

Ministerio Fiscal y reforma de la justicia¹

Antonio DEL MORAL GARCIA

1. INTRODUCCION

No se descubre nada nuevo, ni se es en absoluto original aludiendo a la crisis de la institución del Ministerio Fiscal. No se trata de un tema coyuntural ceñido a los últimos meses o a los años inmediatamente anteriores. Ni estamos ante una peculiaridad de nuestro país: un muestreo de la situación en otras naciones próximas cultural y jurídicamente evidencia unas convulsiones y expectativas de reforma de igual fuerza que las presentes en nuestro país, aunque en ocasiones en direcciones bien diferentes, según cuál sea la configuración del Ministerio Público vigente en cada ordenamiento.

Tras la entrada en vigor del Estatuto y después de unos primeros momentos de relativa calma y estabilidad, comenzó a gestarse un agrio debate sobre el papel que debía corresponder al Ministerio Fiscal en una sociedad democrática, sus relaciones con los otros poderes del Estado, su papel en el proceso penal, la necesidad o no de establecer vinculaciones con el Ejecutivo, o la forma de entender los principios de unidad e imparcialidad. El debate, lejos de amortiguarse, ha ido adquiriendo mayor virulencia con el transcurso de los años, alimentado en ocasiones por acontecimientos puntuales y actuaciones concretas de determinados Fiscales Generales del Estado cuestionadas a veces desde toda la Sociedad, a veces desde la Carrera Fiscal, a veces desde el ámbito político. La polémica es invitada infalible en toda discusión sobre el Ministerio Fiscal en los últimos años. Y, un examen sobre las posiciones mantenidas por los distintos "contertulios" habituales de ese debate social —políticos, juristas, comentaristas— arroja muchas sorpresas: las mutaciones intelectuales, las metamorfosis ideológicas o los cambios de posición son en ocasiones tan vertiginosos como acrobáticos y atrevidos.

Esta última observación es algo más que una anécdota pintoresca: es signo elocuente de que el Ministerio Fiscal es una pieza clave en el reparto de poderes y de que su relativa indefinición constitucional junto con los perfiles de confusiónismo que han venido adornando la institución la convierten en un instrumento de poder que cualquier gobernante desea poner, más o menos disimuladamente, al servicio de sus intereses. No hay que poner en duda la plena legitimidad de esos intereses. Pero, desde luego, no siempre son coinci-

dentos o convergentes con los que deben inspirar la Administración de Justicia.

Tan sólo el cansancio, la sensación de que no se llega a soluciones, o la simple resignación consiguen introducir momentos de aparente tranquilidad en ese debate que parece estar llamado a no tener nunca su punto final.

Tras casi veinticinco años de vigencia del texto constitucional el Ministerio Fiscal sigue siendo un desconocido para la Sociedad, todavía apegada a aquella figura de un adusto Ministerio Fiscal como portador implacable y vindicativo de la voz represiva del Estado de que habló De Miguel. No han calado todavía socialmente esas otras funciones del Fiscal que dibujan un personaje muy distinto en su concepción y que están apuntadas en la configuración constitucional del Ministerio Fiscal.

Para los responsables políticos el Ministerio Fiscal es una institución poco comprendida y una tentación permanente: inmiscuirse en sus funciones, establecer lazos de conexión con el Poder Ejecutivo, se brinda como un paliativo ideal para contrarrestar las consecuencias de la irrenunciable independencia de los Jueces y Tribunales; independencia que a nivel teórico nadie discute, pero respecto de la que en la trastienda no faltan lamentos sobre sus consecuencias en casos concretos. La traslación al ámbito judicial de tantos temas con repercusiones políticas de enorme trascendencia ha acrecentado esa tentación en unos; y en otros ha generado el deseo de convertir al Fiscal y a sus actuaciones en uno de los principales instrumentos de ataque político, en un arma arrojadiza contra el adversario electoral.

Para los teóricos el Ministerio Fiscal es un auténtico quebradero de cabeza: una institución difícil de ahormar, que se resiste a ser encasillada con naturalidad en alguno de los tres ámbitos de poderes que componen el mapa de un Estado Moderno. Su ambigüedad ha generado un sinfín de teorías de lo más variado. Y en la actualidad el estudio del Ministerio Fiscal, enriquecido muchas veces con la comparación con otros ordenamientos, se ha convertido en un preferente objeto de investigación en muchos ámbitos universitarios.

Si a este panorama añadimos un crónico y patológico mal funcionamiento de la Administración de Justicia al que no puede ser ajeno —¿por qué negarlo?— el funcionamiento y actuación de quienes componemos el Ministerio Fiscal tendremos un paisaje que en una primera aproximación puede conducir al pesimismo.

Lejos de ello creo que constatar esta situación, ser conscientes de ella, se convierte en el necesario punto de partida para la esperanza. Para, al margen de coyunturas, intentando abstraerse de episodios concretos, y con altura de miras iniciar una reflexión seria, consensuada, sobre lo que debe ser el Ministerio

¹ Se recogen en estas páginas el conjunto de algunas reflexiones, debidamente actualizadas, no publicadas pero sí expuestas en diversos foros: en el ciclo de Seminarios organizado en 1998 por la Fundación para el Análisis y los Estudios sociales, en la mesa redonda que tuvo lugar en junio de 1999 en el Centro de Estudios Jurídicos de la Administración de Justicia en el curso que con el título "Cuestiones sobre el Ministerio Fiscal" dirigió el Excmo. Sr. D. José Aparicio Calvo-Rubio dentro del plan de formación anual para miembros de la Carrera Fiscal; y, por fin, en el XII Congreso de la Asociación de Fiscales celebrado en Santander en octubre de 1999.

Fiscal en un Estado de Derecho y sobre lo que quiso el Constituyente que fuese el Ministerio Fiscal para, sin precipitación, sin moverse al son del acontecimiento de ayer, abordar las reformas que sean necesarias, pero partiendo de un modelo de Ministerio Fiscal ampliamente compartido, alejando el peligro de reformas puntuales, improvisadas, movidas más por unas circunstancias pasajeras y efímeras que por una filosofía profunda inspiradora, defecto que tanto ha caracterizado a la legislación del último decenio especialmente en materia procesal y penal.

El tan exhibido "Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia" proporciona otra ocasión para volcar nuevamente algunas reflexiones sobre el papel del Ministerio Fiscal en nuestro ordenamiento y algunos apuntes sobre las líneas de eventuales reformas de su Estatuto Orgánico. Aunque lo cierto es que las menciones que se contienen en el Pacto al Fiscal pecan o de ambiguas —indefinición sobre la asunción de la instrucción en el proceso penal—; o de vacuas —proclamaciones genéricas que no dicen nada específico—; o de alcance muy corto —cuando se buscan concreciones sólo se encuentran o el recuerdo del principio de dependencia jerárquica o un programa centrado casi exclusivamente en el establecimiento de una temporalidad en los cargos jerárquicos—.

