

## El Consejo Consultivo de Fiscales Europeos del Consejo de Europa: su existencia y razón de ser

**Antonio Vercher Noguera**

*Fiscal de Sala de Medio Ambiente y Urbanismo y Miembro del Bureau del Consejo Consultivo de Fiscales Europeos*

Diario La Ley, Nº 9283, Sección Doctrina, 22 de Octubre de 2018, Editorial **Wolters Kluwer**

### Comentarios

Quizás el mayor problema que existe con el Consejo Consultivo de Fiscales Europeos es el desconocimiento que se tiene de su existencia, tanto a nivel público como privado. El objetivo, por lo tanto, del presente trabajo es dar a conocer esta institución, así como la labor desarrollada por la misma, que se extiende a una gran cantidad de materias en las que las Fiscalías son competentes o que, de una forma u otra, afectan al funcionamiento de las mismas.

### I. Introducción

El Consejo Consultivo de Fiscales Europeos, del Consejo de Europa, también conocido por el acrónimo CCPE (1) , viene funcionando ya más de una década en nuestro continente, pero sin que sea un organismo realmente conocido en el mundo jurídico español. Parte del problema reside, posiblemente, en la poca difusión que el mismo ha recibido en España, bien porque no se ha encontrado ninguna oportunidad política que hubiera justificado esa difusión en un momento dado o, bien porque, por razones generalmente presupuestarias, apenas se ha llevado a cabo traducciones al castellano de los documentos más elementales que rigen su constitución y funcionamiento (2) . De hecho, el argumento más repetidamente esgrimido por parte de las Autoridades españolas para justificar esa falta de traducción, ha sido la carencia de presupuestos aplicables a esa labor, si bien ese argumento no se suele plasmar de manera oficial.

Un inciso para señalar que, paralelamente al CCPE, viene funcionando en el Consejo de Europa el Consejo Consultivo de Jueces Europeos (CCJE) (3) , siendo las relaciones entre ambos consejos consultivos especialmente constructivas y habiéndose desarrollado además trabajos conjuntos entre ambas instituciones, que van desde declaraciones ante problemas que afectan a Jueces y Fiscales en Europa (4) , hasta la elaboración de una Opinión, también simultáneamente, para temas de común interés (5) .

Pues bien, el Ministerio Público como institución, ante el proceso de cambio social que está teniendo lugar en España, se halla igualmente en proceso de revisión (6) como ocurre en casi todo el continente europeo, por lo que la oportunidad que representa el mero hecho de la existencia del CCPE, así como la labor que él mismo desarrolla, es sin duda de especial importancia habida cuenta las circunstancias de cambio y transformación acabadas de referir

Por lo demás, resulta paradójico que, a diferencia de lo que ha ocurrido en otros Estados Miembros del Consejo de Europa, el CCPE ha pasando poco menos que desapercibido en nuestro país, cuando la verdad es que su importancia creciente, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras, demanda, como mínimo, alguna reflexión y comentario al respecto y aunque sea a título meramente ilustrativo, con el objeto de dar a conocer la institución.

Se trata, como su nombre indica, de un organismo de consulta del Consejo de Ministros del Consejo de Europa y fue creado por Decisión de los Viceministros de Justicia de 13 de julio de 2005, con la intención de institucionalizar una Conferencia Anual de Fiscales Generales de Europa que venía celebrándose hasta entonces. A su vez, la Conferencia Anual tenía por objetivo principal el seguimiento de la Recomendación Rec(2000)19, sobre el Papel del Ministerio Fiscal en el Sistema de Justicia Penal (7) . La citada Conferencia Anual venía celebrándose cada año desde la aprobación de la Recomendación Rec(2000)19 hasta el año 2006. Según pone de manifiesto el propio Consejo de Europa (8) , al institucionalizar ese fórum, el Comité de Ministros, y el Comité Europeo sobre Problemas Penales,

ambos integrantes del Consejo, reconocen la importancia, a la vez que la necesidad, de involucrar a las Fiscalías de los Estados Miembros en su labor, dirigida, esencialmente, a desarrollar políticas comunes e instrumentos legales relativos al funcionamiento y actividad profesional de ambos Comités.

## II. Composición y funciones del CCPE

La primera reunión del CCPE tuvo lugar el 6 de julio de 2006 en Moscú y está compuesto por representantes de Ministerios Públicos procedentes de los 47 Estados Miembros del Consejo de Europa. Los órganos que lo integran son la Asamblea General, en la que están representados todos los Estados Miembros, el Grupo de Trabajo, elegido anualmente entre los candidatos de los Estados miembros, el Bureau, de elección bianual e integrado por el Presidente, el Vicepresidente y dos miembros del Grupo de Trabajo que pasan a formar parte del Bureau.

Entre sus funciones hay que señalar que, siguiendo la línea abierta por la Conferencia Anual de Fiscales Generales de Europa, la labor principal del CCPE es la implementación de la Recomendación Rec(2000)19, con el objetivo de desarrollar instrumentos políticos y judiciales comunes en relación al funcionamiento y las actividades profesionales de los Fiscales. (9)

Es importante poner previamente de manifiesto que las Recomendaciones del Consejo de Europa, reguladas en el artículo 15.b) del Estatuto del referido Consejo (10) , son adoptadas por unanimidad de los votos emitidos, siempre y cuando la mayoría de los representantes capacitados para asistir a las sesiones del Comité de Ministros estén presentes. Hay que señalar también que, aunque las recomendaciones carecen de capacidad obligatoria para los Estados Miembros (11) , el Comité de Ministros puede pedir información a los mismos en relación a las acciones adoptadas para llevar a cabo lo previsto en las recomendaciones. Se trataría, como acertadamente señala Mura, de una forma de «Soft Law» o Derecho Blando, «...dado que no es una fuente de derecho en el verdadero sentido pero superior, en todo caso, a la mera política de instrucciones: por ejemplo, las Recomendaciones son, a menudo, la base para las evaluaciones hechas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos en relación a la existencia de límites legales y principios comúnmente reconocidos por los Estados Miembros del Consejo de Europa» (12) . Aclara también Mura, que «Las Recomendaciones no incorporan sanciones, en el caso de que los Gobiernos no las cumplan o no respondan a las peticiones de información del Comité de Ministros, pero sí podrían servir para que pierdan su condición de Miembros del Consejo de Europa los Estados incumplidores» (13) .

