

PARLAMENTO Y MINISTERIO FISCAL:
INTERÉS PÚBLICO Y RELACIONES TERRITORIALES (*)

ESTEBAN GRECIET GARCÍA (**)

SUMARIO: 1. APUNTES BÁSICOS. MINISTERIO FISCAL Y PRINCIPIOS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO.— 2. LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO ANTE LAS CORTES GENERALES.— 3. FISCALÍAS SUPERIORES Y ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.— 4. CONCLUSIONES.

(*) Agradezco muy especialmente a mis colegas de los distintos Parlamentos autonómicos la información que me han ido suministrando sobre el estado de la cuestión aquí tratada —en especial, en el apartado tercero de este estudio— en las instituciones a las que sirven.

(**) Letrado de la Asamblea de Madrid.

1. APUNTES BÁSICOS. MINISTERIO FISCAL Y PRINCIPIOS DEL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Con independencia de las vicisitudes por las que ha atravesado históricamente la configuración orgánica y funcional del Ministerio Fiscal, desde un concepto relativamente intemporal puede resumirse su «razón de ser» en «vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales sobre administración de justicia, proteger jurídicamente a los indefensos y desvalidos y ejercitar la acción penal, con aquellas otras atribuciones secundarias que sirvan para el mejor cumplimiento de las primeras» (1). Ello dentro de una concepción que, al decir del propio autor, era en su tiempo parcialmente coincidente (2) con la contenida en el artículo 104 de la Constitución de la II República Española de 9 de diciembre de 1931 (3), tras una evolución históri-

(1) ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, «Lo que debe ser el Ministerio Público», en *Estudios de Derecho Procesal*, Centro Editorial Góngora, Madrid, 1934, pp. 6-7.

(2) *Ibidem*, p. 21. Postula nuestro autor una idea híbrida de esta institución que prelude algunas de las más recientes polémicas sobre su naturaleza: «Así las cosas, creemos que, tomado en bloque, el ministerio público aparece como un cuerpo de funcionarios que en *sentido orgánico* se aproxima a la judicatura, mientras que en *sentido funcional* se comporta como las partes, por lo menos en el desempeño de varios de los actos más significativos que le incumbe llevar a cabo, es decir, respecto de todos aquellos en que se conduce como órgano *requirente* y no *jurisdicente*» («El antagonismo juzgador-partes: situaciones intermedias y dudosas», en *Estudios de Teoría General e Historia del Proceso (1945-1972)*, tomo I: núms. 1-11, 1.ª ed., 1.ª reimpr., Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1992, pp. 304-305).

(3) «*El Ministerio Fiscal velará por el exacto cumplimiento de las leyes y por el interés social. Constituirá un solo Cuerpo y tendrá las mismas garantías de independencia que la Administración de justicia.*».

ca que presenta elementos homogéneos y permanentes en el tiempo junto con otros ciertamente disímiles (4).

Partiendo de este antecedente directo, hoy cabe considerar, sin ningún género de dudas, que, por contraposición a la magistral definición que de los órganos constitucionales nos da GARCÍA-PELAYO (5), estamos en presencia de un órgano de relevancia constitucional, por razón de su recepción al máximo nivel normativo en el artículo 124 de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978. Y ello porque «frente al silencio sobre la institución que se da en las Constituciones clásicas, irrumpe el Ministerio Público en las modernas —Italia, Portugal, Brasil, Repúblicas socialistas del Este y modernas Constituciones hispanoamericanas— como un órgano más de la estructura del Estado, cuyo tratamiento va a ser significativo en orden al grado de seguridad jurídica y de libertad reconocida a los ciudadanos» (6).

Según los dos primeros apartados de ese precepto de nuestra Norma Fundamental,

«1. El Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos, tiene por misión promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, de oficio o a petición de los interesados, así como velar por la independencia de los Tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.»

2. El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de órganos propios conforme a los principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad.»

(4) Para un resumen crítico de esa evolución hasta fechas próximas a la aprobación del vigente texto constitucional, *vid.* PRIETO-CASTRO Y FERRÁNDIZ, «El Ministerio Fiscal en Europa», en *Temas de Derecho actual y su práctica*, Universidad de Salamanca-Publicaciones del Departamento de Derecho Procesal, Salamanca, 1979, pp. 358-364. Remontándose más atrás en el tiempo, *vid.* CONDE-PUMPIDO FERREIRO, *El Ministerio Fiscal*, Aranzadi, Pamplona, 1999, pp. 29-36, con esta división en épocas: primitiva o de defensa del Fisco; intermedia o de asunción del ejercicio de la acción pública; moderna o de constitución del Ministerio Fiscal; y constitucional.

(5) «El “status” del Tribunal Constitucional», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 1, enero-abril-1981, pp. 11-34.

(6) CONDE-PUMPIDO FERREIRO, *El Ministerio Fiscal*, *op. cit.*, p. 15.

Esa concepción viene ratificada por su regulación, reservada a la ley (art. 124.3 de la C.E.), y en concreto por el artículo 2.1 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (en lo sucesivo, E.O.M.F.), aprobado por Ley 50/1981, de 30 de diciembre (7): «*El Ministerio Fiscal es un órgano de relevancia constitucional con personalidad jurídica propia, integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial...*», reproduciéndose a continuación el tenor del artículo 124.2 de la C.E.

En su vertiente material, su misión puede vincularse muy estrechamente, sin ninguna duda, al carácter democrático que es propio de las Cámaras parlamentarias (arts. 1.2 y 66.1 de la C.E. y concordantes de los Estatutos de Autonomía), así como al designio legitimador del conjunto del sistema democrático, que éstas ostentan: «El orden constitucional exige la máxima colaboración del Ministerio Fiscal con las Cortes Generales, en cuanto representan al pueblo español y ejercen la potestad legislativa [...]. Un claro ejemplo de esa relación se produce cuando el resultado de una Comisión de Investigación se comunica al Ministerio Fiscal para que ejercite, si procede, las acciones oportunas» (8), conforme dispone el artículo 76.1 de la C.E.

Las funciones del Ministerio Público se resumen, pues, en velar por el interés público y por los derechos de los ciudadanos representados en tales Cámaras, además de por principios constitucionales como el de legalidad (arts. 9.1 y 3, 103.1 y 106.1 de la C.E.), ligado igualmente al Parlamento en cuanto origen principal de las normas aprobadas con rango de ley (9), y, como correlato del anterior, el

(7) Esta norma ha sido objeto de diversas modificaciones, las últimas de las cuales —y más relevantes— se han operado mediante las Leyes 14/2003, de 26 de mayo; 24/2007, de 9 de octubre, de la que nos ocuparemos en el apartado tercero, 6 13/2009, de 3 de noviembre, de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial; así como por las Leyes Orgánicas 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, y 2/2004, de la misma fecha, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (L.O.P.J.).

(8) GRANADOS PÉREZ, *El Ministerio Fiscal y sus relaciones con los demás poderes del Estado*, Junta General del Principado de Asturias, Oviedo, 1996, pp. 19-20.

(9) Subraya su papel de *custos legis* ante los Tribunales CONDE-PUMPIDO FERREIRO, «Las relaciones de las Cortes Generales con el Ministerio Fiscal», en VV.AA., *Segundas Jornadas de Derecho Parlamentario*, celebradas en Madrid los días 27, 28 y 29 de marzo de 1985, Congreso de los Diputados, Madrid, 1986, pp. 111-114 y 127. En similar sentido y

de independencia de los Jueces y Tribunales, sometidos únicamente al imperio de la ley [arts. 117.1 de la C.E., 3.2(10) del E.O.M.F. y 14.2(11) de la L.O.P.J.], lo que, en suma, pone a la institución al servicio de los principios y valores superiores del Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 de la C.E.).

De entre todos ellos, el de legalidad aparece como cardinal y axial en la orientación y dirección de aquella misión y de estas funciones. Así, según el artículo 6, p.1.º del E.O.M.F., «*Por el principio de legalidad el Ministerio Fiscal actuará con sujeción a la Constitución, a las leyes y demás normas que integran el ordenamiento jurídico vigente, dictaminando, informando y ejercitando, en su caso, las acciones procedentes u oponiéndose a las indebidamente actuadas en la medida y forma en que las leyes lo establezcan*». Con todo, ya nuestra doctrina clásica negaba que tal principio comportase la obediencia ciega a la ley y al Derecho, postulando una «libertad de acción» dentro de sus facultades y fines propios, en la que el Ministerio Público había de ser «intérprete que procure concordar el precepto articulado con el supremo ideal de justicia y “con el interés público en la actuación de la ley”, entre otras razones, porque la ley, obra de la abstracción, jamás puede percibir, aun siendo agotadoramente casuística, las diferencias de matiz que tanto separan a veces casos superficialmente semejantes» (12). Ello conlleva, a la postre, que este Ministerio deba ser capaz de ejercer y llevar a la práctica una libertad de interpretación de la norma jurídica susceptible de ser

en relación con sus funciones constitucionales, *vid.* GRANADOS CALERO, *El Ministerio Fiscal (del presente al futuro)*, Tecnos, Madrid, 1989, pp. 148-149 y 299-307; y SERRANO ALBERCA y ARNALDO ALCUBILLA, «Artículo 124, apartado 1», en GARRIDO FALLA y VV.AA., *Comentarios a la Constitución*, 3.ª ed. ampliada, Civitas, Madrid, 2001, pp. 2.082-2.084.

(10) Según el cual, para el cumplimiento de las misiones que le están constitucionalmente asignadas y que reproduce el artículo 1 del E.O.M.F., corresponde al Ministerio Fiscal «*ejercer cuantas funciones le atribuya la ley en defensa de la independencia de los jueces y tribunales*», además de «*velar por el cumplimiento de las resoluciones judiciales que afecten al interés público y social*» (art. 3.9 del mismo E.O.M.F.), todo ello en relación, a su vez, con la defensa de los derechos de los ciudadanos que ejercitan sus pretensiones ante los Juzgados y Tribunales de cualquiera de los órdenes jurisdiccionales.

(11) «*El Ministerio Fiscal, por sí o a petición de aquéllos [los Jueces y Magistrados], promoverá las acciones pertinentes en defensa de la independencia judicial*».

(12) ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO, *op. cit.*, p. 12, con cita de CHIOVENDA, *Principios de Derecho procesal civil*, trad. española, vol. I, Madrid, 1922, p. 537.

invocada en el proceso, que resulte conforme a los criterios hermenéuticos comúnmente admitidos y que prefigure la labor de aplicación que cumple realizar al Juez en la resolución de la controversia que ante él se lleva.

A esta forma de perfilar la sujeción a la legalidad sigue necesariamente, tanto en el plano objetivo como en el subjetivo, lo dispuesto en el artículo 7 del mismo E.O.M.F.: *«Por el principio de imparcialidad el Ministerio Fiscal actuará con plena objetividad e independencia en defensa de los intereses que le estén encomendados»*, lo que le confiere una peculiar posición como parte procesal «imparcial» que encuentra, a su vez, una proyección directa en el estatuto jurídico de los miembros de la propia Carrera Fiscal. De manera destacada, en la prohibición, de raíz constitucional, de desempeño de otros cargos públicos y de su pertenencia a partidos políticos o sindicatos, mientras se hallen en activo [arts. 127.1 de la C.E. y 31.Cuatro(13), 57(14) y 59 del E.O.M.F.], y siendo precisamente los partidos, a través de los Grupos Parlamentarios con los que están vinculados, los sujetos protagonistas, aunque *parciales*, de la vida de las Cámaras.

De entre los preceptos recién citados, el último de ellos nos da una visión nítida de cómo la imparcialidad exige del Ministerio Fiscal el apartamiento de la contienda política y sindical, necesario para el servicio a cuanto le encomiendan la Constitución y las leyes: *«No podrán los miembros del Ministerio Fiscal pertenecer a partidos políticos o sindicatos o tener empleo al servicio de los mismos, dirigir a los poderes y funcionarios públicos o a corporaciones oficiales, felicitaciones o censuras por sus actos, ni concurrir con carácter o atributos oficiales a cualesquiera actos o reuniones públicas en que ello no proceda en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, tampoco podrán tomar parte en las elecciones legislativas, autonómicas o locales más que para emitir su voto personal»*.

(13) *«Serán aplicables al Fiscal General del Estado las incompatibilidades establecidas para los restantes miembros del Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las facultades o funciones que le encomienden otras disposiciones del mismo rango»*.

(14) El cual enumera las causas de incompatibilidad *absoluta* de los miembros del Ministerio Fiscal y sus reglas, frente a las *relativas* del artículo 58, que entran ya en el campo de las prohibiciones.

Otras normas que hacen explícito ese mismo principio pueden rastrearse a la hora de determinar la configuración de las obligaciones de los Fiscales. Según el artículo 48 del E.O.M.F., «*Los miembros del Ministerio Fiscal tendrán el primordial deber de desempeñar fielmente el cargo que sirvan, con prontitud y eficacia en cumplimiento de las funciones del mismo, conforme a los principios de unidad y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad*»; en su vertiente negativa, la garantía de ese correcto y eficaz ejercicio de sus funciones, a la vez que de las necesarias objetividad e independencia dentro del principio estatutario de jerarquía, radica en la previsión del artículo 55, p.2.º: «*Tampoco podrá recibir ningún miembro del Ministerio Fiscal órdenes o indicaciones relativas al modo de cumplir sus funciones más que de sus superiores jerárquicos*» (15).

Al margen de ello, no resulta difícil observar el paralelismo que se da entre estos principios y los rectores de la actuación de los Jueces y Magistrados que conforman los órganos jurisdiccionales y que hemos citado al ser objeto preferente de la acción vigilante del Ministerio Público: por un lado, entre el principio de legalidad y el sometimiento único al imperio de la ley y, por otro, entre el de imparcialidad y la independencia judicial (art. 117.1 de la C.E.), bien que podamos establecer una distinción neta entre las misiones del Poder Judicial —juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, con carácter exclusivo y aun excluyente (art. 117.3 y 4)— y del Ministerio Fiscal (art. 124.1), lo que alcanza pleno despliegue en la legislación, tanto orgánica como procesal y sustantiva, que desarrolla las funciones de aquél y de éste.

De igual modo, aquí hemos de dejar apuntada la similitud, al tiempo que la comparación, entre la *defensa activa* que de la lega-

(15) Los últimos Capítulos del Título III del E.O.M.F. vendrían a perseguir la plena efectividad de los principios así enunciados: además del deber de secreto que los Fiscales han de guardar respecto de los asuntos reservados de que conozcan por razón de su cargo (art. 50), los mismos comprenden el ya citado régimen de incompatibilidades y prohibiciones (arts. 57 a 59) y el de responsabilidad, con particular detenimiento en la disciplinaria (arts. 60 a 70).

lidad hace la institución aquí tratada (16) y la *vinculación negativa* y *positiva* de los poderes públicos (art. 9.1 y 3) (17) y, en particular, de las Administraciones (art. 103.1) no sólo a la Ley, sino también al Derecho (18); como también entre el «interés público» que informa esa actuación defensora del Ministerio Fiscal y los «intereses generales» a los que, situados como parámetro del control parlamentario de la actuación administrativa, sirven esas mismas Administraciones; sin olvidar que la imparcialidad es un predicado necesario del estatuto de la función pública y del ejercicio de sus competencias, debiendo ser objeto de garantía por ley *ex* artículo 103.3 de la C.E.

