

COMPARECENCIA DEL FGE ANTE LA COMISIÓN DE JUSTICIA DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EL 1 DE MARZO DE 2017.

Excelentísima señora Presidenta de la Comisión de Justicia del Congreso, excelentísimas señoras y señores diputados de la Comisión de Justicia.

Es para mí, de nuevo, un gran honor comparecer ante esta Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados.

Ya lo hice, como recordarán, en fechas muy recientes, dando cumplimiento al mandato del art. 29 EOMF, como candidato propuesto por el Gobierno y deberé seguir haciéndolo, conforme a las previsiones del art. 9.1 EOMF, que impone al Fiscal General del Estado el deber de presentar a las Cortes Generales la Memoria anual sobre la actividad del Ministerio Fiscal, la evolución de la criminalidad, la prevención del delito y las reformas convenientes para una mayor eficacia de la Justicia.

Seguro que recuerdan las palabras que pronuncié en mi primera comparecencia, en la que me puse a disposición de Sus Señorías para dar cuenta de mis actuaciones, compromiso que reitero y asumo en este momento.

Más allá de protocolos y relaciones institucionales, la comparecencia ante la Comisión de Justicia del Congreso reviste una profunda significación, reflejando el sólido vínculo que el Ministerio Público, defensor de la legalidad, mantiene con el órgano depositario de la soberanía nacional y de la potestad legislativa.

Pero es que, además, en este sentido el artículo 10 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal que me permito leerles, dispone que *“El Ministerio Fiscal colaborará con las Cortes Generales a requerimiento de éstas y siempre que no exista obstáculo legal, sin perjuicio de comparecer ante las mismas para informar de aquellos asuntos para los que especialmente fuera requerido. Las Cortes Generales se comunicarán con el Ministerio Fiscal a través de los Presidentes de las Cámaras.”*

Este entiendo que es el marco de la presente comparecencia: un leal deber de colaboración en el que les informaré con sumo gusto de cuantas cuestiones de política criminal relacionadas con los delitos de corrupción les interesen, si bien deben comprender, desde ya, las dificultades existentes para entrar a analizar o valorar procedimientos penales en tramitación, o incluso archivados cuando lo estén sólo provisionalmente, pues ello podría poner en peligro investigaciones policiales y judiciales además de atentar, en su caso, contra el derecho al honor, la intimidad y la propia imagen de las personas afectadas por ellos.

Deberíamos por tanto, a mi juicio, partir del uso asentado desde la promulgación de la Constitución que establece que las comparecencias del Fiscal General ante la Comisión de Justicia del Congreso no pueden derivar, con carácter general, en un debate sobre asuntos penales concretos en tramitación, sin perjuicio de mi intención de responder a todas cuantas cuestiones quieran plantearme ya que, como en su día igualmente les manifesté, mi interés es el suyo en aras de aclarar y justificar, con la debida y posible transparencia, las decisiones que hayan podido suscitar alguna clase de dudas tanto a Uds. como a los ciudadanos, fundamentalmente a causa del tratamiento informativo que a ciertas cuestiones ha venido dándose en las últimas fechas por algunos medios.

Este uso deriva además de un principio constitucional que orienta la Institución que me honro en dirigir, que no es otro que el principio de autonomía funcional por el que se rigen, repito, por mandato de la Constitución, los Fiscales, todos los Fiscales que con tanta profesionalidad como compromiso cumplen diariamente con el desempeño de la función que legalmente tienen encomendada.

El Ministerio Fiscal tiene independencia funcional respecto de cualquier otro órgano del Estado y está sujeto exclusivamente al principio de legalidad.

Esta independencia funcional debe desembocar necesariamente en la independencia orgánica no ya del Fiscal General del Estado, sino hasta del más moderno de los Fiscales integrados en la más remota Fiscalía de Área de nuestro país.

Por ello mi más sincero agradecimiento al posibilitar una comparecencia hoy aquí para despejar con datos objetivos e incuestionables todas esas dudas.

Los motivos de mi presencia en este acto, según leo literalmente en la convocatoria que me ha sido cursada, se centran en dos aspectos.

