

INFORMES DE LA SECRETARIA GENERAL ACERCA DE DIVERSAS SOLICITUDES DE COMPARECENCIA DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

Con fecha de 26 de septiembre de 1988, la Secretaría General del Congreso de los Diputados emitió Informe acerca de una solicitud de comparecencia del Fiscal General del Estado para informar sobre la actividad procesal del Ministerio Fiscal en un sumario determinado. La presentación de nuevas solicitudes de comparecencia del Fiscal General del Estado para informar sobre la misma materia determinó la elaboración, con fecha de 28 de septiembre de 1988, de un Informe complementario, en el que se aplicaban a las nuevas iniciativas los criterios generales establecidos en el primer Informe. A continuación se reproducen ambos Informes de la Secretaría General de la Cámara.

INFORME DE LA SECRETARIA GENERAL ACERCA DE
UNA SOLICITUD DE COMPARECENCIA DEL
FISCAL GENERAL DEL ESTADO PARA INFORMAR
SOBRE LA ACTIVIDAD PROCESAL DEL
MINISTERIO FISCAL
EN UN SUMARIO DETERMINADO

I. ANTECEDENTES

1. El 22 de julio de 1988 fue presentado en el Registro General de la Secretaría General de la Cámara un escrito (registrado con el número ...), en el que el Diputado don ... solicitaba la comparecencia del Fiscal General del Estado ante la Comisión de Justicia e Interior de la Cámara, en relación con la «actividad procesal de la Fiscalía en sumario seguido por el Juzgado Central de Instrucción número 5 contra los policías señores Amedo y Domínguez y comportamiento genérico de la Fiscalía en procedimientos penales seguidos contra miembros de las fuerzas de seguridad del Estado».

2. En relación con el mencionado escrito, la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 8 de septiembre de 1988, adoptó el siguiente acuerdo: «Admitir a trámite la solicitud a los efectos del artículo 44 del Reglamento y trasladar a la Comisión de Justicia e Interior, en lo que se refiere al comportamiento genérico de la Fiscalía en procedimientos penales contra miembros de las fuerzas de seguridad del Estado. Asimismo, solicitar informe de la Secretaría General en relación con la primera parte de lo solicitado.»

II. INFORME

1. El punto de partida para la adecuada consideración de los diversos problemas que la solicitud de comparecencia plantea está constituido por el artículo 10 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (en adelante, EOMF), aprobado por Ley 50/1981, de 30 de diciembre, cuyo tenor es el siguiente: «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 Generales se comunicarán con el Ministerio Fiscal a través de los Presidentes de las Cámaras».

En principio, pues, las Cortes Generales parecen disponer de amplísimas facultades para requerir la comparecencia del Fiscal General del Estado, 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.

Es necesario indagar, sin embargo, si, además de a estos límites generales, las solicitudes de comparecencia del Fiscal General del Estado están sometidas a otros adicionales. Antes de comenzar el análisis de éstos, no obstante, y al objeto de facilitar una valoración más precisa del alcance de los argumentos que se expondrán, debe hacerse referencia a las ocasiones anteriores en las que se ha solicitado la comparecencia del Ministerio Fiscal.

2. Las solicitudes de comparecencia del Ministerio Fiscal presentadas con anterioridad al escrito que da lugar a este Informe han de dividirse en dos grupos.

Ante todo, están las solicitudes de comparecencia ante la Comisión de Presupuestos presentadas con ocasión de la tramita-

ción del Proyecto de Ley de los Presupuestos Generales del Estado. Durante la II Legislatura, compareció en dos ocasiones ante dicha Comisión el Fiscal Especial para la Coordinación de las Actividades contra el Tráfico Ilegal de Drogas (en sesiones de 16 de octubre de 1984 y 18 de octubre de 1985). En esta III Legislatura, el mencionado Fiscal Especial compareció con ocasión de la tramitación del Proyecto de Presupuestos para 1987 (sesión de 22 de octubre de 1986) y su comparecencia fue asimismo solicitada (escrito con número de Registro ...) y admitida a trámite por la Mesa de la Cámara (en su reunión de 1 de octubre de 1987) en relación con el Proyecto de Ley de Presupuestos para el presente año, aunque finalmente la comparecencia no llegó a celebrarse, como consecuencia de la retirada de la solicitud (mediante escrito registrado con el número ...). Con ocasión de la tramitación de este último Proyecto, sí compareció, sin embargo, el Fiscal General del Estado, en sesión de la Comisión de Presupuestos de 17 de octubre de 1987.

Mayor interés tienen, desde la perspectiva del objeto de este Informe, las solicitudes de comparecencia del Ministerio Fiscal ante la Comisión de Justicia e Interior para informar acerca de cuestiones relacionadas con el ejercicio de sus funciones sustantivas (por oposición a las atinentes a los medios materiales de que dispone para la actuación de tales funciones). Son cinco las solicitudes integradas en este grupo:

a) Por escrito registrado con el número ... de la II Legislatura, el diputado don ..., solicitó la comparecencia del Fiscal Especial para la lucha contra la droga, «con el fin de celebrar una sesión informativa». La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 25 de septiembre de 1984, admitió a trámite la solicitud de comparecencia y, tras ser acordada ésta por la Comisión de Justicia e Interior, tuvo lugar su celebración en sesión de 21 de mayo de 1985.

b) Mediante escrito registrado en la Cámara el 14 de febrero de 1985, el Grupo Parlamentario ... solicitó la comparecencia del Fiscal General del Estado para «informar sobre las actuaciones practicadas por la Fiscalía en relación con las auditorías que le

hayan sido remitidas por el Gobierno desde el mes de noviembre de 1982». Admitida a trámite la solicitud y acordada la comparecencia, ésta se produjo en sesión de la Comisión de 21 de mayo de 1985.

c) Por escrito registrado con el número ... (de esta III Legislatura), el Grupo Parlamentario ... solicitó la comparecencia ante la Comisión de Justicia e Interior del Fiscal Especial para la lucha contra la droga. La Mesa de la Cámara admitió a trámite el escrito y lo remitió a la Comisión en su reunión de 21 de octubre de 1986. La Comisión rechazó, sin embargo, la celebración de la comparecencia.

d) La Agrupación Parlamentaria ..., por escrito registrado con el número ..., solicitó la comparecencia del Fiscal Especial para la lucha contra la droga, para informar «sobre las actuaciones concretas que haya emprendido a la vista de las denuncias formuladas por la Coordinadora de Barrios para Seguimiento de Menores y Jóvenes, que ha tenido amplia difusión en la Prensa y que se ha hecho llegar a los distintos Portavoces de los Grupos Parlamentarios». Admitido a trámite el escrito por la Presidencia de la Cámara el día 5 de marzo de 1987, en el ejercicio de la delegación conferida por la Mesa, la comparecencia tuvo lugar ante la Comisión de Justicia e Interior en su sesión de 12 de mayo de 1987.