### 1. Opiniones

Pues bien, precisamente en el contexto de esa función de implementación, a la que se acaba de hacer referencia, de la Recomendación Rec(2000)19, y en línea también con la labor consultiva consustancial a la misma, el CCPE dedica la mayor parte de sus esfuerzos a preparar Opiniones para el Comité de Ministros, si bien otros organismos del Consejo de Europa pueden pedir también al CCPE la elaboración de Opiniones sobre temas concretos. Un reciente ejemplo, en esa última línea, ha sido la petición de informe presentada el 20 de abril de 2018 por la Asociación de Fiscales de Serbia con el objeto de que el Bureau del CCPE, y por ende el Consejo de Europa, se definiera sobre la compatibilidad con los estándares europeos (especialmente con los principios de la Convención Europea de Derechos del Hombre) de las modificaciones propuestas en la Constitución serbia que iban a afectar a la composición del Consejo Fiscal del citado país, así como al funcionamiento y trabajo de los Fiscales (14) . Hay que reseñar que en las traducciones sobre las Opiniones, en ocasiones se les denomina «Informes», aunque en el presente texto preferimos utilizar la denominación de Opiniones, tal como se ha hecho con la lengua francesa y la inglesa, en su redacción original.

Huelga poner de manifiesto que la propia Exposición de Motivos de la Recomendación (2000)19, deja meridianamente claro que, como forma de afrontar su objetivo, hay una serie de aspectos comunes a todos los Ministerios Públicos de todos los sistemas penales, que serían los siguientes:

- La capacidad de decidir si procede iniciar o continuar una investigación,
- La capacidad de presentar una acusación ante los tribunales, y
- La capacidad para recurrir cualquier tipo de resolución judicial que sea recurrible (15) .

Partiendo de este presupuesto inicial, la Exposición de Motivos establece, de manera muy ilustrativa, que los Ministerios Públicos europeos podrían ser incardinados en un sistema de círculos concéntricos, de menor a mayor capacidad de actuación, en cuyo núcleo cabría incorporar los tres presupuestos acabados de mencionar y que son

comunes a todos los sistemas de Ministerios Fiscales. A partir de ese primer círculo se van estableciendo nuevos círculos concéntricos conteniendo nuevas competencias y capacidades por parte de los Fiscales, lógicamente de menor a mayor, tal como se ha señalado. Así por ejemplo se van añadiendo competencias en materia de relaciones internacionales, en materias civiles o administrativas, en menores, etc. y que son temas que no son necesariamente comunes a la totalidad de Ministerios Públicos europeos (16) . De esa forma los diferentes sistemas se ven representados en uno o varios círculos concéntricos, lo cual permite al CCPE trabajar con un claro control de la situación y a tenor de las diferentes incardinaciones de cada sistema.

El verdadero objetivo del CCPE es que prime siempre la Declaración Europea de Derechos del Hombre así como las líneas jurisprudenciales abiertas y desarrolladas por el TEDH

La Exposición de Motivos reconoce también que se parte en Europa de un doble modelo, el francés y el anglo-sajón (17) , pero que a lo que se aspira claramente es a introducir un esquema de uniformidad, o, mejor dicho, a crear un cuerpo de Ministerio Público europeo con cierta perspectiva de uniformidad. En todo caso el verdadero objetivo del CCPE, y ese es el aspecto esencial que se refleja constantemente en la Recomendación y en las diferentes Opiniones y documentos que han sido elaborados de manera sucesiva y a partir de la misma, es que, cualquiera que sea el modelo resultante, prime siempre la Declaración Europea de Derechos del Hombre (DEDH), basada en la Convención del mismo título (18) , así como las líneas jurisprudenciales abiertas y desarrolladas por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (19) al respecto.

## 2. Comunicaciones y Notas de Prensa

Finalmente, el CCPE interviene también y prepara Comunicaciones, en aquellos supuestos en los que debido, por ejemplo, a razones políticas, el funcionamiento del Ministerio Público pudiera quedar afectado o en entredicho (20) , así como notas de prensa en caso de problemas o acontecimientos de especial enjundia, como es el caso del terrorismo (21) . Todo ello sin perjuicio, por supuesto, de la labor del CCPE consistente en recabar y procesar información sobre el funcionamiento de las Fiscalías europeas y que es esencial para desarrollar las diferentes competencias hasta ahora referidas.

### III. Las opiniones elaboradas por el CCPE, con especial referencia a las más relevantes por la materia que regulan

Hasta el presente momento se han elaborado 12 Opiniones por parte del CCPE, estando en preparación en el presente momento la número 13, relativa a la independencia, responsabilidad y ética de los Fiscales (22) .