A saber, el de los criterios de la Fiscalía General de Estado respecto a la persecución de delitos de corrupción en los que resulten implicados autoridades o cargos públicos, así como en los criterios que la Institución sigue para mantener los principios de legalidad, imparcialidad y defensa del interés público, haciéndolos compatibles con los de unidad de actuación y dependencia jerárquica.

Se trata, obviamente, de dos cuestiones íntimamente relacionadas pero que merecen, sin embargo, una respuesta diferenciada.

Comenzaré dando cuenta pues sobre la primera.

A tal respecto debo decir que el criterio esencial aplicado en la persecución de los delitos de corrupción no es y no puede ser otro que el de aplicar la Ley, sea quien fuere la persona investigada.

Es prioridad de este Fiscal General del Estado y, por lo tanto, del Ministerio Público en su conjunto, adoptar una posición activa e impulsora de todas aquellas actuaciones encaminadas a la investigación exhaustiva de todos los casos de corrupción política o económica en su integridad.

Si es misión del Ministerio Fiscal, de acuerdo con el mandato constitucional proclamado en el art. 124 de nuestra Carta Magna, procurar ante los Tribunales la satisfacción del interés social, teniendo en cuenta que la corrupción política se sitúa en las primeras posiciones de las preocupaciones de los ciudadanos españoles, el cumplimiento de dicha proclama constitucional pasa necesariamente por priorizar la lucha frente a tal clase de delincuencia.

Así se lo hice saber a Sus Señorías en la anterior oportunidad en que me cupo el honor de intervenir ante ustedes y hoy de nuevo lo reitero aquí.

Como recordarán, esbozando las líneas principales que marcarán mi gestión les hablé de la **“Sensibilidad especial (...) para cuando es la sociedad entera la que sufre los efectos de ilícitos comportamientos”** específicamente en los delitos de aquella corrupción, *“que tanto daña el crédito de las instituciones y que por ello merece una atención y una condena de la máxima energía y contundencia”*.

En 1996 la FGE ya consideró que *“la corrupción representa un ataque pluriofensivo a valores y bienes jurídicos esenciales en el Estado democrático de Derecho que deben preservarse mediante su protección penal. Están constituidos tanto por el prestigio de la Administración ante los administrados, como por el deber de la Administración de servir «con objetividad los intereses generales» según exigencia del art. 103.1 de la Constitución, que se traduce en un deber de neutralidad, probidad e imparcialidad de todos aquellos que participan en las funciones públicas y en el deber de prestación eficaz del servicio público”* y que *“no puede desconocerse que organismos internacionales de los que forma parte el Estado español, como las Naciones Unidas, la Unión Europea y el Consejo de Europa están abordando el estudio y la respuesta preventiva y represiva ante la corrupción, fenómeno que se califica como una de las preocupaciones esenciales de las sociedades modernas, considerándolo como «una amenaza extremadamente grave, hasta **potencialmente fatal, para el buen funcionamiento de la economía y de las instituciones democráticas**”* (Instrucción 1/1996)

La FGE también dijo en 2006 que el cumplimiento por el Ministerio Fiscal de sus obligaciones en esta área se concreta en seguir garantizando que la reacción de sus integrantes frente a la delincuencia organizada económica y relacionada con la corrupción sea en todo caso la ajustada para el mantenimiento del orden económico definido en los artículos 38 y 128 de la Constitución Española y para la real efectividad de los principios rectores de la Administración Pública establecidos en su artículo 103 (Instrucción 4/2006).

Y es claro que tales pautas mantienen íntegramente su vigencia.

En tal sentido, la Fiscalía puede actuar en estos y en todos los delitos previstos en nuestro Código Penal en una doble función:

- Investigación preprocesal de los hechos de los que tiene conocimiento, bien por denuncia de un ciudadano bien por dación de cuenta de los Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, bien por remisión de otros organismos o instituciones públicas.
- O intervención en la fase de instrucción de los procedimientos judicializados.

1) En cuanto a las Diligencias de Investigación rigen en esta materia, de los delitos relacionados con la corrupción, idénticos criterios generales que, para toda diligencia de investigación, se recogen en la Circular 4/2013, de 30 de diciembre, cuyas conclusiones 27 y 28 resultan de especial trascendencia.

