, desde su inicio o en cualquier momento posterior, mediante designación del Fiscal General del Estado, de conformidad con el artículo 26.

Por otro lado, se sugiere modificar —como se detallará al analizar los apartados veintitrés a treinta del artículo único del ALEOMF— el apartado 3 del proyectado art. 22 bis EOMF en el siguiente sentido:

Las partes del procedimiento no podrán impugnar la designación del órgano o del Fiscal o Fiscales responsables de la investigación, sin perjuicio de las alegaciones que puedan realizar sobre la imparcialidad del Fiscal y de la posibilidad de proponer su recusación con arreglo a lo previsto en la presente ley.

También se valora de un modo favorable el régimen de resolución de discrepancias regulado en el apartado 4 del proyectado art. 22 bis EOMF.

En definitiva, cabe concluir que la regulación introducida se ajusta a las pautas actualmente vigentes de determinación de la competencia territorial y objetiva de los órganos del Ministerio Fiscal, así como a las directrices sobre resolución de discrepancias resultante de la doctrina de la Fiscalía General del Estado.

Apartado veintiuno del artículo único ALEOMF (art. 25 EOMF)

El ALEOMF modifica en profundidad el vigente art. 25 EOMF.

Antes de abordar el análisis de la propuesta regulatoria efectuada por el prelegislador, conviene introducir algunas precisiones previas acerca del actual régimen jurídico de las instrucciones particulares. Contrariamente a lo manifestado por distintos operadores, la regulación que de esta cuestión efectúa el vigente EOMF se halla en línea con los estándares europeos y con las recomendaciones efectuadas a España por el GRECO.

La Recomendación CM/Rec (2000)19 del Consejo de Ministros a los Estados Miembros sobre el papel del Ministerio Público en el sistema de justicia penal (adoptada por el Comité de los Ministros el 6 de octubre de 2000, durante la 724.^a reunión de Delegados de los Ministros) dispone lo siguiente:

10. Cualquier miembro del Ministerio Fiscal tiene derecho a solicitar que las instrucciones que le sean dirigidas lo sean por escrito. En el caso de que una instrucción le parezca ilegal o contraria a su conciencia, un procedimiento interno deberá permitir su sustitución.

En línea con lo anterior, el Informe n.º 12 (2009) del Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) y el Informe n.º 4 (2009) del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos (CCPE), a la atención del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre jueces y fiscales en una sociedad democrática, señalan lo siguiente:

9. En un Estado de derecho, cuando el Ministerio Fiscal está jerarquizado, la eficacia de las investigaciones, en lo que respecta a la actuación de los fiscales, es indisociable de la

necesidad de que existan instrucciones transparentes emanadas de la autoridad jerárquica, de la obligación que ésta autoridad jerárquica tiene de rendir cuentas y de la responsabilidad profesional. Las instrucciones dirigidas a los fiscales deben hacerse por escrito, con pleno respeto a la ley, y llegado el caso con observancia de las directivas y criterios de actuación previamente publicados. Toda revisión, autorizada por la ley, de una decisión de proseguir con la acusación o de sobreseimiento adoptada por un fiscal, debe realizarse de modo imparcial y objetivo. En todo caso, deben tenerse en cuenta específicamente, los intereses de la víctima.

Por lo que se refiere a las recomendaciones efectuadas por el GRECO en el informe de evaluación de España, del mes de diciembre de 2013, aprobado en su 62.^a Reunión Plenaria (Cuarta Ronda de Evaluación: Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales), debe prestarse especial atención a lo siguiente:

145. Como se ha señalado antes, los fiscales no pueden recibir órdenes o indicaciones sobre cómo cumplir sus funciones, salvo de sus superiores jerárquicos. Los fiscales subordinados están, en principio, obligados a seguir tales instrucciones o, de lo contrario, se enfrentan a procedimientos disciplinarios. Los fiscales jefes pueden también decidir sustituir un fiscal por otro según la asignación de un caso. Se informó al EEG que el MF tiene un carácter muy jerarquizado. El GRECO siempre ha subrayado la importancia de tener mecanismos claros para garantizar un equilibrio adecuado entre, por una parte, la consistencia de la política referente al Ministerio Fiscal, y por otro, el riesgo de que se introduzcan consideraciones indebidas en casos individuales. Durante la Primera Ronda de Evaluación, el GRECO expresó sus reservas en cuanto al estricto entendimiento del principio jerárquico en el MF, y recomendó introducir reformas a fin de asegurar que las instrucciones tuvieran las oportunas garantías de transparencia y equidad. En su procedimiento de cumplimiento, el GRECO consideró que, aunque no se puede garantizar de manera absoluta que se vaya a evitar una posible orden/instrucción ilegítima, se han zanjado ambas cuestiones mediante varias medidas encaminadas a conseguir un justo equilibrio entre los poderes jerárquicos y los requisitos de legalidad e imparcialidad del MF.

146. En particular, cualquier fiscal que reciba órdenes o instrucciones que considere contrarias a la ley o injustas, lo notificará al fiscal jefe en un informe justificado. El fiscal

jefe, tras consultar a la junta pertinente de fiscales, decidirá ratificar o no la instrucción/orden. Si confirma la instrucción/orden, deberá hacerlo por escrito y de forma justificada, eximiendo explícitamente al destinatario de toda responsabilidad que resulte de su actuación, o bien puede decidir encomendar el asunto a otro fiscal (artículo 27, EOMF). Por otra parte, los fiscales pueden presentar oralmente ante el tribunal los argumentos jurídicos que estimen pertinentes, aun cuando tengan el deber de reflejar por escrito las instrucciones recibidas para casos específicos (artículo 25, EOMF). Estas disposiciones siguen la línea de los requisitos de la Recomendación Rec(2000)19.

Tal y como señala el Pleno del CGPJ en su informe sobre el proyecto de Real Decreto por el que se aprueba el Reglamento del Ministerio Fiscal, de 27 de junio de 2019, «la configuración constitucional y estatutaria del Ministerio Fiscal dota a todos sus miembros de las salvaguardas adecuadas para garantizar la independencia en el ejercicio de sus funciones, situándose así la regulación del Ministerio Público contenida en nuestra ordenamiento jurídico en línea con las exigencias establecidas en las relevantes sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea dictadas en los asuntos OG y PI (C-508/18 y C-82/19) y asunto PF (C-509/18), ambas de 27 de mayo de 2019, de modo que en el caso del Ministerio Fiscal del Reino de España, en virtud de las garantías constitucionales y estatutarias en el ejercicio de su función, no existe “riesgo alguno de recibir instrucciones del poder ejecutivo”, que es el estándar de independencia fijado por las referidas sentencias en relación con la emisión de órdenes europeas de detención» [vid. asimismo, SSTJUE de 24 de noviembre de 2020 (C-510/19) y de 2 de marzo de 2023 (C-16/22)].

El Consejo Fiscal, al informar el ALECrim, señaló lo siguiente:

Contrariamente a cuanto se ha venido afirmando por algún sector de la doctrina y algunos operadores jurídicos, la estructura orgánica del Ministerio Fiscal —de corte netamente jerárquico— en nada obstaculiza su consideración de autoridad imparcial. Como recuerda la STJUE de 12 de diciembre de 2019 (Asunto C-566-2019), «56. [s]i bien es cierto que los fiscales están obligados a cumplir las instrucciones que emanan de sus superiores jerárquicos, de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en particular de las sentencias de 27 de mayo de 2019, OG y PI (Fiscalías de Lübeck y Zwickav) (C-508/18 y C-82/19 PPU) así como de 27 de mayo de 2019 (Fiscal General de Lituania) (5-509/18) se desprende

que la exigencia de independencia, que excluye que la facultad decisoria de los primeros sea objeto de instrucciones ajenas al poder judicial, procedentes en particular del poder ejecutivo, no prohíbe las instrucciones internas que pueden impartirse a los fiscales por sus superiores jerárquicos también fiscales, sobre la base de subordinación por la que se rige el funcionamiento del Ministerio Fiscal. 57. La independencia del Ministerio Fiscal tampoco queda en entredicho por el hecho de que se encargue del ejercicio de la acción pública.

En efecto, (...) el concepto de “autoridad judicial emisora”, en el sentido del artículo 6, apartado 1, de la Decisión Marco 2002/584, no se refiere únicamente a los jueces o tribunales de un Estado miembro. A este respecto, el Tribunal de Justicia declaró que este concepto también se aplica al fiscal general de un Estado miembro competente para ejercer la acción penal, siempre que su estatuto le confiera una garantía de independencia frente al poder ejecutivo en el marco de la misión de la orden de detención europea.

En un sistema procesal acusatorio los jueces deben gozar de independencia, inamovilidad y hallarse en todo momento sometidos a los principios de responsabilidad y legalidad, mientras que los fiscales deben desarrollar su actuación a la luz de los principios de legalidad, imparcialidad, unidad de actuación y dependencia jerárquica, lo que en ningún caso implica sometimiento acrítico a las órdenes de la superioridad pues, no en vano, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal ha regulado herramientas a través de las que salvaguardar la imparcialidad y objetividad en el ejercicio de las funciones fiscales, articulando el modo en el que los y las fiscales pueden dirimir sus discrepancias respecto a las órdenes que se reputen improcedentes o contrarias al ordenamiento jurídico.

A pesar de todo, la nueva regulación ofrecida por el ALEOMF al régimen jurídico de las instrucciones particulares refuerza de un modo decidido la «independencia interna» del Ministerio Fiscal en línea con las recomendaciones efectuadas por el GRECO.

Si bien mantiene intacta la facultad del Fiscal General del Estado de impartir «a sus subordinados las órdenes e instrucciones convenientes al servicio y al ejercicio de las

funciones de carácter general», el texto objeto de informe introduce relevantes restricciones en cuanto a las instrucciones particulares:

Subraya el carácter instrumental de las instrucciones particulares referidas a asuntos específicos, al precisar que únicamente podrán dictarse por el Fiscal General del Estado «a fin de garantizar la efectiva realización de los principios de unidad de actuación y de legalidad».

Condiciona el ejercicio de esta facultad a la previa ausencia de oposición del Teniente Fiscal del Tribunal Supremo o del Fiscal de Sala Jefe de la Sección del Tribunal Supremo competente por razón de la materia. No obstante, los términos empleados en la redacción del art. 25.1, párrafo 2º, generan una laguna al determinar las consecuencias de la oposición de uno de ellos.

Así, en caso de que ambos se opongan a la instrucción particular, se activa el mecanismo previsto en el art. 25.2, esto es, el Fiscal General del Estado podrá impartirla tras obtener el informe favorable de la mayoría de los integrantes de la Junta de Fiscales de Sala.

Pero no está prevista la solución en el supuesto de que se oponga sólo uno de los dos, sea el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo o sea el Fiscal de Sala Jefe de la Sección de la Fiscalía del Tribunal Supremo competente por razón de la materia, dado que conforme al 25.1 el Fiscal General del Estado no puede impartir la instrucción en caso de oposición de uno u otro, pero el art. 25.2 no le habilitaría para acudir a buscar la validación de la mayoría de la Junta de Fiscales de Sala, que sólo cabe en caso de oposición tanto de uno como del otro.

Esta laguna debe solventarse mediante la sustitución de en el art. 25.1, párrafo 2, de la disyuntiva “O” por la copulativa “Y”. Así, el Fiscal General no podría impartir instrucciones particulares en caso de oposición de ambos (la oposición de uno no sería impeditiva), lo que habilita el mecanismo del art. 25.2, cuya redacción pasaría a ser coherente con la del apartado anterior.

En concordancia, en la redacción alternativa propuesta en el borrador en la página 87 se propone que en el párrafo 2º conste “...siempre que a las mismas no se opusieran el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo Y el Fiscal de Sala Jefe de la Sección de la Fiscalía del Tribunal Supremo competente por razón de la materia”.

iii) Precisa que, para el caso de existir varios Fiscales de Sala Jefes de Sección en el Tribunal Supremo, únicamente recabará el parecer del más antiguo en el escalafón.

iv) En el caso de afectar directamente a algún miembro del Gobierno, el Fiscal General del Estado solo podrá impartir instrucciones particulares tras recabar previamente el informe favorable de la mayoría de los integrantes de la Junta de Fiscales de Sala.

En definitiva, el prelegislador introduce relevantes restricciones que, aunque de forma indirecta, implican una colegiación en el ejercicio de la potestad que ahora nos hallamos examinando. Propuesta de reforma que, a su vez, garantiza un mayor grado de transparencia en una materia de la máxima importancia.

En otro orden de cosas, parece oportuno subrayar que la restricción teleológica que se introduce en el proyectado párrafo segundo del apartado 1 del art. 25 EOMF, en cuya virtud las instrucciones particulares solo pueden ser impartidas para «garantizar la efectiva realización de los principios de unidad de actuación y de legalidad», también debe considerarse de aplicación, por efecto de lo dispuesto en el apartado 4 del art. 25, así como fruto de una interpretación integradora, si bien el Consejo Fiscal estima preferible que expresamente se recoja también en este apartado 4 la referencia a tales principios, especialmente teniendo en cuenta que las instrucciones impartidas no precisarán de informe previo alguno y, por tanto, carecerán del filtro de control impuesto al Fiscal General del Estado.

En concordancia, en la redacción alternativa propuesta en el borrador en la página 88 se propone que en el párrafo 2º conste:

Cinco. Análogas facultades se reconocen a los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas respecto a los Fiscales Jefes de su ámbito territorial, y a ambos respecto de los miembros del Ministerio Fiscal que les estén subordinados. No obstante, podrán impartir directamente instrucciones referidas a asuntos particulares que sean necesarias para garantizar la efectiva realización de los principios de unidad de actuación y de legalidad, sin necesidad de recabar informe previo alguno.

Tal y como señala la Instrucción de la FGE núm. 1/1987, la dependencia jerárquica no debe confundirse con una suerte de «obediencia ciega que anule la responsabilidad individual de cada fiscal, imposibilitándole para actuar según su personal criterio, ya que las propias normas estatutarias prevén la posibilidad de discrepancias entre el jefe que ordena y el que recibe la orden». De ahí precisamente la importancia de acotar con precisión los límites del principio de dependencia jerárquica.

Esta opción interpretativa se halla en sintonía con las previsiones del Código Ético del Ministerio Fiscal en el que se afirma que hoy en día el principio de dependencia jerárquica solo se justifica «como medio para lograr el buen funcionamiento del Ministerio Fiscal y, en especial el principio de unidad de actuación».

La referida restricción teleológica contribuye a trazar de un modo más claro los contornos del principio de dependencia jerárquica en el Ministerio Fiscal, y ayuda a delimitar la extensión de las facultades de los fiscales jefes en una materia que hasta la fecha ha sido controvertida.

En el marco del Estado constitucional y democrático de derecho proclamado por el art. 1.1 CE, las potestades públicas deben ejercerse en favor de la consecución de un concreto interés público previamente delimitado, de forma expresa o tácita, por el ordenamiento jurídico (SSTC 235/2000, de 5 de octubre; 177/2014, de 3 de noviembre). La delimitación de los principios de dependencia jerárquica y unidad de actuación contribuye a garantizar la efectiva realización de los principios de imparcialidad y legalidad que, conforme a los arts. 124.2 CE y 2 EOMF, deben presidir la actuación de los y las fiscales. Y es que la auténtica y efectiva imparcialidad del Ministerio Fiscal pasa por garantizar la de todos los y las fiscales y no solo la de quienes ocupan sus jefaturas.