No obstante todo lo anterior y a pesar de la existencia de ese nexo del Ministerio Público con la ley y su aplicación judicial, no debe perderse de vista la inserción del mismo en la órbita institucional del Poder Ejecutivo, cuestión ésta que ha sido siempre objeto de una fuerte controversia, dada la neta imbricación de la institución aquí examinada no en el Poder Judicial, sino más bien en la Administración de Justicia, en sentido lato; todo ello teniendo presente la ubicación del artículo 124 de la C.E. en el Título VI de ésta, «Del Poder Judicial». En conexión con esas consideraciones doctrinales (19), CONDE-

(16) «Tiene así el principio una doble vertiente: como pauta o sujeción del obrar del Fiscal o como destino o finalidad de su actuación. La ley es guía y meta de la tarea del Fiscal [...]. La legalidad tiene, pues, para el Ministerio Fiscal, un valor funcional distinto al que tiene para los demás órganos del Estado» (CONDE-PUMPIDO FERREIRO, *El Ministerio Fiscal*, *op. cit.*, p. 76).

(17) Sobre estas clases de vinculación, en referencia particular a la sujeción de la Administración al principio de legalidad, *vid.* GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo I*, 15.^a ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2011, pp. 458-465.

(18) *Ibidem*, pp. 85-92, en las que se trata acerca de los principios generales del Derecho, con especial detenimiento en la esfera jurídico-pública. La obra de GARCÍA DE ENTERRÍA es fecunda en este terreno: *vid.* «Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho en el Derecho administrativo», *Revista de Administración Pública*, 40, enero-abril 1963, pp. 189-224; *Reflexiones sobre la Ley y los principios generales del Derecho*, Civitas, Madrid, 1984; «La democracia y el lugar de la ley», en GARCÍA DE ENTERRÍA y MENÉNDEZ MENÉNDEZ, *El Derecho, la Ley y el Juez. Dos estudios*, 1.^a ed., Civitas, Madrid, 1997; o GARCÍA DE ENTERRÍA, *Democracia, Jueces y control de la Administración*, 6.^a ed., Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2009.

(19) De este particular se ocupó ya GRANADOS CALERO, *op. cit.*, pp. 23-71, en las que sintetiza las posiciones existentes en la doctrina, a saber: el Ministerio Fiscal como órgano del Estado, garante de la aplicación del Derecho; como órgano del Poder Ejecutivo; como órgano adscrito a la Administración de Justicia, que aparece así ante los ciudadanos con

PUMPIDO FERREIRO (20) analiza los sistemas en que han cuajado las concepciones, pasadas o vigentes, de este Ministerio en el Derecho comparado: el continental napoleónico francés o de representación del Poder Ejecutivo, bien que con una posición crecientemente autónoma de este; el de representación de la sociedad o del Poder Legislativo que encarna la soberanía popular; como órgano de actuación de la Justicia, integrado en el Poder Judicial; o como un órgano del Estado independiente y mantenedor de la legalidad, siendo ésta la opción de los ordenamientos italiano y portugués, ciertamente más próxima al español actual que las anteriores.

En nuestro país, algunos autores han defendido, sin embargo, un cambio en su configuración, de entre la gubernamental o la *judicialista*, y que «pasa por vincular a la institución al Poder Legislativo», ya que «es dicho poder el creador de la legalidad en cuya defensa encuentra el Ministerio Fiscal su razón de ser» (21); otros, sin embargo, se han mostrado contrarios a la tesis así expuesta y partidarios de conservar la dependencia gubernamental de la institución, incluyendo su control parlamentario y «una supervisión regular y continua» del ejercicio de sus funciones, análoga a la de los altos cargos de la Administración (22).

la doble faz del Gobierno y del Poder Judicial; como órgano independiente de los poderes del Estado, a imitación del modelo italiano y en garantía de los principios de legalidad e imparcialidad, que informan su actuación, pero sin dependencia del Legislativo; y las soluciones «eccléticas e intermedias», que apuntan a una idea del Ministerio Público como nexo de comunicación y colaboración entre poderes. Al final de su estudio (pp. 342-350 y 364) este autor se inclina por la dependencia clara, orgánica y funcional, del Ministerio Fiscal respecto del Gobierno.

(20) *El Ministerio Fiscal*, *op. cit.*, pp. 21-28. Este autor excluye conscientemente de su tipología al Procurador de la Corona en Gran Bretaña, cuyo régimen de acusación penal es estudiado por Díez-PICAZO GIMÉNEZ, Luis M.^a, *El poder de acusar. Ministerio Fiscal y constitucionalismo*, 1.^a ed., Ariel, Barcelona, 2000, pp. 35-59 (*vid.* pp. 61-108 para la configuración del Fiscal en los EE.UU.).

(21) TAJADURA TEJADA, «Cortes Generales y Ministerio Fiscal», *Revista de las Cortes Generales*, núm. 60, 3.^o cuatrimestre 2003, pp. 10-11 y 27, concretando los términos de su propuesta, que exigiría la reforma del artículo 124.4 de la C.E., en pp. 38-44. *Vid.* también COBO DEL ROSAL, «Artículo 124. El Ministerio Fiscal», en ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Tomo IX, *Artículos 113 a 127*, Cortes Generales-EDERSA, Madrid, 1998, pp. 548-549, 551, 557, 560 y 564.

(22) SANTAOLALLA LÓPEZ, «Ministerio fiscal, Gobierno y Parlamento (en torno a la posición constitucional del Ministerio Fiscal)», en *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 16,

Finalmente y como corolario de todo ello, se ha propugnado la autonomía funcional de este Ministerio como órgano del Estado en el ámbito del Poder Judicial o aun integrado en él, tanto por los principios que lo rigen como por los *órganos propios* por medio de los cuales actúa, *ex* artículos 124.2 de la C.E. y 2.1 del E.O.M.F.(23); o, en su caso, una «independencia en sentido débil», que «ya no significa prohibición absoluta de intromisión o condicionamiento, sino que equivale más bien a lo que puede denominarse “autonomía operativa”: el Gobierno debe ser responsable de los criterios generales de actuación del Ministerio Fiscal, mas absteniéndose de interferir en sus decisiones en casos concretos», lo que seguiría el patrón de las «Administraciones independientes» o los organismos reguladores de determinados mercados, «entendiendo por “autonomía operativa” precisamente la ausencia de subordinación jerárquica pero no de otras formas más tenues de orientación y control, sobre todo de naturaleza política» (24).

Una conexión más entre el Ministerio Fiscal y las Cortes Generales viene dada por la lectura que se efectúe del inciso «... *sin perjuicio de las funciones encomendadas a otros órganos...*» del artículo 124.1 de la C.E., mención que puede considerarse hecha, principalmente, al Defensor del Pueblo, Alto Comisionado designado por aquéllas que ejerce una tutela no jurisdiccional de los derechos reconocidos en el Título I de la C.E. En efecto, el decurso histórico de la institución aquí estudiada, desde su función primigenia y *activa* de iniciación del proceso penal por medio de la investigación y persecución del delito y del ejercicio de la acusación, ha ido modulando y enriqueciendo su perfil hasta convertirse en una suerte de «asisten-

mayo-agosto 2002, *El Ministerio Fiscal*, pp. 79-102. En esta línea, resaltando los rasgos de autonomía propios del Ministerio Público, *vid.* MORENO CATENA, «El papel del Ministerio Fiscal en el Estado democrático de Derecho», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 16, mayo-agosto 2002, *El Ministerio Fiscal*, pp. 140-152.

(23) CONDE-PUMPIDO FERREIRO, *El Ministerio Fiscal*, *op. cit.*, pp. 45-48; en pp. 49-54 y 59-63 este autor sigue una fundada orientación *judicialista*, en la que no nos detendremos aquí.

(24) DíEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis M.^a, *op. cit.*, pp. 176-177. Cabría enlazar estas apreciaciones con la realidad normativa insoslayable según la cual el principio constitucional de jerarquía rige *ad intra* y no, por tanto, *ad extra* del Ministerio Fiscal, de suerte que esa autonomía habría de ser predicable, ante todo y en primer término, del Fiscal General del Estado.

te cualificado» o *amicus curiae* del Juez o Tribunal, y atribuírsele, junto con otras, una misión capital de *defensor civium*, al hilo de la propia evolución del Estado de Derecho y de la profundización en los principios y valores del constitucionalismo.

Tal función tutelar, sin menoscabo de su *irradiación* en el ejercicio de las funciones *ordinarias* del Ministerio Fiscal, queda plasmada en su legitimación activa para interponer recurso de amparo, además de para intervenir en los procesos en que se sustancie [arts. 162.1.b) de la C.E. y 47.2 (25) de la L.O. 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional (L.O.T.C.), y aps. 11 (26) y 12 (27) del art. 3 del E.O.M.F.]. Sobre ello se han pronunciado las SS.T.C. 65/1983, de 21 de julio; y 86/1985, de 10 de julio, y se ha subrayado que las disposiciones que la atribuyen al Ministerio Público «no determinan la superposición de competencias respecto de las atribuidas al Defensor del Pueblo [...], sino que tanto el Ministerio Fiscal como el Defensor del Pueblo se complementan, *dándose cuenta* mutuamente de las irregularidades que, por una u otra Institución, se observen en la actividad administrativa en general y en la judicial en particular» (28), de tal manera que estaríamos ante una legitimación compartida y necesariamente cooperativa entre ambas.

De ello sería ejemplo el artículo 13 de la L.O.D.P., según el cual «*Cuando el Defensor del Pueblo reciba quejas referidas al funcionamiento de la Administración de Justicia, deberá dirigirlas al Ministerio Fiscal para que este investigue su realidad y adopte las medidas oportunas con arreglo a la Ley, o bien de traslado de las mismas al Consejo General del Poder Judicial, según el tipo de re-*

(25) «El Ministerio Fiscal intervendrá en todos los procesos de amparo, en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la Ley».

(26) Según el cual corresponde al Ministerio Fiscal «*Intervenir en los procesos judiciales de amparo así como en las cuestiones de inconstitucionalidad en los casos y forma previstos en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*».

(27) Que le atribuye legitimación para «*Interponer el recurso de amparo constitucional, así como intervenir en los procesos de que conoce el Tribunal Constitucional en defensa de la legalidad, en la forma en que las leyes establezcan*».

(28) COBO DEL ROSAL, *op. cit.*, p. 552; *vid.* también, con cita de los preceptos aplicables de la L.O. 3/1981, de 6 de abril, del Defensor del Pueblo (L.O.D.P.), SERRANO ALBERCA y ARNALDO ALCUBILLA, *op. cit.*, pp. 2.088-2.089.

clamación de que se trate; todo ello sin perjuicio de la referencia que en su informe general a las Cortes Generales pueda hacer al tema»; así como el hecho indubitado de que ambos pueden interponer el recurso en las dos categorías del mismo que, a estos efectos, delimita el artículo 46.1 de la L.O.T.C. en función del origen del acto impugnado, y que en realidad son tres: contra actos y resoluciones sin valor de ley provenientes de los órganos de los Parlamentos y Asambleas Legislativas; por violaciones de los derechos y libertades originadas por disposiciones, actos jurídicos, omisiones o simple vía de hecho de los órganos del Ejecutivo o de las Administraciones Públicas; y, como es el caso prototípico, por esas mismas violaciones, cuando tuvieran su origen inmediato y directo en un acto u omisión de un órgano judicial (respectivamente, arts. 42, 43 y 44 de la propia L.O.T.C.).

No obstante y sin salir de sus cometidos ante el Tribunal Constitucional, cumple recordar aquí la asimetría que se detecta entre una y otra institución en los procesos de control de constitucionalidad de las leyes: mientras que al Ministerio Fiscal, al margen de la audiencia previa al planteamiento de la cuestión en el juicio *a quo* (art. 35.2 de la L.O.T.C.) sólo se le oye en las cuestiones de inconstitucionalidad, a través del Fiscal General del Estado (art. 37, en redacción dada por L.O. 6/2007, de 24 de mayo, en sus aps. 1, para el trámite de admisión, y 3, para la personación y formulación de alegaciones), el Defensor del Pueblo tiene legitimación activa en los recursos de inconstitucionalidad [arts. 162.1.a) de la C.E. y 32.1.b) de la L.O.T.C.], de manera que en este plano vendría a jugar un papel más relevante.

En suma, aquí ha de destacarse el carácter complementario de ambas instituciones(29) en cuanto orientadas al interés social o al interés público, el cual engloba, desde luego, la plena efectividad de los derechos constitucionales de los ciudadanos(30), comprendidos en dicho Título I y enraizados en el artículo 10.1 de la C.E., y muy en

(29) Esta conexión es puesta igualmente de manifiesto por COBO DEL ROSAL, *op. cit.*, p. 561; y por SERRANO ALBERCA y ARNALDO ALCUBILLA, *op. cit.*, pp. 2.084-2.085.

(30) *Vid.*, de manera extensa, ORTIZ ÚRCULO, «El Ministerio Fiscal ante el Tribunal Constitucional», en CASAS BAAMONDE y RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO FERRER, *Comentarios a*

particular de los derechos fundamentales *stricto sensu*, contenidos en la Sección 1.^a del Capítulo II del Título I y que gozan del máximo grado de protección, que les dispensa el artículo 53, en sus aps. 1 y 2, también de la C.E. El propio E.O.M.F. señala un vínculo entre aquellos intereses y estos derechos al enunciar, entre las funciones del Ministerio Fiscal, la de «*velar por el respeto de las instituciones constitucionales y de los derechos fundamentales y libertades públicas con cuantas actuaciones exija su defensa*», entendiendo por las primeras todas las que revisten el carácter de órgano constitucional objeto de recepción y regulación expresa por la C.E., y teniendo los segundos la tutela jurisdiccional preferente y sumaria —o a través del recurso de amparo— que el Ministerio Público ha de impetrar al estar legitimado para ello por las distintas Leyes procesales o por las sustantivas que regulan tales derechos —*habeas corpus*, derecho de reunión y manifestación, actividad y funcionamiento de los partidos políticos, contencioso electoral, libertad sindical, etc.—.

No puede obviarse, por último y según lo antes indicado, la casi identidad, o al menos la estrecha proximidad, existente entre el «interés público» que han de reunir los asuntos sobre los que indagan las Comisiones parlamentarias de investigación y el «interés público tutelado por la ley» cuya defensa está encomendada al Ministerio Fiscal, promoviendo la acción de la justicia en salvaguarda de esos intereses que encarnan los poderes públicos. Tampoco nos es dado olvidarnos del «interés social» cuya satisfacción ha de procurar el mismo ante los Tribunales *ex* artículo 124.1 de la propia C.E. (31), más conectado con

la Constitución Española. XXX Aniversario, Fundación Wolters Kluwer, 2008, pp. 1.921-1.927.

(31) Delimita estas nociones, con cita de la S.T.C. 115/1994, de 14 de abril, TORRES-DULCE LIFANTE, «El Ministerio Fiscal como órgano constitucional», en CASAS BAAMONDE y RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER, *op. cit.*, pp. 1.929-1.930. También aporta su opinión GRANADOS CALERO, *op. cit.*, pp. 160-165, en las que, además de la mayor presencia del «interés social» en los preceptos de la C.E. (así en sus arts. 33.3, 51.1 y 52, además del art. 124.1), hace notar la «asimilación interpretativa» entre el «interés público» y el «interés general» aludido en los artículos 128.2, 129.1, 149.1.24.^a y 155, así como entre el «interés público tutelado por la ley» y los intereses legítimos de los ciudadanos, categoría ésta íntimamente trabada a los derechos subjetivos, como ha destacado nuestra mejor doctrina (GARCÍA DE ENTERRÍA y Tomás-Ramón FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo II*, 12.^a ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2011, pp. 36-54 y 639-645). No en vano, la tutela efectiva que el artículo 24.1 de la

los principios rectores de la política social y económica(32), que se reconocen en el Capítulo III de su Título I y cuya proyección y eficacia parten de su artículo 53.3. En suma, «el Ministerio Fiscal es mandatario de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, por cuanto el supremo interés de ambos es procurar que el interés público tutelado por la ley y el interés social encuentren su adecuado amparo en el Poder Judicial, a través precisamente de la constante actividad del Ministerio Fiscal, creado constitucionalmente para tal misión»(33).

