

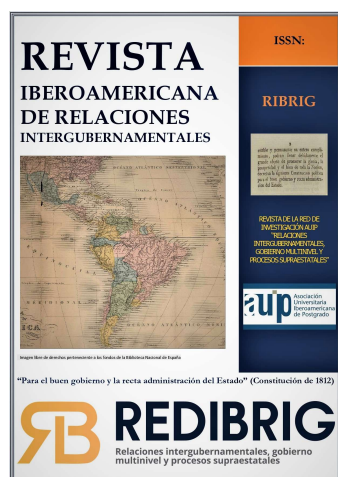
**LA CONFIGURACIÓN CONSTITUCIONAL DEL
MINISTERIO FISCAL EN ESPAÑA**

Carlos Eduardo Vadillo Yáñez
Grado en Derecho
Universidad de Cádiz (España)
Carlos.vadilloyañez@gmail.com

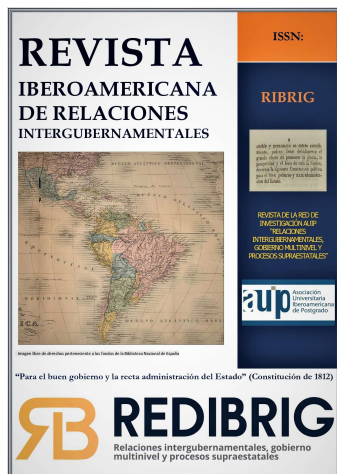
RESUMEN: Este artículo describe y analiza la configuración constitucional y el régimen jurídico-legal del Ministerio Fiscal en España, como promotor y procurador de la acción de justicia, defensor del interés social, de la legalidad vigente y de los derechos de los ciudadanos.

El contexto histórico de la institución se desarrolla desde tiempos remotos, con la aparición de las primeras civilizaciones que sentaron las bases de los Estados democráticos actuales, desde la época egipcia pasando por la griega y romana, y desde la Edad Media hasta la actualidad. Fruto de ello será el desglose jurídico en defensa del interés público, con diversos modelos divergentes conforme al paso del tiempo, que, a comienzos históricos serían los del Monarca, para más tarde, mutar en la procuración del interés de la Nación, seguidamente en las Cortes Generales con el Rey, y finalmente, evolucionando en la defensa de los derechos y libertades fundamentales e intereses generales de los ciudadanos, teniendo como muestra de todo ello, la soberanía recaída en el pueblo español. Así, nacería en el año 1713, con el reinado de Felipe V, la Fiscalía General del Estado. Sería la Ley Provisional del Poder Judicial del año de 1870 la que alinearía a los miembros del Ministerio Fiscal a los del Poder Judicial, dotándolos de mayor independencia y profesionalización, modernizando la Administración de Justicia.

Con la llegada trascendental de la Constitución Española de 1978, se dotaría de autonomía e integración funcional al Ministerio Fiscal dentro del Poder Judicial, ampliando aún más sus competencias, funciones, organización y estructura, complementándose el desarrollo de sus encomiendas mediante el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal



Para citar: C. E. Vadillo Yáñez,
“La configuración constitucional del Ministerio Fiscal en España”, *RIBRIG*, 5, 2024, 1-40.



de 1981. En conjunción, el desarrollo normativo no sólo en sus bases constitucionales y estatutarias, sino con el resto de disposiciones presentes en el ordenamiento jurídico, verán explayar sus acciones mediante los principios que lo informan: de organización, unidad de actuación, dependencia, y jerarquía. Además de instrumentalizarse en aquellas inherentemente por los principios generales de legalidad e imparcialidad.

El Ministerio Fiscal interviene en todos los ordenes jurisdiccionales y tiene presencia ante los principales órganos del Estado por su condición de institución autónoma, promotora de la acción de la justicia y defensora de los derechos de los ciudadanos y de legalidad mediante el control del cumplimiento de la misma por aquellos. Es el además el garante de la persecución y puesta ante el Poder Judicial el conocimiento de comisiones delictivas mediante la acusación. Con la firma de España el 12 de octubre del 2017 mediante cooperación reforzada, surge la Fiscalía de la Unión Europea, con la que trabajara de la mano aplicando tanto el Derecho de la Unión como el Nacional, con el objetivo y misión de promover la acción de justicia cuando se cometan delitos económicos y financieros que afecte a la Unión Europea.

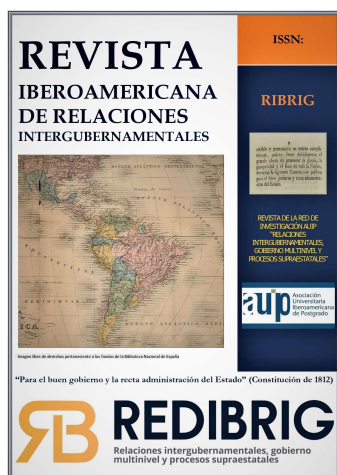
2

En síntesis, el Ministerio Fiscal juega un papel necesario e indispensable para garantizar el auténtico cumplimiento de la Constitución y las leyes.

PALABRAS CLAVE: CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA. MINISTERIO FISCAL. JUEZ DE INSTRUCCIÓN. DERECHO PROCESAL PENAL. FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO.

ABSTRACT: This work describes and analyses the constitutional configuration and the legal-juridical regime of the Public Prosecutor's Office in Spain, as promoter and advocate of the action of justice, defender of the social interest, of the current legality and of the rights of the citizens.

The historical context of the institution has developed since ancient times, with the appearance of the first civilizations that laid the foundations of the current democratic States, from the Egyptian era through the Greek and Roman era, and from the Middle Ages to the present day. The result of this will be the legal breakdown in defense of the public interest, with various divergent models according to the



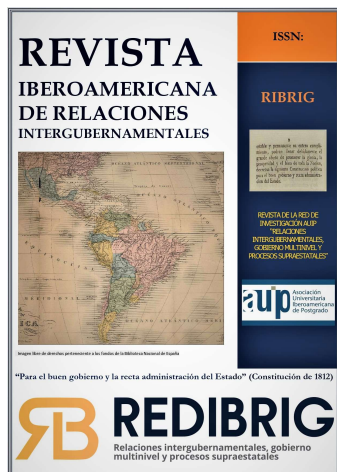
passage of time, which, at the beginning of history would be those of the Monarch, to later mutate into the procurement of the interest of the Nation, then in the Cortes Generales with the King, and finally, evolving into the defense of the fundamental rights and freedoms and general interests of the citizens, having as an example of all this, the sovereignty vested in the Spanish people. Thus, the General Prosecutor's Office was born in 1713, during the reign of Philip V. It would be the Provisional Law of the Judiciary of 1870 that would align the members of the Public Prosecutor's Office with those of the Judicial Power, providing them with greater independence and professionalism, modernizing the Administration of Justice.

With the transcendental arrival of the Spanish Constitution of 1978, the Public Prosecutor's Office would be provided with autonomy and functional integration within the Judicial Power, further expanding its powers, functions, organization and structure, complementing the development of its responsibilities through the Organic Statute of the Public Prosecutor's Office of 1981. In conjunction, the normative development not only in its constitutional and statutory bases, but with the rest of the provisions present in the legal system, will see its actions expanded through the principles that inform it: organization, unity of action, dependence, and hierarchy. In addition to being instrumentalized in those inherently by the general principles of legality and impartiality.

The Public Prosecutor's Office intervenes in all jurisdictional orders and is present before the main organs of the State due to its status as an autonomous institution, promoter of the action of justice and defender of the rights of citizens and of legality by controlling their compliance with it. It is also the guarantor of the prosecution and bringing before the Judiciary the knowledge of criminal commissions through accusation. With the signature of Spain on October 12, 2017 through reinforced cooperation, the European Union Prosecutor's Office arises, with which it will work hand in hand applying both Union and National Law, with the objective and mission of promoting the action of justice when economic and financial crimes are committed that affect the European Union.

In short, the Public Prosecutor's Office plays a necessary and indispensable role in guaranteeing authentic compliance with the Constitution and the laws.

KEYWORDS: SPANISH CONSTITUTION. PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE. INVESTIGATIVE MAGISTRATE. CRIMINAL PROCEDURAL LAW. ATTORNEY GENERAL'S OFFICE.



I. INTRODUCCIÓN

El presente artículo, titulado “La Configuración Constitucional del Ministerio Fiscal en España” tiene como objeto el análisis jurídico-constitucional del Ministerio Fiscal como órgano autónomo integrado funcionalmente en el Poder Judicial en la Constitución Española de 1978, tanto sus principios constitucionales, funciones, organización, límites y prerrogativas en el ordenamiento jurídico. El Ministerio Fiscal desde su configuración constitucional con la Ley provisional sobre Organización del Poder Judicial de 1870¹ y la actual Ley Orgánica del Poder Judicial de 1985, ha venido siendo el garante de velar por la independencia de los tribunales, la defensa de los derechos de los ciudadanos, el máximo defensor de la legalidad vigente y el interés general del Estado Social y Democrático de Derecho, mediante sus principios fundamentales que son Unidad de actuación, Dependencia jerárquica, Legalidad e Imparcialidad. La máxima representación de dicha institución como órgano constitucional recae en la F.G.E., a cargo del Fiscal General del Estado².

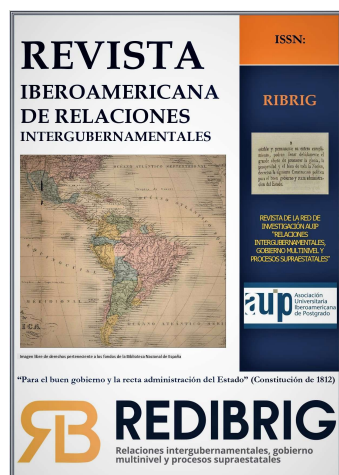
4

La justificación del objeto de este trabajo se da en primer lugar, por el papel fundamental que tiene atribuido el Ministerio Fiscal por la Constitución. En segundo lugar, por ser un organismo autónomo, aunque no independiente, orgánicamente del Poder Ejecutivo, que garantiza mediante la acción y promoción de justicia el cumplimiento de la ley. Y en tercer lugar, en las reformas tanto Constitucional como legales a su Estatuto y funciones dentro del ordenamiento jurídico español.

Tras plantear al inicio el objeto del trabajo, su objetivo general va dirigido a analizar si verdaderamente existe una independencia, aunque jerarquizada internamente entre los fiscales hasta llegar al

¹ Ley Provisional sobre Organización del Poder Judicial (Gaceta de Madrid, de 15 de septiembre de 1870).

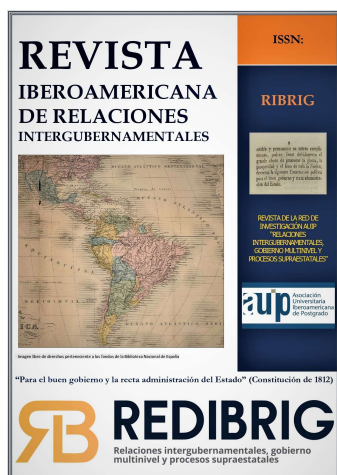
² La Fiscalía General del Estado - fiscal.es. <https://www.fiscal.es/la-fiscalia-general-del-estado> . Consultado 11 de diciembre de 2024.



Fiscal General del Estado³, entre el Gobierno de España y las decisiones tomadas por aquel en cuanto a acciones legales se refiere, y de si esto supone una auténtica garantía autónoma de la institución a la hora de su función como promotor de justicia ante los Tribunales. Sumado a ello, de si en el ámbito acusatorio debe ejercerse por el Ministerio Fiscal la investigación y la averiguación de las infracciones penales, aunque pueda ponerse en riesgo ciertas acciones acometidas por el fiscal de turno condicionadas por su superior jerárquico.

Para el cumplimiento de los fines descritos, debemos acudir a una metodología jurídica basada en contenidos descriptivos, analíticos y prescriptivos mediante la instrumentalización de técnicas de interpretación sistemática, histórica, justificada y comparada, que pueda permitirnos diferir las hipótesis adelantas en parte: No se garantiza la verdadera independencia e imparcialidad del M.F. en cuanto a su autonomía en la dependencia del Poder Ejecutivo coma al estar vinculado orgánica y administrativamente, poniendo en duda la separación real de poderes; punto antes de la mayúscula. La forma de elección que establece la Constitución Española del Fiscal General del Estado a proposición del candidato por el Presidente del Gobierno (mejorar la redacción del párrafo anterior) crea lagunas de seguridad jurídica mermando a aquel a ser un mero instrumento del Gobierno de España en cuanto a acciones de justicia se refiere; y, existen propuestas de reformas constitucional, legal y reglamentaria para garantizar la verdadera autonomía e independencia de la institución en donde verdaderamente se hallen plasmados sus principios y la auténtica separación de poderes.

