

DOCTRINA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Instrucción 1/2005, de 27 de enero, sobre la forma de los actos del Ministerio Fiscal.

Referencia: FIS-I-2005-00001

I

El Ministerio Fiscal es una Institución clave para el funcionamiento de la Administración de Justicia y, con ella, del propio Estado de Derecho. Ya la Exposición de Motivos de la Ley 14/2003, de 26 de mayo, de modificación de la Ley 50/1981, de 30 de diciembre, por la que se regula el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, ponía el acento en la necesidad de impulsar la modernidad de la Institución, desde la premisa de que del grado de eficacia con el que ejerza las funciones que le son asignadas dependerá, en buena medida, la efectiva vigencia de los valores constitucionales comprometidos en todo proceso jurisdiccional.

Este ambicioso objetivo de renovación de la Institución, que necesariamente ha de afectar a la estructura y funcionamiento del Ministerio Fiscal, no debe preterir determinados aspectos que - aún pudiendo considerarse desde una aproximación simplificadora como menores- requieren ser abordados ineludiblemente y sin más dilaciones.

En este contexto han de impartirse instrucciones en relación con la forma de los actos del Ministerio Fiscal, materia en la que es evidente que se precisa de una profunda modificación de algunos de los usos y modos de actuación que, de modo sorprendente, han llegado hasta nuestros días.

Bien es verdad que la perpetuación en ciertos hábitos vetustos viene determinada por la endémica penuria de medios sufrida por el Ministerio Público. Es de justicia reconocer que esta cuasi estructural situación de indigencia ha obligado al Fiscal a tener que cumplir sus altas funciones supliendo las carencias con un encomiable tesón, diligencia y empeño, sin mas auxilio personal que el brindado por su sentido del deber y sus conocimientos jurídicos y sin mas apoyo material que el aportado por el recado de escribir.

La mejora en los medios a disposición del Fiscal y los avances tecnológicos hacen ya viable la superación de esta situación.

El Fiscal ha de asimilar el uso de los nuevos sistemas de comunicación e información (Internet, correo electrónico), las bases de datos, las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, y el documento electrónico. Necesariamente ha de asumirse la nueva realidad tecnológica y las ventajas que la misma puede generar y está ya de hecho generando en la Administración de Justicia, especialmente en cuanto a la elaboración de escritos y a su archivo, a los actos de comunicación o a la documentación de los mismos.

Tanto el Libro Blanco de la Justicia como el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia consideran prioritaria la generalización del uso de las nuevas tecnologías con el propósito final de conseguir el denominado principio de continuidad electrónica en la tramitación procesal, conforme al que ha de aspirarse a lograr que la presentación electrónica de documentos, y el tratamiento de los mismos de igual forma por los órganos jurisdiccionales sea una realidad.

En esta coyuntura, es necesario exigir un esfuerzo para superar viejos esquemas incompatibles ya con el actual estado de la técnica aplicada al proceso.

II

El Ministerio Fiscal ejerce sus funciones por medio de actos en los que expresa su valoración jurídica sobre cuestiones respecto de las que nuestro ordenamiento le atribuye legitimación. Los actos del Fiscal dentro del proceso han de ajustarse a la forma prevista en las leyes. Los demás actos de los Fiscales no legalmente predeterminados adoptan generalmente la forma de Decreto, informe o dictamen, diligencia de constancia, diligencia de ordenación o nota de servicio.

Los actos del Ministerio Fiscal pueden formalizarse verbalmente cuando lo autoriza el ordenamiento jurídico, o por escrito.

La forma de los actos del Ministerio Fiscal no está regulada con vocación de generalidad en el Estatuto Orgánico, el cual se limita a establecer en el apartado último de su art. 3 que con carácter general, la intervención del fiscal en los procesos podrá producirse mediante escrito o comparecencia. También podrá producirse a través de medios tecnológicos, siempre que aseguren el adecuado ejercicio de sus funciones y ofrezcan las garantías precisas para la validez del acto de que se trate.

Aunque usualmente suele considerarse a esta materia como meramente adjetiva, no puede desconocerse la importancia de la observancia de unas mínimas normas tendentes a respetar unos estándares básicos de calidad. Ya Baldo resaltaba esta idea al proclamar que forma *est quae dat esse rei*.

Los actos del Ministerio Fiscal, ya se formalicen por escrito, ya por medio de informe oral, deberán cumplir, como regla general, desde el punto de vista sustantivo, con la necesaria exigencia de motivación, proporcionada a la entidad del acto, y desde el punto de vista formal, con unos mínimos básicos de pulcritud, claridad e inteligibilidad.

