Asociaciónde fiscales

Informe que se presenta al Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal

A 28 de Mayo 2025

Valoración general del Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal

1.1 La necesidad de una reforma integral del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal

Han transcurrido más de cuarenta años desde la aprobación del vigente Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF). Su redacción inicial estaba fuertemente marcada por la necesidad de apuntalar los nuevos pilares sobre los que debía asentarse el Ministerio Público tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978, rompiendo de forma decidida con el modelo tradicional de tutela gubernamental para avanzar hacia una progresiva autonomía institucional. El valor de ese texto, por lo tanto, resulta incuestionable.

Sin embargo, resulta igualmente indiscutible la profunda transformación social, económica e institucional que ha experimentado nuestro país durante este tiempo. El Ministerio Fiscal no es una excepción. El aumento progresivo de las funciones asignadas; el desarrollo organizativo derivado del imparable proceso de especialización -a veces con una cierta atrofia expansiva-; o el despliegue territorial de las plantillas, al margen de la decimonónica estructura del partido judicial; son algunos ejemplos de esa pretendida metamorfosis experimentada por una institución que, no obstante, aparece anclada todavía en unas coordenadas muy alejadas de los parámetros organizativos propios del siglo XXI. La ausencia de planes estratégicos, así como de una estructura normativa y material sólida que le

permita asumir una cierta capacidad para diseñar y gestionar un presupuesto propio, o que le dote de la necesaria flexibilidad organizativa que posibilite la ágil adaptación a las actuales exigencias criminológicas, describen unas deficiencias estructurales que impiden hablar del Ministerio Fiscal como una institución moderna.

El texto del año 1981 ha sido objeto de varias modificaciones, entre las que destacan las llevadas a cabo por la Ley 14/2003, de 26 de mayo y por la Ley 24/2007, de 9 de octubre. Sin embargo, es inevitable constatar que estas reformas tuvieron como prioridad atender y solucionar necesidades que demandaban una respuesta concreta a cuestiones planteadas en esos momentos, como la duración de los cargos de responsabilidad o el despliegue del principio de especialización, por citar solo dos ejemplos.

Desde hace ya demasiado tiempo se ha hecho imprescindible revisar en profundidad el papel que el Ministerio Fiscal debe desempeñar en una comunidad moderna y en continua evolución, en la que han surgido exigencias ciudadanas como la mejora de la transparencia o la eficacia y eficiencia en la lucha contra nuevas formas de criminalidad, pero también la promoción de otros valores y principios como la regeneración institucional que permita desterrar cualquier sombra de sospecha sobre una eventual influencia político partidista en una organización clave para el funcionamiento del sistema de Justicia, en línea con los postulados sobre Estado de Derecho derivados de los estándares europeos sobre independencia y autonomía del Ministerio Público.

La reforma ahora propuesta no va en esa línea, sino que incide en el mismo error conceptual y metodológico que las anteriores: abordar una modificación parcial de la institución sin replantearse su diseño integral.

Como se expondrá seguidamente, la reforma no colma las necesidades institucionales, organizativas y funcionales del Ministerio Fiscal del año 2025. Se

impone, por tanto, la necesidad de proceder a una reforma integral del EOMF. No cabe un parche más.

1.2 La valoración general del anteproyecto solo puede ser claramente negativa

La Asociación de Fiscales considera que el texto del anteproyecto supone un gravísimo retroceso en la autonomía del Ministerio Fiscal, por lo que solo puede recibir nuestro rechazo más absoluto.

Dejando ahora a un lado la más que mejorable técnica legislativa, no podemos permanecer pasivos ante lo que, sin duda, supone la muestra más fraudulenta de la pretendida finalidad de la norma.

Según la Exposición de Motivos, con este texto se pretende atender las recomendaciones formuladas por la Comisión Europea y el GRECO para el refuerzo de la autonomía e independencia del Ministerio Fiscal. Nada más lejos de la realidad. Un mandato de 5 años del Fiscal General del Estado, sin contrapeso profesional alguno, solo refuerza al Fiscal General del Estado, no a la institución. El Ministerio Fiscal, a quien se pretende atribuir nada menos que la dirección de la investigación penal no puede quedar en manos de una sola persona. Los estándares europeos sobre el Estado de Derecho son incompatibles con un Fiscal General del Estado que solo responda ante sí mismo.

El anteproyecto refleja, sobre todo, una insaciable voracidad de dominio de la institución por parte del Fiscal General del Estado, a quien se atribuyen nuevas y numerosas facultades en materias como los nombramientos, la apreciación de las causas de incompatibilidad o el régimen disciplinario. Pero lo hace sin contrapeso real alguno. De hecho, el único -y limitado- control realizado hasta ahora por el Consejo Fiscal, como máximo órgano de representación democrática de la carrera fiscal, no solo se devalúa, sino que, directamente, se elimina en algunos aspectos, como luego se concretará. Por no hablar del nada indisimulado propósito de alterar su composición mediante una modificación del sistema de designación de sus vocales electivos.

La aparente sustitución de estas incipientes funciones de revisión, trasladándolas desde el Consejo Fiscal para residenciarlas en la Junta de Fiscales de Sala, no puede resultar más inocua, ante una composición mayoritaria hecha “a imagen y semejanza” de los dos últimos Fiscales Generales del Estado. La Junta de Fiscales

de Sala no puede ser considerada, en serio, como un contrapeso real y efectivo de los poderes desorbitados del Fiscal General del Estado.

Otro punto esencial de la reforma, como es la adaptación al nuevo modelo procesal diseñado en la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, actualmente en tramitación, se afronta de forma asistemática, aprovechando además la ocasión para dar una vuelta de tuerca a los derechos y garantías de los fiscales en el ejercicio de sus funciones.

Por un lado, la mezcla de normas orgánicas y procesales apunta a una razonablemente previsible conflictividad con la Fiscalía Europea y con los organismos ministeriales y policiales encargados de la investigación delictiva. Las relaciones con el órgano de la UE ya vienen reguladas en la Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento (UE) 2017/1939, del Consejo, de 12 de octubre; mientras que las relaciones con la policía judicial podrían articularse a través de una ley especial o en la propia LECrim, obviando en todo caso la más que discutible remisión de las instrucciones generales a través del Ministerio del Interior.

Por otro lado, el cambio de modelo procesal solo resultará socialmente creíble si se garantiza que el fiscal director de la investigación es designado conforme a criterios objetivos y ejerce sus funciones sin más límites que los establecidos en la ley. Desgraciadamente, los procesos de toma de decisiones para la asignación o avocación de asuntos, la resolución de discrepancias, o la separación o el traslado forzoso de los fiscales siguen quedando a la discrecionalidad de la jerarquía de la carrera, diluyendo los escasos controles profesionales actualmente vigentes. Por no hablar del nulo avance en una materia tan sensible como la formación de los fiscales, que sigue dependiendo de la estructura ministerial.

Capítulo aparte merecen las severas limitaciones al movimiento asociativo, de quien se extiende una intolerable suspicacia sobre su actividad y sus fuentes de financiación.

Y, mientras tanto, la organización de la institución se mantiene intacta sin abordar su necesaria modernización, mediante el reforzamiento de sus estructuras para desplegar una imprescindible capacidad de gestión presupuestaria y el diseño flexible de su organización.

En definitiva, como se irá detallando a lo largo de este informe, la propuesta legislativa adolece de unas notorias deficiencias que, lejos de profundizar en la anunciada emancipación institucional, incide en los problemas largamente denunciados por esta asociación, que mantienen al Ministerio Fiscal en una crónica

situación de crisis latente que traslada una imagen distorsionada sobre el trabajo que desempeñan diariamente sus integrantes, con total profesionalidad.

El modelo de fiscal y la afectación de la reforma a su régimen estatutario

2.1 El modelo de fiscal

Quienes integramos la carrera fiscal nos caracterizamos por un elevado conocimiento en las normas, por el ejercicio responsable de las funciones encomendadas, por el cumplimiento de un marco ético y por un demostrado interés en profundizar en la formación recibida. Los dictámenes del Ministerio Fiscal son respetados por los tribunales y por quienes intervienen en los procesos penales. Las opiniones vertidas a través de artículos doctrinales, conferencias y otros medios de comunicación son generalmente demandados y apreciados.

En el ejercicio de las funciones de fiscal, siempre dentro del marco que garantiza la unidad de actuación, la generalidad de quienes integramos la carrera fiscal buscamos la resolución de problemas reales, en contacto directo con la actualidad y al ritmo que marca la evolución de la sociedad.

En el funcionamiento ordinario de las fiscalías, la disposición a asumir asuntos es la regla ordinaria y el respeto entre los más antiguos y los más jóvenes en el escalafón, entre quienes asumen funciones de responsabilidad y quienes integran las plantillas, es ejemplar.

Aunque son muchos los documentos internacionales que destacan la profesionalidad de los Ministerios Públicos como una necesidad en el desarrollo social, la Opinión 13(2018) del Consejo Consultivo de Ministerios Públicos del Consejo de Europa, relativa a la independencia, rendición de cuentas y ética de los fiscales proclama que “los Estados miembros deberían adoptar disposiciones adecuadas, paralelamente a la independencia de los jueces, para fortalecer la independencia, la rendición de cuentas y la ética de los fiscales, tanto en el ámbito del derecho penal como en sus demás ámbitos de competencia. La influencia

política no debería ser aceptable". Asimismo, "el estatuto, la independencia, la contratación y la carrera de los fiscales, al igual que el de los jueces, deben estar claramente establecidos por ley y regirse por criterios transparentes y objetivos. Los Estados miembros deben garantizar a los fiscales un estatuto que garantice su independencia externa e interna, preferiblemente mediante disposiciones del más alto nivel jurídico, y garantizando su aplicación por un órgano independiente, como un Consejo Fiscal, en particular en lo relativo a nombramientos, carreras y disciplina".

Frente a esta realidad y al estándar internacional reseñado, que el marco normativo debiera respetar, el texto proyectado parece dirigido a ejercer la tutela sobre el ejercicio de la función fiscal, con un notable incremento de la jerarquía y una merma de las garantías y los derechos de los integrantes de la institución. En cuanto a las garantías, porque en determinadas materias como el reparto de procedimientos o la discrepancia frente a instrucciones -por otra parte, cada vez más frecuentes-, a veces poco comprensibles o con un soporte normativo más que limitado en el EOMF, se incrementa el control jerárquico desde el ámbito de la Fiscalía General del Estado. En cuanto a los derechos, porque se limita la participación real y efectiva a través del Consejo Fiscal, cuyas competencias se merman en materias estatutarias o disciplinarias, o en las formas de amparar los derechos de los fiscales por los propios fiscales.

2.2 Texto proyectado

2.2.1. Distribución y asignación de asuntos

El reparto de trabajo es una cuestión esencial en una fiscalía, cuestión que puede analizarse desde dos puntos de vista. En primer lugar, como garantía de equidad para cada uno de los fiscales, de manera que se consiga un reparto proporcional de las diversas cargas de trabajo que existen en su fiscalía, reparto que ha de hacerse atendiendo a la especialización, al mérito y a la capacidad. Por otro lado, el reparto de trabajo es una garantía para las personas cuyos intereses dependen de la intervención del Ministerio Fiscal, no solamente porque será el fiscal más idóneo

quien atienda el procedimiento, sino porque la predeterminación de la designación del fiscal competente garantizará su autonomía y la ausencia de sospechas de parcialidad.

En estos momentos la previsión estatutaria es manifiestamente mejorable. El art. 22.5.a) EOMF se limita a recoger, entre las funciones de un Fiscal Jefe, la de "*Organizar los servicios y la distribución del trabajo entre los Fiscales de la plantilla y la adscripción de los componentes de la Sección de Menores, oída la Junta de Fiscalía*"; mientras que el art. 23 EOMF reconoce que debe existir esa predeterminación en la asignación de asuntos, en el marco de un sistema de distribución de trabajo.

Lamentablemente, la nueva regulación que de la materia se quiere hacer en el texto propuesto no alcanza a satisfacer las necesidades actuales de funcionamiento del Ministerio Fiscal y, mucho menos, la atribución a esta institución de la dirección de la investigación de los delitos.

El nuevo texto parece que establece una doble regulación, una general para la distribución de trabajo contenida en el art. 22.5.a) EOMF, prácticamente en idénticos términos a los antes descritos, sin solucionar, por ende, los problemas actuales. Y una regulación especial para la adjudicación de diligencias de investigación (art. 4 bis EOMF), que es redundante a la anterior.

El modelo actual de instrucción judicial tiene múltiples inconvenientes pero una gran ventaja para el justiciable: la existencia del juez legal predeterminado por la ley, es decir, que se conoce con total claridad quién asumirá el conocimiento de un procedimiento judicial. El juez legal, íntimamente vinculado al derecho de defensa y a la tutela judicial efectiva, tiene que incorporarse a un procedimiento en el que es el fiscal el director de la investigación. De otra manera, el cambio de modelo procesal se hará con merma de garantías para el ciudadano. No obviemos, como ya hemos dicho, que la predeterminación del fiscal que va a conocer de un asunto es garantía de imparcialidad efectiva y garantía de autonomía en la percepción de

los justiciables y de la ciudadanía. Lejos de buscar esta garantía de autonomía el anteproyecto parece querer mayor oscurantismo.

El nuevo texto dice en el art. 4 bis.1, párrafo primero EOMF "*La dirección del procedimiento de investigación corresponderá al Fiscal que sea designado por el Fiscal Jefe como responsable del mismo a través de un sistema de reparto en el que se tendrán en cuenta, entre otros, criterios de especialización".* No deja de sorprender que no se prevea que el reparto de trabajo deba ser previo, y sobre todo, que no se prevea la audiencia previa a la junta de la fiscalía. Con ello, no solamente se permite la discrecionalidad, sino que ésta pueda convertirse fácilmente en arbitrariedad.

La sospecha de arbitrariedad se ve agravada en el párrafo segundo del art. 4 bis.1 EOMF al indicar que "*la designación de un Fiscal como responsable de la investigación no impedirá que otros Fiscales de la plantilla puedan suplir a aquel por necesidades del servicio, con arreglo a las instrucciones generales dictadas por los órganos competentes del Ministerio Fiscal o por decisión de su jefatura*". No se indica que estas necesidades de servicio deban estar preestablecidas, sino que será el fiscal jefe quien decida en cada momento cuándo será necesario sustituir un fiscal por otro, pudiendo hacerlo sin necesidad de motivación alguna al no ser exigida en el texto propuesto.

Vemos, por tanto, que la designación del fiscal se hace sin oír a la junta, sin necesidad de predeterminación y posibilitando que, en cualquier momento, el fiscal jefe pueda suplir al fiscal encargado de la investigación sin más explicación que las "necesidades del servicio". Si lo que se busca es garantizar derechos y alejar sospechas de parcialidad, no podría haberse elegido un texto peor.

Las mismas tachas se pueden hacer en aquellos casos en los que por parte del fiscal jefe se decida constituir un equipo de fiscales encargados del asunto. El nuevo art. 4 bis.2 EOMF dice: *"La dirección del procedimiento de investigación podrá atribuirse a un equipo integrado por dos o más Fiscales cuando por la complejidad o especiales circunstancias de un asunto resulte aconsejable la intervención de varios Fiscales, especialmente si pertenecen a distintas secciones. El funcionamiento de los equipos de*

investigación se ajustará a lo previsto en el decreto de constitución y designación elaborado por la jefatura respectiva, que siempre deberá prever la forma de resolución de posibles discrepancias". La complejidad de un asunto puede ser un criterio objetivable. Pero no así las denominadas "especiales circunstancias". ¿Cuáles son?. ¿Lo sería la imputación de un familiar de un miembro del Gobierno?. La cuestión no es menor. Basta apreciar una de estas circunstancias "especiales" para alterar todo el régimen de reparto de trabajo y profundizar en las razones de la desconfianza hacia el trabajo de la institución, designando fiscales *ad hoc* para un asunto determinado.

La existencia de equipos conjuntos, que puede ser beneficioso, debe quedar previamente establecida en el reparto de trabajo, debe garantizarse que estará integrado por el fiscal que habría resultado competente y sus integrantes deben quedar previamente determinados. De otro modo, se profundiza en la desconfianza institucional.

El sistema de atribución previo de asuntos puede verse alterado no solamente en los casos expuestos, sino que existen otras previsiones en el texto. Nos referimos al art. 20 EOMF, en el que se conserva la posibilidad de que algunos fiscales de sala puedan intervenir directamente o impartir instrucciones en aquellos asuntos en los que decida el Fiscal General del Estado. En un modelo en el que se encomienda la dirección de investigación al fiscal, no cabe la alteración del fiscal previamente establecido sino por causas tasadas. Sin embargo, por la vía del art. 20 EOMF se podría dirigir directamente un procedimiento desde la propia Fiscalía General del Estado.