Finalmente, en lo que respecta a la estructura, el presente trabajo se divide en siete capítulos más las conclusiones y la bibliografía utilizada para la obtención de información. En el segundo Capítulo analizamos el origen de las palabras *ministerio* y *fiscal*; el porqué de su existencia, significación y forma; las garantías fundamentales constitucionales que garantiza como órgano del estado y el desarrollo del contexto histórico y jurídico de la institución hasta la actualidad. Posteriormente, en el tercer Capítulo tratamos de ver las denominaciones del Ministerio Fiscal y su configuración jurídico-constitucional junto a las funciones que desempeña en otros Estados en los cuales tiene un papel jurídico trascendental comprados con España. Seguidamente en el cuarto Capítulo analizaremos el conjunto de normas aplicables, jurisprudencia y actos jurídicos que se le



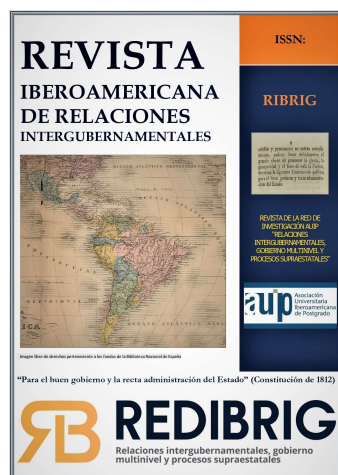
atribuyen al Ministerio Fiscal. El quinto Capítulo desarrolla los principios de unidad y de actuación, y la independencia del Ministerio Fiscal versus a su unidad de actuación y dependencia jerárquica. Posteriormente, el sexto Capítulo atiende a la proposición de reforma de la LECrim para instruir los delitos. En cuanto al séptimo capítulo, analiza las relaciones existentes y las acciones jurídicas que tiene atribuidas la Fiscalía de la Unión Europea con el Ministerio Fiscal en el ordenamiento jurídico español y el europeo, en cuanto a las garantías multinivel. Seguido a ello, nos encontraremos con conclusiones reflexivas en cuanto a si existe realmente una independencia del M.F. del Poder Ejecutivo y la auténtica separación vinculante en los actos jurídicos del Gobierno con la autonomía de este y sus organismos, sugiriendo la posibilidad necesaria y pronta de una auténtica reforma constitucional y legal de la institución en España. Por último, se plasmará la bibliografía consultada y utilizada como base de información para la realización del presente trabajo.

II. MARCO CONCEPTUAL Y ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Para estudiar el desarrollo histórico del Ministerio Fiscal en España, debemos tener en cuenta el análisis en cuanto a su denominación generalizada en otros Estados y en gran parte de Europa, siendo garante de la protección y representación del interés social, y de la legalidad vigente e independencia de los Tribunales, desde épocas históricas remotas hasta su configuración imperativa constitucional en la Constitución Española de 1978. Hemos de conocer, además, los sujetos que han participado a lo largo de la cronología histórico-legal como instrumentos para la investigación de los delitos y su función de acusación y enjuiciamiento, y si su asunción debe desarrollarse por los mismos sujetos y en el mismo procedimiento dentro del proceso, o deben separarse y otorgar a cada sujeto el desarrollo de una etapa del proceso.

1. Etimología

Durante gran parte de la historia se ha relacionado el término *fiscal* con la función encomendada a la recaudación de tributos e impuestos para el Erario Público. Tiene su origen dicho término en Roma, en el latín, el cual se traduce como *ficus*: cesto o canasta donde se depositaban los tributos de los ciudadanos y que eran los procuradores causares o advocati fisco a los que les correspondía esta función, originándose así el término *fiscal*, que serían los



funcionarios que representarían antes los Tribunales romanos al *fisco*, donde aquellos tenían el deber de depositar el dinero proveniente de las penas y condenas pecuniarias. Esta tarea fue encomendada para la defensa del patrimonio del Rey de Roma y el Emperador ⁴. Funciones similares pero en diferentes épocas (entre los años 1835 y 1844 en España) diferenciaban la figura del Fiscal, como el *Promotor Fiscal* y el *Fiscal de Hacienda* ⁵.

El primero, se encargaba de atender y resolver las causas civiles y criminales, esta última con el fin de promover y perseguir delitos contra la sociedad, además de bulas, rescriptos apostólicos atentatorios contra las regalías del Rey. Al segundo, se le imputan funciones de recaudación tributaria para la Corona. Para comprender mejor el origen etimológico del término *fiscal*, la Real Academia Española de la Lengua como sustantivo lo define de la siguiente manera: como adjetivo: *1. Pertenciente o relativo al fisco o al oficio de fiscal*; como sustantivo: *2. Ministro encargado de promover los intereses del fisco*; *3. Persona que representa y ejerce el ministerio público en los tribunales*; *4. Persona que averigua o delata operaciones ajenas* ⁶. Como vemos, la descripción que nos ofrece el diccionario nos dibuja el concepto de un sujeto limitado a tomar acción para defender intereses generales de una sociedad con diversas vertientes como analizaremos a lo largo de todo el análisis del presente Trabajo. La terminación *ministerio* deriva del latín *ministeriu*, el cual se entiende como una función o servicio, y *publicas* para el pueblo o para el Estado ⁷.

7

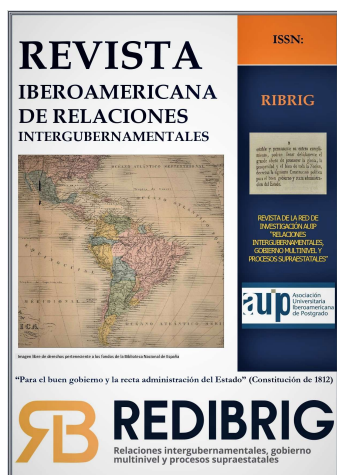
⁴ TRILLO NAVARRO, Jesús Pórfilo, “Ministerio Fiscal: Diacronía de una vinculación política”. Saberes. Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales, núm. 6, (2008), págs. 1-68.

⁵ CRESPO BARQUERO, Pedro: “El Ministerio Fiscal y la Constitución en su actuación en el ámbito contencioso-administrativo”, 40 años de Constitución Española. Perspectivas desde el Ministerio Fiscal: Revista del Ministerio Fiscal, núm. especial, (2018), págs. 67-85.

⁶ Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. 2001. <https://www.rae.es/drae2001/fiscal#>. Consultado: 31 de octubre de 2024.

⁷ TRILLO NAVARRO, Jesús Pórfilo, “Ministerio Fiscal: Diacronía de una vinculación política”. Saberes. Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales, págs. 1-68.

2. El Ministerio Fiscal como garantía institucional

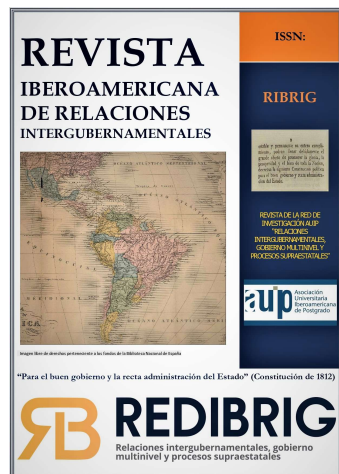


El Ministerio Fiscal es una institución que forma parte de la organización de los Estados, y por ende, en los enclaves estructurales de estos, reúne dos características fundamentales: ser el encargado de procurar la acción y promoción de justicia ante los Tribunales, y la de defender el interés general de los ciudadanos. Además, para poder llevar a cabo estas dos atribuciones, generalmente responde a una organización interna jerárquica y de unidad de actuación, donde cada miembro se rige por el principio de dependencia respecto de un superior, que culmina en una única persona encargada de la dirección de la institución. Con lo cual, no puede ser un órgano plenamente independiente⁸, es decir, independiente se debe interpretar como un concepto de imparcialidad ante sus actuaciones por medios de sus órganos frente al ordenamiento jurídico y la sociedad, pues uno de los principios generales del derecho fundamentales de los organismos y poderes públicos es la posición de imparcialidad ante el ciudadano y frente al resto de sujetos que componen el ordenamiento jurídico. Responde por ello, como un órgano conjunto ante las decisiones políticas tomadas por los poderes públicos, pues la razón de esto se da, con la encomienda de la defensa de los intereses públicos y satisfacción social, que tienen una naturaleza de decisiones derivadas de las políticas existentes en el momento concreto.

8

Podríamos, pues, entender sus atribuciones competenciales como semejantes, aunque funcionalmente diversas, con la Abogacía, pues no deja de ser una parte más, dentro del entramado de los órganos de postulación desde el punto de vista procesal, en tanto su autonomía funcional está sujeta a los principios de legalidad e imparcialidad para poder ejercer sus funciones en el seno jurisdiccional como en el derecho material, y por supuesto dentro de éste, en el ámbito de garantías fundamentales. Esto entremezclado se exply en la respuesta ante la vulneración del ordenamiento jurídico, tutelándolo como un mero defensor de este, es decir, protege los derechos y

⁸ MORENO CATENA, Víctor, “El Papel del Ministerio Fiscal en el Estado Democrático de Derecho”. Cuadernos de Derecho Público. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). (Madrid), núm. 16, (2002), págs. 139-166.



libertades fundamentales⁹ de los ciudadanos, mediante mecanismos tanto materiales como procesales constitucionales, como recursos de amparo, control de cuestiones de constitucionalidad de normas¹⁰, independencia de los tribunales, satisfacción del interés social ante estos. Además, en el ámbito de la jurisdicción ordinaria y en el propio derecho material civil, tutela colectivos presumiblemente vulnerables: menores, personas con capacidad modificada, personas necesitadas de medidas de apoyo; defiende instituciones y asuntos de interés público general tanto en la esfera material y jurisdiccional administrativa como en la social, teniendo como principal característica, ser el garante de la persecución y promoción de la acción de justicia en el ámbito jurisdiccional penal, coadyuvando con el Poder Judicial como un mero defensor de la legalidad vigente por la comisión de infracciones penales, puesto que el ius puniendi del Estado corresponde exclusivamente a este, mediante los principios de necesidad, oficialidad, legalidad, y oportunidad, que permiten al M.F. llevar a cabo dichas acciones.

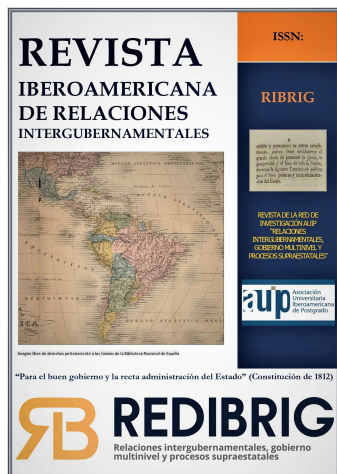
3. Desarrollo histórico del Ministerio Fiscal

La evolución histórico-constitucional en España ha permitido la configuración constitucional que entendemos como Ministerio Fiscal en el ordenamiento jurídico español y en el resto de los ordenamientos jurídicos de otros Estados.

Lo encontramos desde tiempos memoriales en civilizaciones de la Edad Antigua, aunque con otras denominaciones y funciones, y así en Egipto aparecen las figuras de los *sa-per* ó los *medjay*. Los primeros tenían atribuida la recaudación de impuestos para el Faraón a los campesinos, castigando y reprendiendo físicamente a quienes no declarasen sus ganancias o no pudiesen pagarlas. Los segundos eran guerreros de alta confianza del faraón que desempeñaban originalmente funciones militares, policiales y de seguridad que tenían la competencia emanada del Faraón de actuar en aras de represiones penales, algunas con la más grave como la muerte, para

⁹ HERNÁNDEZ IZAGUERRI, Manuel, “Derecho de acceso a los elementos esenciales para impugnar la legalidad de la detención policial y garantías constitucionales afectadas”. <https://revistas.uned.es/index.php/RDUNED/article/view/31096>. Consultado: 20 de noviembre de 2024.

¹⁰ MONTORO PUERTO, Miguel, “Funciones del Ministerio Fiscal ante el Tribunal Constitucional”. Revista de Administración Pública. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Gobierno de España. (Madrid), núm. 91, (1980), págs. 171-194.



castigar a los que cometieran acciones contra aquel, los ciudadanos y la paz establecida en las ciudades, pudiendo acusar y averiguar la verdad con el objetivo de proteger y restablecer el orden del reino ¹¹.

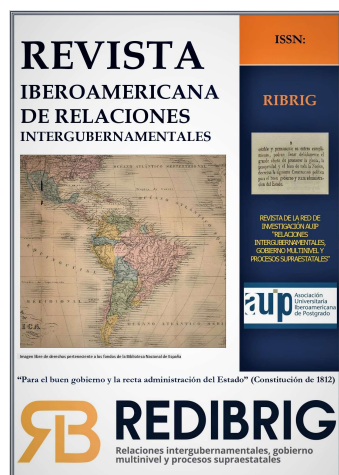
En la Antigua Grecia, concretamente en el VIII a.C., nos encontramos con un sistema acusatorio penal que fue la semilla del actual en España, el inquisitivo, iniciado de oficio por el *arconte* ¹², considerado un magistrado encargado de atender el inicio del proceso penal mediante la denuncia de los ciudadanos y su elevación a su juicio para su conocimiento por el Tribunal superior jerárquico. La fase acusatoria ocurría en el *aerópago* o Tribunal, donde se decidía la culpabilidad de los acusados y donde aparecía un tercero imparcial para sostener la acusación o no a su juicio, teniendo el papel del fiscal acusador actual. Esto era debido a que la participación ciudadana en la Administración de Justicia era directa, oral y pública, prácticamente de carácter privada.

En el seno del Imperio Romano tradicional, sin contar con su continuidad con el Imperio Bizantino, duró desde el año 27 a.C. hasta la caída de su parte occidental en el año 476 d.C, reviste semejanza la institución del Ministerio Fiscal como lo conocemos ahora. A tal fin, escuetamente podemos estructurar tres etapas principales: Época Monárquica, Época Republicana, y el Imperio. En la primera etapa, destacar la figura del *quaestore parricidi* que garantizaba la comprobación de si se había cometido homicidio dolosamente y controlar y vigilar la venganza del pueblo romano. La segunda etapa se caracterizó por la forma de investigar e inquirir como lo haría un juez instructor o un fiscal investigador en la actualidad por los *quaestiones perpetuae*, que eran Tribunales permanentes encargados de acometer dichos actos jurídicos. La participación ciudadana en la justicia era fundamental, ya que la naturaleza acusatoria era privada y los ciudadanos eran los que la tenían que promover. En la última etapa, la más similar al papel que tiene el

10

¹¹ Parra, J. M. Los policías del antiguo Egipto: duros y corruptos. [historia.national-geographic.com.es](https://historia.nationalgeographic.com.es/a/policias-antiguo-egipto-duros-y-corruptos_8436), https://historia.nationalgeographic.com.es/a/policias-antiguo-egipto-duros-y-corruptos_8436. Consultado: 20 de noviembre de 2024.