Sobre el Ministerio Público se ha escrito y se sigue escribiendo mucho. Recientemente han aparecido varias monografías de auténtico valor. Es obvio que estas líneas tienen unas pretensiones muy limitadas. Son tan sólo unas breves reflexiones sin ánimo académico ni doctrinal. Por ello se va a prescindir de citas, con alguna excepción que no es más que cumplimiento de deudas intelectuales, sin perjuicio de incluir al final una reseña bibliográfica.

2. EL MINISTERIO FISCAL COMO DEFENSOR DE LA SOCIEDAD ANTE LOS ORGANOS JUDICIALES

La cita tópica de las cinco misiones que el artículo 124 de la Constitución atribuye al Ministerio Fiscal con grandilocuencia es insoslayable punto de partida: promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público y social, así como defender la independencia de los Tribunales.

La presencia del Fiscal en tantos ámbitos tan dispersos y tan aparentemente deslabazados entre sí ha de venir siempre referida a alguna de esas misiones que aunque pueden aparecer en una primera y superficial aproximación como algo evanescente o excesivamente genérico, tienen un claro y rico contenido del que pueden derivarse importantes consecuencias. La atribución al Fiscal de competencias relevantes en campos tan distintos como el sostenimiento de la acción penal, la materia de protección de menores, o la intervención en determinados procesos laborales no constituye un capricho del legislador que podía haber acudido a cualquier otra institución. Se trata siempre de concreciones de las misiones que atribuye al Ministerio Fiscal la Constitu-

ción. El denominador común de todas esas misiones, su lazo de conexión, no es la simple referencia a la Administración de Justicia, aunque ese es un dato importante a retener. Existe otra idea de mayor honra que llega de forma más directa a lo que es o debe ser la médula de la institución.

En mi opinión, y con esto hago más ideas que han expuesto con mayor autoridad autores más prestigiosos², el Fiscal queda diseñado en el modelo constitucional como un órgano que ha de representar a la Sociedad ante los Tribunales: es un auténtico abogado, no del Estado, sino de la Sociedad. El Fiscal, por mandato constitucional, ha de asumir ante los Jueces y Tribunales la representación y defensa de esos intereses sociales que, de un lado, normalmente no pueden residenciarse en una persona en concreto; y que, de otro lado, sí que afectan a toda la sociedad como tal. Desde esta perspectiva se explican de una forma integrada todas las funciones que el ordenamiento atribuye al Fiscal. Así —como se ha escrito— cuando el Fiscal está ejercitando la acción penal, solicitando el castigo de quien ha cometido un delito, está asumiendo ese interés en que al autor de un delito se le imponga una pena; interés que no es sólo de la víctima del delito, sino también de toda la Sociedad. Del mismo modo, cuando el Fiscal solicita la absolución de una persona acusada sin base suficiente, también asume ese interés de toda la Sociedad en que un inocente no sea castigado.

En materia de protección de menores —otro de los grandes ámbitos de actuación del Fiscal progresivamente potenciado por la legislación— no sólo están en juego intereses particulares, sino también un interés de toda la Sociedad que no es ajena a la formación, cuidado y desarrollo de cualquier menor y que no puede permanecer insensible ante cualquier situación que pueda perjudicarlo. De ahí las facultades que se conceden en esta temática al Ministerio Público.

Un razonamiento similar justifica la actuación activa y beligerante del Fiscal en el campo de los derechos fundamentales y libertades públicas. El interés social por la exquisita tutela de tales derechos es de primer orden, aunque se trate de derechos individuales, y exige la presencia del Fiscal apoyando la posición del ciudadano afectado en uno de esos derechos: su importancia en un Estado Democrático de Derecho hacen que no se trate ya de un tema meramente individual. Con esta concepción enlazan las atribuciones que el ordenamiento le atribuye para intervenir en los procesos de amparo, o en los procedimientos ante la jurisdicción ordinaria en que se invocan esos derechos fundamentales. O las referencias que se contienen en la Legislación reguladora del Defensor del Pueblo al Ministerio Fiscal como interlocutor natural de éste para subvenir a las irregularidades de la Administración de Justicia que puedan afectar a derechos fundamentales (art. 13 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo).

Desde estas consideraciones fluye con naturalidad ese cauce de comunicación que representa el Fiscal al erigirse en el interlocutor del Defensor del Pueblo para encauzar las quejas referidas a la Administra-

² Granados Pérez, ob. cit. en bibliografía, pags 13 y ss

ción de Justicia y promover, dentro de sus competencias, las actuaciones adecuadas para dar respuesta a esas reclamaciones.

Por eso el Fiscal no ha de cambiar ni su mentalidad ni sus principios de actuación para intervenir en materias tan aparentemente dispares, pues todas tienen una abrazadera común. Sus atribuciones en materia de menores o en el ámbito contencioso-administrativo, o la legitimación que le otorga la reciente ley de Condiciones Generales de Contratación en un ámbito clásico del derecho privado, por citar algunos ejemplos, no son un apéndice extraño y ajeno a sus tradicionales misiones: en todas el Fiscal ha de actuar guiado por la defensa apasionada de los intereses sociales tal y como quedan dibujados en la legislación.

Esta visión integrada e integradora de las funciones del Fiscal excluye esa imagen deformada del Ministerio Público como órgano exclusivamente encargado de instar la represión de los delincuentes. Y desde esa plataforma se entiende igualmente que el Fiscal no se convierta en un órgano esquizofrénico que ahora actúa como acusador implacable; y, momentos después, como protector y representante de las personas desvalidas. Al desempeñar cada uno de sus cometidos el Fiscal siempre tiene el mismo norte: la defensa de lo que en cada caso resulta ser el interés asumido por la Sociedad y plasmado en las leyes. Defensa que normalmente ha de llevar a cabo ante los Tribunales. Estas razones justifican la querencia que siempre he tenido a esa concepción del Fiscal como defensor de la Sociedad ante los Tribunales. Es —valga la expresión pese a la simplificación que comporta— el abogado de oficio, institucional, de la Sociedad.

3. UBICACION DEL FISCAL DENTRO DE LOS PODERES DEL ESTADO

Otro tema clásico y manido al tratar del Ministerio Fiscal y que tampoco quiero eludir es el anunciado en este epígrafe. Es ésta la *vexata questio* que parece condenada a no encontrar una solución que concite cierto grado de consenso. La relativa indefinición constitucional del Ministerio Fiscal siempre ha sido campo bien abonado para amplios debates doctrinales. No se trata, sin embargo, de una cuestión puramente teórica, sino que tiene una trascendental relevancia para lo que es el funcionamiento de las Instituciones democráticas; la eficacia práctica del principio de separación de poderes; el efectivo control de los distintos poderes; y una real independencia del Poder Judicial.

