



Reformar el Ministerio Fiscal para reforzar su autonomía y asumir la instrucción penal

Félix Bolaños García
Ministro de la Presidencia,
Justicia y Relaciones
con las Cortes

La agenda reformista del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes pasa por ampliar y reconocer el papel del Ministerio Fiscal y otorgarle nuevas competencias, en línea con los ordenamientos vecinos y también con las nuevas demandas sociales. En este sentido, el Gobierno de España apuesta por perfeccionar la autonomía del Ministerio fiscal con el anteproyecto de reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, que propone que la duración del mandato del Fiscal General del Estado sea superior al mandato máximo de cada Gobierno, para dotarle de mayor autonomía. Además, se impulsa el anteproyecto de reforma de la Ley Orgánica del Enjuiciamiento Criminal que implica un cambio radical en el modelo de investigación en el procedimiento penal, que dejará de ser liderado por el juez de instrucción y pasará a dirigirse por el Ministerio Fiscal, actuando bajo sus órdenes la Policía Judicial.

El papel crucial del Ministerio Fiscal en nuestro ordenamiento jurídico

Se suele encontrar el origen más próximo del Ministerio Fiscal, tal y como lo conocemos hoy en día, en la Ley del Poder Judicial

de 15 de septiembre de 1870. En ella se concibió ya como un guardián de lo público, confiriéndole la tarea de ejercer la acción procesal en todos aquellos supuestos en los que se encontrase en juego el interés colectivo.

Tras todas las vicisitudes que España sufrió entre el final del siglo XIX y los tres primeros cuartos del siglo XX, la Constitución Española consolidó esta idea, dotándole además de un contenido más ajustado a la idea de Estado social y democrático de Derecho.

Así, según el artículo 124.1 CE, el Ministerio Fiscal "[...] 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".

El Ministerio Fiscal está allí donde es especialmente necesaria una perspectiva pública, una intervención que supere los meros intereses particulares enfrentados y que promueva una solución al conflicto basada en el ordenamiento jurídico, es decir, en lo querido por la soberanía popular.

La excelente preparación de los integrantes de la Carrera Fiscal, así como su especialización y el principio de unidad de actuación, son rasgos característicos de este órgano que lo hacen idóneo para desempeñar esa nueva misión de la instrucción penal, contribuyendo a impulsar una Justicia más ágil y eficaz.

Bajo este paraguas, lo cierto es que el Ministerio Fiscal asume una pluralidad de funciones que, frente a preconcepciones muy extendidas, son de una gran diversidad: por supuesto, interviene de manera muy intensa en el procedimiento penal, pero también tiene un papel relevante en determinados procedimientos de los órdenes jurisdiccionales civil, contencioso-administrativo y social.

En el procedimiento penal, el Ministerio Fiscal es uno de los impulsores de la investigación de la posible comisión de delitos, así como un actor principal en la fase de enjuiciamiento de los mismos. Pero, como decía, el Ministerio Público también tiene una especie de cara no visible, de vida más allá del proceso penal. Cuando este interviene en el resto de procedimientos lo hace siempre protegiendo los intereses de personas especialmente vulnerables, como menores de edad o personas con discapacidad necesitadas de especial protección, o participando en los litigios en que se invoca una vulneración de derechos fundamentales.

De manera mucho más resumida y directa, creo que es importante que la ciudadanía sepa que el Ministerio Fiscal está allí

donde es especialmente necesaria una perspectiva pública, una intervención que supere los meros intereses particulares enfrentados y que promueva una solución al conflicto basada en el ordenamiento jurídico, es decir, en lo querido por la soberanía popular.

La autonomía del Ministerio Fiscal

Debido a que juega un papel clave en un sistema de derechos y libertades, es necesario que el Ministerio Público guarde una completa autonomía, estando sujeto, como decía, solo al principio de legalidad.

Nuestro sistema actual tiene ya muchos mecanismos para garantizar esa independencia, mecanismos que en todo caso se construyen a partir de un imperativo constitucional: el Fiscal General del Estado es nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno y previo informe del Consejo General del Poder Judicial (artículo 124.4 CE).