III

La exigencia de motivación en los informes del Ministerio Fiscal es una consecuencia indeclinable del principio de interdicción de la arbitrariedad que vincula a todos los poderes públicos (art. 9.3 CE) Esta exigencia deriva directamente de imperativos constitucionales, vinculados al Estado social y democrático de Derecho (art. 1.1 CE)

La adecuada motivación de los informes del Ministerio Fiscal redundará sin duda en el incremento del prestigio y de la credibilidad de la Institución, actuando preventivamente para que nunca la discrecionalidad que se le reconoce en el ejercicio de sus funciones pueda trastocarse en arbitrariedad.

La mayor o menor extensión, exhaustividad o detalle dependerá lógicamente de la entidad de la materia sobre la que verse el dictamen. En todo caso habrá de ser acorde con los parámetros de la suficiencia y la razonabilidad, huyendo del uso de fórmulas estereotipadas. Esta necesidad de cumplir con la exigencia de la motivación viene por lo demás siendo puesta de manifiesto en los últimos pronunciamientos de la Fiscalía General del Estado (v. gr. Instrucciones 3/1993, 2/2000 y 1/2003 o Circulares 1/2000, 1/2004 y 2/2004)

Si el Ministerio Público ha de constituirse en celoso vigilante del cumplimiento por los órganos jurisdiccionales del deber de motivar sus resoluciones, deberán los Sres. Fiscales empezar predicando con el ejemplo y utilizar al evacuar sus informes una fundamentación acorde con las exigencias constitucionales.

Si los informes no se motivan quedan formalmente reducidos a un mero ejercicio voluntarista de la función, que impide conocer si se respeta o no el canon genérico de razonabilidad e interdicción de la arbitrariedad. El deber de motivar cumple una función doble: por un lado como obligación, estando directamente relacionada con el carácter vinculante que para los Fiscales tiene la Ley y por otro lado como derecho de quienes intervienen en el proceso.

El uso de modelos impresos para confeccionar los informes aunque es desaconsejable por ser potencialmente contrario al derecho a la tutela judicial efectiva, no implica necesariamente una falta o insuficiencia de la motivación, habiéndose pronunciado en tal sentido el TC respecto de las resoluciones judiciales (SSTC 184/1988 125/1989 74/1990 y ATC 73/1996), pues “peticiones idénticas pueden recibir respuestas idénticas sin que la reiteración en la fundamentación suponga ausencia de ésta” (ATC 73/1996) En consecuencia, tal utilización es admisible siempre que el informe en que se haya utilizado el modelo impreso o formulario constituya una respuesta -incluida su motivación- que satisfaga las exigencias constitucionales (SSTC 8/2002, 128/1996, 74/1990)

La necesidad de motivar debe cuidarse en las contestaciones del Fiscal a los recursos de apelación interpuestos contra sentencias dictadas en la jurisdicción penal. La conveniencia de dar en la contestación respuesta individualizada a todos los motivos que se articulen de forma razonada en el recuso hace inviable utilizar en estos supuestos modelos impresos estandarizados, práctica ésta que, detectada en algunas Fiscalías, ha de ser definitivamente proscrita.

Los Señores Fiscales, con carácter general, habrán de evitar en sus informes la utilización de motivaciones tautológicas, apodícticas o aparentes, o la simple repetición de fórmulas reiterativas de los textos normativos.

IV

En los informes escritos habrá de estar identificado nominalmente el Fiscal interviniente. Esta exigencia no es, en absoluto, una novedad. Ya la Instrucción 1/1987, de 30 de enero, sobre normas de funcionamiento interno del Ministerio Fiscal se pronunció al respecto, requiriendo que bajo la firma se haga constar el nombre y apellido del Fiscal correspondiente.

Las razones de esta exigencia son profundas: debe quedar perfectamente identificado quién es el firmante del dictamen o escrito, pues como la propia Instrucción 1/1987 explicaba la representación de la Institución no excluye la responsabilidad individual del que actúa.

Esta obligación de identificación, parcialmente en desuso, ha de considerarse plenamente vigente, debiendo ser escrupulosamente observada por todos los Fiscales y su cumplimiento exigido por los visadores, Fiscales Jefes, y eventualmente, Inspección Fiscal.

Podrá, no obstante, omitirse excepcionalmente la identificación del Fiscal autor del informe por razones de seguridad debidamente motivadas, con autorización del Fiscal Jefe, autorización de la que habrá de quedar constancia por escrito.

V

Para la redacción de los actos escritos del Ministerio Fiscal no podrá utilizarse la forma manuscrita. Debe definitivamente desterrarse esta arcaica práctica, ajena a otras instituciones u organismos públicos.