Una primera manifestación de tal servicio a esa finalidad es la que encontramos en el artículo 8.1 del E.O.M.F., que faculta al Gobierno para «*interesar del Fiscal General del Estado que promueva ante los Tribunales las actuaciones pertinentes en orden a la defensa del interés público*», disponiendo el artículo 8.2 el cauce que ha de seguir la solicitud: «*La comunicación del Gobierno con el Ministerio Fiscal se hará por conducto del Ministro de Justicia a través del Fiscal General del Estado. Cuando el Presidente del Gobierno lo estime necesario podrá dirigirse directamente al mismo. El Fiscal General del Estado, oída la Junta de Fiscales de Sala del Tribunal Supremo, resolverá sobre la viabilidad o procedencia de las actuaciones interesadas y expondrá su resolución al Gobierno de forma razonada. En todo caso, el acuerdo adoptado se notificará a quien haya formulado la solicitud*».

Para CONDE-PUMPIDO FERREIRO, este precepto se funda en una doble razón, anclada en la descripción que de las funciones del Gobierno, y por tanto de su papel como poder público que concentra la dirección de la política del Estado, nos proporciona el artículo 97 de la C.E.: «*Primera*, porque al Gobierno está constitucionalmente encomendada la dirección de la política interior, de la que forma parte la política criminal, [...] que pasa también por un adecuado y selectivo ejercicio del “*ius puniendi*”, cuya promoción corresponde al Fiscal [...]. Política que, por principio, ha de responder a los intereses generales y a los fines de la acción de gobierno. Y, *segunda*, porque al Gobierno corresponde la gestión de los intereses públicos

C.E. reconoce como derecho fundamental se solicita de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de los «derechos e intereses legítimos» de todas las personas.

(32) Como subraya CONDE-PUMPIDO FERREIRO, *El Ministerio Fiscal*, op. cit., pp. 42-43.

(33) GRANADOS CALERO, op. cit., p. 165.

y como tal gestor puede necesitar la colaboración del Fiscal para que promueva su tutela judicial en un momento dado, en cumplimiento de lo que es su misión constitucional» (34).

En ese cauce o vía de relación nos encontramos ante una cierta dependencia gubernamental que ha de acompañarse con los principios rectores del Ministerio Público, que hemos examinado y conforme a los cuales ha de interpretarse el ejercicio de esa iniciativa condicionante interesando tales actuaciones; siendo así que, como tal dependencia y en reconocimiento de un poder de dirección a ese Ministerio, sufre una trasposición a la Policía Judicial *ex* artículo 126 de la C.E. (35), lo que pone a aquél todavía más, si cabe, en el nudo de la prosecución del interés público y la procura de la satisfacción del interés social y, por ende, en el del consecuente y correlativo conocimiento de su actuar por las Cámaras parlamentarias.

Sentadas estas bases conceptuales, el objeto principal de nuestro análisis será dar cuenta, de una parte, de las relaciones entre el Ministerio Público y las Cortes Generales, realizadas, básicamente, a través de la Fiscalía General del Estado por medio de la presentación de su Memoria anual; y, de otra y como novedad, al nuevo protagonismo que se pretende de las Fiscalías Superiores de las Comunidades Autónomas (CC.AA.), que tiene como uno de sus corolarios, en el campo que aquí nos interesa, el establecimiento de un nexo análogo con las Asambleas Legislativas respectivas.

2. LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO ANTE LAS CORTES GENERALES

En el apartado precedente hemos hecho alusión a un *vínculo específico* existente entre el Parlamento y el Ministerio Fiscal, y que tiene, al menos, dos manifestaciones de la mayor importancia. Se

(34) *El Ministerio Fiscal*, *op. cit.*, pp. 67-68.

(35) «La policía judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca». Ciñéndonos al E.O.M.F., sus artículos 3.5, 4.Cuatro y 19.Seis traducen ese mandato a la ley.

trata de la actividad de las Comisiones de Investigación, a las que la C.E. dedica su artículo 76, según cuyo ap. 1:

«El Congreso y el Senado, y, en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas».

A riesgo de resultar repetitivos, recordaremos aquí que esos dos puntos de contacto residirían en el *interés público* que han de reunir los asuntos objeto de estas Comisiones y, de manera expresa, en el principio de separación entre los trabajos que desarrollen las mismas y el ejercicio de la potestad jurisdiccional, lo cual tiene su contrapunto en el traslado de las conclusiones de la investigación parlamentaria al Ministerio Fiscal, en un esquema que ha sido asumido, igualmente, por las Asambleas Legislativas de las CC.AA.

Frente a otros sistemas en los que a esas Comisiones se les atribuyen poderes *cuasijudiciales* o en que se intenta preservar la pureza e independencia de las actuaciones del Poder Judicial impidiendo o restringiendo las posibilidades de indagación de las Cámaras, el constituyente español quiso situar al Ministerio Público como *nudo* o *nexo* entre uno y otro poder; de esta manera, la ausencia del carácter vinculante del producto de la investigación para los Jueces y Tribunales, y la no afectación del contenido de la misma a las resoluciones de éstos, no obsta a que el dictamen final de una Comisión de esta naturaleza —y aun los votos particulares formulados frente a él— pueda ser comunicado a ese Ministerio(36). No ya el interés público o

(36) El tema, de indudable interés doctrinal, ha sido copiosamente tratado por la doctrina, y daría para otro estudio aparte. Aquí nos limitaremos a citar los estudios al uso, entre los que, a título de ejemplo, pueden destacarse las exégesis del artículo 76 de la C.E. en las distintas obras colectivas sobre la C.E., junto con la bibliografía en ellas citada: así, *vid.* ASTARLOA HUARTE-MENDICOA y CAVERO GÓMEZ, «Artículo 76. Comisiones de Investigación», en ALZAGA VILLAAMIL (dir.), *Comentarios...*, Tomo VI, *Artículos 66 a 80*, *op. cit.*, pp. 571-663; RECODER DE CASSO y GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ, «Artículo 76», en GARRIDO FALLA y VV.AA., *op. cit.*, pp. 1.287-1.301; o TORRES MURO, «Las Comisiones parlamentarias de investigación», en CASAS BAAMONDE y RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO FERRER, *op. cit.*, pp. 1.436-1.442.

el social cuya protección tiene el mismo confiada, sino, sobre todo, su autonomía funcional y su atención a los principios de legalidad e imparcialidad, que hemos visto, le sitúan en la posición institucional idónea para, *cuando proceda*, según el tenor literal del artículo 76.1 *in fine* de la C.E., desempeñar la misión que constitucional y legalmente le es propia, lo que terminará por plasmarse, en su caso, en el ejercicio de la acción penal, si es que de los resultados a los que haya llegado la Comisión de Investigación se deriva el conocimiento de la existencia de alguna conducta susceptible de estar tipificada como delito.

Con todo y tomando nota de tan relevante relación entre una concreta función de los Parlamentos y el papel del Ministerio Fiscal, nos centraremos aquí en el *vínculo genérico* entre estas instituciones. En este punto, hemos de partir de las preguntas de un autor de la altura de SÁINZ MORENO, en conexión con algunas reflexiones ya expresadas con anterioridad: «La clase de relación que se establece entre el Ministerio Fiscal y el Parlamento es uno de los datos relevantes que caracterizan el juego de los poderes en un orden constitucional [...] ¿El legislador termina su misión cuando ha aprobado las leyes o debe, además, “influir” en su realización ulterior? ¿Cómo puede reaccionar el Parlamento ante la inaplicación de las normas que él ha aprobado? ¿Cómo puede hacerlo ante las decisiones judiciales que estima equivocadas? La teoría de la división de poderes, en sus distintas formulaciones, ofrece varias respuestas, siendo una de las cuestiones esenciales la de si debe existir o no un instrumento a través del cual el Parlamento pueda impulsar e influir la concreta acción de la justicia. ¿Cuál es la situación en el derecho español?» (37).

Centrada así la cuestión, puede considerarse que la colaboración con las Cortes Generales constituye una obligación legal del Ministerio Público, a tenor del artículo 10 del E.O.M.F.:

«El Ministerio Fiscal colaborará con las Cortes Generales a requerimiento de éstas y siempre que no exista obstáculo legal, sin perjuicio de comparecer ante las mismas para informar de aquellos asuntos para los que especialmente fuera requerido. Las Cortes

(37) «Ministerio Fiscal y defensa de la legalidad», *Revista de Administración Pública*, septiembre-diciembre 1985, pp. 159-160.

Generales se comunicarán con el Ministerio Fiscal a través de los Presidentes de las Cámaras».

Ese mismo autor, a la luz de este *dictum*, subraya que «entre las Cortes Generales y el Ministerio Fiscal se establece una relación de colaboración e información, no de subordinación ni de instrumentalización. El precepto, sin embargo, deja un amplio margen para establecer distintos tipos de «colaboración», negando que ésta se dé en el supuesto previsto en el artículo 76.1 de la C.E., porque la actuación de dicho Ministerio en ese caso es consecuencia de una obligación suya de raíz legal, dispuesta en los artículos 3.4 del E.O.M.F. y 105 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, en cuanto el mismo tenga conocimiento de la *notitia criminis*: «La persecución de los delitos no es, en efecto, una misión atribuida a las Cortes» (38).

Como ya hemos desarrollado en el apartado anterior, aun configurado constitucionalmente extramuros del Gobierno y de la Administración — por aparecer en el Título VI y no en el IV de la C.E. — y no integrado en el Ejecutivo pero situado en su órbita, el Ministerio Fiscal se concibe como una institución auxiliar del Poder Judicial, bien que sin formar parte del mismo (art. 541 de la L.O.P.J.). Además y según se desprende de lo ya señalado, «el Ministerio Fiscal es objeto de una auténtica garantía institucional; es decir, el Ministerio Fiscal es una institución cuya existencia y cuyos rasgos están constitucionalmente impuestos. Ello significa que resultan indisponibles para el legislador, que no puede suprimir la institución ni privarla de determinadas características y atribuciones. Ocurre, sin embargo, que las normas constitucionales tienden a poseer una estructura abierta, de modo que la determinación del concreto contenido de una garantía institucional suele necesitar de instrumentos interpretativos adicionales [...]. Pues bien, en la garantía institucional del Ministerio Fiscal el problema estriba en que, a pesar de que el artículo 124 de la Constitución contiene un *[sic]* larga serie de previsiones, éstas se prestan a interpretaciones diversas [...]. En otras palabras, ni siquiera entre los juristas, por no hablar de la clase política o del público en general, cabe hallar un consenso mínimo acerca del significado del Ministerio Fiscal» (39).

(38) *Ibidem*, p. 160.

(39) DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis M.^a, *op. cit.*, p. 158.

Empero, su peculiar posición y fisonomía, fuente de polémicas y discrepancias, no le impide tener, según hemos adelantado también, relaciones con otros poderes del Estado y órganos constitucionales, aspecto éste del que se ocupa el Capítulo IV del Título I del E.O.M.F.

Más concretamente, el precepto antes transcrito se refiere a las que le vinculan con las Cortes Generales. El deber de colaboración con las mismas que en él se establece no es sino una especificación del que genéricamente incumbe a «*cualesquiera autoridades del Estado y de las Comunidades Autónomas*» ex artículo 109 de la C.E., máxime si se tiene presente que el Ministerio Público puede ser englobado sin esfuerzo dentro de las primeras(40) y que el requerimiento que se le puede efectuar por las Cámaras se canaliza por medio de sus Presidentes, al ostentar la representación unipersonal de las mismas. La colaboración, se ha señalado, «habrá de entrar dentro de las funciones que son propias del Ministerio público y habrá de ejercerse conforme a sus principios rectores», pudiendo adoptar «cualquier modalidad que éstas [las Cámaras] imaginen o propongan y entre en las funciones del Ministerio Fiscal»(41). Se entabla, por tanto, una relación «“directa” y sin otros obstáculos que los que la ley imponga», tal como señala el propio artículo 10 del E.O.M.F.

Nuevamente SÁINZ MORENO nos proporciona algunos de los elementos esenciales por los que se configura tal vínculo, que consistiría «más bien en participar, cuando se le requiera, en las tareas legislativas y de control de las Cortes Generales. Esa colaboración puede producirse por la vía de los informes o por la vía de las investigaciones (arts. 4 y 5 del E.O.M.F.) [...]. Sin embargo, la información puede prestarla tanto el Fiscal General del Estado como los miembros del Ministerio Fiscal que tengan encomendada alguna misión especial. En todo caso deberán guardar “el debido secreto de los asuntos reservados de que conozcan por razón de su cargo” (art. 50 E.O.M.F.) [...] Lo

(40) El artículo 23, inc. 1.º del E.O.M.F. dispone que «*Los miembros del Ministerio Fiscal son autoridad a todos los efectos y actuarán siempre en representación de la Institución*». A ello añade el artículo 30, inc.1.º, respecto del Fiscal General del Estado, que «*tendrá carácter de autoridad en todo el territorio español y se le guardará y hará guardar el respeto y las consideraciones debidos a su alto cargo*».

(41) CONDE-PUMPIDO FERREIRO, «Las relaciones...», *op. cit.*, p. 119.

anterior muestra que, según el derecho positivo vigente, el Ministerio Fiscal no tiene frente al Parlamento ninguna vinculación especial, aunque existe la posibilidad legal de una colaboración entre ambas instituciones» (42), que encuentra una manifestación cualificada, por tanto, en el suministro de información o de informes jurídicos especializados, respecto del que es especialmente predicable ese deber de secreto que ha de observarse con todas las cautelas que permita su ponderación con el principio de publicidad que, como regla general (art. 80 de la C.E.), ha de presidir la actividad de las Cámaras.

En efecto y en el contexto de esa relación, la posibilidad de que las Comisiones del Congreso recaben información escrita de esta institución ha tenido esa justificación constitucional por parte de autores como LAVILLA RUBIRA (43), para quien, además, «las Cámaras pueden requerir la comparecencia no sólo del Fiscal General del Estado, sino también de los demás miembros del Ministerio Fiscal» (44), dada la comparación entre el tenor de los artículos 9 y 10 del E.O.M.F. con el artículo 55 (45) de este texto legal. El mismo autor considera que esta institución, por lo demás, se encuentra exenta de cualquier posibilidad de control parlamentario del ejercicio de sus funciones (46),

(42) *Op. cit.*, pp. 161-162, donde alude a la posibilidad, existente en el Congreso pero extensible a cualquier Cámara o Asamblea Legislativa, de que se dé traslado al Ministerio Fiscal, en su caso, de los escritos que los ciudadanos presentan en ejercicio de su derecho fundamental de petición, en su modalidad individual o colectiva, tal como reconocen los artículos 29 y 77 de la C.E. y desarrolla hoy día la L.O. 4/2001, de 12 de noviembre, junto con las normas y resoluciones parlamentarias con que las Cámaras dotan de efectividad a esos escritos, dándoles la tramitación que corresponda.

(43) «Congreso de los Diputados y demás poderes públicos: información, control y responsabilidad», en MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. (coord.), *Estudios sobre la Constitución Española: homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*, Civitas, Madrid, Tomo III, *La Corona. Las Cortes. Del Gobierno y de la Administración Pública*, 1991, pp. 2.010-2.011.

(44) *Ibidem*, p. 2.034.

(45) Se deduce *sensu contrario* de este precepto, en su p. 1.ª: «Ningún miembro del Ministerio Fiscal podrá ser obligado a comparecer personalmente, por razón de su cargo o función, ante las autoridades administrativas, sin perjuicio de los deberes de auxilio o asistencia entre autoridades».