¹² AMBOS, Kai, “El Principio Acusatorio y El Proceso Acusatorio: Un Intento de comprender su significado actual desde la perspectiva histórica”. Proceso Penal y sistemas acusatorios. Marcial Pons. (Madrid; Barcelona; Buenos Aires), (2008), págs. 49-72.



Ministerio Fiscal en la actualidad, las figuras de los *cuestores*, *curiosi*, *estacionari* o *irenarcas* tenían la atribución de investigar y averiguar delitos, teniendo un superior jerárquico en el *Perfecto del Pretor*¹³. Y asumían una función propiamente dicha de auxiliares del Magistrado, quien al recibir los elementos perceptivos del delito por aquéllos, era el mismo que enjuiciaba.

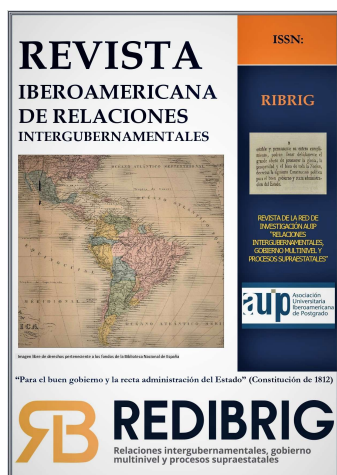
En lo que respecta al periodo histórico desde la Edad Media hasta el S. XIX, se pasó de un modelo de justicia privada en la Alta Edad Media en España entre los siglos V-XI, pues los particulares velaban por el cumplimiento del orden público y la denuncia de los delitos, a manos del Rey y posteriormente, hacia la institucionalización de la Administración de Justicia entre los siglos XII-XVIII, donde se deja de depender de los ciudadanos para perseguir de oficio los delitos. Nacen así las figuras de los *los sayones*, y el *Patronus Fisci*, que eran agentes ejecutivos a las órdenes del Rey Visigodo, Gobernador o Juez que tenía funciones impuestos e imponer penas pecuniarias, además de que el último tenía la atribución de incoar de oficio causas penales; *el Adelantado Mayor de la Corte*, y el *Procurador del Rey*, que se encargaba de defender a las personas vulnerables, atribuyéndole una tarea más apropiada a un fiscal del orden civil en el derecho procesal actual, aunque el segundo ejercía además, la competencia de defender los intereses en litigio del Rey¹⁴.

11

Con las *Ordenanzas de Briviesca de 1837*, Juan I instituiría por primera vez el concepto de Fiscal, atribuyéndole el control del gasto público como procurador fiscal de las Cortes. En el año 1433 aparece la función del procurador fiscal como encargado de denunciar y acusar a lo que cometieran un crimen ante alcaldes, corregidores o Corte Real, aunque en primera instancia, los encargados de investigar y sentenciar mediante un sistema claramente inquisitivo eran los

¹³ SANCHO GÓMEZ, Miguel P, “El perfecto del pretorio: Una figura dominante de la política romana en el siglo III (192-284)”. *Protestas. Religión, poder y monarquía*. Revista del Grupo Europeo de Investigación Histórica. Universitat Jaume I. Castellón de la Plana (Valencia), núm. 4, (2011), págs. 69-86.

¹⁴ CORONAS GONZÁLEZ, S. M. (1992). CAPITULO II: LOS FISCALES DEL CONSEJO DE CASTILLA. En *ILUSTRACIÓN y DERECHO*. Los fiscales del Consejo de Castilla en el siglo XVIII. (págs. 37 y 38). Madrid: MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Secretaria General Técnica. Instituto Nacional de Administración Pública.

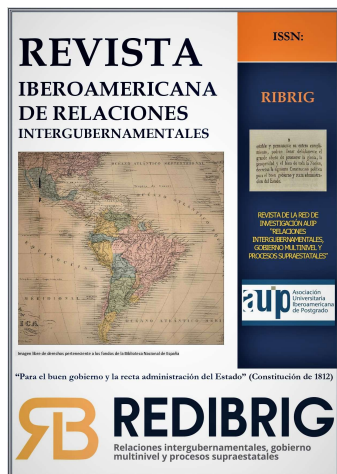


jueces de distrito o corregidores ¹⁵. En el año 1713 bajo el reinado de Felipe V nacería la Fiscalía General del Estado. Sería hasta 1740 cuando los fiscales del Rey en las Audiencias serían promotores de justicia y defenderían el orden jurisdiccional además de intereses militares, seguridad, patrimoniales, asuntos políticos. *El Reglamento Provisional para la Administración de Justicia de 26 de septiembre de 1835*¹⁶ sentaría el orden jerarquizado del Ministerio Fiscal creando Juanito a los Juzgados de Partido la figura del Promotor Fiscal, encargados del despacho de las causas civiles y penales. *El Decreto de 26 de enero de 1844* y *El Decreto de 9 de abril 1858*, donde el primero distinguiría necesariamente una configuración jerarquizada pero funcional entre los *Promotores Fiscales* y los *Fiscales de Hacienda*; y donde posteriormente la segunda norma reguladora de la carrera fiscal reglaba que todos los fiscales incluido el Fiscal del Tribunal Supremo y el Ministro de Gracia y Justicia dependían del Rey, puesto que debían representar los intereses tanto criminales y civiles como patrimoniales del reino.

Hay que destacar que sería la Ley de 1870 la que otorgaría la integración funcional del Ministerio Fiscal en el Poder Judicial, pero fungiendo como un apéndice del Poder Ejecutivo en sede jurisdiccional. Tras ello, el 10 de marzo de 1886 mediante Real Decreto, se crearía el Cuerpo de Abogados del Estado, que asumiría la defensa del Estado en cuestiones de interés particular para este, ya fuera para asuntos consultivos o contenciosos ante los Tribunales. Asimismo, la *Ley sobre el ejercicio de la jurisdicción Contencioso-Administrativo de 13 de septiembre de 1888* la cual asignaría análogamente al sistema francés napoleónico el encuadramiento jurídico al Consejo de Estado junto a un Tribunal Contencioso-Administrativo, lo que abocaba a que el gobierno eligiese al fiscal que representase los intereses del Estado. Se va a producir, pues, una crisis de separación de funciones entre intereses, tales como las causas criminales y civiles, y administrativas que afecten al interés general de la sociedad, atribuida al Ministerio Fiscal, y los intereses

¹⁵ FORTEA PÉREZ, J. I. (2012). Los Corregidores de Castilla bajo los Austrias: Elementos para el Estudio Prosopográfico de un Grupo de Poder (1588-1633), (pág.125). *Studia Historica: Historia Moderna*, 34, 99–146. Recuperado a partir de https://revistas.usal.es/uno/index.php/Studia_Historica/article/view/9264

¹⁶ Real Decreto 26 de septiembre de 1835. (26 de septiembre). *Reglamento Provisional para la Administración de Justicia en lo respectivo a la jurisdicción ordinaria*. Imprenta Real, Zaragoza.



de la Administración Pública frente ordenamiento jurisdiccional ¹⁷. Será el modelo que, aunque mutará jurídico-legalmente con las posteriores dictaduras del siglo XX y la Segunda República, persistirá hasta la actualidad con la llegada de la Constitución de 1978 y el Estatuto de Ministerio Fiscal actual.

III. DERECHO COMPARADO

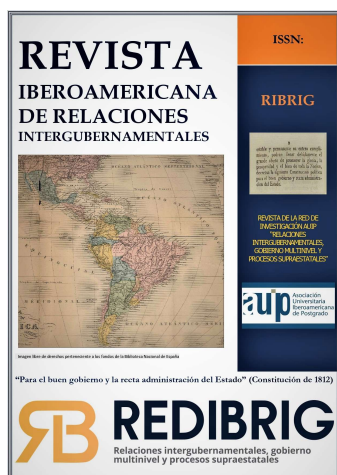
1. Denominaciones de Ministerio Fiscal en España y otros Estados

En otros Estados países, aunque con ciertas denominaciones y funciones institucionales diversas en los sistemas jurídicos que propagan los intereses generales de representación social y promoción de la de justicia ante los Tribunales que defienden la legalidad vigente de sus ordenamientos jurídicos, encontraremos la figura del Ministerio Fiscal equivalente en otros Estados, así en Iberoamérica se denomina *Ministerio Público*. En países de origen anglosajón hay varios nombres, entre los que destaca Estados Unidos como *United States Attorneys's Offices*, y en el resto de países generalmente se utiliza el término *Prosecution Service*; y en Rusia se denomina *General Naya Prokurata Rossiyskoy Federastii*. No debemos olvidar la denominación del Ministerio Fiscal en la Unión Europea de la que España es parte como *European Prosecutor's Office* ¹⁸.

En cuanto a España, su denominación ha sido diversa durante varias etapas históricas, haciendo referencia a los Decretos de Nueva Planta del Rey Felipe V al concepto de Fiscal por su notable poder político y jurídico. Fue Melchor de Macanaz el primer jurista en obtener el título de Fiscal General del Estado. Tradicionalmente se le ha denominado *Ministerio Fiscal* pero en 1881, tras la creación de la Abogacía del Estado, se propuso modificar dicho término por *Ministerio Público*, aunque no obtuvo gran aceptación entre los juristas de la época puesto que se entendía que, a parte de ser una

¹⁷ CRESPO BARQUERO, Pedro: "El Ministerio Fiscal y la Constitución en su actuación en el ámbito contencioso-administrativo", 40 años de Constitución Española. Perspectivas desde el Ministerio Fiscal, cit., págs. 67-85.

¹⁸ Consejo Europeo. Consejo de la Unión Europea. Fiscalía Europea. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eppo/>. Consultado 31 de octubre de 2024.



traducción extranjera, el término “*público*” era inexacto, ya que la explicación que aportaban aquellos era que todo funcionario del Estado representaba a la sociedad y ofrecía un servicio por ende a los ciudadanos ¹⁹. Con ello, la aprobación y redacción de los Estatutos Orgánicos precedentes del Ministerio Fiscal seguirían la misma postulación.

2. Referencias del Derecho Comparado: Comparación entre el Ministerio Fiscal español y el Ministerio Fiscal en otros Estados

Para entender aún más cómo funciona y se estructura el Ministerio Fiscal, hay que mirar a nuestro entorno geopolítico más cercano, el europeo. Ello nos permite entender el contexto en el que España como sujeto de Derecho Internacional ha de relacionarse con otros Estados jurídicamente y es ahí, donde observamos el peso que tienen sus fiscalías, y las funciones en los ordenamientos jurídicos de cada Estado.

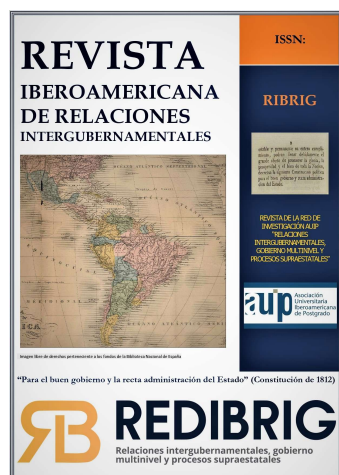
En Italia nos encontramos el modelo de unidad de magistratura ²⁰, en donde los fiscales o *pubblici ministeri* y los jueces o *gudici* pertenecen a un cuerpo único de magistrados, gozando ambos del mismo estatus o formación profesional con posibilidad de cambio de rol a lo largo de la carrera. Además, los fiscales forman parte del Poder Ejecutivo aunque son independientes, ya que no reciben órdenes ni instrucciones de este, garantizando así sus principios de imparcialidad y autonomía. En Italia el Fiscal General de la Corte Suprema se limita a supervisar la acción penal y coordinar políticas administrativas de la Fiscalía. Es nombrado por el Consejo Superior de la Magistratura. Las competencias de la investigación de los delitos ²¹ son asumidas por el fiscal investigador, siendo el juez de investigación preliminar un mero garante de la protección de derechos fundamentales (presunción de inocencia del investigado,

14

¹⁹ TRILLO NAVARRO, Jesús Pórfilo, “Ministerio Fiscal: Diacronía de una vinculación política”. Saberes. Revista de estudios jurídicos, económicos y sociales. Universidad Alfonso X El Sabio. Villanueva de la Cañada (Madrid), núm. 6, (2008), págs. 1-68.

²⁰ MARCHENA GÓMEZ, Manuel, “El Ministerio Fiscal: Su pasado y su futuro”. Monografías Jurídicas. Prólogo de Manuel Morón. Marcial Poncs. Ediciones Jurídicas. Paracuellos de Jarama (Madrid), (1992), págs. 15-208.

²¹ Gazzetta Ufficiale. <https://www.gazzettaufficiale.it/sommario/codici/codiceProceduraPenale>. Consultado el 26 de noviembre de 2024.



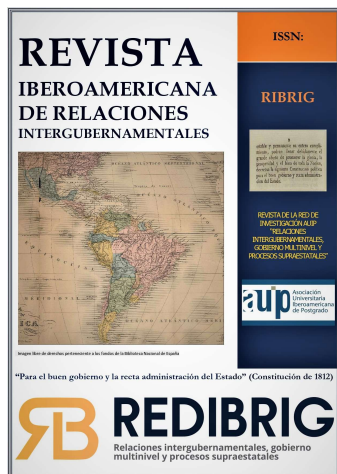
proporcionalidad en las medidas cautelares, oralidad y contradicción de las partes), dirigiendo únicamente el proceso para que sea imparcial. El modelo acusatorio italiano es mixto, tanto acusatorio como inquisitivo, ya que el fiscal forma parte en la acusación, pero inicia el proceso de oficio.

