

## 2.4 La proyección externa de la fiscalía. Comunicación y actividad institucional. Especial referencia a la formación

Se examinarán en este apartado, aspectos que tienen que ver con la acción de esta Fiscalía y su presencia institucional.

La imprescindible labor de *recomposición intelectual* que exige la efectiva integración en este singular órgano no se trae a colación en estas páginas en busca del reconocimiento del mérito inherente al esfuerzo que desarrolla, sino, al contrario, con la voluntad de exponer el contenido y el fruto de su trabajo, para que, pueda ser asimilado e integrado con eficacia en la *defensa de la legalidad* y la *unidad de actuación* del Ministerio Fiscal. En este sentido, la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional no es un órgano más del Ministerio Público que desempeña sus funciones descritas en el artículo 124 CE ante una determinada jurisdicción. Esta Fiscalía realiza una labor *esencialmente* diferente, y de ahí que su capacidad de trasladar y transferir su modo de razonar ante los conflictos en los que interviene y de compartir sus conocimientos –indudablemente *especializados*– deba ser objeto de especial tratamiento. En términos prácticos, se trata de que la aportación de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional no solo tenga por destinatario al propio Tribunal, sino que también se aproveche para fortalecer el *sesgo constitucional* en la aplicación de las leyes a la que cotidianamente contribuyen todas las fiscalías. Ese efecto de *capilaridad* constitucional, o, si se prefiere, de *constitucionalización* de la actuación del Ministerio Fiscal en todos sus niveles y campos de intervención depende sustancialmente de la capacidad de comunicación de esta Fiscalía con el resto de la institución.

### 2.4.1 LA RELACIÓN CON LOS JUSTICIABLES Y LOS PROFESIONALES QUE LES ASISTEN

Conviene tener en cuenta que nuestra actuación en el recurso de amparo –y de forma aún mucho más remota en las cuestiones de inconstitucionalidad, donde el ciudadano aparece en la retaguardia del proceso del que trae causa su planteamiento– se configura en la práctica totalidad de los casos a partir de una iniciativa ajena, en la que la posición jurídica de los particulares ha sido ya fijada a lo largo de un extenso proceso y en la propia demanda de amparo, y la labor dictaminadora del fiscal no se percibe como potencialmente *determinante* de la acción del Tribunal.

Sí existe, no obstante, un territorio en el que esta Fiscalía cobra mayor protagonismo procesal, hasta el punto de que su decisión y su

acción resultan absolutamente determinantes para la viabilidad de la pretensión del justiciable: la legitimación exclusiva para interponer recurso de súplica contra las providencias de inadmisión del recurso de amparo (art. 50 LOTC). Es este el terreno en el que, con más frecuencia, el ciudadano que ha visto inadmitida su pretensión decida a ponerse en contacto directo con nosotros. La gestión de ese contacto requiere, sin embargo, algunas puntualizaciones.

La primera es que, por las razones que ya se han proporcionado anteriormente, la posibilidad de que el/la fiscal pueda dar respuesta satisfactoria a las pretensiones del decepcionado destinatario de una providencia de inadmisión sea relativamente remota. Quizá también esa sea una de las causas de que los casos en los que los afectados instan a la Fiscalía a recurrir en súplica sea, en realidad, relativamente pequeña. La segunda peculiaridad que ha de tenerse en cuenta es que la providencia de inadmisión es, por definición, inmotivada, limitándose a señalar el supuesto legal en el que encaja la decisión de inadmitir, generalmente a través de una fórmula estandarizada, y que, además, los motivos de inadmisión comprenden y se apoyan en razones de índole técnico-jurídica cuya aprehensión no es frecuentemente fácil para el ciudadano afectado. Un último dato no desdeñable es que el plazo para recurrir una providencia de inadmisión es de tres días.

Estas circunstancias condicionan seriamente el cauce y el contenido de la relación del/la fiscal con los peticionarios. Al final, en la gran mayoría de los casos la labor que termina desempeñando la Fiscalía no es la de interponer el deseado recurso, sino más bien la de explicar al solicitante qué significa exactamente la providencia que le ha sido notificada y por qué no es posible impugnarla.