La dependencia jerárquica constituye el instrumento que debe posibilitar la unidad de actuación del Ministerio Fiscal, es decir, la aplicación imparcial y uniforme de la ley en todo el territorio nacional. Por ello, las facultades de mando que el ordenamiento jurídico reconoce al Fiscal General del Estado y a los fiscales jefes no deben concebirse de un modo ilimitado, sino que deben circunscribirse a las estrictamente necesarias para lograr la realización de los fines que la institución del Ministerio Fiscal se encuentra llamada a satisfacer.

La posibilidad de dictar instrucciones particulares se revela fundamental a la hora de garantizar la efectiva realización del principio de legalidad y la unidad de actuación de todos los fiscales. En otras palabras, las instrucciones particulares constituyen una herramienta indispensable para corregir aquellas actuaciones que pudieran infringir el principio de legalidad o desviarse de los criterios generales de actuación plasmados en las oportunas circulares, consultas e instrucciones generales. No en vano, el principio

constitucional de unidad de actuación se encuentra estrechamente vinculado a los de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) e igualdad ante la ley (art. 14 CE).

Las consideraciones anteriores revelan, desde una perspectiva funcional y orgánica, lo aventuradas e injustificadas que resultan aquellas propuestas que propugnan la supresión de la facultad que ahora nos encontramos examinando, siempre que su ejercicio se limite al dictado de las instrucciones particulares imprescindibles para garantizar la efectiva realización de los principios de legalidad y de unidad de actuación, tal y como ahora postula la propuesta de reforma objeto de análisis.

Incluso las instrucciones particulares que tienen por objeto instar al fiscal a no actuar, o a no ejercer la acción penal, resultan un instrumento esencial a fin de garantizar la efectiva realización de los principios constitucionales que rigen la actuación del Ministerio Fiscal. En definitiva, solo mediante este tipo de instrucciones se faculta a las jefaturas a exigir, en favor de la unidad de actuación y del principio de legalidad, que las y los fiscales actúen con arreglo a las circulares e instrucciones generales impartidas por los órganos competentes, así como a la jurisprudencia del Tribunal Supremo.

Si bien las modificaciones analizadas merecen una acogida favorable, el Consejo Fiscal considera que resultaría aconsejable que el legislador introdujera la obligación de que las instrucciones particulares fueran impartidas por escrito, a excepción de los supuestos en que concurran razones de urgencia que lo impidan o desaconsejen, sin perjuicio en tales casos de su ulterior documentación.

Asimismo, el Consejo Fiscal debe llamar la atención acerca de la íntegra supresión del vigente párrafo segundo del art. 25 EOMF:

Los miembros del Ministerio Fiscal pondrán en conocimiento del Fiscal General del Estado los hechos relativos a su misión que por su importancia o trascendencia deban conocer. Las órdenes, instrucciones y comunicaciones a que se refieren este párrafo y el anterior se realizarán a través de su superior jerárquico, a no ser que la urgencia del caso aconseje hacerlo directamente, en cuyo supuesto se dará ulterior conocimiento al mismo.

La obligación estatutaria de dación de cuenta entronca directamente con los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica que se encuentran en la base misma de la configuración constitucional del Ministerio Fiscal. Y es que el Fiscal General del Estado, al igual que los fiscales jefes de los distintos órganos del Ministerio Fiscal, solo pueden llegar a hacer efectiva la facultad de dictar órdenes e instrucciones particulares en caso de tener conocimiento previo de las investigaciones y procedimientos existentes.

La referida dación de cuenta constituye, asimismo, el vehículo a través del que hacer efectiva la obligación estatutaria comprendida en el art. 4.5 EOMF consistente en «informar a la opinión pública de los acontecimientos que se produzcan» (*vid.* Instrucción de la FGE núm. 3/2005, *sobre las relaciones del Ministerio Fiscal con los medios de comunicación*).

En palabras de la Instrucción de la FGE núm. 1/1987, *sobre normas de funcionamiento interno del Ministerio Fiscal*, «cuando el art. 124.2 de la Constitución recoge, como principios a los que debe atenerse el Ministerio Fiscal, entre otros, los de unidad de actuación y dependencia jerárquica, no lo hace como concesión a un caprichoso autoritarismo de la institución, sino porque están en la base de exigencia de una función trascendental para el Estado, como es la de conseguir que la ley no sea única solo en su texto para todo el territorio para el que se dicta, sino que lo sea también en lo posible en su aplicación a los casos concretos sometidos al enjuiciamiento de los tribunales, mediante una interpretación uniforme de sus disposiciones en todos ellos».

La puesta en conocimiento del Fiscal General del Estado de los hitos procesales acaecidos durante el curso de un procedimiento penal, lejos de constituir una anomalía o una extravagancia, resulta una obligación estatutaria que se inserta en el normal funcionamiento del Ministerio Fiscal e imprescindible para el correcto y eficaz funcionamiento del Ministerio Fiscal.

Por todo ello, se propone ofrecer al art. 25 EOMF la siguiente redacción alternativa:

Artículo veinticinco.

Uno. El Fiscal General del Estado podrá impartir a sus subordinados las órdenes e instrucciones convenientes al servicio y al ejercicio de las funciones de carácter general.

También podrá, a fin de garantizar la efectiva realización de los principios de unidad de actuación y de legalidad, impartir instrucciones particulares referidas a asuntos específicos siempre que a las mismas no se opusieran el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo o el Fiscal de Sala Jefe de la Sección de la Fiscalía del Tribunal Supremo competente por razón de la materia, tras la oportuna audiencia previa.

En caso de existir varios Jefes de Sección en la Fiscalía del Tribunal Supremo, el Fiscal General del Estado únicamente recabará el parecer del más antiguo en el escalafón.

Dos. En aquellos supuestos en los que tanto el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo como el Fiscal de Sala Jefe de la Sección correspondiente de la Fiscalía del Tribunal Supremo se opusieran a la emisión de la instrucción particular, el Fiscal General del Estado podrá impartirla siempre que obtuviera el informe favorable de la mayoría de los integrantes de la Junta de Fiscales de Sala.

Solo en este caso, el Fiscal que recibiera la orden o instrucción particular no podrá formular la discrepancia a la que se refiere el artículo 27 del presente Estatuto Orgánico, pero sí podrá interesar que el despacho del asunto sea encomendado a otro Fiscal.

Tres. No obstante lo previsto en los dos apartados anteriores, cuando las instrucciones particulares se refieran a asuntos que afecten directamente a cualquier miembro del Gobierno, el Fiscal General del Estado siempre deberá recabar previamente el informe favorable de la mayoría de la Junta de Fiscales de Sala.

Cuatro. Los miembros del Ministerio Fiscal pondrán en conocimiento del Fiscal General del Estado los hechos relativos a su misión que por su importancia o trascendencia deba conocer.

Las órdenes, instrucciones y comunicaciones a que se refieren este apartado y los anteriores se realizarán a través del superior jerárquico y por escrito, a no ser que la urgencia del caso aconseje hacerlo directamente, en cuyo supuesto se dará

ulterior conocimiento al mismo y se documentarán por escrito tan pronto como resulte posible.

Cinco. Análogas facultades se reconocen a los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas respecto a los Fiscales Jefes de su ámbito territorial, y a ambos respecto de los miembros del Ministerio Fiscal que les estén subordinados. No obstante, podrán impartir directamente instrucciones referidas a asuntos particulares, sin necesidad de recabar informe previo alguno.

Seis. El Fiscal que reciba una orden o instrucción concerniente al servicio y al ejercicio de sus funciones, referida a asuntos específicos, deberá atenerse a las mismas en sus dictámenes, pero podrá desenvolver libremente sus intervenciones orales en lo que crea conveniente al bien de la justicia.

Apartado veintidós del artículo único ALEOMF (art. 27 EOMF)

Se propone la modificación del art. 27 EOMF mediante la introducción de un nuevo apartado 3 del siguiente tenor literal:

Tres. Si la orden o instrucción fuere impartida por el Fiscal General del Estado, éste resolverá oyendo previamente a la Junta de Fiscales de Sala.

No obstante, prevalecerá el criterio de la Junta sobre el del Fiscal General del Estado si aquel viniere avalado por las tres quintas partes de los integrantes de la Junta de Fiscales de Sala.

Este precepto completa el régimen jurídico ofrecido por el ALEOMF al ejercicio de la potestad de impartir instrucciones particulares por parte del Fiscal General del Estado.

A diferencia de la actual regulación contenida en el EOMF, que no establece restricción alguna, el ALEOMF precisa que, ante la discrepancia formulada por cualquier miembro del Ministerio Fiscal, oponiéndose al cumplimiento de una instrucción particular, el Fiscal General del Estado solo podrá ratificar la orden impartida —y exigir su cumplimiento—

tras oír a la Junta de Fiscales de Sala y siempre que las tres quintas partes de sus integrantes no se opusieran a dicha ratificación.

Dicha previsión, sin embargo, solo resultará de aplicación siempre que la Junta de Fiscales de Sala no se hubiera pronunciado previamente acerca de la instrucción particular, con arreglo a lo preceptuado en el proyectado art. 25.2 y 3 antes analizados.

Este Consejo Fiscal valora de forma positiva, por las razones ya expuestas, la restricción de las facultades de la persona titular de la Fiscalía General del Estado en relación con la emisión de instrucciones particulares. No obstante, a fin de garantizar una deseable coherencia sistemática, se sugiere que los arts. 25 y 27 EOMF contemplen idénticas mayorías de la Junta de Fiscales de Sala. En concreto, se considera más adecuado, a fin de reforzar la «imparcialidad interna» del Ministerio Fiscal, que en ambos casos la emisión y la ratificación de la orden se condicione a lograr el apoyo de la mayoría de la Junta de Fiscales de Sala.

Apartados veintitrés a treinta del artículo único ALEOMF (arts. 28 bis a 28 octies EOMF)

El ALEOMF aborda en los proyectados arts. 28 bis a 28 octies EOMF una nueva regulación de la abstención y recusación de los miembros del Ministerio Fiscal.

La abstención y la recusación se configuran como instrumentos jurídicos que persiguen arbitrar mecanismos que garanticen la imparcialidad de los fiscales y la confianza de los justiciables en el desempeño de la labor profesional de aquellos.

Es, por consiguiente, fundamental a fin de despejar cualquier asomo de duda acerca del recto sometimiento al principio de legalidad de las y los fiscales que el ALEOMF regule de un modo detallado esta materia. Conveniencia que, obviamente, se incrementa con el nuevo y protagónico rol que se proyecta ofrecer al Ministerio Fiscal como director del procedimiento de investigación penal.

La regulación que de ambas figuras —abstención y recusación— se ofrece en el ALEOMF se entiende adecuada al objeto de asegurar que los fiscales obren con imparcialidad y pleno sometimiento al principio de legalidad.

Por lo que se refiere a la regulación de la abstención, frente a la parca regulación actualmente contenida en el art. 28 EOMF, el prelegislador opta por regular de un modo detallado las causas de abstención y el procedimiento para hacerla efectiva.

Debe valorarse de un modo positivo el hecho de que el ALEOMF no traslade de un modo acrítico la regulación contenida en los arts. 219 y siguientes LOPJ. Si bien resulta notorio que los arts. 28 y siguientes ALEOMF se inspiran en la regulación ofrecida en la LOPJ, se estima que el prelegislador ha procedido a acomodar de un modo acertado aquella normativa a las especificidades que presenta el Ministerio Fiscal.

No obstante, resulta cuestionable a entender del Consejo Fiscal el párrafo segundo de la causa octava. Traslada como causa la “amistad íntima o enemistad manifiesta” del artículo 219.9ª LOPJ, el prelegislador amplía qué deberá entenderse por tal a estos efectos. Y, así, se debería entender como “amistad íntima” haber manifestado públicamente simpatía o afinidad hacia una persona, el colectivo al que pertenece o la entidad en la que se halla integrado, o se hayan pronunciado en favor de sus actuaciones; y, como “enemistad íntima” la correspondiente manifestación pública de rechazo a la persona, colectivo o entidad o el pronunciamiento en contra de sus actuaciones.

Vaya por delante que la referida “enemistad íntima” que se dice definir no está entre las causas de abstención, puesto que lo recogido en el párrafo primero del art. 28.8ª ALEOMF es la “enemistad manifiesta”, por lo que en todo caso sería preciso corregir esta previsión.

En segundo lugar, resulta evidente que tales manifestaciones o pronunciamientos desbordan sobradamente cualquier forma de interpretación que pueda hacerse de la amistad o enemistad, de manera que no resulta adecuado el párrafo segundo por cuanto no se trata de esclarecer los límites del concepto jurídico, sino de incluir aquello que no tiene cabida en el propio concepto. Por ello, la causa 8ª debiera referirse exclusivamente a la amistad íntima o enemistad manifiesta con el denunciante, la víctima o cualquiera de las partes. Y, configurada como causa distinta de la anterior, «haber manifestado públicamente simpatía o afinidad o su rechazo hacia denunciante, la víctima o cualquiera de las partes, el colectivo al que pertenezca o las entidades en la que se hallen integrados, o se haberse pronunciado en favor o en contra de las actuaciones desarrolladas por dichas personas, colectivos o entidades».

Se considera especialmente acertada la regulación del procedimiento de abstención y recusación. Destaca en este sentido la articulación de mecanismos dirigidos a impedir que la tramitación de dicho procedimiento suspenda el curso del procedimiento de investigación o tenga un efecto perturbador en la actividad del Ministerio Fiscal y de los órganos judiciales.

La reforma proyectada permite al fiscal abstenerse voluntariamente, previa autorización del superior jerárquico, cuando considere que concurra causa legal de abstención que comprometa, desde una vertiente objetiva o subjetiva, la deseable apariencia de neutralidad, ecuanimidad y rectitud.

El ALEOMF introduce la figura de la recusación del fiscal, si bien circunscribe dicha posibilidad a los asuntos penales y a la fase de investigación. Opción legislativa coherente con el vigente modelo en el que la recusación del fiscal no se admite, a salvo lo previsto en el ámbito disciplinario por el RMF.

La recusación es un acto de parte que interesa la separación en el proceso de quien incurre en causa que pone en duda su necesaria imparcialidad.

En consonancia con la actual regulación contenida en la LECrim y el EOMF, se estima adecuado que las cuestiones relativas a la abstención y recusación de los miembros del Ministerio Fiscal se resuelvan en un nivel orgánico.

No obstante lo anterior, y como se ha señalado *supra*, se considera procedente, a fin de acomodar su contenido a los arts. 28 a 28 octies, introducir una modificación en el apartado 3 del proyectado art. 22 bis EOMF del siguiente tenor:

Las partes del procedimiento no podrán impugnar la designación del órgano o del Fiscal o Fiscales responsables de la investigación, sin perjuicio de las alegaciones que puedan realizar sobre la imparcialidad del Fiscal y de la posibilidad de proponer su recusación con arreglo a lo previsto en la presente ley.

Apartado treinta y uno y treinta y dos del artículo único ALEOMF (arts. 29 y 31 EOMF)

El ALEOMF introduce importantes modificaciones en el régimen jurídico de la persona titular de la Fiscalía General del Estado que persiguen reforzar su imparcialidad y, con ello, la independencia interna y externa de la institución que dirige.

