

El papel de la Fiscalía

Actualmente se debate sobre las garantías de autonomía a introducir en la Fiscalía para hacerla merecedora de la (mermada) confianza necesaria. Sobre todo para coadyuvar a la propuesta de reforma y adaptación del sistema de justicia penal a la Constitución de 1978. Y, en particular, la asunción por el Ministerio Fiscal de la dirección de la investigación penal en sustitución del juez de instrucción, quien ejercerá de juez de garantías de los derechos de las partes, como ocurre en la mayoría de países de la Unión Europea.

En Europa, el modelo de Ministerio Fiscal es diverso. En ocasiones se aproxima al poder ejecutivo y en otras al poder judicial. En ambos casos se trata de diseñar un sistema en el que exista un equilibrio entre el ejercicio de la política criminal y la independencia/autonomía del Ministerio Fiscal, tratando de garantizar la igualdad de todos los ciudadanos ante la aplicación de la ley.

En Francia no existe la figura de Fiscal General, y gran parte de sus funciones son asumidas por el Ministro de Justicia. Los fiscales franceses se encuentran bajo la dirección y el control de sus superiores jerárquicos y bajo la autoridad del Ministro de Justicia, de forma que el Ministro de Justicia puede dirigir a los fiscales instrucciones generales. En Alemania, el Fiscal General Federal y los fiscales federales son nombrados por el Presidente Federal, a propuesta del Ministro Federal de Justicia, lo que requiere la aprobación del Bundesrat (Cámara

Federal). El Ministro de Justicia puede impartir a los fiscales instrucciones generales y particulares. En Italia no existe la figura de Fiscal General y sus funciones son asumidas por el Consejo Superior de la Magistratura. Y Portugal cuenta con un Procurador General nombrado por el Presidente de la República, a propuesta del Presidente del Gobierno, por un período de 6 años, pudiendo ser cesado por el Presidente de la República a propuesta del Presidente de Gobierno en cualquier momento.

En España, según los artículos 124 de la Constitución y 29 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF), el Fiscal General del Estado (FGE) es nombrado y cesado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial y previa valoración de su idoneidad por la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados. Interviendo en su nombramiento los tres poderes.

El nombramiento a propuesta del Gobierno es, en palabras del Tribunal Supremo, "un acto discrecional cualificado por el que se elige al titular de un órgano con relevancia constitucional cuya importancia es manifiesta: si mediante los jueces y tribunales el Estado hace Justicia, mediante el Ministerio Fiscal, con sometimiento a los principios de legalidad e imparcialidad, el Estado postula jueces y tribunales que hagan Justicia. Por tanto, al Gobierno se le atribuye la potestad de propuesta del nombramiento del FGE para que designe a la persona

*La intervención
del Gobierno en el
nombramiento del Fiscal
General del Estado es
coherente, ya que es el
órgano constitucional de
legitimación democrática
que dirige la política
interior, incluida la
política criminal (artículo
97 de la Constitución).*

idónea para cumplir su fin constitucional: «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, (...), así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción por estos del interés social» (artículo 124.1 de la Constitución) (STS 80/2025, de 28 de enero).

El Ministerio Fiscal, aunque no forma parte del poder judicial –pues no ostenta la función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado– se configura constitucionalmente como una “magistratura” al servicio del imperio de la ley, al que le son aplicables las incompatibilidades propias del estatuto de los jueces y magistrados, debiendo ser imparciales y responsables, actuando por medio de «órganos propios», no integrados en la Administración dependiente orgánicamente del Gobierno.

La intervención del Gobierno en el nombramiento del FGE es coherente, pues, al fin y al cabo, es el órgano constitucional de legitimación democrática que dirige la política interior, incluida la política criminal (artículo 97 de la Constitución). No olvidemos que la organización de la actividad de los fiscales depende de una cierta sensibilidad político criminal.

Las relaciones del Ministerio Fiscal con el Gobierno responden, en la Constitución de 1978, a criterios racionales y en nada obsta al desarrollo de un régimen legal de plena autonomía. La Constitución limita la intervención del Gobierno al nombramiento del FGE pues el Ministerio Fiscal no actúa bajo la dependencia jerárquica de aquel.

Para reforzar su autonomía y la percepción de dependencia del Gobierno, la recomendación formulada por la Comisión Europea en el Informe sobre el Estado de Derecho en 2024, plantea disociar en el tiempo del mandato del FGE con el del Gobierno, “teniendo en cuenta las normas europeas sobre independencia y autonomía del Ministerio Fiscal”.

Lo deseable es que el FGE tenga un mandato que no esté ligado a la continuidad del Gobierno que lo nombra, tal y como ocurre en otros ámbitos “libres de control gubernamental” (el Banco de España como caso más significativo). Que un Gobierno pueda “heredar” por un tiempo al FGE nombrado por otro debe ser adecuado al sistema de “check and balances” propio de democracias consolidadas e institucionalmente fuertes.

El anteproyecto de Ley que modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el EOMF, en lo referido a la duración del mandato del FGE por un periodo de cinco años desvincula el cese de su nombramiento anudado al cese del Gobierno que lo designa. Ciertamente que el artículo 124 de la Constitución establece que el FGE es nombrado por el Gobierno, pero la cuestión de la disociación temporal de sus mandatos no parece precisar de una reforma constitucional.

En ese afán por garantizar la independencia del FGE, el prelegislador sigue las recomendaciones del Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO) del Consejo de Europa en las distintas evaluaciones efectuadas a España en 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 FGE, el establecimiento por ley de requisitos y procedimientos claros para incrementar la transparencia de las comunicaciones entre el FGE y el Gobierno y la necesidad de dotar de mayor autonomía al Ministerio Fiscal.

A mayor abundamiento, en el acuerdo sobre la renovación del Consejo General del Poder Judicial de 25 de junio de 2024 se contempla una reforma del EOMF con la que se pretende establecer que puedan convertirse en fiscales generales del Estado los ciudadanos que hayan ejercido cargos políticos en los últimos años, especialmente de ministros, secretarios de Estado, miembros de los Gobiernos autonómicos, alcaldes y miembros del Congreso, el Senado, el Parlamento Europeo o los Parlamentos autonómicos, y se establece que el FGE no actúe en asuntos en los que tenga un interés personal.

La confianza de los ciudadanos en sus respectivos sistemas resulta fundamental a la hora de evaluarlos. Lo que explica que, a diferencia de España y otros países, en el informe sobre el Estado de Derecho de la Comisión Europea de 2024 sobre Alemania no se realiza ninguna recomendación para limitar la evidente dependencia existente respecto del poder ejecutivo, como venimos resaltando, puesto que los alemanes tienen mucha confianza en su modelo de independencia del sistema judicial (el 72% considera que su sistema judicial y su nivel de independencia es bueno o bastante bueno, frente al 37% de España, al 36% de Italia, al 53% de Portugal y al 54% de Francia). **TEMAS**