Y es que, una vez el Fiscal procede a la investigación de un hecho de apariencia delictiva deberá concluir esa fase con un Decreto en el que eleve las actuaciones al órgano de instrucción con la correspondiente interposición de denuncia o querrela, o archive el asunto por considerar que no concurren suficientes evidencias de la comisión de un hecho criminalmente reprochable.

Expresamente indica la Circular que lo que no podrá hacer el Fiscal es simplemente remitir las actuaciones a fin de que el juez de instrucción incoe el correspondiente procedimiento, lo que implica que debe haber una valoración final de la investigación, que se traduzca formalmente en la presentación de una denuncia o la interposición de querrela.

Por supuesto, todo ello sin perjuicio de aquellos casos en que, habiéndose incoado unas diligencias de investigación, se ve el Fiscal abocado a su remisión al juzgado ante la necesidad de que se practiquen diligencias restrictivas de derechos fundamentales, como intervenciones de comunicaciones, registros domiciliarios, etc, que precisan siempre de la correspondiente intervención judicial.

Los motivos por los que unas diligencias de investigación se archivarán sin interponer denuncia o querrela son reflejados en la conclusión 24 de la misma CFGE, que se refiere a la falta de naturaleza delictiva de los hechos, la falta de prueba o la concurrencia de una causa de extinción de la responsabilidad criminal.

Tras esta labor de investigación en 2015 se presentaron 16 querellas por la Fiscalía Anticorrupción.

Las diligencias de investigación, desde la reforma del Estatuto Orgánico de 2003 están sometidas a un plazo de seis meses, con carácter general, susceptible de ser prorrogado por Decreto del Fiscal General del Estado.

Ahora bien, las diligencias de investigación que sigue la Fiscalía Anticorrupción tienen la peculiaridad de que disponen de un plazo más largo, el de un año, también susceptible de ser prorrogado por Decreto del Fiscal General del Estado.

En este punto relativo a prórrogas, la directriz que se sigue desde la FGE es la de autorizar las prórrogas siempre que existan indicios de delito y no se hayan podido finalizar las diligencias necesarias para presentar denuncia o querrela.

Pues bien, como un criterio específico más, esta flexibilidad en la concesión de prórrogas se intensifica especialmente cuando la investigación versa sobre delitos relacionados con la corrupción, con el fin de facilitar la actuación de los Sres Fiscales en esta materia.

2) A su vez, en lo que se refiere a los Procedimientos judiciales, como es sabido, el Fiscal no dirige, aún al menos, la instrucción de los procedimientos penales, no obstante lo cual colabora en la instrucción de la causa, solicitando las diligencias que estima precisas a fin de acreditar la existencia o no de un hecho delictivo.

En estos casos, al igual que en las diligencias de investigación, serán las pautas comunes relativas a la acreditación del hecho delictivo y de su autor las que regirán la actuación de los Fiscales, que se encuentran precisamente

especializados en la materia para atender con mayor eficacia los supuestos más complejos.

Existen en este campo, no obstante, otros criterios establecidos a través de los instrumentos propios de la Fiscalía General del Estado, tales como la Circular 4/2010 sobre *“Las funciones del fiscal en la investigación patrimonial en el ámbito del proceso penal”* o la Circular 1/2016 sobre *“La responsabilidad penal de las personas jurídicas conforme a la reforma del Código Penal efectuada por la Ley Orgánica 1/2015.”*

Me referiré ahora a la cuestión que sin duda preocupa a Sus Señorías, tanto como sin duda a la ciudadanía en pleno y también al propio Ministerio Fiscal, que no es otra que la de los delitos de corrupción cometidos por autoridades y cargos públicos.

Y de ello dan cuenta las sucesivas Memorias de la Fiscalía General del Estado.

Aunque es muy probable que ya los conocen por haber sido presentados en esta casa en anteriores ocasiones, déjenme ilustrarles con los datos específicos, los últimos disponibles, dado que están directamente relacionados con el objeto de esta comparecencia por lo que no pretendo aburrirles en exceso con ellos, sino tan sólo situarles en lo que la actividad de lucha contra la corrupción implica para la Institución que dirijo.