Otra forma de poder alterar la predeterminación del reparto y la asignación de asuntos, con los riesgos ya enunciados, es la facultad recogida en el nuevo art. 22 bis EOMF: "*No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, cualquier órgano o miembro del Ministerio Fiscal podrá hacerse cargo de un procedimiento de investigación y de un procedimiento judicial, desde su inicio o en cualquier momento posterior, mediante designación del Fiscal General del Estado*". Este precepto se integra de forma absolutamente descoordinada y, sobre todo, sin las garantías previstas en

los arts. 23 y 26 EOMF, cuyo texto permanece vigente, y que exigen la intervención del Consejo Fiscal que, sin embargo, desaparece en el nuevo art. 22 bis EOMF.

En efecto, el art. 23 EOMF señala que: "*En cualquier momento de la actividad que un Fiscal esté realizando en cumplimiento de sus funciones o antes de iniciar la que le estuviese asignada en virtud del sistema de distribución de asuntos entre los miembros de la Fiscalía, podrá su superior jerárquico inmediato, mediante resolución motivada, avocar para sí el asunto o designar a otro Fiscal para que lo despache. Si existe discrepancia resolverá el superior jerárquico común a ambos. La sustitución será comunicada en todo caso al Consejo Fiscal, que podrá expresar su parecer*". Por su parte, el art. 26 EOMF establece lo siguiente: "*El Fiscal General del Estado podrá designar a cualquiera de los miembros del Ministerio Fiscal para que actúe en un asunto determinado, ante cualquiera de los órganos jurisdiccionales en que el Ministerio Fiscal está legitimado para intervenir, oído el Consejo Fiscal*".

En cualquier caso, no tiene sentido conservar semejantes figuras en un texto que pretende servir como presupuesto para la asunción de la dirección de la investigación penal. Con ello se perpetúa un sistema que -como se ha visto- no colma los estándares mínimos de transparencia y autonomía exigidos por la Unión Europea, los profesionales y la opinión pública. Mantiene un sistema que facilita la designación injustificada y, si finalmente todo falla -a ojos de la jerarquía-, la avocación del asunto.

Por último, el nuevo texto no ha previsto, como debiera hacerse, la exigencia de motivación y de publicidad de la distribución del trabajo ni de los criterios de asignación de asuntos; ni los mecanismos para resolver las eventuales discrepancias que puedan plantearse. Si no hay motivación y publicidad, será arbitrario y secreto y, por tanto, alejado de los principios básicos de cualquier procedimiento penal o de otra naturaleza, así como del funcionamiento de cualquier organización institucional moderna.

Concluyendo, el reparto de trabajo previsto en el nuevo texto lejos de solucionar los problemas actuales los incrementa, no es suficiente para garantizar la autonomía del Ministerio Fiscal y permite la arbitrariedad en la asignación de asuntos. Podemos concluir que el texto propuesto incumple el principio de seguridad jurídica del art. 9.3 CE.

2.2.2. Discrepancias e instrucciones

Uno de los principios de funcionamiento del Ministerio Fiscal es el de la unidad de actuación, que no deja de ser una garantía del principio de seguridad jurídica, es decir, la garantía de que todos los fiscales en el territorio nacional actuarán del mismo modo. Como instrumento al servicio de la unidad de actuación es imprescindible articular el principio de dependencia jerárquica, de manera que aquellos fiscales que se encuentran en una posición jerárquica superior a otros podrán impartir las instrucciones adecuadas para garantizar una actuación sujeta, en todo caso, a los principios de legalidad e imparcialidad, por mandato constitucional (art. 124.2 CE).

La unidad de actuación puede garantizarse por dos vías. La primera de ellas, mediante las instrucciones generales fijadas en consultas, circulares e instrucciones de la Fiscalía General del Estado, en notas de servicio impartidas por los respectivos fiscales jefes o en criterios fijados en cada una de las juntas de fiscalía. Es indiscutible la sujeción de todos los fiscales a estas instrucciones de carácter general.

Sin embargo, mayor problema plantea la segunda vía, es decir, la existencia de órdenes particulares. Nos referimos a aquellos supuestos en los que el Fiscal General del Estado o cualquier otro superior jerárquico imparte una orden o instrucción a un fiscal subordinado. Problema que se ve agravado cuando se parte de la premisa de la asunción de la investigación. Toda orden concreta en contra del criterio del fiscal investigador puede ser interpretada como una injerencia de la

jerarquía. Y si la orden procede del Fiscal General del Estado, la sospecha de intervención política en la decisión se acrecienta exponencialmente.

El anteproyecto, lejos de dar respuesta a las más mínimas exigencias que pudieran derivarse de una regulación que pretenda evitar toda sospecha de parcialidad, opta por un régimen que favorece una mayor dependencia jerárquica y que, en la práctica, puede llegar a imposibilitar al fiscal discrepante la posibilidad de mostrar su desacuerdo.

En aquellos casos en los que la orden particular proviene del Fiscal General del Estado, el texto opta por una redacción farragosa, poco comprensible y que permite la valoración interpretativa de quien da la orden.

El texto propuesto, en caso de instrucciones particulares procedentes del Fiscal General del Estado, exige una especie de visto bueno o validación del Teniente Fiscal del Tribunal Supremo o del Fiscal de Sala Jefe competente del orden jurisdiccional correspondiente. Basta la aprobación de uno de ellos para que la orden sea válida. Esta redacción no deja de ser una simulación de legitimidad al ser el Fiscal General del Estado el superior jerárquico de ambos y tener éstos comprometidas sus expectativas profesionales a la voluntad de aquél. No cabe imaginar un supuesto en el que uno de ellos discrepe del Fiscal General del Estado y mucho menos que discrepen ambos. De esta forma, el texto sólo genera una apariencia de limitación del poder absoluto del Fiscal General del Estado.

Sin embargo, para el caso de que no se obtenga la aprobación de ambos será necesaria la validación de la orden por parte de la mayoría de la Junta de Fiscales de Sala. Y, en este último caso, se prohíbe al fiscal que recibe la orden la posibilidad de discrepar. Es decir, un texto que -supuestamente- pretende dotar de autonomía al Ministerio Fiscal impide al fiscal encargado del asunto pensar de manera distinta y manifestarlo.

Además, esta orden, regulada en el nuevo art. 25 EOMF, resulta contradictoria con la nueva redacción del art. 27.3 EOMF, en la que se fijan mayorías distintas y se somete la aprobación de la orden del Fiscal General del Estado al criterio favorable de los tres quintos de los integrantes de la Junta de Fiscales de Sala. Se desconoce el motivo de esa diferencia tan significativa del porcentaje.

El modelo propuesto podría ser válido si se reforzara la posición de los cargos discrecionales del Ministerio Fiscal, de modo que su nombramiento o renovación no dependiera del Fiscal General del Estado, sino que exigiera un apoyo significativo del Consejo Fiscal. Pero, desgraciada y seguramente de modo intencionado, la reforma devalúa al Consejo Fiscal y refuerza al Fiscal General en esta materia.

Finalmente, no deja de sorprender que las órdenes e instrucciones no deban quedar reflejadas por escrito en todos los casos, haya o no discrepancia, ni que las órdenes deban ser motivadas.

En cuanto al régimen de discrepancias general con cualquier orden o instrucción se conserva el régimen del art. 27 EOMF actual. Aquel fiscal que discrepa puede hacerlo por escrito y motivadamente, de mantenerse la discrepancia se oye a la junta. Si la junta apoya el criterio del fiscal se somete la cuestión al superior jerárquico que resuelve tras oír a su junta.

Observamos que se mantiene un sistema que prioriza la opinión de la jerarquía sobre la de los órganos colegiados, la formación individual de la decisión sobre la colegiación, la opinión del designado por el FGE sobre la opinión de los otros. Y el fiscal afectado ni siquiera tiene la opción de declinar la intervención en el asunto, decisión que sigue estando en manos de la jerarquía. En definitiva, el ciudadano no tiene la garantía de que el fiscal que interviene en un asunto ejerce su función conforme a su propia convicción o criterio jurídico.

Si lo que se desea es que el fiscal asuma la dirección de la investigación se hace indispensable que se limiten las ordenes concretas, debiendo las mismas ser necesariamente escritas y motivadas. Mantener el sistema actual supone que quien motiva debe ser el discrepante y no el que imparte la orden.

2.2.3. Balance

El principio de dependencia jerárquica debe estar, en todo caso, al servicio de la legalidad y la imparcialidad, para lo que se hace necesario promover la motivación y la transparencia. Sin embargo, el texto propuesto mantiene que las órdenes concretas puedan seguir dictándose verbalmente y sin argumentación alguna. El sistema de resolución de las discrepancias sigue estando en manos de la jerarquía, y con una desordenada y extravagante intervención de la Junta de Fiscales de Sala. En determinados supuestos, ni siquiera se permite que un fiscal discrepe de la orden recibida, ni que pueda pedir ser relevado del asunto en caso de disconformidad. En definitiva, el ciudadano no tiene la garantía de que el fiscal que interviene en un asunto lo hace bajo la convicción de que eso es lo procede conforme a Derecho. En un escenario de atribución al Ministerio Fiscal de la dirección de la investigación penal, este sistema es, sencillamente, insostenible.

Régimen jurídico del Fiscal General del Estado

El texto deposita parte de su contenido en la nueva regulación de la figura de quien asuma la Fiscalía General del Estado, poniendo énfasis en el plazo de duración del mandato con argumentos parciales de recomendaciones dictadas por distintos organismos. Dicho esto, debemos partir de la premisa de que las instituciones, tanto en su configuración interna como en las relaciones con otras, deben cuidar un conjunto de equilibrios cuya alteración no puede implicar más problemas que soluciones. En realidad, las recomendaciones y otros textos que marcan estándares internacionales acuden a la vigencia de un mandato tasado como un sistema fundamental para alejar a la institución del poder político, dotándola de una configuración independiente caracterizada por acompañar la duración del mandato con otros elementos definitorios.

Precisamente por todo ello, es fundamental acudir a esas fuentes y, de manera significativa, a las recomendaciones establecidas por organismos de alta solvencia como el Comité Consultivo de Ministerios Públicos del Consejo de Europa.

Por otra parte, el proyecto de reforma debe evaluarse en un contexto social y político determinado. La polarización actualmente existente puede generar en el muy corto plazo un ineludible problema de falta de credibilidad de la reforma, así como de la figura del Fiscal General del Estado, que quedará indefectiblemente condicionada.

Debemos partir de una base: el Estado de Derecho en sus estándares internacionales se basa en un conjunto de garantías y equilibrios dentro y fuera de las instituciones. En el caso de los Ministerios Públicos, el estándar es su independencia respecto del poder ejecutivo, para lo que se establecen determinadas reglas, una de las cuales es la separación de vigencia del mandato. Y junto a este elemento y con el mismo valor se encuentran el peso de los consejos

fiscales, la autonomía presupuestaria y la capacidad de autoorganización. No puede presentarse como un avance separar la duración de los mandatos entre el Gobierno y el Fiscal General del Estado si a la vez se merma el otro conjunto de elementos. Al contrario, supone un importante retroceso en términos de garantías democráticas.

Analicemos los factores concurrentes.

3.1 Percepción de politización de las instituciones de la justicia

En este ámbito queremos destacar varios puntos: i) la vinculación de la figura del Fiscal General del Estado con el poder ejecutivo; ii) los reiterados ataques desde el ámbito gubernamental a quienes investigan delitos de corrupción; iii) la aparente utilización de las instituciones con fines partidistas; y iv) la propia evolución de la actuación de la Fiscalía General del Estado en los últimos tiempos

3.1.1 La percepción de parcialidad de la Fiscalía en un entorno polarizado.

La emisión de comunicaciones públicas naturalmente dirigidas a alimentar el debate entre partidos políticos, así como la doble posición del Fiscal General del Estado en el procedimiento que le afecta -como acusación y defensa- manteniéndose en el cargo, han perjudicado la imagen pública de la institución. La declaración del Presidente del Gobierno mencionando al titular de la institución como “su” Fiscal General del Estado en relación con los hechos por los que se le investiga han terminado de generar en la opinión pública una imagen de dependencia (y no de autonomía) y de parcialidad (y no de imparcialidad). Y todo ello en un ambiente de extraordinaria polarización política como el que vivimos y -sin duda- padecemos los españoles.

La percepción pública negativa en los medios de comunicación es inevitable, siendo cada vez más generalizados los comentarios y opiniones que colocan al Fiscal General del Estado como un ministro más del Gobierno, un actor político más. Y todo unido a la imagen de parcialidad de la actuación del Ministerio Fiscal en el procedimiento que afecta al Fiscal General del Estado.

En suma, la apreciación pública de falta de autonomía de la Fiscalía General es la regla general. Y esta realidad comienza a percibirse peligrosamente en la actuación general de los fiscales que a diario promovemos, por mandato constitucional (art. 124.1 CE) la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, y que debemos velar por la independencia de los Tribunales, procurando ante éstos la satisfacción del interés social.

3.1.2 Los ataques contra quienes investigan o enjuician delitos de corrupción, en especial, cuando afectan al entorno del presidente del Gobierno y a ministros, exministros y otros responsables políticos es enormemente preocupante.

En el informe sobre el Estado de Derecho correspondiente a 2023 trasladamos a la Comisión Europea los ataques que se producían desde ámbitos políticos con motivo del castigo por los delitos que luego fueron incluidos en la ley de amnistía.

El inicio o continuación de estos procedimientos penales ha determinado una escalada sin precedentes contra la independencia e imparcialidad de la judicatura, la Fiscalía y las unidades policiales especializadas.

Ponemos aquí de manifiesto una estrategia organizada y coordinada dirigida a menoscabar el crédito de quienes intervienen en la Justicia en general. La intervención se realiza por el Presidente del Gobierno y los ministros de Transportes y Movilidad Sostenible (Óscar Puente), para la Transformación Digital y de la Función Pública (Óscar López) y de Educación y Formación Profesional (Pilar Alegría), además de altos responsables del PSOE como Patxi López y Santos Cerdán. El ministro de la Presidencia, Justicia y Relaciones con las Cortes (Félix Bolaños) ejerce de contrapunto formal al camuflar -con expresiones aparentemente defensoras de los jueces- los ataques del resto.

Los principales hitos de esta estrategia son los siguientes:

- 7 de junio de 2024: el grupo SUMAR (partido que integra con el PSOE el Gobierno) presentó en el Congreso una Proposición de Ley Orgánica sobre reforma del sistema de acceso a la carrera judicial.
- 30 de julio de 2024: presentación de una querella desde el presidente del gobierno contra el juez que tramita el procedimiento que afecta a su mujer.
- 17 de septiembre: inicio de las declaraciones contra los jueces por parte del ministro Puente.
- 30 de noviembre: inicio de las declaraciones contra los jueces desde altos responsables del PSOE (Cerdán y López).
- El 2 de diciembre de 2024, el ministro López tacha de prevaricador al juez de instrucción de Madrid por la instrucción desarrollada al entorno familiar del presidente.
- 9 a 27 de diciembre de 2024: ataques a los jueces por parte del presidente y los ministros López y Puente y los responsables del PSOE Cerdán y López. Cada día una declaración pública de uno de ellos. En las medias tintas interviene el 13 de diciembre el ministro de justicia.
- Los 17 de marzo y 10 de mayo de 2025: críticas al juez peinado por parte del ministro Puente. La contestación
- El 6 de mayo es el ministro de justicia quien vuelve a criticar al mismo juez.

- El 23 de mayo de 2025, los ministros Bolaños, Rodríguez y Montero arremetieron contra la juez de Badajoz que instruye otro caso que afecta al entorno familiar del presidente del Gobierno.

No dudamos del carácter deliberado y orquestado de los ataques. En un corrillo con periodistas el 11 de diciembre de 2024, el propio presidente mencionó (sin precisar) la existencia de consecuencias en el funcionamiento de la judicatura y en ese contexto explicamos la presentación de la proposición de ley por parte del otro actor del gobierno en junio de 2024.

Estamos ante un importante ataque a la judicatura, carrera fiscal incluida. Y preocupa enormemente que se utilice la posición institucional de los señalados para menoscabar públicamente el crédito del Poder Judicial.

Si en 2023 indicábamos en nuestro informe la aparición de la expresión *lawfare* por parte de ciertos sectores políticos para atacar a quienes persiguieron los delitos sentenciados en 2019, ahora el nombre ha desaparecido, pero el mensaje continúa, aunque en esta ocasión planteado desde el propio gobierno y los partidos que lo conforman.