Tradicionalmente la posición institucional del Ministerio Fiscal ha estado a caballo entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, siempre en una situación de tensión. Los sistemas menos democráticos han visto en el establecimiento de mecanismos de vinculación del Fiscal al Ejecutivo una forma clara y eficaz de mediatizar la independencia del Poder Judicial. Aunque no se puede ignorar que sistemas indudablemente democráticos introducen vías de enlace que conectan de forma directa e indisimulada al Ministerio Fiscal con el Poder Ejecutivo.

Los textos preconstitucionales configuraban un Ministerio Fiscal en abierta conexión con el Poder Ejecutivo. En ese marco encajaban expresiones como las plasmadas en la Memoria de 1947: “A través del Fiscal del Tribunal Supremo las Fiscalías todas reciben la inspiración del Gobierno”. O la “turbación” en palabras que se leen en la Memoria de 1951 del entonces Fiscal del Tribunal Supremo al comparecer “públicamente ante un nuevo *Jefe*” (Ministro de Gracia y Justicia). “Al Ministerio Fiscal —y con esta cita que corresponde a 1966 termino este espurgo de párrafos extraídos de las Memorias de la Fiscalía— incumbe como representante del Gobierno la defensa de la independencia judicial de acuerdo con las leyes. De esta forma viene a ser la pieza de enlace donde se entroncan las funciones diversas de aquellos tres poderes o manifestaciones distintas de un único poder, que son el legislativo, el ejecutivo y el judicial”.

En el tratamiento del Ministerio Fiscal la Constitución rompió con el ordenamiento inmediatamente anterior. A partir de 1978 hablar de cualquier tipo de subordinación oficial del Ministerio Fiscal con el Poder Ejecutivo supone contradecir, al menos, el espíritu que animó a los redactores del artículo 124 de nuestra Ley Suprema.

Los debates de las Cortes Constituyentes ponen de manifiesto muy a las claras lo que se acaba de afirmar. Al cabo de veinte años a veces resulta muy pertinente volver la vista a esos debates y especialmente al horizonte en el que tenían puestas sus miras los intervinientes y que hizo posible ese texto constitucional, espíritu que luego ha sido olvidado en ocasiones por el legislador posterior (pienso en ejemplos como el sistema de designación de los vocales del Consejo General del Poder Judicial o en el art. 15 de la Constitución).

En efecto, el Anteproyecto de Constitución mantenía la fisonomía del Ministerio Fiscal como órgano de comunicación entre el Gobierno y los Tribunales de Justicia. Como fruto de algunas enmiendas de la entonces oposición se produjo un cambio de actitud en el grupo mayoritario. “El Ministerio Fiscal —se argumentó— debe abandonar toda dependencia gubernamental para que pueda cumplir su auténtica función”. De esa forma se llegó a la redacción del artículo 124.2 de la Constitución donde se proclama la autonomía del Ministerio Fiscal regido exclusivamente por los principios de legalidad e imparcialidad.

El Fiscal, si se quiere ubicar dentro del mapa de los poderes del Estado, ha de estar próximo al Poder Judicial, insertado en él, aunque en un sentido estricto no sea Poder Judicial. La integración con autonomía funcional del Ministerio Fiscal en el Poder Judicial que proclama su Estatuto Orgánico es algo más que una fórmula retórica. Y, desde luego, con ella no se está refiriendo el legislador, como alguna vez se ha insinuado de forma casi grotesca a la situación material de las dependencias de la Fiscalía en las sedes de los Tribunales.

La expresión del artículo 2 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal se introdujo como fruto de una enmienda en fase parlamentaria al proyecto. Este se refería al Fiscal como “situado en el marco constitucional del Poder Judicial”. La enmienda que cuajaría en el actual texto se justificaba de la siguiente forma:

“No se trata de una modificación meramente semántica o de estilo, sino de fondo. La expresión que se propone —integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial—, acentúa con mayor claridad y firmeza la judicialidad del Ministerio Fiscal, en tanto que la acogida en el Proyecto parece limitar la vinculación al Poder Judicial al nivel puramente formal de marco normativo. Y no debe perderse de vista que la integración del Ministerio Fiscal en el Poder Judicial es la mejor garantía de que su actuación va a estar, en todo caso, sujeta a los principios de legalidad e imparcialidad.... El hecho —se decía más adelante— de que el Ministerio Fiscal no esté representado, como tal, en el Consejo General del Poder Judicial, no es un obstáculo para que se le considere integrado en el Poder Judicial, ya que su integración no es orgánica, sino funcional, a través de funciones no jurisdiccionales —por eso son autónomas—, pero absolutamente decisivas para la actuación judicial...”.

La integración del Ministerio Fiscal en el Poder Judicial es cuestionada desde muy distintas esferas y también desde ámbitos judiciales. Se resalta la exclusiva integración del Poder Judicial por Jueces y Magistrados. Pero, los argumentos han sido bien rebatidos entre otros por Conde-Pumpido Ferreiro. La primera objeción implica confundir el ejercicio del Poder Judicial —que corresponde en exclusiva a los Jueces y Tribunales— con el ámbito del Poder. El Poder Judicial se ejerce por los Jueces y Tribunales (y, no sólo por cierto, por los integrados en el Poder Judicial: ahí están la jurisdicción contable, la militar o la constitucional). Pero el ámbito de ese poder es más amplio: el propio Consejo General está integrado en el Poder Judicial aunque no ostente ningún tipo de funciones jurisdiccionales. Por eso no es éste un inconveniente para rechazar la inserción del Ministerio Fiscal en el ámbito del Poder Judicial, ejerciendo sus funciones de promoción de la justicia y defensa de la legalidad.

La regulación en la Constitución del Ministerio Fiscal en el título destinado al Poder Judicial es algo más que un caprichoso y arbitrario criterio sistemático introducido para despistar a futuros intérpretes. El Ministerio Fiscal no es Poder Judicial propiamente pero está integrado en él. Sus funciones no son en rigor jurisdiccionales pero inciden de forma clave en el ejercicio de la jurisdicción llegando a condicionarla (piénsese en las consecuencias del principio acusatorio). Y, de hecho le corresponde como una de sus funciones el vigilar la real independencia de Jueces y Tribunales.

Conectada con esa misión de velar por la independencia de los Jueces y Tribunales y el correcto ejercicio de la jurisdicción aparecen muchas de sus atribuciones en el ámbito del gobierno del Poder Judicial. El núcleo irrenunciable de autonomía del Poder Judicial, según ha declarado el Tribunal Constitucional, pasa necesariamente, y así lo ha proclamado el Constituyente, por poner en manos del órgano de gobierno del Poder Judicial una tríada de funciones —facultades inspectoras, sancionadoras y de nombramientos— en las que ninguna intervención puede tener el Ejecutivo, al menos en el plano estrictamente jurídico: todas quedan residenciadas constitu-

cionalmente en el Consejo General del Poder Judicial (art. 122 de la Constitución).