En 2015 puede afirmarse que:

- Aumentó el número de procedimientos penales en los que intervino la Fiscalía Especial contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, pasando de 340 a 371.
- Aumentó la ratio de sentencias condenatorias obtenidas en los procedimientos perseguidos por la citada Fiscalía especializada, hasta alcanzar 22 sentencias, de las cuales 19 fueron condenatorias.

- Aumentó en aproximadamente un 30% el número de escritos de acusación, pasando de 35 en 2014 a 47 en el año 2015.

Pero, es que además, como es sabido, la conocida como “Fiscalía Anticorrupción” no asume la persecución de los delitos de corrupción urbanística, que vienen atribuidos competencialmente en el organigrama del Ministerio Fiscal a las Secciones Especializadas en Medioambiente y Urbanismo de las Fiscalías.

En el año 2015, sólo a efectos ilustrativos, podemos destacar que:

- Se investigaron 1089 denuncias a través de Diligencias de Investigación.
- Se presentaron 436 escritos de calificación.
- Se obtuvieron 455 sentencias condenatorias por delitos relacionados con la corrupción urbanística.

A ello deberemos sumar una incontable cantidad de asuntos que, por no revestir las características de complejidad u otras que aconsejan su llevanza por las unidades especializadas, son directamente seguidas por las Fiscalías territoriales (sean las Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia en caso de aforados, sea, en otro caso, las Fiscalías de las Audiencias Provinciales o las Fiscalías de Área).

Sirvan para ilustrar la relevancia global de la materia los datos facilitados por el Consejo General del Poder Judicial, que ha recogido en sus estadísticas las cifras de:

- 1378 cargos públicos investigados por corrupción entre junio de 2015 y septiembre de 2016.
- 399 cargos públicos condenados en sentencia firme.
- Lo que implica la condena del 72'7% de las personas acusadas por estos delitos.

Por otra parte, ha entrado desde siempre dentro de la normalidad de la Institución la recepción en la Fiscalía General del Estado de las daciones de cuenta de asuntos que por su especial relevancia o trascendencia deba conocer.

Del mismo modo, habitualmente se recaba información sobre asuntos de especial trascendencia, cuando llegan a su conocimiento. Todo ello de conformidad con el artículo 25 del Estatuto.

Desde 2005, durante la etapa en la que el Excmo. Sr. D. Cándido Conde Pumpido dirigió la Fiscalía General del Estado, de forma admirable por cierto, se estableció el criterio de que “...*en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 25, pfo. 2º EOMF, las Fiscalías deben poner en conocimiento del Fiscal General del Estado cualquier investigación que inicien en relación con una persona aforada, al constituir hechos de importancia o trascendencia, relativos a su misión*” (Consulta nº 1/2005).

Por lo tanto, en todos estos asuntos debe darse cuenta al Fiscal General del Estado.

Es lógicamente consustancial y consecuente a esa dación de cuentas el estudio por parte de la Fiscalía General del Estado del asunto que se pone en su conocimiento.

De resultas de ese estudio el Fiscal General puede limitarse a acusar recibo de la posición de la Fiscalía o, si lo considera procedente, dar instrucciones particulares.

Y es que no es sólo que pueda dar instrucciones, sino que debe hacerlo si tras el estudio del asunto ello es necesario.

Existen ordenamientos jurídicos en los que el Fiscal General no puede impartir órdenes negativas. Pero no es el caso del ordenamiento español, en el que el Fiscal General puede, si considera que no procede ejercitar la acción penal, dar una orden en tal sentido.

El Fiscal General no puede renunciar *a priori* a esa facultad, pues esa renuncia sería una verdadera dejación de funciones, de acuerdo con lo previsto en nuestro ordenamiento.

La dación de cuenta obliga al Fiscal General del Estado a adoptar una posición sobre la actuación de la Fiscalía en el concreto asunto que se le comunica. La posición del Fiscal General del Estado, obviamente no siempre tiene que ser coincidente con la del Fiscal concreto encargado del despacho del asunto. Cuando existe discrepancia se trata de depurar al máximo los fundamentos de la orden correspondiente.