En cuanto a nuestro vecino francés, el modelo de Ministerio Fiscal es jerárquico y centralizado, en donde los fiscales o *Procureurs* o *Ministe* tienen una autonomía limitada en su función. La elección, supervisión, dirección político-administrativa corresponde al Ministerio de Justicia, aunque en algunos supuestos necesitan un dictamen perceptivo del Consejo de la Magistratura, ya que en Francia los fiscales son magistrados no independientes y tienen atribuidas las competencias de iniciar acciones penales, pero deben actuar con deber de imparcialidad y conforme a la ley, garantizando así el equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Los fiscales trabajan dentro de los tribunales, pero no son parte del Poder Judicial. El *Parquet* ²² ante la Corte de Casación se sitúa en la cúspide jerárquica del Ministerio Fiscal, mediante la figura del *Procureur Général près la Cour de Cassation*. Los fiscales se encargan de la, incoación de diligencias de investigación y ser parte en la acusación penal, además de tener un rol de vigilancia en la ejecución de las sentencias. Sólo el juez instructor o *juge d'instruction* investigara infracciones penales de carácter grave y cuando no se pudiere garantizar la imparcialidad de la fiscalía. También es un modelo mixto, ya que es inquisitivo porque el fiscal investigador ²³ y el juez instructor inician de oficio el proceso, pero es acusatorio porque existe principios donde el fiscal es parte, hay oralidad y audiencia, contradicción e igualdad de armas procesales.

La República Federal Alemana tiene una peculiar estructuración del Ministerio Fiscal, ya que, al ser un Estado Federal, esta subdividida administrativamente en Estados. Cada uno de estos, actúa bajo la autoridad de su Estado. El máximo representante del Ministerio Fiscal Federal en Alemania es el *Generalbundesanwalt* o

²² ZAPATERO, Justino, "El Buen Fiscal". Tirant Lo Blanch. (Valencia), (2019), págs. 122-129.

²³ Légifrance. https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006071154/ . Consultado el 27 de noviembre de 2024.



Fiscal General. Es propuesto por el Ministerio de Justicia Federal ²⁴ del cual depende, aunque tiene un rol imparcial a la hora de investigar las acciones penales más graves que afecten a dicho Estado. Forma parte también de la acusación mediante los principios de oralidad, audiencia, contradicción, presunción de inocencia, solicitud de medidas cautelares; siempre interviniendo un juez para garantizar la imparcialidad y dirección del proceso²⁵. Con lo cual, también observamos que se compone de un modelo mixto inquisitivo-acusatorio.

Debemos tener en cuenta también la importancia en el seno del Derecho de la Unión Europea, a la Fiscalía de la U.E, encargada de la investigación de los delitos económicos y financieros ²⁶ que se cometen en los Estados Miembros. En el apartado octavo entraremos en su análisis más detallado.

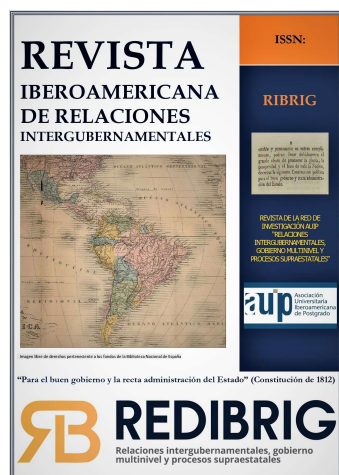
Cabe mencionar que España no solo se relaciona con Estados en su órbita europea, sino que también va más allá, podríamos mencionar muchos de ellos, aunque nos centraremos en el análisis de Ministerio Fiscal Mexicano por el papel internacional socioeconómico, político y cultural que juega México respecto a España, ya que es el primer país hispano hablante del mundo y la 13^o economía en la actualidad. Sigue una estructura similar a Alemania, ya que es un Estado federal. Se compone de una Fiscalía General de la República (nivel federal), y de fiscalías estatales dependientes de la autoridad de su entidad federativa. El Fiscal General de la República ²⁷ es propuesto por el Presidente, ratificado por el Senado, teniendo una estructura jerarquizada interna, bajo los principios de objetividad, imparcialidad, acción y procuración de justicia. Tiene una dependencia directa

²⁴ MARCHENA GÓMEZ, Manuel, “El Ministerio Fiscal: Su pasado y su futuro”. Monografías Jurídicas. Prólogo de Manuel Morón. Marcial Poncs. Ediciones Jurídicas. Paracuellos de Jarama (Madrid), (1992), págs. 15-208.

²⁵ Ministerio Federal de Justicia. Oficina Federal de Justitia. https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stpo/index.html. Consultado 28 de noviembre de 2024.

²⁶ Unión Europea. Fiscalía Europea. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/european-public-prosecutors-office-eppo_es . Consultado el 28 de noviembre de 2024.

²⁷ CARPIZO MAC GREGOR, Jorge, “El Ministerio Fiscal como Órgano Autónomo”. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Madrid), núm. 166, (2014), págs. 44-47.

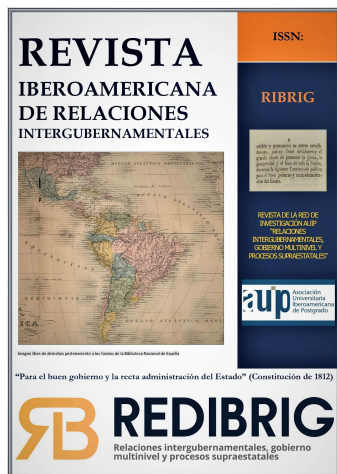


del Poder Ejecutivo. La FGR es la encargada de la investigación y averiguación de los delitos del fuero federal penal, y de llevar la acusación en el juicio oral. La figura del juez de control es el responsable de dirigir el proceso y de garantizar la imparcialidad y derechos y libertades de este.

IV. RÉGIMEN JURÍDICO DEL MINISTERIO FISCAL

Para comprender mejor todo el contenido del presente apartado capítulo, debemos hacer un análisis previo en base a la estructuración lógico-legal en que se ha desarrollado el M.F. durante los siglos XX y XXI. En primera instancia, lo encontramos como órgano representante del Poder Ejecutivo ante el Poder Judicial, establecido así mediante la *Ley Provisional sobre Organización del Poder Judicial, de 15 de septiembre de 1870*, el *Estatuto del Ministerio Fiscal de 21 de junio de 1926*, *La Constitución de la República Española de 1931*, y el *Reglamento Orgánico de 28 de febrero de 1927*. Una etapa siguiente con un papel de enlace comunicativo entre el Poder Ejecutivo y los Tribunales, mediante el *Reglamento Orgánico de 27 de febrero de 1969*. Y un tercer, y el más importante período del M.F. como órgano constitucional en el ordenamiento jurídico español, que analizaremos posteriormente, como promotor de justicia en defensa de la legalidad vigente y de los derechos de los ciudadanos, desarrollada dicha figura en su máximo esplendor vital por los siguientes textos legales, los cuales dotan su configuración jurídica: *La Constitución de 1978*, el *Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal de 30 de diciembre de 1981*, y el *Reglamento del Ministerio Fiscal de 4 de mayo de 2022*.

Comencemos con la atribución principal que le otorga la Constitución Española al Ministerio Fiscal mediante el inherente y obligado artículo 9.1, que sujeta a poderes públicos y ciudadanos a la misma y al resto del ordenamiento jurídico español, y que, junto al artículo 9.2, corresponde a los poderes públicos, en este caso respecto al M.F., y viceversa, promoviendo las condiciones para que la libertad e igualdad de todos los ciudadanos sean reales y efectivas, removiendo los obstáculos para ello; el 9.3 relativo a las garantías de legalidad, jerarquía normativa, publicidad de normas, irretroactividad de las normas sancionadoras desfavorables o que restrinjan derechos, dotar de seguridad jurídica cualquier acto, la responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, vertido todo ello en las acciones y omisiones jurídicas que se le atribuyan legal y reglamentariamente al M.F.; y, por ende, el



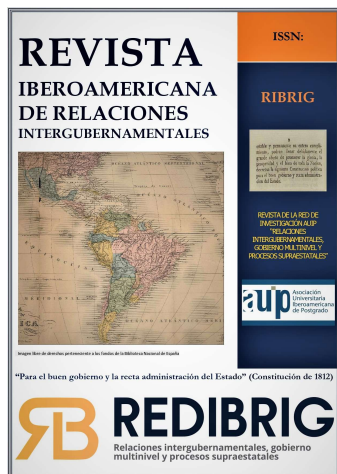
artículo 103 que dicta que toda Administración Pública, en este caso el Ministerio Fiscal sirva con objetividad, jerarquía, eficacia y coordinación, de acuerdo a méritos y capacidad del la persona que ostente el cargo representativo de la institución. El M.F. se encuentra situado en el artículo 124²⁸, regulado en el Título VI referente al Poder Judicial. Sitúa a los fiscales de manera funcional dentro de este título porque, aunque no pertenezcan al tercer poder, tiene un protagonismo importante en materia de Administración de Justicia, además de auxiliar a aquel en acciones relativas a poder administrar la justicia con todas sus garantías legales a los ciudadanos. Junto a ello, el citado artículo establece el objeto por el cual sus órganos deben ejercer sus funciones mediante los principios de: unidad de actuación, dependencia jerárquica y con sujeción a la legalidad y mediante la imparcialidad.

Es importante destacar la expresión gramatical del artículo *en todo caso*, puesto que, el legislador quiere asegurar que la institución cumpla sus funciones mediante estos dos principios fundamentales frente a otros poderes del Estado²⁹, casualmente los mismos que caracterizan a jueces y magistrados a la hora de administrar justicia. Señala el artículo que debe regirse mediante un estatuto orgánico, el E.O.M.F. 50/1981 donde se sientan sus bases y principios para poder desplegar sus efectos jurídicos por la comisión de sus actos, del actual hablaremos en párrafos siguientes. Y, por último, un cuarto apartado escuetamente en dos frases nos describe como ha de ser elegido el Fiscal General del Estado, ya que será el desarrollo legal el que regule dicho procedimiento: *Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* y, supletoriamente por considerarse un alto cargo de la A.G.E.³⁰ al Fiscal General del Estado y desempeñar funciones de responsabilidad de alta relevancia y dirección de una entidad pública como lo es la F.G.E. Hemos de

²⁸ Constitución española (BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978), art. 124. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229#a124>. Consultado el 28 de noviembre de 2024.

²⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional. Sentencia núm. 140/2018, de 20 de diciembre de 2018. <https://hj.tribunalconstitucional.es/es/Resolucion/Show/25823>. Consultado el 28 de noviembre de 2024.

³⁰ Ley 3/2015, de 30 de marzo, reguladora del ejercicio del alto cargo de la Administración General del Estado (BOE núm. 77, de 31 de marzo de 2015). <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-3444&p=20150331&tn=1#daprimera>. Consultado el 28 de noviembre de 2024.



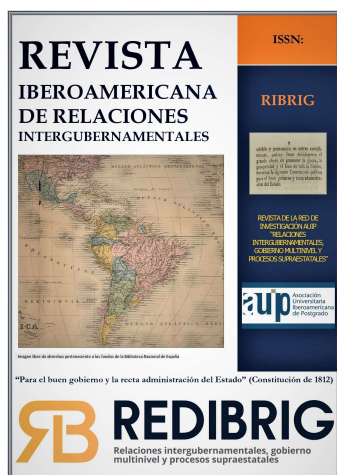
señalar también que la Carta Magna deja establecido en el artículo 127 tanto a fiscales como a jueces y magistrados la prohibición expresa de al encontrarse ejerciendo sus funciones, el desempeñar cargos públicos, o la pertenencia a partidos o asociaciones sindicales, dejando el desarrollo de estas cláusulas a la ley y el reglamento ³¹.

En lo que respecta al rango legal que desarrolla las directrices constitucionales anteriormente explicadas, nos ceñimos al estudio de el E.O.M.F., el cual, se compone compuesto de un preámbulo; 72 artículos, dispuestos en cuatro títulos, cada uno subdividido en capítulos; nueve disposiciones transitorias, de las cuales seis están derogadas; cuatro disposiciones adicionales; y, dos disposiciones finales. Esta norma define al M.F. con carácter exclusivo, con relevancia constitucional y con personalidad jurídica propia, pues es un ente público del Estado. La exclusividad jurídico-legal que el legislador le otorga con el fin de marcar como seña de identidad el papel que representa la institución como uno de los órganos autónomos más importantes para el correcto funcionamiento del Estado Social y Democrático de Derecho que establece la Constitución, y que permite la garantía y protección de la seguridad jurídica en cuanto a legalidad vigente del ordenamiento jurídico español. Los objetivos principales del Estatuto tratan de adaptarse al marco constitucional para asegurar la independencia funcional, establecer la imparcialidad del Ministerio Fiscal y garantizar la seguridad jurídica en su actuación. También, dentro de esta adaptación, garantizar la imparcialidad y autonomía mediante el nombramiento del Fiscal General del Estado con la prohibición de injerencias políticas y protección contra presiones externas, puesto que este Estatuto elimina la dependencia del Órgano del Poder Ejecutivo.

A todo ello, hay que añadir los Principios Rectores del M.F. que son el de legalidad, actuando únicamente conforme al ministerio de la ley; la imparcialidad que se garantiza sin influencias de otros sujetos del ordenamiento jurídico; la unidad de actuación mediante la coordinación a nivel nacional entre todos sus órganos y la Fiscalía de la Unión Europea; y la dependencia jerárquica, respecto a la jerarquía interna entre sus miembros respecto al superior jerárquico correspondiente. Con lo cual, el impacto de este Estatuto permite el reforzamiento de la defensa de los derechos y libertades

³¹ Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (BOE núm.11, de 13 de enero de 1982), arts. 57-59.

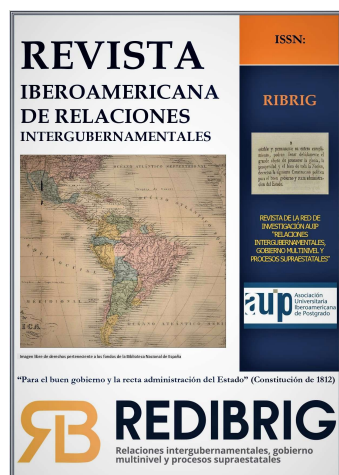
fundamentales con la mayor independencia o imparcialidad como ente administrativa del Estado.