Pues bien, de esas tres atribuciones básicas del órgano de Gobierno del Poder Judicial, en dos de ellas existe una cierta intervención del Ministerio Fiscal. El Fiscal no es en absoluto ajeno a los temas disciplinarios y de inspección. Interviene por imperativo legal en todos los expedientes disciplinarios abiertos a Jueces y Magistrados con unas importantes facultades. Esa intervención del Fiscal rompe el paralelismo con cualesquiera otros expedientes disciplinarios funcionariales. No se trata ya de una cuestión entre interesado —funcionario— y Administración sancionadora. En esa relación se interpone otro órgano: el Ministerio Fiscal. ¿Qué sentido tiene esto? No puede tratarse de un puro mimetismo de antecedentes históricos. Intolerable sería entender que la intervención del Fiscal está justificada en función de una supuesta representación del Poder Ejecutivo. Las facultades de intervención del Fiscal en expedientes disciplinarios no se pueden concebir como algo extravagante: un intruso en campo ajeno. Aparecen vinculadas con su misión constitucional de velar por la independencia de los Jueces y Tribunales y con su obligado interés y consiguiente cuota de responsabilidad en el buen funcionamiento de la Administración de Justicia como servicio público, que representa un *plus* respecto del genérico interés que en esa materia han de tener también lógicamente los otros Poderes del Estado: Ejecutivo y Legislativo. Es algo más acentuado.

En otro orden de cosas el Fiscal ni es legalmente, ni puede ser, ajeno al buen funcionamiento del servicio público “justicia”. Y tiene responsabilidades en ese ámbito (art. 3º de su Estatuto Orgánico) que puede ejercitar a través de las facultades que le atribuye el artículo 4 de su Estatuto (el Fiscal puede “Interesar la notificación de cualquier resolución judicial y la información sobre el estado de los procedimientos, pudiendo pedir que se le dé vista de los mismos cualquiera que sea su estado, para velar por el exacto cumplimiento de las leyes, plazos y términos, promoviendo, en su caso, las correcciones oportunas. Asimismo podrá pedir información de los hechos que hubieran dado lugar a un procedimiento de cualquier clase que sea, cuando existan motivos racionales para estimar que su conocimiento pudiera ser competencia de un órgano distinto del que está actuando”).

Ocioso, por claro, sería insistir en que esas facultades se extienden a todo tipo de procesos: no sólo a aquéllos en los que el Fiscal interviene. E igualmente resulta elemental deducir que esa atribución excede en mucho de las que corresponderían al Fiscal en su condición de parte en un proceso.

Goza también el Fiscal de ciertas facultades de inspección (art. 306 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal). Y, aunque haya sido expulsado de las Salas de Gobierno, la Ley Orgánica del Poder Judicial le concede audiencia en muchos ámbitos antes de adoptarse determinadas resoluciones.

De este excursus puede deducirse con facilidad que el Fiscal tiene misiones “coadyuvantes” en el autogobierno de los Jueces y Tribunales.

Resultaría una triste burla que se encomendase la vigilancia de la independencia del Poder Judicial a un

órgano vinculado con el Poder Ejecutivo, órgano frente al que de forma tradicional y preferente se viene afirmando tal independencia. Es cierto que algún sector doctrinal ha manifestado su perplejidad ante esa misión del Fiscal. Esas objeciones tendrían sentido desde enfoques del Ministerio Fiscal anclados en posiciones reticentes a desvincular al Ministerio Fiscal del Poder Ejecutivo y que, de una u otra forma, entenderían que, en el fondo, el Fiscal sigue siendo un órgano de representación del Gobierno ante los Tribunales o un órgano de comunicación o de relación (Proyecto de Constitución) entre el Gobierno y la Administración de Justicia.

En cambio, la concepción del Fiscal como órgano integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial, encaja perfectamente con ese cometido que, además, es reiterado en otros textos de rango legal como el artículo 2.9 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal o el artículo 14 de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

Retomando ideas anteriores la intervención del Fiscal en el régimen disciplinario de Jueces y Magistrados se puede enlazar del mismo modo con esas tareas como *defensor iudicis*. Esa intervención no sólo ha de estar presidida como todas sus actuaciones por el principio de legalidad, sino sobre todo, guiada por un doble norte: procurar que ese régimen disciplinario sirva a la mayor eficacia de la Administración de Justicia, corrigiendo desviaciones y, vigilar por la independencia judicial para evitar que al socaire de ese régimen puedan tolerarse inmisiones en la función jurisdiccional, o pueda afectarse a la independencia judicial.

Precisamente por ello también el Fiscal ha de ser oído, como una garantía más prestada por quien tiene constitucionalmente atribuida la misión de vigilancia de la independencia judicial, antes de que cualquier juez o magistrado sea separado de la carrera judicial.

En otro orden de cosas y siempre en apoyo de esa inserción del Ministerio Fiscal en el Poder Judicial, alejándolo del Poder Ejecutivo, puede situarse la audiencia que por imperativo constitucional hay que conferir al Consejo General del Poder Judicial antes del nombramiento del Fiscal General del Estado. En algún momento del debate constituyente se propugnó conferir la iniciativa para el nombramiento del Fiscal General del Estado al Consejo General del Poder Judicial. Finalmente se desechó esa fórmula fijando la definitiva, que tampoco debe subestimarse.

La audiencia jurídicamente es algo más que un mero trámite. Convertirla en un simple rito formulario significaría un desdoro para un órgano de tanta importancia constitucional como es el Consejo General del Poder Judicial. De cualquier forma es significativa esa intervención, aunque sea mediante la emisión de una opinión no vinculante, en la designación del Fiscal General del Estado. Es una muestra más de esa estrecha cercanía del Ministerio Fiscal con el Poder Judicial. Al órgano de gobierno del Poder Judicial no le resulta indiferente quién sea el Fiscal General del Estado: tiene algo que decir al respecto.

Sin embargo, por contra de lo que pudiera haber sido una perfectamente legítima opción constitucional

y seguramente, conveniente, a semejanza de otros países de nuestro entorno (Consejo Superior de la Magistratura en Italia), el Fiscal General del Estado no está integrado en el órgano de gobierno de los jueces y Tribunales.