En la mayoría de los casos estas relaciones internas de la Fiscalía no tienen mayor alcance y se quedan en la esfera de lo puramente informativo.

En otras, sin embargo, a fin de asegurar la igualdad ante la Ley y la unidad de actuación, la Fiscalía General actúa impartiendo, si procede, las oportunas instrucciones.

No es el Fiscal General, obviamente, quien analiza cada asunto recibido, sino la Secretaría Técnica de la Fiscalía General la que asume esa labor de estudio y propone, cuando lo considera procedente, la actuación que corresponda para ofrecer los suficientes elementos de juicio a la decisión que deberá adoptar el FGE, porque como se ha dicho será obligación suya el hacerlo.

Se trata de un mecanismo propio de las características de la institución, transparente y encaminado al adecuado ejercicio de sus funciones constitucionales, con salvaguarda de las garantías de todos los ciudadanos.

Quiero también subrayar que otro nuevo criterio y una garantía adicional para estos supuestos es la introducida en 2007, estableciendo la necesaria intervención de la Junta de Fiscales de Sala, máximo órgano asesor del Fiscal General en materia jurídica, siempre que el Fiscal General vaya a impartir instrucciones a sus subordinados en cualquier asunto que afecte a miembros del Gobierno, cualquiera que sea la posición procesal de éstos.

Además de todo lo dicho hasta ahora, los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica que rigen el ejercicio de la función fiscal requieren un comentario en relación con la Fiscalía Anticorrupción, dada la directa implicación del Fiscal General del Estado en su desenvolvimiento y la gran importancia y consiguiente repercusión mediática que alcanzan gran parte de los asuntos que en ella se tramitan

Debe comenzar por recordarse que la persecución de la corrupción no viene atribuida en España a un solo órgano de la Carrera Fiscal. La Fiscalía Anticorrupción desarrolla las funciones que legalmente le vienen atribuidas en el marco competencial a que se refiere el art. 19.4 de nuestro Estatuto Orgánico, que contiene, junto a los delitos contra la Administración Pública relacionados con la corrupción, otros delitos contra el orden socioeconómico y los relacionados con la actividad económica de grupos delictivos organizados.

Es cierto que esta Fiscalía ejerce sus competencias en todo el territorio nacional y puede actuar ante cualquier órgano judicial penal español. Pero de entre las conductas cuya persecución tiene inicialmente atribuida, su competencia alcanza solo a aquellas que revistan "especial trascendencia", elemento normativo indeterminado que la Instrucción 4/2006 FGE interpreta siguiendo determinados criterios generales y particulares.

Entre los primeros, el que se trate de delincuencia organizada o la necesidad de intervención de las unidades técnicas de la Fiscalía.

Y como criterios particulares, se combinan los cuantitativos y los personales, según la tipología delictiva.

Por ejemplo, la malversación o el cohecho se atribuye a la Fiscalía Especial cuando sean cometidas por altos cargos; si se trata de un delito fiscal, cuando el importe supere determinada cuantía y se cometa por medio de sociedades, en delitos defraudatorios, se tiene en cuenta la existencia de múltiples perjudicados, etc.

En todo caso, es importante resaltar que la atribución de la especial trascendencia corresponde finalmente apreciarla al Fiscal General del Estado, quien tiene además la facultad de atribuir a la Fiscalía territorialmente

competente la intervención en alguno de los procedimientos por los delitos competencia de la Fiscalía Anticorrupción, pese a concurrir en ellos especial trascendencia, así como asignar a esta Fiscalía Especial la competencia en asuntos por hechos incluidos en el catálogo de sus competencias pese a que no se dé la nota de la especial trascendencia, cuando su complejidad o relevancia así lo aconseje.

Estas atribuciones, previstas todas ellas en la correspondiente normativa, se completan con la facultad de nombrar a los Fiscales Delegados de la Fiscalía Anticorrupción.

La ley otorga, pues, al Fiscal General del Estado una preeminencia especial en relación con la Fiscalía Anticorrupción, que conlleva un contacto permanente con la misma, a través del Fiscal Jefe, y una especial implicación en el seguimiento de los asuntos que le son encomendados.