3.1.3 Percepción pública de utilización de las instituciones con fines partidistas en un entorno polarizado

- La percepción pública de falta de autonomía de los órganos que deben tener independencia en su condición de órganos reguladores se ha visto perjudicada por la ocupación de personas con perfiles marcadamente políticos. Señalamos los dos ejemplos siguientes, que vienen a incrementar los que ya se habían ido desarrollando en los años precedentes:

-

- El Real Decreto 891/2024, de 5 de septiembre, nombró Gobernador del Banco de España al Sr. Escrivá Belmonte, quien era hasta ese momento ministro de la Seguridad Social.
- El Real Decreto-ley 5/2024, de 22 de octubre, por el que se modifica la Ley 17/2006, de 5 de junio, de la radio y la televisión de titularidad estatal, para adoptar medidas urgentes relativas al régimen jurídico aplicable a la Corporación RTVE, se promulgó sin que existieran razones de extraordinaria y urgente necesidad. La modificación ha consistido en rebajar la mayoría exigida en el Congreso de los Diputados para el nombramiento de los consejeros de la televisión pública, de modo que de 2/3 se ha pasado a la mayoría absoluta. La rebaja en la mayoría exigida para esta elección supone, de facto, que los 11 consejeros designados por el Congreso de los Diputados, frente a los cuatro que nombrará el Senado, respondan a la afinidad con esa mayoría parlamentaria, obviando así la pluralidad ideológica que debe existir en una televisión y radio públicas para garantizar una información veraz a todos los ciudadanos.

Los medios de comunicación españoles han dado cuenta del número elevado de magistraturas, instituciones y órganos reguladores en los que las designaciones se han efectuado en personas con un perfil político más elevado que el técnico.

3.1.4 Evolución de la gestión de la FGE

A) **La actuación de la Fiscalía General del Estado que ha generado un procedimiento penal parte de una disputa estrictamente política ajena a la intervención de una institución que está al servicio de toda la sociedad**. Desde 2024, los medios de comunicación mencionaron investigaciones judiciales que afectaban a la mujer del presidente del Gobierno y a la pareja de la presidenta de la Comunidad de Madrid, de signos políticos distintos. No vamos a realizar comentarios sobre los hechos de uno o en otro caso. La existencia del procedimiento contra la pareja de la presidenta de Madrid inició un debate sobre un posible acuerdo con la Fiscalía. El 14 de marzo de 2024, a instancias de la FGE se publicó un comunicado de prensa en el que señalaba en que la iniciativa de acuerdo no

partía de la Fiscalía, sino del investigado, incluyendo un entrecomillado del correo de la defensa. Al Ministerio Fiscal le corresponde informar públicamente de los hechos (4.5 del vigente EOMF) y las conformidades penales son cotidianas, siendo indiferente quien toma la iniciativa para alcanzar un pacto. La Fiscalía debe permanecer ajena a los debates políticos y nunca terciar en favor de ninguna de las alternativas políticas que discrepen. La comunicación pública de este acto carece de necesidad y proporcionalidad. La nota solo sirvió para incorporar un elemento en una disputa partidista, ponía de manifiesto una estrategia procesal que debe permanecer oculta hasta que sea público el acuerdo y carecía de sentido institucional.

B) **La doble posición procesal del Ministerio Fiscal en el procedimiento penal que afecta al FGE**. El Tribunal Supremo en la causa contra el FGE investiga la salida de los correos electrónicos enviados por la defensa del particular, publicados por medios de comunicación y en poder del Gobierno en pocas horas. Ni conocemos en detalle el contenido de dicha causa ni nos corresponde otro papel que apoyar el normal funcionamiento de la administración de justicia. Nos preocupan las consecuencias institucionales derivadas de la permanencia en su puesto del actual FGE. Se ha designado para este procedimiento a la Teniente fiscal del Tribunal Supremo, cuya profesionalidad no discutirnos. El FGE se ha abstenido en el procedimiento que le afecta, pero la Teniente fiscal es su mano derecha, está subordinada inmediatamente en clase de procedimientos y depende de él para su renovación. El 30 de octubre de 2024, el TS acordó la entrada y registro en la sede de la FGE, ejecutada ese día por una Unidad especializada de la Guardia Civil durante más de 10 horas, centrándose fundamentalmente en los dispositivos electrónicos del FGE (móviles y ordenadores). El 13 de enero de 2025 se acordó citar al FGE como investigado a prestar declaración en ese procedimiento. El FGE convocó el 17 de octubre la Junta de Fiscales de Sala (máximo órgano asesor en cuestiones técnicas y doctrinales) y el Consejo Fiscal (órgano de representación de la Carrera Fiscal democráticamente elegido) para solicitar la opinión de todos sus integrantes. La Teniente Fiscal forma parte de amos órganos y, por lo tanto, interviene tanto en el procedimiento penal como en los órganos en los que se ha vertido una

información extraprocesal. La ley española no permite que el Gobierno cese discrecionalmente al FGE, ni contempla la apertura de un procedimiento por delito contra el FGE como una de las causas de cese, pero no deja de ser un escenario de casi imposible encaje en ningún sistema procesal, institucional y constitucional. Entendemos que la única solución es la dimisión del FGE a fin de preservar la percepción pública de la imparcialidad del Ministerio Fiscal. El FGE es el superior de todos los fiscales, incluida la Teniente Fiscal del TS. Al no dimitir, el FGE asume una posición doble y contradictoria que determina un severo conflicto sin precedentes: es la persona investigada y encabeza la institución que debe intervenir en defensa de la legalidad para, en su caso, acusarle.

C) **La falta de autonomía del Ministerio Fiscal**. El modelo de ministerio público español no coloca a esta institución dentro del ejecutivo. El artículo 2.1 del EOMF establece que "el Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia, integrado con **autonomía funcional en el Poder Judicial**". Por consiguiente, el Ministerio Fiscal debe tender a la independencia que para el OPPO establece el Reglamento (UE) 2017/1939. El Presidente del Gobierno declaró expresamente el 20 de diciembre de 2024 la "confianza del Gobierno de España en **su** FGE. Insistimos en el posesivo, aunque conviene escuchar plenamente la alocución: sus palabras reflejan claramente su opinión y la práctica política, entendiendo que la Fiscalía General no es una institución autónoma, de raíz constitucional y ajena al partidismo político, sino que coloca al FGE en el propio marco del Gobierno de la Nación.

D) **Nombramientos anulados**. Las sospechas de parcialidad se concretaron en actos evidentes al frente de la FGE con los nombramientos discrecionales de fiscales dentro de la Carrera. Estos nombramientos los propone el FGE tras oír al Consejo Fiscal (que bajo la presidencia del FGE está formado por 2 miembros natos y 9 fiscales democráticamente elegidos en elecciones dentro de la Carrera Fiscal que se celebran al efecto), si bien no es vinculante ya que el FGE puede elegir incluso al candidato que menos apoyos haya obtenido por el Consejo Fiscal. El FGE designado en el año 2022, procedió a ascender a la máxima categoría dentro de la Carrera Fiscal a su predecesora en el cargo, Dolores Delgado, y nombrarla Fiscal de Sala de lo Militar sin que

fuera la candidata idónea para ello, habiendo sido anulado dicho nombramiento por el Tribunal Supremo. Tras el mandato de los últimos dos FGE, de los 14 ascendidos en los últimos cinco años, 12 pertenecen a la UPF. Con otras palabras, defraudando la letra del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal y soslayando la función de contrapeso del Consejo Fiscal, se ha sustituido el principio de responsabilidad en los ascensos a través de la valoración de la profesionalidad de los candidatos a integrar la máxima categoría de los fiscales por el principio de confianza o afinidad asociativa. La política de nombramientos ha sido objeto de recurso ante el Tribunal Supremo en distintas ocasiones, habiendo anulado la designación en todos los supuestos:

- El nombramiento del Fiscal de Sala de Menores que conllevaba también el ascenso en la Carrera, realizado por Dolores Delgado, fue anulado por el Tribunal Supremo en sentencias 452/22 y 453/22, pese a ello, la entonces FGE, vuelve a designar al mismo candidato y el Tribunal Supremo vuelve a anular el mismo por STS de 20 de Julio de 2023. Pese al conocimiento de la resolución, el FGE no dio cumplimiento de lo ordenado en ella hasta el 30 de Noviembre de 2023, más de cuatro meses sin ejecutar la resolución judicial, manteniendo en el puesto al fiscal cuyo nombramiento había anulado el TS en dos ocasiones. El 14 de enero el Tribunal Constitucional revocó la sentencia del Tribunal Supremo.
- El nombramiento de la Fiscal de Sala de lo Militar, Dolores Delgado, tras la designación por parte de su sucesor y actual FGE, que también llevaba aparejado el ascenso a la máxima categoría de la Carrera, ha sido anulado por el TS en Sentencia de 21 de Noviembre de 2023, con el argumento de que el mismo había sido acordado con desviación de poder por parte del FGE.
- En Junio de 2023, el FGE designó Fiscal de Sala de Memoria Democrática a Dolores Delgado, en contra del criterio mayoritario del Consejo Fiscal. El Tribunal Supremo anuló el nombramiento en sentencia de 4 de junio de 2024.

- El 30 de junio de 2024 volvió a designarse para la misma plaza a la misma persona. En este momento está pendiente la resolución de un recurso contra la resolución en que se promueve a Dolores Delgado.
- El 13 de junio de 2023 se designó como fiscal superior de Baleares a otro integrante de la Unión progresista de fiscales. La sentencia del Tribunal Supremo de 18 de noviembre de 2024 anuló el nombramiento por la ausencia de trámites procedimentales esenciales.

3.2 El estándar europeo de la independencia de los Fiscales Generales

Una vez esbozadas las características del actual momento social y político, así como la percepción sobre el funcionamiento de la Fiscalía General del Estado, es imprescindible traer a colación los estándares europeos dirigidos a garantizar la independencia de la institución y su credibilidad en la sociedad, como bases perfectibles para resolver los problemas que fundamentan su existencia.

3.2.1 Consejo de Europa

La Opinión n.º 19 (2024) del Comité Consultivo de Ministerios Públicos del Consejo de Europa sobre la gestión de la Fiscalía para garantizar su independencia e imparcialidad, enumera en sus fundamentos los principios que deben seguirse, dentro de la variedad de sistemas jurídicos de nuestro entorno comparado.

En el antecedente 14 se exponen los siguientes elementos: “hay algunas maneras fundamentales de garantizar la independencia de los fiscales generales. Las características más cruciales son los criterios objetivos de elegibilidad de los candidatos, su perfil basado en el mérito, la transparencia de los procedimientos que rigen su nombramiento/elección, la duración de su mandato y las garantías relativas a su destitución y contra cualquier forma de interferencia indebida en su

trabajo. Todos estos aspectos tienen una influencia significativa en la independencia general de la Fiscalía y en su imparcialidad en la toma de decisiones". Y más concretamente, en el número 26 se pondera la duración del mandato con estos términos: "la independencia e imparcialidad de los fiscales generales también debe garantizarse mediante una combinación de factores. Estos factores incluyen, entre otros, la duración de su mandato y las garantías para su destitución, así como contra cualquier forma de interferencia indebida en su labor. Esto es importante no solo para garantizar la independencia, sino también para asegurar la estabilidad, promover la rendición de cuentas, fortalecer la confianza pública y facilitar el desarrollo profesional dentro del sistema fiscal".

Sobre estas premisas, la Opinión descansa sobre los siguientes elementos:

a) **Elección**. Los diferentes enfoques para la elección de los fiscales generales y su mandato "pueden implicar la participación del parlamento, de los órganos responsables del autogobierno fiscal en el proceso de selección, o la decisión del jefe de Estado o de gobierno". El Comité coincide con la postura de la Comisión de Venecia, que destaca la importancia de lograr un equilibrio adecuado entre el requisito de legitimidad democrática en dichos nombramientos, por un lado, y la necesidad de despolitización, por otro. "Si los gobiernos tienen cierto control sobre el nombramiento de los fiscales generales, es importante que el método de selección sea capaz de ganarse la confianza y el respeto del público, así como de los miembros del sistema judicial, fiscal y de la profesión jurídica" (parágrafos 28 y 29). Sobre esta base, el Comité concluye que "una forma de reducir el riesgo de politización sería minimizar la participación del ejecutivo en el nombramiento o la elección de los fiscales generales, o bien dotarlo de importantes salvaguardias. Esto puede lograrse mediante diversos medios, incluida la participación de los órganos de autogobierno fiscal, como los consejos de fiscales, cuando existan, u otros órganos independientes, incluido el poder legislativo, en el proceso de selección o nominación".

b) **Cese**. El numeral 34 añade que "los fiscales generales deben ser nombrados o elegidos por un período suficientemente largo o de forma permanente

para garantizar la estabilidad de su cargo y hacerlos inmunes a los cambios políticos". Añade que los motivos para la destitución prematura de los fiscales generales no deben formularse de forma amplia ni vaga, a fin de evitar una discrecionalidad excesiva en el proceso de toma de decisiones e interpretaciones arbitrarias.

c) **Alto sentido ético.** Los numerales 40 y 41 destacan que "las normas éticas y profesionales, así como las normas predeterminadas sobre procedimientos disciplinarios aplicables a los fiscales generales, son fundamentales para salvaguardar su independencia e imparcialidad, lo que a su vez influye en su gestión de la Fiscalía, afectando tanto a la independencia general como a la imparcialidad de las actividades procesales". Por lo tanto, "los fiscales deben, en el ejercicio de su labor, adherirse en todo momento a los más altos estándares éticos y profesionales, actuando siempre con imparcialidad y objetividad". Como corolario, el parágrafo 43 "subraya que se espera que los fiscales generales ejerzan altos valores éticos y se sometan a los principios jurídicos de transparencia y rendición de cuentas durante su mandato". Para el Comité, la rendición de cuentas es esencial "para fomentar la confianza pública en el sistema de justicia, garantizando que los fiscales generales se adhieran a las normas profesionales y éticas, al tiempo que cumplen sus funciones con responsabilidad. La rendición de cuentas reduce los riesgos de abuso de poder, promoviendo la imparcialidad y la transparencia en la toma de decisiones".

d) **Funciones y equilibrios en los ministerios públicos.** De acuerdo con el parágrafo 50, "las funciones y tareas delegadas a los fiscales generales deben estar explícita y claramente estipuladas en la legislación y los reglamentos aplicables para garantizar la transparencia, la independencia y la rendición de cuentas. Cuando exista un consejo de fiscales, la ley debe definir las relaciones entre el fiscal general y dicho órgano. El objetivo debe ser crear un equilibrio justo de poderes para lograr un desempeño más eficaz y coordinado. Esto garantizará el respeto a una mayor independencia interna de los fiscales, salvaguardando al mismo tiempo una intervención eficaz, coherente y sostenible del Ministerio Fiscal en los tribunales". De acuerdo con este planteamiento:

a. La **función clave** de los fiscales generales es garantizar la gestión transparente, independiente y eficiente de la Fiscalía, de la que son responsables, y, en particular, la toma de decisiones independiente e imparcial de las subdivisiones, órganos y fiscales individuales (parágrafo 51).

b. **Debe respetarse la actuación de cada fiscal**. De acuerdo con el parágrafo 54, "la independencia e imparcialidad de cada fiscal se logra mediante la combinación de varios factores importantes que este capítulo destaca, centrándose en la función de los fiscales generales". Más adelante, la Opinión añade que "el concepto de independencia se aplica no solo a la independencia institucional de la Fiscalía, sino también a la independencia funcional de sus órganos estructurales y de cada fiscal. El principio de independencia exige que los fiscales tengan libertad en la toma de decisiones y estén protegidos de injerencias ilícitas, presiones políticas o cualquier tipo de influencia indebida en el cumplimiento de sus funciones estatutarias. Al mismo tiempo, la independencia funcional de los fiscales no contradice la organización jerárquica de la Fiscalía ni la emisión de recomendaciones o directrices/directivas generales sobre la aplicación coherente de la ley. Esto se aplica igualmente a la jurisprudencia o a la implementación de las prioridades de la actuación fiscal".

Lamentablemente, este texto relevante no cuenta con traducción oficial al español y su elaboración se ha realizado de espalda a la carrera fiscal y a su órgano de representación, el Consejo Fiscal. Por esta razón, nos permitimos reproducir las Recomendaciones que determinan el estándar vigente:

1. Los fiscales generales deben ser plenamente independientes e imparciales. Deben ser considerados como tales, para garantizar la independencia y la autonomía de los servicios que gestionan y de los que rinden cuentas.
2. Una forma de reducir el riesgo de politización sería minimizar la participación del poder ejecutivo en el nombramiento o la elección de los fiscales generales,

o bien, incorporar salvaguardias muy importantes. Esto puede lograrse mediante diversos medios, incluyendo la participación de los órganos de autogobierno fiscal, como los consejos de fiscales, cuando existan, u otros órganos independientes, incluido el poder legislativo, en el proceso de selección o nominación.

