



Noviembre 2018

alpe

ALLIANCE OF LIBERALS AND
DEMOCRATS FOR EUROPE »

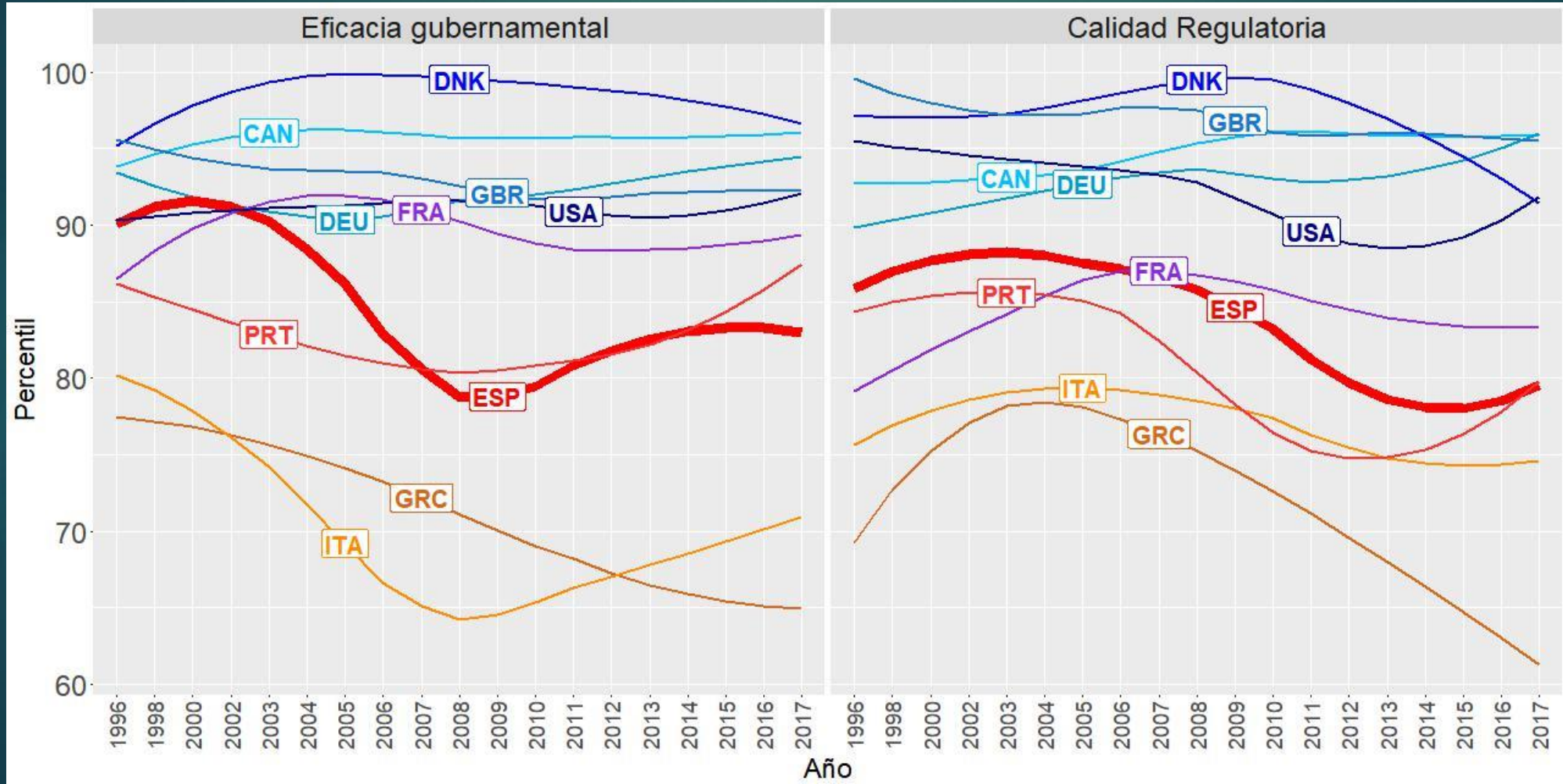
La Fiscalía: propuestas de mejora desde una perspectiva europea comparada