Debe recordarse, por otra parte, que los Fiscales Anticorrupción tienen los mismos mecanismos estatutarios para preservar su imparcialidad que cualquier otro fiscal en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ejercitar las facultades previstas en el art. 27 EOMF si entienden que han recibido una orden ilegal o improcedente, extremo éste al que me referiré más adelante.

A continuación paso a contestar a la solicitud de comparecencia sobre *“Criterios que sigue el FGE para mantener los principios de legalidad, imparcialidad y defensa del interés público, haciéndolos compatibles con los de unidad de actuación y dependencia jerárquica”*, formulada por el Grupo Parlamentario del Partido Ciudadanos.

A este respecto, permítanme en primer lugar Sus Señorías realizar una precisión necesaria sobre el tenor de su solicitud, a fin de clarificar como punto de partida el diferente alcance para el Ministerio Fiscal de diversos principios que ustedes han enunciado en forma homogénea y que a buen seguro contribuirá a entender mejor el desempeño de la Fiscalía en el ejercicio de las competencias que tiene encomendadas.

El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional que viene regulado en el artículo 124 de nuestra Carta Magna, que prevé en su apartado primero sus funciones.

Dicho precepto dice así:

“El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.”

Y de forma subordinada a esas funciones, a fin de poder desempeñarlas fielmente, actuará con sujeción a los principios que contempla nuestro texto constitucional en su apartado segundo:

“El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.”

Por lo tanto, no deben confundirse “funciones” (entre las que, como hemos visto, se incluye la defensa del interés público) con “principios de actuación”, y dentro de estos últimos debe tomarse en consideración la distinción entre los “principios rectores de la actuación”, que son los de legalidad e imparcialidad, regulados en el Capítulo III del Título I del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, y los “principios instrumentales”, que son los de la unidad de actuación y la dependencia jerárquica y tienden a garantizar la vigencia de los anteriores.

Las funciones que el art 124 CE asigna al Fiscal, de la máxima importancia en el engranaje constitucional, hacen imprescindible que su organización y funcionamiento sea totalmente imparcial y que así sea percibido por la sociedad a la que nuestra Institución ha de servir. Por ello la CE exige la sumisión del Fiscal *en todo caso* al principio de imparcialidad. La dependencia jerárquica y la unidad son principios subordinados a la legalidad y a la

imparcialidad, es decir, aquellos, en una escala axiológica, deben configurarse como instrumentos al servicio de éstos.

La vertebración sobre el principio de imparcialidad debe ser clave de bóveda en la organización y funcionamiento de nuestra Institución. Lo que exige, al mismo tiempo, garantizar nuestra autonomía.

El principio de imparcialidad está íntimamente conectado con la autonomía orgánica del Ministerio Fiscal, que la CE asume decididamente al declarar que ejerce su función por medio de órganos propios.

Tras la promulgación de la CE es evidente que el Ministerio Fiscal constitucional ha dejado, por completo, de ser un órgano de representación o de comunicación del Gobierno con los Tribunales.

Lleva también el principio de imparcialidad a que cualquier Fiscal deba rechazar cualesquiera órdenes o indicaciones sobre el modo de cumplir su función que no procedan de sus superiores jerárquicos. Y el FGE, como superior de todos ellos, de cualquier persona de dentro o de fuera de la Institución.

La defensa de la legalidad como cometido esencial del Fiscal y principio fundamental de la Constitución (art 9.1), entroncando con el valor justicia (art 1 CE), sólo puede actuarse desde la imparcialidad.

La imparcialidad y la legalidad son las dos caras de una misma moneda acuñada para garantizar la absoluta rectitud e integridad en el ejercicio de la función que el Fiscal tiene encomendada.

1) En referencia a los Principios de legalidad e imparcialidad, como señala el art. 6 del Estatuto, *“Por el principio de legalidad el Ministerio Fiscal actuará con sujeción a la Constitución, a las leyes y demás normas que integran el ordenamiento jurídico vigente, dictaminando, informando y*

ejercitando, en su caso, las acciones procedentes u oponiéndose a las indebidamente actuadas en la medida y forma en que las leyes lo establezcan.”

Significa esto que el Fiscal se debe a la ley, exclusivamente a la ley, y debe actuar, siempre y en todo caso, en el marco del ordenamiento jurídico, y no puede separarse nunca de la legalidad vigente.