La lista de Opiniones, hasta ahora elaboradas, es la siguiente:

- Opinión núm. 1 (2007) sobre formas de mejorar la cooperación internacional en el área del Derecho penal.
- Opinión núm. 2 (2008) sobre alternativas a la acusación dentro del Derecho penal.
- Opinión núm. 3 (2008) sobre el papel de la Fiscalía fuera del Derecho Penal.
- Opinión núm. 4 (2009) sobre relaciones entre Jueces y Fiscales.
- Opinión núm. 5 (2010) sobre Ministerio Público y justicia de menores.
- Opinión núm. 6 (2011) sobre relaciones entre Fiscales y la Administración de Justicia.
- Opinión núm. 7 (2012) sobre la gestión de los medios del Ministerio Público.
- Opinión núm. 8 (2013) sobre relaciones entre Ministerio Público y la prensa.
- Opinión núm. 9 (2014) sobre normativa europea y los principios relativos a los Fiscales.
- Opinión núm. 10 (2015) sobre el papel de los Fiscales en la investigación penal.
- Opinión núm. 11 (2016) sobre la calidad y la eficiencia del trabajo de los Fiscales, incluyendo los casos de luchas contra el terrorismo, delitos graves y crimen organizado.
- Opinión núm. 12 (2017) sobre el papel de los Fiscales en relación a los derechos de las víctimas y los testigos en la justicia penal. (23)

Pues bien, dado que es prácticamente imposible proceder al examen detallado de todas y cada una de ellas, habida cuenta su número y el contenido denso de las mismas, casi sin excepción, se procederá a realizar un somero análisis de aquellas que podrían ser consideradas como más representativas, especialmente en consideración a las materias

que tratan.

Para comenzar hay que insistir en que no todas las Opiniones van a ser igualmente aplicables en todos y cada uno de los Estados Miembros del Consejo de Europa. De hecho, algunas de las mismas van a tener difícil encaje en algunos sistemas legales. Por ejemplo, la Opinión 3 (2008) sobre el papel de la Fiscalía fuera del Derecho Penal, es de difícil encaje en aquellos países en los que la labor del Fiscal se circunscribe exclusivamente al campo penal. Lo mismo cabría decir en relación con la Opinión núm. 5 (2010) sobre Ministerio Público y justicia de menores o la Opinión núm. 8 (2013) sobre relaciones entre Ministerio Público y la prensa, dado que la intervención del Fiscal en este ámbito en concreto puede diferir sensiblemente de un país a otro.

## 1. La Ética y el Ministerio Fiscal

Sin duda este ha sido uno de los aspectos en los que más énfasis ha puesto siempre el Consejo de Europa en el desarrollo de sus diferentes actividades (24) , pero muy especialmente cuando ha tratado el tema de las Fiscalías. En esa línea, es de reseñar que previamente a la constitución del CCPE, y con motivo de la 6.ª Sesión de la Conferencia de Fiscales Generales de Europa, celebrada en Budapest (25) , se aprobó la Guía Europea sobre Ética y Conducta del Ministerio Público (26) . En la misma (27) , como no podría ser de otra forma, existe una referencia expresa al apartado 36.a) de la Recomendación Rec(2000)19, en el que se señala, entre otros aspectos, que, «*Con objeto de promover la justicia, consistencia y eficiencia en la actividad de los Fiscales, los Estados deben de procurar que:*

- *Aun dando preferencia a los métodos de organización jerárquica, se debe de evitar que los mismos conduzcan a estructuras burocráticas obstructivas e inefectivas.*
- *Se definan guías generales para la aplicación de la política criminal.*
- *Se definan principios y criterios generales que puedan ser usados como referencia y contra las que no se pueda actuar en casos individuales y como garantía contra decisiones arbitrarias».*

Todo ello sin olvidar la necesidad de observar una conducta intachable de los miembros del Ministerio Público, según refleja también la Recomendación Rec(2000)19 tanto en el contexto del procedimiento penal u otro en el que el Fiscal pudiera ser competente, como en su conducta privada, como la mejor forma de conseguir la confianza por parte del público y de las instituciones (28) . Como pone además de manifiesto el Informe sobre la Independencia e imparcialidad de los servicios del Ministerio Público entre los Estados Miembros del Consejo de Europa en el año 2017, «*el Fiscal debe observar un comportamiento ejemplar, precisamente con el objetivo de ganarse la confianza del público*» (29) . Además, y según ese mismo informe, «*El hecho de compartir los principios legales comunes y los valores éticos por parte de todos los Fiscales...es esencial para una adecuada administración de justicia*» (30) .

Se trata, por lo tanto, de un tema complejo, en modo alguno agotado, y que sigue siendo motivo de preocupación. Es precisamente por ello por lo que, como se ha señalado, está en elaboración, en el presente momento, la que será Opinión núm. 13, relativa a la independencia, responsabilidad y ética de los Fiscales.

## 2. Relaciones del Ministerio Fiscal y Otras Instituciones o Estamentos Públicos o Privados

Las relaciones de las Fiscalías, en su, en ocasiones, difícil y proceloso mundo profesional, no solamente son complejas, sino también muy variadas, como cabría esperar. Las mismas se extienden a muchos campos y con pluralidad de entidades públicas y privadas.

Pues bien, la propia Recomendación Rec(2000)19 dedica varios apartados a ese tipo de relaciones, especialmente las referidas al poder legislativo y ejecutivo (en sus apartados 11 y siguientes) (31) , así como con la judicatura (apartado 17 y siguientes) (32) , y la policía (apartado 21 y siguientes) (33) . En algunos casos se han redactado Opiniones dedicadas de manera expresa a estos aspectos, es decir relaciones, bien entendido que lo incluido en las Opiniones correspondientes refleja, y desarrolla, los puntos básicos contenidos en la Recomendación.