Comparativa de las Fiscalías en España, Portugal,
Italia, Francia y Alemania

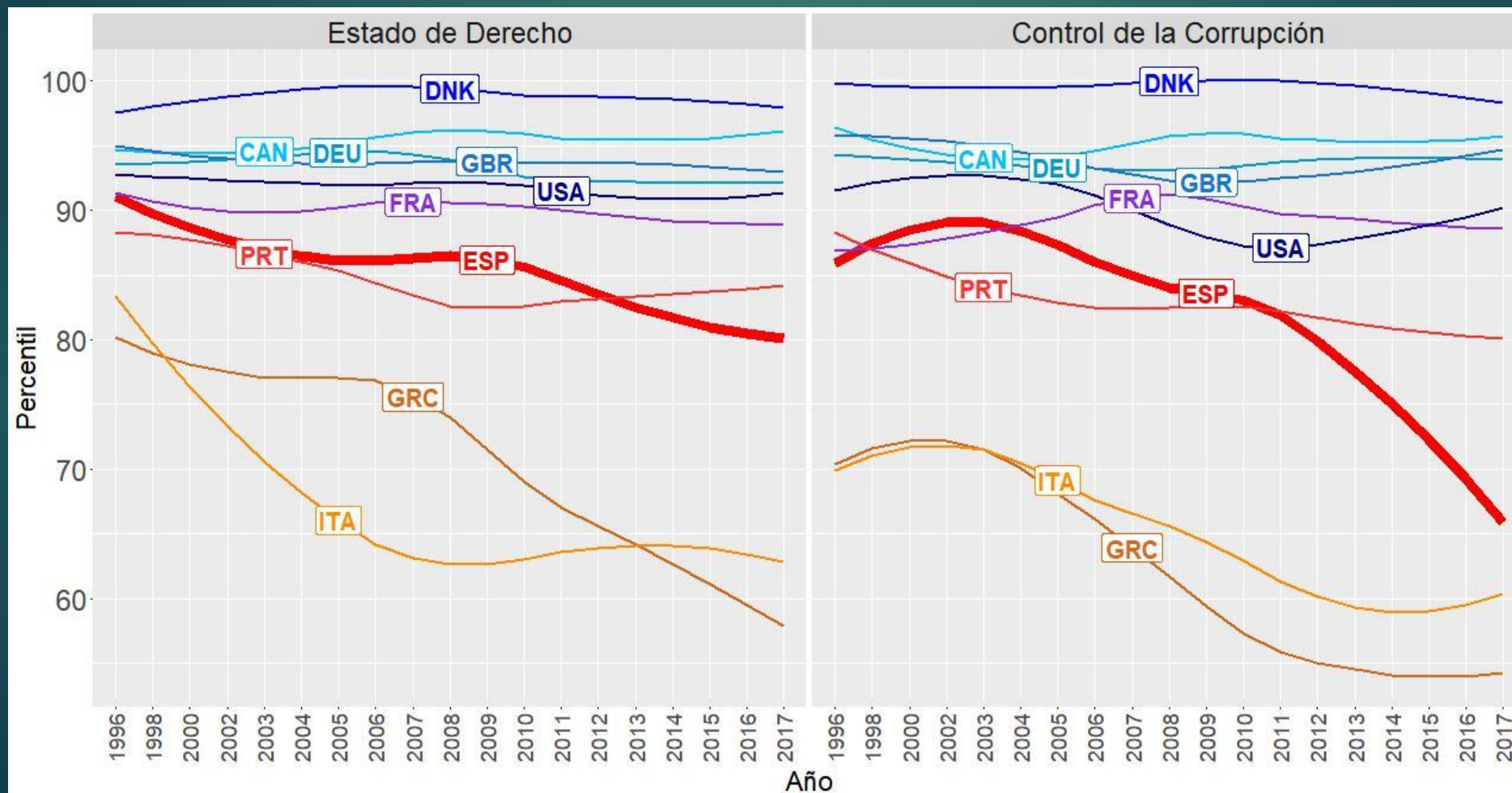
Marco: estudios institucionales de Hay Derecho

- ▶ Estudio sobre el Tribunal de Cuentas en perspectiva comparada (2016)
- ▶ Ranking institucional Hay Derecho: proyecto piloto, evaluación de la AIReF (Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal). Indicadores de capacidad y de confianza. (Presentación diciembre 2018)
- ▶ Elección de instituciones claves para el Estado democrático de Derecho
- ▶ Perspectiva pluridisciplinar
- ▶ Metodología propia
- ▶ Utilización perspectiva comparada
- ▶ Propuestas de mejora institucional: mayor neutralidad, profesionalidad, responsabilidad, rendición de cuentas, objetividad