A partir de aquí, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (en adelante, EOMF) otorga plena discrecionalidad al Fiscal General del Estado (y, por extensión, a todo el cuerpo de fiscales) que, por ejemplo, no puede ser cesado

por pérdida de confianza del Gobierno (artículo 31 EOMF), o que debe actuar siempre guiado por el principio de imparcialidad, con plena objetividad e independencia (artículo 7 EOMF).

Pero, como cualquier cosa en la vida, también la autonomía del Ministerio Fiscal, y muy especialmente la apariencia de autonomía, es mejorable y se puede reforzar. Los cambios que la fortalecen responden a nuevas funciones y responsabilidades que aconsejan una evolución en su estructura. No se trata de una mera decisión política, sino de una necesidad institucional.

En esa línea de perfeccionamiento debe ubicarse el anteproyecto de reforma del EOMF, que aprobó el Consejo de Ministros el pasado 13 de mayo. Son muchas las medidas concretas que recoge este ambicioso anteproyecto, pero de todas ellas me gustaría destacar cuatro, por su importancia estructural.

Por un lado, se propone que la duración del mandato del Fiscal General del Estado sea superior al mandato máximo de cada Gobierno, de tal forma que se evite lo que sucede hasta ahora: que cada Gobierno nazca y muera con un Fiscal General propuesto por su Consejo de Ministros, y no tenga que convivir institucionalmente con uno que haya sido propuesto por un Gobierno previo.

Por el otro, se prohíbe expresamente que cualquier Ejecutivo, sea el nacional o los autonómicos, pueda solicitar al Ministerio Fiscal la promoción de cualquier actuación en un procedimiento concreto, lo que elimina una posible interferencia en los mismos.

Además, en tercer lugar, se establece que todas las comunicaciones entre el Gobierno y el Fiscal General del Estado se realicen por escrito, para que así queden registradas y se hagan públicas, aportando transparencia adicional.

Por último, se otorga la competencia para nombrar y ascender a fiscales al Fiscal General del Estado, en detrimento de las competencias que hasta ahora ejercía el ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, concediendo también una mayor autonomía organizativa al Ministerio Fiscal.

Por tanto, el objetivo último es conseguir lo que muchos otros Gobiernos han planteado, pero no han acabado de ejecutar: reforzar la autonomía del Ministerio Fiscal, abandonando para siempre esa idea preconcebida, pero incierta, de la dependencia de la Fiscalía con relación al Poder Ejecutivo.

La instrucción penal será encargada al Ministerio Fiscal

La agenda reformista del Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes pasa también por reconocer el papel del Ministerio Fiscal y otorgarle nuevas competencias, en línea con los ordenamientos vecinos y también con las nuevas demandas sociales.

La principal modificación en este punto es la que viene de la mano del anteproyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal, que será enviado por el Gobierno a las Cortes Generales este verano y cuyo objetivo es la homologación al resto de



Europa, completando una de las pocas modernizaciones institucionales pendientes de España.

Esta reforma implica el cambio radical en el modelo de investigación en el procedimiento penal, que dejará de ser liderado por el juez de instrucción y pasará a dirigirse por el Ministerio Fiscal, actuando bajo sus órdenes la Policía Judicial. En todo caso, las medidas de investigación que supongan una injerencia en los derechos de las personas, estarán siempre supeditadas a la autorización judicial, mediante la intervención de un juez de garantías.

La excelente preparación de los integrantes de la Carrera Fiscal, así como su especialización y el principio de unidad de actuación, son rasgos característicos de este órgano que lo hacen idóneo para desempeñar esa nueva

misión, contribuyendo a impulsar una Justicia más ágil y eficaz. Además, con este cambio, el modelo de investigación penal español deja de ser una rareza en el contexto europeo, incluso mundial, y pasa a homologarse al de los países de nuestro entorno.

Pero, como siempre hay vida más allá del proceso penal, también me gustaría destacar una iniciativa legislativa que confiere al Ministerio Fiscal un papel crucial en un contexto especialmente sensible. Me refiero al proyecto de ley de regulación del procedimiento civil de determinación de la edad, en los casos en los que la misma es desconocida.