e) En fin, mediante escrito registrado con el número ..., el Grupo Parlamentario ... solicitó la comparecencia del Fiscal General del Estado, «para que informe sobre el estado actual de la investigación y estudio por dicha Fiscalía relativo a la declaración de ilegalidad de Herri Batasuna, en función de las pruebas que obran en poder de dicho Ministerio Fiscal». En el ejercicio de la delegación conferida por la Mesa, la Presidencia admitió a trámite el escrito el 29 de septiembre de 1987, trasladándolo a la Comisión de Justicia e Interior. La Mesa de ésta acordó, sin embargo, rechazar la comparecencia solicitada, en su reunión de 15 de diciembre de 1987, por referirse su objeto «a cuestión de índole jurisdiccional». Posteriormente, y por escrito registrado con el número ..., el Grupo Parlamentario ... reiteró su solicitud,

formulando esta vez el objeto de la comparecencia del Fiscal General del Estado en los términos siguientes: «para informar de los datos que obren en su poder respecto de las vinculaciones entre la Coalición legal Herri Batasuna y la ilegal banda armada ETA, a fin de conocer las actuaciones y criterios del Ministerio público en orden a la ilegalización de Herri Batasuna». La Mesa del Congreso, en su reunión del día 12 de enero de 1988, acordó trasladar el escrito a la Comisión de Justicia e Interior, reiterando su criterio de que no existe inconveniente reglamentario para su tramitación, así como que corresponde a la Comisión decidir acerca de la oportunidad de la comparecencia. En el ejercicio de esta competencia, la Comisión, en su sesión de 17 de febrero de 1988, acordó rechazar la comparecencia solicitada.

3. Los precedentes parlamentarios expuestos permiten afrontar con mayor fundamento el análisis de los eventuales límites que pudieran existir a la potestad de las Cortes Generales de solicitar la comparecencia del Ministerio Fiscal.

Ante todo, tales límites pudieran derivarse de la posición institucional del Ministerio Fiscal en la estructura de los poderes públicos y de la naturaleza de sus funciones.

a) Parece claro, en primer lugar, que el Ministerio Fiscal no forma parte del Poder Ejecutivo (ni del «Gobierno» ni de «Administración», por utilizar la terminología de la rúbrica del Título IV de la Constitución). Así resulta, en efecto, de la integración del artículo 124 de la Constitución (en adelante, CE), que es el precepto dedicado al Ministerio Fiscal, en el Título VI de ésta, que lleva la rúbrica «Del Poder Judicial», y de la desaparición de las fórmulas tradicionales que configuraban al Ministerio Fiscal como verdadero instrumento del Ejecutivo: el Ministerio Fiscal «tendrá la representación del Gobierno en sus relaciones con el Poder Judicial» (artículo 763 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1870); y el Ministerio Fiscal es el «órgano de comunicación entre el Gobierno y los Tribunales de Justicia» (artículo 35 de la Ley Orgánica del Estado de 1967, en expresión reproducida por el Reglamento Orgánico del Estatuto del Ministerio Fiscal de 27 de febrero de 1969).

Es cierto, no obstante, que al Gobierno corresponde la propuesta al Rey del nombramiento y cese del Fiscal General del Estado (artículos 124.4 CE y 29.1 EOMF), y que el Gobierno puede «interesar del Fiscal General del Estado que promueva ante los Tribunales las actuaciones pertinentes en orden a la defensa del interés público» (artículo 8.1 EOMF) y requerir al propio Fiscal General para que le informe «respecto a cualquiera de los asuntos en que intervenga el Ministerio Fiscal, así como sobre el funcionamiento, en general, de la Administración de Justicia» (artículo 9.2. EOMF). Pero también es cierto que la potestad de nombramiento y remoción no debe suponer influencia sobre una institución cuya actuación está sujeta «en todo caso» a los principios de «legalidad e imparcialidad» (artículo 124.2 CE), y que el Ministerio Fiscal no está obligado a promover la actuación interesada por el Gobierno, sino, simplemente, y previa decisión sobre su «viabilidad o procedencia», a exponer su resolución al Gobierno de forma razonada (artículo 8.2 EOMF).

La no integración del Ministerio Fiscal en el Poder Ejecutivo ha sido, además, reconocida por la Mesa de la Cámara, la cual estableció el siguiente criterio en su reunión de 22 de septiembre de 1987, según consta en el Acta correspondiente: «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, teniendo 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».

En aplicación de este criterio, la Mesa de la Cámara o la Presidencia por delegación han admitido sistemáticamente a trámite las iniciativas parlamentarias dirigidas al Gobierno relativas a la existencia o los motivos de tales instrucciones al Ministerio Fiscal. En concreto, en esta III Legislatura, la admisión a trámite se produjo respecto de las iniciativas siguientes:

- Proposición no de ley por la que se insta al Gobierno a interesar del Ministerio Fiscal determinada actuación en relación

con el mantenimiento de acusaciones contra jornaleros andaluces (escritos registrados con los números ... y ... y calificados el 30 de septiembre de 1986 y el 16 de marzo de 1987, respectivamente).

– Pregunta oral en Comisión acerca de si el Gobierno ha interesado el ejercicio de las acciones para depurar las posibles responsabilidades penales en que hayan podido incurrir dos Jueces de Instrucción (escrito registrado con el número ... y calificado el 5 de mayo de 1987).

– Solicitud de comparecencia del Ministro de Justicia para informar de las actuaciones interesadas al Fiscal General del Estado en relación con el auto de procesamiento y prisión decretado contra una Letrada (escrito registrado con el número ... y calificado el 24 de noviembre de 1987).

– Pregunta con respuesta por escrito acerca de si el Gobierno ha interesado del Fiscal General del Estado actuaciones relativas a Herri Batasuna y sus actividades (escrito registrado con el número ... y calificado el 12 de enero de 1988).

– Pregunta oral en Comisión acerca de si el Gobierno ha interesado del Ministerio Fiscal alguna actuación o le ha solicitado información en relación con el «caso Bardellino» (escrito registrado con el número ... y calificado el 26 de enero de 1988).

– Pregunta con respuesta por escrito acerca de si el Gobierno ha instado al Ministerio Fiscal a actuar en relación con los malos tratos inferidos a menores y mujeres (escrito registrado con el número ... y calificado el 26 de enero de 1988).

Sin embargo, y en aplicación del mismo criterio, las iniciativas parlamentarias dirigidas al Gobierno relativas a las actuaciones del Ministerio Fiscal en cuanto tal, con independencia de que hayan sido interesadas o no por el Gobierno, han sido inadmitidas a trámite, por versar sobre materia que no es de la competencia de éste. En concreto, el acuerdo de inadmisión se adoptó respecto de las dos iniciativas siguientes:

– Preguntas con respuesta por escrito sobre «el estado actual de la investigación y estudio de la Fiscalía del Estado rela-

tivo a la oportunidad de instar la ilegalización de Herri Batasuna» y a las «pruebas que obran en poder de dicho Ministerio Fiscal respecto a la vinculación de dicho partido y ETA» (escrito registrado con el número ... y calificado el día 22 de septiembre de 1987).

– Pregunta oral en Comisión sobre «las actuaciones que ha llevado a cabo el Ministerio Fiscal, en cumplimiento de su función de velar por la independencia de los Tribunales, según le atribuye el artículo 124.1 de nuestra Constitución» (escrito registrado con el número... y calificado el día 22 de diciembre de 1987).