Marco: estudios institucionales de Hay Derecho



Marco: estudios institucionales de Hay Derecho

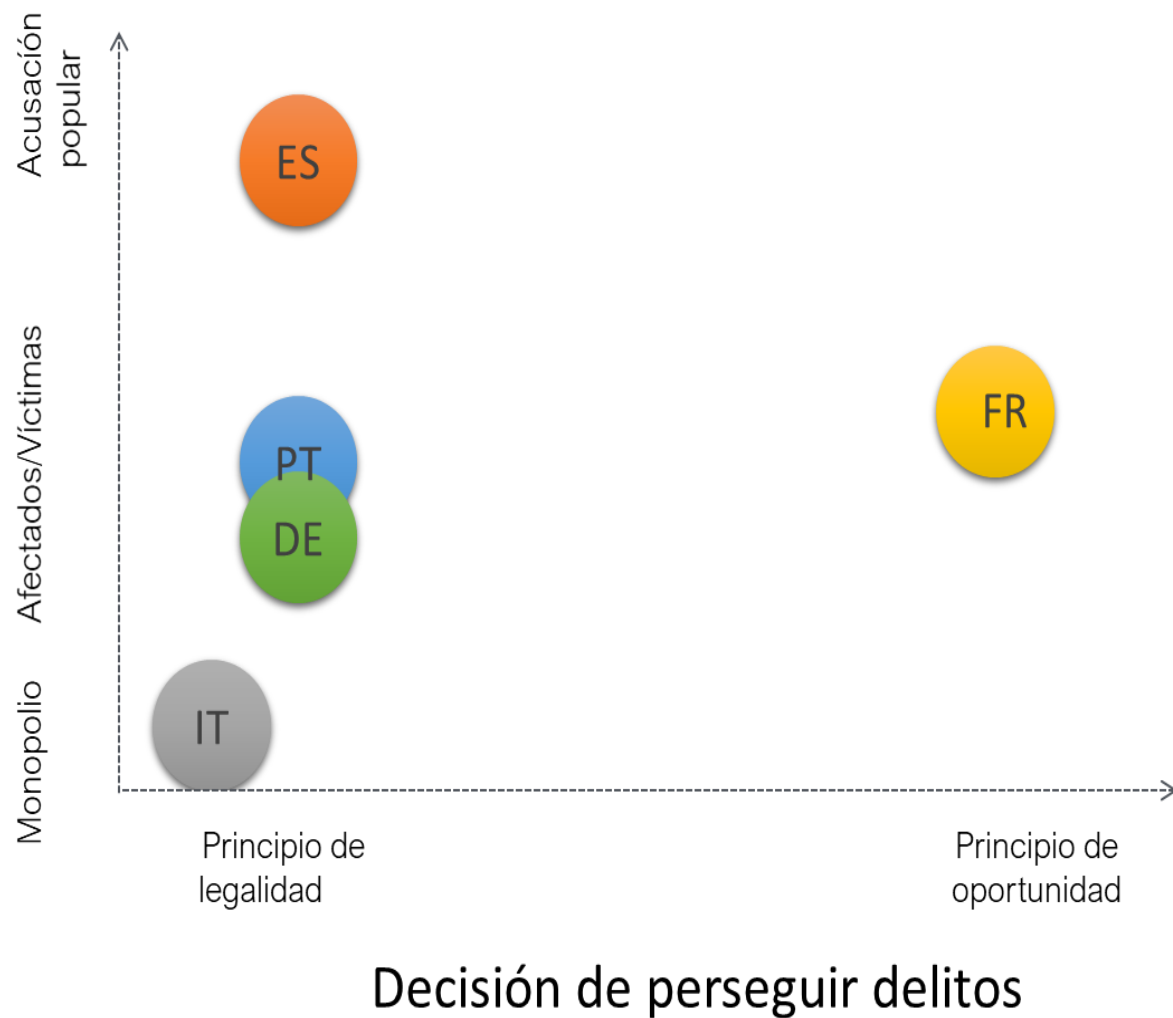


Objetivo presente Estudio:



- ▶ Comparar instituciones similares de países de nuestro entorno (Francia, Portugal, Italia y Alemania) para detectar áreas de mejora.
- ▶ Ejercicio de conceptualización para identificar elementos clave que permitan mejorar la neutralidad, imparcialidad y profesionalidad de la Fiscalía (gobernanza, contrapesos, objetivación de la carrera profesional, transparencia, rendición de cuentas).
- ▶ Objetivo último: contribuir a reforzar nuestras instituciones dotando a políticos, funcionarios y ciudadanos de las herramientas más adecuadas
- ▶ Contexto cuantitativo: presupuesto, dotación de medios humanos y materiales.
- ▶ Problemática: no todas las Fiscalias tienen las mismas funciones ni estructura, de manera que la perspectiva comparada tiene ilimitaciones
- ▶ El informe tiene carácter divulgativo y no técnico-jurídico: primera parte comparativa de los sistemas, segunda parte breve descripción de cada uno.

Monopolio de la acción penal



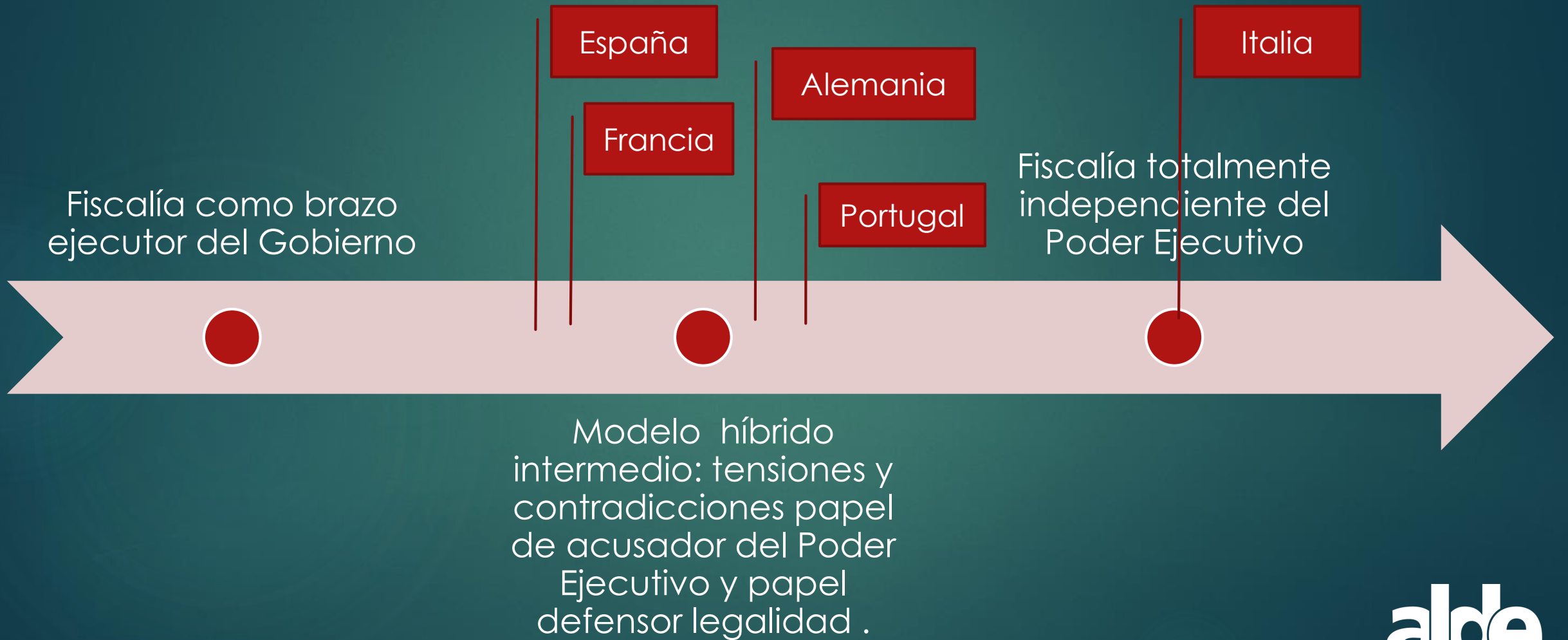
Ejemplo de conceptualización: monopolio en el ejercicio de la acción penal vs principio de legalidad u oportunidad

Antecedentes históricos



- ▶ Surge con la Revolución francesa, de la posterior reacción contra sus excesos y finalmente se configura como pieza esencial de nuestros modernos Estados de Derecho.
- ▶ En una primera fase se diferencia entre el papel de Juez y Fiscal y en una segunda fase surge el modelo del Fiscal como acusador particular en nombre del Estado para culminar en la fase actual en el que el Fiscal es un funcionario objetivo e imparcial, que actúa en defensa de la legalidad. Su objetivo es la averiguación de la verdad y la aplicación del Derecho, en particular en el ámbito penal.
- ▶ Adicionalmente van atribuyéndose al Fiscal otras funciones relacionadas con la protección de personas en especial situación de indefensión o desamparo (menores, incapaces ,etc.).
- ▶ Se trata de una institución en profundo cambio que presenta tensiones importantes entre principios que pueden parecer contradictorios, como el de jerarquía y el de independencia.