(46) Para otros, sin embargo, «ello supone una anomalía respecto de las exigencias de un Estado democrático de Derecho ya que un órgano estatal, el Ministerio Fiscal, ejerce poder político (la excitación o no del *ius puniendi* estatal) sin control político», al aplicarse «la doctrina de la irresponsabilidad parlamentaria del Ministerio Fiscal», sentada por el Informe de la Secretaría General del Congreso al que aludiremos más adelante (REY MAR-

sujetas a los principios de legalidad e imparcialidad (arts. 124.2 de la C.E. y 2.1 del E.O.M.F.), derivando del segundo de ellos su necesaria actuación con «*plena objetividad e independencia*» en defensa de los intereses que le estén encomendados (47).

Ocioso es recordar que esta última reflexión sería extensible a la configuración del deber de colaboración del Ministerio Público en referencia al Senado y, en los términos que explicaremos, a los Parlamentos de las CC.AA.: la información, escrita o mediante comparecencia, se configura como la más relevante manifestación de ese deber, «sobre los asuntos que expresamente la Cámara señale [...], de aquellos en que interviene el Ministerio Fiscal y de los que tiene conocimiento por razón de su cargo [...]», debiendo versar «sobre asuntos determinados o sobre materias de política criminal, reformas legislativas u otras de interés para las Cámaras» (48), así como, eventualmente, en la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado.

Si bien el desarrollo del mandato *ex* artículo 109 de la C.E. se halla, de manera genérica, en los artículos 44.3.º del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982 (R.C.D.) y 67 del Reglamento del Senado —aprobado por Texto Refundido de 3 de mayo de 1994— (R.S.), hemos de atender al cauce específico que es propio del Ministerio Fiscal, y que tiene como protagonista al Fiscal General del Estado justamente a través del instrumento previsto en el artículo 9.1 (49) del E.O.M.F.:

«El Fiscal General del Estado elevará al Gobierno una memoria anual sobre su actividad, la evolución de la criminalidad, la prevención del delito y las reformas convenientes para una mayor eficacia de la Justicia. En ella se recogerán las observaciones de las memorias que, a su vez, habrán de elevarle los fiscales de los distintos órganos, en la forma y tiempo que reglamentariamente se establezca. De esta memoria se remitirá copia a las Cortes Ge-

TÍNEZ, «Gobierno, Administración de Justicia y Ministerio Fiscal», *Cuadernos de Derecho Público*, núm. 16, mayo-agosto 2002, *El Ministerio Fiscal*, pp. 125-126).

(47) LAVILLA RUBIRA, *op. cit.*, pp. 2.046-2.047.

(48) CONDE-PUMPIDO FERREIRO, «Las relaciones...», *op. cit.*, p. 119.

(49) En redacción dada al mismo por la Ley 14/2003, de 26 de mayo.

nerales y al Consejo General del Poder Judicial. En todo caso, la citada memoria será presentada por el Fiscal General del Estado a las Cortes Generales en el período ordinario de sesiones más próximo a su presentación pública».

Aunque no podamos detenernos en un examen profundo de la estructura y contenido de la Memoria anual, la cual, por lo demás, puede consultarse año tras año en la web de la institución, <http://www.fiscal.es>, podemos compartir aquí las consideraciones generales que hace GARCÍA QUINTAS, cuando añade, a la idea de la perspectiva de conjunto que esa Memoria supone, la de que «Los datos que ofrece y pormenoriza el documento son los obtenidos como resultado de la actuación del Ministerio Fiscal en todo el país, tanto a través de su actividad investigadora directa en las diligencias preprocesales que le permite su Estatuto Orgánico y la legislación procesal vigente como por sus actuaciones ante los tribunales» (50), lo que puede comprobarse con un mero repaso al índice de la misma.

Por lo demás, el artículo 9.1 del E.O.M.F. nos pone en presencia de un buen ejemplo de cómo se da cabida a la ley como fuente del Derecho parlamentario en la delimitación de las potestades de las Cámaras, pues, como destaca SANTAOLALLA LÓPEZ, además de los «procedimientos informativos disciplinados en los Reglamentos», a través de los regulados en diferentes Leyes, en razón de su ámbito material, «el Congreso y el Senado obtienen información sobre el funcionamiento de diversas instituciones y órganos de relevancia constitucional y, a resultas suyas, de su repercusión sobre otros órganos estatales y sobre los ciudadanos en general» (51).

En este caso, quien cumplimenta la obligación de informar remitiendo la Memoria anual y presentándola ante las Cortes Generales es el Fiscal General del Estado, cuya posición culminante en la es-

(50) «La Memoria de la Fiscalía General del Estado como panorámica, análisis y plan de acción del Estado de Derecho», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 805, 30 de septiembre de 2010, que puede leerse en el enlace <http://www.aranzadi.es/index.php/informacion-juridica/actualidad-juridica-aranzadi/805/comentario/la-memoria-de-la-fiscalia-general-del-estado-como-panoramica-analisis-y-plan-de-accion-del-estado-de-derecho> — consultado el 9 de mayo de 2011 —.

(51) *Derecho Parlamentario español*, Editora Nacional, Madrid, 1984, p. 413.

estructura jerárquica del Ministerio Público (52) encuentra acomodo en el artículo 124.4 de la C.E. (53), a tenor del cual el mismo «*será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial*». A ello añade el artículo 29.1 del E.O.M.F. que necesariamente habrá de ser designado entre «*juristas españoles de reconocido prestigio con más de quince años de ejercicio efectivo de su profesión*» (54); el ap. 2 del mismo precepto, en redacción dada por la Ley 24/2007, dispone el trámite que ha de seguirse, con intervención parlamentaria en el procedimiento de designación: «*Recibido el informe del Consejo General del Poder Judicial, el Gobierno comunicará su propuesta al Congreso de los Diputados, a fin de que pueda disponer la comparecencia de la persona elegida ante la Comisión correspondiente de la Cámara, en los términos que pre-*

(52) Se trata de una posición que, desde el punto de vista funcional, tiene muy relevantes manifestaciones en el articulado del E.O.M.F. Así, según el artículo 22.2, ostenta la jefatura superior del Ministerio Fiscal y su representación en todo el territorio español, correspondiéndole impartir las órdenes e instrucciones convenientes al servicio y al orden interno de la institución y, en general, la dirección e inspección del Ministerio Fiscal. Además, podrá impartir a sus subordinados las órdenes e instrucciones convenientes al servicio y al ejercicio de las funciones, y los miembros del Ministerio Fiscal pondrán en su conocimiento los hechos relativos a su misión que por su importancia o trascendencia deba conocer; los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas tendrán análogas facultades respecto a los Fiscales Jefes de su ámbito territorial, y ambos respecto de los miembros del Ministerio que les estén subordinados (art. 25). El Fiscal General del Estado, dice el artículo 26, podrá llamar a su presencia a cualquier miembro del Ministerio Fiscal para recibir directamente sus informes y darle las instrucciones que estime oportunas, trasladando, en este caso, dichas instrucciones al Fiscal Jefe respectivo; y 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 está legitimado para intervenir, oído el Consejo Fiscal.

(53) No es la primera mención al Fiscal General en la Historia de nuestro constitucionalismo: ya los artículos 97 y 99 de la Constitución de la II República, de 1931, «contemplaban la figura del Fiscal General de la República como nueva cabeza de la institución: el primero, para establecer que tendría asiento en la Comisión de Justicia del Congreso; el segundo, para aforarlo ante el Tribunal de Garantías Constitucionales» (DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, Luis M.^a, *op. cit.*, p. 150).

(54) Sobre estos requisitos y su interpretación por la S.T.S. de 28 de junio de 1994, referida al cumplimiento de los mismos en el nombramiento del titular de la Fiscalía General del Estado, puede leerse, entre muchos otros, a MARTÍNEZ DALMAU, *Aspectos constitucionales del Ministerio Fiscal*, Tirant lo Blanch-Universitat de València, Valencia, 1999, pp. 158-160. Vid. también NARVÁEZ RODRÍGUEZ, «El Fiscal General del Estado y su relación con el Gobierno. Reflexiones sobre su designación, mandato y cese», en *Estudios jurídicos. Ministerio Fiscal*, 5, Madrid, 2000, pp. 511-562.

vea su reglamento a los efectos de que se puedan valorar los méritos e idoneidad del candidato propuesto» (55).

Nos detendremos aquí en el último inciso del artículo 9.1 del E.O.M.F., esencial en la comprensión de la relación de colaboración del Fiscal General del Estado con las Cortes Generales, pero antes debemos hacer algún comentario sobre su configuración general.

Sobre el encaje de las comparecencias del Fiscal General del Estado ante el Congreso de los Diputados en las previsiones legales y, según veremos, reglamentarias, se ha afirmado que «En principio, [...], las Cortes parecen disponer de amplísimas facultades» para requerirlas, «siempre, claro está, que en la solicitud de comparecencia se satisfagan los requisitos generales inherentes a la naturaleza de esta figura y determinados por la Mesa de la Cámara en reiterados precedentes: que en la solicitud se precise el objeto acerca del que habrá de versar la comparecencia solicitada y que dicho objeto se integre dentro de la esfera de competencias propias del órgano cuyo titular habría de comparecer» (56), así como que se respeten los eventuales límites de la potestad de las Cortes, los cuales «pudieran derivarse de la posición institucional del Ministerio Fiscal en la estructura de los poderes públicos y de la naturaleza de sus funciones» (57).

En el Informe del que están extraídas estas aseveraciones se señala que «La no integración del Ministerio Fiscal en el Poder Ejecutivo ha sido, además, reconocida por la Mesa de la Cámara», la cual adoptó, en su día, el siguiente criterio: «no puede interrogarse al Gobierno sobre las actividades en curso del Ministerio Fiscal más allá de lo que sean instrucciones proporcionadas al mismo por el Gobierno en ejercicio de lo establecido en su Estatuto Orgánico, tenien-

(55) Esta modificación cumple con el mandato de la D.A. Cuarta de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, por la que se extiende al Fiscal General del Estado la obligación de comparecer ante la Comisión correspondiente del Congreso de los Diputados (art. 2.1) para la audiencia o *hearing* previo a su nombramiento.

(56) «Informe de la Secretaría General acerca de diversas solicitudes de comparecencia del Fiscal General del Estado», *Revista de las Cortes Generales*, 15, 3.º cuatrimestre 1988, p. 213.

(57) *Ibidem*, p. 216; y REY MARTÍNEZ, *op. cit.*, p. 126.

do en cuenta, por otra parte, que ello no implica exención de control del Ministerio Fiscal a través de otros instrumentos parlamentarios diferentes a la pregunta escrita al Gobierno» (58). A ello se añade que de esa no integración del Ministerio Público en el Gobierno o la Administración «resulta una consecuencia capital: las facultades de actuación de las Cortes Generales en relación con el Ministerio Fiscal son distintas e independientes de las que les corresponden en relación con el Gobierno», principio que tiene tres efectos básicos: las Cortes Generales pueden ejercer las facultades que les corresponden respecto del Ministerio Fiscal con independencia de que el Gobierno haya interesado o no su actuación; el Ministerio Fiscal carece de responsabilidad política, que es exclusiva del Gobierno *ex* artículo 108 de la C.E.; y el artículo 109 representa el anclaje constitucional del deber contenido en el artículo 10 del E.O.M.F. (59)

Además, «el no ejercicio de funciones estrictamente jurisdiccionales por el Ministerio Fiscal tiene [...] una importante consecuencia»: las posibilidades de actuación de las Cámaras «no quedan restringidas a lo concerniente a los medios materiales de que el Ministerio Fiscal dispone para ejercer sus funciones [...], sino que se extienden a tales funciones» (60). A renglón seguido, el Informe se detiene en el alcance de la aplicabilidad del artículo 44.3.º del R.C.D. a las solicitudes de comparecencia del Fiscal General del Estado *ex* artículo 10 del E.O.M.F., que queda afirmada por la «vocación de generalidad» del precepto reglamentario al que constitucionalmente está reservada la regulación de «la conexión de una iniciativa parlamentaria con otra u otras preexistentes», a la que alude el mismo; si bien este requisito puede ser objeto de interpretación flexible, y así lo fue en su día, por la Mesa del Congreso, para la admisión a trámite de las mencionadas solicitudes de comparecencia. También se repara en que el artículo 10 del E.O.M.F. consiente tanto la información sobre asuntos generales, dentro de la actuación del Ministerio Fiscal, como en torno a casos particulares (61).

(58) «Informe...», *op. cit.*, p. 217.

(59) *Ibidem*, pp. 219 y 235.

(60) *Ibidem*, p. 222.

(61) *Ibidem*, pp. 223-226 y 236.

Nuevamente SÁINZ MORENO, en el ámbito doctrinal, nos ilumina aspectos nodulares de estas cuestiones: «Aunque el *juicio político* no tiene materias reservadas ni materias excluidas, la responsabilidad política exigida por la vía del control parlamentario debe ceñirse a los límites que traza la Constitución. El artículo 108 C.E. establece que “el Gobierno responde solidariamente en su gestión política ante el Congreso de los Diputados”. Pues bien, la realización judicial de la justicia —en la que participa el Ministerio Fiscal— no es una cuestión de política interior sometida a la dirección del Gobierno (art. 97 C.E.). Sólo por los aspectos administrativos y de apoyo material y personal y por el impulso de la legislación el Gobierno puede ser responsable en mayor o menor grado del funcionamiento del aparato judicial» (62).

Por poner un ejemplo de las limitaciones con que cuenta la posibilidad de información del Fiscal General ante el Congreso y las que modulan en buen grado la exigencia de responsabilidad en sede parlamentaria, baste indicar que la Mesa de esta Cámara ha inadmitido a trámite, en la IX Legislatura actualmente en curso, algunas solicitudes de comparecencia sobre causas judiciales concretas: así, para informar en relación al acuerdo al que habían llegado la Fiscalía y los seis ex Concejales del Ayuntamiento de Marbella, implicados en la trama de corrupción urbanística conocida como «Caso Malaya»; o para que informe sobre el proceso seguido para las ilegalizaciones y disolución de Acción Nacionalista Vasca (A.N.V.) y Partido Comunista de las Tierras Vascas (P.C.T.V.) (63). En el Senado, puede destacarse la inadmisión de otra petición en relación con este mismo asunto de la ilegalización de A.N.V. (64), así como de la solicitud de comparecencia del Fiscal Jefe de la Fiscalía del Tribunal de Cuentas para explicar las actuaciones de la misma en relación con las Corporaciones Locales de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha (65).

(62) *Op. cit.*, p. 173.

(63) Resultado de la búsqueda efectuada en el buscador de iniciativas de la página web del Congreso, para la IX Legislatura: <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso/Iniciativas>, a fecha 8 de mayo de 2011.

(64) Así se desprende de la ficha de la iniciativa en la página web del Senado, consultada en la misma fecha: http://www.senado.es/legis9/expedientes/713/index_713000056.html.

(65) Según puede verse en el enlace http://www.senado.es/legis9/expedientes/713/index_713000571.html, en consulta a dicha página web en la misma fecha.

Las reflexiones de aquel Informe concuerdan con las de algún autor ya citado, quien ha llegado a destacar que «Una parcela de actuación del Ministerio Fiscal —claramente las funciones de velar por el cumplimiento de las resoluciones judiciales que afecten al interés público y social; defender la legalidad en los procesos contencioso-administrativos que prevén su intervención y promover o, en su caso, prestar el auxilio judicial internacional previsto en las leyes, tratados y convenios internacionales— forma parte de la acción del gobierno del Estado y, por ende, sujeta a la facultad de control que el artículo 66.2 de la Constitución atribuye a las dos Cámaras legislativas como representantes del pueblo español» (66), añadiendo que el requerimiento de comparecencia de que puede ser destinatario no se agota en ese ámbito, sino que puede englobar «el resto de las funciones y dentro de la libertad de iniciativa, decisoria y procedimental que el Ministerio Fiscal dispone de acuerdo con los principios de legalidad e imparcialidad» (67).