Se introduce así un nuevo apartado 4 en el art. 29 EOMF con la siguiente redacción:

El nombramiento como Fiscal General del Estado de un miembro de la carrera fiscal implicará el inmediato ascenso a la primera categoría, si no la ostentare, siempre que al término del mandato se cumplan los requisitos exigidos de antigüedad para ser Fiscal de Sala.

Se modifica el apartado 1 del art. 31 EOMF y se amplía a cinco años la duración del mandato del Fiscal General del Estado a fin de disociarlo del que corresponde al Gobierno.

Se introduce en el apartado 3 del art. 31 EOMF la obligatoriedad de recabar informe del CGPJ previo a acordar el cese del Fiscal General del Estado por razón del incumplimiento grave o reiterado de sus funciones.

En el apartado 4 del art. 31 EOMF se introduce una regulación específica de la duración del mandato de quien sustituya a un Fiscal General del Estado cesado de forma anticipada con arreglo al apartado 2 del art. 31 EOMF.

El apartado 5 del art. 31 EOMF contempla la posibilidad de renovación del Fiscal General del Estado en el supuesto de que el cargo hubiera sido ostentado durante un período inferior a un año.

Sin perjuicio de lo que más adelante se precisará acerca del sistema de elección de la persona titular de la Fiscalía General del Estado, se valoran positivamente las diferentes modificaciones proyectadas por el ALEOMF:

i) El ascenso a la categoría de Fiscal de Sala de quien, perteneciendo a la carrera fiscal, sea designado Fiscal General del Estado, constituye una medida idónea para reforzar la independencia interna y externa de quien ejerza dicho cargo.

Por un lado, se erige en garantía de que las posibles aspiraciones profesionales del Fiscal General del Estado no condicionen su actuación al objeto de granjearse, consciente o inconscientemente, el favor de quien en el futuro pueda ofrecerle unas condiciones laborales ventajosas.

De otro, impide que el hipotético regreso a su fiscalía de origen pese en su actuación y, en especial, en el trato que dispense a quienes en un futuro próximo serán sus compañeros y superiores jerárquicos.

Por último, resulta notorio que la elección del Fiscal General del Estado debe efectuarse entre juristas del máximo prestigio profesional que, por consiguiente, se encuentren en disposición, visto su mérito y capacidad, de acceder a la máxima categoría de la carrera fiscal.

En cualquier caso, debe apuntarse que la redacción empleada en el art. 29.4 puede generar una disfunción. Se indica que el ascenso será inmediato al nombramiento siempre que al término del mandato se cumplan los requisitos exigidos para ser Fiscal de Sala, esto es, si al concluir el mandato tiene los veinte años de antigüedad. Ahora bien, de darse esta circunstancia, el Fiscal General del Estado, al vencer el mandato, tendría la categoría de Fiscal de Sala con antigüedad desde su nombramiento aunque durante este tiempo no hubiera tenido aún la antigüedad requerida.

Frente a posibles voces discrepantes a propósito de la bondad de esta propuesta, debe subrayarse que resultaría de todo punto contradictorio considerar que quien goza de condiciones para ejercer la jefatura del Ministerio Fiscal no reúne las aptitudes para ser ascendido a la máxima categoría de la carrera fiscal.

ii) Por lo que a la ampliación de la duración del mandato del Fiscal General del Estado se refiere, conviene recordar que la modificación se encuentra en línea con lo expresado en anteriores ocasiones por el Consejo Fiscal.

Véase, de esta manera, el informe del Consejo Fiscal a la reforma del Estatuto Orgánico de 2007, que señalaba lo siguiente acerca de esta cuestión:

c) La posibilidad de establecer un mandato fijo y no revocable de cinco años.

Los inconvenientes expuestos en el apartado anterior desaparecerían en bloque si se toma en consideración una posibilidad alternativa: la determinación de un plazo, no máximo ni mínimo, sino fijo, para la duración del mandato del Fiscal general del Estado. En los diversos debates parlamentarios en que se trató la cuestión, e incluso en el programa electoral del partido político hoy gobernante, se ha considerado idóneo un plazo de cinco años. El establecimiento de este plazo fijo comportaría, lógicamente, la supresión de la causa de cese incluida en el apartado e), esto es, el cese del Gobierno que propuso el nombramiento del Fiscal General del Estado.

El Consejo Fiscal desea ofrecer esa alternativa en virtud de dos clases de razones.

En primer lugar, porque como queda dicho, se resolverían los problemas de estabilidad institucional que se han puesto de manifiesto.

En segundo lugar, y más importante, porque además esa fórmula permitiría potenciar uno de los fines primordiales de la reforma, según lo expresa su Exposición de Motivos, como es el de reforzar la autonomía de la institución. Es indiscutible que esa autonomía se vería enormemente potenciada y protegida en la figura de un Fiscal General del Estado desvinculado, no ya del Gobierno que propuso su nombramiento (en el sentido de que no pueda cesarlo libremente) sino de cualquier Gobierno, con independencia por tanto de las vicisitudes políticas que tengan lugar dentro de su mandato de cinco años.

El Consejo Fiscal no desconoce que esa decisión confiere en realidad un nuevo sentido -y hasta puede que una nueva dimensión constitucional- a la institución del Ministerio Fiscal en su conjunto. Bien al contrario, es ésta la reflexión que desea llevar al ánimo del Legislador.

Pensamos, en efecto, que la combinación del previsto sistema de participación parlamentaria en la designación del candidato a Fiscal General, y la fijación de su mandato en cinco años, forzarían la necesidad de un mayor consenso político en torno a la designación del candidato, y, sobre todo, facilitaría la desaparición de un fenómeno muy negativo, que ha afectado gravemente al funcionamiento y el imprescindible prestigio

social de nuestra institución: la utilización de la figura del Fiscal general del Estado como centro de controversia política en la dinámica Gobierno-oposición.

Tales consideraciones no han perdido su vigencia y hoy en día se asumen, como más adelante veremos, por numerosos organismos internacionales.

iii) La necesidad de recabar informe del CGPJ antes de decretar el cese del Fiscal General del Estado en los supuestos regulados en el art. 31.1.d) EOMF, así como el tratamiento ofrecido a la duración del mandato en caso de cese anticipado y la limitación, en línea con la regulación vigente, de las posibilidades de renovación del cargo, constituyen medidas claramente orientadas a reforzar la autonomía del Ministerio Fiscal.

Merece, sin duda, una valoración positiva la manera en que, sin violentar las previsiones constitucionales, se regula la intervención del CGPJ en el cese de la persona titular de la Fiscalía General del Estado por razón del incumplimiento grave o reiterado de sus funciones.

Sin embargo, el Consejo Fiscal considera deseable permitir en este supuesto la intervención de la Junta de Fiscales de Sala como órgano estatutariamente dedicado a garantizar que la actuación de aquel se atiene a los límites exigibles de rigor jurídico y respeto por los aspectos orgánicos. En definitiva, la autonomía del Fiscal General del Estado frente al Poder Ejecutivo también exige el fortalecimiento de los contrapesos profesionales.

Sin perjuicio de lo anteriormente manifestado y de que, sin ninguna duda, las propuestas de reforma analizadas constituyen un avance, el Consejo Fiscal considera insuficientes las modificaciones proyectadas en el ALEOMF a propósito del sistema de designación y cese del Fiscal General del Estado.

Así las cosas, la Relatora Especial de la ONU sobre la Independencia de Magistrados y Abogados (informe de 7 de junio de 2012) señaló lo siguiente:

64. Aunque es comprensible que los gobiernos deseen mantener un determinado control en el nombramiento del Fiscal General, es importante que el método de selección goce

de la confianza del público y del respeto de la judicatura y de las profesiones jurídicas. La Relatora Especial considera que el nombramiento de un Fiscal General como resultado de la cooperación entre diferentes órganos gubernamentales es preferible al nombramiento efectuado por un único órgano, caso en el que se debe recabar un asesoramiento de expertos.

En similares términos, el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos ha manifestado recientemente [Opinion No. 19 (2024) *on managing prosecution services to ensure their independence and impartiality*] lo siguiente:

24. El nombramiento/elección de los fiscales generales no solo debe ser transparente, siguiendo criterios objetivos y establecidos para la selección de candidatos y libre de injerencias indebidas, sino que también debe ser percibido como tal por las comunidades judicial y fiscal, en particular, y por el público en general. Esto es importante para fomentar no solo la confianza en el poder judicial y la fiscalía, sino también, fundamentalmente, la confianza pública en el sistema de justicia. [...]

26. La independencia e imparcialidad de los fiscales generales también deben garantizarse mediante una combinación de factores. Dichos factores incluyen, entre otros, la duración de su mandato y las garantías relativas a su destitución, así como contra cualquier forma de interferencia indebida en su labor. Esto es importante no solo para garantizar la independencia, sino también para asegurar la estabilidad, promover la rendición de cuentas, fortalecer la confianza pública y facilitar el desarrollo profesional dentro del sistema fiscal. [...]

29. Si los gobiernos tienen cierto control sobre el nombramiento de los fiscales generales, es importante que el método de selección se gane la confianza y el respeto del público, así como de los miembros del sistema judicial, fiscal y de la profesión jurídica.

30. El CCPE es consciente del interés de los gobiernos en mantener cierto control sobre el nombramiento o la elección de los fiscales generales en algunos sistemas jurídicos, debido al papel crucial que desempeñan las fiscalías en la implementación de las políticas nacionales de derecho penal. El CCPE considera que una forma de reducir el riesgo de politización sería minimizar la participación del ejecutivo en el nombramiento o la elección

de los fiscales generales, o bien, incorporar salvaguardias muy importantes. Esto puede lograrse a través de diversos medios, incluida la participación de los órganos de autogobierno fiscal, 11 como los consejos de fiscales, cuando existan, u otros órganos independientes, incluido el poder legislativo, en el proceso de selección y/o nominación.

En sintonía con las anteriores consideraciones, el GRECO manifestó en el informe de evaluación de España, de diciembre de 2013, aprobado en su 62.^a Reunión Plenaria (Cuarta Ronda de Evaluación: Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales), lo siguiente que ahora resulta de gran interés:

126. A pesar de todas las garantías anteriormente citadas, sigue habiendo una inquietud respecto a la “independencia que se percibe” del Fiscal General. El EEG observa que la Recomendación Rec(2000)19 del Comité de Ministros sobre el papel del Ministerio Fiscal en el sistema de justicia penal, permite una pluralidad de modelos, que van de sistemas en los que la Fiscalía es independiente del Gobierno hasta otros donde está subordinada a la rama ejecutiva. Sin embargo, es esencial que a nivel del caso individual, el Ministerio Fiscal tenga suficiente autonomía para tomar decisiones independientes de la dirección ejecutiva o gubernamental, o que cuando se puedan dar instrucciones, el proceso sea plenamente transparente, de conformidad con los requisitos del párrafo 13 de la Recomendación Rec(2000)19. Dejando a un lado el modelo existente, es crucial para la confianza pública que la incoación de una acción judicial sea y parece, imparcial, objetiva y exenta de toda influencia indebida, en especial de naturaleza política. El EEG se alegra de las medidas adoptadas por las autoridades para crear “mecanismos de seguridad” a fin de garantizar que la incoación de acciones judiciales se lleva a cabo sin interferencias injustificadas. Dicho esto, el EEG también puede observar por qué sigue habiendo críticas públicas en este ámbito. En particular, el Fiscal General es elegido por el Gobierno. No existe ninguna participación real de ningún órgano estatal. El CGPJ tiene que aprobar el nombramiento, pero su papel se limita a examinar si el candidato tiene las cualificaciones necesarias y, por tanto, es un papel puramente formalista que no deja lugar a que el CGPJ forme u ofrezca una opinión sobre los méritos de los candidatos rivales. Por otra parte, el Fiscal General deja su cargo con el Gobierno que le propuso.

127. El EEG se remite a normas internacionales que puedan ser una fuente de inspiración para las autoridades españolas al abordar los puntos débiles identificados más arriba. En

lo que se refiere al método de selección del Fiscal General, es importante que pueda ganarse la confianza del público y el respeto del Poder Judicial y la profesión jurídica. Para lograrlo, debe haber una implicación de expertos profesionales no políticos en el proceso de selección. Además, el mandato del Fiscal General no debe coincidir con el del Parlamento o la continuación en el cargo del Gobierno, ya que ello podría crear la impresión de que el Fiscal General está ligado o es parte de la rama ejecutiva. El EEG considera además que el mandato de cuatro años pudiera ser corto, especialmente si se espera que un Fiscal General ejecute un programa de reforma durante su mandato, aunque hay que reconocer que un periodo tan corto no es en absoluto inhabitual. El EEG se alegra del hecho de que el mandato del Fiscal General no sea renovable, lo cual es una importante garantía para su independencia.

De ahí que el GRECO recomendara «revisar el método de selección y la duración del mandato del Fiscal General».

A propósito de esta recomendación, debe prestarse atención a lo afirmado por el GRECO en la segunda adenda al segundo informe de cumplimiento de España, publicado el 16 de abril de 2025:

26. El GRECO recomendó (i) reconsiderar el método de selección y la duración del mandato del Fiscal General; (ii) establecer requisitos y procedimientos claros en la legislación para aumentar la transparencia de la comunicación entre el Fiscal General y el Gobierno; (iii) explorar nuevas vías para lograr una mayor autonomía en la gestión de los recursos del Ministerio Fiscal.

27. El GRECO consideró que esta recomendación se había aplicado parcialmente en informes de cumplimiento anteriores. Reconoció que se había abordado el componente (i) de la recomendación, si bien no se produjo ningún cambio en el método de selección ni en la duración del mandato del Fiscal General, una preocupación de larga data que empaña la percepción de autonomía del Ministerio Fiscal en España. El GRECO se mostró alentado al observar que las autoridades estaban revisando el sistema de nombramiento del Fiscal General y la autonomía del Ministerio Fiscal, en particular mediante modificaciones del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (OEPM). Este trabajo estaba en curso. El GRECO también esperaba novedades respecto a los componentes ii

– transparencia en la comunicación con el Gobierno, y iii – autonomía de gestión (asignación de personal en las distintas fiscalías) de la recomendación ix.

Las recomendaciones efectuadas por el GRECO, a propósito del sistema de elección de la persona titular de la Fiscalía General del Estado, se encuentran en sintonía con las realizadas por la Comisión de Venecia [informe sobre las normas europeas relativas a la independencia del sistema judicial: Parte II- El Ministerio Público. Adoptado por la Comisión de Venecia en su 85.^a reunión plenaria (Venecia, 17-18 de diciembre de 2010)]:

34. El modo en que se nombra y revoca al Fiscal General desempeña un papel importante en el sistema que garantiza el buen funcionamiento del Ministerio Público. [...]

35. No puede formularse un principio único categórico con respecto a quién -el Presidente o el Parlamento- debería nombrar al Fiscal General en los casos en que éste no esté subordinado al gobierno. La cuestión se resuelve de manera diferente según los países. La aceptación del principio de cooperación entre los organismos estatales parece una buena solución, ya que permite evitar nombramientos políticos unilaterales. En tales casos, debería alcanzarse un consenso. Debería consultarse a personas competentes, como los representantes de la comunidad jurídica (incluidos fiscales) y de la sociedad civil, sobre las calificaciones profesionales de los candidatos. [...]