En este tipo de comunicación, por razones de eficacia y de responsabilidad, no son abordadas en forma verbal sino que se invita a peticionario a que formule por escrito, preferiblemente vía correo electrónico, su concreta pretensión, y se le da respuesta formal por el mismo medio escrito. Todas las peticiones, sin excepción, son objeto de respuesta, personal y motivada.

Más allá de esa fuente primaria de acceso del justiciable a esta Fiscalía, y a gran distancia numérica, se registran esporádicamente pretensiones dirigidas a la interposición del recurso de amparo, que es el otro ámbito de legitimación activa que nos corresponde. En ese terreno la respuesta también suele ser difícil porque las solicitudes suelen emanar de situaciones inasumibles por definición: recurrentes que ya han fracasado en su intento de acceder al amparo por sí mismos, clientes disconformes con la actuación de sus abogados, o ciudadanos obviamente mal informados que consideran que la legitimación

constitucional del Ministerio Fiscal para interponer recurso de amparo constituye una especie de prestación pública accesible con carácter subsidiario o alternativo a la propia iniciativa privada. En estos casos la tarea consiste en explicar que la iniciativa de amparo del Ministerio Fiscal ha de reservarse para aquellos supuestos en que el interés general o la dimensión social del problema –el desvalimiento o la especial vulnerabilidad de los afectados, o la falta de una legitimación precisa– justifica la intervención del Ministerio Público.

Resulta en cambio mucho más satisfactoria, y cabría concluir que más útil, la interacción con los abogados de oficio, principalmente a través de la Comisión Central de Asistencia Jurídica Gratuita. Se quiere dejar constancia de la buena acogida que tuvo la iniciativa de esta Fiscalía en el ejercicio anterior, cuando intentamos introducir algunos criterios de reforzamiento de la defensa efectiva de quienes pretenden acceder al amparo. Ese contacto, iniciado con una visita a la Fiscalía del entonces Decano del Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid, fructificó en la participación del fiscal jefe en dos actividades de formación *on line* organizadas en el seno del plan de formación del propio Colegio, la primera el 17 de enero, bajo el título «*Problemática procesal y de fondo del recurso de amparo*», y la segunda, el 3 de junio, dedicada específicamente al «*Incidente de insostenibilidad*».

Precisamente con ocasión de la implantación del nuevo sistema de despacho de dichos incidentes se celebró también una reunión en la sede de la Fiscalía el día 22 de octubre, a la que asistieron la Secretaria General de la Comisión Central de Asistencia Jurídica Gratuita, que es la Gerente de Órganos Centrales de la Administración de Justicia, y los responsables del Turno de Oficio del Colegio de Abogados, cuya colaboración y excelente disposición ha de subrayarse en estas páginas.

#### 2.4.2 LA RELACIÓN CON LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

Como dice la Instrucción 3/2005, de 7 de abril, de la Fiscalía General del Estado, sobre las relaciones del Ministerio Fiscal con los medios de comunicación, «*[s]iendo una realidad innegable que la sociedad actual demanda noticias sobre la actualidad judicial y que el ciudadano tiene derecho a conocer lo sustancial de los procesos que afectan al interés general, deben implantarse unos canales fluidos de información entre las instancias oficiales y los medios de comunicación (...). El Ministerio Fiscal debe articular unas relaciones con la prensa conforme a cánones de transparencia y claridad,*

*posibilitando el acceso de los medios de comunicación –con las reservas y garantías necesarias– a los datos nucleares de los procesos penales en los que concurra interés informativo. La propia definición funcional del Fiscal acuñada por nuestra Constitución como defensor de los derechos de los ciudadanos le imbrica en esa obligación prescricional de proporcionar información sobre los procesos en curso para satisfacer el derecho de los ciudadanos a recibir información veraz».*

Resulta obvio que la referencia a los procesos «*penales*» no circunscribe el propósito de favorecimiento de la comunicación entre la Fiscalía y la sociedad a través de los medios a ese exclusivo ámbito de la justicia criminal. Es innegable, a estos efectos, que la naturaleza de los asuntos que aborda esta Fiscalía ante el Tribunal Constitucional atraen con frecuencia la atención de la opinión pública, y suscitan el interés de los diferentes medios informativos.