Son órganos del Ministerio Fiscal: El Fiscal General del Estado, El Consejo Fiscal, La Junta de Fiscales de Sala, La Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, La Fiscalía del Tribunal Supremo, La Fiscalía ante el Tribunal Constitucional, La Fiscalía de la Audiencia Nacional, Las Fiscalías Especiales, La Fiscalía del Tribunal de Cuentas, que se regirá por lo dispuesto en la Ley Orgánica de dicho Tribunal, La Fiscalía Jurídico Militar, Las Fiscalías de las Comunidades Autónomas, Las Fiscalías Provinciales, Las Fiscalías de Área, La Unidad de Supervisión y Control de Protección de Datos. A todo ello, es de relevancia destacar la dirección y composición por parte de la F.G.E. sobre los organismos que la integran, que son: la Inspección Fiscal, la cual lleva a cabo tal tarea por delegación de aquella sin perjuicio del Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma en su territorio; la Secretaría Técnica, la cual asiste a la F.G.E. en informes, estudios técnicos, colabora con el Centro de Estudios Jurídicos, y coopera judicialmente en al ámbito internacional por directrices del Gobierno de España; la Unidad de Apoyo, y los Fiscales de Sala.

20

En cuanto a la planta, el E.O.M.F. regla donde han de situarse las fiscalías: Las Fiscalías del Tribunal Supremo, ante el Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas, la Fiscalía Togada, la Fiscalía de la Audiencia Nacional y las Fiscalías Especiales (Fiscalía Antidrogas y Fiscalía Anticorrupción) tienen su sede en Madrid y extienden sus funciones a todo el territorio del Estado para los asuntos de su competencia. Las Fiscalías de las Comunidades Autónomas tendrán su sede donde resida el Tribunal Superior de Justicia respectivo, y ejercerán sus funciones en el ámbito competencial del mismo. Además, las Fiscalías Provinciales tendrán su sede donde la tenga la Audiencia Provincial y extenderán sus funciones a todos los órganos judiciales de la provincia. Las Fiscalías de Área ejercerán sus funciones en el ámbito territorial inferior a la provincia en el que proceda su creación dado el volumen de asuntos, el número de órganos judiciales o la existencia de una sección de la Audiencia Provincial en sede distinta de la capital de la misma, pudiendo abarcar uno o más partidos judiciales de dicha provincia, y teniendo su sede en el lugar que determine la norma que las establezca. La unidad y dependencia expone como se estructuran, comunican, actúan, organizan los fiscales. Quién ostenta la máxima



representación a nivel nacional, el Fiscal General del Estado, a nivel autonómico el Fiscal Superior de Justicia, ya nivel provincial el Fiscal Provincial, además de detallar la existencia de un fiscal jefe de cada nivel anterior y sus facultades correspondientes. Dicho capítulo instrumentaliza los principios que le ordena la Constitución para el mecanizar correctamente la impartición de órdenes, instrucciones ³², comunicaciones y directrices respecto de los superiores a los fiscales subordinados.

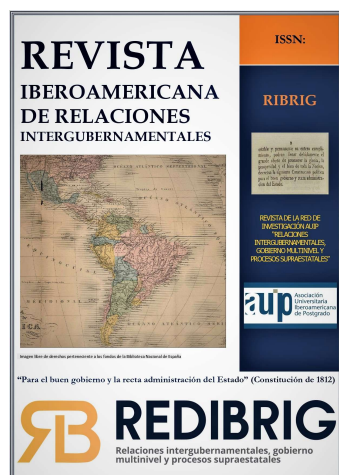
Existe, además, un manual de estilo publicado mediante Decreto por la F.G.E., en donde establece como han de redactarse y publicarse cualquier escrito administrativo o procesal por parte de los miembros de la carrera fiscal ³³. Ya en el seno de la carrera fiscal, la cual se haya estructurada por un cuerpo único y jerárquico, hemos de diferenciar las categorías de fiscales, que se componen por tres tipos: abogado fiscal (tercera categoría, compuesta por fiscales recién ingresados a la carrera), fiscal (segunda categoría, siendo fiscales ascendidos de la anterior), y fiscal de sala (primera categoría de fiscales que componen la cúspide en la carrera fiscal y cubren las plazas más importantes de esta). Dichas categorías están equiparadas en cuanto a honores, retribuciones y escalafones de los miembros del Poder Judicial. Se valora el escalafón, antigüedad, e historial o mérito profesional y académico. Para dichos nombramientos, las primeras dos categorías se harán por Real Decreto y el resto, por Orden del Ministro de Justicia. La presente norma regla, además, la adquisición y pérdida de la condición de miembro de la carrera fiscal. El ingreso se hará por oposición libre³⁴ reuniendo méritos de capacidad junto a los aspirantes al Poder Judicial. Además, para ser nombrado miembro del Ministerio Fiscal se requerirá ser español, ser mayor de dieciocho

³² BOE.es - Doctrina de la Fiscalía: Ayuda y contenido. https://www.boe.es/buscar/ayudas/fiscalia_ayuda.php. Consultado el 18 de diciembre de 2024.

³³ Nuevo manual de estilo de la Fiscalía General del Estado - Fiscales.es. <https://www.fiscal.es/-/nuevo-manual-de-estilo-de-la-fiscalia-general-del-estado>. Consultado el 18 de diciembre de 2024.

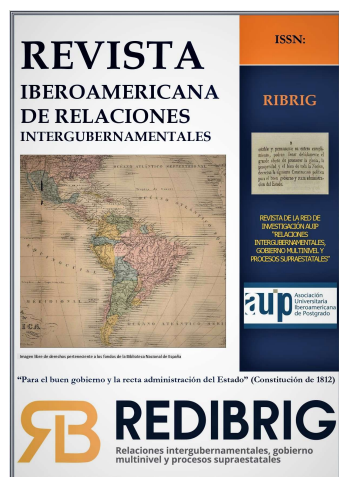
³⁴ BOE-A-2000-23661 Ley Orgánica 9/2000, de 22 de diciembre, sobre medidas urgentes para la agilización de la Administración de Justicia, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2000-23661>, art.1. Consultado el 18 de diciembre de 2024.

años, doctor o graduado en Derecho y no hallarse bajo ninguna de las incapacidades establecidas en la presente ley.



En lo que respecta al Reglamento del Ministerio Fiscal, este desarrolla las disposiciones establecidas en el Estatuto, es decir, cada uno de los aspectos de los títulos y sus respectivos capítulos de los que hemos hablado anteriormente, y que emanan naturalmente de la Constitución Española. Es por así decirlo, un apéndice jurídico del Estatuto que el legislador ha creado para terminar de regular aspectos más técnicos que la ley le encomienda, puesto que como bien sabemos, existe un camino estructural de rango normativo en todo ordenamiento jurídico. Trata, pues, de fundamentar la arquitectura jurídica que acota el E.O.M.F., el cual, ha configurado al M.F. como un órgano de relevancia constitucional en el Estado de las Autonomías encuadrado en un esquema territorial que permite interactuar con diversas Administraciones Públicas, principalmente con las que tienen atribuciones en materia de administración de justicia. Aunado a ello, la aplicación en su máximo esplendor y desarrollo de sus principios rectores mediante el establecimiento de sus disposiciones en todo el texto legal. Este reglamento renovado ha permitido adaptarse a los tiempos y situaciones actuales, mediante el desarrollo exhaustivo y detallado que fortalecen la encomienda constitucional del art. 124 C.E., como la clasificación de las diferentes categorías que componen la carrera fiscal, la adquisición y pérdida de condición de miembro de la carrera fiscal, permisos, deberes y derechos, provisión de destinos, incompatibilidades, prohibiciones, y responsabilidades de sus miembros.

No podemos olvidar a las normas de rango inferior que cumplimentan el marco jurídico-legal de la institución, siendo las instrucciones, circulares, decretos, ordenes, recomendaciones, sugerencias, notas informativas, publicaciones de jurisprudencia y académicas. Como ya hemos explicado, son textos normativos emitidos por los fiscales, que deben seguir un estilo de redacción establecido, y que permiten que se lleve a cabo la encomienda de comunicación e impartición de directrices respecto de los superiores jerárquicos hacia sus subordinados garantizando la correcta ejecución sus principios rectores.



Además, existen bases de datos y fiscalías digitales³⁵, las cuales tienen la función de informatización para la correcta comunicación entre los miembros del cuerpo fiscal, y para el intercambio de actos jurídicos e información entre estos. También, entre los fiscales y los órganos e instituciones del Estado y la ciudadanía (mediante el expediente electrónico³⁶, al cual puede accederse a través de la sede electrónica y los canales de comunicación en las diferentes webs de la A.G.E. para agilizar la tramitación de los procedimientos). Esto con el fin, de modernización para garantizar la satisfacción del interés de todos los ciudadanos y tutela de la correcta administración de justicia por parte de los Tribunales y poderes públicos frente a las adversidades que se vayan presentando en el futuro.

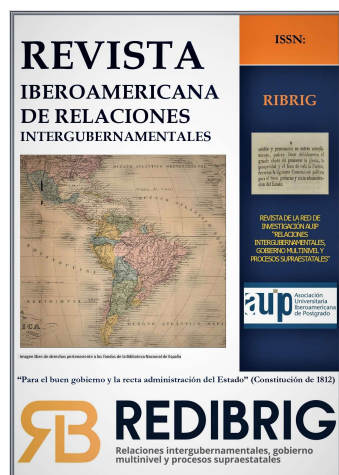
V. PRINCIPIOS DE ORGANIZACIÓN Y DE ACTUACIÓN. INDEPENDENCIA DEL MINISTERIO FISCAL VERSUS UNIDAD DE ACTUACIÓN DEPENDENCIA JERÁRQUICA

En este apartado, vamos a entrar de lleno en el análisis de lo que supone actualmente la independencia del Ministerio Fiscal en España, y de la dependencia jerárquica y estructural en cuanto a su organización y unidad de actuación frente al ordenamiento jurídico, ya que como adelantábamos en el anterior capítulo, la Constitución en el artículo 124 dota de una serie de encomiendas al M.F. por ser un órgano vital en cuanto a garantías de legalidad y justicia se refiere. En consecuencia, el

23

³⁵ MINISTERIO DE JUSTICIA, “La Transformación Digital en las Fiscalías”. (2019). Implantación del Expediente Electrónico en las Fiscalías de la Audiencia Nacional y Especial Antidroga - Fiscal.es. <https://www.fiscal.es/-/implantacion-del-expediente-electronico-en-las-fiscalias-de-la-audiencia-nacional-y-especial-anti-droga>. Consultado el 18 de diciembre de 2024. Fortuny - Servicio Público de Justicia. Servicio Público de Justicia. <https://www.administraciondejusticia.gob.es/-/soluciones-fortuny>. Consultado el 18 de diciembre de 2024. Acceso a grabaciones de vistas - Servicio Público de Justicia. Servicio Público de Justicia. <https://www.administraciondejusticia.gob.es/-/acceso-a-grabaciones-de-vistas>. Consultado el 18 de diciembre de 2024.

³⁶ Inicio - Sede Electrónica - Ministerio de Justicia. <https://sede.mjusticia.gob.es/es>. Consultado el 18 de diciembre de 2024. Servicio de gestión de expedientes de Justicia Gratuita - Servicio Público de Justicia. Servicio Público de Justicia. <https://www.administraciondejusticia.gob.es/-/servicio-de-gestion-de-expedientes-de-justicia-gratuita>. Consultado el 18 de diciembre de 2024.



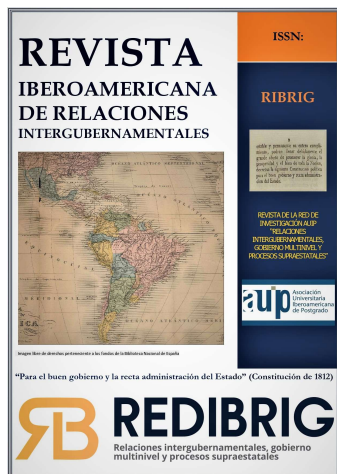
M.F. es un órgano constitucional autónomo integrado en el Poder Ejecutivo, con personalidad jurídica propia, dentro de la A.G.E., dependiendo administrativamente del Ministerio de Justicia, pero con la especialidad de que sus funciones encomendadas por la Constitución se hallan en el seno del Poder Judicial, auxiliándolo y cooperando mediante la promoción y acción para la correcta administración de justicia, y hacer cumplir las normas que legislan tanto el Poder Legislativo (apoya al las Cortes Generales y Parlamentos Autonómicos en las investigaciones sobre asuntos de cráter social que así crean convenientes las Comisiones de Investigación Parlamentarias³⁷) como el Poder Ejecutivo, mediante los principios de legalidad e imparcialidad y los principios rectores que lo informan. Podemos apreciar la configuración mixta que se le atribuye a la institución, que en palabras del Fiscal de Sala del T.S., Bartolomé Vargas Cabrera, considera aquella como *entidad constitucional autónoma no integrada en ninguno de los tres poderes del Estado*³⁸.

El actual modelo de sistema del M.F.³⁹ en España responde a un órgano de dependencia respecto del Poder Ejecutivo con gradaciones múltiples de autonomía técnica, donde el cuerpo fiscal está subordinado a aquel, pero con garantías de autonomía que doten de seguridad jurídica al órgano estatal, mediante equiparaciones en cuanto a ingreso a la carrera fiscal con la judicial, existiendo un único examen de oposición y concursos de promoción dentro del cuerpo, prestaciones sociales, incompatibilidades, situaciones administrativas,

³⁷ Sinopsis artículo 76 – Constitución Española. <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=76&tipo=2>. Consultado el 23 de diciembre de 2024.

³⁸ VARGAS CABRERA, Bartolomé, “Naturaleza del Ministerio Fiscal y convivencia de postular su organización a la luz del principio de autogobierno”. Ponencias y Comunicaciones del Segundo Congreso de la Asociación de Fiscales. (Madrid), págs. 11-22.

³⁹ CARPIZO MAC GREGOR, Jorge, “El Ministerio Fiscal como Órgano Autónomo”. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Madrid), núm. 166, (2014), págs. 47-49.