37. Es importante que el Fiscal General no pueda ser reelegido en sus funciones, al menos no por el poder legislativo ni por el poder ejecutivo. Un fiscal que pretenda ser reelegido en sus funciones por un organismo político corre el riesgo de comportarse de tal modo que obtenga el apoyo de dicho organismo, o al menos de que su comportamiento se perciba de este modo. Un Fiscal General debería ser elegido con carácter permanente o por un período relativamente largo sin poder ser reelegido en sus funciones al finalizar este período. La duración del mandato no debería coincidir con la legislatura, con el fin de garantizar una mayor estabilidad al fiscal y protegerle de los cambios políticos.

Como ya hemos apuntado en anteriores dictámenes, la imparcialidad del Ministerio Fiscal exigida por el art. 124 CE como condición determinante del ejercicio de sus funciones ha topado siempre, en el plano de la credibilidad social, con la conexión directa entre el Fiscal General del Estado y el Gobierno que, conforme a dicho precepto constitucional, propone su nombramiento.

A fin de atenuar los efectos negativos asociados al modelo de designación y de reforzar la apariencia de imparcialidad del Fiscal General del Estado, resultaría recomendable implicar al Parlamento en la elección del Fiscal General. No desconoce este Consejo Fiscal que dicha intervención debe aparecer matizada por efecto de las disposiciones constitucionales. Sin embargo, ello no constituye un obstáculo insalvable. A modo de ejemplo, bastaría con exigir que el candidato propuesto por el Gobierno recabara, antes de producirse su designación formal, el apoyo de la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados.

Dicha medida, coherente con la ampliación a cinco años del mandato del Fiscal General del Estado, se estima útil para generar mayor consenso en torno a esta figura, reforzar su imagen de imparcialidad y reducir el riesgo de su utilización política.

Por último, el Consejo Fiscal propone introducir la preceptiva audiencia del Fiscal General del Estado antes de acordar su cese, a fin de garantizar la efectiva defensa de los derechos de los que es titular.

Apartados treinta y tres y treinta y cuatro del artículo único ALEOMF (arts. 35 y 36 EOMF)

El texto sometido a informe propone la modificación del apartado 3 del art. 35 ALEOMF al objeto de permitir que los fiscales de sala puedan postularse y ser designados fiscales superiores de comunidad autónoma.

Se considera una reforma acertada que contribuye a ampliar las posibilidades profesionales de los integrantes de la carrera fiscal que forman parte de la primera categoría, por lo que se informa favorablemente.

La amplia experiencia y rigor jurídico de los fiscales de sala los convierte en candidatos idóneos para el ejercicio de funciones de jefatura. Esta previsión legal puede contribuir a ampliar las posibilidades de movilidad profesional de los interesados.

Por similares razones se valora positivamente la modificación del régimen de incorporación tras cese del Teniente Fiscal Inspector y los fiscales de la Inspección Fiscal, del Teniente Fiscal de la Secretaría Técnica, de los fiscales de la Secretaría Técnica, de los fiscales de la Unidad de Apoyo y de los fiscales adscritos a los fiscales de sala integrados en la Fiscalía General del Estado, con arreglo a la reforma de los apartados 2 y 3 del art. 36 EOMF.

Resulta de todo punto razonable permitir que los referidos fiscales puedan incorporarse a las fiscalías de las comunidades autónomas o provinciales correspondientes a su destino inmediatamente anterior a fin de fomentar la movilidad profesional de estos profesionales y poner coto al sobredimensionamiento experimentado en los últimos años por la Fiscalía de la Comunidad de Madrid a cuenta del actual tenor del art. 36 EOMF.

En opinión del Consejo Fiscal, esta modificación resulta desaconsejable por varias razones: i) impide desarrollar proyectos a largo plazo; ii) desincentiva la búsqueda de la excelencia en el ejercicio del cargo; iii) resulta contrario a los principios de mérito y capacidad; iv) puede dificultar la presentación de candidatos en algunos territorios.

Sin embargo, por las mismas razones antes apuntadas, se valora positivamente el nuevo tratamiento ofrecido por el apartado 4 del art. 41 EOMF a la incorporación tras el cese de los fiscales referidos en el anterior párrafo.

En el en el último párrafo del art. 36.1 ALEOMF se ha introducido una modificación carente de justificación y que más bien podría deberse a una errata. Frente a la actual redacción, que indica que «(P)ara acceder al cargo de Fiscal Jefe de área será preciso pertenecer a la segunda categoría» la redacción propuesta suprime la referencia al área, constando así que «Para acceder al cargo de Fiscal Jefe será preciso pertenecer a la segunda categoría».

Esta modificación sólo puede entenderse como un error de redacción, dado que los párrafos anteriores ya recogen los requisitos para acceder el resto de cargos de Fiscal Jefe (entre otros), de manera que en la sistemática regulatoria este párrafo debiera referirse a los Fiscales Jefes de Área.

Apartado treinta y cinco del artículo único ALEOMF (art. 38 EOMF)

Una de las novedades más relevantes del ALEOMF es el traspaso de competencias del Ministerio de Justicia en favor de la Fiscalía General del Estado. Dicho traspaso es valorado de forma muy positiva, pues contribuye a desarbolar las sospechas de subordinación orgánica del Ministerio Fiscal al Ministerio de Justicia o al Gobierno de la Nación.

En concreto, el proyectado art. 38 EOMF atribuye al Fiscal General del Estado la facultad de resolver mediante decreto motivado los nombramientos de la carrera fiscal (art. 38.1 ALEOMF), al igual que acordar los ascensos de categoría en la carrera. Competencias que hasta la fecha se hallaban residenciadas en el Poder Ejecutivo, limitándose la intervención del Fiscal General del Estado a elevar propuesta de resolución.

Apartado treinta y seis del artículo único ALEOMF (art. 40 EOMF)

El ALEOMF suprime en el vigente art. 40 EOMF el carácter o condición «favorable» del previo informe del Consejo Fiscal a la hora de disponer el traslado forzoso de un fiscal como consecuencia de la concurrencia de alguna de las causas legalmente previstas.

Esta supresión, que trae causa de la modificación propuesta por el texto prelegislativo del propio art. 14 EOMF, viene motivada por la configuración y naturaleza asesora del Consejo Fiscal, que en una materia como la disciplinaria debe quedar extramuros de intereses meramente corporativos o asociativos.

En consecuencia, la modificación propuesta se considera acertada. No obstante, y en consonancia con lo ya expuesto, debiera añadirse:

“Si el informe del CF fuera contrario a la resolución adoptada, se requerirá el refrendo de la mayoría de la Junta de Fiscales de Sala»

Apartado treinta y siete del artículo único ALEOMF (arts. 41 EOMF)

El texto prelegislativo modifica el apartado 4 del vigente el art. 41 EOMF para ampliar los destinos profesionales de los fiscales jefes de las fiscalías provinciales una vez cesen en

tales cargos, de tal forma que podrían optar, una vez que la norma entrase en vigor, por la fiscalía de la comunidad autónoma correspondiente a la jefatura que ostentasen.

Esta opción se valora positivamente, toda vez que incrementa las posibilidades de un desempeño de la jefatura ausente de vínculos personales o profesionales, al tiempo que promueve las posibilidades de promoción entre los integrantes del Ministerio Fiscal.

Debe llamarse la atención de lo que podría considerarse un olvido del prelegislador, a la vista de la regulación prevista en el apartado 1 del mismo precepto y de la ausencia de argumentación alguna al respecto en la exposición de motivos. Y es que el apartado 3 del proyectado art. 41 EOMF no hace mención a la posibilidad de renovación para el mismo cargo, tal y como prevé el vigente apartado 3 del citado precepto. Se sugiere, por tanto, la inclusión de la siguiente expresión al final del citado apartado: «salvo que sean nombrados de nuevo para el mismo cargo por sucesivos períodos de idéntica duración».

Por último, el ALEOMF propone la modificación del apartado 6 del art. 41 EOMF en el sentido de atribuir al Fiscal General del Estado la competencia para la remoción de los fiscales jefes y los tenientes fiscales del apartado 3. Reforma que se valora positivamente en tanto en cuanto contribuye a reforzar la autonomía del Ministerio Fiscal, toda vez que la competencia deja de atribuirse al Gobierno de la Nación.

Apartado treinta y ocho del artículo único ALEOMF (arts. 41 bis EOMF)

El ALEOMF introduce un nuevo art. 41 bis EOMF que regula expresamente las causas de remoción de los fiscales que ocupen cargos directivos y de responsabilidad del Ministerio Fiscal, así como el procedimiento para llevar a término la remoción de concurrir alguna de las causas legalmente tasadas.

Si bien la fijación de causas legales de remoción de los fiscales que asuman cargos directivos se valora positivamente por este Consejo Fiscal en tanto en cuanto se supera la indeterminación actual prevista en el apartado 6 del vigente art. 41 EOMF, la fórmula empleada sería mejorable especialmente en el caso de las “desavenencias graves con el Fiscal General del Estado o con cualquier otro superior jerárquico”.

Se critica terminología cargo directivo que puede generar problemas interpretativos.

Apartados treinta y nueve y cuarenta del artículo único ALEOMF (arts. 54 y 54 bis EOMF)

El art. 127 CE prevé que los jueces, magistrados y fiscales, mientras se hallen en activo, no podrán desempeñar otros cargos públicos ni pertenecer a partidos políticos o sindicatos. Esta prohibición obedece, indudablemente, al daño que la pertenencia a este tipo de organizaciones produciría para la imagen de imparcialidad y neutralidad de quienes integran la Administración de Justicia.

No obstante, se reconoce el derecho a la asociación profesional de jueces y fiscales en los términos previstos por la ley.

En el caso del Ministerio Fiscal, ese marco normativo ha sido concretado en el art. 54 EOMF, que se enmarca entre los derechos y deberes del Ministerio Fiscal regulados por el Capítulo V del Título III EOMF.

El ALEOMF completa la actual regulación del derecho de los fiscales a afiliarse a asociaciones profesionales de fiscales, así como su régimen jurídico.

Se introduce en el apartado 1 del art. 54 EOMF la prohibición expresa de que las asociaciones puedan «llevar a cabo actividades políticas ni tener vinculaciones con partidos políticos o sindicatos».

El papel de jueces y fiscales en un Estado social y democrático de derecho exige inexcusablemente la garantía de su independencia e imparcialidad. Esta cualidad condiciona en gran medida el desarrollo de actividades con proyección sobre la imagen pública de estos profesionales de la Administración de Justicia. Fiscales y jueces no solo deben ser independientes e imparciales, sino que además deben parecerlo.

La independencia e imparcialidad con la que jueces y fiscales están llamados a actuar, lejos de erigirse en un «privilegio» de estos, constituye una garantía para los justiciables.

Las anteriores consideraciones revelan con claridad que las asociaciones deben tener por objeto la defensa de los derechos profesionales de sus asociados, huyendo de cualesquiera actividades de interés o significación política que pueda comprometer la apariencia de neutralidad de sus asociados.

Tal y como señala la STS (Sala 3ª) 452/2022, de 19 de abril, el asociacionismo de jueces y fiscales es la única tipología asociativa expresamente prevista en la Constitución. Su vocación y ámbito de actuación se circunscribe a la defensa de los intereses profesionales que, en ningún caso, cabe confundir con el interés público o el de la Administración de Justicia, por más que en ocasiones puedan resultar coincidentes (*vid.* asimismo, STS (Sala 3ª) de 1 de junio de 2012; y SSTC 24/1987, de 25 de febrero; 52/2007, de 12 de marzo; y 102/2009, de 27 de abril).

La modificación legal examinada entronca directamente con el art. 127 CE y, en concreto, con la prohibición de que los jueces y fiscales en activo puedan pertenecer a partidos políticos o sindicatos. Asimismo, resulta coherente con la regulación que de esta materia se contiene en el art. 401 LOPJ a propósito de las asociaciones profesionales de jueces: «Podrán tener como fines lícitos la defensa de los intereses profesionales de sus miembros en todos los aspectos y la realización de actividades encaminadas al servicio de la Justicia en general. No podrán llevar a cabo actividades políticas ni tener vinculaciones con partidos políticos o sindicatos».

En similar sentido, el art. 4.2 del Reglamento 1/2011, *de asociaciones judiciales profesionales*, establece que estas asociaciones «no podrán llevar a cabo actividades políticas ni tener vinculaciones con partidos políticos o sindicatos».

En definitiva, nada cabe objetar a esta modificación que no busca sino reforzar la apariencia de imparcialidad de las y los fiscales y la coherencia lógico-sistemática con el resto del ordenamiento jurídico.

Se modifica, asimismo, el apartado 4 del art. 54 EOMF al que se ofrece la siguiente redacción:

Las asociaciones profesionales quedarán válidamente constituidas desde que se inscriban en el registro, que será llevado al efecto por la Fiscalía General del Estado. La inscripción se practicará a solicitud de cualquiera de los promotores, a la que se acompañará el texto de los estatutos y una relación de afiliados.

En el registro de asociaciones profesionales quedará constancia de los nombres de los fiscales que integran los órganos de representación de cada asociación, así como el listado de asociados actualizado anualmente.

Sólo podrá denegarse la inscripción cuando la asociación o sus estatutos no se ajustaren a los requisitos legalmente exigidos.

De este modo, el prelegislador proyecta, en línea con el espíritu que guía la reforma analizada, derogar la competencia del Ministerio de Justicia sobre el Registro de asociaciones profesionales de fiscales, que el ALEOMF deja en manos de la Fiscalía General del Estado.

Esta modificación se valora positivamente, en tanto contribuye a dotar de mayor autonomía al Ministerio Fiscal, disociando su actividad de la del Poder Ejecutivo. Asimismo, se encuentra en sintonía con la regulación que de las asociaciones profesionales de jueces se realiza por el art. 401.6.^a LOPJ y con los arts. 3 y 8 del Reglamento 1/2011 de asociaciones judiciales profesionales.

En concreto, recuérdese que este último precepto establece lo siguiente:

1. La inscripción de las Asociaciones en el Registro de Asociaciones Judiciales Profesionales del Consejo se practicará a solicitud de cualquiera de los promotores. A la solicitud se acompañará el texto de los Estatutos y una relación de afiliados.

2. Además de los Estatutos y de sus posteriores modificaciones, en el Registro deberá quedar constancia de los nombres de las personas que integran los órganos de representación de cada Asociación, así como el listado de asociados actualizado anualmente.

3. El Consejo General del Poder Judicial comunicará al Registro Nacional de Asociaciones los asientos de inscripción y disolución de las Asociaciones Judiciales Profesionales, a los efectos previstos en el artículo 25.2 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

4. El Registro de Asociaciones Judiciales Profesionales será público, sin perjuicio de las restricciones que, conforme a lo dispuesto en el artículo 10.4, pesan sobre los datos personales obrantes en las listas de asociados.

Se introduce, asimismo, un nuevo apartado 7 en el art. 54 EOMF con el siguiente tenor literal:

En todo lo no previsto en el presente Estatuto y la normativa que lo desarrolle, serán de aplicación las normas reguladoras del derecho de asociación en general. la Ley Orgánica del Poder Judicial y el Reglamento de asociaciones judiciales profesionales.

Previsión legal que contribuye a colmar el actual déficit regulatorio en esta materia, sin que ello implique renunciar a un desarrollo reglamentario más exhaustivo.