Ese sería el caso, por ejemplo, de la Opinión núm. 4, sobre relaciones entre Jueces y Fiscales. Esta última Opinión incorpora novedades interesantes al respecto. Se parte de la base, como es lógico, de las diferencias esenciales entre las relaciones entre Jueces y Fiscales, según los diferentes sistemas (34) . Pero es que, además, y aun sin ánimo de ser exhaustivo, se reconoce, por ejemplo, el papel distinto, pero complementario, de Jueces y Fiscales en la Administración de Justicia, aunque necesariamente independizándolos los unos de otros (35) . Del mismo modo, la normativa reguladora de los Fiscales debe de garantizar las condiciones necesarias para desarrollar adecuadamente

su labor, equiparándola a tal efecto a la de los Jueces (36) . Finalmente, como no podía ser de otra forma, se destaca en la Opinión, tanto para Jueces como para Fiscales, la importancia de la cooperación internacional en la materia (37) .

Aparte de lo dicho, y en materia de relaciones, el CCPE ha elaborado la Opinión núm. 6 (2011) sobre relaciones entre Fiscales y la Administración de Prisiones, así como la Opinión núm. 8 (2013) sobre relaciones entre Ministerio Público y la prensa.

En lo que respecta a las relaciones con la Administración de Prisiones, y al margen de la insistencia en el respeto a los derechos humanos, que es un común denominador en todas las Opiniones, como ya se ha dicho, se insiste también en la necesidad de que el Fiscal sea parte activa en todo lo relativo a la mejora de las condiciones de las personas privadas de libertad, así como en su reintegración en la sociedad (38) .

La Opinión núm. 8 (2013), relativa a las relaciones entre Ministerio Público y la prensa, se centra especialmente en la necesidad de proporcionar a la prensa la información apropiada en la materia en la que intervenga la Fiscalía, así como en la conveniencia de crear un marco adecuado de comunicaciones entre los Fiscales y los medios de prensa que sea consistente con las leyes nacionales y las obligaciones internacionales de los Estados Miembros (39) , si bien dejando claro que aunque es un documento dirigido a los Fiscales y no a los periodistas, se insta amablemente a estos últimos a su lectura (40) . La Opinión recomienda el nombramiento de portavoces para Fiscales y para periodistas (41) , subrayándose, además, la necesidad de proporcionar formación a los Fiscales para poder desempeñar adecuadamente ese cometido en materia de comunicaciones (42) , para cuando profesionalmente tengan que afrontarlo.

### 3. Opinión núm. 3 (2008) sobre el papel de la Fiscalía fuera del Derecho Penal

Se trata de uno de los supuestos en los que este tipo de instrumento ha acabado dando lugar a la elaboración de una Recomendación, concretamente la Recomendación CM/Rec(2012)11, con el mismo título que la Opinión, y así se reconoce expresamente en aquella (43) .

En este caso, lo que lleva al Comité de Ministros a preparar este instrumento legal es, sobre todo, la ausencia de estándares legales internacionales comunes sobre este tema, es decir sobre la intervención del Fiscal fuera del campo penal.

La mayoría de los Ministerios Públicos de los Estados Miembros tienen competencias fuera del Derecho penal

Volviendo de nuevo a la Opinión núm. 3 (2008), en la misma se pone de manifiesto (44) que la mayoría de los Ministerios Públicos de los Estados Miembros tienen competencias fuera del Derecho penal, como es el caso de nuestro país, siendo muy pocos los que carecen de esas competencias (45) .

Lógicamente nada opone la Opinión a esa variedad de sistemas. De hecho el respeto a las instituciones es el norte del Consejo de Europa, siempre y cuando las mismas se ajusten a los principios elementales de la DEDH. No obstante, la Opinión deja claro que en aquellos supuestos en los que las

Fiscalías tengan competencias y lleven a cabo actividades fuera del campo del Derecho penal, será imprescindible que las mismas se ejerzan con absoluto respeto al principio de separación de poderes (46) , que se respete el principio de imparcialidad (47) , que tal tipo de funciones se lleven a cabo en nombre de la sociedad y del interés público (48) , que esa intervención no penal de los Fiscales este prevista y regulada, en lo posible, por Ley (49) , y así sucesivamente.

### 4. Opinión núm. 7 (2012) sobre la gestión de los medios del Ministerio Público

Esta opinión resulta de trascendental interés en Europa, y por supuesto también en España, dado que el desarrollo de la labor de la Fiscalía es inconcebible sin un aporte de medios materiales y humanos necesarios, aspecto este que se repite constantemente, año tras año, por las diferentes memorias de las diferentes organismos del Ministerio Fiscal español (50) . Se trata pues de una reclamación de la que es plenamente consciente el CCPE. Hasta tal punto es así que Informe sobre la Independencia e imparcialidad de los servicios del Ministerio Público entre los Estados Miembros del Consejo de Europa en el año 2017 insiste en que «...los Fiscales deben tener los medios adecuados y apropiados para llevar a cabo su misión, la cual es fundamental en un Estado de Derecho» (51) .

Después de dejarse claro en la Opinión que el hecho de proporcionar un presupuesto a las Fiscalía se basa

normalmente en una decisión política, se añade que ni el poder ejecutivo ni el legislativo deberán de estar en condiciones de influir en el quehacer profesional del Ministerio Público. Se indica, a mayor abundamiento, que ese presupuesto debe de elaborarse con estricto respeto al principio de independencia de los Fiscales y que el mismo debe de permitir el aseguramiento de las precondiciones necesarias para el cumplimiento de su misión legal (52) . Las Fiscalías, además, deberán poder participar en la elaboración de ese presupuesto (53) . A su vez, es necesario, también, que los costes que vayan a permitir calcular el presupuesto hayan sido determinados previamente y a través de los medios adecuados (54) .