Pueden imaginarse que esto sucede en supuestos especialmente delicados, normalmente vinculados a la situación de vulnerabilidad de la persona, y en

El Gobierno de España dirige la mayor convocatoria de la historia de oposiciones para la Carrera Judicial y Fiscal: durante tres años consecutivos se convocarán 480 plazas (360 por turno libre –oposición– y 120 por el cuarto turno –concurso-oposición–). Esta medida implicará que entre 2025 y 2027 se incorporarán a la Carrera Judicial y Fiscal casi 1.500 efectivos, alcanzando una cifra récord que permitirá acabar con el déficit crónico de jueces y fiscales en nuestro país.

los que la determinación de la mayoría o la minoría de edad es muy relevante a distintos efectos. Con todo esto en mente, el proyecto quiere que el procedimiento deje de ser administrativo para que pase a ser uno judicial y, además, que el Ministerio Fiscal pueda promover el mismo y sea siempre parte en él, como institución adicional de tutela.

Con todo ello, el Gobierno sigue una línea de consolidación de la importancia del rol de la Fiscalía en nuestro Estado de Derecho, otorgándole más competencias y también más medios.

Más y mejor Ministerio Fiscal

Todo lo expuesto hasta ahora son solo engranajes de la misma maquinaria de reloj, por eso se trata de proyectos en los que se está avanzando simultáneamente: desde el Gobierno no se puede sino reconocer la centralidad que nuestro ordenamiento confiere al Ministerio Fiscal en el conjunto de los operadores jurídicos y quiere profundizar en esa línea. El Gobierno de España, el

Ministerio de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes, quiere más y mejor, mejor y más, Ministerio Público.

En este contexto se enmarca la mayor convocatoria de la historia de oposiciones para la Carrera Judicial y Fiscal: durante tres años consecutivos se convocarán 480 plazas (360 por turno libre –oposición– y 120 por el cuarto turno –concurso-oposición–). Esta medida implicará que entre 2025 y 2027 se incorporarán a la Carrera Judicial y Fiscal casi 1.500 efectivos, alcanzando una cifra récord que permitirá acabar con el déficit crónico de jueces y fiscales en nuestro país.

Por supuesto, todavía quedan retos que asumir en esta materia e irán surgiendo más con el propio devenir social. Mi compromiso personal es afrontarlos y hacerlo siempre desde una perspectiva progresista, que fortalezca el Estado de Derecho, porque esa es la única forma de tutelar los intereses generales y, muy especialmente, los intereses de las personas que menos tienen.

La entrada en vigor de estas reformas

El presente artículo bien podría finalizar en el apartado precedente. Sin embargo, creo importante destacar otra idea, que a menudo se olvida en el debate público de forma interesada. La nueva LOECrim, que incorporará a la reforma del EOMF como disposición adicional, tendrá una regla especial de entrada en vigor, como no puede ser de otra manera debido a su magnitud.

Estas propuestas serán aprobadas por las Cortes Generales tras el correspondiente procedimiento legislativo, pero, suceda esto cuando suceda, no entrarán en vigor (es decir, no tendrán ningún efecto jurídico) hasta el 1 de enero de 2028. Leído desde una perspectiva política, esto quiere decir que el cambio estructural mencionado solo comenzará a desplegarse una vez que haya arrancado la siguiente legislatura. Será, por tanto, el siguiente Gobierno (¡ojalá, uno también progresista!) el que, entre otras cuestiones, nombre al siguiente Fiscal General del Estado, al que ya se le aplicará de manera plena esta nueva regulación.

Mientras unos predicán sobre las supuestas interferencias políticas en el Poder Judicial, nosotros nos dedicamos a reformar el Poder Judicial para adecuarlo al presente y prepararlo para los retos del futuro inmediato, siguiendo los mejores estándares. Tras el ruido, el esfuerzo por mejorar la institucionalidad y el Poder Judicial de nuestro país. Tras el griterío, compromiso con el Estado y con todos sus ciudadanos. **TEMAS**