La Fiscalía: un modelo en transición



Cuestiones analizadas



- ▶ Integración de la Fiscalía en el Poder Judicial
- ▶ Nombramiento del Fiscal General
- ▶ Principio de jerarquía y unidad de criterio
- ▶ Relaciones con el Poder Ejecutivo
- ▶ Existencia de contrapesos internos (órganos consultivos, de codecisión, composición, revisión instrucciones no ajustadas a Derecho, etc.)
- ▶ Estatuto del Fiscal. Garantías para una promoción profesional basada en los principios de mérito y capacidad
- ▶ Enfoque integrado: Las piezas analizadas aisladamente no permiten comprender bien las características de la institución.
 - ▶ Diferencia entre norma y cultura. Las instituciones son normas, pero también están integradas con personas que responden a incentivos y a una determinada cultura institucional. Difícil de medir pero de indudable impacto.

Metodología



- ▶ Estudio de la regulación a nivel nacional de los distintos países objeto del Estudio.
- ▶ Información procedente de las propias instituciones (webs oficiales)
- ▶ Fuente de información de datos cuantitativos: el Consejo de Europa, que cuenta con una amplia base de datos sobre los sistemas judiciales europeos, la CEPEJ-STAT, con datos recogidos por la Comisión Europea para la Eficiencia de la Justicia
- ▶ Punto de partida: Informes internacionales orientados a mejorar la neutralidad e independencia de la Fiscalía, principalmente del GRECO (Grupo Estados Europeos contra la corrupción).

Comparativa general

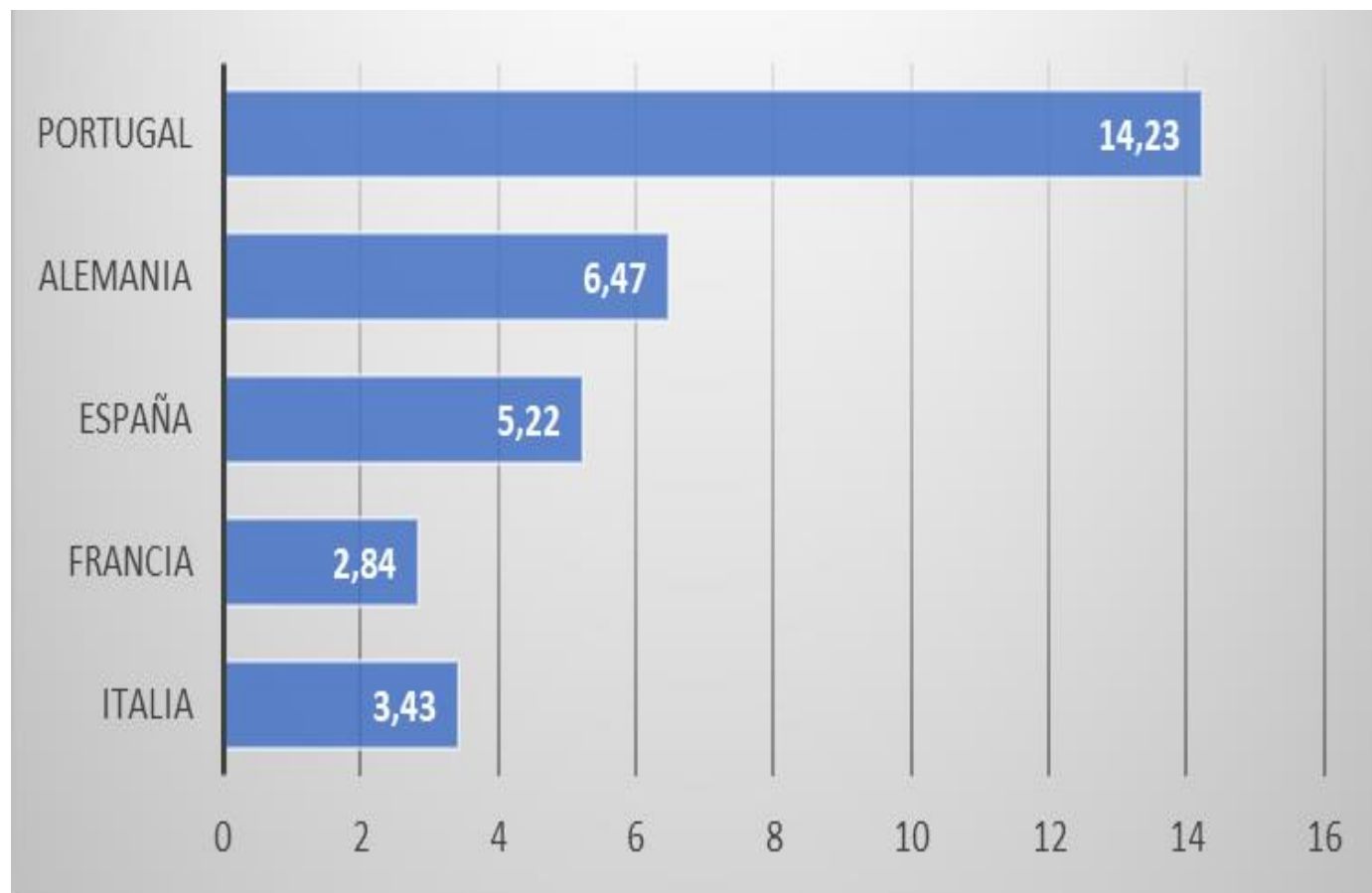
- ▶ El principio de unidad (carrera judicial y fiscal)