La visión panorámica trazada revela una estrechísima conexión del Fiscal con el Poder Judicial que queda plasmada en esa fórmula del artículo 2 de su Estatuto Orgánico: la integración con autonomía funcional en el Poder Judicial. Sólo desde ahí pueden entenderse las facultades del Fiscal de intervención en materia disciplinaria de jueces y magistrados, en los expedientes de suspensión o incapacitación, en la salvaguarda de la independencia de los Jueces y Tribunales. No son posibles órdenes o inmisiones del ejecutivo que vayan más allá de los cauces establecidos legalmente en el Estatuto Orgánico (posibilidad de interesar, que no ordenar, actuaciones; facultades de iniciativa para el nombramiento...) pues esa suerte de vinculación tropezaría frontalmente con el modelo constitucional. Sólo a través de esos cauces legales el Gobierno puede apoyarse —no utilizar— en el Ministerio Fiscal para la dirección de la política criminal, competencia que le corresponde. Pero con respeto a la autonomía funcional del Ministerio Fiscal, cuya actuación ha de estar presidida por los principios de legalidad e imparcialidad. La Política Criminal se lleva a cabo en muchas otras formas. No pocas veces esa dirección de la política criminal ha sido la coartada esgrimida para afirmar la dependencia del Fiscal frente al Poder Ejecutivo, aunque de hecho el Gobierno cuando ha utilizado al Ministerio Fiscal no ha sido precisamente por cuestiones de Política Criminal, sino más bien por cuestiones de política, sin mayúscula, y posiblemente también con el adjetivo criminal pero utilizado en un sentido más vulgar: la experiencia de muchos años muestra que en sus relaciones con el Ministerio Fiscal el Ejecutivo suele estar mucho más preocupado por los posibles crímenes de los políticos que por la Política Criminal.

Si en la atribución de competencias en materia de inspección y disciplinarias al órgano de gobierno de los Jueces y Magistrados se ve el *standard* mínimo para hablar de autogobierno, la intervención en esos temas de un Fiscal “gubernamental” sería tanto como un caballo de Troya que ocultaría los fantasmas y demonios que se creían definitivamente desterrados con la creación de un órgano de gobierno del Poder Judicial, para dotarle de garantías de independencia.

A nivel de reflexión doctrinal predomina en nuestro entorno la idea de un Ministerio Fiscal desvinculado del Poder Ejecutivo. Así se plasmaba en la declaración de principios sobre el Ministerio Fiscal del Medel. Aunque los sistemas legales de estructuración del Ministerio Fiscal se apartan en muchos casos de ese ideal teórico, lo que ha llevado a la Recomendación (2000) 19 del Consejo de Ministros del Consejo de Europa sobre el Papel del Ministerio Fiscal en el sistema de justicia penal a intentar elaborar criterios que acerquen los diversos sistemas con el norte en todo caso de dulcificar una eventual dependencia gubernamental e introducir garantías —transparencia, publicidad, motivación— que la hagan más tolerable. En esas ideas, ya referidas específicamente a nuestro

país, abundaba el informe de evaluación relativo a España llevado a cabo en 2001 por el Greco.

4. CONSIDERACIONES SOBRE LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTUACION DEL MINISTERIO FISCAL Y SU PERCEPCION SOCIAL

El Ministerio Fiscal ha de regirse por los principios de *imparcialidad y legalidad*. La Constitución, al referirse al Fiscal, habla igualmente de los principios de *unidad de actuación y dependencia jerárquica*. La invocación sesgada y demagógica de estos principios puede desvirtuar la auténtica naturaleza del Ministerio Fiscal y traicionar su configuración constitucional y sus misiones. La dependencia jerárquica es un principio *ad intra* y no *ad extra*. Significa que internamente el Ministerio Fiscal se estructura jerárquicamente, sin perjuicio de que existan mecanismos que atenúen esa estructura (objeción de conciencia; necesidad de consultas a órganos colegiados en determinados casos...). Ahora bien, es insostenible, como se ha pretendido, entender que la dependencia jerárquica juega más allá de la propia institución. Como Institución, el Ministerio Fiscal no depende ni puede depender de ningún otro poder. Ello significaría relegar los principios de *imparcialidad y legalidad* que, *en todo caso*, han de regir su actuación.

Que el Ministerio Fiscal como institución haya de ser independiente y no pueda recibir órdenes o presiones de ningún otro órgano es no sólo una exigencia teórica que resulta del examen de la Constitución y las Leyes, sino además una exigencia práctica si no se quiere vaciar el principio de independencia del Poder Judicial. Sin un Ministerio Fiscal independiente, los principios de independencia del Poder Judicial y de posibilidad de control de la actuación del Ejecutivo a través de los Jueces y Tribunales se convertirían en una quimera.

En efecto, el Fiscal en los procesos en que interviene ocupa una posición privilegiada. Su peso específico ante los Juzgados y Tribunales es enorme. En el ámbito del proceso penal aunque no tiene legalmente el monopolio de la acción penal (posibilidad de pedir una condena por hechos constitutivos de delito ante los Tribunales), puesto que cualquier ciudadano, sea o no perjudicado por el delito puede sostener acciones penales (acción popular), de hecho esa posibilidad se ejerce en pocas ocasiones y la mayoría de los procesos penales se edifican sobre la única acusación del Fiscal. En esta realidad influye la necesidad de prestar una fianza para ejercer esa acción cuando no se trata de un perjudicado por el delito. Si a ello unimos las consecuencias del principio acusatorio (sin acusación de una parte distinta del Juez —normalmente el Fiscal—) no es posible la condena, tendremos que en la práctica la existencia de un Fiscal vinculado al Poder Ejecutivo haría imposible la investigación y persecución penal de supuestos delitos cuyo esclarecimiento y represión no interesase al Gobierno. La imparcialidad del Fiscal quedaría malparada. Ya no solo la Ley, sino también la oportunidad política del Gobierno de turno se convertirían en las pautas de actuación del Ministerio Fiscal.

El esquema puede reproducirse con variaciones en otros ámbitos en que interviene el Ministerio Fiscal (jurisdicción contencioso-administrativa, jurisdicción constitucional...), aunque en estos casos la cuestión se presenta más mitigada.

Pero aunque en mi opinión se puede y se debe afirmar que el Fiscal está concebido en las Leyes como Institución independiente, lo cierto es que luego éstas no prevén los mecanismos necesarios para garantizar esa independencia y la continua tentación del Ejecutivo de tender sus tentáculos hacia institución abarcándola por su ámbito de dominio no encuentra obstáculos legales.

El Fiscal General del Estado es nombrado a propuesta del Ejecutivo, oído el Poder Judicial. Aunque se insiste en la necesidad de que se trate de un jurista de reconocida competencia, la experiencia demuestra que se busca más a la persona de partido, dócil a las instrucciones políticas, que al jurista de reconocida competencia. La independencia de una persona que puede ser cesada en cualquier momento por el Poder Ejecutivo es más que sospechosa.