Por lo demás, ese presupuesto suficiente y adecuado se deberá de mantener, e incluso aumentar, en momentos de serias crisis económicas o de otro tipo, por una razón muy simple y que se refleja claramente en la Opinión y es que es precisamente cuando se produce ese tipo de crisis cuando más se incrementa la delincuencia en un país, y sólo un acertado y bien dotado presupuesto estará en condiciones de afrontarla (55) .

Por supuesto, los controles y las auditorías de los presupuestos del Ministerio Público deberán de estar siempre presentes, como la forma más eficaz de asegurar el uso diligente de los mismos (56) .

### 5. Opinión núm. 2 (2008) sobre alternativas a la acusación dentro del Derecho penal

Una de las preocupaciones iniciales del CCPE ha sido el tratamiento de medidas alternativas a la acusación penal. De hecho es la segunda de las opiniones elaboradas por el citado organismo. El CCPE es consciente de que «*Un sistema de justicia penal moderno y que esté en plenas condiciones de afrontar las necesidades de la sociedad, debe de hacer uso de las medidas alternativas a la acusación penal cuando la naturaleza y las circunstancias de los delitos cometidos así lo permitan...*» (57) . En tal caso, las Autoridades públicas deberán de proporcionar la necesaria formación e información sobre la naturaleza y las ventajas de tales alternativas para el interés público (58) .

Por lo demás, la opinión dedica una parte sustancial de la misma a citar y exponer ejemplos de alternativas a la acusación penal, que toma de diferentes Estados Miembros (59) . Se cita, por ejemplo a tal efecto, las advertencias o apercibimientos efectuados por Jueces, la mediación, la negociación, la remisión al asesoramiento o tratamiento médico o social adecuados, etc. bien entendido que el incumplimiento de las mismas podrán dar entrada a la acusación penal por parte del Ministerio Público (60) . De la misma forma, la aplicación, y ejecución, de la correspondiente alternativa excluirá el uso de la acusación penal al respecto (61) .

## IV. Conclusiones

Es evidente que el papel del Ministerio Público está actualmente en revisión en Europa, aspecto en el que hemos insistido ya en varias ocasiones a lo largo de este trabajo. Posiblemente, además, el Ministerio Público está sufriendo más cambios en el continente que el resto de operadores jurídicos a los que estamos habituados dentro del contexto legal. De hecho, está todavía por ver cuál es el modelo de Ministerio Público que finalmente se adopta en Europa.

El rol del Juez, por ejemplo, se mantiene dentro de un esquema comprensiblemente estable, dado que el papel de juzgar no ofrece excesivas alternativas, igual que la valoración de la prueba, aun cuando la misma implique, en ocasiones, el uso de sofisticadas novedades tecnológicas. A fin de cuentas el perito desmenuzará, en su momento, los aspectos esenciales de la misma y el Juez estará en condiciones adecuadas de valorarla sin excesivas complicaciones.

Es precisamente por ello por lo que las aportaciones que efectúa el CCPE sobre el Ministerio Fiscal en Europa resultan de tan particular trascendencia. Se trata de aportaciones que van trazando un camino de futuro y que, por ende, es importante tomar en consideración.

---

(1) El acrónimo CCPE corresponde a la denominación en francés de la citada entidad, que es Conseil Consultatif de Procureurs Européens.

(2) Casi excepcionalmente en su momento se procedió a la traducción, por parte de las Autoridades españolas, de la Recomendación Rec(2000)19, sobre el Papel del Ministerio Fiscal en el Sistema de Justicia Penal y a la que se hará referencia más detallada a lo largo del presente texto. También se ha traducido la Opinión 4 (2009), también conocida como la Declaración de Burdeos, con el título de «*Jueces y Fiscales en una Sociedad Democrática*» a la que se hace también alusión en la nota 5 del presente trabajo, y posiblemente la traducción se debe a que es una Opinión conjunta para Jueces y Fiscales.

(3) El Consejo Consultivo de Jueces Europeo (CCJE) se constituyó en cumplimiento de la Resolución núm. 1 sobre Medidas para reforzar la independencia e imparcialidad de los jueces en Europa, adoptada por la XXII Conferencia de Ministros de Justicia Europeos, que tuvo lugar en Chisinau (Moldavia) los

días 17 y 18 de junio de 1999. En dicha resolución se acordó la adopción de un programa de acción global para el fortalecimiento del papel de los jueces, que tendría que ser redactado en consulta con estos, así como el establecimiento, dentro del Consejo de Europa, de un grupo consultivo compuesto por jueces.

(4) Por ejemplo, la Declaración conjunta ante el problema de la Justicia en Turquía, por los acontecimientos políticos que han tenido lugar en los últimos tiempos, elaborada el 27 de julio de 2016.

(5) Tal es el caso de la Opinión 4(2009), también conocida como la Declaración de Burdeos, con el título de «*Jueces y Fiscales en una Sociedad Democrática*».

(6) *Vide*, por ejemplo, «*Los retos del Ministerio Fiscal ante el proceso de cambio*» Intervención del Excmo. Sr. Fiscal General del Estado en el Seminario «*La Crisis de la Justicia*», patrocinado por el Consejo General del Poder Judicial, dentro del ciclo de cursos de verano-2010 organizados por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo de Santander (UIMP). Palacio de la Magdalena. 20 de julio de 2010. *Vide* también, FERRAJOLI, J.: Para un Ministerio Público como Instituição de Garantia. En: Revista do Ministério Público. Jan.- Mar. 2018. Año 39. núm. 153. Págs. 9-27.