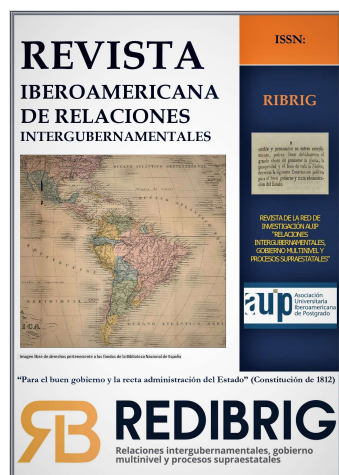


asociación y pertenencia a partidos políticos, y deber de imparcialidad. Debemos tener en cuenta que, la exégesis del modelo constitucional tiene dos principales concepciones sobre la configuración del M.F.: la gubernamental y la judicialista. La primera hace referencia al arquetipo jurídico en que el el fiscal es un mero representante del Gobierno, al cual se halla subordinado y representa los intereses políticos de este ante el Poder Judicial, limitándose a ser un ente funcional, condicionando las decisiones y pretensiones ante los jueces que, bajo el criterio del operador jurídico, puedan verse alejadas de las políticas que persiga el Poder Ejecutivo, pero que al estar aquel subordinado a este se ve vinculado en justa medida. Tal es el caso, que muchos académicos del Derecho apoyan esta teoría en el artículo 124.4 C.E., puesto que, será el Gobierno el que proponga al Fiscal General del Estado, oído el C.G.P.J., no vinculando la declaración de este el nombramiento definitivo a través del Rey.

También, en lo respectivo al régimen de recursos administrativos por las resoluciones dictadas que afectan a materias como nombramientos, ceses y destinos; expedientes disciplinarios; méritos y ascensos; y, retribuciones y permisos, entre otras, por el Fiscal General del Estado, las cuales son recurribles en alzada⁴⁰ ante el Ministerio de Justicia, pudiendo acudir en última instancia al orden jurisdiccional contencioso-administrativa. Además, hay que destacar la diferenciación estatutaria que regula a jueces y magistrados, que en su caso es la L.O.P.J., la cual, está separada en otra norma autónoma, el E.O.M.F. para los fiscales, En cuanto a la concepción judicialista, se somete a superar las inclinaciones de representación y comunicación que históricamente se le han achacado al M.F. para que mute en una institución independiente como la del Poder Judicial, ya que como aboca la C.E., en ninguna disposición del Título IV referente al Gobierno y la Administración encomienda instigar la acción de la justicia,

25

⁴⁰ MARCHENA GÓMEZ, Manuel, “El Ministerio Fiscal: Su pasado y su futuro”. Monografías Jurídicas. Prólogo de Manuel Morón. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas. Paracuellos de Jarama (Madrid), (1992), págs. 160-168.



a su vez de eliminar la idea del M.F. como conexión entre el Poder Ejecutivo y los jueces, pasando la figura de este como un mero interesado a través de los fiscales para promover la acción de justicia ante los Tribunales. Por esto, ciertos sectores doctrinales proclaman la integración del cuerpo fiscal en el Poder Judicial, ya que, al fin y al cabo, interviene en la elección por medio del C.G.P.J⁴¹. del Fiscal General del Estado, además de su ardua actuación en la jurisdicción penal y contencioso-administrativa.

En cuanto a la primera, se encarga de procurar la justicia ante los jueces y garantizar la independencia de estos, no dejando impunes los delitos, sumado a que tiene la asignación constitucional por medio del artículo 126 C.E. para la averiguación de delitos, descubrimiento y averiguación de los delincuentes mediante instrucción de ordenes a la policía judicial⁴², integrada en las unidades especiales de las F.F.C.C.S.E., teniendo un papel de control en la instrucción de los delitos menos graves y muy graves por los jueces instructores, además de formar acusaciones en el enjuiciamiento de los delitos, y el control de las medidas cautelares y de las penas ejecutorias.

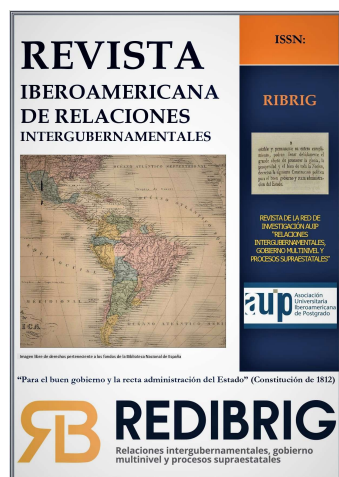
26

La segunda premisa jurisdiccional, basada en la intervención del fiscal como un mero garante de la legalidad vigente y defensor del interés general de la sociedad en procedimientos regulados por la L.J.C.A., como protección de derechos fundamentales, asuntos sobre el Régimen General Electoral, medio ambiente, extranjería, entre otras. De ahí, que se diferencie de la

⁴¹ Acuerdo del Pleno del Consejo General del Poder Judicial, por el que se aprueba el informe que emite el Consejo General del Poder Judicial a la propuesta de nombramiento como Fiscal General del Estado del Excmo. Sr. Don Álvaro García Ortiz acordada por el Consejo de Ministros, publicado en Madrid, el 30 de noviembre de 2023.

⁴² BOE-A-1987-14578 Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1987-14578>. Consultado el 19 de diciembre de 2024.

QUERLAT, Joan Josep, JIMÉNEZ QUINTANA, Elena, “Manual de Policía Judicial”. Ministerio de Justicia. Secretaria General Técnica. (Madrid), (1987), págs. 25-35.



Abogacía del Estado en que no defiende los propios intereses de la Administración, sino que somete a esta cumplir sus obligaciones como establece el ordenamiento jurídico.

En consecuencia, los principios constitucionales de carácter informador de unidad más bien orgánica, justificada en palabras por el Magistrado del T.S. Manuel Marchena como *la necesidad de una actuación no divergente de los distintos funcionarios del M.F., exige una uniformidad y homogeneidad de criterio que excluya la diversidad de pareceres.*; y de dependencia jerárquica⁴³ se ven reflejados en su máximo esplendor en la figura cúspide de la más alta institución dentro del M.F., la Fiscalía General del Estado, que representa y ostenta el Fiscal General del Estado, del cual toda su estructura de poder y organización dependen, eso sí, con los límites establecidos ex lege. Con ello, su desarrollo legislativo encomendado por la Carta Magna:

“El Fiscal General del Estado será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído previamente el Consejo General del Poder Judicial, eligiéndolo entre juristas españoles de reconocido prestigio con más de quince años de ejercicio efectivo de su profesión... Recibido el informe del Consejo General del Poder Judicial, el Gobierno comunicará su propuesta al Congreso de los Diputados, a fin de que pueda disponer la comparecencia de la persona elegida ante la

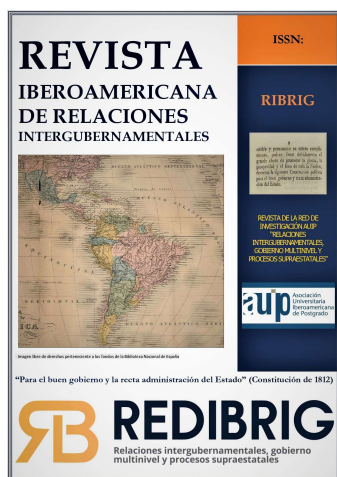
27

⁴³ Ibidem, págs. 25-35.

BOE-A-2015-10566 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10566>. Consultado el 19 de diciembre de 2024.

BOE-A-2015-10565 Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565>. Consultado el 19 de diciembre de 2024.

BOE-A-1982-837 Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-837>. Consultado el 19 de diciembre de 2024.



Comisión correspondiente de la Cámara, en los términos que prevea su reglamento a los efectos de que se puedan valorar los méritos e idoneidad del candidato propuesto... Una vez nombrado, el Fiscal General del Estado prestará ante el Rey el juramento o promesa que previene la Ley y tomará posesión del cargo ante el Pleno del Tribunal Supremo”, artículo 29 E.O.M.F.⁴⁴

Este tendrá carácter de autoridad y su mandato será de cuatro años, teniendo consigo bajo su mando al resto de fiscalías, las cuales verán mermadas sus orientaciones en cuanto a la política de actuación en el ámbito que les competa, puesto que, el principio de dependencia converge en el Fiscal Jefe o superior jerárquico, es decir, una estructura vertical en la que el Fiscal General del Estado esta en el ápice.

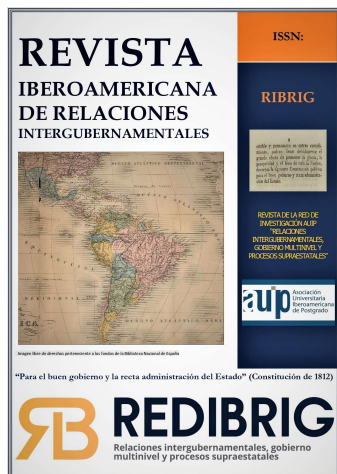
VI. LAS PROPUESTAS DE REFORMA DEL MINISTERIO FISCAL

28

El Ministerio Fiscal en España ha estado sujeto a muchas propuestas para su reforma; tanto es así que en el apartado segundo tratamos aspectos históricos de transformación jurídico-legal. El objeto de este apartado será en el seno de del proyecto de ley que propone la reforma de la LECrim. para sustituir la figura del juez de instrucción por el fiscal investigador con los polémicos cambios que supondría una mutación en la elección del Fiscal General del Estado. Primeramente, la LECrim en el Título IV regula los sujetos a quienes les corresponde ejercitar las acciones penales, estableciendo en su art. 105 que los fiscales tienen la obligación de ejercitar estas exista o no acusador particular⁴⁵, y protegiendo a las personas en situación de vulnera-

⁴⁴ BOE-A-1982-837 Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1982-837>. Consultado el 19 de diciembre de 2024.

⁴⁵ FUENTES SORIANO, Olga, “El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma”. Fundación Alternativas. (Madrid), (2003), núm 16, págs. 5-40.

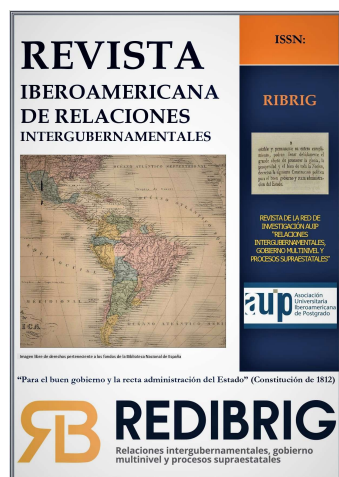


bilidad, además de señalar que, aunque no exista denuncia, podrán ejecutarse diligencias para la posible prevención por si pudiere cometerse una infracción penal. Debemos sumar a este artículo legal que, en España el sistema del Derecho Procesal Penal es mixto, puesto que es tanto inquisitivo como acusatorio, apareciendo la tesis fundamental de la doctrina mayoritaria de como un juez, va a tener un papel incriminador cuando debe ser un garante en la tutela de los derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos frente a la Administración de Justicia⁴⁶ integrada en el Poder Ejecutivo. Entonces, el Poder Judicial estará ejerciendo un control sobre este para que no se extralimite en el ámbito de las garantías fundamentales, con lo cual, hemos de ceñirnos al mandato constitucional al tercer poder que en los artículos 117.3 y .4 C.E., y el art. 2 L.O.P.J señalan que jueces y magistrados deben limitarse a ejercer su potestad jurisdiccional, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, si más funciones para garantizar cualquier derecho.

El Título IV LECrim expone en su art. 299 las actuaciones para preparar el juicio y las que se hayan practicado para averiguar y que conste la perpetración de las infracciones penales para así calificarlas y responsabilizar a los presuntos delincuentes, como vemos, estas actuaciones que permiten llevar a cabo la investigación son propias de un sistema procesal inquisitorio, y en consecuencia, no se está juzgando no ni ejecutando lo juzgado propiamente. El artículo 303 en su primer apartado deja bien claro que: *la formación del sumario, ya empiece de oficio, ya a instancia de parte, corresponderá a los jueces de instrucción por los delitos que se cometan dentro de su partido o demarcación respectiva*. Aquello entonces, se excede de las funciones encomendadas por la C.E. del artículo 117, pues la actividad atribuida legalmente al juez instructor genera inseguridad jurídica al no garantizar esa tutela de derechos y libertades fun-

29

⁴⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional. Sentencia núm. 144/1987, de 23 de septiembre de 1987. <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-T-1987-23676>. Consultado el 23 de diciembre de 2024.



damentales. Tanto es así, que se vulnera la tutela judicial efectiva y el derecho de todo ciudadano al juez ordinario predeterminado por la ley, natural e imparcial del art. 24 C.E. Un ejemplo de esta problemática se ve en el papel que funge el T.C., ya que es este el que figura como *juez garante*⁴⁷ de los derechos fundamentales que puedan verse lesionados en el procedimiento instructor, de ahí, que sea el competente para atender los asuntos en amparo directo, como es en el caso del procedimiento de *Habbeas Corpus*.

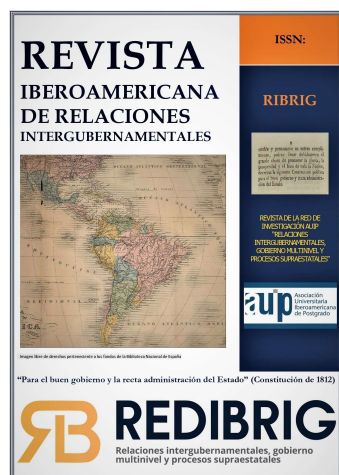
Además, el T.D.E.H. en su famosa sentencia del caso *De Cubber*⁴⁸ sentaba bien claro que el juez o magistrado no sólo debe ser imparcial sino también parecerlo, además de la justificación en la agilización de tramitación y la administración de justicia mediante el principio de oportunidad (emana del principio de legalidad: *nulla poena sine iudicio* que supone incoar y desarrollar un proceso penal cuando se dieren los presupuestos en la LECrim, sin que quede en manos de los particulares la persecución de los delitos, emanando del principio de necesidad que le atribuye la promoción de justicia ante los tribunales al M.F.) y en la entornización con el resto de Estados⁴⁹. La camuflación aséptica que persigue el legislador a la hora de invocar aquel principio del derecho procesal penal sirve de justificación de los académicos procesalistas, así el Magistrado Manuel Marchena expresa que convierte a la resolución del juez como:

30

⁴⁷ Auto del Tribunal Constitucional. Auto núm. 49/2024, de 20 de mayo de 2024. F.J. núm. 5.