	ALEMANIA	ITALIA	PORTUGAL	FRANCIA	ESPAÑA
PRINCIPIO DE UNIDAD DEL PODER JUDICIAL	No	Sí	No	Sí	No

- ▶ Funciones de la Fiscalía

FUNCIONES	ALEMANIA	ITALIA	PORTUGAL	FRANCIA	ESPAÑA
PERSECUCIÓN DELITOS (ACUSACIÓN)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
INSTRUCCIÓN	Sí	Sí	Sí	No	No
EJECUCIÓN SENTENCIAS (INTERVENCIÓN EN LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
OTRAS FUNCIONES (PROTECCIÓN DE MENORES, ETC.)	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí

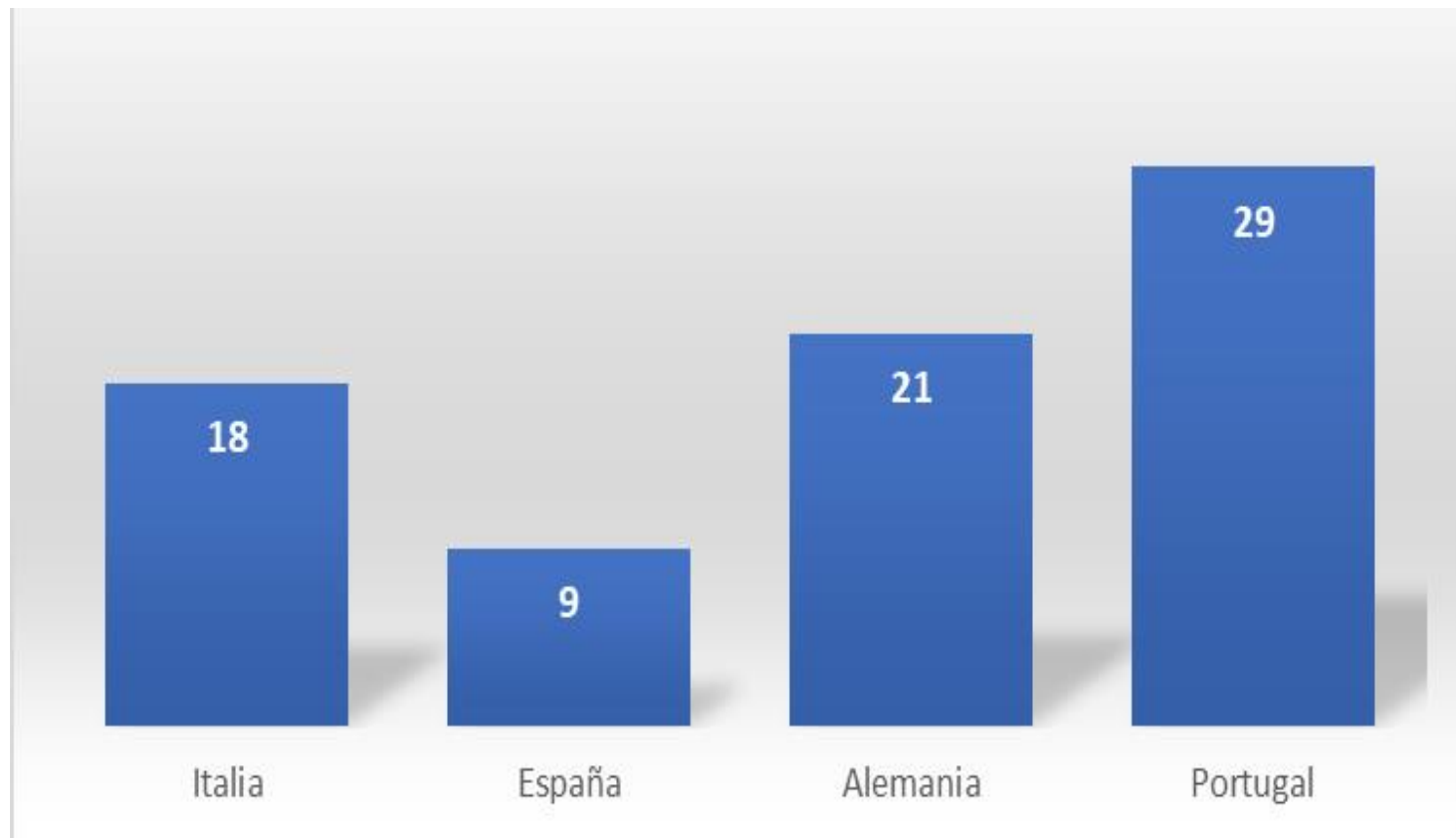
Número de fiscales por cada 100.000 habitantes, 2014



CdE. Extraído en mayo de 2018.

La
plantilla
de la
Fiscalía

Personal total de la Fiscalía por cada 100.000 habitantes, 2014 (fiscales + personal de apoyo),



CdE. Extraído en mayo de 2018.