En conclusión, la no integración del Ministerio Fiscal en el Gobierno o la Administración no sólo resulta de los preceptos constitucionales y legislativos, sino que es además confirmada por el criterio de la Mesa de la Cámara. De esta no integración 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. Este principio tiene tres efectos básicos:

– Las Cortes Generales pueden ejercer las facultades que les corresponden respecto del Ministerio Fiscal, haya interesado o no el Gobierno la actuación de éste en relación con el asunto del que se trate.

– El Ministerio Fiscal no responde políticamente ante el Congreso de los Diputados, pues tal responsabilidad corresponde en exclusiva al Gobierno (artículo 108 CE).

– Si el Ministerio Fiscal no forma parte del Gobierno ni de la Administración, el único precepto constitucional en el que se puede amparar la previsión contenida en el artículo 10 EOMF es el artículo 109, que limita las facultades de las Cámaras a la solicitud de «información y ayuda» en relación, entre otras, con «cualesquiera autoridades del Estado» (entre quienes, sin duda, se comprende el Fiscal General del Estado: artículo 30 EOMF).

Como se pondrá de relieve posteriormente, esta distinción entre responsabilidad política e información es fecunda en consecuencias concretas.

b) Ahora bien, si el Ministerio Fiscal no se integra en el Poder Ejecutivo, tampoco puede considerarse como órgano judicial titular de jurisdicción. Es cierto que el artículo 124 CE forma parte, como se señaló, del Título relativo al Poder Judicial, que el artículo 2.1 EOMF declara que el Ministerio Fiscal está «integrado con autonomía funcional en el Poder Judicial» y que el EOMF equipara a Fiscales y Jueces en punto a honores, categorías y retribuciones (artículo 33), sistema de acceso a la carrera (artículo 42) y situaciones administrativas (artículo 46). También lo es, sin embargo, que el ejercicio de la potestad jurisdiccional corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales (artículo 117.3 CE) y que la función postulante típica del Ministerio Fiscal (artículos 124 CE y 3 EOMF) es irreductible a la función decisoria propia de los órganos jurisdiccionales *stricto sensu*. El Ministerio Fiscal se integra ciertamente en el Poder Judicial, pero su función no es jurisdiccional, sino de cooperación con la Administración de Justicia, como expresa la rúbrica del Libro Quinto de la Ley Orgánica del Poder Judicial («Del Ministerio Fiscal y demás personas e instituciones que cooperan con la Administración de Justicia y de los que la auxilian»).

No obsta a esta conclusión la Sentencia del Tribunal Constitucional 124/1984, de 18 de diciembre, que declaró que una decisión del Ministerio Fiscal de no interponer el recurso de revisión penal (en relación con el cual era el único sujeto legitimado conforme al artículo 954 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal) podía considerarse como «acto de un órgano judicial», a efectos del artículo 44.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en relación con la interposición del recurso de amparo. En efecto, dicha declaración se hizo a los meros «efectos prácticos» de posibilitar la interposición directa del recurso de amparo, pues, si se hubiera entendido aplicable el artículo 43 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, el afectado hubiera tenido que agotar previamente la vía judicial procedente (que sería la contencioso-administrativa), lo que hubiera supuesto una dificultad

añadida para la eficacia del Derecho constitucional a la tutela judicial efectiva (Fundamento Jurídico 4.º, «Jurisprudencia Constitucional», Secretaría General del Tribunal Constitucional, T. X, página 413). Téngase en cuenta, además, que, con anterioridad, y con idéntica finalidad práctica, el propio Tribunal Constitucional había declarado comprendido en el ámbito del artículo 44.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional un acto del Ministerio de Justicia denegatorio de una solicitud de que se instara al Ministerio Fiscal la interposición del recurso de revisión penal (Sentencia del Tribunal Constitucional 7/1981, de 30 de marzo, Fundamento Jurídico 2.º, «Jurisprudencia Constitucional», T. I, página 130); obviamente, nadie podría pretender deducir de tal declaración que el Ministerio de Justicia ejerce funciones jurisdiccionales. Es más, la propia Sentencia del Tribunal Constitucional 124/1984 reconoce que el Ministerio Fiscal no es un «órgano de naturaleza auténticamente judicial en el sentido que se consagra en el artículo 117 de la Constitución» (Fundamento Jurídico 5.º). En fin, el Auto del Tribunal Constitucional 219/1984, de 4 de abril, niega que una decisión del Ministerio Fiscal sea un acto de un órgano judicial en el sentido del reiterado artículo 44.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (Fundamento Jurídico Unico, «Jurisprudencia Constitucional», T. VIII, página 1420), y los Autos del propio Tribunal Constitucional 460/1983, de 13 de octubre, y 569/1983, de 23 de noviembre, aluden a «la confusión en que se incurre de asimilar por extensión al Ministerio Fiscal con el Juez ordinario predeterminado, cuando sus funciones son diferentes» (Fundamento Jurídico 4.º de ambos, «Jurisprudencia Constitucional», T. VII, páginas 733 y 1087, respectivamente).

Esta tesis contraria a que el Ministerio Fiscal actúe en funciones verdaderamente jurisdiccionales es asimismo compartida por la doctrina: SÁINZ MORENO, FERNANDO, «El Ministerio Fiscal y la defensa de la legalidad», *Revista de Administración Pública*, número 108, septiembre-diciembre 1985, páginas 181-183; LORENTE HURTADO, FERNANDO, «Estatuto del Ministerio Fiscal», *Cuadernos de Documentación*, número 4, 1980, página 34; PÉREZ GORDO, «Naturaleza y Funciones del Ministerio Fiscal en la Constitución y en su

Estatuto Orgánico de 1981», en *El Poder Judicial*, Instituto de Estudios Fiscales, 1983, etc.

El no ejercicio de funciones estrictamente jurisdiccionales por el Ministerio Fiscal tiene, desde el punto de vista de las posibilidades de actuación de las Cámaras, una importante consecuencia: tales posibilidades no quedan restringidas a lo concerniente a los medios materiales de que el Ministerio Fiscal dispone para ejercer sus funciones (supuesto en el que únicamente podría exigirse la comparecencia del Fiscal General del Estado ante la Comisión de Presupuestos, en relación con la tramitación del Proyecto de Ley de Presupuestos de cada año), sino que se extienden a tales funciones. Así lo acredita la práctica parlamentaria, a propósito de las cinco solicitudes de comparecencia ante la Comisión de Justicia e Interior a que se hizo referencia. En concreto, y en relación con la última de ellas, la Mesa de la Cámara ratificó su criterio favorable a la admisión a trámite, pese a que la Mesa de la Comisión había fundado su negativa a acceder a la celebración en la circunstancia de que el objeto de la comparecencia (actuaciones en relación con la ilegalización de Herri Batasuna, como se recordará) se refería «a cuestión de índole jurisdiccional».