La forma en que ha quedado desdibujada la audiencia del Consejo General del Poder Judicial tanto en el momento del nombramiento como al llegar el cese (impuesta por el Estatuto Orgánico aunque no por la Constitución) han jugado en favor de esa devaluación de facto de la autonomía del Fiscal General del Estado y por ende de toda la Institución. Deben buscarse fórmulas que doten de mayor contenido a esa audiencia como sería que se presentase alguna terna al Consejo o que fuese éste quien se pronunciase sugiriendo posibles candidatos antes de que el Gobierno emprenda la iniciativa sugiriendo un nombre al que luego, incluso en casos de ilegalidad, el Consejo General del Poder Judicial no pone reparos oficialmente.

El debilitamiento de las funciones de los órganos colegiados ratificado por la jurisprudencia (sentencia de 13 de abril de 1998 de la Sala 3ª del Tribunal Supremo) contribuyen a esa sensación de que los principios de imparcialidad y legalidad así como la autonomía del Ministerio Fiscal pueden convertirse en meras proclamaciones legales no suficientemente garantizadas. No basta con decir que la mera proclamación legal y constitucional es suficiente como se ha hecho incluso desde la Fiscalía General del Estado: argumentar que el Fiscal General del Estado puede actuar por principios distintos a los establecidos constitucionalmente —se ha dicho— y obedecer a intereses partidistas, sería tanto como acusarle de prevaricación. Y a eso hay que contestar que llevar ese argumento a sus últimas consecuencias supondría sencillamente eliminar la jurisdicción contencioso administrativa en la medida en que también la Constitución afirma la necesidad de que la actuación administrativa se ajuste al principio de legalidad.

Todo ello hace tambalearse la autonomía e independencia del Fiscal. Y, si esa afirmación puede resultar exagerada, desde luego lo que es perceptible es que la credibilidad social sobre la independencia y autonomía del Fiscal está y ha estado durante mucho tiempo a niveles mínimos.

Para contrarrestar esa tendencia sería preciso introducir legalmente fórmulas que tiendan a garantizar y reforzar esa independencia del Fiscal como Institución (establecimiento de un período de mandato del Fiscal General del Estado durante el que no pudiera ser cesado sino por causadas tasadas y legalmente determinadas; reforzamiento de los órganos democráticos del Ministerio Fiscal; imposibilidad del Fiscal General del Estado de cursar instrucciones particulares, sino solo de carácter general a los Fiscales...). A analizar una concreta propuesta surgida del ámbito parlamentario irá destinado el siguiente apartado descendiendo así ya del terreno especulativo a la glosa de una moción con perfiles bien definidos que dio lugar a una iniciativa legislativa concitando una nada frecuente unanimidad. Ahora que se habla de reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, llama la atención que no se recuerde por nadie ese antecedente parlamentario.

Si se quiere atribuir la instrucción al Ministerio Fiscal —tema en el que no voy a entrar en este estudio, aunque sí debo dejar constancia de mi opinión en principio contraria— un presupuesto ineludible, en el que suelen coincidir Asociaciones de Jueces y Fiscales y otros profesionales de la Justicia o estudiosos, es el reforzamiento de la autonomía e imparcialidad del Ministerio Fiscal, creando garantías que la hagan constatable por la Sociedad. La disposición final cuarta de la Ley del Jurado que aspiraba a convertirse en el programa legislativo de las futuras reformas del proceso penal alude a esa necesidad. En ella, de forma enigmática para quien no tenga presentes algunos de los argumentos básicos manejados en esta polémica, se establece como paso previo indispensable para la implantación de un nuevo proceso penal, una reforma del Estatuto del Ministerio Fiscal.

5. LA MOCION DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DE FECHA 27 DE MAYO DE 1997 SOBRE LA REFORMA DEL ESTATUTO ORGANICO DEL MINISTERIO FISCAL

En mayo de 1997 el Congreso de los Diputados aprobó una moción consecuencia de una interpelación mediante la que se instaba al Gobierno para que iniciase una reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal en la que, con independencia de otras posibles modificaciones, se recogiesen algunas referidas básicamente a la figura del Fiscal General del Estado y la autonomía presupuestaria del Ministerio Fiscal. El objetivo sería el reforzamiento de la *independencia e imparcialidad* del Ministerio Fiscal, con lo que el Parlamento venía a reconocer, por un lado, que tales características han de predicarse del Ministerio Fiscal y, por otro, que no están suficientemente fortalecidas.

Para esos fines se pretendía introducir en el mecanismo constitucional de designación del Fiscal General del Estado un nuevo trámite: la comparecencia ante la Comisión de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados del ya propuesto como candidato antes

de ser nombrado por el Rey para que se valoren sus méritos e idoneidad para ostentar el cargo. Se trata de lo que se ha denominado con expresión llena de plasticidad una especie de “peaje o aduana parlamentaria” que buscaba conferir un barniz de soberanía popular al candidato, de forma que se me antoja poco operativa. Que antes del nombramiento y tras la propuesta el candidato comparezca en esa Comisión no parece que pueda tener mayor relevancia práctica: el Rey carece de facultades para desechar la propuesta. Y la política de nombramientos del Parlamento se ha pervertido notablemente en la medida en que se negocian fuera de las Cámaras: no parece que ese trámite vaya a influir especialmente en la persona elegida y, desde luego, creo que el trámite se superaría con facilidad por cualquier persona elegida, por grande que pudiera eventualmente ser su sumisión o docilidad al Ejecutivo que le propone. Por eso en mi opinión la introducción de ese trámite tenía mucho de simbólico —aunque es justo reconocer que en estos temas también los símbolos son importantes— y poco de eficaz.

Ciertamente considero conveniente una intervención parlamentaria en la gestión y nombramiento del Fiscal General del Estado de forma que se implicase a los tres poderes del Estado. Eso ayudaría a quitarle el lastre que supone sus no contrapesadas dependencias fácticas del ejecutivo. Pero la fórmula que se diseñaba en esa propuesta no era atinada. Pero, sobre todo, en mi opinión era inconstitucional por compadecerse más mal que bien mal con el artículo 124.4 de la Constitución.

Si la Constitución ha establecido un sistema de designación del Fiscal General del Estado no es lógico que se pueda desfigurar éste con trámites que no son mero desarrollo del sistema sino que introducen nuevos requisitos de carácter sustancial no queridos por el constituyente. Es claro que hay que descartar por inconstitucionales fórmulas de designación parlamentaria directa, cuestión que se suscitó en el debate constitucional para ser desechada, se opta por ese sucedáneo que supone de hecho una reforma constitucional. Lo mismo que lo supondría si se dijese que el Gobierno propondrá a quien designe el Parlamento; o que debe oírse al Consejo General de la Abogacía. Añadir nuevos elementos al sistema de nombramiento establecido es un fraude constitucional.