3. Se deben establecer criterios de elegibilidad objetivos, transparentes y basados en el mérito para los candidatos al cargo de fiscal general.
4. Los fiscales generales deben ser nombrados o elegidos por un período suficientemente largo o de forma permanente para garantizar la estabilidad de su cargo y hacerlos inmunes a los cambios políticos. Su nombramiento, elección y cese en el cargo deben estar regulados por ley al más alto nivel posible, de conformidad con procedimientos claros.
5. Cuando la destitución anticipada de fiscales generales sea posible de acuerdo con el ordenamiento jurídico nacional, las condiciones aplicables deben estar claramente definidas. Dicha destitución debe basarse siempre en criterios claros, predeterminados y objetivos. Debe ser de última instancia, debe tener en cuenta la gravedad de las razones y basarse en un procedimiento libre de toda interferencia política, transparente, bien fundamentado y claramente comunicado al público.
6. En particular, los motivos de la destitución anticipada no deben formularse de forma amplia ni vaga, a fin de evitar una discrecionalidad excesiva en el proceso de toma de decisiones e interpretaciones arbitrarias. Debe prohibirse cualquier destitución que se produzca al margen del procedimiento predefinido, basada en criterios objetivos predeterminados, así como por motivos políticos o preferencias personales.
7. Los fiscales generales deben adherirse a los más altos estándares éticos y profesionales, actuando siempre con imparcialidad y objetividad. Asimismo, deben estar sujetos a los principios legales de transparencia y rendición de cuentas durante su mandato.
8. Cualquier posible procedimiento disciplinario contra los fiscales generales debe basarse en fundamentos, criterios y procedimientos claros, objetivos y transparentes. Los procedimientos deben estar definidos de forma inequívoca y clara por el ordenamiento jurídico nacional. Bajo ninguna circunstancia,

dichos procedimientos deben estar motivados por motivos políticos ni sujetos a ningún tipo de injerencia política o de otro tipo.

9. Las funciones y tareas delegadas a los fiscales generales deben estar estipuladas de forma explícita y clara en la legislación aplicable, así como en los reglamentos, para garantizar la transparencia, la independencia y la rendición de cuentas.

10. Cuando la legislación nacional les encomiende la gestión de los recursos del Ministerio Público, los fiscales generales también deben garantizar un uso eficiente de dichos recursos.

11. Al representar a la Fiscalía en la estructura general de los órganos estatales de los Estados miembros, así como ante las Fiscalías extranjeras y las organizaciones internacionales, los fiscales generales deben garantizar la preservación de su independencia e imparcialidad institucionales y promover su cooperación con las instituciones estatales y otros organismos y actores, sin interferir en su competencia.

12. En las jurisdicciones donde los fiscales generales sean competentes para llevar a cabo, supervisar o desempeñar cualquier otra función en la contratación de fiscales (con o sin la condición de funcionarios públicos, según el ordenamiento jurídico nacional), deben, dentro de los límites de su competencia, garantizar que dicha contratación se base en las competencias, el mérito, la integridad, los valores éticos y otros criterios objetivos de los candidatos, y esté libre de cualquier tipo de discriminación. Deben evitarse las contrataciones que dependan de una discreción excesiva o que se realicen al margen de los procedimientos predefinidos.

13. Las relaciones entre los diferentes niveles jerárquicos de la Fiscalía deben regirse por normas claras e inequívocas, de modo que consideraciones personales o de otro tipo no influyan indebidamente. Los fiscales generales desempeñan un papel fundamental para garantizar que sus servicios se gestionen y que todas las operaciones de la Fiscalía se implementen de forma transparente, imparcial y eficaz, con estricto cumplimiento de la ley.

14. Los fiscales generales pueden participar en la gestión y distribución de casos y estar facultados para reasignarlos entre fiscales. Todos estos procesos deben ser justos y transparentes, y basarse en criterios claros que incluyan, entre otros, la complejidad, la naturaleza o el volumen de los casos, la experiencia

profesional, las habilidades, la especialización y la carga de trabajo de cada fiscal.

15. Los fiscales generales podrán ejercer su autoridad y competencia para introducir o reforzar el uso de tecnologías modernas en su labor, además de en el proceso de gestión y distribución de casos, cuando se considere importante para responder a las necesidades y la eficacia del sistema de procesamiento.

16. Los fiscales generales desempeñan un papel importante en el fortalecimiento de la cooperación internacional entre las fiscalías, así como con los órganos judiciales de los Estados miembros y con los tribunales y organismos internacionales. Todos los principios relativos a la función de los fiscales generales para garantizar la independencia e imparcialidad de la Fiscalía son plenamente aplicables en cualquier ámbito de cooperación internacional que involucre a las fiscalías.

La aplicación de estos principios también se ha valorado en relación con la situación española a través del GRECO. Veamos el informe de la IV Evaluación (2013):

> 126. A pesar de todas las garantías anteriormente citadas, sigue habiendo una inquietud con respecto a la "independencia que se percibe" del Fiscal General. El EEG observa que la Recomendación Rec(2000)19 del Comité de Ministros sobre el papel del Ministerio Fiscal en el sistema judicial penal, permite una pluralidad de modelos, que van de sistemas en los que la Fiscalía es independiente del Gobierno hasta otros donde está subordinada a la rama ejecutiva. Sin embargo, es esencial que a nivel del caso individual, el Ministerio Fiscal tenga suficiente autonomía para tomar decisiones independientes de la dirección ejecutiva o gubernamental, o que cuando se puedan dar instrucciones, el proceso sea plenamente transparente, de conformidad con los requisitos del párrafo 13 de la Recomendación Rec(2000)19. Dejando a un lado el modelo existente, es crucial para la confianza pública que la incoación de una acción judicial sea, y parezca, imparcial, objetiva y exenta de toda influencia indebida, en especial de naturaleza política. El EEG se alegra de las medidas adoptadas por las autoridades para crear "mecanismos de seguridad" a fin de garantizar que la incoación de acciones judiciales se lleve a cabo sin interferencias injustificadas. Dicho esto, el EEG también puede observar por qué sigue habiendo críticas públicas en este ámbito. En particular, el Fiscal General es elegido por el Gobierno. No existe ninguna participación real de ningún órgano estatal. El CGPJ tiene que aprobar el nombramiento, pero su papel se

limita a examinar si el candidato tiene las cualificaciones necesarias y, por tanto, es un papel puramente formalista que no deja lugar a que el CGPJ forme u ofrezca una opinión sobre los méritos de los candidatos rivales. Por otra parte, el Fiscal General deja su cargo con el Gobierno que le propuso.

127. El EEG se remite a normas internacionales que puedan ser una fuente de inspiración para las autoridades españolas al abordar los puntos débiles identificados más arriba. En lo que se refiere al método de selección del Fiscal General, es importante que pueda ganarse la confianza del público y el respeto del Poder Judicial y la profesión jurídica. Para lograrlo, debe haber una implicación de expertos profesionales no políticos en el proceso de selección. Además, el mandato del Fiscal General no debe coincidir con el del Parlamento o la continuación en el cargo del Gobierno, ya que ello podría crear la impresión de que el Fiscal General está ligado o es parte de la rama ejecutiva. El EEG considera además que el mandato de cuatro años pudiera ser corto, especialmente si se espera que un Fiscal General ejecute un programa de reforma durante su mandato, aunque hay que reconocer que un periodo tan corto no es en absoluto inhabitual. El EEG se alegra del hecho de que el mandato del Fiscal General no sea renovable, lo cual es una importante garantía para su independencia.

Como colofón, "el GRECO recomienda (i) **revisar el método de selección** y la duración del mandato del Fiscal General; (ii) establecer claramente los requisitos y procedimientos en la ley para aumentar la transparencia de la comunicación entre el Fiscal General y el Gobierno; (iii) **explorar otras formas de proporcionar una mayor autonomía en la gestión de los medios del Ministerio Fiscal**". En lo demás, el GRECO destaca en su informe los valores y necesidad de Consejo Fiscal y Junta de Fiscales de Sala, tal y como están configurados en la legislación vigente, sin merma. La cursiva, que es nuestra, destaca los aspectos intencionadamente omitidos en el anteproyecto.

3.2.2 Unión Europea

En la Unión Europea, el 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 rige la institución que cumple en su ámbito el reservado para el

Ministerio Fiscal en España. La regla fundamental es la configuración sin fisuras como un órgano independiente, constituido de acuerdo con los estándares descritos líneas más arriba. El artículo 6 establece que "la Fiscalía Europea será independiente. El Fiscal General Europeo, los fiscales adjuntos al Fiscal General Europeo, los Fiscales Europeos, los Fiscales Europeos Delegados, el Director Administrativo y el personal de la Fiscalía Europea actuarán en interés de la Unión en su conjunto, según se defina en la legislación, y no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ninguna persona ajena a la Fiscalía Europea, de ningún Estado miembro de la Unión Europea o institución, órgano u organismo de la Unión en el desempeño de sus obligaciones con arreglo al presente Reglamento. Los Estados miembros de la Unión Europea y las instituciones, órganos y organismos de la Unión respetarán la independencia de la Fiscalía Europea y no intentarán influir en ella en el ejercicio de sus funciones".

De acuerdo con esta vocación, se le asignan funciones presupuestarias y organizativas internas, lógicamente.

Para garantizar la independencia, en definitiva, la credibilidad de la propia institución, el Reglamento cuida mucho el sistema de selección de quien debe dirigir la institución, mucho más allá del plazo en que debe prestar sus servicios. El artículo 14 dispone:

> 1. El Parlamento Europeo y el Consejo nombrarán de común acuerdo al Fiscal General Europeo por un mandato no renovable de siete años. El Consejo se pronunciará por mayoría simple.
>
> 2. El Fiscal General Europeo será seleccionado de entre candidatos que:
>
> > a) sean miembros activos del Ministerio Fiscal o de la judicatura de los Estados miembros, o Fiscales Europeos en activo;
> >
> > b) ofrezcan absolutas garantías de independencia;
> >
> > c) reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio de las más altas funciones del Ministerio Fiscal o de la judicatura en sus respectivos Estados miembros y tengan una experiencia práctica pertinente en lo

que atañe a los sistemas jurídicos nacionales, las investigaciones financieras y la cooperación judicial internacional en materia penal, o hayan ejercido como Fiscales Europeos, y

d) tengan una experiencia y cualificaciones de gestión suficientes para el puesto.

3. La selección se basará en una convocatoria abierta que se publicará en el Diario Oficial de la Unión Europea, tras la cual un comité de selección elaborará una lista restringida de candidatos cualificados que se presentará al Parlamento Europeo y al Consejo. El comité de selección estará compuesto por doce personas elegidas de entre antiguos miembros del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Cuentas, antiguos miembros nacionales de Eurojust, miembros de los tribunales supremos nacionales, fiscales de alto rango y juristas de reconocida competencia. Una de las personas elegidas será propuesta por el Parlamento Europeo. El Consejo establecerá las normas de funcionamiento del comité de selección y adoptará, a propuesta de la Comisión, una decisión por la que se designe a sus miembros.

4. En caso de que un Fiscal Europeo sea nombrado Fiscal General Europeo, su puesto de Fiscal Europeo deberá cubrirse sin dilación, de conformidad con el procedimiento establecido en el artículo 16, apartados 1 y 2.

5. El Tribunal de Justicia, a instancia del Parlamento Europeo, del Consejo o de la Comisión, podrá destituir al Fiscal General Europeo si estima que ya no está en condiciones de desempeñar sus funciones o que ha incurrido en una falta grave.

6. En caso de que el Fiscal General Europeo dimita, o de que sea destituido o abandone su cargo por cualquier motivo, su puesto deberá cubrirse inmediatamente de conformidad con el procedimiento establecido en los apartados 1, 2 y 3.

Como veremos a continuación, en cualquier parecido con la regulación proyectada es pura coincidencia.

3.2.3 Marco jurídico proyectado

Ya se ha advertido en el encabezamiento de este escrito. La reforma proyectada omite cualquier referencia a la independencia de la institución, más allá de los aspectos meramente nominales. Tanto el Ministerio Público de la UE como los estados de nuestro entorno establecen este principio. En Alemania, la Fiscalía actúa como un órgano independiente de la jurisdicción penal; en Italia el Ministerio Público obra con independencia; y en Brasil la Constitución establece como principios del Ministerio Público la unidad, la indivisibilidad y la independencia funcional. Desde la Opinión 9 (2014) del Comité Consultivo de Ministerios Públicos, los diferentes documentos del Consejo de Europa han extendido la necesidad de garantizar que los fiscales actúen con independencia de los poderes políticos.

Sin embargo, el texto proyectado camina en la dirección contraria a la tendencia internacional y profundiza en los déficits estructurales de la institución:

- No se garantiza la autonomía presupuestaria, ni siquiera una singularización presupuestaria en el marco del Ministerio de Justicia que asegure cierta capacidad de organización.
- No se establece una capacidad reglamentaria, sea interna o externa. Ni siquiera se ha pensado en modificar el actual estado de las instrucciones. Eso sí, permite al Fiscal General del Estado (no a la institución a través del Fiscal General) dictar instrucciones generales a la policía sin integrar el sistema de fuentes normativas en una medida difícil de entender, y además, por conducto del Ministerio del Interior.
- Ni siquiera la capacitación del personal propio tiene un avance, sino un retroceso en su configuración normativa. En lugar de residenciar la formación en el ámbito de la Fiscalía General del Estado, como indican los estándares internacionales y los documentos elaborados en el marco del Consejo de Europa, el texto proyectado mantiene en su art. 13 EOMF que la Secretaría Técnica de la Fiscalía General elaborará propuestas formativas, pero siempre “en colaboración” con el Centro de Estudios Jurídicos que, de

facto, es quien ejerce esta competencia. Esto es, el Centro colabora en la formulación de la propuesta, la recibe y la resuelve. En un modelo de independencia del Ministerio Público, la competencia de contenidos debe corresponder en exclusiva al Ministerio Fiscal y no limitarse a un mero papel secundario.

- Se omite la capacidad de resolver las situaciones administrativas, que se atribuyen en exclusiva al Ministerio de Justicia, según dispone el apartado 35.2 del Anteproyecto.

Dentro de este marco y en lo que queda a la institución en su conjunto, se diluyen los contrapesos internos para asignar un protagonismo excepcional a la figura de Fiscal General del Estado.

3.2.4 Designación y cese del FGE

Se ha mencionado que el estándar en materia de nombramiento se basa en la colaboración institucional que asegure que quien asuma la difícil función de FGE sea reconocida: el prestigio y la credibilidad van unidos a la persona que asume el puesto y se funda igualmente en la credibilidad de quienes intervienen en el proceso de designación.

No podemos olvidar los antecedentes inmediatos. La designación de Dolores Delgado, sin solución de continuidad con su condición de Ministra de Justicia, determinó una reacción importante dentro y fuera de España, y la consecuencia fue una modificación normativa que impide asumir la función de manera consecutiva o próxima al ejercicio de cargos políticos. La designación del actual Fiscal General del Estado puso en evidencia una ruptura entre el CGPJ, que emitió un informe de inidoneidad -preceptivo, pero no vinculante-, y el Gobierno de la Nación, que decidió discrecionalmente el nombramiento.

La esencia del proceso es lograr que la figura elegida sea reconocida y respetada. Y todo este proceso exige credibilidad.

Por esta razón, la Fiscalía Europea establece un trámite que es oportuno mencionar y que puede mejorar el sistema legal español, definiendo candidaturas, ámbitos y relevancia de los informes previos (como el exigido del CGPJ sin un mínimo desarrollo legal de la previsión constitucional), etc.