c) *Custos legis* (CONDE-PUMPIDO FERREIRO, CÁNDIDO, *Las relaciones de las Cortes Generales con el Ministerio Fiscal*, «II Jornadas de Derecho parlamentario, 27, 28 y 29 de marzo de 1985», 1986, página 112); «órgano constitucional» (CALVO-RUBIO APARICIO, JOSÉ, *El Ministerio Fiscal en la Constitución*, *El Poder Judicial*, Instituto de Estudios Fiscales, 1983, Volumen I, páginas 646-649); «órgano del Estado en la Administración de Justicia» (señor CISNEROS LABORDA, DSCD, Pleno, número 84, 8 de junio de 1978, página 3124, *Constitución Española. Trabajos Parlamentarios*, T. II, página 1406): son muchas y diversas, ciertamente, las caracterizaciones que se han propuesto para un órgano que ni es parte del Ejecutivo ni ejerce funciones jurisdiccionales. Desde la perspectiva de la actuación de las Cortes Generales, estas dos últimas notas permiten, en todo caso, una primera concreción de los genéricos perfiles de las facultades a que alude el artículo 10 EOMF: cabe solicitar la comparecencia del Fiscal General del Estado incluso

respecto de asuntos en relación con los cuales el Gobierno no ha interesado ninguna actuación; el Ministerio Fiscal no responde políticamente ante el Congreso de los Diputados, sino que tiene deberes de ayuda e información; no cabe inadmitir a trámite una solicitud de comparecencia al amparo de la naturaleza supuestamente jurisdiccional de las funciones del Ministerio Fiscal y cuya actuación se refiere el objeto de aquélla. Son necesarias, no obstante, concreciones ulteriores, a las que se refieren los epígrafes siguientes.

4. El artículo 10 EOMF se limita a prever la posibilidad de que el Ministerio Fiscal comparezca ante las Cámaras para informar de los asuntos para los que fuera especialmente requerido. El artículo 44.3 del Reglamento del Congreso (en adelante, RC) permite a las Comisiones recabar la presencia de autoridades, «por razón de la materia objeto del debate», a fin de informar a la Comisión. Se plantea, por tanto, la cuestión de si la limitación consistente en la necesaria conexión con una materia objeto de debate es aplicable o no a la solicitud de comparecencia del Fiscal General del Estado. Se trata, como se comprende, de una cuestión capital, pues en la solicitud presentada con el número ... no se pone de relieve que la comparecencia se pretenda a efectos de adquirir la información necesaria para ilustrar el juicio de la Comisión en relación con otra iniciativa pendiente ante ésta.

a) Surge, en primer lugar, el problema de determinar si el artículo 44.3 RC es aplicable o no a las solicitudes de comparecencia del Fiscal General del Estado reguladas por el artículo 10 EOMF. La respuesta afirmativa parece imponerse, por las siguientes razones: la cuestión de la conexión de una iniciativa parlamentaria con otra u otras preexistentes afecta a la organización de los trabajos parlamentarios y al procedimiento conforme al que se han de desarrollar, materias ambas respecto de las que existe una reserva constitucional de Reglamento Parlamentario, que una Ley no puede colmar; el artículo 44.3 RC está redactado con una evidente vocación de generalidad, pues se refiere en términos muy latos a «autoridades y funcionarios

públicos»; y, por último, el vigente RC es posterior en el tiempo al EOMF.

b) Ahora bien, aun admitiendo que la exigencia de conexión con una materia objeto de debate ante la Comisión es aplicable a las solicitudes de comparecencia del Fiscal General del Estado, ¿debe deducirse de su ausencia la inadmisión a trámite de la solicitud?

La Mesa de la Cámara ha flexibilizado notablemente la exigencia de conexión, que, de hecho, aplica únicamente a las solicitudes de comparecencia de las «otras personas competentes» a que se refiere el apartado 4.º del propio artículo 44 RC (un ejemplo reciente de tal aplicación tuvo lugar en la reunión de la Mesa del día 8 de septiembre de 1988, en la que se inadmitió a trámite la solicitud de comparecencia de tres personas que no ostentaban la condición de «autoridad» o «funcionario público», por «no solicitarse la comparecencia en relación con ninguna iniciativa en trámite en la Cámara».

Por otra parte, en las cinco solicitudes de comparecencia del Ministerio Fiscal a que se hizo referencia anteriormente, la Mesa del Congreso no verificó la concurrencia de la mencionada conexión.

La Mesa podría ciertamente modificar su criterio interpretativo del artículo 44.3 RC, pero no parecería justificado aplicar dicha modificación exclusivamente al Ministerio Fiscal y no a otras autoridades o funcionarios públicos, máxime si se considera que puede haber duda, no obstante lo dicho anteriormente, acerca de la propia aplicabilidad a aquél del artículo 44.3 RC.

En conclusión, en tanto la Mesa no modifique su criterio, no parece que la falta de conexión con una iniciativa objeto de tramitación en la Cámara deba fundar la inadmisión a trámite de la solicitud de comparecencia del Fiscal General del Estado.

5. Podría suscitarse, de otra parte, la posibilidad de que únicamente fueran admisibles a trámite las solicitudes de compare-

ceñencia del Ministerio Fiscal que se refirieran a asuntos generales (como, por ejemplo, la parte del escrito número ... que fue admitida a trámite, y que se refería al comportamiento genérico de la Fiscalía en determinado tipo de procedimientos penales), pero no las concernientes a casos singulares, sobre la base de que en relación con éstos no estaría justificada una intervención parlamentaria, que, por principio, debería limitarse a los asuntos «de interés público» (por emplear la expresión del artículo 76.1 CE en relación con el posible objeto de las Comisiones de Investigación), y por aplicación analógica a este tipo de iniciativas del criterio subyacente a la interdicción de preguntas de exclusivo interés personal de una persona singularizada establecida por el artículo 186.2 RC. Habida cuenta de que la solicitud objeto de este Informe se refiere a la actividad del Ministerio Fiscal en un caso singular, la aceptación de este criterio conduciría a su inadmisión a trámite.

Esta distinción entre asuntos generales y casos particulares no parece, sin embargo, justificada. Así resulta de los siguientes argumentos:

a) El adverbio «especialmente», del artículo 10 EOMF, parece sugerir la posibilidad de que la comparecencia se refiera a asuntos de índole singular.

b) Es cierto que, en el iter parlamentario del EOMF, se rechazó alguna enmienda (la número 34 del Congreso, presentada por el Grupo Comunista) que hubiera aclarado definitivamente la cuestión, pues aludía a la «actuación general o particular del Ministerio Fiscal» («Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Trabajos Parlamentarios», Cortes Generales, página 57). Pero la mención en el artículo 10 EOMF del sustantivo «asuntos», sin calificativo de ningún género, deja claro que comprende a todos, tanto si son generales como singulares.

c) Al presentar en el Pleno del Senado del día 26 de noviembre de 1981 el Dictamen de la Comisión de Justicia e Interior sobre el Proyecto de EOMF, el senador BOLEA FORADADA afirmó que «las Cortes Generales, a través de los Presidentes de sus Cáma-

ras, pueden interesar la expresa colaboración del Ministerio Fiscal, o su comparecencia para informar de concretos asuntos» (DSS, número 129, 26 de noviembre de 1981, página 6506, «Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Trabajos Parlamentarios», página 380).

d) En fin, por principio el Ministerio Fiscal actúa en defensa del interés general. Se puede presumir, por tanto, que allí donde esté presente, estará afectado el interés público, aunque el caso sea singular, porque, como declara el Tribunal Constitucional, el Ministerio Fiscal obra como «portador del interés público» (Sentencia 86/1985, de 10 de julio, Fundamento Jurídico 1.º, «Jurisprudencia Constitucional», T. XII, página 336), «en defensa de los intereses generales de la sociedad» (Sentencia 54/1985, de 18 de abril, Fundamento Jurídico 6.º, «Jurisprudencia Constitucional», T. XI, página 601).