El sistema había sido ya sugerido anteriormente. Así, uno de los últimos Fiscales Generales del Estado Carlos Granados, en una conferencia pronunciada en el Club Siglo XXI recogía la idea y proponía la introducción de un referendo parlamentario sin mayores concreciones considerando que no se violentaría el mandato constitucional con ese añadido legislativo.

Las dudas de constitucionalidad, y al margen de la bondad o no que puede comportar el sistema, son algo más que una sospecha. La innovación implicaría una modificación legislativa del artículo 124 de la Constitución al alterarse el régimen del nombramiento del Fiscal General del Estado. La intervención de los tres poderes del Estado en el nombramiento del Fiscal General del Estado reforzaría su imagen de institución por encima de luchas partidistas y autó-

noma frente a los demás poderes. Pero el acoplamiento a los términos del artículo 124 exige esfuerzos de ingeniería jurídica. La idea de diseñar una intervención parlamentaria que incida en las facultades que al Gobierno concede la Constitución desborda lo admisible constitucionalmente, por más que la idea pudiera suponer dotar de mayor legitimidad de origen a un cargo al que nos hemos acostumbrado a ver cuestionado y ser objeto de rencillas políticas. No parece aceptable añadir al mecanismo de designación establecido constitucionalmente intervenciones del órgano parlamentario. Puede resultar más fácil jurídicamente y más efectivo desde el punto de vista de las finalidades perseguidas otro tipo de implicación del Parlamento que desarrollaré enseguida.

Sí sería deseable, sin necesidad de modificar ni una tilde de la Constitución, que se potenciase la audiencia al Consejo General del Poder Judicial dotándola de mayores contenidos, y no limitándola a un mero *placet* formal al candidato propuesto por el Gobierno, que según ha llegado a insinuarse ha de limitarse a analizar los aspectos reglados del nombramiento (para lo que bastaría un licenciado en derecho) en fórmula que, además, según demuestra la experiencia, no ha servido ni para detectar ilegalidades. Se podría potenciar esa audiencia por vía de costumbre, e incluso, mediante un desarrollo de lo establecido en la Constitución: que el Gobierno oiga al Consejo antes de la propuesta sobre posibles candidatos; que el Consejo tenga capacidad de proponer nombres,... En definitiva, que su audiencia no se limite a dar el visto bueno a un nombre ya decidido por el Gobierno.

De otra parte la moción, en reivindicación antigua se propugna la fijación de un plazo de mandato para el Fiscal General del Estado durante el que no pueda ser cesado salvo por causas objetivas (cinco años es un período que suele manejarse en estas propuestas). Esa garantía ayudaría a evaporar la impresión de vinculación entre el Gobierno y la cúpula de la Carrera Fiscal. Pero presenta algunos problemas.

Desde el punto de vista constitucional, creo que no hay obstáculo para la fijación de ese plazo que reafirmaría la autonomía funcional del Fiscal General del Estado y, por ende, de todo el Ministerio Fiscal. La ausencia de límites jurídicos —el único existente solo se cumple formalmente: la audiencia del Consejo General del Poder Judicial— comporta de forma casi inevitable una percepción de la figura del Fiscal General del Estado en permanente equilibrio y precariedad: cualquier actuación suya en la que directa o indirectamente pueda estar interesado el Gobierno podrá venir acompañada de la sospecha de que, aunque sea de forma inconsciente o subliminal, ha estado condicionada por la posibilidad de cese o de que se han establecido cauces de comunicación oficiosos al margen de los estatutarios. Y esa permanente sospecha, que hay que presumir errónea, no es un escenario apto para que arraigue la visión del Fiscal como defensor imparcial de la legalidad y la Sociedad.

En Portugal una reforma legal de similares perfiles no logró traspasar el filtro de constitucionalidad y el Tribunal Constitucional Portugués rechazó la innovación: el límite temporal de cinco años para el mandato

del Procurador General de la República que se pretendía establecer fue vetado por el Alto Tribunal de la República Portuguesa. Configurados el nombramiento y el cese del Procurador General de la República como actos políticos, no cabe su reglamentación por ley añadiendo requisitos o condiciones distintas de las previstas constitucionalmente, argumentó el Tribunal Constitucional del país vecino.

Sin minusvalorar esas opiniones, estimo que el establecimiento de un plazo temporal de mandato sería una reforma compatible con nuestro texto constitucional que a diferencia de la portuguesa no contiene mención explícita alguna a la remoción del cargo de Fiscal General del Estado.

Tal reforma comportaría más ventajas que inconvenientes, aunque tampoco pueden despreciarse éstos que radican fundamentalmente en que ese plazo fijo se convirtiese en la forma de perpetuarse en el cargo una persona cuya ineficacia quedase demostrada en sus actuaciones, así como otro peligro —que, sin embargo tiene también sus ventajas— que radicaría en la convivencia de un Gobierno que no tuviese confianza en el Fiscal General del Estado (aunque esto último tampoco es algo que por definición y necesariamente haya de considerarse indeseable). Para paliar esos peligros sería importante establecer causas específicas que permitiesen el cese. Las fijadas en el artículo 46 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal podrían y deberían aplicarse al Fiscal General del Estado. Pero habrían de preverse otras causas que sin ser tan rígidas y permitiendo cierta flexibilidad, al mismo tiempo eludiesen el peligro de dejar en las puras manos del Gobierno el cese. En esa línea es posible pensar en que el cese fuese también posible —posible y no obligatorio— cuando lo instase el Congreso de los Diputados por una mayoría (que en principio podría ser cualificada: 3/5 o mayoría absoluta, al menos); o cuando lo instase formalmente el Consejo Fiscal también por una mayoría cualificada. Se instauraría así una especie de moción de censura al Fiscal General del Estado con una doble posible iniciativa: el Congreso de los Diputados o el Consejo Fiscal y siempre dejando la última palabra en manos del Gobierno que, de esa forma, vería limitados sus poderes. No podría cesar al Fiscal General del Estado por su simple voluntad y necesitaría contar con el consenso previo bien del Consejo Fiscal — el órgano interno más democrático de la Carrera— o del Congreso de los Diputados (sin que bastasen en la mayoría de los casos los votos del partido en el poder y obligado a asumir el coste político de reconocer en un debate parlamentario el error de un nombramiento). Y, de otra parte, el acuerdo de alguno de esos órganos o ambos incidirían también en el Gobierno de manera que si quiere mantener a un Fiscal General del Estado aun en contra de esas voluntades tendría que asumir un precio nada despreciable, valorado en desgaste político. El Gobierno, aun no estando obligado, se vería en la testitura de mantener un Fiscal General en contra del criterio del Parlamento o del órgano más representativo de la Institución. Al mismo tiempo se evitaría el peligro de que alguien que se comprueba que no sirve para el cargo se mantuviese en el mismo cinco años.