Con semejantes precedentes inmediatos, la propuesta normativa sólo añade el plazo de mandato, que se separa del propio del Gobierno. Las notas fundamentales son las siguientes:

- La duración del mandato es de 5 años desde la toma de posesión (31.1 proyectado).
- Se genera un ciclo de mandatos de 5 años, de manera que cesado anticipadamente el titular, quien le sustituya no puede exceder el plazo establecido para quien le precede (31.4 proyectado).
- Quien en el momento de la entrada en vigor de la nueva norma sea Fiscal General del Estado continuará en su puesto hasta completar los 5 años, iniciándose el cómputo tras su toma de posesión (Disposición Transitoria proyectada).
- Con una "antelación suficiente" a la finalización del plazo, el Gobierno "iniciará los trámites" para la designación (31.6 proyectado).
- Las causas de cese son las siguientes:

  a) a petición propia;

  b) por incurrir en alguna de las incompatibilidades o prohibiciones establecidas en esta Ley;

  c) en caso de incapacidad o enfermedad que lo inhabilite para el cargo;

  d) por incumplimiento grave o reiterado de sus funciones

Puestas así las cosas, en el contexto actual y con los antecedentes recientes (tanto los considerados como los omitidos) no podemos sino llamar a la precaución desde el escepticismo, cuando no a la abierta disconformidad.

3.2.5 El ciclo de mandatos de 5 años

Algunas instituciones cuentan con ciclos de tiempo expreso. En el ámbito de la Justicia, los ejemplos más destacados son el Tribunal Constitucional y el CGPJ. En común tienen que se trata de órganos colegiados, en los que el tiempo y duración del mandato de uno de sus miembros queda inexorablemente unido al del resto. Sin embargo, la figura de Fiscal General del Estado es esencialmente unipersonal, por lo que la fijación de mandatos temporales abre de manera extremadamente peligrosa la posibilidad de auténticos fraudes institucionales, si no se adoptan los contrapesos adecuados.

En el sistema proyectado no se entiende el régimen transitorio previsto. En realidad, una norma de este tipo solo tiene sentido cuando se aplica a partir del nombramiento de un nuevo Fiscal General del Estado, conforme a las nuevas reglas, y no debería aplicarse a quien ha sido nombrado conforme a un sistema precedente. Las reglas deben estar claras en el momento del nombramiento, porque eso puede tenerse en cuenta a los efectos de valorar la idoneidad del candidato propuesto.

Y es la combinación de factores lo que genera una alarma más que justificada. A la vista de los antecedentes inmediatos, no es difícil imaginar el supuesto de que, cumplidos los trámites formales, el Gobierno de la Nación designe Fiscal General del Estado a una persona determinada y a continuación disuelva las Cortes Generales. El resultado sería el blindaje a través de una maniobra política y a la vez un escandaloso ataque a los principios del Estado de Derecho. Nos encontraríamos ante una figura que carecería de credibilidad con claros perjudicados: el Ministerio Fiscal en su conjunto, el Estado de Derecho y los valores de nuestra democracia.

3.2.6 El inicio de trámites para la renovación

Igual análisis puede hacerse sobre la cláusula de renovación expresada, por lo demás, con una técnica legislativa mejorable.

La experiencia demuestra que los sistemas de renovación de órganos no funcionan cuando la regulación no es precisa. Pensemos en los casos del CGPJ y el Tribunal Constitucional, cuyas renovaciones pocas veces han funcionado como se esperaba, en función de la redacción de unas normas que, incluso, son mucho más claras que las propuestas en esta reforma.

Además, se abre la posibilidad de nuevos fraudes institucionales. Imaginemos de nuevo el supuesto de quien, vencido el plazo de nombramiento, permanece como Fiscal General del Estado en funciones más allá de los 5 años; o en un sistema transitorio de interinidad a través de la Tenencia Fiscal del Tribunal Supremo. El Gobierno, sea cual sea su signo político, puede retardar a conveniencia la designación de un nuevo Fiscal General para la siguiente legislatura en el ejercicio de esta enorme variedad de bases que generan la enorme tentación de caer en el fraude.

Lo cierto es que el texto proyectado ni siquiera se ha planteado qué hacer en los supuestos de vacancia. Y esto dice mucho.

3.2.7 Las causas de cese

Las causas de cese son las mismas que el texto vigente, con excepción de la modificación del plazo de mandato. Como si no hubiera pasado nada, olvidando un aspecto muy destacado por toda la opinión pública -y publicada- española: la imputación penal de quien asume la difícil función de Fiscal General del Estado por parte del Tribunal Supremo en el auto de 15 de octubre de 2024, dictado en la Causa Especial 20557/2024. Por nuestra parte, desconocemos el contenido real de la investigación y no queremos hacer hipótesis sobre su terminación. Los hechos que

se le imputan consisten en una actuación desarrollada en el ejercicio de sus funciones, y lo cierto es que el Tribunal Supremo ha establecido la existencia de indicios racionales y la necesidad de que se investiguen.

La decisión del Gobierno de la Nación se ha limitado a no cesar al Fiscal General, al amparo del art. 31 EOMF; y, por su parte, el afectado ha decidido no dimitir, emitiendo un comunicado en tal sentido en fecha 16 de octubre de 2024.

Como sucede con otros ordenamientos jurídicos nacionales, el EOMF vigente no establece el cese o suspensión de funciones en ese supuesto, ni un sistema interno o consecuencias específicas que corrijan la gravísima situación que se genera en la institución. Probablemente, una de las grandes amenazas a nuestro Estado de Derecho y, seguramente, el silencio más clamoroso del anteproyecto.

En esta situación, el Fiscal General del Estado asume, como ya se expuso, una doble posición incompatible que determina un conflicto institucional interno sin precedentes y muy severo: por un lado, es la persona investigada y, por otro, encabeza la jerarquía de la institución que debe intervenir en defensa de la legalidad formulando, eventualmente, la acusación. Las razones del conflicto son las siguientes:

- Todos los fiscales que pueden intervenir en el procedimiento penal son/somos subordinados del investigado, imputado o encausado. Concurre en todos los fiscales españoles la causa de abstención y recusación 12ª del art. 219 LOPJ (que ahora se recoge como causa específica para los fiscales en el nuevo art. 28-10º EOMF propuesto en el anteproyecto).
- La Teniente Fiscal del Tribunal Supremo ha intervenido en una fase previa, interesando el 30 de septiembre de 2024 el archivo de las actuaciones por no considerar los hechos como delictivos. Además de tener un conocimiento previo de las actuaciones, ha puesto en evidencia una posición parcial incompatible con la objetividad de la intervención de la institución.

- La mañana del 17 de octubre de 2024, el Fiscal General del Estado, en su condición de presidente, ha reunido a la Junta de Fiscales de Sala para aportar su versión de los hechos en los que aparece como investigado, contaminando la objetividad de quienes en abstracto podrían intervenir en el procedimiento, también de la Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, como miembro nato de esa junta. Concurre en todos los presentes, incluida la Teniente Fiscal del Tribunal Supremo que expresó su opinión, la causa de abstención 13ª del art. 219 LOPJ.
- La tarde del 17 de octubre de 2024, el órgano elegido democráticamente entre Fiscales, el Consejo Fiscal, mayoritariamente ha transmitido la opinión de la carrera sobre la necesidad de dimitir en beneficio de la institución (acompañamos el comunicado de los vocales pertenecientes a la Asociación de Fiscales).
- El Fiscal General del Estado ha utilizado estas y otras vías institucionales para transmitir a los fiscales, en distintos encuentros mantenidos durante todo este tiempo, su posición en relación con unos hechos que le afectan no solo como Fiscal General, sino como persona física. Esta actividad implica un abuso en el empleo de mecanismos institucionales como anticipo y/o ejercicio de su defensa.
- Los fiscales dependientes jerárquicamente deben abstenerse de intervenir en un asunto que afecta a quien les puede impartir instrucciones. Incluso cuando el Fiscal General del Estado se abstuviera (lo que no consta que haya hecho formalmente) para el procedimiento que le afecta, seguirá siendo superior para el resto de los procedimientos, pudiendo adoptar en abstracto decisiones como la sanción, la suspensión cautelar de un fiscal en el caso de la presunta comisión de un hecho delictivo (art. 145 del Reglamento del Ministerio Fiscal), promover el ascenso o removerlo de un cargo.

Como consecuencia, la persona que es investigada dirige la institución que puede ejercer la acción penal contra ella (o evitar dirigirla) a través de sus subordinados, a los que ha transmitido ya su propia versión de los hechos al margen del propio proceso penal.

La consecuencia es un claro perjuicio a la percepción pública de imparcialidad en el trabajo ordinario de todos los fiscales. El deterioro de la imagen pública es una consecuencia inevitable que no deriva de los hechos que se investiguen, sino de la incompatibilidad intrínseca de que una misma persona asuma posiciones contrapuestas.

Tanto el deterioro del funcionamiento de la institución como el perjuicio en la percepción pública en torno a la imparcialidad del Ministerio Fiscal español tiene un claro, directo e ineludible origen en la falta de cese por parte del Gobierno y en la falta de dimisión del Fiscal General del Estado. La situación es inédita y extraordinaria en su gravedad.

El texto no plantea una causa específica de cese que permita establecer de manera objetiva el momento del cese (por ejemplo, la apertura de juicio oral), con carácter general.

Tampoco el texto establece un procedimiento interno de tramitación de las causas que afectan al Fiscal General del Estado que proyecte a la sociedad una imagen de objetividad: la asignación de un órgano independiente para la intervención en el proceso correspondiente (como el promotor de la acción disciplinaria o la designación de una figura que se sitúe fuera por completo del ámbito jerárquico por parte de quien va a permanecer siendo subordinado para el resto de los procedimientos).

3.2.8 Tramitación del cese

El cese queda al arbitrio del Gobierno de la Nación. Sólo para la causa d) se establece un trámite interlocutorio, a saber, un informe del CGPJ, sin mayor concreción. Se trata del mismo órgano que debe informar el nombramiento, pero con el mismo carácter no vinculante, es decir, un mero formalismo sin relevancia alguna.

Recordemos que el estándar europeo establece una audiencia de los consejos fiscales.

3.2.9 Relaciones con el Gobierno de la Nación

En el art. 8.2 proyectado se determina que las comunicaciones entre el Gobierno de la Nación y el Ministerio Fiscal deben realizarse por escrito, previsión acorde con los estándares internacionales.

Se añade que las comunicaciones entre el Gobierno y el Ministerio Fiscal serán publicadas y debidamente registradas en el soporte que se determine reglamentariamente, aunque, como hemos mencionado, el reglamento del funcionamiento de la institución se redacta por el Gobierno de la Nación.

El art. 9.2 es menos preciso: "*El Fiscal General del Estado informará al Gobierno, cuando éste lo interese sobre el funcionamiento, en general, de la Administración de Justicia*". Nada se dice sobre si es o no por escrito, la forma de la comunicación, su publicidad y soporte, reglamentado o no.

3.2.10 Relaciones con las Cortes Generales

El art. 10 del EOMF vigente menciona las relaciones entre el Ministerio Fiscal y las Cortes Generales. Sin embargo, el texto proyectado establece un cambio en modo alguno inocente, al sustituir la institución por el órgano que debe dar cuentas en nombre de esta, el Fiscal General del Estado.

Nuevamente, debemos traer a colación los antecedentes más recientes en relación con un texto normativo como la Ley de Amnistía, cuya tramitación parlamentaria buscó premeditadamente omitir el informe del Ministerio Fiscal, que no es competencia del Fiscal General, sino del Consejo Fiscal, presidido por su parte.

Esta conducta es censurable. En tanto institución democrática debe estar en condiciones de ofrecer su colaboración a los órganos de representación popular, las Cortes Generales. Y es la institución, a través de sus órganos internos, la que debe prestar su más amplia asistencia como signo de normalidad democrática. Si la práctica desarrollada impidiendo emitir un informe prelegislativo no prohibido ya es una anomalía, consagrar esta conducta a través de la ley, pretendiendo que el órgano interno competente (el Consejo Fiscal) no contribuya a la mejora de una ley mediante la capitalización de las comunicaciones con las cámaras por parte de otro de sus órganos (el Fiscal General del Estado, de acuerdo con el vigente art. 12), es un retroceso en términos democráticos.

Esta centralización de la relación de la institución con las Cortes Generales se extiende aún más en el proyectado art. 9.2, cuando se limita la presencia de un miembro de la carrera fiscal a un acto organizado en las cámaras. La formulación es exageradamente amplia: imaginemos que un fiscal es llamado para opinar como experto en un proyecto legislativo o bien a jornadas formativas, divulgativas o sobre temas jurídicos de actualidad, en calidad de ponente o de asistente. Estamos ante un intento de coartar la libertad de cualquier fiscal en perjuicio de sus derechos establecidos en el art. 20 CE.

3.2.11 Posición de la Tenencia Fiscal del Tribunal Supremo

Se proyecta en el art. 22 bis.4 para la Tenencia Fiscal del Tribunal Supremo un estatus similar al del Fiscal General del Estado, puesto que parece atribuírsele la facultad de resolver por sí y ante sí mismo una discrepancia entre cualquier Fiscalía y la del Tribunal Supremo. Resulta impropio del actual diseño organizativo y funcional del Ministerio Fiscal. El Teniente Fiscal del Tribunal Supremo solo sustituye al Fiscal General del Estado en los supuestos establecidos en el EOMF, entre los que no se incluye las discrepancias con otras fiscalías.

3.2.12 Régimen de abstención y recusación

El art. 28 bis.1 proyectado establece un sistema que transforma el régimen de abstención de quien asume la posición de Fiscal General del Estado. Este problema ha ganado enormemente actualidad, tal y como hemos mencionado más arriba. Frente al régimen actual en el que la resolución de esta materia le corresponde a la Junta de Fiscales de Sala, presidida por la Tenencia Fiscal del Tribunal Supremo, el nuevo régimen se limita a una comunicación del Fiscal General del Estado a la Tenencia Fiscal, sin más. No se establece la forma, la motivación, el registro o el sistema de sustitución. Al privarse a la Junta de Fiscales de Sala, se limitan nuevamente los contrapesos internos y se tiñe de falta de transparencia general un régimen trascendente.

Complementariamente, el texto proyectado omite cualquier referencia a la recusación, frente al régimen de aplicación en el nuevo art. 28 quinquies al conjunto de los fiscales en los procedimientos penales. Y no debe olvidarse que, en un marco de jerarquía, la potenciación de esta figura merecía una toma en consideración.

3.2.13 Nuevos poderes del FGE

Otra de las líneas fundamentales del Anteproyecto es la extensión de las competencias propias del Fiscal General del Estado. Al margen de las que ya han sido destacadas, pueden mencionarse las siguientes:

a) Estructura de apoyo del FGE

El actual art. 13.3 atribuye a la Secretaría Técnica realizar los trabajos preparatorios en aquellas materias en las que corresponda a la Junta de Fiscales de Sala asistir al Fiscal General del Estado, así como cuantos otros estudios, investigaciones e informes estime éste procedente. Estos trabajos incluyen, con carácter ordinario, la asistencia al Consejo Fiscal. El texto proyectado le atribuye realizar las "*tareas o funciones que le sean atribuidas o delegadas por el Fiscal General del Estado con el fin de auxiliarle en el ejercicio del cargo, incluida la realización de los trabajos*

preparatorios, estudios e investigaciones que se le encomienden por aquél para la elaboración de la doctrina, la Memoria anual de la Fiscalía General del Estado o para asistirle en el ejercicio de cualquiera de sus cometidos, así como en la comunicación con los restantes miembros del Ministerio Fiscal o con terceros".

Esta última función de comunicación confirma la tendencia a configurar los órganos internos en mecanismos asistenciales de la cabeza de la institución, en vez de instrumentos de apoyo al trabajo de los fiscales. Además, se alude a una difusa asistencia en materia de "*comunicación con los restantes miembros del Ministerio Fiscal o con terceros*" que parece muy problemática, puesto que permite atribuir a la Secretaría Técnica la "representación" del Fiscal General del Estado en las relaciones con otras fiscalías, o incluso las relaciones con los medios de comunicación. La redacción es deliberadamente ambigua y, por lo tanto, potencialmente generadora de controversias.

En esencia, la filosofía del proyecto ordena los órganos técnicos en función del Fiscal General del Estado, en lugar de prestar apoyo al conjunto de la institución.

b) Instrucciones generales a la Policía

Los artículos 5 bis y 5 ter proyectados atribuyen al Fiscal General del Estado una función directiva de la policía judicial a través de instrucciones y circulares. No vamos a discutir esta facultad directiva, pero sí el mecanismo adoptado.

De acuerdo con el art. 5 bis.2 "*los funcionarios de la Policía Judicial estarán obligados a dar cuenta del inicio y evolución de las investigaciones y rendirán cumplida cuenta de las mismas al Ministerio Fiscal con arreglo a lo establecido en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, el presente Estatuto y las circulares e instrucciones dictadas por el Fiscal General del Estado*". En lugar de racionalizar las fuentes de la institución, se atribuye valor normativo a las instrucciones y circulares, sin que se entienda la razón por la que se omiten las consultas. Como contraste, el art. 5 ter.3 no menciona instrucciones o circulares, sino "*directrices*".