⁴⁸ Sentencia del Tribuna Europeo de Derechos Humanos. Sentencia núm. 9186/80, de 26 de octubre de 1984. <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/docx/pdf?library=ECHR&id=001-165125&filename=CASE%20OF%20DE%20CUBBER%20v.%20BELGIUM%20-%20%5BSpanish%20Translation%5D%20summary%20by%20the%20Spanish%20Cortes%20Generales.pdf&logEvent=False>. Consultado el 23 de diciembre de 2024.

⁴⁹ Informe Número 6 de 2004, del Consejo Consultivo de Jueces Europeos, a la atención del Consejo de Europa, sobre el derecho un proceso equitativo en un plazo razonable y el papel de los jueces en el proceso, teniendo en cuenta los modos alternativos para la resolución de litigios, publicada en Estrasburgo el 24 noviembre de 2004.



“fruto de un proceso de apreciación probatoria, en un acto jurisdiccional privilegiado y de especial cotización. Criterios de oportunidad desplazan la labor judicial de tutela y amparo en favor de una función jurisdiccional mutilada, en la que, bien el legislador, bien las partes procesales, se encargan de suministrar al órgano decisorio los presupuestos de su decisión”⁵⁰.

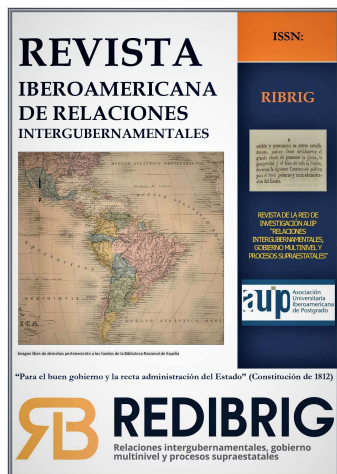
Por todo ello, lo más idóneo para el sistema procesal penal español es la sustitución del juez instructor por el fiscal investigador⁵¹, donde sea el director de la investigación y delegue las diligencias de averiguación y aseguramiento de los delincuentes a la policía judicial, y sea el juez una figura de meras garantías de derechos en el proceso, es decir, juez de garantías. Esto permitirá llevar a su máximo esplendor las encomiendas constitucionales de acción de justicia y promoción de justicia como poder público, un ejemplo de ello es en el proceso penal de menores donde las facultades exclusivas de investigación le corresponden al fiscal, al igual que la competencia de investigación de delitos que atentan contra la Admón. Pública se atribuye a la Fiscalía Anticorrupción. Es así ya que recordemos que orgánicamente el M.F. esta integrado en el Ministerio de Justicia, y al ser un organismo más de la Admón. de Justicia⁵², tiene el deber de promover justicia ante el Poder Judicial. El Pleno del C.G.P.J.⁵³ ya ha dado el visto bueno para esta reforma jurídico-

⁵⁰ MARCHENA GÓMEZ, Manuel, “El Ministerio Fiscal: Su pasado y su futuro”. Monografías Jurídicas. Prólogo de Manuel Morón. Marcial Poncs. Ediciones Jurídicas. Paracuellos de Jarama (Madrid), (1992), núm. 191, págs. 15-208.

⁵¹ DE LLERA SUÁREZ-BÁRCENA, Emilio, “El Modelo Constitucional de Investigación Penal”. Tirant Monografías. Tirant lo Blanch. (Valencia), (2001), págs. 176-181.

⁵² CASSAGNE, Juan Carlos, “El Sistema Judicialista y la Llamada Judicialización de la Actividad de la Administración Pública”. Derecho & Sociedad 29. Asociación Civil. (Madrid), págs. 261-272.

⁵³ Acuerdo del Pleno del CGPJ por el que se aprueba el informe al anteproyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal, publicado en Madrid el 18 de diciembre de 2024.



legal del M.F. Para hacer posible dicho cambio estatutario y legal, muchos sectores doctrinarios opinan que para garantizar los principios de imparcialidad y dependencia a la hora de ejecutar las encomiendas constitucionales al M.F., habría que reformar la elección del Fiscal General del Estado, obviando su propuesta por el Gobierno.

VII. RELACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL ESPAÑOL CON LA FISCALÍA DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO DE LAS GARANTÍAS MULTINIVEL

El Derecho de la U.E. está integrado en nuestro ordenamiento jurídico y como tal, prevalece sobre el derecho nacional. Tal es así, que el T.F.U.E⁵⁴. en el artículo 86 regula la institucionalización y funciones de la Fiscalía de la U.E., la cual tiene como misión principal encargarse de investigar los delitos económicos y financieros producidos en los E.E.M.M., señalando que la creación de esta se hará a partir de Eurojust⁵⁵. Tiene su sede en Luxemburgo. Hay que resaltar que fue creada a través de una cooperación reforzada por 22 E.E.M.M., por el Reglamento U.E. 2017/1939⁵⁶, puesto que no en todos los países tiene competencias de actuación, siendo España uno de los firmantes. Esta es la norma encargada de sentar las bases procedimentales del proceso penal. Dicha norma le atribuye funciones en materia de averiguación y descubrimiento de los delincuentes, permitiendo incoar diligencias y solicitar la apertura de juicio oral ante el Poder Judicial de cada Estado firmante. Es la Ley Orgánica 9/2021 la norma traspuesta para la efectividad jurídica de la Fiscalía de la U.E.⁵⁷ en España,

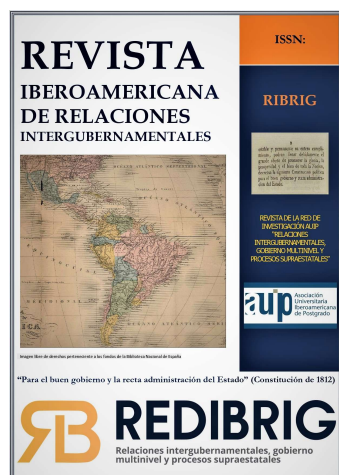
32

⁵⁴ Tratado de la Funcionamiento de la Unión Europea. Versiones consolidadas. DOUE. núm. 83, de 30 de marzo de 2010, (388 págs).

⁵⁵ Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal | Unión Europea. European Union. https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/search-all-eu-institutions-and-bodies/eurojust_es. Consultado el 23 de diciembre de 2024.

⁵⁶ Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, núm. 283, 31 de octubre de 2017, págs. 1-71.

⁵⁷ Fiscalía Europea. Comisión Europea. https://commission.europa.eu/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office-epo_es#:~:text=Misi%C3%B3n-



siendo de aplicación supletoria la LECrim independientemente de los delitos y las penas. No sólo esto, sino que, además, simultánea o posteriormente el Consejo Europeo por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo y previa consulta a la Comisión Europea, podrá ampliar las competencias transfronterizas para combatir la delincuencia grave que afecten a varios E.E.M.M. La máxima autoridad y persona encargada es el Fiscal General de la U.E. La Fiscalía se compone de Fiscales Europeos Delegados Nacionales que son los miembros del Colegio, los Fiscales Delegados Europeos (son fiscales nacionales a los que se les delegan funciones de investigación por parte de la Fiscalía de la U.E.) responsables de las investigaciones nacionales, y los Fiscales Adjuntos Europeos que aportan soporte técnico-operativo y apoyo en las investigaciones a los anteriores. Los Juzgados Centrales de Instrucción serán a los que se les atribuirá como dispone la normativa europea las funciones de juez de garantías, ya que en el seno procesal penal europeo es el fiscal el sujeto que tendrá las facultades para investigar, siendo la Ley Orgánica 9/2021⁵⁸ quién ha permitido la armonización jurídico-legal en España.

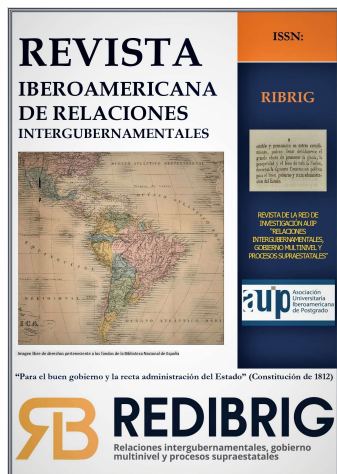
Los Fiscales Delegados siempre informarán de la incoación de diligencias mediante el uso de la Policía Judicial y cuando se devuelvan actuaciones a las autoridades nacionales por no existir pruebas suficientes de responsabilidad penal o de que la infracción penal este tipificada o afecte a los E.E.M.M, al Fiscal General del Estado. El enjuiciamiento y sentencia, además de recursos contra la Fiscalía y recursos contra las resoluciones del juez nacional de garantías serán competencia de la Sala Penal de la Audiencia Nacional. Hay que mencionar, además, que tanto la Fiscalía de la U.E. como el Ministerio Fiscal en España, inherentemente intercalan sus principios instrumentales básicos de actuación y funcionamiento⁵⁹, y eso se ve reflejado en

33

,La%2520Fiscal%C3%ADa%2520Europea%2520(www.eppo.europa.eu),es-
cala%2520que%2520afecta%2520al%2520IVA. Consultado el 23 de diciembre de
2024.

⁵⁸ Ley Orgánica 9/2021 de 1 de julio, de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, órgano el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (BOE núm.157, de 3 de julio de 2021).

⁵⁹ ZARAGOZA AGUADO, Javier-Alberto, “El Ministerio Fiscal Español y la Fiscalía Europea. Su configuración institucional. La autonomía y la independencia en su estatuto jurídico. Conflictos de competencia y mecanismos de resolución. La Fiscalía Europea y la orden europea de detención”. Revista del Ministerio Fiscal. La Fiscalía



cuanto a la autonomía de la Fiscalía europea mediante un Estatuto propio, que bebe del principio de independencia e imparcialidad, unidad de actuación y dependencia jerárquica, legalidad y proporcionalidad en las actividades, cooperación con el resto de instituciones y órganos de la U.E. y los E.E.M.M., rendición de cuentas a estos, y el Principio de cooperación. Aquello siempre respaldado por la Carta Europea de Derechos Fundamentales de la Unión, la jurisprudencia⁶⁰ emitida en cuanto a la interpretación de la normativa europea básica, ya que se deja en manos de las autoridades de los Estados la acción y aplicación de las normas europeas y nacionales, y por supuesto, de las Constituciones y de más normativa internacional de garantías fundamentales para los ciudadanos.

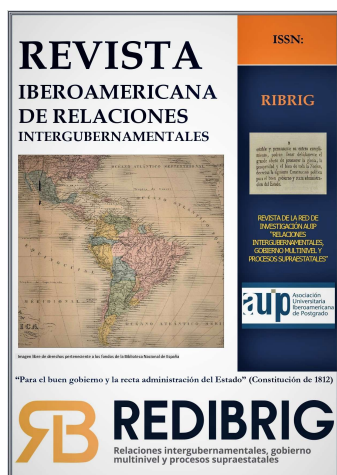
VIII. CONCLUSIONES

Definitivamente, el Ministerio Fiscal en España a nivel histórico ha sido un devenir constante, permeable de diversas reformas en su configuración como órgano constitucional necesario y vital para asegurar el curso de la legalidad vigente del ordenamiento jurídico, propio del Estado Social y Democrático de Derecho en el que vivimos. Cada vez más el legislador ha tratado de atribuirle más competencias, pero no adaptadas del todo a las circunstancias sociopolíticas en las que España se encuentra actualmente. Tal es así que, desde tiempos remotos, la figura del fiscal ha estado destinada a defender los intereses del Rey o del Emperador por su condición de poder y autoridad pública, hasta la aparición del Estado Moderno en el siglo XV en el año 1824. Más tarde centrándose en los intereses de la nación en el año 1812. Y por último, al aparecer el constitucionalismo, con la llegada de los derechos y libertades fundamentales, se centraría principalmente en estas, teniendo como base el concepto de Estado Social (en España el Estado social se proclama por vez primera en el régimen constitucional de 1931 pero sólo ha existido realmente después de 1978).

Sus funciones serían primeramente garantizar el engranaje jurídico de este en el ordenamiento jurídico. Sin embargo, vemos que, a pesar de las reformas y cambios en sus funciones y atribuciones, siguen existiendo prerrogativas respecto de si es verdaderamente es un

Europea y el proceso penal español. Fiscalía General del Estado, (Madrid), (2020), núm. 9, págs. 67-71.

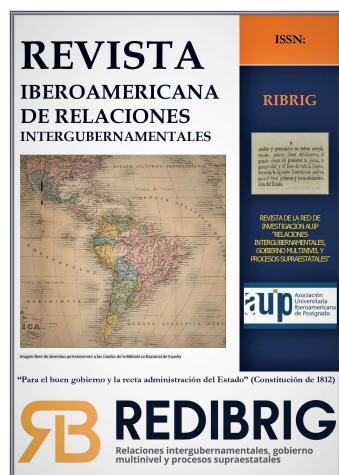
⁶⁰ Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia de 21 de diciembre de 2023, G.K., B.O.D. GmbH, S.L, C-281/22, ECLI: IEU:C:2023:1018 apartado 80.



mero defensor de la legalidad o un promotor de justicia. En el seno constitucional, aunque la Carta Magna le encomienda promover y actuar en pro de la justicia y la legalidad, ya que es un mandato *sine qua non* puesto que debe ser la figura que no permita la profanación arbitraria del ordenamiento jurídico, en los órdenes jurisdiccionales vemos que su intervención es para la defensa tan sólo de la legalidad, donde en el orden penal, únicamente en los asuntos de menores y delitos contra la Administración Pública, verdaderamente tiene un papel protagonista actuando tanto *de iure* como *de facto* en la investigación de los delitos, es decir, como el director de aquella, otorgando seguridad jurídica a los procedimientos para que no queden impunes las infracciones penales cometidas por los delincuentes, consiguiendo así que se administre una auténtica justicia a los ciudadanos.