Esta Fiscalía está por principio abierta a todos los medios de comunicación, sin distinción alguna. El contacto se gestiona por regla general a través del fiscal jefe, sea directamente o a través del gabinete de prensa de la Fiscalía General del Estado.

No es infrecuente que los periodistas especializados en información judicial se interesen por asuntos en los que interviene la Fiscalía o formulen consultas o soliciten el punto de vista del fiscal respecto de cuestiones que se plantean en relación con la propia actividad del Tribunal Constitucional. Estos contactos son fluidos y se desarrollan con normalidad, siempre dentro de los estrictos límites que impone el deber de reserva del Ministerio Fiscal y el absoluto respeto, por razones institucionales y de *cortesía procesal*, tanto a la actividad del Tribunal como a las posiciones de las partes en los procedimientos. Esto quiere decir que, siguiendo *mutatis mutandis* los criterios de la Instrucción repetidamente citada, esta Fiscalía nunca facilita a los medios de comunicación sus escritos procesales hasta que no hayan sido presentados en el registro del Tribunal, constanding, además –cuando procede– su traslado a las demás partes, y desde luego no suministra escritos o documentos del propio Tribunal o de otros intervinientes en los procedimientos.

Las actuaciones de la Fiscalía –siempre y cuando reúnan las condiciones expuestas de haber producido ya su efecto procesal, o se trate de datos o informaciones extraprocesales que no tengan carácter reservado– se facilitan (debidamente anonimizadas en todos los supuestos en que procede) a los medios que las solicitan, atendiendo en su caso las peticiones de aclaración o facilitando las explicaciones que puedan ayudar a su comprensión, contextualización y valoración.

En los casos en que es previsible que, por su relevante interés público y por la actualidad informativa del asunto, se va a producir una demanda generalizada o abundante que, entre otros efectos, puede desbordar la capacidad de atención individualizada de este órgano, se remite la información o documentación de que se trate al citado gabinete de prensa de la Fiscalía General del Estado, con la finalidad de que gestione como lo estime pertinente dicha información y su correspondiente facilitación a los medios. Esta comunicación al gabinete de prensa se produce, naturalmente, sin perjuicio del deber de dación de cuenta al Fiscal General del Estado, del que se tratará más adelante.

#### 2.4.3 LA RELACIÓN INSTITUCIONAL CON EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Ya se ha adelantado la excelente relación a todos los niveles que une a ambas instituciones. La implicación decidida del Tribunal en la dotación de medios y en la facilitación del acceso a sus servicios de la Fiscalía es la mejor prueba de esa sintonía.

De este lado, la reafirmación de ese espíritu de aproximación se traduce en la plena disponibilidad del Ministerio Fiscal para todas aquellas cuestiones que, estando en su mano, puedan facilitar o mejorar la actividad del Tribunal o colaborar a su mejor funcionamiento. No perdemos de vista que nuestras respectivas capacidades en todas las dimensiones (personal, medios, posición institucional) son muy desiguales, pero eso no impide hacer lo posible.

El contacto es, en consecuencia, permanente y fluido. Nuestro esfuerzo se centra en facilitar al Tribunal un mayor contacto con los y las fiscales y con nuestro trabajo.

En un plano más formal, la Fiscalía cuida especialmente la presencia en todos aquellos actos a los que es convocada, en los que, su posición institucional del Fiscal se ha visto sustancialmente reforzada. La asistencia fue casi completa, por ejemplo, en los actos de toma de posesión de nuevos magistrados. También se realiza la presentación personal de la Memoria de la Fiscalía, primero al presidente, y luego a cada uno de los magistrados y magistradas. Igualmente, la noticia de la incorporación o cese de cualquier fiscal se comunica formalmente a la presidencia del Tribunal, y se acompaña además de una visita personal al presidente para materializar la presentación o la despedida.

