DOCTRINA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Instrucción 1/2011, de 9 de marzo, sobre las funciones y facultades del Fiscal de Sala Coordinador de Cooperación Penal Internacional.

Referencia: FIS-I-2011-00001

I

El RD 1.735/2010, de 23 de diciembre por el que se establece la plantilla orgánica del Ministerio Fiscal para el año 2010 incluye la creación de una nueva plaza de Fiscal de Sala Coordinador de Cooperación Penal Internacional, en coherencia con el objetivo de mejorar la especialización en el seno del Ministerio Público, en línea con la reforma del EOMF operada por ley 24/2007, de 9 de octubre.

El ámbito que le es propio al Ministerio Fiscal dentro de la cooperación internacional ha experimentado un crecimiento sin parangón en los últimos tiempos, ocasionado por el impulso a los sistemas de integración supranacional particularmente en el marco de la Unión Europea, donde se camina con paso firme hacia un verdadero espacio judicial europeo-, así como por la evidente globalización de los más graves fenómenos criminales, que requiere la internacionalización de las respuestas jurídicas que el ámbito jurisdiccional debe aportar para combatirlos eficazmente. Los aspectos conectados con las relaciones institucionales se han visto igualmente potenciados, y el Ministerio Fiscal español ha jugado un papel cada vez más importante en este ámbito, tanto en el marco de la Unión Europea como en el iberoamericano, a través sobre todo de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP). Por último, la cooperación al desarrollo como manifestación de la solidaridad con terceros países en el sector Justicia, ha venido demandando un grado creciente de implicación por parte de miembros de la Carrera Fiscal, quienes con su experiencia y esfuerzo han contribuido a fortalecer las instituciones judiciales y fiscales en un buen número de países.

En definitiva, el Ministerio Fiscal español se ha establecido firmemente como uno de los principales y más eficaces actores en el panorama de la cooperación internacional, tanto desde la perspectiva de los instrumentos de auxilio judicial (sean los tradicionales o los basados en el principio de reconocimiento mutuo, dentro de la UE) como en el ámbito de la representación institucional, o en materia de cooperación al desarrollo.

Este panorama requería una nueva adaptación de las estructuras del Ministerio Fiscal a las necesidades derivadas del mismo. Con anterioridad, las Instrucciones de la Fiscalía General del Estado n° 3/2001, 2/2003 y 2/2007 sirvieron como mecanismos de actualización en sus respectivos momentos, creando instrumentos que se han revelado como cruciales para el éxito de la labor del Ministerio Fiscal, como la Red de Fiscales de Cooperación Internacional, o la especialización a nivel organizativo y de coordinación representada por la Sección de Cooperación Internacional de la Secretaría Técnica. Ahora, el mencionado Real Decreto viene a dar un paso más en la necesaria especialización en esta materia para, a semejanza de los sistemas organizativos existentes en otras Fiscalías de nuestro entorno, crear una estructura especializada, autónoma y dependiente directamente del Fiscal General del Estado, con el objeto de asumir las funciones del Ministerio Fiscal relacionadas con la cooperación internacional, en el modo que se explicita en la presente Instrucción.

El art. 20.3 del EOMF dispone que *"Igualmente existirán, en la Fiscalía General del Estado, Fiscales de Sala Especialistas responsables de la coordinación y supervisión de la actividad del Ministerio Fiscal en materia de protección y reforma de menores, y en aquellas otras materias en que el Gobierno, a propuesta del Ministro de Justicia, oído el Fiscal General del Estado, y previo informe, en todo caso, del Consejo Fiscal, aprecie la necesidad de creación de dichas plazas. Los referidos Fiscales de Sala tendrán facultades y ejercerán funciones análogas a las previstas en los apartados anteriores de este artículo, en el ámbito de su respectiva especialidad, así como las que en su caso pueda delegarles el Fiscal General del Estado, todo ello sin perjuicio de las atribuciones de los Fiscales Jefes de los respectivos órganos territoriales".*

Con base en el mencionado precepto, mediante el RD 1.735/2010, de 23 de diciembre y esta Instrucción, el Ministerio Fiscal se dota ahora de una estructura adaptada a sus crecientes necesidades en el ámbito de la cooperación internacional, como manifestación de un proceso de permanente cambio para afrontar los nuevos retos de la mejor manera posible en orden a servir los intereses que la Sociedad demanda.

II

La nueva plaza de Fiscal de Sala Coordinador se centra principalmente, como indica claramente su título, en la materia de cooperación internacional en el ámbito penal. Ello implica que el Fiscal de Sala, por aplicación del art. 20.3, arriba reproducido, debe asumir las funciones que la Instrucción 2/2007 atribuía a la Sección de Cooperación Internacional de la Secretaría Técnica que, al no resultar ya necesaria, cesará en su actividad cuando el Fiscal de Sala asuma sus funciones, sin perjuicio de que continúe prestando al Fiscal de Sala la colaboración necesaria con carácter transitorio hasta que éste, una vez sea dotado de los Fiscales adjuntos y del apoyo administrativo que corresponda, pueda asumir la plenitud de sus funciones.