El texto prelegislativo completa la reforma legal en este punto mediante la introducción de un nuevo art. 54 bis EOMF, que tiene por objeto regular la financiación de las asociaciones profesionales de fiscales:

Artículo 54 bis

Uno. Los recursos económicos de las asociaciones profesionales de fiscales estarán integrados por:

a) recursos procedentes de la financiación pública:

1.º Las subvenciones públicas anuales percibidas por gastos de organización y funcionamiento para las asociaciones que obtengan un grado de implantación efectiva en la carrera fiscal superior al 5 por ciento de los miembros en activo.

2.º Las subvenciones públicas anuales por actividades de interés para la Justicia y la vida asociativa para las asociaciones que obtengan un grado de implantación efectiva en la carrera fiscal superior al 5 por ciento de los miembros en activo.

3.º Las subvenciones públicas que puedan obtener para el desarrollo de sus fines de la Administración del Estado, de las comunidades autónomas, entidades locales y otras entidades de derecho público y de la Unión Europea.

4.º Las becas que puedan concederse por las comunidades autónomas, entidades locales u otras entidades de derecho público y por la Unión Europea.

Además, las asociaciones profesionales de fiscales podrán recabar del Ministerio de Justicia ayudas específicas al objeto de facilitar sus tareas asociativas, sin que estas puedan superar el 25 por 100 del importe total de las subvenciones percibidas por cada asociación, así como para el desarrollo de actividades asociativas que determinen la participación de más de 50 asociados, en función del número de participantes.

b) recursos procedentes de la financiación privada:

1.º Las cuotas y aportaciones de sus asociados.

2.º Los productos de las actividades propias de las asociaciones.

3.º Los rendimientos procedentes de su propio patrimonio.

4.º Los créditos que concierten con entidades financieras al objeto de desarrollar sus fines asociativos.

En ningún caso podrán las asociaciones profesionales de fiscales aceptar o recibir aportaciones, contraprestaciones o donaciones privadas para su constitución, funcionamiento interno o para las actividades que desarrollen.

Dos. Las asociaciones profesionales de fiscales no podrán aceptar ninguna forma de financiación que proceda de otros Gobiernos u organismos extranjeros sin perjuicio de la cobertura de los gastos directamente derivados y propios de aquellos actos a los que hayan sido oficialmente invitadas.

Dicha regulación se acomoda al anteproyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y la Ley 50/1081, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, para la ampliación y fortalecimiento de las carreras judicial y fiscal (APLO).

Los evidentes paralelismos entre el art. 54 bis ahora examinado y la modificación del art. 401 LOPJ proyectada por el APLO aconsejan traer a colación las valoraciones efectuadas por este Consejo Fiscal a propósito de este particular:

En virtud del apartado veintitrés del art. 1 APLO se propone la reforma del art. 401 LOPJ.

Como señala la exposición de motivos y reitera la MAIN, «los principios de ética judicial aprobados por el Pleno del Consejo General del Poder Judicial comienzan resaltando, como uno de sus elementos vertebradores, la percepción por la ciudadanía de la independencia del poder judicial y sus integrantes como fundamento básico de nuestro Estado Social y Democrático de Derecho. Las asociaciones judiciales, conforme a sus fines constitucionales, deben velar igualmente por preservar esa apariencia de imparcialidad, no solo en sus actividades, sino también en su organización interna y financiación. Desde esta perspectiva, la financiación privada de las mismas puede comprometer dicha apariencia, por cuanto las personas físicas o jurídicas privadas que las financien pueden relacionarse con la administración de justicia, y por ello generarse desconfianza en el resto de justiciables. Se reforma para ello el artículo 401 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, considerando que la financiación pública de las asociaciones judiciales y la proveniente de sus cuotas asociativas debe ser suficiente para que su funcionamiento y actividades puedan desarrollarse con normalidad, y

permitiendo en todo caso que concierten créditos con entidades financieras siempre que tengan por finalidad la adquisición de patrimonio para el desarrollo de sus fines asociativos».

La modificación planteada supone conferir un nuevo contenido al apartado noveno del art. 401 LOPJ, relativo al régimen económico de las asociaciones judiciales, de tal forma que la referencia al régimen supletorio de la regulación del derecho de asociación en general integraría el nuevo apartado décimo del precepto.

El artículo 401.9 4.º, inciso segundo, LOPJ recoge expresamente que las Asociaciones judiciales podrán recabar del Consejo General del Poder Judicial ayudas específicas al objeto de facilitar sus tareas asociativas, sin que estas ayudas puedan superar el 25 por 100 del importe total de las subvenciones percibidas por cada asociación. Sin embargo, esta previsión no se contempla respecto de la carrera fiscal, lo que genera una discriminación que ha sido históricamente apuntada y rechazada por las asociaciones de fiscales. Por ello, el Consejo Fiscal estima necesario que la reforma que se propone contemple la asunción por el Ministerio de Justicia de la financiación de las asociaciones fiscales en la cuantía que, respecto de las asociaciones judiciales, prevé el CGPJ.

Así, los recursos económicos de las asociaciones judiciales estarán integrados por recursos procedentes de la financiación pública y privada.

Por lo que respecta a los recursos procedentes de la financiación pública, estarían constituidos por:

- 1.º) Las subvenciones públicas anuales percibidas con cargo al presupuesto del CGPJ por gastos de organización y funcionamiento, por actividades de interés para la justicia y la vida asociativa y por el grado de efectiva implantación en la carrera judicial.*
- 2.º) La subvención pública anual que el CGPJ abone por el resultado electoral de las elecciones a Salas de Gobierno.*
- 3.º) Las subvenciones públicas que puedan obtener para el desarrollo de sus fines de la Administración del Estado, de las comunidades autónomas, entidades locales y otras entidades de derecho público y de la Unión Europea.*

4.º) Las becas que puedan concederse por las comunidades autónomas, entidades locales u otras entidades de derecho público y de la Unión Europea.

Además, las asociaciones judiciales podrán recabar del CGPJ ayudas específicas al objeto de facilitar sus tareas asociativas, sin que estas ayudas puedan superar el 25% del importe total de las subvenciones percibidas por cada asociación.

No podrán aceptar ninguna forma de financiación que proceda de Gobiernos u organismos extranjeros, sin perjuicio de la cobertura de los gastos directamente derivados y propios de aquellos actos a los que hayan sido oficialmente invitadas.

La financiación privada estará constituida por:

1.º) Las cuotas y aportaciones de sus asociados.

2.º) Los productos de las actividades propias de las asociaciones y los rendimientos procedentes de su propio patrimonio.

3.º) Los créditos que concierten con entidades financieras que tengan por finalidad la adquisición de patrimonio para el desarrollo de sus fines asociativos.

En ningún caso podrán las asociaciones judiciales aceptar o recibir aportaciones, contraprestaciones o donaciones privadas para su constitución, funcionamiento interno o para las actividades que se desarrollen.

Teniendo en cuenta que el vigente art. 401 LOPJ nada dice sobre los recursos económicos de las asociaciones judiciales, más allá de indicar en su apartado séptimo que deberán mencionarse en los respectivos estatutos, se valora favorablemente la inclusión de esta previsión que permitirá reforzar la imparcialidad y, sobre todo, la apariencia de imparcialidad en el ejercicio de la función jurisdiccional.

El Acuerdo de 28 de febrero de 2011, del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el Reglamento 1/2011 de asociaciones judiciales profesionales, dedica su Capítulo V al régimen económico, concretamente los arts. 18 a 22 a la financiación pública y el art. 23 a la financiación privada.

El apartado tercero del art. 23 del Reglamento 1/2011 indica que «en ningún caso las asociaciones judiciales podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente, aportaciones anónimas, cualquiera que sea su cuantía. Tampoco podrán aceptar o recibir, directa o indirectamente, aportaciones provenientes de partidos políticos o sindicatos». Esta prohibición pretende garantizar la imparcialidad y la apariencia de imparcialidad que, como se decía anteriormente, se verá reforzada con la medida propuesta.

La íntima vinculación entre la imparcialidad y la independencia judicial conlleva que la medida sea valorada positivamente.

Los argumentos empleados en el Dictamen de la Comisión de Ética Judicial de 12 de junio de 2019 (Consulta n.º 10/19), relativo a la aceptación de regalos por parte de jueces y magistrados y su afectación a la imparcialidad y apariencia de imparcialidad y la independencia judicial, resultan trasladables a la financiación privada de las asociaciones judiciales.

En el citado dictamen, la Comisión de Ética Judicial comienza indicando los principios de ética judicial que se verían comprometidos con este tipo de prácticas.

En primer lugar, el principio 28, según el cual «el juez o la jueza no aceptarán regalo, cortesía o consideración que exceda de las lógicas convenciones sociales y, en ningún caso, cuando pongan en riesgo su apariencia de imparcialidad».

Además, continúa afirmando la Comisión de Ética Judicial, «en la medida en que la aceptación de regalos puede poner en tela de juicio la imparcialidad del juzgador y socavar de este modo la confianza pública en la justicia, aparecen comprometidos otros principios, como el 16: la imparcialidad impone también el deber de evitar conductas que, dentro o fuera del proceso, puedan ponerla en entredicho y perjudicar la confianza pública en la justicia; o el 17: el juez y la jueza han de velar por el mantenimiento de la apariencia de imparcialidad en coherencia con el carácter esencial que la imparcialidad material tiene para el ejercicio de la jurisdicción. Por las mismas razones, las conductas que son objeto de esta consulta afectan también a principios que son garantía de la independencia, como el 3, que invita al juez a promover en la sociedad una actitud de respeto y confianza en el Poder Judicial; o el 9, que recomienda comportarse siempre de

forma que no comprometan o perjudiquen la percepción que, en un Estado democrático y de Derecho, tiene la sociedad sobre la independencia del Poder Judicial».

En su análisis, la Comisión de Ética Judicial sostiene que «si se pone en riesgo la apariencia de imparcialidad ni siquiera cabría aceptar los pequeños obsequios en sí mismos tolerables por las convenciones sociales».

En este dictamen se ofrecen pautas interpretativas de los principios de ética judicial señalados: la modesta cuantía de la dádiva o regalo, la naturaleza pública o privada del sujeto oferente, la asiduidad y la generalidad de la práctica en cuestión.

Por lo que respecta a la naturaleza pública o privada del oferente, se indica que cuando sea privado deberá procederse a «un escrutinio más exigente, pero acaso no hasta el punto de excluir por completo y a priori su compatibilidad con las exigencias de la ética judicial. Piénsese, por ejemplo, en el obsequio de un simple bolígrafo de propaganda comercial, de un libro acaso escrito por el propio oferente o [...] de unas entradas de teatro [ofrecidas] por una compañía artística de la localidad».

En cuanto a la asiduidad y generalidad de la conducta, se concluye que «parece obvio que cuanto más frecuentes son los regalos, mayor peligro corre la apariencia de imparcialidad y menos comprensible resulta para las convenciones sociales. [...] Y seguramente no debe merecer el mismo juicio un regalo ofrecido singularmente al juez que ese mismo regalo obsequiado al conjunto de las autoridades o de los colectivos de una localidad».

A mayor abundamiento, la Comisión Mixta para las relaciones con el Tribunal de Cuentas, en su resolución de 25 de noviembre de 2014, asumió el contenido del informe de fiscalización del CGPJ elaborado por el Tribunal de Cuentas en el que se recomendaba la revisión y, en su caso, la modificación del modelo de financiación.

El mencionado informe señala que «el CGPJ ha venido subvencionando a las asociaciones judiciales [...] con la finalidad principal de facilitar su funcionamiento y de fomentar el asociacionismo judicial y el mayor dinamismo de cada asociación en el ejercicio de las actividades, así como el trabajo de sus órganos directivos asociados. En el informe del Gerente para el cálculo de los porcentajes de financiación no se tuvieron en

cuenta ni el resto de los ingresos obtenidos por estas asociaciones ni los demás gastos. Sin embargo, en 2010 estas obtuvieron otros ingresos que, en concurrencia con las subvenciones del CGPJ, les permitieron finalizar el ejercicio con superávit presupuestario. Esta situación de superávit deriva del modelo de financiación con cargo a fondos públicos de las asociaciones judiciales establecido en el CGPJ en virtud del cual la actividad asociativa ordinaria ha estado financiada con carácter global, prácticamente en su integridad, con cargo a subvenciones y ayudas públicas, con independencia de sus otros ingresos y recursos».

A la vista de la fiscalización realizada, el Tribunal de Cuentas concluye, entre otras cosas, que «cabe indicar que la singularidad de la naturaleza de estas subvenciones otorgadas a las asociaciones judiciales para su funcionamiento, las especialidades de la configuración de los requisitos para su concesión, así como su carácter estructural, hubieran aconsejado que las mismas se regulasen de forma específica en una norma con rango suficiente, con el fin de resolver adecuadamente las discordancias que dichas particularidades pueden plantear con respecto a la aplicación de las reglas y principios comunes establecidos por la LGS [Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones]. En supuesto similares de financiación pública de entidades de tipo asociativo de especial interés o relevancia, se ha acudido a una regulación sustantiva propia mediante leyes especiales (como es el caso de la financiación de los partidos políticos), o bien se ha procedido a su concesión directa mediante su consignación normativa en los PGE y su regulación mediante convenio. La ausencia de una regulación especial se ha resuelto en parte con la aprobación por el Pleno del CGPJ del Reglamento 1/2011 [...], el cual, además de fijar las reglas a las que debe someterse la relación entre las asociaciones judiciales y el CGPJ, tiene como objeto la determinación de los parámetros objetivos de referencia para la gestión y concesión de ayudas y subvenciones a estas asociaciones, que, en cualquier caso, quedarán supeditadas a los créditos aprobados anualmente en las leyes de PGE. Sin embargo, el Reglamento 1/2011 del CGPJ no termina de resolver los posibles problemas de compatibilidad con la LGS que plantea este modelo, y en particular con los posibles excesos de financiación derivados de la coexistencia de las ayudas y subvenciones del CGPJ con otros ingresos o recursos de las asociaciones».

Consideraciones que, en definitiva, resultan ahora perfectamente extrapolables para el análisis de la iniciativa legislativa que nos encontramos examinando y que dan cumplida cuenta de las razones por las que este Consejo Fiscal valora de forma positiva las modificaciones resultantes de la introducción de este nuevo art. 54 bis EOMF.

Apartado cuarenta y uno del artículo único ALEOMF (art. 57 EOMF)

Se modifica el apartado 5 del art. 57 al objeto de exigir que la actividad de preparación de acceso a la función pública exija licencia de compatibilidad:

En todo caso, la actividad de preparación de acceso a la función pública exigirá licencia de compatibilidad. La Fiscalía General del Estado publicará un registro de los fiscales que desarrollen tal actividad.

Al igual que sucediera a propósito de la financiación de las asociaciones profesionales, el Consejo Fiscal ha tenido recientemente ocasión, al emitir su informe sobre el APLO, de pronunciarse acerca de una propuesta legislativa análoga:

El APLO propone añadir al apartado 5 del art. 389 LOPJ que la actividad docente e investigadora, pública y privada, requiera licencia de compatibilidad por parte del CGPJ, «debiendo desarrollarse fuera del horario de audiencia en el órgano judicial del que sea titular o al que esté adscrito, no pudiendo exceder la retribución a percibir del 30% de sus retribuciones en cómputo anual». Asimismo, se plantea que «en todo caso, la actividad de preparación de acceso a la función pública exigirá licencia de compatibilidad, debiendo publicar el Consejo General del Poder Judicial un registro de los jueces y magistrados que desarrollen tal actividad».

