CAPÍTULO V

ALGUNAS CUESTIONES DE INTERÉS CON TRATAMIENTO ESPECIFICO

1. INTRODUCCIÓN

El tema de especial tratamiento escogido esta anualidad lleva por rúbrica *El Ministerio Fiscal como garante de los bienes jurídicos de naturaleza colectiva y difusa*.

El capítulo está conformado con aportaciones de muchos de los órganos que integran la Institución por tratarse de una materia cuyo ámbito de protección se encuentra en varias jurisdicciones y de la que participan varias especialidades. Por ello, la exposición abarcará los contenidos de diferentes órdenes jurisdiccionales, integrando tanto la perspectiva de los órganos centrales como las aportaciones de fiscalías territoriales, en cuanto a reflexiones o casos concretos.

Acogiendo el inicio de la exposición que realiza la Fiscalía Provincial de Madrid en su memoria, podemos afirmar que el desarrollo del Derecho Internacional de los Derechos Humanos a partir de la segunda mitad del siglo xx y, en particular, tras la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos por la Asamblea General de Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, así como la creación progresiva de un sistema internacional de protección, supuso un cambio de paradigma que ubicó al individuo como sujeto de un conjunto de derechos, considerados estos como de interés colectivo de la sociedad internacional y derivados de su propia dignidad, imponiendo a los Estados la obligación de garantizar su disfrute.

La terminación de la Segunda Guerra Mundial marcó el inicio de la configuración de los derechos humanos llamados de solidaridad o derechos de tercera generación, derechos que surgieron y se fueron conformando como respuesta a los problemas y necesidades que actualmente tiene la humanidad. Se inspiran en el concepto de la vida humana en la comunidad, en la sociedad. Los derechos de tercera generación, y por tanto también los derechos colectivos, sirven de

complemento a los derechos de primera y segunda generación, en cuanto se refieren a la creación de condiciones concretas para el ejercicio de estos últimos.

Los intereses difusos y colectivos están asociados a la protección de una comunidad o grupo de personas y aparecen concretados, en su gran mayoría, en el título I de la Constitución, Capítulo III, dedicado a «Principios rectores de la política social y económica».

Como características de los derechos e intereses colectivos o difusos han de destacarse las siguientes: son derechos de solidaridad; hay una doble titularidad en su ejercicio: individual y colectiva; desempeñan una labor de protección anticipada en la evitación de la producción de un daño, toda vez que deben delimitarse los riesgos permitidos, es decir, la definición de los niveles de riesgo permitido dentro de los cuales pueden ejercerse actividades socialmente peligrosas; exigen nuevos mecanismos de implementación y nuevos sujetos de tal implementación; y tienen carácter abierto, pues corresponden a la evolución política y social de las comunidades.

Todo ello lleva, como recuerda la Fiscalía de Álava, a la función esencial que el Ministerio Fiscal tiene constitucionalmente atribuida de promover la acción de la justicia en defensa del interés social y de los derechos de las ciudadanas y ciudadanos (art. 124 de la Constitución). El MF contribuye, en defensa de la legalidad en los distintos órdenes jurisdiccionales, a la protección de intereses difusos o colectivos, y facilita el acceso a la tutela judicial efectiva de colectivos especialmente vulnerables.

El Ministerio Público está llamado a participar en todo tipo de procesos con interés público relevante. La heterogeneidad y complejidad de las funciones que se le han ido encomendando han hecho evolucionar al Ministerio Público desde sus primitivas funciones, ligadas a la Hacienda Pública, origen de su denominación. Paralelamente a esta heterogeneidad y complejidad de atribuciones se ha venido reforzando la necesaria especialización de los/as fiscales, con una importante repercusión positiva en la eficacia de esta salvaguarda de intereses difusos. De esta forma, realiza actividades de protección, inspección y prevención en diferentes ámbitos relacionados con los intereses colectivos, en colaboración y coordinación con los organismos administrativos con competencias en la materia, así como con los colectivos que, en general, están implicados en la defensa de los intereses difusos.

Hay que diferenciar, tal y como hacen distintas fiscalías territoriales, entre un bien jurídico de naturaleza colectiva y un bien jurídico difuso, pues si bien tienen como rasgo distintivo y común que exceden a

lo individual, se trata de categorías diferenciadas. Como definía Montero Aroca, los primeros son aquellos «que corresponden a una serie de personas, más o menos numerosas, que están o pueden estar determinadas, entre las cuales existe un vínculo jurídico», mientras que los difusos «corresponden a una serie de personas absolutamente indeterminadas, entre las que no existe ningún vínculo jurídico, de modo que la afectación a todas ellas deriva solo de razones contingentes».

En todo caso, como recuerda la Fiscalía Provincial de Cádiz, la configuración como objeto de tutela de bienes jurídicos de naturaleza colectiva, ya sea de aquellos que afectan a toda la sociedad (*v. gr.* el medio ambiente, el patrimonio histórico, la ordenación del territorio, la salud pública, el orden socioeconómico, el interés patrimonial de la Hacienda Pública, el correcto funcionamiento de la Administración Pública, los derechos de los trabajadores, etc.), o se trate de aquellos otros que, sin ser intereses generales, tienen una dimensión supraindividual y afectan a determinados y amplios sectores de la población (*v. gr.* los intereses de los consumidores, en cuyo caso –como sucede igualmente en aquellos que se plantean en la jurisdicción civil y social– el interés es propio de la colectividad, pero también del individuo, a quien se protege, no meramente como tal, sino en cuanto miembro de esa colectividad) constituye un rasgo característico del derecho de nuestro tiempo. Tanto la conformación constitucional del Estado social, como los requerimientos derivados de la sociedad del riesgo y de las vertiginosas transformaciones tecnológicas a las que asistimos, junto a la cada vez más compleja organización social, justifican que los textos constitucionales y el legislador acudan en nuestro ordenamiento a la consideración de bienes jurídicos universales o colectivos con perfiles difusos.

Ello se manifiesta y concreta en los diversos órdenes jurisdiccionales. Así, por ejemplo, la Ley de Enjuiciamiento Civil (LEC), en su artículo 11 alude a los «intereses colectivos» e igualmente a los «intereses difusos». Del mismo modo, bienes jurídicos de naturaleza colectiva son objeto de tutela en la jurisdicción social, como sucede, entre otros supuestos, con los derechos de los trabajadores en el ámbito de la negociación colectiva. Igualmente, en la jurisdicción contencioso-administrativa alcanza enorme importancia la tutela judicial de los intereses colectivos habida cuenta de la naturaleza de dicha jurisdicción a partir de su configuración constitucional y su aplicación a tales intereses colectivos (arts. 24.1, 103.1 y 106.1 CE). Y, naturalmente, en la jurisdicción penal, puesto que la necesidad de tutela de bienes jurídicos de naturaleza colectiva es reconocida como una característica definitoria del Derecho Penal actual.

Desde una perspectiva *ad intra* es obligado aprovechar el tema de especial tratamiento de este año, para poner en valor, como refiere la Fiscalía de Albacete, las innegables bondades de la especialización del MF, pues no puede desconocerse que estos intereses supraindividuales están, en la mayoría de los casos, relacionados con áreas muy especializadas del ordenamiento jurídico y, precisamente, la especialización del MF permite a sus miembros asumir un papel protagonista en la investigación y persecución de los comportamientos que afectan a esos bienes jurídicos supraindividuales, especialización de la que carecen en general los órganos judiciales encargados de la instrucción y que viene a ahondar en la conveniencia de avanzar en la atribución de la instrucción al MF.