(7) La Recomendación Rec(2000)19, sobre el Papel del Ministerio Fiscal en el Sistema de Justicia Penal fue adoptada por el Consejo de Ministros el 6 de octubre de 2000.

(8) [www.coe.int](http://www.coe.int). Consultative Council of European Prosecutors.

(9) Para un excelente y detallado análisis de la Recomendación Rec(2000)19 véase a MURA, Antonio: Introduction to Recommendation Rec(2000)19 «On the Role of Public Prosecution in the Criminal Justice System». Rome, 4th July 2011. [antonio.mura@giustizia.it](mailto:antonio.mura@giustizia.it).

(10) Según el artículo 15.b) del Estatuto del Consejo de Europa:

*«Las conclusiones del Comité de Ministros podrán, si hubiere lugar a ello, revestir la forma de recomendaciones a los Gobiernos. El Comité podrá invitar a éstos a poner en su conocimiento las medidas que han tomado respecto a dichas recomendaciones.»*

Estatuto del Consejo de Europa (número 001), Hecho en Londres el 5 de mayo de 1949 («BOE núm. 51/1978, de 1 de marzo de 1978») Instrumento de Adhesión de España al Estatuto del Consejo de Europa (número 001), hecho en Londres el 5 de mayo de 1949

(11) En esa línea, la Exposición de Motivos de la Recomendación pone de relieve, previamente al examen del apartado referido a las Funciones del Ministerio Fiscal, que «*El texto de la Recomendación, al no ser jurídicamente vinculante, cualquiera otra formulación hubiera podido ser interpretada como imposición de una obligación a los Estados, por lo que sólo pretende indicar que incumbe al Estado llevar a establecer el principio en cuestión*».

(12) MURA, A., *Op. cit.* Pág. 4.

(13) MURA, A., *Op. cit.* Pág. 5.

(14) La Opinión es de fecha 25 de junio de 2018 y las conclusiones de la misma, que se exponen como forma de expresar cuales son los planteamiento básicos del CCPE en el desarrollo de su labor, serían las siguientes:

*«En el Amendment II (la Modificación II), se plantea la necesidad de que exista mayoría cualificada de tres quintos de los miembros del Parlamento para nombramientos o ceses de los miembros del High Prosecutorial Council, o HPC (Alto Consejo de Fiscales), lo mismo que de los Fiscales y del Fiscal del Tribunal Supremo.*

*En el Amendment XVIII se destaca la independencia orgánica y funcional del poder ejecutivo y legislativo, tanto de la Fiscalía y como de los Fiscales individualmente considerados.*

*En el Amendment XX se precisa la necesidad de que las instrucciones impartidas a los Fiscales por los Fiscales de rango superior lo serán por escrito y, además, de carácter limitado y con pleno respeto a la ley*

*El Amendment XXI se refiere a varios puntos, destacando que el mandato del Fiscal del Tribunal Supremo será de 7 años, sin posibilidad de reelección, así como un sistema de mandato permanente hasta la jubilación del resto de Fiscales. A su vez, se indica que los criterios para el cese del Fiscal del Tribunal Supremo deben estar legalmente regulados, debe de existir base para el case, así como posibilidad de recurso a los tribunales de justicia, etc.*

*En el Amendment XXIII se pide a las autoridades serbias la eliminación de los términos "incompetent performance", o actuación incompetente, como criterio para el cese de los Fiscales de rango inferior (deputy prosecutors) o al menos que se especifique que solamente en casos de incompetencia seria y repetida, siguiendo un procedimiento disciplinario legalmente regulado y con posibilidad de recurso judicial, procederá el citado cese.*

*El Amendment XXV trata de la función clave del HPC como guardian de la independencia de los Fiscales, ampliando sus competencias en aras a facilitar esa función.*

*En el Amendment XXVI se replantea la composición del HPC en orden a asegurar que todos los estamentos del Ministerio Fiscal están representados en el mismo y que además se incluyen abogados, académicos y miembros de la sociedad civil, existiendo solamente un miembro del poder ejecutivo.*

*El Amendment XXVII señala que el Presidente del HPC será elegido por sus propios miembros, descartando la posibilidad de que sea el Ministro de Justicia el que lo presida, ya que provocaría dudas sobre su independencia, y que el mandato de los miembros del HPC debe terminar cuando expire el período de su función, retiro, renuncia, muerte o cese por razones disciplinarias, solo después del correspondiente proceso debido, con posibilidades de recurso. Se subraya también que los miembros del HPC no podrán ser sometidos a voto de confianza.»*

(15) Página 15 de la versión inglesa de la Recomendación.

(16) Página 15 de la versión inglesa de la Recomendación.

(17) Página 13 de la versión inglesa de la Recomendación.