Por otra parte, periódicamente el fiscal jefe que suscribe procura reunirse con el presidente del Tribunal, así como con el secretario

general, para intercambiar impresiones o tratar los asuntos de interés para ambas partes.

Lo importante, en todo caso, es que todos los niveles en los que el Tribunal interacciona con este órgano, desde los magistrados hasta el personal de las oficinas de justicia, tenga clara la accesibilidad y la disponibilidad del Ministerio Fiscal en el marco de sus funciones.

#### 2.4.4 RELACIÓN CON OTROS ÓRGANOS DEL MINISTERIO FISCAL

Se trata aquí de reseñar cómo la *proyección externa* de nuestro trabajo, trata y tratará de incluir esa labor de traslación al conjunto de la carrera fiscal, de los conocimientos, valores y principios constitucionales que, hay que insistir, configuran y explican ineludiblemente la razón de ser de nuestra institución.

Hay que comenzar por la Fiscalía General del Estado, dejando constancia de que la comunicación con el Fiscal General, Excmo. Sr. D. Álvaro García Ortiz, es buena y fluida desde su acceso al cargo.

En ese contexto se pueden enmarcar, sin duda, algunas consultas puntuales, incluido algún supuesto de solicitud formal de informe, acerca de determinados problemas o dudas en cuestiones cuya naturaleza permitía considerar que la aportación de esta Fiscalía podía ser de utilidad, sin perjuicio como es obvio del sistemático cumplimiento del deber de dación de cuenta al Fiscal General del Estado que establece el artículo 25 EOMF.

En este punto hay que insistir, en una observación acerca del concreto alcance de dicha norma, cuando refiere ese deber de información a aquellos asuntos «*que por su importancia o trascendencia deba conocer*» el Fiscal General. Resulta evidente, que si, por simple comparación, hubiera que determinar en el conjunto del Ministerio Fiscal qué asuntos de los que despacha la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional encajan en esa categoría, podría llegarse sin dificultad a la conclusión de que son todos o casi todos. Es claro que la calibración de la *importancia o trascendencia*, a estos efectos, ha de confiarse a la responsabilidad de quien precisamente ha de asumir por lógica la tarea de valorarla, que es el fiscal jefe, quien al decidir de qué y cuándo ha de informar a su superior, asume la responsabilidad absoluta de esa decisión. Resulta evidente que sin esa esencial combinación de los principios de confianza y responsabilidad, aplicados como es natural en el marco general de las instrucciones y directrices generales en circulares, consultas o, de las órdenes particulares del Fiscal General del

Estado, no resultaría viable el funcionamiento de una institución basada en el principio de dependencia jerárquica.

En este contexto, el fiscal jefe que redacta esta Memoria formuló el año una propuesta al Fiscal General, aceptada por este, que, justamente sobre la base de esos postulados de confianza y responsabilidad, trata de resolver un problema operativo que venía afectando al funcionamiento de este órgano sin que, hasta el momento, se haya articulado una solución más satisfactoria. Se trata del despacho de las cuestiones de inconstitucionalidad.

Como es sabido, el artículo 37 LOTC menciona directa y explícitamente al Fiscal General del Estado como autor de las alegaciones que corresponde efectuar al Ministerio Fiscal sobre dichas cuestiones, y la tradición histórica ha querido que, en efecto, sea el máximo representante del Ministerio Fiscal quien *firmé* esos dictámenes. Pero es evidente que, ni resulta factible que el propio Fiscal General se dedique a elaborar materialmente dichas alegaciones, ni es práctico, tanto por razones elementales de especialización y de división del trabajo como por el limitado plazo para informar, que asuma esa tarea otro órgano que no sea la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, que ha sido, desde su creación, la que prepara y redacta los borradores o propuestas de dictamen que luego suscribe el Fiscal General.