Continúa el mismo autor, más adelante, subrayando que «Esta indudable modalidad de control que las Cámaras legislativas tienen la facultad de ejercer resulta susceptible de traducirse en la práctica en desencadenante de cualquiera de las dos grandes funciones que el artículo 66 de la Constitución les asigna: reforzar a través del ejercicio de su potestad legislativa el amparo y reconocimiento de la independencia de Jueces y Magistrados, o mediante su facultad de controlar la acción del Gobierno exigir a éste que lleve a cabo la actuación concreta ajustada al mismo fin, pudiendo ésta consistir en las oportunas instrucciones al Fiscal General del Estado» (68).

En el mismo sentido se pronuncia otro de los autores, recién mencionado, cuando subraya que en la acción del Ministerio Fiscal, teniendo en cuenta los principios que lo rigen, «participa de modo preeminente el Gobierno, al que corresponde, dentro del margen que

(66) GRANADOS CALERO, *op. cit.*, p. 64. Las funciones que se destacan son las contenidas en los arts. 9, 14 —junto con la intervención, en los supuestos y en la forma prevista en las leyes, en los procedimientos ante el Tribunal de Cuentas; además de la defensa de la legalidad en los procesos laborales que prevén igualmente su intervención— y 15 del artículo 3 del E.O.M.F.

(67) *Ibidem*, p. 65.

(68) *Ibidem*, pp. 175-176.

la legalidad permite, marcar directrices y dar instrucciones concretas, disponiendo del poder de nombrar y cesar al Fiscal General por el cauce establecido, para asegurar el cumplimiento de las mismas. Las directrices e instrucciones impartidas y el nombramiento y cese de cada Fiscal General son actos políticos de los que el Gobierno responde a través del procedimiento del control político» (69), no alcanzando nada de ello, como es natural, a las resoluciones judiciales fruto de la acción del Fiscal, dados los principios que, *ex* artículo 117 de la C.E., presiden el ejercicio de la potestad jurisdiccional. Tiene todo ello que ver, en suma, con la peculiar posición del Ministerio Público en el esquema de los poderes del Estado, situado como está entre las «bisagras del sistema político», como ha indicado con acierto FLORES PRADA, para quien «no parece que el control sobre la actuación del Ministerio Fiscal sea de difícil inteligencia. El doble plano de actuación de la institución permite desligar el control propiamente político y su correspondiente responsabilidad, que se centra en la adecuación de la institución a las líneas maestras de la política interior y se concreta en la actuación del Fiscal General del Estado» (70).

Hechas estas consideraciones, la comparecencia del Fiscal General ante las Cámaras encuentra diferentes regímenes en sus respectivos Reglamentos:

— Congreso de los Diputados.—en ausencia de previsión reglamentaria específica, el artículo 201 del R.C.D., último del Capítulo III de su Título XI, se ocupa del examen de los «demás informes que, por disposición constitucional o legal, deban ser rendidos a las Cortes Generales o al Congreso de los Diputados», los cuales serán objeto de la tramitación prevista en los artículos 196 y 197 para las comunicaciones del Gobierno; de éstos únicamente se excluye la intervención inicial del Gobierno, prevista en el artículo 196.1 del R.C.D., y la formulación de propuestas de resolución (art. 197) se convierte en meramente posible, en función de la naturaleza de cada informe tramitado.

(69) SÁINZ MORENO, *op. cit.*, p. 174.

(70) *El Ministerio Fiscal en España*, Tirant lo Blanch-Departamento de Derecho Público y Filosofía del Derecho de la Universidad Carlos III, Valencia, 1999, pp. 346-362 y 370-371.

Además de la comparecencia habida poco después de constituida la Cámara para explicar las líneas generales que se propone en su actuación y tomando como ejemplo la VIII Legislatura, la presentación de la Memoria anual por el Fiscal General del Estado se ha venido produciendo en una sesión de la Comisión de Justicia, usualmente celebrada en los últimos meses del año, en el período de sesiones comprendido entre septiembre y diciembre, y siempre para informar sobre la Memoria del año anterior(71), en una comparecencia realizada a solicitud de alguno de los Grupos Parlamentarios. Según puede comprobarse en los Diarios de Sesiones de esa Comisión en dicha Legislatura —de cuya cita concreta se nos excusará—, el debate comienza con la intervención del Fiscal General, seguido en el uso de la palabra por los Portavoces de los Grupos en esa Comisión, por orden de menor a mayor en función de su respectiva composición, con una contestación final conjunta del compareciente, en alguna ocasión con turno de réplica y sin que nunca se hayan planteado propuestas de resolución a su finalización. Con ello nos encontramos, pues, con un régimen bastante semejante al de las sesiones informativas de los miembros del Gobierno o altos cargos de la Administración, lo que ha tenido continuidad en la IX Legislatura.

No obstante y de acuerdo con el artículo 10 del E.O.M.F., ya señalado con anterioridad, la práctica de las comparecencias del Fiscal General en el Congreso no ha abarcado únicamente aquéllas que han tenido lugar en dicha sesión de presentación. También se han solicitado y se han sustanciado otras ante la citada Comisión, con diferentes objetos relacionados con sus responsabilidades, y en ocasiones en tramitación acumulada(72). Por lo común, se trata siempre de asuntos de actualidad propios de su actuación, como los siguientes en la VIII Legislatura: sobre las propuestas de nombramientos en la Carrera Fiscal (en tres ocasiones); para explicar los cambios de criterio de la Fiscalía en relación con el cumplimiento de penas por

(71) De la que a esas alturas ya ha dado cuenta el Fiscal General en el solemne acto de apertura del Año Judicial, que se celebra en el mes de septiembre.

(72) Para los ejemplos que siguen, nos remitimos al enlace ya citado y consultado los días 8 y 9 de mayo de 2011, correspondiente, en lo que hace a las iniciativas que aquí van a mencionarse, al buscador de la web del Congreso de los Diputados para las Legislaturas VIII y IX; además de a las publicaciones oficiales referidas en las siguientes notas al pie.

parte de terroristas; o para informar de la aplicación de la ley en el cumplimiento de penas por delitos de terrorismo.

En la IX Legislatura, pueden mencionarse otros asuntos de relevancia pública o áreas de responsabilidad del Fiscal General relacionadas con problemas de actualidad política y/o jurisdiccional en los que el Ministerio que dirige ha desplegado su actividad o tiene que tomar alguna clase de iniciativa. En concreto, la comparecencia sobre tales temas se ha tramitado de manera acumulada a la presentación de la Memoria anual, aunque ésta venga referida en el artículo 9.1 del E.O.M.F. y la correspondiente a los demás asuntos encuentre su encaje en el artículo 10, lo que ha llegado a motivar, en el seno de la propia Comisión de Justicia, algún debate sobre la licitud o la conveniencia de agrupar todos ellos para su tramitación conjunta (73), en la medida en que el tratamiento individual de los mismos puede «perderser» y diluirse en la habitual comparecencia dedicada a dicha Memoria.

En ese contexto y de manera agregada a la misma, el Fiscal General, en la misma sesión (74), ha cumplimentado, entre otras, diversas solicitudes para: informar sobre los diferentes protocolos de actuación de la Fiscalía ante casos de supuesta corrupción; sobre las actuaciones de la Fiscalía tras las filtraciones de sumarios judiciales declarados secretos, habida cuenta de su responsabilidad en la defensa de los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva, al honor, a la intimidad y a la propia imagen; informar sobre la estructura y funcionamiento de la Fiscalía Anticorrupción; explicar los criterios de la Fiscalía en el tratamiento de las pruebas de los sumarios judiciales; informar sobre la política de la Fiscalía en relación con los centros de protección de menores con trastornos de conducta y en situación de dificultad social; o informar sobre las eventuales instrucciones que haya remitido a las distintas Fiscalías sobre la actua-

(73) Vid. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 2009, IX Legislatura, núm. 413, «Comisiones», «Justicia», sesión núm. 21, celebrada el miércoles 18 de noviembre de 2009, pp. 3-4. Para el desarrollo de esta comparecencia, vid. http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/CO/CO_413.PDF, enlace consultado el 8 de mayo de 2011.

(74) Vid. el orden del día completo en el mismo *Diario de Sesiones...*, pp. 1-2.

ción que debe seguirse, en interés de la ley, por el Ministerio Público en los distintos procesos de intervención de instituciones financieras acordados por el Banco de España.

En la última sesión informativa de esta índole celebrada hasta la fecha (75), el orden del día registra la misma acumulación de asuntos u objetos de información por el Fiscal General: explicar los criterios del mantenimiento de la acusación por parte de la fiscalía en los procesos penales relacionados con la lucha contra el terrorismo; informar sobre las actuaciones de la Fiscalía General del Estado en defensa de la independencia y la dignidad del Tribunal Supremo ante los ataques de los que está siendo objeto; sobre los criterios y directrices de la Fiscalía General del Estado, en orden a la investigación y subsiguiente ejercicio de las oportunas acciones judiciales, por delitos presuntamente cometidos por cargos públicos y, en especial, aquellos que permitan distinguir, a los efectos de su no persecución, entre una inquisición general y conductas en las que sí procede la actuación del Ministerio Público; e informar acerca de los criterios de la Fiscalía Anticorrupción en la investigación de casos en los que se detectan graves irregularidades de carácter urbanístico.

En estos casos y dada la gran cantidad de temas abordados en la comparecencia de carácter conjunto o agrupado, a la estructura del debate que se ha citado para la presentación de la Memoria anual se ha llegado a sumar, incluso, un turno de réplica, ciertamente más breve que el primero, de los Grupos Parlamentarios, con contestación del Fiscal General a todos ellos. Además, debe anotarse alguna alteración del orden de intervención en ese primer turno, provocada por la coincidencia de la celebración de la sesión de la Comisión de Justicia con sesiones de otras Comisiones de la Cámara, circunstancia que imposibilitaba seguir un estricto esquema de menor a mayor según la composición de los Grupos, por tener que atender los Portavoces de los más pequeños sus obligaciones en esos otros órganos parlamentarios: la simultaneidad de unas y otras reuniones

(75) *Vid. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 2010, IX Legislatura, núm. 641, «Comisiones», «Justicia», sesión núm. 28, celebrada el jueves 21 de octubre de 2010. Para el desarrollo de esta comparecencia, *vid.* http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CONG/DS/CO/CO_641.PDF, enlace consultado el 8 de mayo de 2011.

motivó, en ese aspecto, la flexibilidad de la Presidencia de aquella Comisión.

Precisamente, a todo lo anterior debe unirse la comparecencia del propio Fiscal General, o de miembros del Ministerio Público especializados por razón de la materia, en distintas Comisiones del Congreso, fuera ya de la de Justicia, para informar durante la tramitación de determinados proyectos de ley o bien sobre temas concretos objeto de su competencia: así, ante la Comisión de Trabajo y Asuntos Sociales, que fue la encargada de tramitar la que terminó por promulgarse como Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género (76); o en la Comisión no Permanente sobre Seguridad Vial y prevención de accidentes de tráfico, para informar sobre conductas contrarias y delitos relacionados con ese bien jurídico protegido por el Código Penal y las leyes sectoriales relativas al mismo (77).

En estos casos, el debate sigue siempre una estructura similar, a veces comenzando por la intervención del Grupo Parlamentario proponente inmediatamente después de la del Fiscal General, con un segundo turno tanto de los Portavoces como del propio compareciente y alguna réplica adicional ocasional.

— Senado.— es de aplicación el artículo 183 del R.S., situado sistemáticamente dentro del Título VIII, *De las comunicaciones e informes del Gobierno y de otros órganos estatales*, y según el cual «*Los informes que por imperativo legal deban someterse al Senado, serán objeto de tramitación y deliberación en la forma que disponga el Presidente, de acuerdo con la Mesa y oída la Junta de Portavoces*».

(76) Vid. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 2004, VIII Legislatura, núm. 70, «Comisiones», «Trabajo y Asuntos Sociales», sesión núm. 9, celebrada el miércoles 8 de septiembre de 2004, que puede encontrarse en el enlace http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO_070.PDF —consultado el 9 de mayo de 2011—.

(77) Vid. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*, 2005, VIII Legislatura, núm. 437, «Comisiones», «No permanente sobre seguridad vial y prevención de accidentes de tráfico», sesión núm. 12, celebrada el miércoles 23 de noviembre de 2005, que puede encontrarse en el enlace http://www.congreso.es/public_oficiales/L8/CONG/DS/CO/CO_437.PDF —consultado el 9 de mayo de 2011—.

En la Cámara Alta, sólo en una ocasión se presentó la Memoria anual por el Fiscal General del Estado ante la Comisión de Justicia en la VIII Legislatura (78), al comienzo de ésta y en una sesión informativa de similar traza en cuanto a la estructura del debate; sin embargo, otros asuntos propios de su responsabilidad han sido motivo de comparecencias distintas por separado: por ejemplo, para explicar las circunstancias del cese del Fiscal Jefe de la Audiencia Nacional (79).

Ya en la IX Legislatura, se han producido dos comparecencias del Fiscal General, de tramitación acumulada en una sola sesión ante la citada Comisión (80), sobre asuntos de esa misma naturaleza y con un orden en el debate idéntico al de sus homólogas en el Congreso: para dar cuenta de la política criminal que impulsa y, en particular, la política antiterrorista; y para explicar los nombramientos efectuados en la Carrera Fiscal desde su acceso al cargo. De igual modo que en el Congreso, se han presentado varias solicitudes de comparecencia de otros miembros del Ministerio Fiscal, y se ha tramitado ya alguna de ellas, ante la Comisión Especial de estudio de la problemática de la adopción nacional y otros temas afines, para informar en relación con la materia objeto de la misma (81).

En pura teoría, en estas comparecencias, en una u otra Cámara, devendría aplicable lo que subraya el Informe de la Secretaría General del Congreso, antes citado: la imposibilidad de que los miembros de la Comisión correspondiente realicen valoraciones o enjuicien

(78) *Vid. Diario de Sesiones del Senado*, 2004, VIII Legislatura, «Comisión de Justicia», sesión núm. 81, celebrada el lunes 29 de noviembre de 2004, que puede encontrarse en el enlace <http://www.senado.es/legis8/publicaciones/pdf/senado/ds/CS0081.PDF> —consultado el 8 de mayo de 2011—.

(79) Pueden extraerse del listado de solicitudes de comparecencia contenido en el enlace http://www.senado.es/legis8/expedientes/713_lista.html, consultado el 8 de mayo de 2011.

(80) *Vid. Diario de Sesiones del Senado*, 2009, IX Legislatura, «Comisión de Justicia», sesión núm. 136, celebrada el jueves 23 de abril de 2009, que puede encontrarse en el enlace <http://www.senado.es/legis9/publicaciones/pdf/senado/ds/CS0136.PDF> —consultado el 8 de mayo de 2011—.

(81) Pueden extraerse del listado de solicitudes de comparecencia contenido en el enlace http://www.senado.es/legis9/expedientes/713_lista.html, consultado el 8 de mayo de 2011.

políticamente la información proporcionada por el Fiscal General del Estado, para limitarse a la formulación de preguntas o a la petición de aclaraciones, ya que la comparecencia tiene una dimensión meramente informativa, debiendo velar por ello el Presidente de la Comisión «durante el desarrollo de la sesión de ésta, en el ejercicio de sus funciones de ordenación del debate» (82). Para REY MARTÍNEZ, el Informe citado se excede al equiparar «la posición del Fiscal General del Estado con la de un Juez», ya que «La Fiscalía es un órgano técnico pero con iniciativa propia que tiene que tomar decisiones optando entre unas soluciones u otras, y cuya actuación incide directamente sobre derechos fundamentales de los justiciables» (83).