En conclusión, las solicitudes de comparecencia del Fiscal General del Estado no deben inadmitirse a trámite por el hecho de que el objeto sobre el que habría de versar la comparecencia sea un caso singular y no un asunto general.

6. Dispone el artículo 10 EOMF que la finalidad de la comparecencia del Ministerio Fiscal consiste en «informar» sobre los asuntos para los que se le requiera.

Pues bien, si se pone en conexión esta previsión con las consideraciones anteriormente realizadas acerca de la no integración del Ministerio Fiscal en el Poder Ejecutivo y, por ende, acerca de la inaplicabilidad del artículo 108 CE a aquél, habrá que convenir en que la palabra «informar» del artículo 10 EOMF tiene un significado jurídico preciso: durante la comparecencia del Fiscal General del Estado, y una vez que éste haya concluido su exposición informativa, las intervenciones de los diputados miembros de la Comisión no podrán proceder a la valoración o el enjuiciamiento político de la información proporcionada por el Fiscal, sino exclusivamente a la formulación de preguntas o a la solicitud de aclaraciones. Como es lógico, la garantía del cumplimiento de este límite no corresponde a la Mesa de la Cámara,

en la fase de admisión a trámite de la solicitud de comparecencia (aunque bien pudiera la Mesa precisar, al trasladar el escrito a la Comisión, que la comparecencia, en caso de celebrarse, habría de tener carácter puramente informativo), sino a la Presidencia de la Comisión, durante el desarrollo de la sesión de ésta, en el ejercicio de sus funciones de ordenación del debate.

No obsta a este criterio la circunstancia de que el artículo 44.3 RC, a propósito de cualesquiera autoridades o funcionarios públicos, utilice también el verbo «informar», y, de hecho y sin embargo, la práctica parlamentaria admita la posibilidad de enjuiciamiento político de la información suministrada por el compareciente, ya que los principios de legalidad e imparcialidad que afectan al Ministerio Fiscal no son aplicables a otros sujetos comprendidos en el ámbito del artículo 44.3 RC.

La práctica parlamentaria se muestra favorable a esta interpretación estricta del verbo «informar» que se propone para la comparecencia del Ministerio Fiscal:

a) En relación con una solicitud de comparecencia del Presidente del Consejo General del Poder Judicial, o persona en quien delegue, «con el fin de que informe sobre las razones y contenido del acuerdo que exige a los jueces silencio sobre las materias de su jurisdicción y les recuerda el deber de no formular declaraciones públicas al respecto» (escrito registrado con el número ...), la Mesa de la Cámara, en su reunión del día 23 de diciembre de 1986, adoptó el acuerdo de admitirla a trámite, y trasladarla a la Comisión de Justicia e Interior, a la que corresponde «pronunciarse sobre la celebración o no de la misma, cuyo objeto sería en todo caso informar a la Comisión en los términos del artículo 44.3 del Reglamento y no responder políticamente ante ella». La circunstancia de que, al igual que el Ministerio Fiscal, tampoco el Consejo General del Poder Judicial esté integrado en el Poder Ejecutivo ni ejerza funciones jurisdiccionales, y de que, por tanto, el artículo 109 CE sea el único amparo constitucional de la actuación de las Cámaras en relación con él, dota a este acuerdo de un enorme valor como precedente en relación con el Fiscal General del Estado.

b) En la comparecencia del Fiscal General del Estado celebrada el 21 de mayo de 1985, en relación con las auditorías remitidas por el Gobierno, el Presidente de la Comisión de Justicia e Interior determinó con gran precisión el alcance de las posibles intervenciones de los miembros de aquélla, en los términos que siguen: «Corresponde a los Grupos Parlamentarios formular las observaciones o preguntas que tengan por conveniente, hecha la salvedad de que la comparecencia que hoy nos convoca no es una comparecencia de control del Gobierno, sino de información de una autoridad, y en consecuencia, operará en el ánimo de SS.SS. el alcance que tienen sus intervenciones en cuanto a una petición de información y, lógicamente, para hacer el uso que luego corresponda en lo que se puede referir a controlar la acción del Gobierno; pero la comparecencia de hoy es con una institución que no corresponde a la Administración ni al propio Poder Judicial por su Estatuto peculiar. Por ello lo pongo en conocimiento de ustedes para que todos sepamos el verdadero alcance, contenido y finalidad de la comparecencia que hoy nos convoca» (Diario de Sesiones de la Comisión de Justicia e Interior, número 30, 21 de mayo de 1985, página 9630).

c) En las demás comparecencias del Ministerio Fiscal celebradas hasta la fecha, aun sin el explícito requerimiento al respecto del Presidente de la Comisión, las intervenciones se han limitado a la formulación de preguntas y solicitudes de aclaración. Quizá la única intervención que excedió de tal límite fue la del señor APARICIO PÉREZ en la sesión de la Comisión de Justicia de 12 de mayo de 1987 (Diario de Sesiones número 129, páginas 4886-4887), con ocasión de la comparecencia del Fiscal Especial para la lucha contra la droga, para informar sobre las denuncias de la Coordinadora de Barrios; con posterioridad, sin embargo, el propio Fiscal Especial respondió que no era necesario contestar a varias de las preguntas formuladas, porque «han sido hechas quizá de forma argumental» (página 4888), en lo que pudiera interpretarse como velada crítica a las valoraciones contenidas en la mencionada intervención anterior.

La práctica parlamentaria confirma, pues, el criterio de que la finalidad de la comparecencia del Ministerio Fiscal es la infor-

mación, sin que los miembros de la Comisión deban enjuiciar políticamente sus manifestaciones.

7. Podría plantearse la existencia de un nuevo límite, derivado esta vez de la independencia de los Jueces y Tribunales en el ejercicio de la función jurisdiccional.

Puede sostenerse, en efecto, lo siguiente: cuando un asunto está pendiente de decisión judicial por haberse incoado el procedimiento correspondiente, la garantía de la independencia de los órganos judiciales en el ejercicio de su función jurisdiccional exige que no tenga lugar ningún debate parlamentario (con la publicidad inherente a éstos) acerca de tal asunto. Si la solicitud de comparecencia del Fiscal General del Estado versara acerca de un asunto *sub iudice*, procedería, por tanto, su inadmisión a trámite.

En contra de esta tesis podría alegarse que, puesto que, conforme a la conclusión obtenida en el apartado anterior, el debate no podría contener ningún elemento de valoración política, sino que debería limitarse a la mera información por parte del Ministerio Fiscal, la independencia judicial no se vería afectada. Debe tenerse en cuenta, sin embargo, que, en la práctica, no es fácil para la Presidencia de la Comisión imponer en los debates el cumplimiento de tal límite, aunque sólo sea porque la línea que separa la valoración política de la solicitud de información no es siempre nítida. Pero es que, además, el principio de independencia de los órganos jurisdiccionales, que «todos» (incluidas las Cortes Generales) deben respetar (artículo 13 de la Ley Orgánica del Poder Judicial), tiene carácter absoluto y cualquier actuación potencialmente lesiva de él debiera evitarse.