De acuerdo al artículo 7 EOMF, *“Por el principio de imparcialidad el Ministerio Fiscal actuará con plena objetividad e independencia en defensa de los intereses que le estén encomendados.”*

Dejénme aclarar que esa “independencia” a la que alude el artículo que les he leído es una independencia en el ejercicio de la acción concreta que le compete al fiscal, y se refiere a la imposibilidad de que éste se deje influir por aspectos externos en su toma de decisión.

El fiscal es imparcial, y por ello no puede tomar partido ni actuar movido por elementos extraños al propio principio de legalidad que rige su actuación.

2) En cuanto a la unidad y la dependencia jerárquica, distintos de los principios rectores, subordinados a ellos o, mejor dicho, instrumentales a ellos, aparecen los principios de unidad y dependencia jerárquica, que son exigibles en tanto que herramientas que permitan al fiscal conducirse de acuerdo a la legalidad y la imparcialidad.

La unidad de actuación y la dependencia jerárquica son garantías de la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley y, en definitiva, de la seguridad jurídica.

Siendo como es que el Ministerio Fiscal es único para toda la Nación, se trata de garantizar que sus integrantes actúan de un modo uniforme en todo el territorio en aplicación de la ley.

Precisamente ese carácter instrumental de la unidad y de la jerarquía explica que, efectivamente, tal como a ustedes seguro que les preocupa, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal haya creado así mismo un mecanismo

de contrapesos que permita asegurar que esos principios, que han de entenderse como instrumentales, no se conviertan en objetivos en sí mismos, y en definitiva, que no mermen ni el principio de legalidad, que seguirá siendo la piedra angular del sistema, ni la imparcialidad en su doble vertiente de objetividad e independencia en el ejercicio de las funciones.

Es el Estatuto, pues, el que prevé un sistema de equilibrio entre los principios en juego, por lo que cuando interpelan a este Fiscal General sobre qué criterios está siguiendo para asegurar ese necesario equilibrio, no cabe sino responder que los criterios legalmente establecidos, como no podría ser de otra manera.

Los principios de unidad y dependencia jerárquica no se garantizan solo de los fiscales respecto del Fiscal General, sino que como organización escalonada o estratificada, cuenta con una serie de estructuras intermedias y de mecanismos que los facilitan. El objetivo de estos principios no es imponer una visión determinada, sino garantizar el correcto funcionamiento de la institución de acuerdo a los fines que tiene constitucionalmente encomendados.

La unidad de actuación se garantiza pues a través de distintas vías:

- A través de las instrucciones generales que puede dictar el Fiscal General mediante los procedimientos legalmente establecidos, como son las Circulares o las Instrucciones.
- Pero también mediante mecanismos internos de cada Fiscalía, como son las Juntas de Fiscales, en las que los miembros de la plantilla debaten sobre la correcta interpretación de un determinado precepto.

Fíjense qué claro se aprecia aquí cómo un mecanismo que contribuye a la unidad y que está intrínsecamente relacionado con la dependencia jerárquica favorece al ciudadano, pues se trata de asegurar que todos los fiscales de un determinado territorio están interpretando del mismo modo la ley, evitando que la suerte de ese ciudadano sea diferente según el Fiscal que informe su asunto.

Es en este contexto en el que aparece la posibilidad de que el Fiscal General del Estado imparta las órdenes e instrucciones, tanto generales como referidas a instrumentos específicos siempre que sean de interés al servicio y a sus funciones.

La unidad y la dependencia jerárquica, en el contexto que venimos dibujando es la que explica también otras posibilidades de control de la actuación de los Fiscales por sus superiores. Si descendemos al trabajo cotidiano de los fiscales en sus fiscalías territoriales o especializadas encontraremos, y no generan duda alguna sobre su idoneidad y legalidad, que se dan aspectos tales como que:

- Un fiscal participa en la instrucción de una causa y otro fiscal va a juicio.
- Varios fiscales sirven un mismo juzgado e informan de modo indistinto en sus asuntos.
- Todo escrito relevante del fiscal, especialmente las peticiones de archivo y las acusaciones, son supervisadas por su jefe inmediato quien, a través de la figura del “visado”, opina sobre la causa y puede indicarle un cambio de orientación en su perspectiva si considera que no está suficientemente justificada.