Un repaso a los Diarios de Sesiones de las Comisiones en las que se han celebrado tales comparecencias —y que hemos reseñado en las notas al pie— desmiente, en la práctica, el *desideratum* expresado por el Informe, siendo el compareciente destinatario de crítica, fiscalización y, en suma, control parlamentario en una medida igual —si no superior, en algún momento— que si se tratase de un Ministro o un alto cargo de la Administración General del Estado. A nuestro entender, no parece que ello se compadezca demasiado con la ausencia de responsabilidad política —insistimos, en pura teoría— del Ministerio Fiscal y de quien lo encabeza, pues la misma habría de hacerse recaer, en su caso, sobre el Gobierno, poder público y órgano constitucional que se vale de aquél para la postulación de lo que convenga más al interés público en los términos ya examinados; la naturaleza vicarial que, ubicado en este contexto, adquiere ese Ministerio, queda resalta-da si reparamos en que el deber de colaboración y de información le incumbe no sólo para con las Cortes Generales, sino también para con el Gobierno, quedando completada la configuración del mismo por el artículo 9.2 del E.O.M.F.: «*El Fiscal General del Estado informará al Gobierno, cuando éste lo interese y no exista obstáculo legal, respecto*

(82) «Informe...», *op. cit.*, pp. 226-227 y 235.

(83) Este autor defiende lo que ya está sucediendo en la práctica: que, con ocasión de la presentación de la Memoria anual por el Fiscal General del Estado, éste pueda ser sujeto pasivo del control parlamentario (*op. cit.*, p. 137). El mismo Informe propugna la inadmisión a trámite de las solicitudes de comparecencia sobre asuntos *sub iudice*, como muestra del vidrioso límite entre información y control (*op. cit.*, pp. 229-231 y 236); así como la exclusión de los asuntos sometidos a secreto del sumario, como «obstáculo legal» ex artículo 10 del E.O.M.F. (*op. cit.*, pp. 232-237).

a cualquiera de los asuntos en que intervenga el Ministerio Fiscal, así como sobre el funcionamiento, en general, de la Administración de Justicia. En casos excepcionales podrá ser llamado a informar ante el Consejo de Ministros».

Nos aproximamos así a la tesis de Díez-PICAZO GIMÉNEZ, quien, al preguntarse si existe una responsabilidad política del Gobierno por actuaciones de los Fiscales, admite sólo «un [*sic*] respuesta matizada; pero lo que resulta seguro es que ésta será tanto más afirmativa cuanto más se crea que la actividad del Ministerio Fiscal está constitucionalmente necesitada de legitimación democrática. Esto último, por lo demás, equivale a sostener que, con todas las peculiaridades que se quiera, el Ministerio Fiscal no deja de ser un instrumento al servicio de la dirección política, que corresponde al Gobierno (art. 97 de la Constitución)» (84).

De todo lo anterior puede concluirse que tanto el Congreso de los Diputados como el Senado pueden llamar a comparecer, ante sus respectivas Comisiones, al Fiscal General del Estado, por tratarse de una autoridad obligada a colaborar con las Cámaras *ex* artículos 109 de la C.E. y 10 del E.O.M.F.: en particular, con respecto a la presentación de su Memoria anual (art. 9.1 del E.O.M.F.), si bien la colaboración puede extenderse a la información sobre cuantos asuntos fuera requerido el Fiscal General. También pueden las Cámaras recabar información escrita y documentación del Ministerio Fiscal y requerir la comparecencia de cualquier otro de sus miembros.

3. FISCALÍAS SUPERIORES Y ASAMBLEAS LEGISLATIVAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

La reforma operada por la Ley 24/2007 en el E.O.M.F. ha tenido, entre una de sus principales finalidades, la adaptación del Ministerio Fiscal al Estado de las Autonomías, acompasada al principio de

(84) *Op. cit.*, p. 162, con cita de GARCÍA MORILLO, «La legitimación democrática del Ministerio Fiscal», *Claves de razón práctica*, 85, septiembre 1998, pp. 15-22.

autonomía funcional que es propio de la institución. En él se detiene CONDE-PUMPIDO TOURÓN, al comprobar que en el artículo 124.2 de la C.E. «se hacen explícitas al menos dos exigencias que de manera directa determinan el modelo constitucional de implantación territorial del Ministerio Público [...]. Sólo sabiendo *por qué* el Ministerio Fiscal es único y ejerce su función conforme al principio de *unidad de actuación* en todo el Estado, y qué significan exactamente esos conceptos, o hasta qué punto su vinculación a la legalidad condiciona su *modo de estar* en el mapa territorial-institucional, será posible establecer las bases y los topes de su eventual adaptación al *modelo autonómico*» (85).

Por su parte y como elemento conceptual de partida, CONDE-PUMPIDO FERREIRO recuerda la distinción entre la unidad orgánica de la institución y ese principio de unidad de actuación, que es de naturaleza funcional y que «quiere decir que todos los órganos y todos los miembros del Ministerio Fiscal han de seguir en sus actuaciones un criterio unificado, dando a cada clase de cuestión jurídica una misma solución y rechazando la aplicación de soluciones dispares. El principio [...] es una consecuencia de que el Ministerio Fiscal esté regido también por otro de los valores constitucionales que, conforme al artículo 9.3 C.E., garantiza la Constitución: el de la seguridad jurídica [...] Por ello los criterios de actuación del Ministerio Fiscal deben ser formados de modo orgánico y colectivo y ser los mismos para todos los órganos de la institución, sin que el criterio personal de los individuos que la integran pueda primar sobre la decisión colectiva» (86).

Si la primera dimensión, «institucional y organizativa», es de raíz legal *ex* artículo 22.1 del E.O.M.F. —«*El Ministerio Fiscal es único para todo el Estado*»—, la segunda, de origen constitucional, encuentra su reflejo directo en los preceptos antes transcritos en nota al pie (*i.e.*, arts. 22.2, 25 y 26), como expresión práctica del principio de dependencia jerárquica, que tampoco desmerece la participación

(85) «El Ministerio Fiscal y las Comunidades Autónomas», en BALADO RUIZ-GALLEGOS (dir.) y LERMA BLASCO y GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ (coords.), *La España de las Autonomías: reflexiones 25 años después*, ed. J. M. Bosch, Barcelona, 2005, p. 185.

(86) *El Ministerio Fiscal, op. cit.*, pp. 79-80.

de los órganos colegiados —Consejo Fiscal, Juntas de Fiscales— en la formación de esos criterios unitarios de actuación y funcionamiento, y que, en cualquier caso, queda supeditada a la primacía de los principios de legalidad e imparcialidad de este Ministerio, antes comentados (87).

Una opinión distinta, que entrecruza ambas vertientes, es la de DÍEZ-PICAZO GIMÉNEZ, para quien «Respecto del principio de unidad, cuyo significado originario y aún hoy vigente radica en la intercambiabilidad de todos los miembros del Ministerio Fiscal, el principal problema viene dado por las recurrentes pretensiones de crear algo así como “ministerios fiscales autonómicos”. A este respecto, sólo cabe afirmar sin ambages que, tratándose de una institución constitucionalmente única para todo el país, no puede ser objeto de transferencia a las Comunidades Autónomas, ni siquiera por la vía indirecta de superponerle órganos autonómicos con funciones similares: la intercambiabilidad de todos los miembros del Ministerio Fiscal tiene por finalidad, precisamente, que la institución pueda actuar según criterios uniformes en todo el territorio nacional» (88).

Tampoco MARTÍNEZ DALMAU ve totalmente clara la distinción: «Existe entre los cuatro principios de actuación del artículo 124.2 C.E. una relación causa-efecto con la función que encomienda la Constitución al Fiscal. El principio de unidad de actuación significa que el Ministerio Público actúa en todo momento como cuerpo único, y no particularmente como diferentes órganos. Es coherente por cuanto la defensa de la legalidad y del interés público la realiza el órgano como tal, y no sus miembros. Concuera con la existencia de un solo significado de legalidad, y un solo significado de interés

(87) «... los funcionales [legalidad e imparcialidad] sobre los orgánicos [unidad y dependencia]; no sólo por razones axiológicas, sino por la propia letra de la Constitución, que establece que la sujeción a los de legalidad e imparcialidad será *en todo caso*, esto es, primordial y *preferentemente*) y estableciendo el mecanismo resolutorio de los eventuales conflictos de forma que quede a salvo la legalidad sin permitir el debilitamiento de la dependencia» (*ibidem*, p. 83; *vid.* también pp. 97-99 y 132-135). Se trata, en este caso, de la cláusula de conciencia que cada Fiscal puede invocar con base en los artículos 6, p.2.º y 27 del E.O.M.F., y que este autor delinea como un derecho-deber de carácter complejo (*ibidem*, pp. 127-128).

(88) *Op. cit.*, p. 164.

público. La unidad de actuación es, a su vez, el efecto exterior de la aplicación del principio de dependencia jerárquica en las relaciones interiores entre los miembros del cuerpo e fiscales [...]. La única manera de conseguirlo es a través de la relación de jerarquía que determina la actuación del Fiscal, con una cabeza legitimada democráticamente: la del Fiscal General del Estado» (89).

No obstante lo anterior, nos parece más acertada y acorde con la naturaleza de la institución la distinción entre unidad orgánica y de actuación, tanto como para ver justificada la «autonomización» que ha supuesto la reforma de 2007, en un sentido que continúa la evolución de este Ministerio en la legislación de desarrollo de sus funciones constitucionales, y que nos impide hoy compartir afirmaciones tan tajantes como las de FLORES PRADA, cuando de modo incidental aludía al «escaso alcance de las relaciones [del Ministerio] con las Cortes Generales o con las Comunidades Autónomas» (90), lo que debemos entender superado a la luz del nuevo marco normativo, que no sólo potencia el papel de esta institución en su relación con todas las Cámaras y Asambleas Legislativas, sino también con los Gobiernos autonómicos, según tendremos ocasión de examinar seguidamente.

Un primer aspecto de tal reforma ha afectado al artículo 11.Uno del E.O.M.F., con cuya nueva redacción se recoge la relación entre el Ministerio Fiscal y esos Gobiernos, en unos términos que asemejan este precepto al artículo 8, referido al Gobierno de la Nación: *«En el marco de sus competencias y cuando los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas interesen la actuación del Ministerio Fiscal en defensa del interés público se dirigirán, poniéndolo en conocimiento del Ministerio de Justicia, al Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma, que lo pondrá en conocimiento del Fiscal General del Estado, quien, oída la Junta de Fiscales de Sala, resolverá lo procedente, ajustándose en todo caso al principio de legalidad. Cualquiera que sea el acuerdo adoptado, se dará cuenta del mismo a quien haya formulado la solicitud».*

(89) *Op. cit.*, pp. 182-183.

(90) *Op. cit.*, p. 279.

Sin embargo, la aspiración de adaptar el Ministerio Público al Estado autonómico se ha verificado, principalmente, mediante la creación de los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, que vienen a sustituir a los anteriores Fiscales Jefes de los Tribunales Superiores de Justicia, y que, de esta forma, han sido elevados «al rango de interlocutor directo de las instituciones de las correspondientes Comunidades Autónomas» (91), al atribuírseles las funciones de representación y dirección efectiva del Ministerio Público en sus territorios. La mencionada modificación del artículo 11 del E.O.M.F. es fiel reflejo de esa voluntad legislativa, al trasponer al ámbito autonómico el vínculo institucional existente entre la Fiscalía General del Estado y las Cortes Generales; en concreto y según su ap. Dos,

«Los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas elaborarán una memoria sobre la actividad de las Fiscalías de su ámbito territorial que elevarán al Fiscal General del Estado. Asimismo, remitirán copia al Gobierno, al Consejo de Justicia y a la Asamblea Legislativa de la Comunidad. Deberán presentar la Memoria ante la Asamblea Legislativa de la misma dentro de los seis meses siguientes al día en que se hizo pública.»

Los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas colaborarán con la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma en los mismos términos y condiciones que se prevén en el artículo anterior para las relaciones entre el Fiscal General del Estado y las Cortes Generales».

Como puede comprobarse, el p.1.º de este apartado se correspondería con el artículo 9.1, y el p.2.º con el artículo 10, todos ellos del E.O.M.F., equiparándose así, tanto formal como funcionalmente, las relaciones entre las Fiscalías Superiores y las Asambleas de las CC.AA. con las que unen al Fiscal General del Estado con las Cortes Generales (92), si bien con dos diferencias muy relevantes:

(91) CONDE-PUMPIDO TOURÓN, *op. cit.*, p. 190. Es una idea que viene a recoger la Exposición de Motivos de la Ley 24/2007, cuando dice que el Fiscal Superior tiene «una dimensión institucional en cuanto interlocutor con las autoridades de la Comunidad Autónoma».

(92) Ya algún autor había subrayado con anterioridad que «El carácter de “órgano del Estado”, que [...] define la naturaleza constitucional (art. 124 C.E.) del Ministerio Fiscal, no empece la necesidad y conveniencia de un modelo autonómico del Ministerio Fiscal que

— el artículo 10 se refiere a toda la institución, al «Ministerio Fiscal», como sujeto pasivo del deber de colaboración, que aquí se ciñe, sin embargo, a los Fiscales Superiores,

— mientras que el artículo 9.1 obliga a la presentación de la Memoria anual de la Fiscalía General del Estado ante las Cortes Generales «en el período ordinario de sesiones más próximo a su presentación pública», el artículo 11.Dos fija ese plazo dentro de los seis meses siguientes al día en que la Memoria de la Fiscalía Superior se hizo pública; se trata de un término más amplio, si reparamos en que las Fiscalías de las CC.AA. elaboran su Memoria con carácter previo a la de la Fiscalía General del Estado, para servir de base, en parte, a esta última.

Debe anotarse aquí que no todos los EE.AA., aun formando parte del «bloque de la constitucionalidad», recogen o mencionan al Ministerio Fiscal, señalando las funciones que la institución desempeña en su territorio; no es ello de extrañar, si se piensa que se trata de una autoridad del Estado, aunque pueda verse afectada o concernida por los distintos aspectos de su relación con los órganos de autogobierno de las CC.AA., y desde luego por cuanto suponen las modificaciones introducidas por la Ley 24/2007 en el E.O.M.F. Una buena parte de los EE.AA., y entre ellos algunos que han sido reformados de manera profunda en fecha reciente, se remiten a la legislación estatal de manera directa, concisa y muy similar en todos ellos, siendo las únicas alusiones que hacen sus textos a la regulación del Ministerio Público:

— Artículo 13.2 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, aprobado por L.O. 3/1979, de 18 de diciembre: «*Corresponde íntegramente al Estado, de conformidad con las Leyes Generales, [...] la organización y el funcionamiento del Ministerio Fiscal*».

— Artículo 24.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia, aprobado por L.O. 1/1981, de 6 de abril: «*Corresponde íntegramente al*

engarce y se sitúe en el marco del Estado de las Autonomías que dibuja la Constitución de 1978» (TORRES-DULCE LIFANTE, «El Ministerio Fiscal en la organización del Estado», en ARNALDO ALCUBILLA (coord.), *Comentarios. Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, Consejería de Justicia y Administraciones Públicas de la Comunidad de Madrid, Madrid, 2003, p. 544).

Estado, de conformidad con las Leyes Generales, la organización y el funcionamiento del Ministerio Fiscal».