(18) El Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (LA LEY 16/1950), más conocido como la

Convención Europea de Derechos Humanos, fue adoptado por el Consejo de Europa el 4 de noviembre de 1950 y entró en vigor en 1953

- (19) Este aspecto está especialmente subrayado, entre otros, en el punto 6 del «Informe sobre la Independencia e Imparcialidad de los Ministerios Públicos en los Estados Miembros del Consejo de Europa de 2017», elaborado por el Bureau. Estrasburgo, 20 de octubre de 2017. CCPE(2017)3.
- (20) Comunicación relativa a las amenazas alegadas que afectan a la imparcialidad y eficiencia en el funcionamiento del Ministerio Público en Turquía. Documento de 9 de septiembre de 2015.
- (21) Documento de 20 de noviembre de 2015.
- (22) La última versión del proyecto, en el momento de redactar estas páginas, es de 11 de julio de 2018. CCPE-GT(2018)4Prov3.
- (23) Todas ellas se pueden encontrar en la página <https://www.coe.int/web/ccpe/opinions>
- (24) Vide, por ejemplo, el Código Deontológico Europeo de la Profesión Periodística. Resolución aprobada por unanimidad en Estrasburgo, 1 de julio de 1993. También Recomendación Rec(2001) 10 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía. Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001, en la 765.ª reunión de los Delegados de los Ministros.
- (25) 29-31 de mayo de 2005.
- (26) CPGE (2005) 05.
- (27) Apartado f.
- (28) Apartado IV c).
- (29) Informe sobre la Independencia e imparcialidad de los servicios del Ministerio Público entre los Estados Miembros del Consejo de Europa en el año 2017. Preparado por el Bureau del CCPE a propuesta del Secretario General del Consejo de Europa. Estrasburgo, 20 de octubre de 2017. CCPE(2017)3. Apartado 33.
- (30) Informe sobre la Independencia e imparcialidad de los servicios del Ministerio Público entre los Estados Miembros del Consejo de Europa en el año 2017. Op. cit. Apartado 34.
- (31) «11. Los Estados deberán tomar medidas apropiadas para facilitar que los miembros del Ministerio Fiscal puedan ejecutar su misión sin injerencias injustificadas y sin riesgo de incurrir, más allá de lo razonable, en responsabilidad civil, penal o de cualquier otra clase. Sin embargo, el Ministerio Fiscal deberá rendir cuentas, periódica y públicamente, del conjunto de sus actividades, y en particular la adopción de sus prioridades.
12. No deberá el Ministerio Fiscal ingerirse en las competencias del poder legislativo o del poder ejecutivo.
13. En los países en los cuales el Ministerio Fiscal depende del Gobierno o se encuentra subordinado a éste, el Estado adoptará todas las medidas necesarias para garantizar que:
- a) la naturaleza y extensión de los poderes del Gobierno en relación con el Ministerio Fiscal sean precisadas por ley;
- b) el Gobierno ejerza sus poderes de manera transparente y conforme a los tratados internacionales, al derecho interno y a los principios generales del derecho;
- c) cualquier instrucción de carácter general que emane del Gobierno revista forma escrita y sea publicada de forma apropiada;
- d) cuando el Gobierno esté habilitado para dar instrucciones sobre las actuaciones en un asunto específico, éstas se acompañen de garantías suficientes de transparencia y equidad, en las condiciones previstas por la ley nacional; y así el Gobierno por ejemplo deberá:
- solicitar previamente dictamen escrito del Ministerio Fiscal competente o del órgano representativo del cuerpo;
  - motivar debidamente sus instrucciones escritas, en especial cuando no concuerden con este dictamen y transmitir las por vía jerárquica;
  - incorporar a los autos antes de la audiencia, las instrucciones y los dictámenes, y someterlos al debate contradictorio;
- e) el Ministerio Fiscal conserva el derecho de someter a la jurisdicción cualquier argumento jurídico, incluso cuando, habiéndolo elevado ya por escrito, esté obligado a hacerlo en el sentido de las instrucciones recibidas;
- f) las instrucciones individuales de no continuar el procedimiento estarán en principio prohibidas y, de no ser así, tales instrucciones, por supuesto excepcionales, se someterán no sólo a las normas enunciadas en los párrafos d) y
- e) sino también a un control específico apropiado con el fin particular de garantizar la transparencia.
14. En los países en los que el Ministerio Fiscal es independiente del Gobierno, el Estado deberá tomar cuantas medidas sean necesarias para que la naturaleza y extensión de la independencia del Ministerio Fiscal sean determinadas por la ley.
15. Para favorecer la equidad y la eficacia de la política penal, el Ministerio Fiscal deberá cooperar con los servicios e instituciones del Estado en la medida que ello sea conforme a la ley.
16. El Ministerio Fiscal deberá, de todas formas, estar preparado para ejercer sin trabas actuaciones contra los agentes del Estado por delitos que éstos hayan cometido, en particular los delitos de corrupción, abuso de poder, violaciones patentes de los derechos humanos u otros delitos reconocidos por el Derecho internacional.»
- (32) «17. Los Estados adoptarán toda clase de medidas para que el estatuto legal, la competencia y las funciones procesales de los miembros del Ministerio Fiscal sean definidos por la ley, de manera que no se pueda suscitar ninguna duda legítima en cuanto a la independencia e imparcialidad de los jueces. Los Estados garantizarán en particular que nadie pueda ejercer a la vez las funciones de juez y de miembro del Ministerio Fiscal.
18. Sin embargo si el régimen jurídico lo permite, los Estados deberán tomar medidas concretas con el fin de permitir a una misma persona ocupar de manera sucesiva las funciones de fiscal y de juez, o viceversa. Estos cambios de funciones sólo podrán tener lugar cuando lo solicite de forma expresa la persona interesada y con las correspondientes garantías.
19. Los miembros del Ministerio Fiscal deberán respetar estrictamente la independencia e imparcialidad de los jueces; y en particular no podrán cuestionar las decisiones jurisdiccionales u obstaculizar su ejecución, a no ser en vía de recurso o por procedimientos similares.
20. Los miembros del Ministerio Fiscal deberán mostrar objetividad y equidad en el procedimiento judicial. En particular deberán procurar a los tribunales todos los elementos de hecho o de derecho necesarios para una buena administración de justicia.»

**(33)** «21. Generalmente el Ministerio Fiscal debe comprobar la legalidad de las investigaciones de la policía, por lo menos cuando decida ejercitar la acción penal. Asimismo deberá controlar la forma en que la policía respeta los derechos humanos.