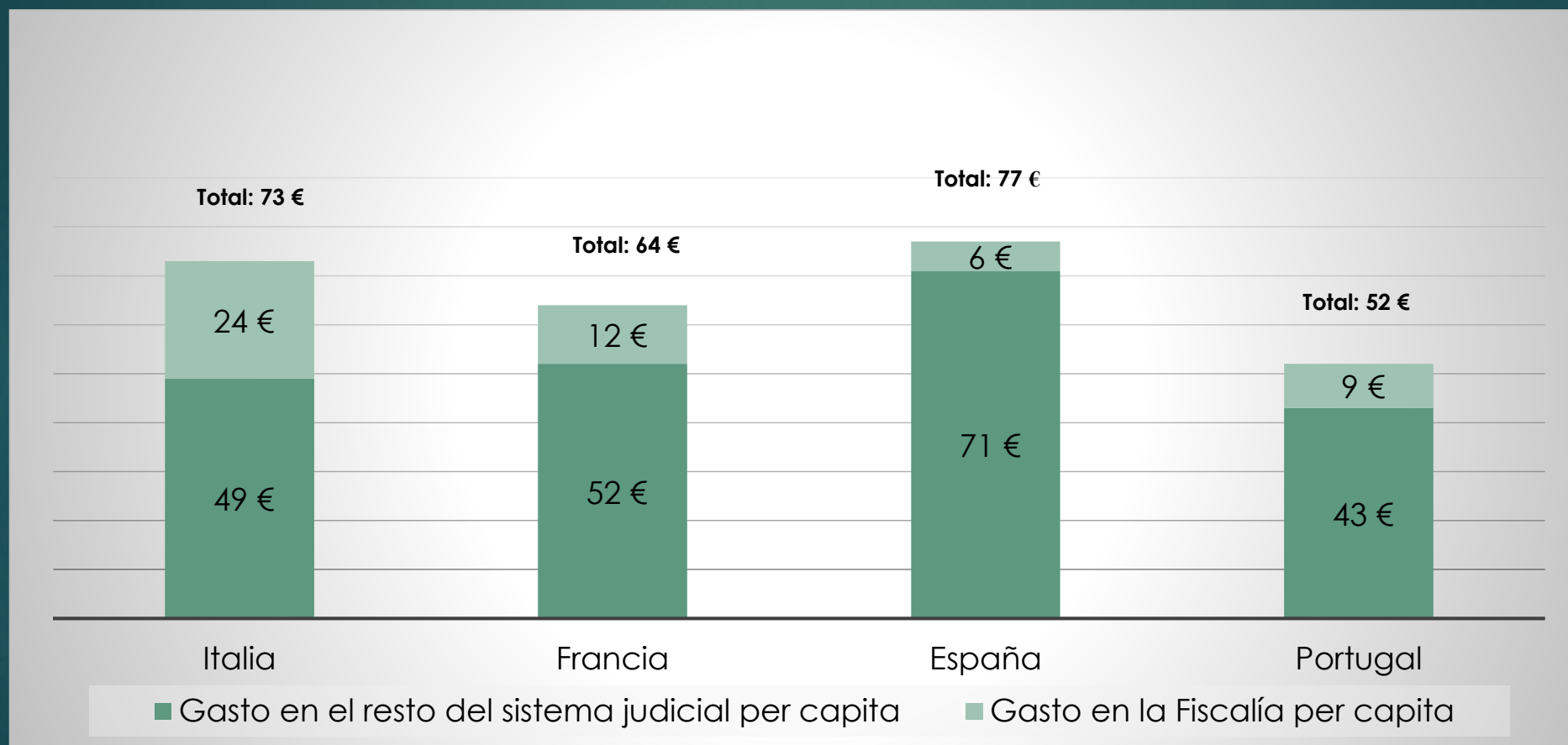
La
plantilla
de la
Fiscalía

Autonomía presupuestaria

	ALEMANIA	ITALIA	PORTUGAL	FRANCIA	ESPAÑA
Presupuesto propio					
Presupuesto conjunto con el resto del sistema judicial		Sí			
Presupuesto dependiente del Ministerio de Justicia	Sí		Sí	Sí	Sí

Presupuesto de la Fiscalía

Gasto en el sistema judicial/Fiscalía per cápita (2014)