Pues bien, los mecanismos que la ley confiere al Fiscal General para actuar beben de esta misma filosofía. En un cuerpo jerarquizado y escalonado es evidente que esa visión de dación de cuentas y supervisión se va elevando hacia estadios superiores cuando los asuntos, por su gravedad o trascendencia, lo requieran.

Ello explica que como trasunto de los mecanismos descritos aparezcan otros que se relacionan directamente con el Fiscal General y que incluyen:

- Impartir órdenes e instrucciones tanto generales como referidas a asuntos específicos convenientes al servicio y al ejercicio de sus funciones.

- Ser informado por los fiscales de los asuntos de especial relevancia o trascendencia de los que conozcan.
- Requerir a un fiscal que comparezca a su presencia para que informe sobre un asunto concreto y darle instrucciones, que pondrá igualmente en conocimiento de su superior.
- Designar a un miembro de la carrera fiscal para actuar en un asunto concreto, en este caso tras oír al Consejo Fiscal.

La defensa de la independencia de los fiscales en los asuntos de su llevanza se garantiza finalmente para todos los supuestos, de modo que si bien la actuación del Ministerio Fiscal deberá ser la que marquen los superiores, en aras a los principios ya analizados, el concreto fiscal del caso tiene a su disposición mecanismos que le facilitan separarse personalmente de dicho criterio:

- Si recibe una orden sobre un asunto específico, podrá desenvolverse en sus informes orales como considere conveniente al bien de la justicia, sin perjuicio de acatar la obligación de actuar conforme a la instrucción en sus dictámenes escritos.
- Si recibe una orden que considera ilegal o improcedente, podrá informar razonadamente sobre sus motivos, de suerte que se analizará en el órgano competente (dependiendo del supuesto) y en caso de persistir el primero en su posición podrá relevar al fiscal que firma de sus responsabilidades o encargar el asunto a otro fiscal.

Este último mecanismo, regulado en el art. 27 del Estatuto, es un poderoso instrumento frente a cualquier atisbo de arbitrariedad: el superior del Fiscal que actúa en un caso, que puede ser su Fiscal Jefe, el Fiscal Superior o el Fiscal General del Estado, son plenamente conscientes de que su orden puede ser contestada por el destinatario y que en tal caso será analizada con transparencia por un órgano colegiado, la Junta de Fiscales de la correspondiente Fiscalía.

Llegados a este punto, espero haber cumplido fielmente mi deber de colaboración con esta Cámara e informando cumplidamente sobre las cuestiones objeto de interpelación.

En resumen, la Fiscalía General del Estado considera la lucha contra la corrupción un eje central de su política criminal y, con pleno respeto al principio de legalidad, actúa de forma decidida en la investigación de los casos que llegan a su conocimiento y ejercita las acciones penales cuando reúne elementos incriminatorios suficientes sin atender, desde luego, a la condición o ideología de la persona investigada o acusada.

El Fiscal General del Estado, en cumplimiento de esa legalidad vigente, no duda que vigila con especial celo el desarrollo de las causas de corrupción que por su trascendencia lo merecen y, a través de los mecanismos estatutariamente establecidos, promueve, como es su obligación, una respuesta efectiva e igual para todos, sin merma en ningún caso de la independencia de actuación de los fiscales que llevan el despacho concreto de sus asuntos, quienes poseen una incuestionable cualificación y desempeñan un trabajo extraordinario, y por descontado, dentro de la normalidad del funcionamiento institucional, pueden y deben hacer llegar sus opiniones particulares sobre el caso concreto.

La lucha contra la corrupción exige también una adecuada dotación de medios y una constante especialización de los órganos que la investigan, por lo que desde la Fiscalía General del Estado insistimos y seguiremos insistiendo, en el ámbito de nuestras responsabilidades, en estos extremos.

La igualdad ante la ley y la satisfacción del interés social seguirán siendo nuestra guía en esta tarea. No les quepa ninguna duda.

José Manuel Maza Martín

FGE