Por lo que se refiere a la docencia, investigación jurídica y producción y creación literaria, artística, científica y técnica y las publicaciones derivadas de aquella, el art. 327.2 del Reglamento de la Carrera Judicial prevé que el CGPJ, previa petición, pueda autorizar a los miembros de la carrera judicial para compatibilizar su cargo con ellas, «cuando sea necesario de conformidad con lo dispuesto en la legislación sobre incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas».

La remisión legislativa se entiende realizada a la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, en cuya exposición de motivos se establece que «la regulación de esta Ley exige de los servidores públicos un esfuerzo testimonial de ejemplaridad ante los ciudadanos, constituyendo en este sentido un importante avance hacia la solidaridad, la moralización de la vía pública y la eficacia de la Administración».

El límite máximo en las retribuciones percibidas en los términos proyectados (30% en cómputo anual) resulta respetuoso con lo señalado en el art. 7.1 de la Ley 53/1984.

El Consejo Fiscal quiere poner de manifiesto que, por lo que respecta a la actividad docente y la investigación jurídica, ninguna de ellas aparece expresamente recogida en el art. 19 de la Ley 53/1984, que enumera las excepciones al régimen de incompatibilidad. Las actividades que resultarían más cercanas a la docencia y a la investigación jurídica mencionadas en el art. 19 de la Ley 53/1984 serían «la dirección de seminarios o el dictado de cursos o conferencias en centros oficiales destinados a la formación de funcionarios o profesorado, cuando no tengan carácter permanente o habitual ni supongan más de setenta y cinco horas al año».

En este sentido, se sugiere que, en aras de la seguridad jurídica, máxime si se tiene en cuenta lo dispuesto en los arts. 417.6 y 418.14 LOPJ en materia disciplinaria, se incluya en la reforma propuesta el límite de 75 horas en cómputo anual para el ejercicio de la docencia y la investigación jurídica exceptuado de la exigencia de licencia de compatibilidad.

En cuanto al último párrafo que pretende incluirse en el art. 389.5 LOPJ, esto es, el relativo a la preparación para el acceso a la función pública, se propone la necesidad de solicitar licencia de compatibilidad en todo caso y la publicación por el CGPJ del registro de jueces y magistrados que desarrollen dicha actividad.

Por lo que respecta a la preparación de acceso a la función pública, con carácter previo, ha de señalarse que dicha actividad no se encuentra entre las enumeradas en el art. 389 LOPJ, sino que aparece en el art. 344 del Reglamento de la carrera judicial con el siguiente tenor: «La preparación para el acceso a la función pública, que implicará en todo caso incompatibilidad para formar parte de órganos de selección de personal, sólo

se considerará actividad exceptuada del régimen de incompatibilidades cuando no suponga una dedicación superior a setenta y cinco horas anuales y no implique incumplimiento de la jornada de audiencia pública. Si la actividad a que se refiere este artículo requiriese una dedicación superior setenta y cinco horas será necesario solicitar la previa declaración de compatibilidad». No existe, por tanto, remisión en este punto a la Ley 53/1984.

La exigencia de licencia de compatibilidad, con independencia de las 75 horas anuales (de facto representan, aproximadamente, una hora y media semanal), debería relacionarse con la lógica incompatibilidad absoluta entre esta actividad y la posibilidad de formar parte de órganos de selección de personal, puesto que la única manera posible y eficaz de controlar el respeto a dicha incompatibilidad absoluta radica en la exigencia de la licencia de compatibilidad que se propone.

Asimismo, teniendo en cuenta que el régimen de incompatibilidades establecido en la LOPJ tiene como fundamento garantizar la imparcialidad de la función jurisdiccional, la medida proyectada se considera idónea para alcanzar tal fin y con ello fortalecer la independencia judicial.

Mayores interrogantes plantea la publicación por el CGPJ del registro de jueces y magistrados que desarrollen dicha actividad, toda vez que también hay miembros de la carrera fiscal que se dedican a la misma y en ese supuesto se plantea el interrogante de si han de incluirse en ese registro o en uno propio.

Al hilo de ello, ha de recordarse que en la carrera fiscal se ha establecido un régimen de incompatibilidades similar al analizado en este apartado respecto de la carrera judicial (véanse el art. 57.5 EOMF y los arts. 125, 126 y 127.5 del Reglamento del Ministerio Fiscal y que la LOPJ resulta de aplicación supletoria en este punto). Asimismo, este régimen de incompatibilidades regulado en la LOPJ, a excepción de las recogidas en el art. 395 LOPJ, resulta de aplicación a los letrados de la Administración de Justicia (art. 445.2 LOPJ).

Estas consideraciones dan cumplida cuenta de las razones por las que el Consejo Fiscal —en lógica coherencia con lo señalado a propósito del APLO por la que se modifica la

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, para la ampliación y fortalecimiento de las carreras judicial y fiscal— valora positivamente la modificación legislativa propuesta, toda vez que contribuye a reforzar la apariencia de imparcialidad de las y los fiscales.

No obstante, a fin de garantizar la deseable armonía del ordenamiento jurídico, se propone que la reforma del apartado 5 del art. 57 EOMF se aquilate a la del apartado 5 del art. 389 LOPJ en el sentido de incorporar la exigencia de que la actividad de preparación de acceso a la función pública se desarrolle fuera del horario de audiencia del órgano al que pertenezca el o la fiscal en cuestión, no pudiendo exceder la retribución a percibir del 30% de sus retribuciones en cómputo anual.

Apartado cuarenta y dos del artículo único ALEOMF (art. 58 EOMF)

La modificación propuesta del art. 58 EOMF sigue la línea marcada en el texto prelegislativo de suprimir competencias decisorias al Consejo Fiscal en aquellos supuestos atinentes a potestades regladas, que deben resultar ajenas a cuestiones corporativas y asociativas y en las que el control jurisdiccional se extiende sobre la totalidad de la actuación.

En consecuencia, la modificación propuesta se valora positivamente, sin perjuicio de reiterar el planteamiento referido al refrendo de la Junta de Fiscales de Sala en caso de desacuerdo entre el informe del Consejo Fiscal y lo resuelto por la FGE.

Apartado cuarenta y tres del artículo único ALEOMF (art. 59 bis EOMF)

En la misma línea descrita en el apartado anterior, el texto prelegislativo introduce un nuevo art. 59 bis EOMF con la siguiente redacción:

Las incompatibilidades y prohibiciones previstas en los artículos anteriores serán apreciadas por el Fiscal General del Estado, previo informe de la Inspección Fiscal y oído el Consejo Fiscal.

La competencia del Consejo Fiscal para apreciar las incompatibilidades, actualmente prevista en el art. 14.4 e) EOMF, es asumida directamente por el Fiscal General del Estado en virtud de la reforma propuesta. En todo caso, será precisa la audiencia al Consejo Fiscal e informe previo de la Inspección Fiscal.

En atención a los motivos señalados al abordar el análisis del proyectado art. 14 EOMF, se considera positiva la reforma propuesta en el presente apartado, si bien con idéntica salvedad en lo referente al necesario refrendo de la Junta de Fiscales de Sala.

Apartado cuarenta y cuatro del artículo único ALEOMF (art. 67 EOMF)

La modificación del art. 67 EOMF sigue la senda descrita en la exposición de motivos y el resto del articulado del ALEOMF de consolidar «la independencia de quien ostenta la jefatura superior del Ministerio Fiscal en aras de garantizar la imparcialidad de una institución llamada a dirigir la investigación criminal en armonía con los sistemas procesales de nuestro entorno cultural y geográfico más cercano», así como de adecuar «las importantes funciones del Consejo Fiscal a su naturaleza de órgano consultivo del Fiscal General del Estado en cuanto representativo de los miembros de la carrera fiscal».

Así las cosas, el apartado 3 del proyectado art. 67 EOMF suprime la competencia del Ministerio de Justicia para imponer la sanción de separación del servicio, que pasa a estar residenciada en la persona titular de la Fiscalía General del Estado, lo que debe acompañarse del necesario refrendo de la Junta de Fiscales de Sala desarrollada en anteriores apartados.

Por otro lado, se atribuye al Fiscal General del Estado la competencia para resolver los recursos interpuestos contra las resoluciones en materia disciplinaria dictadas por los fiscales jefes, en lugar de la situación actual en la que la competencia es ostentada por el Consejo Fiscal.

Finalmente, el texto prelegislativo señala que las resoluciones del Fiscal General del Estado agotan la vía administrativa y, de conformidad con la reforma introducida en el art. 12.1 b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, *reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*, en virtud de la Ley 16/2022, de 5 de septiembre, se atribuye a la Sala de lo

Contencioso-administrativo del Tribunal Supremo la competencia para conocer de los recursos interpuestos contra las resoluciones dictadas por el Fiscal General del Estado, también en materia disciplinaria.

Reiteramos el necesario refrendo que deberá recabar el FGE de la Junta de Fiscales de Sala en caso de desacuerdo con el informe del Consejo Fiscal.

Disposiciones transitoria, derogatoria y finales

El ALEOMF cierra con una disposición transitoria única que regula la situación del Fiscal General del Estado resultante tras la entrada en vigor de la ley, que se prevé para el 1 de enero de 2028.

También contiene una disposición derogatoria que establece una cláusula genérica de derogación de normas con rango de ley o inferiores que resulten contrarias a lo dispuesto en el ALEOMF.

A propósito de esta cláusula, si bien es usual su empleo y no se duda de la correcta técnica legislativa empleada en este punto, el Consejo Fiscal sugiere, a fin de evitar ulteriores dudas interpretativas y posibles lagunas legales, que se elabore una relación más exhaustiva de las concretas normas que, en su caso, se verán afectadas por la aprobación de la reforma estatutaria proyectada.

En relación con las disposiciones finales, la primera contempla el título competencial, las tres siguientes versan sobre la necesidad de un posterior desarrollo reglamentario, y la última disposición viene referida a la entrada en vigor de la norma.

A propósito de la entrada en vigor de la reforma, prevista para el 1 de enero de 2028, el Consejo Fiscal observa que dicha fecha solo resultará razonable para el caso de que coincida con la entrada en vigor de la proyectada Ley de Enjuiciamiento Criminal. Por ello, a fin de evitar ulteriores problemas, se sugiere que la entrada en vigor del ALEOMF se condicione de forma expresa a la de la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal.

5. Otras propuestas de reforma legislativa

5. Otras propuestas de reforma legislativa

A) Fortalecimiento de la autonomía del Ministerio Fiscal

El ALEOMF afirma que la reforma estatutaria proyectada se ajusta a las recomendaciones efectuadas por el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO).

Según se afirma en la exposición de motivos del ALEOMF, «se han observado las recomendaciones efectuadas por el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) en las distintas evaluaciones efectuadas al Reino de España a lo largo de los últimos años. Organismo que, en lo que se refiere al Ministerio Fiscal, ha hecho hincapié en la conveniencia de reconsiderar el método de selección y el mandato del Fiscal General del Estado, el establecimiento por ley de requisitos y procedimientos claros para incrementar la transparencia de las comunicaciones entre el Fiscal General del Estado y el Gobierno y, en definitiva, la necesidad de dotar de mayor autonomía al Ministerio Fiscal. Este objetivo constituye, sin duda, el eje nuclear de la presente reforma legislativa».

Sin embargo, pese a que resulta innegable que la reforma del EOMF proyectada por el prelegislador contribuye en muchos aspectos a reforzar la independencia externa e interna del Ministerio Fiscal, no es menos cierto que no se ofrece íntegro cumplimiento a las recomendaciones del GRECO.

El informe de GRECO sobre evaluación de España, de diciembre de 2013, aprobado en su 62.^a Reunión Plenaria (Cuarta Ronda de Evaluación: Prevención de la corrupción respecto de parlamentarios, jueces y fiscales), afirma:

130. En lo que se refiere a la autonomía económica, el presupuesto del MF es parte del presupuesto del Ministerio de Justicia (y parte del presupuesto de las Comunidades Autónomas a las que se han transferido competencias de la Administración judicial). El tema de la autonomía económica del Ministerio Fiscal es claramente un tema candente. A juicio del EEG, las disposiciones presupuestarias existentes para la Fiscalía no son plenamente satisfactorias. debería haber bien un presupuesto aparte para la Fiscalía o bien debería estar cubierto por

una partida separada si siguiera siendo parte del presupuesto del Ministerio de Justicia. En cualquiera de los casos, la Fiscalía debería saber cuánto dinero se destina al Ministerio Fiscal y debería poder elegir cómo gastar el dinero asignado a unos objetivos en particular, sujeto a los oportunos controles presupuestarios, incluyendo el capítulo de formación. El Centro de Estudios Jurídicos depende del Ministerio de Justicia. Su presupuesto y programas están establecidos por dicho Ministerio previa consulta del Ministerio Fiscal. El EEG considera que la formación de fiscales debería estar controlada principalmente por los mismos fiscales. Asimismo, según las disposiciones existentes, le corresponde al Ministerio de Justicia decidir las asignaciones de personal en las distintas fiscalías, incluyendo las que están especializadas en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, que recientemente ha tenido la asignación temporal de tres fiscales, dada la creciente carga de trabajo. La EEG considera que el Fiscal General debería poder administrar su propia oficina. No debería hacer falta obtener la aprobación del Ministerio para partidas detalladas de gastos, a condición que éstas estén dentro de la asignación global de fondos establecida por el presupuesto y estén sujetos a la correspondiente auditoría y controles contables. Actualmente, el Fiscal general depende financieramente tanto del Ministerio como de las comunidades. El EEG llama la atención de las autoridades hacia la Opinión no.7 (2012) del Consejo Consultivo de los Fiscales Europeos (CCFE) que subraya que la autonomía de la gestión representa una de las garantías de la independencia y eficiencia del Ministerio Fiscal. Estos servicios deben poder estimar sus necesidades, negociar su presupuesto y decidir cómo utilizar los fondos asignados”.

De ahí que el GRECO instase a las autoridades españolas a «explorar otras formas de proporcionar una mayor autonomía en la gestión de los medios necesarios para el funcionamiento del Ministerio Fiscal».

A propósito de esta recomendación, la segunda adenda al segundo informe de cumplimiento de España, publicado el 16 de abril de 2025, tras constatar que las autoridades españolas se encuentran trabajando en la reforma del EOMF, señala lo siguiente que ahora resulta de gran interés:

29. El GRECO observa que el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF) aún no se ha modificado. Cabe recordar que la reforma prevista abarcaría, entre otros, cambios específicos en cinco frentes: (i) autonomía presupuestaria; (ii) autonomía normativa; (iii) autonomía formativa; (iv) regulación transparente de las comunicaciones entre el Gobierno y el Fiscal General, y (v) duración del mandato del Fiscal General (para que no coincida con el Gobierno). Las cuestiones mencionadas corresponden, de hecho, a los diferentes componentes de la reco-

mendación ix y justifican la necesidad de mayores garantías para reforzar la independencia, la transparencia y la autonomía de la Fiscalía.