Conforme al apartado tercero del art. 5 bis, "*las instrucciones de carácter técnico que obtuvieren de sus superiores policiales en ningún caso podrán contradecir aquellas instrucciones generales o particulares impartidas por el Ministerio Fiscal*". Por lo tanto, se atribuye a los documentos del Ministerio Fiscal valor normativo, reforzado en el art. 5 septies, pero, en este último caso, sin que se entienda muy bien, se acude al término de "*instrucciones generales*" con omisión de las circulares.

El art. 5 ter.2 proyectado establece que las "*jefaturas de las Fiscalías territoriales y especiales únicamente podrán dictar instrucciones generales en el ámbito competencial de las Fiscalías que dirigen. Previamente deberán recabar la autorización del Fiscal General del Estado*". Por lo tanto, se asigna la capacidad de dictar instrucciones de formato indefinido e inédito que, con toda seguridad, no estarán exentas de problemas ante su inconcreción. Esto es, nos encontramos ante una figura de reglamento encubierto, que requiere que el Fiscal General lo autorice, con problemas añadidos: mientras que el Fiscal General del Estado dirige las instrucciones generales a través del Ministerio del Interior o las figuras que defina la legislación de las Comunidades Autónomas, no queda claro el destinatario en relación con las jefaturas territoriales o especiales.

Debe recordarse que el incumplimiento de las instrucciones tiene consecuencias en el régimen disciplinario para los fiscales, no para los integrantes de las fuerzas y cuerpos de seguridad, que tampoco aquí se prevé. Y todo ello sin considerar las discordancias internas.

Al margen de las cuestiones de matiz, que son muchas y evidencian falta de análisis previo, llamamos la atención sobre la necesidad de una auténtica potestad reglamentaria hacia dentro y hacia afuera de la institución.

En lo demás, los artículos 5 quáter apartados 1 y 4, y 5 sexies, parecen tener una mejor cabida en una norma procesal que en una orgánica, al margen de presentar una redacción manifiestamente mejorable.

c) Nombramientos y ceses discrecionales

La discrecionalidad para nombrar cargos de responsabilidad se extiende en la misma medida en que se limitan los contrapesos internos:

- El Consejo Fiscal pasa de ser un órgano con una configuración propia a ser un "*órgano de asesoramiento y consulta*". Aunque nos centraremos más adelante, la expresión es una enorme desconsideración a los valores democráticos que encierra (art. 14.1 proyectado)
- En materia de nombramientos, el Consejo Fiscal pasa de "informar" a "*asesorar*" (Art. 14.5.b proyectado).
- El informe del Consejo Fiscal en materia de nombramientos tiene el mismo peso que el de los Fiscales Superiores en el ámbito de su competencia (art. 13.1 proyectado).

En materia de ceses, se introduce un art. 41 bis que permite, en su apartado 1, la remoción de los fiscales que ocupen cargos directivos y de responsabilidad del Ministerio Fiscal por las siguientes causas: "a) *Desavenencias graves con el Fiscal General del Estado o con cualquier otro superior jerárquico*; b) *Enfrentamientos graves con los titulares de órganos judiciales que sean imputables a aquéllos y alteren la normal relación de la Fiscalía con dichos órganos*; c) *Actuaciones que comprometan gravemente el ejercicio imparcial de las funciones propias del Ministerio Fiscal*; d) *Actuaciones que alteren gravemente el funcionamiento normal de la Fiscalía o Sección*". En el apartado 2 se señala que el "*expediente de remoción será incoado por decreto del Fiscal General del Estado y tramitado por la Inspección Fiscal. Tendrá carácter contradictorio y será resuelto mediante decreto del Fiscal General del Estado, previa audiencia del Consejo Fiscal*".

Entendemos que, en un elemental sistema de equilibrios intraorgánicos, la mera audiencia del Consejo Fiscal se muestra como insuficiente, siendo deseable el término "*informe*", como se hace en el art. 40 para los traslados.

Queremos destacar la minoración general del sistema de contrapesos internos, tanto para el nombramiento como para el cese de puestos de responsabilidad. La necesidad de un informe del Consejo Fiscal es un mecanismo que se diluye en lugar de reforzarse, en la línea apuntada por los estándares europeos, en perjuicio de los derechos de promoción y de carrera profesional de quienes integramos el Ministerio Fiscal.

d) Incremento del poder disciplinario del Fiscal General del Estado

El art. 67 propuesto sustituye el régimen competencial interno para las sanciones más graves, sustituyendo al Consejo Fiscal por el Fiscal General del Estado.

e) Declaración de incompatibilidades y prohibiciones

La introducción del nuevo art. 59 bis pretende extender aún más el poder del Fiscal General del Estado. De acuerdo con su tenor, las "*incompatibilidades y prohibiciones previstas en los artículos anteriores serán apreciadas por el Fiscal General del Estado, previo informe de la Inspección Fiscal y oído el Consejo Fiscal*". Es decir, en lugar de ser apreciadas por el Consejo Fiscal, como en la actualidad, el más importante órgano representativo de la carrera pasa a tener un papel meramente asesor. El precepto se complementa con la reforma del art. 58.1 en materia de prohibiciones, en el mismo sentido.

Queremos llamar la atención sobre este punto en particular, respecto de algunos expedientes de incompatibilidad tramitados ante el Consejo Fiscal en relación con peticiones de fiscales que habían sido llamados a impartir conferencias, es decir, a ejercer sus derechos establecidos en el art. 20 CE.

La creación artística, literaria o científica es un derecho fundamental de todos los ciudadanos (20.1 CE; Recomendación (2000)19, de 6 de octubre, del Comité de Ministros del Consejo de Europa, sobre el papel del Ministerio Fiscal en el sistema de justicia penal; o el Código ético del Ministerio Fiscal), por lo que no está sujeto a

autorización o declaración, sea cual sea la forma de expresión (por ejemplo, artículos, libros o conferencias, dentro o fuera de España). Cuando puede afectar al desarrollo normal de las funciones debe informarse a la jefatura y puede requerir la solicitud de un permiso, por ejemplo, por desplazamiento fuera de la sede o en el horario de atención al público.

El conocimiento cualificado de quienes integran la carrera fiscal los hace acreedores de prestigio y es frecuente su presencia en publicaciones científicas, medios de comunicación o ámbitos divulgativos. El Consejo Consultivo de Fiscales Europeos así lo ha considerado en su Opinión 8(2013), sobre las relaciones entre los Fiscales y los Medios de Comunicación y en la Opinión 10 (2015) sobre el papel de los fiscales en la investigación penal.

En su reunión de mayo de 2025, el Consejo Fiscal entendió, con el voto en contra del Fiscal General del Estado, que en modo alguno puede quedar condicionada la participación de un fiscal en un evento como ponente.

Llamamos la atención sobre la necesidad de que la competencia en esta materia corresponda al Consejo Fiscal, para evitar sesgos autoritarios del Fiscal General del Estado que tengan una indudable repercusión en la promoción profesional de los fiscales.

f) Designación de fiscales para asuntos concretos

Como ya se expuso anteriormente, la introducción del nuevo art. 22 bis.2 es igualmente problemática: "*No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, cualquier órgano o miembro del Ministerio Fiscal podrá hacerse cargo de un procedimiento de investigación y de un procedimiento judicial, desde su inicio o en cualquier momento posterior, mediante designación del Fiscal General del Estado*".

El precepto confiere al Fiscal General del Estado la facultad de designar a cualquier fiscal para un asunto concreto, sin criterio alguno y, sobre todo, sin contrapeso

alguno. Este precepto entra claramente en contradicción con el vigente art. 26 EOMF, que no se modifica y que establece la obligación de oír al Consejo Fiscal en esta materia. Se pretende eludir, una vez más, el control del Consejo Fiscal en detrimento de las garantías de los fiscales y, en última instancia, de los ciudadanos.

g) Incremento del control profesional de la actuación de los fiscales

Por otro lado, reiteramos que el nuevo art. 25 otorga a la Tenencia Fiscal del Tribunal Supremo y al Fiscal de Sala Jefe de la Sección de la Fiscalía del Tribunal Supremo competente por razón de la materia el poder de oponerse a las instrucciones particulares del Fiscal General del Estado referidas a asuntos específicos dirigidas a garantizar la efectiva realización de los principios de unidad de actuación y de legalidad. Nos encontramos ante un aparente contrapeso de quien asume o asuma en el futuro la posición de Fiscal General del Estado por parte de quien ostenta una posición subordinada, que es difícil de comprender.

El apartado segundo del nuevo art. 25 añade una previsión que entra o puede entrar en conflicto con la anterior: "*En aquellos supuestos en los que tanto el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo como el Fiscal de Sala Jefe de la Sección correspondiente de la Fiscalía del Tribunal Supremo se opusieran a la emisión de la instrucción particular, el Fiscal General del Estado podrá impartirla siempre que obtuviera el informe favorable de la mayoría de los integrantes de la Junta de Fiscales de Sala*".

La única explicación a las novedades introducidas en este precepto es evitar el planteamiento de la discrepancia regulada en el art. 27 EOMF respecto de instrucciones concretas del Fiscal General del Estado, de manera que se establece un "visado" previo de la Tenencia Fiscal del Tribunal Supremo o de un Fiscal de Sala, y si estos no están conformes, entonces interviene la Junta de Fiscales de Sala que, si informa favorablemente por mayoría, impide la promoción del art. 27 por parte del fiscal que reciba la orden. Con todo ello se hurta al fiscal la posibilidad de poner de manifiesto su discrepancia y exponer sus razones. Una vez más, se restringen las garantías de los fiscales en el ejercicio de sus funciones.

Por último, se introduce un nuevo art. 28 bis, que establece que el "*Fiscal en quien concurra alguna de las causas previstas en el presente Estatuto se abstendrá de intervenir en el asunto previa autorización de su Fiscal Jefe. No obstante, cuando se trate del Fiscal General del Estado, éste se limitará a comunicar su decisión al Teniente Fiscal del Tribunal Supremo a los efectos de que proceda a sustituirlo en los términos legalmente previstos*". Esta novedad solo pretende confirmar legislativamente una práctica que esquiva la aplicación del art. 28 vigente, que establece la intervención de la Junta de Fiscales de Sala.

3.2.14 Balance

El anteproyecto merece una calificación extremadamente negativa en la configuración del Fiscal General del Estado. De manera pretendidamente ambigua pretende confundir el todo con la parte. Las normas y recomendaciones internacionales propugnan la independencia de los Ministerios Públicos respecto de los poderes ejecutivos y para ello encomiendan un conjunto de garantías y equilibrios institucionales hacia adentro y hacia fuera de cada institución. Una de esas garantías es la separación de la vigencia de los mandatos de los Gobiernos y de los Ministerios Públicos, pero es una garantía más, entre otras.

Todas las instituciones internacionales propugnan la existencia de equilibrios, pesos y balances para evitar el ejercicio autoritario de cualquier función. Esta es la esencia de una adecuada configuración de las instituciones.

En el orden político, el estándar internacional propugna que el Ministerio Fiscal sea dirigido por personas y entidades que hagan creíble la institución y percibida como independiente en garantía de los derechos de los ciudadanos. En el contexto actual, marcado por la polarización política, se apuesta por separar los mandatos en unas condiciones que abren muy fácilmente la puerta a un fraude democrático que puede colocar al Ministerio Fiscal como un arma arrojadiza entre partidos políticos. Y no es esta la pretensión de ninguna recomendación del GRECO. El anteproyecto

pretende abordar la necesaria independencia del Ministerio Público a través de un paso de consecuencias seguramente no debatidas, ni mínimamente analizadas.

La tramitación a través de una vía de urgencia no favorece el debate y menos aún el consenso, ni en el modelo ni en la definición de quién resulte candidato.

El estándar internacional, perfectamente definido en el modelo elegido para la Fiscalía Europea, se caracteriza por un proceso bien estructurado, dirigido a encontrar una figura indiscutible y técnicamente valiosa que permita irradiar su prestigio a la labor ordinaria de la institución, de una institución con las normas propias de la independencia en la actuación, con capacidad auto organizativa clara, separada de los restantes organismos de la Unión Europea y con un sistema de relaciones reconocible.

Sin embargo, los antecedentes recientes en España han puesto en evidencia que el procedimiento de elección, basado en un informe no vinculante del CGPJ y una comparecencia en el Congreso de los Diputados, no han limitado la discrecionalidad del Gobierno para tomar una decisión que volverá a repetirse en las mismas condiciones.

Si esto no es suficiente, en el ejercicio de sus funciones, quien resulte Fiscal General del Estado tendrá un poder omnímodo, con una capacidad jerárquica incrementada y con unos contrapesos internos mermados hasta términos insoportables, con una influencia mayor en el quehacer ordinario de los fiscales en toda clase de procedimientos, quienes tendrán una inferior capacidad de tomar decisiones propias.

La minoración del contrapeso democrático: el Consejo Fiscal

Una de las características esenciales configuradoras de un Estado democrático de Derecho digno de tal nombre, no es únicamente la celebración periódica de las elecciones, como tampoco lo es la sujeción de los órganos públicos al ordenamiento jurídico ni la división de poderes. Todo órgano que ejerza alguna de las parcelas de poder debe tener un órgano de contrapeso que supervise el ejercicio que de las prerrogativas públicas se haga. Nos estamos refiriendo a la conocida expresión anglosajona de los *checks and balances.*

La configuración del Ministerio Fiscal como una institución jerarquizada en cuya cúspide se sitúa el Fiscal General del Estado que, como superior jerárquico, puede impartir instrucciones generales o particulares a todos los miembros del Ministerio Fiscal, que realiza en la práctica los nombramientos de las jefaturas de los distintos órganos del Ministerio Público y que no puede ser cesado por causas distintas a las expresamente previstas en el EOMF, convierten al Fiscal General del Estado en un órgano que puede ejercitar su poder sin otra limitación que su propia voluntad, permitiendo, por ende, que pueda ejercerlo de manera abusiva.

En estos momentos, uno de los pocos órganos que puede llegar a limitar el poder del Fiscal General del Estado es el Consejo Fiscal, pudiéndolo hacer en un doble sentido: por un lado, haciendo soportar al Fiscal General del Estado el coste reputacional que pueda derivarse de una actuación contraria a un órgano tan relevante como es el propio Consejo Fiscal; y, por otro, ostentando el Consejo Fiscal facultades decisorias. El prelegislador parece querer poner fin a este control.

El Consejo Fiscal tiene los siguientes valores:

a) Es una imagen fiel de la carrera fiscal, gracias a su elección por fiscales de todas las categorías profesionales, desde los más antiguos a los

recientemente incorporados, permitiendo la integración de todas las sensibilidades profesionales y sociales.

b) Sirve de mecanismo de opinión propia y representación del conjunto de fiscales.

c) Sirve de defensa de los derechos de los fiscales, contando con competencias en materia de amparo frente a los ataques que puedan sufrir en el ejercicio de sus funciones, define a la carrera por sí misma en la determinación concreta de sus compatibilidades, frente a los abusos en materia de distribuciones no equitativas de trabajo, o en la aplicación de las sanciones más graves.

d) Se configura como un contrapeso democrático a la figura de Fiscal General del Estado evitando actuaciones de carácter autoritario.

4.1 El Consejo Fiscal como estándar internacional

Acudimos de nuevo al Consejo Consultivo de Ministerios Públicos del Consejo de Europa, en este caso, a su opinión 18 (2023) relativa a los Consejos Fiscales como órganos fundamentales de autogobierno de los Ministerios Públicos. Queremos poner de manifiesto que en la elaboración de este relevante documento intervino el Ministerio Público español sin dar audiencia previa ni cuenta posterior al Consejo Fiscal.

La Opinión recalca “el valor institucional de los Consejos de Fiscales, como órganos de autogobierno, para garantizar el funcionamiento eficaz e imparcial de las fiscalías y de cada fiscal mediante su independencia en la toma de decisiones” (Recomendación 1). Los Consejos de Fiscales deben establecerse por ley y contar con competencias, estructura y composición adecuadas, proporcionales al tamaño de la fiscalía, y con recursos financieros y administrativos suficientes, garantizando la imparcialidad e independencia de los presidentes, así como de los miembros de los Consejos Fiscales, respecto de los poderes ejecutivo y legislativo, y la ausencia de influencia indebida desde la jerarquía del Ministerio Fiscal.

De acuerdo con la Recomendación 10, “los Consejos de Fiscales deben estar dotados por ley de una amplia gama de competencias en materia de carrera y desempeñar un papel en la regulación o el desarrollo de la organización del sistema y las fiscalías, promoviendo al mismo tiempo la independencia fiscal y una administración de justicia eficiente”.