Fuente: CdE. Extraído en mayo de 2018

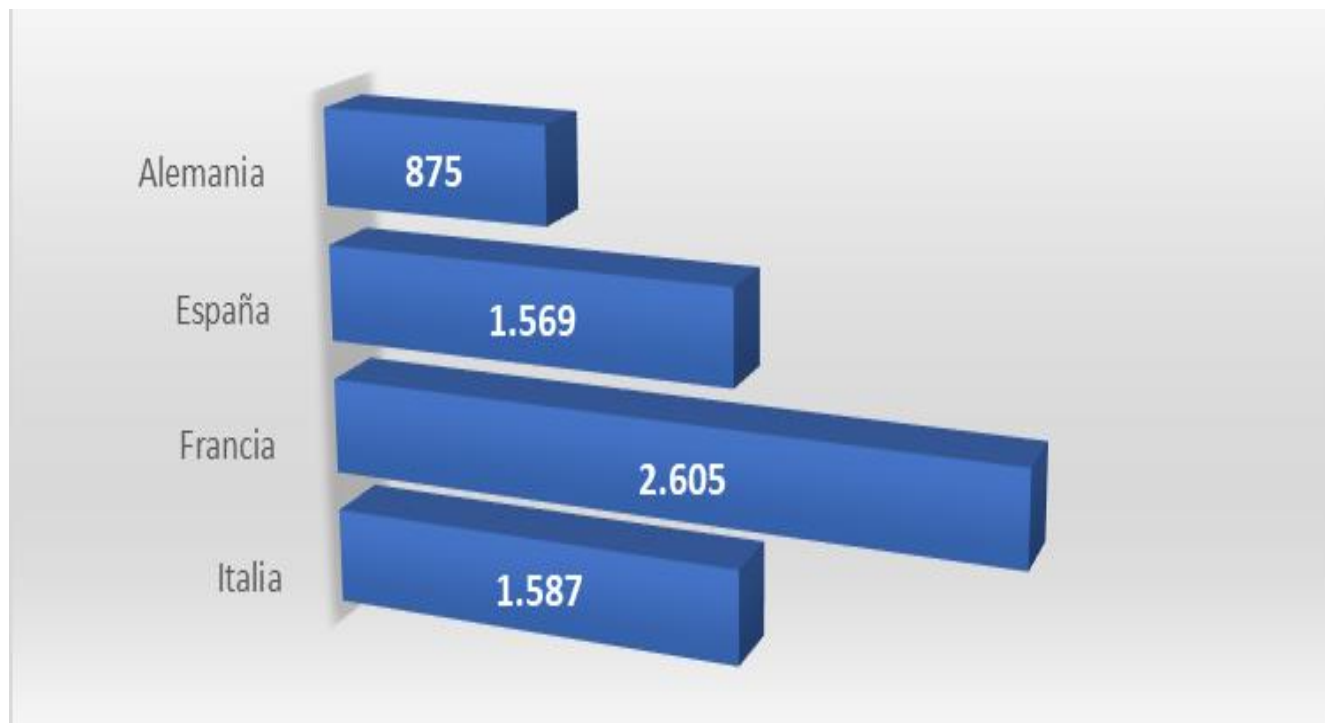
La retribución de los fiscales

Retribuciones al inicio de la carrera (2014)

	ITALIA	FRANCIA	ESPAÑA	ALEMANIA	PORTUGAL
BRUTO	56.263 €	41.552 €	47.494 €	45.294 €	35.699 €
SALARIO MÍNIMO	NA	17.345 €	9.035 €	17.280 €	6.790 €
BRUTO ANUAL/SALARIO MÍNIMO	NA	2,4	5,3	2,6	5,3

*Fuente: CdE, Gobiernos nacionales, cálculo propio.
Extraído en mayo de 2018*

Número de causas ingresadas por fiscal (2014)



Volumen de trabajo

El principio de jerarquía

Todas las Fiscalías se rigen por el **principio de objetividad o imparcialidad**, principio que comparten con el Poder judicial, aunque en todas, con la excepción de Italia, rige también el **principio de jerarquía**, íntimamente ligado con el **principio de unidad de criterio** o de actuación.

	ALEMANIA	ITALIA	PORTUGAL	FRANCIA	ESPAÑA
PRINCIPIO DE JERARQUÍA DE LA FISCALÍA	Sí	No (Sólo dentro de cada oficina fiscal)	Sí	Sí	Sí
MÁXIMA AUTORIDAD	Ministros de Justicia (formalmente) Fiscales Generales de cada Länder + Fiscal General Federal (para sus competencias)	Consejo de la Magistratura	Procurador General	Procurador General ante el Tribunal de Casación + Procuradores Generales ante los Tribunales de Apelación	Fiscal General

El nombramiento del Fiscal General



PAÍS	NOMBRAMIENTO	MANDATO
PORTUGAL	Presidente de la República a propuesta del Gobierno	6 años
ESPAÑA	Gobierno tras consultar con el Consejo del Poder Judicial y una revisión de idoneidad por parte del Parlamento.	4 años
ALEMANIA	Ministro de Justicia ratificado por el Senado (Federal o estatal en cada caso)	Depende del Länder
ITALIA	N/A No existe Fiscal General ni asimilado	N/A
FRANCIA	No hay F.G., pero sí una cúpula denominada "fuera de jerarquía": Procurador General ante el Tribunal de Casación y los Procuradores Generales ante los Tribunales de Apelación, son nombrados por el Presidente de la República oído el Consejo Superior de la Magistratura.	Sin duración determinada

Gobernanza

PAÍS	ÓRGANO	PAPEL	COMPOSICION	FUNCIONES PRINCIPALES
ITALIA	Consejo General de la Magistratura	DECISOR	Primer Presidente, Fiscal General ante Tribunal Supremo y 24 miembros electivos: 16 miembros togados (jueces y fiscales) elegidos por magistrados ordinarios y 8 no togados (abogados y profesores) elegidos por el Parlamento.	Nombramientos de Magistrados, asignaciones y funciones, transferencias y ascensos Régimen sancionador. Gestión presupuestaria Directrices generales de actuación.
PORTUGAL	Consejo Superior del Ministerio Público	CO-DECISOR	Procurador General y los 4 Procuradores Generales Distritales y 14 miembros electivos: elegidos por sus pares, 5 miembros elegidos por la Asamblea de la República, y 2 personas de reconocido mérito elegidas por el Ministerio de Justicia.	Nombramientos de Magistrados, asignaciones y funciones, transferencias y ascensos Régimen sancionador. Inspección.
FRANCIA	Consejo Superior de la Magistratura Sala de Fiscales	CONSULTIVO	Fiscal General del Tribunal de Casación, 5 fiscales, 1 juez y 1 Consejero de Estado (elegido por sus pares), 1 abogado (por el Consejo Nacional de Abogados), 6 personalidades elegidos por el Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado	Labor consultiva respecto a nombramiento y expedientes disciplinarios (En el caso de jueces sus resoluciones sí son vinculantes para el ejecutivo en nombramientos, y exclusiva potestad en acción disciplinaria)
ESPAÑA	Consejo Fiscal	CONSULTIVO	Fiscal General del Estado, el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo, el Fiscal Jefe Inspector, y 9 Fiscales electivos pertenecientes a cualquiera de las categorías elegidos por sus pares.	Labor consultiva respecto a nombramientos, promociones, traslados, responsabilidad disciplinaria, la reglamentación interna de la carrera fiscal y las propuestas de modificaciones legislativas.
ALEMANIA	Existen en algunos Länder Consejos Principales de Fiscales	-	-	En algunos Lander participan en los nombramientos y promociones.