Junto a ello, el Gobierno no tendría tan fácil el cese por motivos de conveniencia política. Ciertamente que bastaría que su mayoría parlamentaria lo instase, pero también supone cierto coste —mucho más difícil de asumir que el simple cese— que el Parlamento repruebe al Fiscal General del Estado que ha propuesto el Gobierno.

Aunque la fórmula esbozada permite distintas variantes y ajustes, creo que en definitiva la intervención parlamentaria es más fácil constitucionalmente de situar en el momento del cese que en el del nombramiento.

Por último me gustaría dejar constancia del escaso contenido que hasta el momento se ha dado también a la audiencia del Consejo General del Poder Judicial previa al cese que establece, no ya la Constitución, sino el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (art. 29.1). Se ha convertido también en un trámite que se refunde con el del nombramiento del nuevo Fiscal. Habría que otorgarle cierta autonomía.

NOTA BIBLIOGRAFICA

- Alamillo Canillas, *El Ministerio Fiscal Español (su organización y funcionamiento)*; Ed. Colex, Madrid, 1990.
- Alcalá Zamora, *Lo que debe ser el Ministerio Público* en "Revista General de Legislación y Jurisprudencia", Tomo 155, nº 5 (Nov. 1929, págs. 519 a 531)
- Aparicio-Rubio, *El Ministerio Fiscal en la Constitución* en la obra colectiva "Poder Judicial" (Jornadas organizadas por la Dirección General de lo Contencioso del Estado. Mayo 1982).
- El Ministerio Fiscal, su dimensión constitucional y sus relaciones con los distintos poderes del Estado* en "El Poder Judicial en Europa" (Conferencia en Madrid de los Presidentes y Fiscales Generales de los Tribunales Supremos de los Estados Miembros de las Comunidades Europeas); Tomo I, págs. 525 y ss
- Cabrera Mercado, Rafael, *El público ministerio italiano* en "Tribunales de Justicia 1/1998".
- Carballo Cuervo, *Ministerio Fiscal: elegir un modelo elevado más para superarlo que para imitarlo* en "Revista de la Asociación de Fiscales", marzo de 1999, págs. 4 y ss.
- Compte Massach, *Profundizando en el modelo constitucional del Ministerio Fiscal* en "JpD", nº 23, 1994.
- Conde-Pumpido Ferreiro, *El Ministerio Fiscal en la Constitución*, en "Revista General de Legislación y Jurisprudencia", junio 1981, págs. 583 y ss.
- El modelo post-constitucional del Ministerio Fiscal en España* en "Poder Judicial", 2ª época, págs. 9 y ss.
- El Ministerio Fiscal*, Ed. Aranzadi, 1999.
- Crenier, *Ministerio Público en Francia* en "Jueces para la Democracia" (JpD), nº 30, 1997.
- Crespo Barquero, *Informe sobre la Moción aprobada por el Pleno del Congreso de los Diputados el 27 de mayo de 1997 relativa a la Reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal* en "Revista de la UPF", nº 2, noviembre de 1998.
- De la Oliva Santos, *El Futuro del Proceso Penal y el Ministerio Fiscal* en Ponencias y Conclusiones del X Congreso Ordinario de la Asociación de Fiscales
- Díez-Picazo, *El poder de acusar (Ministerio Fiscal y constitucionalismo)*, Ariel, 2000
- Escusol Barra, *Estudio sobre la Ley Orgánica del Poder Judicial. La responsabilidad en la función judicial: Jueces, Tribunales y Estado. Posición del Ministerio Fiscal*, Ed. Colex, Madrid, 1989.
- Fairen Guillen, *La nulidad del nombramiento del Fiscal General del Estado impuesta por sentencia del Tribunal Supremo* en "Revista de Derecho Procesal", nº 3, Madrid, 1994.
- Fernandez Martín Granizo *El Ministerio Fiscal en España*, Madrid, 1977
- Flores Prada, *El Ministerio Fiscal en España*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1999.
- Gimeno Sendra, *Comentario al artículo 124 de la Constitución: el Ministerio Fiscal y la Constitución. Su naturaleza jurídica* en el libro colectivo "Comentarios a la legislación Penal"; Edersa, Tomo I, 1982, págs. 327 y ss.
- Gomez Colomer, *La instrucción del proceso penal por el Ministerio Fiscal: aspectos estructurales a la luz del Derecho Comparado* en "Revista del Ministerio Fiscal", nº 4, 1997.
- Granados Pérez, *Pasado, Presente y Futuro del Ministerio Fiscal* en "Revista del Ministerio Fiscal" nº 4, 1997.
- Jauralde Morgado, *El Ministerio Fiscal*, en revista "Poder Judicial", 1ª época, nº 1.
- Jimenez Blanco y Carrillo de Albornoz, *Relevancia Constitucional del Ministerio Fiscal*, en "El Poder Judicial", Instituto de Estudios Fiscales, cit., págs. 1620 y ss.
- López López, *Ministerio Fiscal Español (principios orgánicos y funcionales)*, 2001.
- Marchena Gómez, *El Ministerio Fiscal, su pasado y su futuro*; Ed. Tecnos; Madrid, 1989
- El Ministerio Fiscal en Europa, algunos problemas comunes* en "La Ley", , nº 1457 y 1458
- Maia Costa, *El Ministerio Público en Portugal* en "JpD", nº 21, 1994
- Medel, *Declaración de principios sobre el Ministerio Fiscal* en "Jueces para la democracia" (JpD) nº 25, marzo de 1996.
- Mena, José María, *La crisis de los Fiscales*, en "JpD", nº 29, 1997.
- Montoro Puerto, *La alternativa Defensor del Pueblo-Ministerio Fiscal en la garantía jurisdiccional de los derechos fundamentales y libertades públicas en España* en "Revista Internacional de Ciencias Administrativas", Brusela, 1980.
- Munh, *Dependencia del Fiscal del Ejecutivo en la República Federal de Alemania* en "JpD", nº 22.
- Nicod, *El Ministerio Fiscal en Francia* en "JpD", nº 18, 1993.
- Perez Gordo, *Naturaleza y funciones del Ministerio Fiscal en la Constitución y en su Estatuto Orgánico de 1981*, en "El Poder Judicial", Instituto de Estudios Fiscales, cit.; págs. 2342 y ss.
- Polo Rodríguez, *El Fiscal Instructor e Investigador* en Curso del Plan de Formación del Ministerio Fiscal, pendiente de publicación.
- Ruiz Vadillo, *Consideraciones sobre la naturaleza del Ministerio Fiscal* en "Revista de Derecho Judicial", 1960, págs. 11 y ss.
- Serra Domínguez, *El Ministerio Fiscal* en "Revista de Derecho Procesal", 1979, págs. 609 y ss.
- Varios, *Ponencias del VIII Congreso de la Unión Progresista de Fiscales*.
- Varios, *Ponencias del IX Congreso Ordinario de la Asociación de Fiscales*