En favor de la exclusión de los asuntos *sub iudice* del posible objeto de la comparecencia del Fiscal General del Estado operan también los dos argumentos siguientes:

a) Ante todo, un importante precedente parlamentario. En relación con el escrito por el que se solicitaba la comparecencia del Presidente del Consejo General del Poder Judicial para que

informe de «los acuerdos adoptados y antecedentes que obren en ese Consejo General sobre la incomparecencia de un número determinado de miembros de la Guardia Civil ante la titular del Juzgado de Instrucción número 4 de Bilbao, doña ELIZABETH HUERTA SÁNCHEZ», la Mesa de la Cámara, en su reunión de 3 de marzo de 1987, adoptó el acuerdo de inadmitir a trámite la solicitud, por versar «sobre hechos que están en el ámbito de la actividad jurisdiccional de un órgano judicial». Por las analogías que, en lo que aquí interesa, existen entre el Ministerio Fiscal y el Consejo General del Poder Judicial, es éste un acuerdo de extraordinaria relevancia, que parece apuntar el criterio general de exclusión de toda injerencia, aunque sólo sea potencial, en el ejercicio de la función jurisdiccional.

b) El artículo 17.2 de la Ley Orgánica del Defensor del Pueblo responde al principio general expuesto al disponer que: «El Defensor del Pueblo no entrará en el examen individual de aquellas quejas sobre las que esté pendiente resolución judicial y lo suspenderá si, iniciada su actuación, se interpusiere por persona interesada demanda o recurso ante los Tribunales Ordinarios o el Tribunal Constitucional. Ello no impedirá, sin embargo, la investigación sobre los problemas generales planteados en las quejas presentadas».

La adopción del criterio defendido aquí supondría, pues, que la solicitud de comparecencia del Fiscal General del Estado no podría versar, so pena de inadmisión, sobre asuntos acerca de los que ya se hubiera incoado un procedimiento judicial, aunque sí podría tener por objeto, claro está, la decisión del Ministerio Fiscal acerca del ejercicio o no de la acción pública con carácter previo a la mencionada incoación.

En la aplicación de este principio general al procedimiento penal, pudiera suscitarse la duda de si el comienzo de la actividad jurisdiccional propiamente tal (y la consiguiente exclusión del asunto correspondiente como posible objeto de la comparecencia del Ministerio Fiscal) se produce con el auto de incoación del sumario o con el de apertura del juicio oral. Existe un importante sector doctrinal, en efecto (valga por todos el ejemplo

de Aragonese, «Instituciones de Derecho Procesal Penal», 5.^a edición, 1984, páginas 269-270 y 371 y siguientes), que considera que el momento en el que nace el proceso penal, considerado estrictamente, es el de la petición de apertura del juicio oral, pues la actividad desarrollada con anterioridad tendría carácter preferentemente administrativo, pese a desarrollarse por un órgano judicial, habida cuenta de que el órgano instructor carece de la nota institucional del proceso, de la imparcialidad, porque no opera sobre datos que le son proporcionados por otros sujetos situados en un plano inferior y a través de una actividad contradictoria, sino que es el propio instructor el que investiga o inquiere los hechos para, en base a ellos, formalizar la acusación. Y este criterio podría hallar cierto respaldo en la reciente Sentencia del Tribunal Constitucional 145/1988, de 12 de julio (Boletín Oficial del Estado de 8 de agosto de 1988, Suplemento, páginas 17 y siguientes), relativa a la necesaria separación entre la titularidad de la función instructora del sumario y la de la potestad decisora del proceso.

No parece, sin embargo, que, a efectos de decidir acerca de la admisión a trámite de las solicitudes de comparecencia del Fiscal General del Estado, sea necesario tomar partido en esta compleja cuestión. En efecto, aun admitiendo que, durante la fase de instrucción del sumario, no existe verdadera función jurisdiccional cuya independencia haya de tutelarse mediante la exclusión del asunto correspondiente del ámbito propio del posible objeto de una comparecencia, el mismo efecto excluyente se produce, en relación con los casos en fase de sumario, como consecuencia del principio de secreto que afecta a éste. A la consideración de la incidencia de tal principio sobre el problema considerado se dedica, por tanto, el siguiente epígrafe.

8. En fin, es posible que la comparecencia del Ministerio Fiscal acerca de un determinado asunto se halle impedida por un «obstáculo legal» (artículo 10 EOMF).

a) Se plantea en primer lugar si la excepción de obstáculo legal es aplicable a la comparecencia del Ministerio Fiscal, porque del tenor literal del artículo 10 EOMF parece resultar aplicable

únicamente a la colaboración del Ministerio Fiscal con las Cortes Generales. En el iter parlamentario del EOMF podría fundarse la respuesta negativa: en efecto, el texto aprobado por el Congreso de los Diputados es idéntico al que finalmente sería Ley; sin embargo, la Ponencia constituida en el Senado, aceptando las enmiendas números 53 (don RAFAEL MARTÍN HERNÁNDEZ, UCD, «Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Trabajos Parlamentarios», página 305) y 68 (don ALFONSO PORTA VILLALTA, UCD, «Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Trabajos Parlamentarios», página 311), aclaró la redacción del artículo 10, en términos que no dejaban lugar a duda acerca de la aplicabilidad de la excepción de obstáculo legal a la comparecencia: «El Ministerio Fiscal colaborará con las Cortes Generales e informará ante las mismas de aquellos asuntos para los que fuera especialmente requerido, siempre que no exista obstáculo legal para ello. Las Cortes Generales se comunicarán con el Ministerio Fiscal a través de los Presidentes de las Cámaras» («Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Trabajos Parlamentarios», página 333). Posteriormente, en el Pleno del Congreso se rechazó la enmienda del Senado, sin explicar el motivo de la vuelta al texto originario («Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Trabajos Parlamentarios», página 449).

Pues bien, aunque se entendiera que, como tal, la expresión del artículo 10 «siempre que no exista obstáculo legal» no es aplicable a las comparecencias del Ministerio Fiscal, el mismo resultado que el que se derivaría de su aplicabilidad puede obtenerse mediante el recurso al principio de legalidad, que ha de informar su actuación «en todo caso», conforme a los artículos 124.2 CE y 2.1 EOMF.

En conclusión, la existencia de una solicitud de comparecencia de las Cortes Generales no habilita al Fiscal General del Estado a desconocer un precepto legal al que en otro caso estaría sometido.

b) Entre tales obstáculos legales, y junto a otros (por ejemplo, el respeto a la intimidad de las personas, conforme al artículo 18.1 CE, que pudiera verse vulnerado por la información del

Ministerio Fiscal relativa a un caso afectante al estado civil de una persona, supuesto en el que el Ministerio Fiscal interviene conforme al artículo 3.6 EOMF), destaca especialmente aquí el principio de secreto sumarial consagrado por los artículos 301 y 302 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que obviamente vincula también al Ministerio Fiscal (artículo 301, párrafo último, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, y artículo 50 EOMF, que impone a los miembros del Ministerio Fiscal el deber de guardar «el debido secreto de los asuntos reservados de que conozcan por razón de su cargo»). En un estudio relativo a las relaciones entre el Ministerio Fiscal y el Parlamento que se incluye en la «Memoria elevada al Gobierno de S.M. presentada al inicio del año judicial por el Fiscal General del Estado», correspondiente al año 1985, se sostiene expresamente que el Ministerio Fiscal no puede ser obligado a informar ante las Cámaras sobre asuntos afectados por el secreto sumarial (página 252).