Por último, en este punto, “las decisiones de los Consejos de Fiscales que afecten a la carrera de los fiscales deberán estar motivadas, y aquellas que tengan fuerza vinculante podrán ser objeto de revisión judicial a iniciativa del fiscal correspondiente” (Recomendación 12).

La anterior Opinión tiene su antecedente en la Opinión 13 (2018) del mismo órgano, relativo a la independencia, rendición de cuentas y ética de los fiscales. Su Recomendación 3 es diáfana en todo cuanto venimos apuntando en este informe: “el estatuto, la independencia, la contratación y la carrera de los fiscales, al igual que el de los jueces, deben estar claramente establecidos por ley y regirse por criterios transparentes y objetivos. Los Estados miembros deben garantizar a los fiscales un estatuto que garantice su independencia externa e interna, preferiblemente mediante disposiciones del más alto nivel jurídico, y garantizando su aplicación por un órgano independiente, como un Consejo Fiscal, en particular en lo relativo a nombramientos, carreras y disciplina”.

4.2 Marco jurídico proyectado

Es indiscutible que cualquier propuesta de reforma debería ir encaminada a reforzar al Consejo Fiscal. Se trata de un órgano elegido democráticamente por todos los fiscales en activo al que se incorporan como miembros natos el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y el Fiscal Inspector Jefe. Es un órgano en cuya composición solamente de manera muy residual, referida a los miembros natos, influye la voluntad del Fiscal General del Estado. Lejos de reforzar al Consejo Fiscal el anteproyecto que se informa, reduce sus competencias, devalúa su naturaleza y hace su composición conforme a la voluntad del Fiscal General del Estado.

El nuevo artículo 14 en su primer apartado convierte al Consejo Fiscal en un simple "*órgano de asesoramiento y consulta*" del Fiscal General del Estado. Ya no es un órgano del propio Ministerio Fiscal, aunque así se indique en el artículo 12, sino que forma, en la práctica, parte de la propia Fiscalía General del Estado para asesorar a su titular.

4.2.1 Reducción de competencias

La laminación del Consejo Fiscal como órgano del Ministerio Fiscal es una de las notas fundamentales del texto proyectado, suprimiendo gran parte de los valores democráticos y afectando negativamente a la consideración de los fiscales como profesionales responsables con opinión propia, como se expondrá en los siguientes apartados.

Un ejemplo bueno te desprecio al Consejo Fiscal lo encontramos en el artículo 24.2 proyectado, que suprime la vigente referencia a este relevante órgano democrático en las materias que sean de su competencia.

a) Decisiones en materia de reparto de asuntos

En la actualidad, es posible la avocación de asuntos, trámite que exige la audiencia del Consejo Fiscal, no decisoria, pero dirigida a evitar márgenes de actuación arbitrarios. Se introduce un nuevo artículo 22 bis que, en su apartado 2, permite que "*cualquier órgano o miembro del Ministerio Fiscal podrá hacerse cargo de un procedimiento de investigación y de un procedimiento judicial, desde su inicio o en cualquier momento posterior, mediante designación del Fiscal General del Estado*".

Como hemos señalado con anterioridad, además de la clara contradicción con el vigente art. 26 EOMF, que establece la obligación de oír al Consejo Fiscal en esta materia, el nuevo art. 22 bis.2 solo pretende eludir, una vez más, el control del Consejo Fiscal en detrimento de las garantías de los fiscales y, en última instancia, de los ciudadanos.

b) Decisiones en materia de compatibilidades y prohibiciones

El art. 59 bis proyectado establece que "*las incompatibilidades y prohibiciones previstas en los artículos anteriores serán apreciadas por el Fiscal General del Estado, previo informe de la Inspección Fiscal y oído el Consejo Fiscal*". La misma previsión se encuentra en el artículo 58.1 Consecuentemente, la decisión pasa del Consejo Fiscal al Fiscal General del Estado.

Ya con anterioridad nos hemos referido al importante giro jerárquico que implica este precepto en una materia que afecta de manera directa al estatuto de quienes integran la carrera fiscal.

c) Decisiones en materia disciplinaria

Cualquier reforma del EOMF dirigida a dotar de mayor autonomía al Ministerio Fiscal debe pasar por la reforma del art. 67, suprimiendo la competencia del Ministro de Justicia en materia disciplinaria. Cosa que hace el texto. El problema es que la reforma no se limita a esta cuestión, sino que lo hace reforzando al Fiscal General del Estado, otorgándole mayor poder del que ostenta hasta ahora.

Si hasta este momento las sanciones impuestas por los fiscales jefes eran recurribles ante el Consejo Fiscal, la nueva redacción prevé que el recurso sea ante el Fiscal General. Es decir, un cargo nombrado por el Fiscal General sanciona y éste resuelve. No participa ningún órgano ajeno a la voluntad del superior.

Otro tanto ocurre con la sanción más grave prevista en la ley, la de separación del servicio. El texto vigente prevé una propuesta del Fiscal General con informe favorable del Consejo Fiscal, es decir, ambos deben estar de acuerdo. En su lugar, el prelegislador opta por que sea el Fiscal General del Estado quien impone la sanción, limitándose a oír al Consejo Fiscal.

No nos encontramos solamente ante un desvalor del actual Consejo Fiscal ni ante un reforzamiento ilimitado del FGE, sino que nos encontramos ante la desprotección del fiscal individual que puede verse desamparado en caso de discrepancia con el Fiscal General del Estado. Es éste quien decide su carrera profesional sin contar con ningún órgano colegiado; quien puede darle órdenes, incluso sin posibilidad de discrepar, que no tienen que ser ni motivadas ni por escrito; y quien puede expulsarle de la carrera sin precisar informe favorable de ningún órgano técnico. Más garantías tiene el fiscal individual conservando la relación con el Ministerio de Justicia que con el texto cuya aprobación se pretende.

Mientras que, en este momento, el Consejo Fiscal [art. 14.4.f) EOMF vigente] tiene competencias decisorias en materia disciplinaria, lo que no deja de ser una garantía para los fiscales sometidos a un eventual expediente disciplinario, en el texto del anteproyecto se limita a ser oído. De manera complementaria, el artículo 67 también se ve afectado.

La modificación del régimen disciplinario y de los recursos contra las sanciones que se hayan podido imponer supone no solo limitar las facultades del Consejo Fiscal o debilitar las garantías de los fiscales, sino un reforzamiento del poder del Fiscal General del Estado. Por lo tanto, lejos de construir un órgano de control o supervisión, se suprimen los controles internos propios de toda organización moderna.

d) Informe en materia de ascensos

Corresponde al Consejo Fiscal, en la regulación vigente [art. 14.4.d)] "*elaborar los informes para ascensos de los miembros de la carrera fiscal*". La nueva redacción sustituye la elaboración de informes por un mero asesoramiento.

e) Nombramiento de puestos discrecionales

Esta competencia se redacta, de nuevo, como de simple asesoramiento. El anteproyecto trata así de restar protagonismo al Consejo Fiscal. El Consejo Fiscal

ya no es el órgano al que, con carácter exclusivo y principal, corresponde mostrar la opinión o informar sobre los nombramientos discrecionales, sino que se convierte en uno de los distintos órganos de asesoramiento. En esta materia el Fiscal General del Estado estaría ahora asesorado por la Sección Permanente de Valoración de la Inspección Fiscal (nuevo art. 13.2) y por el Fiscal Superior (nuevo art. 13.1), a quienes se equipara con el máximo órgano de representación democrática de la carrera fiscal. El Consejo Fiscal ya no es el órgano encargado de informar las propuestas de nombramiento, sino uno de los órganos que asesoran al Fiscal General del Estado a la hora de proceder al nombramiento, competencia que se le atribuye en exclusividad, conforme al nuevo art. 13.1 EOMF. El Consejo Fiscal, por tanto, se debilita.

f) Reformas convenientes al servicio y ejercicio a la Función Pública

En el mismo sentido, la actual redacción del EOMF permite al Consejo Fiscal "*instar las reformas convenientes al servicio y al ejercicio de la función fiscal*" [art. 14.4.g)]. Con la nueva redacción propuesta [art. 14.6.a)], el Consejo vería limitadas sus prerrogativas puesto que solamente podría "*proponer*" al Fiscal General del Estado las reformas adecuadas, siendo éste el que decida si finalmente las insta o no ante la autoridad competente.

g) Fijación de criterios en materia de estructura y funcionamiento de los órganos

En estos momentos corresponde al Consejo Fiscal *"Elaborar los criterios generales en orden a asegurar la unidad de actuación del Ministerio Fiscal, en lo referente a la estructuración y funcionamiento de sus órganos*" [art. 14.4.a)], función que desaparece en el nuevo texto. Se trata de una materia absolutamente relevante, puesto que entronca con la naturaleza del Consejo Fiscal como un órgano representativo cuyos miembros no tienen dedicación exclusiva y que, por tanto, se encuentran en contacto permanente con la realidad diaria de los fiscales, pudiendo advertir las deficiencias y proponer las soluciones necesarias para la mejora de la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal.

h) Intervención en la resolución de discrepancias en las Juntas de Fiscalía del Tribunal Supremo

Un buen ejemplo de desprecio al Consejo Fiscal lo encontramos en el artículo 24.2 proyectado, en el que se suprime la actual intervención de este órgano en la resolución de las discrepancias que se puedan producir entre alguno de los Fiscales Jefes de las Secciones de la Fiscalía del Tribunal Supremo y sus integrantes, en aquellas materias que sean de la competencia del Consejo.

4.2.2 Sistema de elección

Por si no resultara suficiente con diluir las competencias del Consejo entre otros órganos o suprimir la práctica totalidad de sus facultades decisorias, el texto del anteproyecto pretende convertirlo todavía más en un órgano que simpatice con la persona del Fiscal General del Estado. En estos momentos, la designación de los vocales electivos se realiza mediante un sistema paritario de listas abiertas en el que cada elector puede votar hasta un máximo de 6 candidatos, de modo que se consiga la participación en el Consejo tanto de las mayorías como de las minorías. El nuevo texto propuesto limita la elección de candidatos al número de 5, de manera que la lista más votada podría obtener tal número de vocales en el Consejo y la lista menos votada podría obtener hasta cuatro. Resulta absurdo tildar de democrático a un proceso electoral en el que el resultado final va a ser naturalmente tendente a obtener prácticamente un empate, cualquiera que sea el apoyo total obtenido del cuerpo electoral.

Conviene no olvidar que el proceso electoral establecido para este órgano se basa en listas abiertas, de manera que todos los electores pueden votar a personas de una o varias candidaturas. Además, el Consejo Fiscal se completa con su presidente, el Fiscal General del Estado, y por dos miembros natos, el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y el Fiscal Jefe de la Inspección Fiscal.

Si analizamos las elecciones celebradas en los últimos años, de implantarse el modelo propuesto la asociación con mayor apoyo entre los electores obtendría en

el mejor de los casos el mismo resultado que en el peor de las ocasiones pasadas, mientras que la candidatura con inferior apoyo electoral obtendría en el peor de los escenarios el mejor de sus resultados históricos.

No solamente atenta contra los principios democráticos el cambio del número de candidatos a votar, sino que, por la puerta de atrás y de un modo encubierto, garantiza que el Fiscal General del Estado será asesorado como él quiere.

Por tanto, el texto que se propone como nueva redacción del Consejo Fiscal no fortalece al mismo, sino que lo debilita, reforzando el ilimitado poder del Fiscal General del Estado. Para ello no duda en suprimir sus competencias decisorias, diluir sus competencias de asesoramiento entre otros órganos y garantizar una composición que le sea simpática a cualquier Fiscal General del Estado, menoscabando en suma las tareas de control interno propias de cualquier organización moderna.

4.2.3 Balance

El anteproyecto desconfía de los valores democráticos del órgano elegido directamente por los fiscales para tomar decisiones que afectan a sus derechos estatutarios básicos, a la mejora del marco organizativo propio del Ministerio Público, y a servir de contrapeso a eventuales ejercicios autoritarios por parte de quien asuma la función de Fiscal General del Estado.

La carrera fiscal viene demandando desde hace años el incremento de competencias del Consejo Fiscal de manera consecuente con la responsabilidad de quienes integran la carrera y de forma coherente con el carácter democrático de este órgano. Frente a esta demanda de incremento de competencias la respuesta es su laminación.

En términos democráticos nos encontramos ante un auténtico retroceso. No solo se eliminan los contrapesos internos que deben servir como *checks and balances*, repetimos, estándar básico en la definición de las instituciones en las democracias modernas, sino que se limita su capacidad decisoria, sus competencias -que ya merecían una actualización en el sentido de incrementarlas y no delimitarlas-, y con ello su capacidad representativa de los fiscales a través del órgano que expresa la forma en que la carrera fiscal se entiende a sí misma.

La representatividad de los fiscales se desconfigura a través de un sistema electoral que solo pretende potenciar a las asociaciones que probablemente tengan una vocación limitada a alcanzar mayores simpatías, en detrimento de la mayoría de quienes integramos la carrera fiscal.

En definitiva, se perjudican la independencia pretendida para la institución y los derechos de los fiscales.

La Junta de Fiscales de Sala

El vigente art. 15 EOMF, respetado en su redacción por el anteproyecto, por ahora atribuye a este órgano la asistencia al Fiscal General del Estado en materia doctrinal y técnica. Aunque no se define como tal, la Junta ejerce de contrapeso jurídico interno para evitar interpretaciones contrarias a la legalidad.

Acaso por precedentes perfectamente publicados por los medios de comunicación, el anteproyecto limita sus competencias. Con anterioridad nos hemos referido a la intervención en materia de abstención del Fiscal General del Estado. También nos hemos referido a las contradicciones e incoherencias establecidas en el art. 25 del propio texto proyectado.

En la actualidad, cuando cualquier fiscal recibe una orden o instrucción particular que considera ilegal o improcedente puede activar el mecanismo previsto en el art. 27 EOMF. A través del nuevo régimen, se impide que ese fiscal pueda ser llamado a la Junta de Fiscales de Sala para ser oído sobre las cuestiones relacionadas con esa instrucción. En suma, se restringe una garantía que el art. 27 EOMF confiere a cada fiscal para oponerse al contenido, alcance y sentido de una instrucción particular, con la consiguiente merma no solo de sus derechos profesionales sino de la garantía de funcionamiento imparcial de la institución.

El movimiento asociativo

6.1 Falta de justificación de la reforma

La Exposición de Motivos del Anteproyecto dedica un único párrafo a justificar la modificación del régimen de las asociaciones profesionales y su financiación, que se fundamenta en la necesidad de garantizar la neutralidad, objetividad y transparencia en la actuación de los fiscales. Indica la Exposición, como novedad, la atribución de la llevanza del registro de asociaciones a la Fiscalía General del Estado y la introducción de un art. 54 bis relativo a la financiación de las asociaciones profesionales en términos similares a lo previsto para la carrera judicial.

La Exposición no profundiza en los motivos que determinan la perentoria necesidad de modificar el sistema de financiación de las asociaciones y opta por suprimir la financiación privada, sin plantear alternativas como pudiera ser la fijación de un sistema de control de dicha financiación que asegure la transparencia y la neutralidad.

Pese a la afirmación de que la nueva regulación se asemeja a la prevista para las asociaciones judiciales, lo cierto es que la regulación de la financiación de las asociaciones fiscales no se asimila a lo previsto para aquéllas, pues las asociaciones judiciales gozan de subvenciones públicas anuales con cargo a los presupuestos del CGPJ, amén de otras subvenciones públicas a las que pueden acceder y de ayudas específicas del CGPJ; régimen que se mantiene inalterado en el Proyecto de Ley de reforma de la LOPJ.

Del Anteproyecto llama poderosamente la atención que, teniendo como supuesta finalidad acomodar la institución a la encomienda de la llevanza de la investigación de los procedimientos penales, dedique escasa atención a materias fundamentales como serían los criterios de adjudicación por el fiscal jefe de asuntos a los fiscales

o regule de forma confusa y contradictoria la discrepancia interna y, sin embargo, dedique dos artículos al régimen de las asociaciones profesionales. De esta manera se deja en evidencia que la esencia de la reforma en esta materia radica en la limitación de la financiación de las mismas y en el control por la Fiscalía General del registro y de los listados de afiliados, anualmente actualizados.

No se justifica el motivo por el que la Fiscalía General del Estado deba conocer el listado de asociados, sobre todo si tenemos en cuenta que, al carecer de singularización presupuestaria, no podrá conceder subvenciones a las asociaciones fiscales en función de su número de afiliados. Bastaría mantener el criterio contenido en el art. 119.5 del vigente Reglamento de la carrera fiscal para lograr interlocución institucional sobre la base de un determinado porcentaje de implantación efectiva en la carrera, calculada atendiendo a la certificación del número de asociados presentada por cada asociación.