Y de ahí la mencionada propuesta, aceptada de forma verbal por el Fiscal General, y ya puesta en práctica en algunos asuntos, consistente en que aquellas cuestiones de inconstitucionalidad que por razón de su contenido, su materia, sus posibles repercusiones —es decir, su *trascendencia* o, en particular, por afectar de manera apreciable a las funciones o al ámbito de actividad del Ministerio Fiscal, resulten especialmente relevantes a juicio del fiscal jefe, se pondrán en conocimiento (mediante copia íntegra) del Fiscal General desde el momento mismo en que el Tribunal Constitucional confiera el traslado a Fiscalía, y no una vez concluida la elaboración del proyecto de dictamen, de manera que, mientras en este órgano se procede al estudio del asunto, el Fiscal General, con el apoyo de sus órganos técnicos de asistencia o incluso mediante la interlocución directa con la propia Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, pueda formar criterio y formular aquellas indicaciones u observaciones que estime pertinentes, e incluso introducir las modificaciones que considere oportunas una vez concluida la labor de este órgano.

Por otra parte, el diálogo entre fiscalías en el que activamente trata de participar ésta, opera en otras muchas dimensiones. Por ejemplo, son habituales los contactos con los/as Fiscales de Sala responsables de las distintas áreas, en particular con los especialistas, o los Jefes de

las Fiscalías Especiales, para abordar cuestiones de dimensión constitucional que afectan a su actividad. Un buen ejemplo de coordinación en este terreno fue, en 2022, el intercambio de información y documentación e incluso la celebración de una reunión, en la sede de la Fiscalía General del Estado, relativa a la problemática suscitada por la utilización en procesos penales de la prueba obtenida a partir del sistema de comunicaciones denominado *Encrochat* y algunas otras herramientas similares cuya naturaleza y características ha generado una corriente, incluso a nivel internacional, de opiniones doctrinales aparentemente coordinadas con una estrategia de defensa en numerosos procedimientos, mayoritariamente relacionados con casos de delincuencia organizada, en los que se pone en cuestión la validez de dicha prueba en razón de la supuesta ilicitud de su obtención. Sin perjuicio de examinar, como es evidente, los casos concretos a medida que sean sometidos a dictamen de esta Fiscalía –consta la existencia de recursos de amparo relacionados con la materia, pero no hemos tenido ocasión de intervenir aún en ninguno que haya sido admitido– nuestra percepción *a priori* no coincide con esas opiniones refractarias, y así se lo hicimos saber a los responsables de las Fiscalías de Antidroga, de la Audiencia Nacional y del Tribunal Supremo.

Entre otras cuestiones que ocasionalmente fueron objeto de este tipo de contactos, a raíz de una preocupación compartida, cabe citar por ejemplo el mencionado impacto de la doctrina del Tribunal Constitucional en el problema de las solicitudes de extradición cursadas por Estados que no incluyen en su procedimiento un trámite de efectivo control jurisdiccional por autoridad propiamente judicial, o el también comentado problema que genera el cómputo de la prisión provisional sufrida en el extranjero, precisamente como consecuencia de un procedimiento de extradición, cuando ejecutada esta las autoridades españolas pueden encontrarse en la tesitura de tener que poner inmediatamente en libertad al extraditado. La Fiscalía ante el Tribunal Constitucional trató de aclarar en ambos supuestos las claves de la doctrina formulada por el Tribunal y, ofrecer, en la medida de lo posible, eventuales alternativas dirigidas a compatibilizar la aplicación de dicha doctrina con aquellas actuaciones que, respetando las garantías constitucionales, permitan articular soluciones a la dificultad planteada.

Un esfuerzo continuado, es el de comunicar a la mayor brevedad posible las resoluciones del Tribunal Constitucional a aquellos órganos del Ministerio Fiscal que puedan tener especial interés en ellas, o que resultan especialmente afectados por su contenido. Se remite sistemáticamente copia a aquella fiscalía en la que haya tenido origen el

conflicto, y cuando el asunto tratado reviste especial interés, se envía a todos los/as fiscales superiores, para su distribución. Y en todo caso, en atención a la materia tratada, se facilita copia a los Fiscales de Sala especialistas, o a los coordinadores del orden jurisdiccional correspondiente.