— Artículo 38 del Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia, aprobado por L.O. 4/1982, de 9 de junio: «*Corresponde al Estado, de conformidad con las Leyes, la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal».*

— Artículo 35.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunitat Valenciana, aprobado por L.O. 5/1982, de 1 de julio, tras la modificación realizada por la reforma de la L.O. 1/2006, de 10 de abril: «*Corresponde íntegramente al Estado, de conformidad con las leyes generales, [...] la organización y el funcionamiento del Ministerio Fiscal».*

— Artículo 25.2 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, aprobado por L.O. 9/1982, de 10 de agosto: «*Corresponde en exclusiva al Estado, de conformidad con las Leyes generales, la organización y el funcionamiento del Ministerio Fiscal».*

— Artículo 97.3 del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, aprobado por L.O. 2/1983, de 25 de febrero, tras la modificación realizada por la reforma de la L.O. 1/2007, de 28 de febrero: «*La organización y el funcionamiento del Ministerio Fiscal corresponden íntegramente al Estado, de acuerdo con las leyes generales».*

— Artículo 47.3 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por L.O. 3/1983, de 25 de febrero (en redacción dada por la L.O. 5/1998, de 7 de julio): «*Corresponde al Estado, de conformidad con las leyes generales, la organización y funcionamiento del Ministerio Fiscal».*

En contraposición con todo ello, en algunas de las recientes reformas estatutarias (93) sí se reconoce ya la figura del Fiscal Superior y, salvo en la de Extremadura, se establece la obligación —o la mera facultad, en el caso aragonés— de remisión de la Memoria anual de la Fiscalía de la Comunidad Autónoma a cada uno de los Parlamentos autonómicos, entre otros sujetos u órganos que aparecen como destinatarios preceptivos de dicho documento, singularmente los citados en el propio artículo 11.Dos del E.O.M.F. Así, tendríamos los

(93) Ello ha comportado la apertura, en las normas institucionales básicas, «de cauces de incorporación del Fiscal a la vida institucional propia de las Comunidades» (CONDEPUMPIDO TOURÓN, *op. cit.*, p. 190).

siguientes EE.AA., que, como normas institucionales básicas de las CC.AA., obligarán, en su caso, a las reformas que procedan en los respectivos ordenamientos autonómicos:

— Artículo 96 de la L.O. 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, con la rúbrica «El Fiscal o la Fiscal Superior de Cataluña».

«1. El Fiscal o la Fiscal Superior de Cataluña es el Fiscal Jefe o la Fiscal Jefa del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, representa al Ministerio Fiscal en Cataluña, y será designado en los términos que establezca su estatuto orgánico.

2. El Presidente o Presidenta de la Generalitat ordena la publicación del nombramiento del Fiscal o la Fiscal Superior de Cataluña en el “Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya”.

3. El Fiscal o la Fiscal Superior de Cataluña debe enviar una copia de la memoria anual de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña al Gobierno, al Consejo de Justicia de Cataluña y al Parlamento, y debe presentarla ante este dentro de los seis meses siguientes al día en que se hace pública.

4. Las funciones del Fiscal o la Fiscal Superior de Cataluña son las que establece el Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal. La Generalitat podrá celebrar convenios con el Ministerio Fiscal».

Debe anotarse, asimismo, que el artículo 99.1 del mismo Estatuto de Autonomía prevé la posible integración de los Fiscales, entre otros juristas, en el Consejo de Justicia de Cataluña, sin que ello haya sido, en particular, objeto de declaración alguna por la S.T.C. 31/2010, de 28 de junio, que resuelve uno de los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra aquella norma. Sí debe dejarse aquí constancia, en cambio, de lo que la misma Sentencia, en su F.J. 46.º, señala sobre el transcrito artículo 96 del Estatuto:

«El artículo 96 E.A.C. está dedicado al Fiscal Superior de Cataluña y su impugnación se basa igualmente en que, a juicio de los recurrentes, produce una indebida territorialización del Ministerio Fiscal, con quiebra de los principios constitucionales de unidad y jerarquía de la institución y de la reserva de ley prevista para la regulación de su estatuto orgánico (art. 124 C.E.). [...].

El apartado 1 del artículo 96 E.A.C. se limita a atribuir la denominación de “Fiscal Superior de Cataluña” al Fiscal Jefe del Tribu-

nal Superior de Justicia de Cataluña. Denominación específica que, además de ser la acogida por la Ley 24/2007, de 9 de octubre, de modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el estatuto orgánico del Ministerio Fiscal, no tiene consecuencia alguna en el orden del procedimiento de designación del Fiscal Superior o en el de sus funciones institucionales, pues en ambos casos el artículo 96 E.A.C. se remite de manera expresa —en sus apartados 1 y 4, respectivamente— a lo que establezca dicho estatuto orgánico del Ministerio Público. Incluso la concreta referencia a la función de representación del Ministerio Fiscal en Cataluña incluida en el artículo 96.1 E.A.C. se compadece sin dificultad con esa remisión a la disciplina del estatuto orgánico del Ministerio Fiscal y abunda, por lo demás, en los principios de unidad y jerarquía que le son característicos.

El respeto al procedimiento de designación del Fiscal Superior no se ve perjudicado en absoluto por el hecho de que el artículo 96.2 E.A.C. disponga que el Presidente de la *Generalitat* ordena la publicación de su nombramiento en el Diario Oficial de la *Generalitat*, pues es obvio que la única publicación relevante a los fines de la perfección jurídica del nombramiento es la verificada en el Boletín Oficial del Estado, cumpliendo así la realizada en el Diario de la *Generalitat* un cometido de coadyuvar al mayor conocimiento de aquel acto.

El apartado 3 del artículo 96 E.A.C. prevé el envío por el Fiscal Superior a distintas instituciones autonómicas de una copia de la memoria anual de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña. Los recurrentes no se han detenido específicamente en este punto, sin que sea fácil advertir en qué medida esta previsión puede redundar en la indebida territorialización del Ministerio Fiscal o en la invasión de la reserva de ley establecida en el artículo 124 C.E., único fundamento invocado en el recurso para la impugnación in abstracto de la totalidad del artículo 96 E.A.C. En todo caso, la previsión de que la copia de la memoria se presente ante el Parlamento de la Comunidad Autónoma se contempla también expresamente en el artículo 11.2 del Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal y es una manifestación de las relaciones institucionales del Ministerio Fiscal con las instituciones públicas que, en su dimensión puramente informativa, no puede implicar, por definición, control alguno por parte de la Cámara sobre la actuación del Fiscal Superior.

Por último, el apartado 4 del artículo 96 E.A.C. se limita, según hemos dicho ya, a recordar que las funciones del Fiscal Superior “son las que establece el Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal”, lo que no puede ser más respetuoso con la reserva del artículo 124.3 C.E., siendo, en fin, evidente que la posibilidad de que la *Generalitat*

celebre convenios con el Ministerio Fiscal, según concluye el apartado 4 examinado, no supone para éste la imposición de un deber incompatible con su posición y autonomía institucionales.

En atención a todo lo cual ha de desestimarse la impugnación del artículo 96 E.A.C.».

— Tenemos también el artículo 143, aps. 4 y 5, de la L.O. 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía:

«4. *El Fiscal o la Fiscal Superior es el Fiscal Jefe o la Fiscal Jefa del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, representa al Ministerio Fiscal en Andalucía, y será designado en los términos previstos en su estatuto orgánico y tendrá las funciones establecidas en el mismo. El Presidente o Presidenta de la Junta de Andalucía ordenará la publicación de dicho nombramiento en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía.*

5. *El Fiscal o la Fiscal Superior de Andalucía debe enviar una copia de la memoria anual de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía al Gobierno, al Consejo de Justicia de Andalucía y al Parlamento, debiendo presentarla ante el mismo. La Junta de Andalucía podrá celebrar convenios con el Ministerio Fiscal».*

Al igual que sucedía en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, el artículo 144.2 del de Andalucía posibilita que haya miembros del Ministerio Fiscal entre los juristas que forman parte del Consejo de Justicia de esta Comunidad Autónoma.

— Cabe igualmente citar el artículo 66 de la L.O. 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, que reemplaza al aprobado mediante L.O. 8/1982, de 10 de agosto:

«1. *El Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia representa al Ministerio Fiscal en Aragón.*

2. *Las funciones del Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia de Aragón son las que establece el Estatuto orgánico del Ministerio Fiscal.*

3. *La memoria anual de la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia de Aragón será enviada por el Fiscal Jefe al Consejo de Justicia de Aragón y la podrá presentar ante las Cortes de Aragón y el Gobierno de Aragón».*

— Por último, el artículo 51.4 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, aprobado por L.O. 1/1983, de 25 de febrero, tras la modificación realizada por la reforma de la L.O. 1/2011, de 28 de enero, dispone que «*De conformidad con sus normas orgánicas y como máximo representante del Ministerio Fiscal en la región, existirá un Fiscal Superior en la Comunidad Autónoma cuyo nombramiento será publicado en el “Diario Oficial de Extremadura”*».

Además de todas estas disposiciones estatutarias, el artículo 11. Tres del E.O.M.F., también modificado por la Ley 24/2007, contiene una previsión que afecta a algunas CC.AA. y que comporta la necesaria cooperación del Ministerio Fiscal con los Gobiernos y demás instancias que, en el nivel territorial autonómico, participen o tengan a su cargo la gestión y provisión de medios en el ámbito competencial de la Justicia. Según tal apartado, «*Los miembros del Ministerio Fiscal colaborarán con las Comunidades Autónomas que ostenten competencias en materia de Justicia para la efectividad de las funciones que éstas ostentan en materia de medios materiales y personales al servicio de la Administración de Justicia y participarán en los órganos de colaboración que en el ámbito territorial de éstas se constituyan entre los distintos operadores e instancias implicados en la Administración de Justicia con el fin de analizar, debatir y realizar estudios sobre materias relacionadas con la Administración de Justicia. Se podrán celebrar convenios con las Comunidades Autónomas previa autorización del Fiscal General del Estado*». Como es sabido y sin perjuicio de las competencias exclusivas del Estado ex artículo 149.1.5.^a de la C.E., los EE.AA. pueden atribuir dichas competencias a las CC.AA. merced a las llamadas «cláusulas subrogatorias», lo cual mereció el apoyo interpretativo de la S.T.C. 56/1990, de 29 de marzo, seguida por otras como las SS.T.C. 62/1990, de 30 de marzo; 105/2000, de 13 de abril; 253/2005, de 10 de octubre; ó 294/2006, de 11 de octubre (94).

(94) Actualmente, las CC.AA. que, de acuerdo con ello, han asumido competencias en materia propia de la Administración de Justicia en sus respectivos Estatutos, según puede comprobarse en el articulado de éstos, son: País Vasco, Cataluña, Andalucía, Galicia, Principado de Asturias, Cantabria, La Rioja, Región de Murcia, *Comunitat Valenciana*, Aragón, Canarias, Navarra, Extremadura, Illes Balears, Madrid y Castilla y León. Sobre este tema, entre otros muchos que cita el autor en la bibliografía, *vid.* LUDEÑA BENÍTEZ, «Comentarios sobre la regulación de la Administración de Justicia en el Estatuto de Autonomía de la

Por otra parte y abundando en esta senda de acomodación del Ministerio Fiscal a la organización propia del Estado autonómico y a las funciones que se hace necesario ejercer como consecuencia del reflejo de la descentralización territorial en el cumplimiento de las misiones atribuidas a aquél, el artículo 16 del E.O.M.F., también modificado por la Ley 24/2007, regula la Junta de Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, dentro de los órganos colegiados que configuran la institución. Presidida por el Fiscal General del Estado, la misma *«estará integrada por el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, por dichos Fiscales Superiores, y por el Fiscal Jefe de la Secretaría Técnica, que actuará como Secretario. Su función será asegurar la unidad y coordinación de la actuación y funcionamiento de las Fiscalías en todo el territorio del Estado, sin perjuicio de las competencias atribuidas al Consejo Fiscal por este Estatuto»*, añadiéndose que *«En atención a los asuntos a tratar, podrá ser convocado a la Junta cualquier miembro del Ministerio Fiscal»*.

A la vista de todo lo anterior y teniendo en cuenta las novedades normativas que hemos ido desgranando, las Asambleas de las CC.AA. han tenido que preguntarse no ya por la existencia del deber de colaboración de las Fiscalías Superiores para con ellas, que parece clara (95); sino, sobre todo, por el alcance y la regulación de la obligación de comparecer ante aquéllas (96), que pesa sobre los Fiscales Superiores y que se desprende del p.1.º del artículo 11.

“Comunitat” Valenciana y su relación con el derecho autonómico comparado», *Asamblea. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 20, junio 2009, pp. 203-236.

(95) Si bien el artículo 11.Dos se remite al «artículo anterior», esto es, al artículo 10, lo que extiende esa obligación a *«informar de aquellos asuntos para los que especialmente fuera requerido»* el Fiscal, a lo cual se anudaría la facultad de los Parlamentos autonómicos de llamar a los Fiscales Superiores a su presencia.

(96) Ya hace unos años, se había hecho pública una propuesta oficial de modificación de los artículos 10 y 11 del E.O.M.F.: «El Consejo Fiscal, en tal sentido, propone una reforma legal que institucionalice la realidad social existente y regule la relación del Ministerio Fiscal con los Parlamentos y Gobiernos autonómicos, reformando los artículos 10 y 11 E.O.M.F., de manera que, manteniendo la suprema dirección del Fiscal General del Estado, el Fiscal jefe de la Fiscalía de un Tribunal Superior pueda comparecer ante el Parlamento autonómico, y que el mismo sea oído por el Fiscal General del Estado antes de resolver los supuestos del artículo 11 planteados por un Gobierno autonómico. Garantizando siempre y, en todo caso, el estricto cumplimiento del artículo 22 E.O.M.F.» (*Libro Blanco del Ministerio Fiscal*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Justicia, Madrid, 1996, p. 76).

Dos, para explicar las correspondientes Memorias, dada la ausencia o simplemente la vaguedad de las previsiones al efecto en muchos de los Reglamentos parlamentarios.

En este punto podemos constatar que, en el tiempo transcurrido desde la promulgación de la Ley 24/2007, la regulación y la práctica han sido bastante variadas en las Asambleas Legislativas autonómicas, lo que no ha impedido que la mayor parte de éstas hayan aprovechado el nuevo campo de juego que la reforma del E.O.M.F. les ha abierto, siempre en un ambiente de leal colaboración del Ministerio Público para con ellas. Las Cámaras que sí han abordado un nuevo régimen de relaciones con el Ministerio Fiscal no coinciden siempre con las de las CC.AA. que han promovido reformas estatutarias, e incluso entre ellas puede encontrarse la de alguna que no contiene referencias a ese Ministerio en su Estatuto, así como otras que han aprovechado la aprobación de un nuevo Reglamento para tratar esta cuestión. Dejando de lado a los Parlamentos que aún no han sentido la necesidad de dar aplicación a esta novedad legal (97), las vías elegidas para la tramitación de la Memoria anual y la consiguiente comparecencia del Fiscal Superior pueden ser agrupadas en cuatro bloques, de menor a mayor precisión en el régimen escogido para darle curso, si bien la distinción entre los mismos es más formal que real, pues no comprenden soluciones muy dispares:

— En algunas Cámaras, la comparecencia del Fiscal Superior de su Comunidad Autónoma se ha sustentado en algún precepto reglamentario análogo a los artículos 44.3.º del R.C.D. y 67 del R.S., incardinándose en la norma que permite a las Comisiones de las Cámaras requerir o recabar la presencia de «otras personas», o de autoridades y funcionarios que no forman parte del Gobierno ni de

(97) Sobre todo por carencia de regulación específica, que ha provocado que en algunos casos la actividad de la Cámara se haya reducido a la calificación y admisión a trámite de la Memoria anual por la Mesa, o su mera toma de conocimiento, con posterior remisión de la documentación a los Grupos Parlamentarios. Debe destacarse que en los Parlamentos autonómicos ha reinado, en consonancia con la actitud colaboradora de la Fiscalía Superior correspondiente, un prurito de respeto a la voluntad expresa de su titular de comparecer efectivamente para la presentación de la Memoria en un acto parlamentario formal, de tal suerte que no se ejerciera sobre tal autoridad la potestad de hacerle llamar a presencia de la Cámara en forma coercitiva.

la Administración autonómica, a los efectos de informar o asesorar sobre las materias en las que fueran expertos o competentes; o bien se ha seguido un trámite análogo con base en la costumbre o la mera convención, al asimilar esta comparecencia a la de los altos cargos, según se refleja en la estructura de su debate.