Al margen de esta objeción general sobre la falta de motivación de las reformas propuestas, el régimen de las asociaciones de fiscales se ve afectado concretamente en las cuestiones que se expondrán a continuación.

6.2 Prohibición de actividades políticas o sindicales

Se incluye la prohibición de que las asociaciones lleven a cabo actividades políticas o tengan vinculación con partidos políticos o sindicatos. Pese a que no se encuentra tal prohibición expresamente prevista en el actual art. 54 EOMF, sí se recoge en el art. 401 LOPJ, que regula el régimen de asociación profesional de jueces y magistrados. También se mantiene en la redacción prevista en el Proyecto de Ley Orgánica que modifica la LOPJ y el EOMF para la ampliación y fortalecimiento de las carreras judicial y fiscal. En el mismo sentido se pronuncia el Reglamento 1/11 de asociaciones judiciales.

En ningún texto se define qué deba entenderse por actividad política de las asociaciones, por lo que la abstracción del concepto podría dar lugar a interpretaciones extensivas o sesgadas indeseadas.

6.3 El registro de las asociaciones

Como se ha avanzado, el Anteproyecto residencia el registro de asociaciones en la Fiscalía General del Estado, ante la que las asociaciones deberán inscribirse presentando una relación de afiliados para quedar válidamente constituidas. El actual EOMF regula la constitución de las asociaciones ante el Ministerio de Justicia imponiendo la presentación de la relación de asociados.

Se dirá que esta modificación no es sino fruto del ambicioso proyecto de profundización en la autonomía de la Fiscalía General respecto del Ministerio de Justicia. Sin embargo, este es un pírrico avance. Resulta llamativo el interés en entregar el registro de asociaciones a la Fiscalía General cuando el Anteproyecto no realiza esfuerzo alguno en la consecución de mecanismos para lograr una verdadera superación de la tutela ministerial.

6.4 La financiación de las asociaciones

Suprimida la financiación privada, y al margen de las cuotas y aportaciones procedentes de los asociados, los productos de las actividades propias, los rendimientos procedentes de su propio patrimonio o los créditos que se concierten con entidades financieras al objeto de desarrollar sus fines asociativos, la reforma establece el listado de subvenciones públicas a que podrán acceder las asociaciones siempre que ostenten un grado de implantación superior al 5% de los miembros en activo.

En relación con el Ministerio de Justicia, el Anteproyecto se limita a permitir a las asociaciones recabar del mismo ayudas específicas para facilitar las tareas asociativas, siempre que no superen el 25% del total de las subvenciones. Esta

redacción no resulta incompatible con la previsión contenida en el art. 119.8 del Reglamento, que dispone la posibilidad de que el Ministerio conceda subvenciones a las asociaciones por gastos de organización y funcionamiento y por actividades de interés para la Justicia y la vida asociativa. No obstante, el Reglamento utiliza para ello como parámetro de adjudicación el del apartado 5 del mismo precepto, es decir, la implantación efectiva de la asociación igual o superior al 2% de los integrantes de la carrera en servicio activo, y para el cálculo se tomará en cuenta el certificado del número de asociados que presente cada asociación profesional a la Inspección Fiscal, actualizado al inicio del Año judicial.

6.5 Diferencias con las asociaciones judiciales

En la regulación estatutaria actual y en la que ahora se somete a valoración sólo se establece que podrán formar parte de las asociaciones quienes ostenten la condición de fiscales. Sin embargo, tanto la regulación de las asociaciones judiciales como el art. 119.3 del Reglamento de la carrera fiscal, se refieren a la situación en activo del juez o fiscal. En todo caso, las normas reguladoras de las asociaciones judiciales son de aplicación subsidiaria.

La deficiente técnica legislativa queda de nuevo patente si tenemos en cuenta que no se utilizan los mismos términos dentro de un mismo precepto. Así, por ejemplo, para formar parte de una asociación se requiere ostentar la condición de fiscal y para la determinación del porcentaje de implantación asociativa se especifica que el cálculo se hará sobre los miembros en activo, sin que se entienda el motivo de dicha distinción.

Otras cuestiones

Dejamos para el final un somero análisis de algunas cuestiones llamativas. Insistimos en que son muchas las materias a analizar en un anteproyecto cuya calidad técnica es claramente mejorable y que regula en una norma orgánica aspectos procesales, incluida la relación con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, que deberían tener su acomodo en la legislación de enjuiciamiento criminal.

7.1 El control de la actuación de la Fiscalía Europea

Aunque no es una función que se reserva para el Fiscal General del Estado, el art. 4.2 del Anteproyecto incorpora una previsión para el Ministerio Fiscal novedosa: "*Asimismo, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo tres, podrá interesar la notificación de cualquier resolución de los órganos judiciales en aquellos procedimientos en los que intervenga la Fiscalía Europea*". Ni se define el órgano que puede solicitar esta notificación, ni cuál es el fundamento de una intervención en procedimientos que no le corresponden.

La disposición puede producir un problema competencial de gran relevancia, con implicaciones en el Derecho de la Unión Europea. Las relaciones entre la Fiscalía Europea y las Fiscalías estatales, así como la resolución de sus discrepancias, vienen definidas en la norma europea.

Por otro lado, los nuevos arts. 21 bis y 21 ter contienen disposiciones ya reguladas en la Ley Orgánica 9/2021. Estas regulaciones dobles son susceptibles de generar problemas de concordancia en caso de modificaciones parciales o singulares de una u otra norma. Nuevamente, la técnica legislativa empleada no es la adecuada.

7.2 Ascenso y mantenimiento en la primera categoría

Queremos llamar la atención con este título en un aspecto que denota cierta frivolidad en la configuración de las categorías de fiscales en el texto prelegislativo. En realidad, parece denotar la justificación a *posteriori* de conductas de dudosa legalidad planteadas con anterioridad en el tiempo, semejantes a otras que encontramos en el texto sometido a consulta pública, así como facilitar posibles trayectorias profesionales en el futuro.

Por un lado, y en contraste con la voluntad de garantizar la independencia organizativa del Ministerio Fiscal, el texto asegura el ascenso a la categoría de Fiscal de Sala a quien asuma la función de Fiscal General del Estado cuando es fiscal de carrera y tiene la antigüedad mínima exigida. Con otras palabras, frente a la pretensión formal de delegar en la Fiscalía General del Estado los ascensos en la primera categoría, para este concreto supuesto el "premio" lo otorga el Gobierno de la Nación a través del nombramiento.

Por otro lado, quienes integran la primera categoría pueden ser designados Fiscales Superiores de una Comunidad Autónoma. Esta pretensión es inadmisible y, sin duda, o no está pensada o lo está en demasía. Los Fiscales de Sala desarrollan sus funciones en la Fiscalía General o ante el Tribunal Supremo, o bien dirigen fiscalías que el Estatuto reserva para quienes son ascendidos.

Sin embargo, el texto establece un extraño "premio". No tenemos duda de que si un fiscal quiere desarrollar sus funciones fuera de la capital debería poder renunciar a la categoría y solicitar plaza en cualquier concurso ordinario o discrecional. En este caso, se permite la designación como fiscal superior en detrimento de fiscales pertenecientes a la segunda categoría que pueden postularse para ser designados para aquellos puestos. Además, no puede olvidarse que, al pertenecer a la primera categoría, integra la Junta de Fiscales de Sala y deben ser convocados para cada reunión. Pero, en este caso, también serán convocados a la Junta de Fiscales Superiores establecida en el art. 16 EOMF. No

parece razonable esta doble integración en dos órganos tan relevantes y, al mismo tiempo, tan dispares en la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal.

Con otras palabras, debe regularse la renuncia a la primera categoría para facilitar el concurso a plazas ordinarias o discrecionales sin producir merma en los derechos del resto de los integrantes de la carrera fiscal.

7.3 La figura del Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria

También queremos poner de manifiesto que el anteproyecto modifica el art. 12 EOMF para mencionar al Fiscal Promotor de la Acción Disciplinaria. Se trata de una regulación muy limitada de una materia sensible, sin duda necesitada de una mayor reflexión y desarrollo en el orden legislativo. De hecho, esta figura cuenta con mayor desarrollo en el reglamento de 2022 (arts. 180 a 182) que en el EOMF.

7.4 Las causas de abstención y/o recusación

Partiendo de la base de que las causas de abstención y/o recusación deben guardar la debida correspondencia con las previstas para la carrera judicial (como señala el vigente art. 28 EOMF), debemos mostrar nuestro desacuerdo con las siguientes causas recogidas en el nuevo art. 28 EOMF propuesto. Así:

-Causa 4º: "*Estar o haber sido denunciado o acusado por el denunciante, la víctima o por alguna de las partes como responsable de algún delito o infracción administrativa o disciplinaria, siempre que la denuncia o acusación hubieran dado lugar a la incoación del oportuno procedimiento y este no hubiera terminado por sentencia absolutoria, auto de sobreseimiento o resolución de archivo*". Para los jueces no se prevé la infracción administrativa ni la mera denuncia de una infracción disciplinaria (ver, en tal sentido, el art. 219- 4º y 5º LOPJ).

-Causa 8º: "*Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con el denunciante, la víctima o cualquiera de las partes.*

A tal efecto, se entenderá que tienen amistad o enemistad íntima quienes públicamente hubieran manifestado su simpatía o afinidad o su rechazo hacia una persona, el colectivo al que pertenece o la entidad en la que se halla integrado, o se hayan pronunciado en favor o en contra de las actuaciones desarrolladas por dicha persona, colectivo o entidad". El art. 219-9º LOPJ no recoge para los jueces definición alguna de lo que deba entenderse por amistad o enemistad (al margen de su desafortunada redacción).

-Causa 10º: "*Ser una de las partes superior jerárquico o subordinado del Fiscal*". Para los jueces se recoge también el supuesto de "haber sido" subordinado (según el art. 219-12 LOPJ).

-Causa 13º: "*Haber sido nombrado para cargo político o de confianza en virtud de Real Decreto, Decreto autonómico o acuerdo de Pleno de entidad local, con rango superior a director general, o elegido para cargo público representativo en el Parlamento Europeo, Congreso de los Diputados, Senado, Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas o Juntas Generales de los Territorios Históricos, o titular de la Presidencia de una Corporación local, cuando se trate de asuntos en los que sean parte partidos o agrupaciones políticas, o aquellos de sus integrantes que ostenten o hayan ostentado cargo público*". Se trata de una causa que no tiene correspondencia con las causas de abstención y/o recusación previstas para los jueces o magistrados en los apartados 13º a 16º del art. 219 LOPJ.

Conclusiones

1. Valoración general de la reforma

La valoración general de la reforma es claramente negativa. Este anteproyecto no contribuye a la mejora de la autonomía orgánica y funcional del Ministerio Fiscal. Más bien, todo lo contrario. Supone, a nuestro juicio, una verdadera involución institucional.

2. Los derechos y garantías de los fiscales se ven seriamente comprometidos.

2.1 Los derechos y las garantías de los fiscales se ven mermadas y, con ello, la apariencia de imparcialidad en el ejercicio de sus funciones, como derecho de la ciudadanía.

2.2 Los criterios para la distribución de los asuntos entre los fiscales se mantienen en la más absoluta opacidad, lo que aumenta el riesgo de control político de la institución, y la correlativa merma de los principios de interdicción de la arbitrariedad y de la seguridad jurídica reconocidos en el art. 9.3 CE.

2.3 El principio de dependencia jerárquica debe estar, en todo caso, al servicio de la legalidad y la imparcialidad, para lo que se hace necesario promover la motivación y transparencia. Sin embargo, el texto propuesto mantiene que las órdenes concretas puedan seguir dictándose verbalmente y sin argumentación alguna. El sistema de resolución de las discrepancias sigue estando en manos de la jerarquía, y con una desordenada y extravagante intervención de la Junta de Fiscales de Sala. En determinados supuestos, ni siquiera se permite que un fiscal discrepe de la orden recibida, ni que pueda pedir ser relevado del asunto en caso de disconformidad. En definitiva, el ciudadano no tiene la garantía de que el fiscal

que interviene en un asunto lo hace bajo la convicción de que eso es lo procede conforme a Derecho. En un escenario de atribución al Ministerio Fiscal de la dirección de la investigación penal, este sistema es, sencillamente, insostenible.

2.4 El régimen de abstenciones y recusaciones no se corresponde fielmente con el previsto para los miembros de la carrera judicial.

3. El reforzamiento falaz de la figura del Fiscal General del Estado

3.1 La nueva regulación de la figura del Fiscal General del Estado se produce en un contexto de extraordinaria polarización política y social, y en el marco de una estrategia de deslegitimación del Poder Judicial y del Ministerio Fiscal. A ello no ha sido ajena la propia trayectoria de los últimos Fiscales Generales del Estado, con la anulación de algunos de los nombramientos propuestos y con la insólita situación de un Fiscal General del estado investigado por el Tribunal Supremo por la presunta comisión de un delito de revelación de secretos.

3.2 El régimen jurídico del Fiscal General del Estado no se corresponde con los estándares exigidos por el Consejo de Europa ni por la Unión Europea. En particular, en cuanto a su nombramiento (criterios, procedimiento y duración del mandato) y contrapesos internos en el desarrollo de su función.

3.3 El texto proyectado no avanza en la autonomía institucional del Ministerio Fiscal. Nada se dice sobre la capacidad de gestión presupuestaria o la potestad reglamentaria. La formación de los fiscales y sus situaciones administrativas quedan en manos del Ministerio de Justicia.

3.4 El mandato temporal de cinco años para el Fiscal General del Estado, sin contrapeso alguno, además de no corresponderse con los estándares europeos, engendra una figura cuasi soberana, impropia de una moderna cultura de

regeneración democrática, además de prestarse a burdos fraudes institucionales como los expuestos en el cuerpo de este informe.

3.5 El anteproyecto no recoge como causa de cese la imputación o la apertura de juicio oral contra el propio Fiscal General del Estado, poniendo fin así a la actual situación de deterioro institucional causado por la concurrencia de un evidente conflicto de interés en quien sigue dirigiendo la institución que, al mismo tiempo, y en su caso, puede dirigir la acusación en su contra. La introducción del informe del CGPJ para la apreciación de una de las causas de cese no es más que un mero formalismo sin relevancia práctica alguna.

3.6 La indefinición de las relaciones entre el Fiscal General del Estado y el Gobierno y las Cortes Generales no contribuye a transmitir una imagen de apariencia de imparcialidad.

3.7 La potenciación de las funciones del Fiscal General del Estado se hace a costa de la intervención de los órganos colegiados del Ministerio Fiscal (singularmente, del Consejo Fiscal), contribuyendo a potenciar una estructura piramidal de la institución en materias tan sensibles como la designación de fiscales para asuntos concretos, la resolución de las discrepancias frente a las órdenes ilegales o improcedentes, la abstención y/o recusación, los nombramientos discrecionales, el régimen disciplinario, o la concurrencia de causas de incompatibilidad y prohibición.

4. La devaluación del Consejo Fiscal

4.1 La reforma supone un evidente retroceso en la configuración y competencias del máximo órgano representativo de la carrera fiscal, con el consiguiente refuerzo de la jerarquía del Fiscal General del Estado y la merma de los controles internos propios de cualquier organización moderna.

4.2 El nuevo diseño suprime o limita severamente las funciones hasta ahora ejercidas por el Consejo Fiscal en materias tan relevantes como la distribución de los asuntos entre los fiscales, los nombramientos discrecionales, la apreciación de causas de incompatibilidad o prohibición, régimen disciplinario, la resolución de discrepancias en el ámbito de la Fiscalía del Tribunal Supremo y, en general, en la elaboración de propuestas para la mejora de la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal.

4.3 La reforma pretende una indisimulada alteración de la composición de este órgano, mediante una reforma del sistema electoral tendente a restringir la verdadera representatividad de la carrera fiscal en favor de opciones claramente minoritarias, y limitando las alternativas a las que puede votar libremente cada miembro de la institución.

5. La sombra de sospecha sobre el movimiento asociativo

5.1 El anteproyecto no justifica debidamente las reformas propuestas en el régimen de las asociaciones de fiscales.

5.2 La reforma proyecta una imagen de desconfianza sobre las asociaciones de fiscales, al restringir severamente las posibilidades de obtención de recursos para sus actividades y prohibir unas actividades “políticas” cuya indeterminación puede generar interpretaciones extensivas o sesgadas indeseada.