El Estatuto del Fiscal



- ▶ Promoción profesional: ligada o no a evaluaciones objetivas y periódicas.
- ▶ Régimen disciplinario: quien puede imponer las sanciones, facilidad para su revisión, criterios para su imposición.
- ▶ Traslados forzosos: posibilidad de remover a fiscales “incómodos”.
- ▶ Incompatibilidades
- ▶ Código ético

PAÍS	EXISTEN EVALUACIONES PERIÓDICAS	PERIODICIDAD	QUIÉN EVALÚA	CONSECUENCIAS DE LA EVALUACIÓN
PORTUGAL	Sí	Al menos cada 4 años	Servicio de Inspecciones del Consejo Superior del Ministerio Público	La calificación de Mediocre implica la suspensión del ejercicio de funciones y el inicio de una investigación por incapacidad para el ejercicio del cargo. Base para promociones.
ESPAÑA	No	N/A	N/A	N/A
ALEMANIA	Sí	Anualmente	Varía según Länder	Son la base para las promociones
ITALIA	No. Promociones por concurso	N/A	N/A	N/A
FRANCIA	Sí	Cada 2 años	Comisión de promociones	Se tiene en cuenta promoción o renovación

El Estatuto del Fiscal

Promoción profesional

Instrucciones

	INSTRUCCIONES GENERALES	CARACTERÍSTICAS
ITALIA	Consejo Magistratura	Escritas y publicas
FRANCIA	Ministro Justicia	Escritas y públicas
ESPAÑA	Fiscal General	Escritas y publicas
ALEMANIA	Ministros de Justicia Länder	Escritas (si se solicita) y privadas
PORTUGAL	Procurador General (a través del Consejo Superior del Ministerio Público)	Escritas y publicas

- ▶ Instrucciones generales:
 - ▶ no suelen plantear problemas
 - ▶ sirven para fijar criterio técnico.
- ▶ Instrucciones particulares presentan más problemas en función de:
 - ▶ quién las emite
 - ▶ grado de transparencia
 - ▶ posibilidad de someterlas a revisión

	INSTRUCCIONES PARTICULARES	CARACTERÍSTICAS
ITALIA	NA	NA
FRANCIA	Procuradores de la Republica	Escritas y privadas (aunque dejando constancia de ellas)
ESPAÑA	Fiscales superiores	Escritas y privadas
ALEMANIA	Ministros de Justicia	Escritas (si se solicita) y privadas
PORTUGAL	Procuradores y órganos superiores	Escritas y públicas

Los contrapesos del sistema

	ÓRDENES PARTICULARES	POSIBILIDAD DE DISCREPAR O RECURRIR ÓRDENES	GOBERNANZA	EVALUACIÓN OBJETIVA DEL MÉRITO	AUTONOMÍA PRESUPUESTARIA	CONTRAPESOS
ITALIA	No existen	En caso de discrepancias relevantes CSM	Consejo Superior de la Magistratura	Promoción por concurso	Sí Conjunta con poder judicial	MUY FUERTES Gran autonomía personal
FRANCIA	Superiores jerárquicos Desde 2013 no poder ejecutivo	Consejo Superior de la Magistratura	Procuradores Generales. Papal consultivo del Consejo Superior de la Magistratura	Sí Evaluaciones periódicas	No	MODERADOS Papel consultivo. Elementos de objetividad
PORTUGAL	Superiores jerárquicos No poder ejecutivo	Superior jerárquico	Consejo Superior del Ministerio Público	Sí Evaluaciones periódicas	No	FUERTES Elementos de objetividad y codecisión.
ALEMANIA	Superiores jerárquicos, incluyendo al Ministro de Justicia	*	Fiscales Generales Consejos consultivos	Sí Evaluaciones periódicas	No	MODERADOS Alta objetividad del sistema
ESPAÑA	Superiores jerárquicos No poder ejecutivo	Fiscal Jefe. Papel consultivo de la Junta de Fiscales	Fiscal General. Papel consultivo del Consejo Fiscal	No	No	DÉBILES Papel consultivo Falta de objetividad

Conclusiones y recomendaciones

- ▶ Nombramiento del Fiscal General y contra internos. Importancia de existencia órganos codecisores y de su composición. El papel de la gobernanza institucional.
- ▶ Relevancia de un sistema de evaluación del rendimiento objetivo para garantizar la promoción en la carrera fiscal por méritos profesionales.
- ▶ Relevancia de la autonomía presupuestaria y medios materiales y humanos suficientes.
- ▶ Importancia de la transparencia y rendición de cuentas.
- ▶ Especial atención a las relaciones con el poder ejecutivo y a las instrucciones particulares.
- ▶ Relevancia de la cultura institucional. Las normas no escritas del respeto a la autonomía e imparcialidad del Ministerio Fiscal.

Situación de la Fiscalía en España:



Problemas

- ▶ 5 Fiscales Generales en 5 años (2013-2018)
- ▶ Gran poder del Fiscal General del Estado sin suficientes contrapesos:
 - Internos: Consejo Fiscal repartido entre asociaciones de fiscales y con puestos natos nombrados por el FGE y con papel puramente consultivo
 - Externos: falta rendición de cuentas.
- ▶ Fracaso de tentativas de reforma para dotar de mayor autonomía e independencia a la Fiscalía.
- ▶ Falta de un sistema objetivo de evaluación para promoción en la carrera (problema similar al del resto de funcionarios)
- ▶ Falta de autonomía presupuestaria y de capacidad de gestión de recursos.
- ▶ Falta de una política de comunicación institucional.

Situación de la Fiscalía en España:

Oportunidades

- ▶ Creciente conciencia en España de la relevancia de la institución para la defensa del Estado de Derecho y por tanto mayor grado de preocupación sobre sus problemas.
- ▶ Creciente incidencia de las recomendaciones del GRECO a nivel internacional con resultados positivos en algunos países (ej. Francia)
- ▶ Mejores prácticas relativamente sencillas de incorporar al ordenamiento español (ej. Portugal)
- ▶ Transición de una cultura corporativa a una auténtica cultura institucional.