Los casos en que se ha seguido esta solución han sido los de los Parlamentos de Cataluña (art. 48.2.c) de su Reglamento de 22 de diciembre de 2005); Andalucía (art. 44.1.3.º del Reglamento de 29 de septiembre de 2005); Cantabria (art. 48.d) del Reglamento de 26 de marzo de 2007); La Rioja (art. 41.1.c) del Reglamento de 10 de abril de 2001); y Navarra (art. 56.1.c) del Reglamento aprobado por Texto Refundido de 12 de septiembre de 2011), siendo en cada caso la Comisión competente en materia de Justicia la que ha conocido del tema, y ante la que ha comparecido el Fiscal Superior correspondiente.

— Una vía que, hasta cierto punto, supone una variante de la anterior ha sido la empleada en las Cortes de Aragón. Esa misma Comisión ha sido la destinataria de la Memoria de la Fiscalía de esa Comunidad en virtud del artículo 217 del Reglamento de la Cámara de 26 de junio de 1997, el cual vendría a ser el equivalente del artículo 201 del R.C.D., con la exclusión, por acuerdo de la Mesa, de la formulación de propuestas de resolución; por tanto, a la Memoria se le da la misma tramitación que a las comunicaciones de la Diputación General de Aragón (art. 172 del Reglamento), sin más particularidades, respecto de una comparecencia ordinaria, que la inclusión de turnos de réplica y dúplica.

— Ante la insuficiencia o el carácter demasiado genérico de las prescripciones contenidas en sus Reglamentos, otros Parlamentos han optado por dotar a la cuestión de una regulación específica por Acuerdo de su Mesa — así el Parlamento de Galicia(98) — o Reso-

(98) El Acuerdo de su Mesa de 29 de agosto de 2008, tras referirse, en su Preámbulo, a la adaptación del Ministerio Fiscal a la evolución del Estado autonómico y a la dimensión institucional del Fiscal Superior «*en cuanto interlocutor de las autoridades de la Comunidad Autónoma*», ordena el traslado de su Memoria Anual a la Comisión de Administración General, Justicia e Interior, arbitrando la regulación propia de una comparecencia ordinaria:

lución de su Presidencia, de naturaleza supletoria —las Cortes de Castilla-La Mancha (99), la Asamblea de Extremadura (100), el Parlamento de las Illes Balears (101) y las Cortes Valencianas (102)—, esto es, con normas subordinadas al Reglamento con las que se ha

exposición oral por el Fiscal Superior, sin límite de tiempo; intervención de los representantes de los Grupos Parlamentarios por diez minutos, para formular preguntas o hacer observaciones, a las que contestará el Fiscal Superior; apertura de un nuevo turno, que la Mesa concederá si lo estima oportuno, para que los Diputados puedan solicitarle aclaraciones sobre la información facilitada, por tiempo máximo de cinco minutos cada uno; y cierre del debate por parte del Fiscal Superior.

(99) La Resolución de la Presidencia de 6 de octubre de 2008, por la que se aprueban las normas reguladoras para la presentación de la Memoria Anual del Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, equipara la comparecencia del Fiscal Superior «a lo dispuesto en el artículo 201.2 para las informaciones del Consejo de Gobierno en Comisión».

(100) En este caso, la Resolución de la Presidencia de 21 de octubre de 2008 versa «sobre comparecencias de entidades o personas por prescripción legal y a petición propia», lo que confiere a la misma unos efectos más generales y extendidos que los propios del tema que estamos tratando aquí.

(101) La Resolución de la Presidencia de 12 de noviembre de 2008 es más bien de naturaleza interpretativa, pues en su Preámbulo se menciona, entre los motivos de su aprobación, «la necesidad de adecuar la normativa reglamentaria general del artículo 174, desarrollada en los artículos 170 y 171, a las circunstancias y nuevas situaciones que se produzcan»: esos preceptos del Reglamento del Parlamento balear (que serían hoy los arts. 179 y ss. del nuevo Reglamento de 13 de abril de 2011) contienen la regulación de las comunicaciones del Gobierno, lo que aproxima esta Resolución a la praxis de las Cortes de Aragón. Por otra parte, en el mismo Preámbulo se hace referencia, sin perjuicio de la novedad y singularidad que supone este trámite y de la agilidad de que se le pretende dotar, a «la experiencia adquirida en la presentación de la Memoria del Tribunal Superior de Justicia de las Illes Balears por parte de su Presidente ante esta Cámara» como punto de inspiración de la Resolución.

(102) La Resolución de carácter general de la Presidencia 2/VII, de 9 de diciembre de 2009, sobre el procedimiento parlamentario en la presentación de la Memoria Anual de la Fiscalía Superior de la *Comunitat* Valenciana, determina en su ap. 2 que, una vez incluida en el orden del día de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la *Generalitat*, la comparecencia del titular de la Fiscalía Superior de la *Comunitat* Valenciana para efectuar la presentación de dicha Memoria Anual se notificará a la misma, con el ruego de su confirmación. Tal comparecencia se llevará a cabo de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 167 del Reglamento, «De las informaciones del *Consell*»: esto es, igual que las sesiones informativas de los miembros del Gobierno en Comisión, con suspensión, en su caso, de la sesión, y previsión de tiempos para que tanto los Grupos Parlamentarios como la Agrupación de Diputados no Adscritos puedan formular preguntas u observaciones, a las que ha de contestar el titular de la Fiscalía Superior (ap. 3 de la Resolución). Una singularidad de este régimen es la prevista en su ap. 4: «La tramitación de la Memoria Anual de la Fiscalía Superior de la “Comunitat” Valenciana no se verá afectada por lo dispuesto en el artículo 183 del Reglamento de *Les Corts*, relativo a la caducidad de las tramitaciones parlamentarias».

querido colmar la laguna existente y posibilitar que la comparecencia de los Fiscales Superiores se llevase a cabo a la mayor brevedad posible.

Tales normas prevén, como regla general, la recepción de la Memoria anual por la Cámara, su calificación y admisión a trámite por la Mesa y su publicación oficial y envío a la Comisión competente en asuntos institucionales o en materia de Justicia, para que ésta introduzca la comparecencia en su orden del día. Verificado lo anterior, se notifica al solicitante el día y hora en que ha de comparecer, contemplándose en algunos casos que se ruegue la confirmación de su voluntad en tal sentido, lo que comporta la realización de una invitación al Fiscal Superior, más que de un requerimiento. El debate sigue el mismo o parecido orden que si el compareciente fuese un alto cargo o autoridad de la Comunidad Autónoma, de manera flexible pero con esta estructura básica: intervención inicial del Fiscal Superior, normalmente sin limitación de tiempo; un turno para realizar preguntas o efectuar observaciones por parte de los representantes de los Grupos Parlamentarios; contestación individual o conjunta del Fiscal Superior a los anteriores; y, en ocasiones, incorporación de la posibilidad de abrir turnos de réplica y de dúplica o contrarréplica, para solicitar aclaraciones o explicaciones adicionales por los Grupos y que las mismas, en su caso, sean dadas por el compareciente.

— Finalmente, debe señalarse que el Parlamento de Canarias, en su Reglamento de 28 de julio de 2009, ha resultado ser, hasta la fecha, el único que ha elevado la regulación de esta materia a tal rango normativo, bien que consagrando la práctica preexistente. Ésta había consistido en que, ante la manifestación, por el Fiscal de la Comunidad Autónoma, de su interés en comparecer ante el Parlamento, la Comisión competente, de estimarlo oportuno, le invitaba a exponer el contenido de la Memoria ante ella, teniendo igualmente de *voluntariedad* esa comparecencia sin mengua de las potestades de la Cámara; el artículo 50.2 del nuevo Reglamento ha venido a recogerlo con el siguiente tenor literal:

«Asimismo, por acuerdo de la Mesa de la Comisión de Gobernación, Justicia y Desarrollo Autonómico, y previa solicitud del Presidente [se entiende el del Tribunal Superior de Justicia] y/o del Fiscal Superior de la Comunidad Autónoma de Canarias, éstos podrán

comparecer, en sesión informativa, ante dicha Comisión, al objeto de presentar, respectivamente, la Memoria Judicial y la Memoria de la Fiscalía correspondiente al año anterior».

Una pregunta obligada tras el repaso de estas regulaciones es la que atañe a la posibilidad de comparecencia de cualquier miembro del Ministerio Fiscal que ejerza sus funciones en el territorio de la Comunidad a la que pertenezca la Asamblea Legislativa correspondiente. La respuesta es dudosa: si bien el espíritu del artículo 11 del E.O.M.F., tanto en el deber de colaboración como en la presentación de la Memoria anual, abona la tesis de la completa equiparación del vínculo institucional aquí estudiado con el existente entre las Cortes Generales y el Fiscal General del Estado, la letra del precepto se refiere únicamente a los «Fiscales Superiores»; además, el Ministerio Público se configura como una autoridad del Estado, extraña, por tanto, al esquema de poderes públicos de las CC.AA.

Con todo, la existencia de Secciones especializadas en las Fiscalías Superiores (arts. 18.Tres (103), 22.4 (104) y concordantes del E.O.M.F.), cuyo ámbito de actuación suele coincidir con un área sectorial de competencia autonómica o de interés específico de la Comunidad Autónoma (105) —en materias como medio ambiente, seguridad laboral o vial, etc.— puede convertir en interesante y

(103) «... en aquellas materias que se determinen legal o reglamentariamente, o que por su singularidad o por el volumen de actuaciones que generen requieran de una organización específica», según determina dicho precepto.

(104) Según su inc. 1.º, «Los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas, además de dirigir su Fiscalía, actuarán en todo el territorio de la Comunidad Autónoma correspondiente, asumiendo en el mismo la representación y la jefatura del Ministerio Fiscal, sin perjuicio de las atribuciones del Fiscal General del Estado».

(105) Efectivamente, «El propio desarrollo constitucional ha acarreado una expansión espectacular de las intervenciones del Ministerio Fiscal en todo tipo de procesos, y en particular en el ámbito del control de la actividad de las Administraciones [...]. En consecuencia son muchos los ámbitos en que esa actividad del Fiscal tiene por objeto y medio de desenvolvimiento un marco normativo y competencial autonómico», como muestran las materias mencionadas *supra* (CONDE-PUMPIDO TOURÓN, *op. cit.*, p. 187). Así pues, «El Fiscal de la Constitución no es [...] sino el garante de la legalidad del Estado, incluyendo la de las Comunidades Autónomas, que también son Estado. Su capacidad de cohesionar ambas realidades jurídicas en el ámbito de competencias que le marca el artículo 124 C.E. es la base constitucional de su unidad orgánica, al servicio de la *unidad de actuación* así entendida» (*ibidem*, p. 189).

aun aconsejable el que los Parlamentos autonómicos puedan contar, cuando así lo reclamen, con la presencia del Fiscal encargado de tales asuntos (106), siempre que, en estos casos, se acentúe ese elemento de *voluntariedad* que, en la práctica, hemos visto extendido en la presentación de la Memoria por el Fiscal Superior en su comparecencia ante la Comisión competente.

4. CONCLUSIONES

— La relación entre el Parlamento, como institución que engloba a las Cortes Generales y a las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, y el Ministerio Fiscal, tiene como principales manifestaciones, siguiendo el artículo 124.1 de la C.E. la defensa del «interés público» y la promoción de la satisfacción del «interés social» por ese Ministerio, estando la sociedad y el Estado concernidos por uno y otro interés, que encarnan, en suma, el del conjunto de los ciudadanos que, mediante el ejercicio del sufragio universal, participan en los asuntos públicos a través de sus representantes en aquellas Cámaras.

— La ley, resultado normativo por excelencia del trabajo de éstas, tiene igualmente en el Ministerio Fiscal a su principal defensor, por mor del principio de legalidad que, junto con el de imparcialidad, rige el ejercicio de sus funciones a tenor del artículo 124.2 de la C.E. Pero su misión no se agota, desde el punto de vista constitucional,

(106) Sin perjuicio de que éstos también conciernen a la Memoria de la Fiscalía General del Estado. Según el artículo 20.Dos del E.O.M.F., en la misma «*existirá un Fiscal contra los delitos relativos a la ordenación del territorio y la protección del patrimonio histórico, del medio ambiente e incendios forestales, con categoría de Fiscal de Sala*», que ejercerá, entre otras, la función indicada en la letra e) de este apartado: «*Elaborar anualmente y presentar al Fiscal General del Estado un informe sobre los procedimientos seguidos y actuaciones practicadas por el Ministerio Fiscal en materia de medio ambiente, que será incorporado a la memoria anual presentada por el Fiscal General del Estado*». Además de contar con unidades adscritas de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con competencias medioambientales, y con profesionales y expertos técnicos, en dicha letra se señala que «*La Fiscalía podrá recabar el auxilio de los agentes forestales o ambientales de las administraciones públicas correspondientes, dentro de las funciones que estos colectivos tienen legalmente encomendadas*».

en esa dimensión cardinal, sino que, desde ella, encuentra otras proyecciones en la Norma Fundamental y en sus leyes de desarrollo, de las que aquí se ha estudiado, básicamente, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. La principal de ellas sería la defensa de los derechos de los ciudadanos, tanto en el resto de sus funciones ordinarias cerca de los Jueces y Tribunales como a través de su intervención en los procesos ante el Tribunal Constitucional, sobre todo el recurso de amparo, lo que, al cabo, le convierte en una institución diferenciada, a la vez que complementaria, del Defensor del Pueblo, dados los cometidos que al Alto Comisionado de las Cortes Generales asigna el artículo 54.1 de la C.E.

— El «interés público tutelado por la ley» guarda una relación con el «interés público» objeto de las Comisiones parlamentarias de investigación (art. 76.1 de la C.E.) que, pese al carácter difuso de uno y otro, rebasa lo puramente semántico. Con todo, la relación general de colaboración entre las Cortes Generales y el Ministerio Fiscal, con base en los artículos 9 y 10 del Estatuto Orgánico, ha demostrado albergar una gran potencialidad, a pesar de su parca apoyatura en los Reglamentos de las Cámaras y de las inevitables limitaciones derivadas de la correcta configuración de las relaciones entre los poderes públicos constitucionales. Así se ha puesto de relieve en la práctica parlamentaria del Congreso y del Senado, especialmente en las comparecencias del Fiscal General del Estado ante las Comisiones de una y otra Cámara y sin perjuicio de otras formas a través de las cuales se articule esa relación.

— La reforma del Estatuto Orgánico, aprobada mediante la Ley 24/2007, ha supuesto un avance en la «territorialización» del Ministerio Público, la cual, sin afectar al principio de unidad que rige su actuar, ha determinado un paso más en la adaptación de la institución a la estructura del Estado de las Autonomías, con la delimitación definitiva de la figura de los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas. Con ello, el Estatuto Orgánico viene a recoger una relación institucional que ya había ido asentándose en los Estatutos de Autonomía, reformados o no, merced a las competencias que ostentan las Comunidades en materia de Administración de Justicia.

— Como corolario de lo anterior, las Asambleas Legislativas autonómicas se han visto obligadas a trasponer a su ámbito los cauces que vinculan al Ministerio Fiscal con las Cortes Generales, entendiéndolos referidos a los Fiscales Superiores como trasunto equivalente al Fiscal General del Estado; y, por ello, han encajado esa relación de colaboración en sus previsiones normativas ya existentes, han reformado su Reglamento o se han dotado de Resoluciones subordinadas al mismo, para proporcionar una cobertura, esencialmente, a la comparecencia de tales miembros del Ministerio Fiscal ante las Cámaras respectivas.