La razón de ser de esta exigencia es por sí misma evidente. Los destinatarios de los escritos del Ministerio Público -órgano jurisdiccional, letrados, justiciables, incluso otros Fiscales distintos de aquél que emitió el informe- tienen el derecho básico de poder conocer el contenido del mismo. El manuscrito no garantiza el respeto a tal premisa lógica.

Debe evitarse de raíz el riesgo cierto de que la ininteligibilidad derivada del manuscrito desemboque en el puro y simple desconocimiento de su contenido por el resto de los intervinientes en el proceso, o genere una defectuosa interpretación de lo realmente postulado por el Ministerio Público.

Únicamente cabrá excepcionar esta exigencia formal -*exceptio firmat regulam*- cuando el acto escrito tenga por objeto la utilización de la fórmula “visto” durante los servicios de guardia si por razones cuantitativas la emisión de dictamen mecanografiado puede resultar disfuncional.

Los actos escritos emitidos por los Sres. Fiscales habrán de ser ordinariamente redactados mediante el empleo de los medios ofimáticos puestos a disposición de las Fiscalías.

Incumbe en última instancia a los Sres. Fiscales Jefes asegurar la efectiva supresión de la utilización de las fórmulas manuscritas.

VI

Mención especial merecen los extractos.

Las notas explicativas o extractos pueden definirse como resúmenes o explicaciones de uso interno que los fiscales elaboran en relación con las causas en las que intervienen, a efectos de facilitar el conocimiento y comprensión del contenido del procedimiento por los demás fiscales que hubieren de intervenir en la misma.

El art. 116 del Decreto 437/1969, de 27 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico del Estatuto del Ministerio Fiscal menciona como contenido de esta nota explicativa el extracto de las declaraciones de los procesados y de las de los testigos, de los informes de los peritos que hayan de comparecer en el juicio y de las actuaciones escritas que propongan como prueba documental, extracto que será suficientemente expresivo para que el funcionario que haya de asistir al juicio tenga conocimiento del contenido de dichos informes, declaraciones y actuaciones.

La importancia de respetar la suficiencia del extracto no necesita ser puesta de manifiesto: el Fiscal que asiste a juicio debe tener un conocimiento completo de la causa.

Ha de reconocerse -en ejercicio de una siempre saludable autocrítica- que en ocasiones se detectan extractos en las causas penales que adolecen en su contenido de deficiencias tales que determinan que el Fiscal que acude a juicio oral se encuentre en una situación de inferioridad solo subsanable por la consulta *in integrum* de los autos.

Si en ocasiones el estudio directo de los autos es conveniente e incluso necesario, en las causas de menor entidad cuantitativa o cualitativa debiera ser suficiente el extracto para tener un conocimiento completo del asunto penal.

La Instrucción 1/1987, de 30 de enero, sobre normas de funcionamiento interno del Ministerio Fiscal considera la elaboración de un extracto lo suficientemente expresivo como una de las tareas fundamentales que deben desarrollar los Fiscales, conminándoles a poner especial cuidado en su confección. La Instrucción demanda de los Fiscales -y tal exigencia es ahora reiterada- que los extractos se redacten con claridad, debiendo ordenarse las fotocopias que se estime oportuno incorporar de forma que permitan su fácil comprensión, dedicándose un apartado especial en el extracto para justificar en cada caso que de lo actuado parece desvirtuada la presunción de inocencia reconocida en el art. 24 CE.

Es igualmente conveniente que los extractos se elaboren por medio de texto mecanografiado. En todo caso, cuando no sea posible cumplir con esta recomendación, corresponderá al Fiscal encargado del visado comprobar que el extracto manuscrito es claramente legible.

El visado, además de su función básica como mecanismo para salvaguardar la unidad de actuación del Ministerio Público, ha de servir de control de calidad para garantizar al Fiscal que acude a juicio un extracto suficiente, claro y coherente con el escrito de calificación. Por tanto, el Fiscal encargado del visado de las calificaciones habrá de comprobar que los extractos cumplen tales requisitos.

Por último, el extracto deberá expresar siempre la fecha y la firma de quien lo realiza.

VII

Cuando por algún motivo excepcional se utilice la forma manuscrita, el dictamen habrá de ser redactado en folio independiente, debiendo evitarse utilizar el reverso del último folio de la causa en la que se dictamina. La utilización de folio independiente evita la en otro caso estadísticamente inevitable aparición de palabras tachadas, enmendadas o entre renglones.

Podrá, no obstante, utilizarse el reverso del último folio de la causa cuando el dictamen sea el del mero "visto" (art. 779.3 LECrim) en los supuestos exceptuados del mecanografiado, o cuando se trate de simple firma de notificaciones.