22. En los países en que la policía se encuentra bajo la autoridad del Ministerio Fiscal o cuando las investigaciones policiales son dirigidas o vigiladas por éste, el Estado tomará cuantas medidas sean oportunas para que el Ministerio Fiscal pueda:

- a) dar instrucciones útiles a los servicios de policía para una aplicación efectiva de las prioridades de política penal, cuando se trata en particular de la elucidación de los asuntos, de la búsqueda de pruebas, de los medios personales a utilizar, de la duración de las investigaciones, de la información del Ministerio Fiscal, etc;
- b) en caso de pluralidad de servicios, atribuir cada concreta investigación al servicio de policía que considere adecuado;
- c) proceder a las evaluaciones y controles necesarios respecto al cumplimiento de sus instrucciones y de la ley;
- d) sancionar o hacer sancionar, en su caso, las eventuales violaciones.

23. Los Estados en que la policía es independiente del Ministerio Fiscal tomarán cuantas medidas sean necesarias para que el Ministerio Fiscal y la policía colaboren de manera apropiada y eficaz.»

**(34)** Según el apartado 6 de la Exposición de Motivos, «Varios sistemas judiciales cohabitan dentro de los países del Consejo Europeo:

- i. Los sistemas de "common law" en los que existe una separación clara entre los jueces y los fiscales y en los que el poder de investigación no se combina con las demás funciones;
- ii. Los sistemas de derecho continental en los que se encuentran variantes donde los jueces y los fiscales pertenecen al "cuerpo judicial" o al contrario, donde dicha pertenencia se reserva sólo a los jueces.

Además, en estos diferentes sistemas, la autonomía del ministerio público puede ser completa o limitada con relación al poder ejecutivo.»

**(35)** Según el apartado 3 de la Opinión, «El papel distinto pero a la vez complementario de los Jueces y de los Fiscales, constituye una garantía necesaria para una justicia equitativa, imparcial y eficaz. Si Jueces y Fiscales, deben ser independientes en el ejercicio de sus funciones respectivas, también deben ser y aparecer independientes, los unos con respecto de los otros».

**(36)** El apartado 6 refiere que «La aplicación de la ley y en su caso el ejercicio del poder de apreciación del principio de oportunidad por el Ministerio Fiscal en cuanto al inicio de actuaciones de investigación en materia penal, durante la fase previa al proceso, requieren que el estatuto de los Fiscales, esté garantizado por el más alto nivel de jerarquía legislativa, a semejanza con el estatuto propio de los jueces. Los Fiscales deben ser independientes y autónomos en la adopción de sus propias decisiones procesales y deben ejercer sus funciones de modo equitativo, objetivo e imparcial».

**(37)** A tenor del apartado 12, «Los Jueces y los Fiscales, son actores esenciales de la cooperación internacional en materia judicial. El refuerzo de la confianza mutua entre las autoridades competentes de los diferentes Estados, es indispensable. En este contexto, es imperativo que la información recopilada por los Fiscales por medio de la cooperación internacional y que se utilice en los procesos judiciales, sea transparente tanto en cuanto a su contenido como en lo relativo a su origen, y esté disponible para los Jueces y para todas las partes, con la finalidad de que se pueda garantizar una efectiva protección de los derechos y libertades fundamentales».

**(38)** Apartado 36 de la Opinión.

**(39)** Apartado 12 de la Opinión.

**(40)** Apartado 13 de la Opinión

**(41)** Apartado V de las Recomendaciones incorporadas a la Opinión.

**(42)** Apartado VII de las Recomendaciones incorporadas a la Opinión.

**(43)** La CM/Rec(2012)11, después de insistir en la necesidad de tomar en consideración la jurisprudencia del TEDH, en particular el derecho a un juicio justo, se remite expresamente a la Opinión núm. 3 (2008).

**(44)** Apartado 16 de la Opinión.

**(45)** Según la nota a pie de página n.º 62 de la Opinión, estos países serían Estonia, Finlandia, Georgia, Islandia, Malta, Noruega, Suecia, Suiza y el sistemas legales integrados en el Reino Unido de Inglaterra e Irlanda del Norte.

**(46)** Apartado 34.a) de la Opinión.

**(47)** Apartado 34.b) de la Opinión.

**(48)** Apartado 34.c) de la Opinión.

**(49)** Apartado 34.d) de la Opinión.

**(50)** Como botón de muestra de lo dicho, tal como se desprende de la Memoria de la Fiscalía General del Estado de 2018, correspondiente al año 2017, que ha sido presentada el lunes 10 de septiembre con motivo de la apertura del año judicial, la Fiscalía Anticorrupción advierte de la falta de medios materiales y personales y del «desbordamiento» por el trabajo y falta de medios de los representantes del Ministerio Público. Vide MORENO, R. Confilegal. 10 de septiembre de 2018.

**(51)** Informe sobre la Independencia e imparcialidad de los servicios del Ministerio Público entre los Estados Miembros del Consejo de Europa en el año 2017. Op. cit. Apartado 39.

**(52)** Apartado 13 de la Opinión.

(53) Apartado 14 de la Opinión.

---

(54) Apartado 15 de la Opinión.

---

(55) Apartado 20 de la Opinión.

---

(56) Apartado 49 de la Opinión.

---

(57) Apartado 45.a) de la Opinión.

---

(58) Apartado 45.a) de la Opinión.

---

(59) Apartados 28 a 41 de la Opinión.

---

(60) Apartado 41 de la Opinión.

---

(61) Apartado 45.n) de la Opinión.

---