Es preciso decir también, que el Ministerio Fiscal en España a día de hoy, no deja de ser en los procesos judiciales una simple figura de control o supervisión, puesto que tiene poco margen de actuación en sede jurisdiccional y el legislador no ha encontrado las propuestas de reforma correctas para que se le permita llevar a cabo en su máximo esplendor el cometido instrumental que le manda la Constitución Española como promotor y actuante ante la vulneración de las normas y el orden constitucional. Entonces, continúa siendo un defensor en muchas ocasiones del Poder Ejecutivo, es decir, en cuestiones procedimentales tanto administrativas, y en algunas ocasiones tanto penales, cuando esa labor debe quedar en manos de la Abogacía del Estado que tiene como fin único ese cometido. Además de ser en muchas ocasiones un apéndice de conexión legal o de representación, inclusive de comunicación, con tareas ajenas a sus funciones para cuidar intereses políticos del Poder Ejecutivo. En la actualidad jurídica en la que España y el resto de Estados democráticos se hallan, la división de poderes ha ido evolucionando aun cada vez más, en un complejo sistema jurídico-legal en el que van apareciendo instituciones y organismos con atribuciones independientes que van desdibujando la esquemática de Montesquieu. La prueba de ello es la existencia de la pluralidad de órganos de control que tienen como fin garantizar que aquellos actúen sin extralimitarse de sus funciones, así, el Ministerio Fiscal tiene que ser *abogado supremo* del sujeto tan abstracto que es el ordenamiento jurídico.

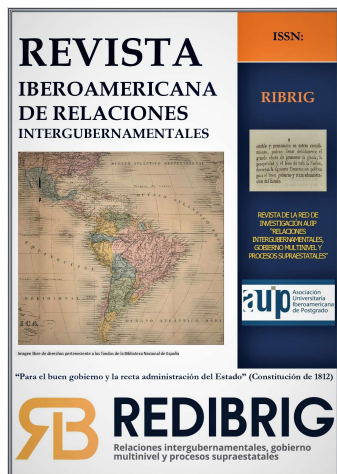
La propuesta gubernamental del Fiscal General del Estado para la elección de la máxima autoridad de la Fiscalía F.G.E., cercena la auténtica separación de poderes, al no existir una pura independencia, autonomía e imparcialidad en la institución. Sigue, pues, habiendo



injerencias, en este caso directas, del Poder Ejecutivo en los organismos que, por la condición de aquel para tener una verdadera eficacia en sus actuaciones, deben ser plenamente autónomos. Elegir al Fiscal General del Estado por las Cortes Generales oído el Gobierno y el C.G.P.J., con una mayoría reforzada, sería lo más adecuado y permitiría que la sociedad decidiera quién ostentaría la dirección del órgano que procura la justicia, además de que no se dejaría la responsabilidad de esto a una sola persona que puede prestarse a la defensa de intereses políticos propios. La propuesta de reforma de la LECrim para atribuir la instrucción penal a los fiscales garantiza una auténtica promoción y acción de justicia ante el Poder Judicial como supremo garante de esto y por ser un poder público que debe hacerlo, sí, pero en el fondo, sigue mermada la independencia del órgano constitucional al no legislar un cambio en la elección del Fiscal General del Estado, puesto que estaría sujeto a polémicas decisiones en cuanto a quién atribuir las investigaciones penales dentro de la planta fiscal.

A todo esto, habría que sumarle la creación de más medios tanto logísticos como personales para la implementación de estos en instalaciones, y consigo la creación de una policía judicial directamente dependiente del fiscal investigador ya como director del procedimiento, para garantizar que en el curso de las investigaciones que se lleven a cabo por los agentes policiales, no se vean contaminados por factores externos, ya sea orgánicamente dentro de sus mandos orgánicos como externamente por factores políticos. Un ejemplo de este modelo sería México o Portugal, donde la Policía Judicial es una entidad integrada en la Fiscalía, es funcionalmente dependiente del fiscal al que se le asigna un asunto, pero orgánicamente de su cuerpo policial. El que la figura del juez de garantías exista permite que auténticamente se tutelen los derechos y libertades fundamentales al verse lesionados por el poder público cuando haya indicios de la comisión de actos delictivos, pero garantiza la no impunidad de estos.

Otro punto crucial a tener en cuenta para su reforma es en el ámbito procesal penal en cuanto a la elaboración de escritos de acusación. Es muy peligroso permitir que los escritos de calificación al redactarse, ya sea por el superior jerárquico como por el propio fiscal asignado, no cuente con un informe perceptivo obligatorio cuando la pena solicitada es inferior o no se sujeta a lo que debiera solicitarse, es decir, necesariamente a modo de revisión o segunda opinión de si las pretensiones procesales son las adecuadas para no permitir que se preste a la impunidad del hecho delictivo, llevando aparejada falta de seguridad jurídica. Otro cambio interesante sería, el desaparecer las



comisiones de investigación parlamentarias, ya que estas no tienen verdaderamente la capacidad ni el objetivo constitucional final de investigar actos penales, esto es misión del Ministerio Fiscal, puesto que otra vez se desdibuja la injerencia de un poder del Estado frente a otro. Esta prerrogativa tendría solución con la creación de una Fiscalía ante las Cortes Generales, en la cual se asignará la investigación de las causas suscitadas.

En síntesis, queda mucho por legislar y modificar no solo la configuración del Ministerio Fiscal en España, sino también la Administración de Justicia, para adaptarnos a la realidad jurídico-legal en la que esta inmerso nuestro país.

IX. BIBLIOGRAFÍA

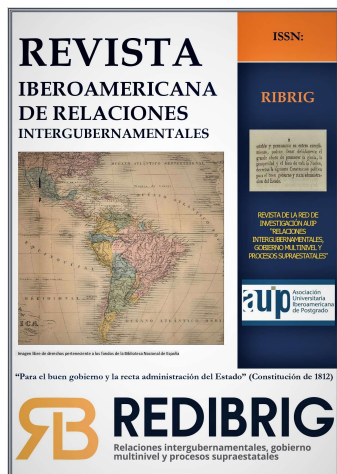
1. Monografías y artículos de revista

AMBOS, Kai, “El Principio Acusatorio y El Proceso Acusatorio: Un Intento de comprender su significado actual desde la perspectiva histórica”. Proceso Penal y sistemas acusatorios. Marcial Pons. (Madrid; Barcelona; Buenos Aires), (2008), págs. 49-72.

CASSAGNE, Juan Carlos, “El Sistema Judicialista y la Llamada Judicialización de la Actividad de la Administración Pública”. Derecho & Sociedad 29. Asociación Civil. (Madrid), (2007), págs. 261-272.

CARPIZO MAC GREGOR, Jorge, “El Ministerio Fiscal como Órgano Autónomo”. Revista de Estudios Políticos (Nueva Época). Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Madrid), núm. 166, (2014), págs. 44-47.

CRESPO BARQUERO, Pedro: “El Ministerio Fiscal y la Constitución en su actuación en el ámbito contencioso-administrativo”, 40 años de Constitución Española. Perspectivas desde el Ministerio Fiscal: Revista del Ministerio Fiscal, núm. especial, (2018), págs. 67-85.



CORONAS GONZÁLEZ, S. M. (1992). CAPITULO II: LOS FISCALES DEL CONSEJO DE CASTILLA. En ILUSTRACIÓN y DERECHO. Los fiscales del Consejo de Castilla en el siglo XVII. Madrid: MINISTERIO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS. Secretaria General Técnica. Instituto Nacional de Administración Pública. Págs. 37-38.

DE LLERA SUÁREZ-BÁRCENA, Emilio, “El Modelo Constitucional de Investigación Penal”. Tirant Monografías. Tirant lo Blanch. (Valencia), (2001), págs. 176-181.

FORTEA PÉREZ, J. I. (2012). Los Corregidores de Castilla bajo los Austrias: Elementos para el Estudio Prosopográfico de un Grupo de Poder (1588-1633), (pág. 99-46). Studia Historica: Historia Moderna, 34.

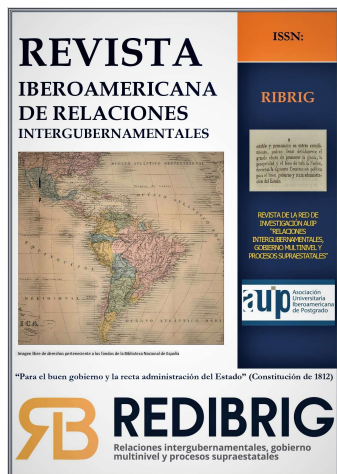
FUENTES SORIANO, Olga, “El Ministerio Fiscal. Consideraciones para su reforma”. Fundación Alternativas. (Madrid), (2003), núm 16, págs. 5-40.

MARCHENA GÓMEZ, Manuel, “El Ministerio Fiscal: Su pasado y su futuro”. Monografías Jurídicas. Prólogo de Manuel Morón. Marcial Poncs. Ediciones Jurídicas. Paracuellos de Jarama (Madrid), (1992), núm. 191, págs. 15-208.

QUERLAT, Joan Josep, JIMÉNEZ QUINTANA, Elena, “Manual de Policía Judicial”. Ministerio de Justicia. Secretaria General Técnica. (Madrid), (1987), págs. 25-35.

SANCHO GÓMEZ, Miguel P, “El perfecto del pretorio: Una figura dominante de la política romana en el siglo III (192-284)”. Protestas. Religión, poder y monarquía. Revista del Grupo Europeo de Investigación Histórica. Universitat Jaume I. Castellón de la Plana (Valencia), núm. 4, (2011), págs. 69-86.

TRILLO NAVARRO, Jesús Pórfilo, “Ministerio Fiscal: Diacronía de una vinculación política”. Saberes. Revista de estudios



jurídicos, económicos y sociales. Universidad Alfonso X El Sabio. Villanueva de la Cañada (Madrid), vol. 6, (2008), págs. 1-68.

VARGAS CABRERA, Bartolomé, “Naturaleza del Ministerio Fiscal y convivencia de postular su organización a la luz del principio de autogobierno”. Ponencias y Comunicaciones del Segundo Congreso de la Asociación de Fiscales. (Madrid), págs. 11-22.

ZAPATERO, Justino, “El Buen Fiscal”. Tirant Lo Blanch. (Valencia), (2019), págs. 122-129.

ZARAGOZA AGUADO, Javier-Alberto, “El Ministerio Fiscal Español y la Fiscalía Europea. Su configuración institucional. La autonomía y la independencia en su estatuto jurídico. Conflictos de competencia y mecanismos de resolución. La Fiscalía Europea y la orden europea de detención”. Revista del Ministerio Fiscal. La Fiscalía Europea y el proceso penal español. Fiscalía General del Estado, (Madrid), (2020), núm. 9, págs. 67-71.

39

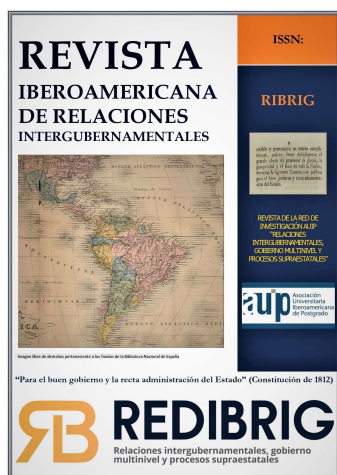
2. Normativa y Jurisprudencia

Acuerdo del Pleno del CGPJ por el que se aprueba el informe que emite el Consejo General del Poder Judicial a la propuesta de nombramiento como Fiscal General del Estado del Excmo. Sr. Don Álvaro García Ortiz acordada por el Consejo de Ministros, publicado en Madrid el 30 de noviembre de 2023.

Acuerdo del Pleno del CGPJ por el que se aprueba el informe al anteproyecto de Ley Orgánica de Enjuiciamiento Criminal, publicado en Madrid el 18 de diciembre de 2024.

Auto del Tribunal Constitucional. Auto núm. 49/2024, de 20 de mayo de 2024. F.J. núm. 5.

Informe Número 6 de 2004, del Consejo Consultivo de Jueces Europeos, a la atención del Consejo de Europa, sobre el derecho un proceso equitativo en un plazo razonable y el papel de



los jueces en el proceso, teniendo en cuenta los modos alternativos para la resolución de litigios, publicada en Estrasburgo el 24 noviembre de 2004.

Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (BOE núm.11, de 13 de enero de 1982), arts. 57-59.

Ley Orgánica 9/2021 de 1 de julio, de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, órgano el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (BOE núm.157, de 3 de julio de 2021).

Ley Provisional sobre organización del Poder Judicial (Gaceta de Madrid, de 15 de septiembre de 1870).

Tratado de la Funcionamiento de la Unión Europea. Versiones consolidadas. DOUE. núm. 83, de 30 de marzo de 2010, (388 págs).

Real Decreto 26 de septiembre de 1835. (26 de septiembre). Reglamento Provisional para la Administración de Justicia en lo respectivo a la jurisdicción ordinaria. Imprenta Real, Zaragoza, págs. 29-30.

Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea. Diario Oficial de la Unión Europea, núm. 283, 31 de octubre de 2017, págs. 1-71.

Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sentencia de 21 de diciembre de 2023, G.K., B.O.D. GmbH, S.L, C-281/22, ECLI: IEU:C:2023:1018, apartado 80.

RECIBIDO: 25 de febrero de 2025

ACEPTADO TRA REVISIÓN CIEGA POR PARES: 13 de mayo de 2025