Ahora bien, si parece claro que la circunstancia de comparecer ante una Comisión Parlamentaria no exime al Ministerio Fiscal de su deber de respetar el secreto sumarial, es más discutible la cuestión de cuál es el órgano parlamentario competente para garantizar el cumplimiento de tal deber.

En este punto, parece razonable distinguir dos supuestos: si, por razón de la propia formulación del objeto de la comparecencia solicitada, ésta ha de versar sobre un asunto que en su totalidad esté afectado por el secreto sumarial, corresponde a la propia Mesa de la Cámara velar por el respeto a éste, mediante la inadmisión a trámite de la solicitud; por el contrario, si algún aspecto del objeto de la comparecencia no tiene por qué estar necesariamente afectado por el principio del secreto sumarial, procede la admisión a trámite de la solicitud, velando posteriormente los órganos competentes de la Comisión por su garantía durante la celebración de la comparecencia que, en su caso, se haya acordado (así se hizo, por ejemplo, en la sesión de 21 de mayo de 1985, en la que el Presidente recuerda al Fiscal General del Estado que, al responder, puede «hacer uso de la discreción que obedece a la propia esencia de su función en todos y en

cada uno de los sumarios», Diario de Sesiones de la Comisión de Justicia e Interior, número 309, página 9632).

Es cierto, no obstante, que la más reciente jurisprudencia constitucional favorable a la configuración de las Mesas de las Cámaras como órganos de calificación eminentemente formal y la propia dificultad de distinguir apriorísticamente entre los supuestos en que el objeto de la comparecencia habría de versar necesariamente y en su totalidad sobre un asunto afectado por el secreto sumarial y aquellos otros en que éste no tiene por qué afectar al objeto de la comparecencia, podría justificar el criterio de trasladar el escrito en todo caso a la Comisión, con exclusión, por tanto, de la posibilidad de inadmisión a trámite por la Mesa de la Cámara.

Sin embargo, si el objeto de la comparecencia solicitada se refiere necesariamente a un asunto íntegramente afectado por el secreto sumarial y tal circunstancia es apreciable en la fase de admisión a trámite por la Mesa de la Cámara, parece justificado que ésta excluya tal admisión, para evitar que se celebre una comparecencia en la que el Fiscal General del Estado tendría que limitarse a manifestar que no puede facilitar información alguna por impedírsele el secreto sumarial.

Es razonable, pues, mantener la distinción inicial, pero interpretando estrictamente el primer supuesto, de forma que sólo cuando inequívocamente es posible apreciar *a priori* que el objeto íntegro de la comparecencia está afectado por el secreto sumarial, procede la inadmisión a trámite. Por el contrario, cuando no concurren tales requisitos, la Mesa de la Cámara debería admitir a trámite la solicitud y trasladarla a la Comisión de Justicia e Interior, recordando a ésta que la finalidad de la comparecencia es simplemente la de informar y no la de responder políticamente y que la comparecencia acordada por la Comisión no releva al Fiscal General del Estado de su deber de respetar el secreto sumarial, correspondiendo a los órganos competentes de la Comisión adoptar las medidas necesarias, en el ejercicio de sus funciones de ordenación del debate, para permitir el cumplimiento de tal deber.

Pues bien, tal como aparece formulado («actividad procesal de la Fiscalía en sumario seguido ...»), el objeto sobre el que habría de versar la comparecencia solicitada en el escrito número ... se incluye en el primero de tales supuestos, aun si éste se interpreta estrictamente. En consecuencia, y atendiendo a los términos en los que está redactado, procede su inadmisión a trámite por la Mesa de la Cámara.

En virtud de todo lo expuesto, se obtienen las siguientes:

III. CONCLUSIONES

1. Como consecuencia de la no integración del Ministerio Fiscal del Poder Ejecutivo, las Cortes Generales pueden solicitar la comparecencia del Fiscal General del Estado, al amparo del artículo 10 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, incluso respecto de aquellos asuntos en relación con los cuales el Gobierno no ha interesado de aquél ninguna actuación.

2. El Ministerio Fiscal no responde políticamente ante el Congreso de los Diputados, sino que simplemente tiene el deber de informar a éste, conforme al artículo 109 de la Constitución. En consecuencia, durante la comparecencia del Fiscal General del Estado, y una vez que éste haya concluido su exposición informativa, las intervenciones de los diputados miembros de la Comisión no podrán proceder, ante la presencia del mismo, a la valoración o el enjuiciamiento político de la información proporcionada por el Fiscal, sino exclusivamente a la formulación de preguntas o a la solicitud de aclaraciones. Como es lógico, la garantía del cumplimiento de este límite no corresponde a la Mesa de la Cámara, en la fase de admisión a trámite de la solicitud de comparecencia (aunque bien pudiera la Mesa precisar, al trasladar el escrito a la Comisión que la comparecencia, en caso de celebrarse, habría de tener carácter puramente informativo), sino a la Presidencia de la Comisión, durante el desarrollo de la sesión de ésta, en el ejercicio de sus funciones de ordenación del debate.

3. El Ministerio Fiscal no ejerce funciones estrictamente jurisdiccionales. Por consiguiente, no podrá inadmitirse a trámite una solicitud de comparecencia del Fiscal General del Estado, al amparo del supuesto carácter jurisdiccional de la actuación de éste sobre la que habría de versar aquélla.

4. En tanto la Mesa de la Cámara no modifique su criterio interpretativo general del artículo 44.3 del Reglamento del Congreso, no procede la inadmisión a trámite de una solicitud de comparecencia del Fiscal General del Estado por la falta de conexión del objeto sobre el que habría de versar con una iniciativa en tramitación ante la Cámara.

5. Las solicitudes de comparecencia del Fiscal General del Estado no deben inadmitirse a trámite por el hecho de que el objeto sobre el que habrían de versar sea un caso singular y no un asunto general.

6. La necesaria garantía de la independencia de los órganos judiciales en el ejercicio de su función jurisdiccional debe fundar la inadmisión a trámite de las solicitudes de comparecencia del Fiscal General del Estado en el caso de que ésta hubiera de versar sobre asuntos acerca de los que ya se hubiera incoado un procedimiento judicial. Por el contrario, procede la admisión a trámite de la solicitud cuando el objeto de la comparecencia sea la decisión del Ministerio Fiscal de ejercitar o no la acción pública con carácter previo a la mencionada incoación.

En la aplicación de este principio general al procedimiento penal, pudiera suscitarse la duda de si el comienzo de la actividad jurisdiccional propiamente tal (y la consiguiente exclusión del asunto correspondiente como posible objeto de la comparecencia del Ministerio Fiscal) se produce con el auto de incoación del sumario o con el de apertura del juicio oral. No parece, sin embargo, que, a efectos de decidir acerca de la admisión a trámite de las solicitudes de comparecencia del Fiscal General del Estado, sea necesario tomar partido en esta compleja cuestión. En efecto, aun admitiendo que, durante la fase de instrucción del sumario, no existe verdadera función jurisdiccional cuya in-

dependencia haya de tutelarse mediante la exclusión del asunto correspondiente del ámbito propio del posible objeto de una comparecencia, el mismo efecto excluyente se produce, en relación con los casos en fase de sumario, como consecuencia del principio de secreto que afecta a éste.