La interlocución con el conjunto de las Fiscalías se encuadra esencialmente en la ya citada Instrucción 2/2012, de 27 de junio, de la Fiscalía General del Estado sobre criterios a seguir en la tramitación de las cuestiones de inconstitucionalidad. En este sentido, en noviembre de 2021 se remitió a todas las fiscalías un oficio para facilitar su aplicación, instando a los fiscales jefes a que comunicaran, además, la identidad del fiscal o fiscales encargados del despacho de dichas cuestiones en cada lugar, siendo perceptible una cierta tendencia a la mejora en las comunicaciones. En la actualidad esta Fiscalía exige sistemáticamente la remisión de la providencia del planteamiento, y en su caso la documentación que el/la fiscal de origen estime pertinente, y también de forma sistemática se incoa un *expediente gubernativo* en el que, en un plazo máximo de 48 horas, se da respuesta escrita y fundamentada a la Fiscalía remitente, con instrucciones precisas, según indica la citada Instrucción, acerca del modo de proceder.

Menos frecuente es, aunque ocasionalmente se da, que alguna Fiscalía se dirija a este órgano con el objeto de proponer la interposición de un recurso de amparo. En el año 2022 se registraron al menos dos, si bien en ninguno de los dos casos se consideró viable la formalización del recurso.

#### 2.4.5 ESPECIAL REFERENCIA A LA FORMACIÓN

El propósito de servir como correa de transmisión de los principios y valores constitucionales, en especial en el interior del Ministerio Fiscal, inclina especialmente la vocación de esta Fiscalía hacia el terreno de la formación.

En materia de formación inicial, la formación de los recién ingresados en la carrera fiscal que asegura el CEJ y que abarca cuatro días de docencia, si bien resulta insuficiente, no se desconoce por esta Fiscalía la escasa duración del curso y la numerosa concurrencia de materias que se les imparten.

La libertad de configuración del contenido de la materia permitió articular unas pocas sesiones concernientes a los asuntos que, desde la perspectiva del análisis cotidiano de los recursos de amparo, resultan más conflictivos en el campo de intervención previsible para un fiscal

de ingreso, tanto en el ámbito penal como en materia de familia, menores, etc; o la correcta tramitación del *habeas corpus* o la problemática relativa a la revocación de la suspensión condicional de la pena cuando el condenado no satisface la responsabilidad civil, al margen de una orientación muy genérica acerca de la existencia y la actividad de la Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, básicamente para que adquieran una referencia y tengan en cuenta las pautas elementales de actuación en el supuesto, no improbable, de que puedan encontrarse con la incoación de un incidente previo al planteamiento de una cuestión de inconstitucionalidad o –más probable aún– con un incidente de nulidad de actuaciones. Finalmente, esa mínima formación se cierra con una visita al Tribunal Constitucional.

El balance de esa actividad de formación inicial fue, al menos desde el punto de vista de los miembros de esta Fiscalía que participamos en ella, indudablemente positivo.

Por lo que se refiere a la formación continuada, los y las fiscales de esta Fiscalía tampoco han permanecido inactivos. Aunque no se trata de actividades propiamente organizadas por la Fiscalía como tal, sí cabe dejar constancia en esta Memoria de su celebración por su directa vinculación con nuestra actividad o por la significativa aportación de los/as fiscales de este órgano.

Así, en abril una fiscal de esta Fiscalía dirigió en la sede de la Fiscalía General del Estado un curso titulado «*El derecho de la UE y su aplicación: primacía del derecho europeo e impacto en el ordenamiento jurídico interno. La más reciente doctrina del TJUE: diálogo de tribunales y la cuestión prejudicial. El control jurisdiccional del TJUE sobre la actuación de la fiscalía europea.*»

También en abril, este mismo fiscal jefe se hizo cargo de una de las sesiones de *webinar* que organiza los viernes la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, con el título «*¿Estamos tramitando bien el habeas corpus?*».

En el mes de noviembre, desde esta Fiscalía se organizó otro curso de formación continuada de la carrera fiscal –en formato *on line*– sobre «*La aplicación de la doctrina del tribunal constitucional en la actuación cotidiana del fiscal en la jurisdicción penal.*»