Pues bien, resulta notorio que la culminación de un auténtico estatus de independencia para el Ministerio Fiscal, que ofrezca, además, verdadero cumplimiento a las recomendaciones del GRECO, exige modificaciones añadidas a las que propone el ALEOMF. En especial, son tres las reivindicaciones históricas que permitirían desligar al Ministerio Fiscal del Poder Ejecutivo y, con ello, incrementar la confianza de la ciudadanía en nuestra institución: el otorgamiento de autonomía presupuestaria, reglamentaria y formativa.

En el marco de la autonomía presupuestaria, se asumen las propuestas de la Fiscal Jefa de la Unidad de Apoyo que se desarrollan en la parte final de este informe, por ser estas mas completas que las expuestas en el borrador inicial.

En materia formativa, el Consejo Fiscal ya ha mostrado *supra* su posición claramente contraria a la proyectada redacción del art. 13.3, párrafo segundo, EOMF. Pero, a mayor abundamiento, este Consejo se muestra favorable a lograr la autonomía formativa plena del Ministerio Fiscal, que englobe planificación, gestión y ejecución, como una de las ideas centrales que deben presidir el ALEOMF que se somete a nuestra consideración, y no solo atribuir a la Fiscalía General del Estado el diseño estratégico de los planes de formación inicial y continuada, en colaboración con el Centro de Estudios Jurídicos, reservando para el CEJ la no menos relevante labor de la organización y gestión de las diversas actividades formativas previamente conformadas desde nuestra institución. Se trata, sin duda, de una reivindicación largamente demandada desde el Ministerio Fiscal. Y es que el Ministerio Fiscal está altamente cualificado, a través de las unidades centrales de la Fiscalía General del Estado, para asumir la labor estratégica de planificación, gestión y ejecución de la formación de la carrera fiscal.

En definitiva, sin perjuicio de reconocer los notables aciertos del anteproyecto sometido a informe, el Consejo Fiscal propone enérgicamente que se aborde la aprobación de un nuevo EOMF que dote de auténtica autonomía al Ministerio Fiscal y aborde los problemas orgánicos que afectan a la institución en su día a día.

B) Modificación de la exposición de motivos

La exposición de motivos del ALEOMF afirma lo siguiente:

En el ámbito de la Unión Europea la investigación penal es una competencia que se ha extraído del ámbito del Poder Judicial y se ha atribuido al Ministerio Fiscal. Ese modelo es el que ha asumido el antedicho Reglamento, lo que obliga a adecuar definitivamente nuestro sistema procesal penal para mantener la debida coherencia normativa.

Sin embargo, lo cierto es que el Ministerio Fiscal, a pesar de no ejercer funciones estrictamente jurisdiccionales con arreglo al art. 117 CE, es un órgano de relevancia constitucional integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, tal y como refiere el art. 2 EOMF.

No en vano, desde una óptica funcional, los criterios de actuación de jueces y fiscales coinciden. La independencia del fiscal y, en especial, el estricto sometimiento de su actuación al principio de legalidad constituye presupuesto ineludible para la independencia real del Poder Judicial.

A la vista de lo anterior y a fin de no incurrir en contradicciones internas, se aconseja matizar la referida afirmación contenida en la exposición de motivos ALEOMF.

C) Eliminar desigualdades entre las fiscalías de las comunidades autónomas

Se propone modificar el párrafo primero del apartado 3 del art. 18 EOMF a fin de conjurar las desigualdades actualmente existentes entre las comunidades autónomas con competencias transferidas y las que forman parte del que se ha venido en denominar *territorio Ministerio*, en relación con las unidades de apoyo a los fiscales superiores de las comunidades autónomas.

A tal efecto, se propone la siguiente redacción del párrafo primero del apartado 3 del art. 18 EOMF:

3. Las Fiscalías de las Comunidades Autónomas y las Fiscalías Provinciales serán dirigidas por su Fiscal Jefe y estarán integradas por un Teniente Fiscal, los Fiscales Decanos neces-

arios para su correcto funcionamiento según el tamaño y el volumen de trabajo de las Fiscalías, y los demás Fiscales que determine la plantilla. En las Fiscalías de las Comunidades Autónomas podrán crearse unidades de apoyo al Fiscal Superior en las que podrán integrarse funcionarios de la Administración General del Estado o de la Comunidad Autónoma en el número que se determine en la plantilla, para labores de apoyo y asistencia en materias de estadística, informática, traducción de lenguas extranjeras, gestión de personal u otras que no sean de las que con arreglo a este Estatuto tengan encomendadas los Fiscales. Corresponde al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma informar al Ministerio de Justicia o al Gobierno de la Comunidad Autónoma con competencias en materia de Justicia de las necesidades de organización y funcionamiento de las Fiscalías de su ámbito territorial en materia de medios informáticos, nuevas tecnologías y demás medios materiales.

D) Reforzar la estructura y funcionamiento de las Fiscalías de Área

Dada la amplitud de funciones y extensión de las plantillas de las Fiscalías de Área, superando las plantillas de muchas Fiscalías Provinciales, extendiendo su competencia habitualmente a núcleos densamente poblados y/o con una criminalidad especialmente intensa, se estima precisa la introducción de la figura del Teniente Fiscal de la Fiscalía de Área que, sin perjuicio de las concretas funciones que se le asignen, pueda sustituir al Fiscal Jefe de Área siempre que sea necesario.

A tal efecto, se propone la siguiente redacción del párrafo primero del apartado 4 del art. 18 EOMF:

Cuatro. Cuando el volumen de asuntos, el número de órganos judiciales dentro de una provincia o la creación de una sección de la Audiencia Provincial en sede distinta de la capital de la misma lo aconsejen, el Fiscal General del Estado, oído el Consejo Fiscal y el Fiscal Superior de la respectiva Comunidad, podrá proponer al Ministro de Justicia la constitución de Fiscalías de Área, que serán dirigidas por un Fiscal Jefe y estarán integradas por un Teniente Fiscal y los demás Fiscales que determine la plantilla. Se creará una Fiscalía de Área en todas aquellas localidades en las que exista una Sección desplazada de la Audiencia Provincial, tomando su nombre del lugar de su sede. Las Fiscalías de Área asumirán el despacho de los asuntos correspondientes al ámbito territorial que prevea la norma que las establezca, que podrá comprender uno o varios partidos judiciales.

Y, concordantemente, procedería la modificación del art. 22.8 EOMF al resultar superflua la previsión de sustitución del Fiscal Jefe de Área en caso de ausencia, vacante o imposibilidad por el Decano más antiguo y subsidiariamente por el Fiscal Jefe, dado que la creación de un Teniente Fiscal permite estar al régimen ordinario de funciones previsto en el art. 22.6 en las Fiscalías donde exista, quedando el art. 22.8 EOMF:

Ocho. Los Fiscales Jefes de las Fiscalías de Área estarán jerárquicamente subordinados a los Fiscales Jefes de las Fiscalías Provinciales.

E) Aportaciones de fiscales de Sala asumidas por el Consejo Fiscal

El Consejo Fiscal, con carácter previo a la exposición de las aportaciones de los fiscales de Sala, interesa que la nomenclatura y terminología utilizada en el texto objeto de informe se adapte a la actual, en lo que se refiere a los nuevos órganos judiciales.

Aunque manifestada en este punto del informe pudiera parecer asistemática, el Consejo Fiscal valora de manera positiva todas las aportaciones de los fiscales de Sala, pero en orden a ceñirnos al contenido del informe destacamos las siguientes por ser asumidas unánimemente por el Consejo Fiscal:

Por la Fiscalía de la AN se plantea la inclusión de los siguientes tres apartados en el artículo tercero:

"16. Ejercitar acciones, comparecer y actuar como parte procesal, ya sea necesaria o voluntaria, en cualquier tipo de procedimiento y orden jurisdiccional, para la protección de los intereses de los consumidores y usuarios.

17. Ejercitar acciones, comparecer y actuar como parte procesal, ya sea necesaria o voluntaria, en cualquier tipo de procedimiento y orden jurisdiccional, en defensa de los valores e intereses constitucionales a los que se refiere el artículo 124.1 de la Constitución, así como desempeñar cualquier otra función atribuida por el ordenamiento jurídico".

Por la Unidad Apoyo: Se propone la creación del Teniente Fiscal de la Unidad, mediante la modificación del artículo 13 EOMF, en el sentido de indicar que *"la Unidad de Apoyo será dirigida por un Fiscal Jefe y estará integrada por un Teniente Fiscal y los fiscales que se determinen en la plantilla..."*

La justificación a esta propuesta deviene de que el Fiscal General del Estado dirige la Fiscalía General del Estado, integrada por la Inspección, la Secretaría Técnica, la Unidad de Apoyo, y por los Fiscales de Sala que se determinen en plantilla.

Las tres unidades, Inspección, Secretaría Técnica y Unidad de Apoyo, son unidades con competencias de carácter general para todo el Ministerio Fiscal y constituyen el núcleo de soporte al Fiscal General del Estado para la dirección del Ministerio Fiscal.

La Unidad de Apoyo, creada en virtud de la reforma del EOMF operada por la Ley 24/2007 de 9 de octubre, ha ido aumentando sus competencias desde su creación y su plantilla deberá aumentar para el desarrollo de la autonomía organizativa. Por ello, se considera que las tres unidades indicadas deben tener una misma definición de su configuración en el artículo 13 del EOMF.

En la redacción del Anteproyecto no se unifica dicha configuración. Así, como ya ha sido expresado, se mantiene sin expresar en el citado artículo 13 que la Inspección Fiscal está integrada también por un Teniente Fiscal, como sí se dice para la Secretaría Técnica. Es preciso acudir al artículo 36 del EOMF para conocer que, en efecto, en la Inspección Fiscal existe en su configuración el Teniente Fiscal Inspector.

Sin embargo, no se introduce esta figura en la Unidad de Apoyo, siendo imprescindible que exista un Teniente Fiscal en dicha Unidad que tenga las funciones que se atribuyen a los Tenientes Fiscales conforme al artículo 22.6 EOMF. La complejidad de la dirección y organización Ministerio Fiscal desde la Fiscalía General del Estado hace preciso que se introduzca el Teniente Fiscal en la Unidad de Apoyo, necesidad que ya es notoria y que deberá ser cubierta ante la potenciación del Ministerio Fiscal que asumirá la investigación de los procedimientos penales.

La inexistencia de un Teniente en la Unidad de Apoyo impide el régimen ordinario de sustitución de la persona titular de la Unidad para el ejercicio de sus competencias, entre otras, aquellas que le atribuye la Orden PJC/1062/2024, de 3 de octubre, sobre delegación de competencias y fijación de límites para la administración de determinados créditos para gastos.

Por otro lado, se considera que la redacción que se propone contribuye a una mayor claridad al uniformar la composición de las tres unidades de la Fiscalía General del Estado.

Se propone, también, una modificación en torno a la Unidad de apoyo al Fiscal Superior de Fiscalía de Comunidad Autónoma.

El art. 18-3, párrafo primero del vigente EOMF dice:

“Tres. Las Fiscalías de las Comunidades Autónomas y las Fiscalías Provinciales serán dirigidas por su Fiscal Jefe y estarán integradas por un Teniente Fiscal, los Fiscales Decanos necesarios para su correcto funcionamiento según el tamaño y el volumen de trabajo de las Fiscalías, y los demás Fiscales que determine la plantilla. En las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Justicia, podrán crearse unidades de apoyo al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma, en las que podrán integrarse funcionarios de la Comunidad Autónoma en el número que se determine en la plantilla, para labores de apoyo y asistencia en materias de estadística, informática, traducción de lenguas extranjeras, gestión de personal u otras que no sean de las que con arreglo a este Estatuto tengan encomendadas los Fiscales. Corresponde al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma informar al Gobierno de la Comunidad Autónoma de las necesidades de organización y funcionamiento de las Fiscalías de su ámbito territorial en materia de medios informáticos, nuevas tecnologías y demás medios materiales.”

Se propone, por tanto, una modificación del precepto en el sentido siguiente:

Artículo 18 “Tres. Las Fiscalías de las Comunidades Autónomas y las Fiscalías Provinciales serán dirigidas por su Fiscal Jefe y estarán integradas por un Teniente Fiscal, los Fiscales Decanos necesarios para su correcto funcionamiento según el tamaño y el volumen de trabajo de las Fiscalías, y los demás Fiscales que determine la plantilla. En las Fiscalías de Comunidades Autónomas, podrán crearse unidades de apoyo al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma, en las que podrán integrarse funcionarios de la Administración General del Estado o de la Comunidad Autónoma en el número que se determine en la plantilla, para labores de apoyo y asistencia en materias de estadística, informática, traducción de lenguas extranje-

ras, gestión de personal u otras que no sean de las que con arreglo a este Estatuto tengan encomendadas los Fiscales. Corresponde al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma informar al Ministerio de Justicia o al Gobierno de la Comunidad Autónoma con competencias en materia de Justicia de las necesidades de organización y funcionamiento de las Fiscalías de su ámbito territorial en materia de medios informáticos, nuevas tecnologías y demás medios materiales.”

Se considera que los Fiscales Superiores de Comunidades Autónomas deben tener la posibilidad de contar con una unidad de apoyo, con independencia de si la Fiscalía radica en una comunidad de las denominadas “territorio Ministerio”, esto es aquellas cuya administración prestacional es el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes o en una comunidad autónoma con competencias transferidas.

No es deseable una configuración desigual de las Fiscalías de Comunidades Autónomas, creándose una diferencia sin justificación entre aquellas que están ubicadas en comunidades autónomas con competencias transferidas que sí pueden contar en la actualidad con una unidad de apoyo, frente a las Fiscalías de Comunidad que radican en el territorio del Ministerio de Justicia que no pueden contar con esos necesarios perfiles. Las necesidades son las mismas y por tanto el diseño organizativo debe ser igual. Ello también refuerza la autonomía del Ministerio Fiscal en consonancia con las motivaciones expuestas en la Exposición de motivos del Anteproyecto.

La experiencia de estos años de vigencia de la reforma del EOMF desde el 2007 así lo ha puesto de relieve. En coherencia con ello, el Ministerio de Justicia suscribió convenios con la Fiscalía General del Estado en virtud de los cuales se celebraron comisiones mixtas en sede el Ministerio con asistencia del Fiscal Superior correspondiente y de la Unidad de Apoyo de Fiscalía General del Estado. Estas reuniones fueron valoradas muy positivamente por los Fiscales Superiores de las comunidades autónomas en las que el Ministerio de Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes tiene legalmente encomendada la dotación de medios personales y materiales. El Anteproyecto que se analiza es una oportunidad para introducir esta modificación que redundará en una mejor e igualitaria organización y que será valorada muy positivamente por las fiscalías concernidas. Ello reforzará la autonomía organizativa del Ministerio Fiscal.

La Unidad de Apoyo, en consonancia y coincidencia con el Consejo Fiscal aborda el tema de la Autonomía presupuestaria.

Se propone la introducción de un apartado primero en el artículo 71 EOMF:

Artículo 71

Primero. “La Fiscalía General del Estado estará dotada de una relación propia de puestos de trabajo de personal de la Administración de Justicia y de la Administración General del Estado, bajo la dependencia orgánica y funcional del Fiscal General del Estado.

Segundo. Habrá en los órganos fiscales el personal técnico y auxiliar necesario para atender al servicio, que dependerá de los Fiscales Jefes respectivos sin perjuicio de la competencia que corresponda a otros órganos en la esfera que les sea propia”.