7. La existencia de una solicitud de comparecencia de las Cortes Generales no habilita al Fiscal General del Estado a desconocer preceptos legales a que en otro caso estaría sometido y fundamentalmente el deber de respetar el secreto sumarial. Ahora bien, hay que distinguir dos supuestos: si, por razón de la propia formulación del objeto de la comparecencia solicitada, ésta ha de versar necesariamente sobre un asunto que en su totalidad esté afectado por el secreto sumarial, corresponde a la propia Mesa de la Cámara velar por el respeto a éste, mediante la inadmisión a trámite de la solicitud; por el contrario, si algún aspecto del objeto de la comparecencia no tiene porqué estar necesariamente afectado por el principio del secreto sumarial, procede la admisión a trámite de la solicitud, velando posteriormente los órganos competentes de la Comisión por su garantía durante la celebración de la comparecencia que, en su caso, se haya acordado.

Tal como aparece formulado («actividad procesal de la Fiscalía en sumario seguido ...»), el objeto sobre el que habría de versar la comparecencia solicitada en el escrito número ... se incluye en el primero de tales supuestos, aun si éste se interpreta estrictamente, como es procedente. En consecuencia, y atendiendo a los términos en los que está redactado, procede su inadmisión a trámite por la Mesa de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 26 de septiembre de 1988.

INFORME COMPLEMENTARIO DE LA SECRETARIA GENERAL SOBRE LA COMPARECENCIA DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO

I. ANTECEDENTES

1. Con fecha de 22 de septiembre de 1988 fue presentado en el Registro General de la Secretaría General de la Cámara el escrito registrado con el número ..., por el que la Agrupación ... solicita la comparecencia del Fiscal General del Estado ante la Comisión de Justicia e Interior «para que informe acerca del contenido de las instrucciones –y los criterios que han llevado a elaborar las mismas– dadas a la Fiscalía de la Audiencia Nacional para que no se oponga a la libertad provisional que ha sido solicitada por la defensa de los policías JOSÉ AMEDO y MICHEL DOMÍNGUEZ».

2. Con la misma fecha fue presentado el escrito registrado con el número ..., en el que el Grupo Parlamentario ... solicita la comparecencia del Fiscal General del Estado ante la propia Comisión de Justicia e Interior, para «informar sobre la orden cursada al Fiscal de la Audiencia Nacional, don IGNACIO GORDILLO, para que no se oponga a la petición de libertad provisional de los policías, presuntamente implicados en el GAL, don JOSÉ AMEDO FOUCE y don MICHEL DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ, y las razones que le han motivado a ello».

3. En fin, con la misma fecha, y por escrito registrado con el número ..., don ..., solicita la comparecencia de la misma autoridad ante idéntica Comisión para «informar sobre actitud del Fis-

cal General del Estado en la causa abierta a don JOSÉ AMEDO FOUCÉ y MICHEL DOMÍNGUEZ».

II. INFORME

1. En el Informe de la Secretaría General de 26 de septiembre de 1988, relativo al escrito registrado con el número ..., se concluía que la existencia de una solicitud de comparecencia de las Cortes Generales no habilita al Fiscal General del Estado a desconocer un precepto legal al que en otro caso estaría sometido, como es el deber de respetar el secreto sumarial.

Ahora bien, en punto a la determinación del órgano parlamentario competente para garantizar el cumplimiento de tal deber, el mencionado Informe distinguía dos supuestos: si, por razón de la propia formulación del objeto de la comparecencia solicitada, ésta ha de versar sobre un asunto que en su totalidad esté afectado por el secreto sumarial, corresponde a la propia Mesa de la Cámara velar por el respeto a éste, mediante la inadmisión a trámite de la solicitud; por el contrario, si algún aspecto del objeto de la comparecencia no tiene por qué estar necesariamente afectado por el principio del secreto sumarial, procede la admisión a trámite de la solicitud, velando posteriormente los órganos competentes de la Comisión por su garantía durante la celebración de la comparecencia que, en su caso, se haya acordado.

Se ponía, asimismo, de relieve que la más reciente jurisprudencia constitucional favorable a la configuración de las Mesas de las Cámaras como órganos de calificación eminentemente formal y la propia dificultad de distinguir apriorísticamente entre los supuestos en que el objeto de la comparecencia habría de versar necesariamente y en su totalidad sobre un asunto afectado por el secreto sumarial y aquellos otros en que éste no tiene por qué afectar al objeto de la comparecencia, podría justificar el criterio de trasladar el escrito en todo caso a la Comisión, con exclusión, por tanto, de la posibilidad de inadmisión a trámite por la Mesa de Cámara. Pero si el objeto de la comparecencia

solicitada se refiere necesariamente a un asunto íntegramente afectado por el secreto sumarial y tal circunstancia es apreciable en la fase de admisión a trámite por la Mesa de la Cámara, parece justificado que ésta excluya tal admisión, para evitar que se celebre una comparecencia en la que el Fiscal General del Estado tendría que limitarse a manifestar que no se puede facilitar información alguna por impedírsele el secreto sumarial.

El Informe concluía, por tanto, que es razonable mantener la distinción inicial, pero interpretando estrictamente el primer supuesto, de forma que sólo cuando inequívocamente es posible apreciar *a priori* que el objeto íntegro de la comparecencia está afectado por el secreto sumarial, procede la inadmisión a trámite. Por el contrario, cuando no concurren tales requisitos, la Mesa de la Cámara debería admitir a trámite la solicitud y trasladarla a la Comisión de Justicia e Interior, recordando a ésta que la finalidad de la comparecencia es simplemente la de informar y no la de responder políticamente y que la comparecencia acordada por la Comisión no releva al Fiscal General del Estado de su deber de respetar el secreto sumarial, correspondiendo a los órganos competentes de la Comisión adoptar las medidas necesarias, en el ejercicio de sus funciones de ordenación del debate, para permitir el cumplimiento de tal deber.

2. El escrito registrado con el número ..., tal como estaba formulado («actividad procesal de la Fiscalía en sumario seguido ...»), se incluía paradigmáticamente en el primero de tales supuestos, aun si éste se interpreta estrictamente, por lo que la Secretaría General proponía su inadmisión a trámite por la Mesa de la Cámara.

3. Por el contrario, en relación con los tres escritos a que se refiere esta Nota, no es posible afirmar apriorísticamente que el objeto sobre el que habrían de versar las comparecencias solicitadas está necesariamente afectado en su totalidad por el principio de secreto sumarial. Esto es cierto incluso respecto del escrito número ..., que se refiere a la «actitud» del Fiscal General del Estado en la causa, y no a su «actividad procesal», como hacía el escrito número ... Por consiguiente, si se interpreta estrictamen-

te, como es procedente por las razones que se expusieron, el primero de los supuestos individualizados, no parece que éste pueda estimarse concurrente en los tres escritos, por lo que no procede su inadmisión a trámite por la Mesa de la Cámara.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 28 de septiembre de 1988.