

Apuntes sobre la posición constitucional del Ministerio Fiscal en España

Ignacio Flores Prada

Profesor de Derecho Procesal

Universidad Pablo de Olavide de Sevilla

SUMARIO: Planteamiento. 1. La crisis del Ministerio Fiscal en las transformaciones del Estado de Derecho. A) Presupuesto. B) Ministerio Fiscal y sistema político. a) Hasta el Antiguo Régimen. b) El Ministerio Fiscal en el Estado de Derecho. C) Las claves del nuevo sistema político. a) La dirección política de la Constitución. b) El Estado complejo. c) La pérdida de neutralidad de la Ley. d) La aparición de márgenes de discrecionalidad política en el ejercicio de la acción penal. 2. El Ministerio Fiscal Español en la Constitución de 1978. A) El planteamiento constitucional. B) Los nuevos términos del debate. 3. Ministerio Fiscal y autonomía funcional.

PLANTEAMIENTO

Uno de los problemas que tiene planteado el moderno sistema político consiste en la necesidad de sustituir el Ministerio Fiscal napoleónico, dependiente del Poder Ejecutivo, por un nuevo modelo que en su funcionamiento y posición jurídico-política responda adecuadamente a los parámetros constitucionales del nuevo Estado social^[1]. Y se trata sin duda de un problema complejo como lo demuestra el hecho de que, prácticamente desde mitad del siglo XX, es un problema sin solución, o al menos sin una solución mínimamente satisfactoria, lo que viene generando importantes tensiones que

[1] Entre la moderna doctrina es lugar común advertir la crisis que afecta al Ministerio Fiscal español tras la entrada en vigor de la Constitución de 1978; vid., sobre esta idea, CONDE-PUMPIDO FERREIRO, *El Ministerio Fiscal*, Pamplona, 1999; FLORES PRADA, *El Ministerio Fiscal en España*, Valencia, 1999; MARTÍNEZ DALMAU, *Aspectos constitucionales del Ministerio Fiscal*, Valencia, 1999; Díez-PICAZO, L.M., *El poder de acusar*, Barcelona, 2000.

[2] En la doctrina continental vid., entre otros, RASSAT, *Le Ministère public entre son passé et son avenir*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence R. Pichon et R. Durand-Auzias, París, 1967; AA.VV. *Pubblico Ministero e accusa penale. Problemi e prospettive di riforma*, AA. VV., Giustizia penale oggi/4, Zanichelli, Bologna, 1979; GUARNIERI, *Pubblico Ministero e Sistema Politico*, Padova, 1984; ROXIN, *Derecho procesal penal*, Buenos Aires, 2000, págs. 53 y ss. Un estudio comparado entre la Europa continental y los países latinoamericanos puede verse en DIAS/GHIRILLINGHELLI DE AZEVEDO (coords.), *O papel do Ministério Público. Estudo comparado dos países latino-americanos*, Almeida, Coimbra, 2008.

[3] Sobre el momento de crisis y transformación que vive el sistema judicial en su conjunto vid. GUARNIERI/PEDERZOLI, *La democrazia giudiziaria*, Il Mulino, Bologna, 1997, y su versión en español *Los jueces y la política*, Taurus, Madrid, 1999.

[4] Vid. *Libro blanco de la Justicia*, CGPJ, Madrid, 1997. Vid. también TOHARIA, *Opinión pública y justicia. La imagen de la justicia en la sociedad española*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2001; TOHARIA/GARCÍA DE LA CRUZ HERRERO, *La justicia ante el espejo: 25 años de estudios de opinión del CGPJ*, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2005.

[5] Sobre esta idea vid., entre otros, GUARNIERI, *Magistratura e politica in Italia. Pesì senza contrapesi*, Il Mulino, Bologna, 1992; del mismo autor *L'indipendenza della magistratura*, Cedam, Padova, 1981; GUARNIERI y PEDERZOLI, *La democrazia giudiziaria*, Bologna, 1997; también de ambos

han traspasado el terreno jurídico-doctrinal para entrar de lleno en el ámbito de las cuestiones que en los últimos tiempos ocupan cotidianamente la atención de la opinión pública y de los medios de comunicación.

Este planteamiento inicial, en el que creo que podemos convenir, nos sitúa ante un escenario de crisis, que no sólo afecta al Ministerio Fiscal español, sino que se inscribe en un proceso de reforma del Ministerio Público continental^[2], y más ampliamente del conjunto del sistema judicial^[3]. Y merece la pena describirlo, si quiera sea someramente, porque creo que contribuye a establecer el contexto en el que deben inscribirse las reflexiones que propongo en esta trabajo.

Como primera consideración, me parece importante señalar que la crisis que vive hoy la Administración de Justicia y la indefinición que padece el Ministerio Fiscal, constituyen el reflejo de una cierta impermeabilidad del conjunto del sistema judicial ante los cambios políticos producidos en el curso de las transformaciones del Estado de Derecho. Las recientes encuestas de opinión indican una progresiva pérdida de confianza en el sistema judicial, que en pocos años ha situado a la Administración de Justicia entre las instituciones peor valoradas por los ciudadanos^[4]. No hay duda de que la Administración de Justicia constituye una de las asignaturas pendientes del nuevo sistema político, como tampoco cabe dudar que, junto a una crisis técnica o de medios, existe una crisis más honda, de carácter ideológico, que gira fundamentalmente en torno a la expansión de un aparato judicial política e institucionalmente independiente y dotado de cada vez mayores márgenes de discrecionalidad en su actuación jurisdiccional y gubernativa^[5].