La justificación de esta propuesta viene motivada al entender que pese a que el Ministerio Fiscal se integra con autonomía funcional dentro del poder judicial, sin embargo, en la práctica a efectos organizativos, carece de medios propios de gestión, siendo el poder ejecutivo, a través del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, quien da soporte administrativo para que pueda cumplir sus funciones. A diferencia del resto de órganos constitucionales o de relevancia constitucional, el Ministerio Fiscal y su órgano de dirección, la Fiscalía General del Estado, carecen de autonomía organizativa en el diseño y gestión de sus recursos humanos y materiales en clara contradicción con el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos, que en su informe «Sobre la gestión de los medios del ministerio público» adoptado en su séptima sesión plenaria en el año 2012 dice: «(...) la autonomía en la gestión representa una de las garantías de su independencia y eficiencia (...) [siendo] (...) indispensable contar con profesionales en la gestión y elaborar principios comunes en materia de gestión de los medios, especialmente financieros».

Contempla también el citado informe que, en el ámbito de un Ministerio Público, además de las funciones jurisdiccionales que realizan los propios fiscales, estos deben contar con una oficina en la que se integren profesionales que sean expertos en campos específicos y personal administrativo cualificado para la gestión económica, humana, informática y material, así como personal experto en control y auditoría para la gestión diligente de los fondos públicos que se le atribuyan a estos efectos, siendo, en fin, ésta la finalidad del presente documento.

En este sentido se ha pronunciado el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) en sus Memorias anuales.

No puede predicarse la autonomía del Ministerio Fiscal con la pervivencia de una organización de funcionarios de la Fiscalía General del Estado obsoleta. En la actualidad no existe una relación de puestos de trabajo y los funcionarios de la Administración General del Estado (AGE) dependen en este momento del Ministerio de Presidencia, Justicia, y Relaciones con las Cortes, en concreto de la Dirección General de Servicio Público de Justicia.

Es preciso resaltar que, tanto el Fiscal General del Estado como las distintas unidades que integran la Fiscalía General, impulsan y desarrollan numerosos proyectos de colaboración con instituciones de naturaleza pública y privada tanto a nivel nacional como internacional. Asimismo, desde la propia Fiscalía General del Estado se promueve el desarrollo profesional de la carrera fiscal, como complemento a la formación realizada por el Centro de Estudios Jurídicos y se organizan jornadas formativas, juntas de fiscales de sala, de fiscales superiores especialistas, de fiscales jefes provinciales y de jefes de área.

Todo lo anterior se realiza por un número reducido de empleados públicos sin formación administrativo-pública, ya que estos pertenecen a la Administración de Justicia, un exiguo número de funcionarios pertenecientes a la Administración General del Estado (AGE, en adelante) con una estructura limitada y con pocos niveles, especialmente superiores e intermedios, siendo inexistente un cuerpo de técnicos especialistas en materias tales como la informática, la intervención o la estadística.

Resulta por tanto imprescindible el rediseño y la creación de una relación puestos de trabajo en la Fiscalía General del Estado que configure una oficina moderna que se ajuste a una estructura de servicio central, dotado de personal heterogéneo, formado específicamente en funciones de naturaleza técnico-administrativa, capacitada y motivada para la realización de estas actividades.

En definitiva, la autonomía del Ministerio Fiscal, principio inspirador del Anteproyecto, requiere que la Fiscalía General del Estado tenga una relación de puestos de trabajo propia,

que no dependa del poder ejecutivo. Esta propuesta es una concreción clara de la autonomía de la Fiscalía General del Estado expresada en las recomendaciones del GRECO.

En este sentido, se propone la modificación del artículo 72.3 y .4 EOMF con la siguiente redacción:

Artículo 72.

“Tres. La Fiscalía General del Estado contará con un presupuesto propio en los Presupuestos Generales del Estado, que gestionará de forma autónoma, para el ejercicio de sus funciones y mediante órganos propios.

Cuatro. Los presupuestos de las Comunidades Autónomas que hayan asumido competencias en materia de Administración de Justicia contemplarán, dentro de la Sección que corresponda, y previa ponderación de las necesidades funcionales del Ministerio Fiscal propuestas por el Fiscal General del Estado, previa audiencia, en su caso, a las Comunidades Autónomas con competencias en la materia, las correspondientes partidas presupuestarias adecuadamente singularizadas para atender a aquéllas”.

El Anteproyecto no recoge una de las principales y recurrentes recomendaciones del GRECO al no regular la autonomía presupuestaria de la Fiscalía General del Estado, fundamental para dotar de una real autonomía al Ministerio Fiscal.

La singularidad presupuestaria, concepto difuso y por tanto de incierta ejecución, ha supuesto en la práctica una merma en la capacidad de desarrollar las funciones del Ministerio Fiscal, dirigido por el Fiscal General del Estado. Desde la Fiscalía General del Estado se ha venido recordando la necesidad de una dotación presupuestaria propia como requisito para el funcionamiento de una institución de carácter constitucional como es el Ministerio Fiscal.

En este sentido hay que recordar que el Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional, cuya regulación se encuentra dentro del Título VI de la Constitución Española, relativo al Poder Judicial, en concreto en el artículo 124. El artículo 2 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, aprobado por la Ley 50/1981, de 30 de diciembre (en adelante EOMF), lo configura como un órgano de relevancia constitucional con personalidad jurí-

dica propia, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, que ejerce su misión por medio de órganos propios.

La autonomía presupuestaria supone la elaboración y ejecución de un presupuesto propio y es un concepto diferente al de singularización presupuestaria, que es el que contempla el actual EOMF. Los órganos constitucionales o de relevancia constitucional en nuestro país cuentan, en este momento, con una sección independiente en los Presupuestos Generales del Estado. No existe motivo alguno para que no se dote al Ministerio Fiscal de una autonomía presupuestaria, que puede tener un diseño en la Ley de los Presupuestos Generales del Estado similar al que existe para la Jefatura del Estado.

Esta propuesta de autonomía presupuestaria requerirá de la creación de un programa específico de Fiscalía General del Estado, incluido en la sección presupuestaria del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes. El capítulo I de este programa correspondería al personal de la plantilla AGE que dé soporte al Fiscal General del Estado; un capítulo II, relativo a los gastos corrientes y un reducido capítulo VI, que permita pequeñas mejoras de bienes muebles e inmuebles, tecnología y modernización. La modificación en la Ley de Presupuestos Generales es sencilla y no precisa de una excesiva dotación presupuestaria. Sin embargo, el efecto en la autonomía del ejercicio de las funciones del Fiscal General del Estado será muy relevante y está en sintonía con los principios que inspiran el Anteproyecto.

En este sentido en el informe de la IV Evaluación sobre España, aprobado por el GRECO en su 62ª Reunión Plenaria, en Estrasburgo, de 2 a 6 de diciembre de 2013” ya se expresa con claridad:

“130. En lo que se refiere a la autonomía económica, el presupuesto del MF es parte del presupuesto del Ministerio de Justicia (y parte del presupuesto de los de las Comunidades Autónomas a las que se han transferido competencias de la Administración judicial). El tema de la autonomía económica del Ministerio Fiscal es claramente un tema candente.

A juicio del EEG, las disposiciones presupuestarias existentes para la Fiscalía no son plenamente satisfactorias. Debería haber bien un presupuesto aparte para la Fiscalía o bien debería estar cubierto por una partida separada si siguiera siendo parte del presupuesto

del Ministerio de Justicia. En cualquiera de los casos, la Fiscalía debería saber cuánto dinero se destina al Ministerio Fiscal y debería poder elegir cómo gastar el dinero asignado a unos objetivos en particular, sujeto a los oportunos controles presupuestarios, incluyendo el capítulo de formación. El Centro de Estudios Jurídicos depende del Ministerio de Justicia. Su presupuesto y programas están establecidos por dicho Ministerio previa consulta del Ministerio Fiscal. El EEG considera que la formación de fiscales debería estar controlada principalmente por los mismos fiscales. Asimismo, según las disposiciones existentes, le corresponde al Ministerio de Justicia decidir las asignaciones de personal en las distintas fiscalías, incluyendo las que están especializadas en la lucha contra la corrupción y el crimen organizado, que recientemente ha tenido la asignación temporal de tres fiscales, dada la creciente carga de trabajo. La EEG considera que el Fiscal General debería poder administrar su propia oficina. No debería hacer falta obtener la aprobación del Ministerio para partidas detalladas de gastos, a condición de que éstas estén dentro de la asignación global de fondos establecida por el presupuesto y estén sujetos a la correspondiente auditoría y controles contables. Actualmente, el Fiscal General depende financieramente tanto del Ministerio como de las comunidades. El EEG llama la atención de las autoridades hacia la Opinión no.7(2012) del Consejo Consultivo de los Fiscales Europeos (CCFE) que subraya que la autonomía de gestión representa una de las garantías de la independencia y eficiencia del Ministerio Fiscal. Estos servicios deben poder estimar sus necesidades, negociar su presupuesto y decidir cómo utilizar los fondos asignados. Este es un campo que merece un seguimiento ulterior por parte de las autoridades.

131.A la luz de las consideraciones anteriores, el EEG considera que podrían hacerse esfuerzos adicionales para asegurarse aún más de que la Fiscalía sea, y parezca, imparcial, objetiva y libre de cualquier influencia o interferencia de cualquier fuente externa, así como para mejorar su autonomía funcional. Por 44 tanto, el GRECO recomienda (i) revisar el método de selección y la duración del mandato del Fiscal General; (ii) establecer claramente los requisitos y procedimientos en la ley para aumentar la transparencia de la comunicación entre el Fiscal General y el Gobierno; (iii) explorar otras formas de proporcionar una mayor autonomía en la gestión de los medios del Ministerio Fiscal.”

También en mayo de 2017, Transparencia Internacional recomendó doce medidas para reforzar el estado de Derecho en España, entre las cuales destaca la de acabar con la de-

pendencia financiera de la Fiscalía respecto al poder ejecutivo, que dificulta su necesaria independencia y transparencia.

Por la Fiscalía Togada se propone que el régimen del fiscal de sala jefe togado se asimile al resto de los fiscales de sala.

Por el Delegado de Protección de Datos se propone la siguiente modificación que es asumida también de manera unánime por el Consejo:

Se modifica el apartado cuatro del artículo veinte, que queda redactado como sigue:

“Cuatro. En la Fiscalía General del Estado existirá la Unidad de Protección de Datos que, respecto del tratamiento de datos con fines jurisdiccionales realizado por el Ministerio Fiscal, ejercerá con plena independencia y neutralidad las competencias y facultades que corresponden a la autoridad de control de conformidad con lo establecido en la normativa de protección de datos y en la Ley Orgánica del Poder Judicial.

La Unidad de Protección de Datos, para el independiente y adecuado desempeño de sus funciones, estará dirigida por un/una Fiscal de Sala y deberá tener garantizada la dotación de todos los recursos materiales y personales necesarios. Su composición, organización y funcionamiento será regulada reglamentariamente.

La persona responsable de la Unidad de Protección de Datos, que habrá de tener conocimientos y experiencia acreditados en materia de protección de datos, asumirá el puesto de Delegado de Protección de Datos del Ministerio Fiscal en relación con el tratamiento de datos con fines no jurisdiccionales una vez sea designado como tal por el/la Fiscal General del Estado”.

Se modifica el apartado cinco del artículo cuarenta y uno, con la siguiente redacción:

“Cinco. El/la Fiscal responsable de la Unidad de Protección de Datos será nombrado por un periodo de cinco años renovable por un nuevo periodo de idéntica duración y ejercerá durante ese tiempo, exclusivamente, las funciones derivadas del cargo en los términos contemplados en el apartado cuatro del artículo veinte del presente Estatuto. Únicamente podrá ser cesado por el transcurso del plazo de nombramiento y por renuncia aceptada por el o la Fiscal General del Estado, o removido, de apreciarse incapacidad o incumpli-

miento grave en el ejercicio de sus funciones, por el Gobierno a propuesta del Fiscal General del Estado que deberá oír previamente al Consejo Fiscal y al interesado. El cese como responsable de la Unidad de Protección de Datos conllevará, a su vez, su cese como Delegado de Protección de Datos.

Una vez cesado o relevado quedará adscrito a la Fiscalía del Tribunal Supremo o a cualquiera de las fiscalías cuyo jefe pertenezca a la primera categoría, conservando en todo caso la categoría”.

Por último, debe incidirse en la necesidad de elaborar un nuevo estatuto orgánico que, de forma integral y armónica, aborde cuestiones tan trascendentales para la garantía de independencia externa del Ministerio Fiscal como su autonomía presupuestaria, complete la identificación de los órganos que integran la Fiscalía General del Estado, las Fiscalías Especiales y los Fiscales de Sala Especialistas, con sus respectivas funciones y competencias, desarrolle las relaciones entre Fiscalías y con los diferentes poderes públicos o, incluso, actualice y modernice la terminología y sistemática normativa.

Fdo.- Santiago Mena Cerdá

Fdo.- Yolanda Ortiz Mallo

Voto particular AF:

En el art. 14 (páginas 57 a 65) y en relación a la limitación a cinco candidatos por candidatura, los Vocales de la AF plantean voto particular:

B) Más allá de las funciones, se introduce un párrafo tercero del apartado 1 del art. 14 EOMF indicando que «La elección de los vocales del Consejo Fiscal se llevará a cabo por los miembros de la carrera fiscal en activo, mediante voto personal, igual, directo y secreto, sin que cada candidatura pueda proponer más de cinco candidatos».

La limitación a un máximo de cinco candidatos por candidatura, siendo nueve los vocales electivos y tres los vocales natos, supone una limitación completamente injustificada y una distorsión del carácter representativo del órgano que lleva a que la candidatura más votada no pueda nunca alcanzar siquiera la mitad de las plazas. Y, tratándose de un órgano que funciona en régimen de mayoría simple a la hora de adoptar acuerdos (art. 14.4 EOMF), se desvirtúa absolutamente la naturaleza representativa del órgano cuando se alteran las reglas de composición impidiendo que quien pudiera recibir más apoyos pueda siquiera presentarse, generando la evidente sobrerrepresentación de la minoría de suerte que la composición del órgano y el sentido de sus acuerdos nunca se ajustará a la carrera fiscal que se pretende representar.

Esto, a su vez, generará ad intra la desmotivación y desinterés de los fiscales en un proceso participativo de selección de candidatos, dado que sus preferencias devienen irrelevantes y su participación no tendrá el adecuado reflejo proporcional en la composición y funcionamiento ordinario del órgano. Y esto es un riesgo tanto para quienes apoyarían a candidaturas mayoritarias como para las candidaturas minoritarias, dado que los fiscales sabrán que, con independencia de su voto, el reparto se encuentra casi completamente hecho antes de las elecciones, con muy poca variación posible y con nula relevancia, dado que, en definitiva, todas las candidaturas, sea cual sea el resultado electoral, pasan a ser minoritarias. Ad extra, esta gravísima distorsión entre la voluntad de los representados y la composición del órgano representante implica un déficit democrático que puede poner en cuestión la propia utilidad del órgano, que se alejaría del órgano democrático, representativo y notablemente ajustado a los estándares europeos que hoy es.



Eva M. Más Curia



Roberto Valverde Megías