Así pues, la funciones relativas al auxilio judicial internacional, incluyendo las actuaciones derivadas de las actividades de Eurojust, de las relaciones con la OLAF, con la Red Judicial Europea o con Iber–Red; las *nacionales de coordinación de Eurojust que coordinen la labor de los corresponsales nacionales de Eurojust, del corresponsal nacional de Eurojust para los asuntos de terrorismo, de los corresponsales nacionales de la Red Judicial Europea y de hasta tres otros puntos de contacto de la Red Judicial Europea, así como representantes en las redes de equipos conjuntos de investigación, de crímenes de guerra, de recuperación de activos y de corrupción»* (Considerando n.° 10 y art. 12.2). Este mecanismo deberá garantizar, entre otras cuestiones, el correcto funcionamiento del sistema de gestión de casos o la adecuada transmisión de datos a Eurojust, así como *«ayudar a determinar los casos que corresponde tratar con la asistencia de Eurojust o de la Red Judicial Europea» y «ayudar al miembro nacional a determinar las autoridades pertinentes para la ejecución de las solicitudes y decisiones de cooperación judicial, incluida las referentes a instrumentos que den efecto al principio de reconocimiento mutuo».* Resulta, pues, evidente que la mencionada regulación va a requerir de las autoridades competentes de los Estados miembros, y del Ministerio Fiscal español por lo que aquí nos interesa, un esfuerzo de adaptación de sus estructuras a fin de poder cubrir adecuadamente las nuevas obligaciones derivadas de la misma. El nuevo Fiscal de Sala Coordinador supone una aportación decidida en tal sentido por parte de la Fiscalía General del Estado.

En materia de relaciones institucionales y como quiera que, de conformidad con lo establecido en el art. 22.2 del EOMF, corresponde al Fiscal General del Estado la representación del Ministerio Fiscal, el Fiscal de Sala de Cooperación Penal Internacional tendrá a su cargo la coordinación de todas las actuaciones relacionadas con la proyección internacional del Ministerio Público español, lo que requerirá de una relación especialmente estrecha con el Fiscal General del Estado y del establecimiento de cauces de comunicación adecuados a fin de poder proporcionar apoyo y cobertura a las actividades relacionadas con esta materia. Es cierto que las razones que principalmente motivan su creación hacían aconsejable que el punto central de atención del nuevo Fiscal de Sala fuese la cooperación internacional en materia penal, y así se ha reflejado en el Real Decreto que la crea. Pero ello no debe llevar a obviar que la especialización requerida en este campo comporta una serie de matices (dominio de idiomas, relaciones con instituciones de otros países, conocimiento de mecanismos comunes como el reconocimiento mutuo, etc.) que aconsejan que la experiencia acumulada pueda ser

utilizada igualmente en aquellos aspectos no penales de la cooperación internacional. Es por ello que se entiende pertinente proceder, en base a la habilitación del art. 22.3 del EOMF, a delegar al nuevo Fiscal de Sala Coordinador las funciones relacionadas con la cooperación internacional no penal, al entender que es materia intrínsecamente relacionada con la natural de su competencia y que, por tanto, supone racionalizar la organización interna para maximizar los resultados del ejercicio de las funciones relacionadas con la cooperación internacional.

Con carácter general, el Fiscal de Sala deberá cuidar de mantener la debida coordinación con todas aquellas Fiscalías y Fiscales de Sala Especialistas que, por aplicación del principio de comunicación directa entre autoridades judiciales o cualquier otra causa, puedan estar llevando a cabo actuaciones en materia de cooperación internacional, así como con los servicios competentes del Consejo General del Poder Judicial y del Ministerio de Justicia, o con cualesquiera Instituciones nacionales, extranjeras o de carácter internacional con las que sea preciso establecer lazos o relaciones para el cumplimiento de sus funciones.

Todas las actividades internacionales de las diversas Fiscalías deberán ser, inexcusablemente, comunicadas al Fiscal de Sala Coordinador de Cooperación Penal Internacional. El Fiscal de Sala será igualmente el punto de referencia central en el Ministerio Fiscal para aquellos Fiscales que ocupen destinos en comisión de servicios en órganos o instituciones del ámbito internacional, los cuales deberán informar a aquel respecto del desarrollo de sus actividades, dentro del respeto a las limitaciones que su concreto estatus pueda imponerles.

III

La Secretaría Técnica, como Unidad directamente dependiente del Fiscal General del Estado, ha venido siendo hasta este momento el punto focal desde el que se han desarrollado las diferentes tareas de coordinación y, en su caso, de ejecución, que el Ministerio Fiscal tiene atribuidas en el campo de la cooperación internacional. Como se ha dicho, la creación en su seno de la Sección de Cooperación Internacional supuso un paso en el camino hacia la especialización, pero las nuevas exigencias del ámbito internacional, así como la creciente carga de trabajo de la Secretaría Técnica en el resto de sus funciones hacían aconsejable que se cediese el testigo en esta materia.

Para hacer efectivas las funciones del nuevo Fiscal de Sala Coordinador de Cooperación Penal Internacional es necesario clarificar la interpretación que haya de darse al último apartado del art. 13.3 del EOMF cuando indica que *"sin perjuicio de las competencias encomendadas a otros órganos, la Secretaría Técnica asumirá las funciones que las leyes atribuyan al Ministerio Fiscal en materia de cooperación judicial internacional, en el marco de las directrices de política exterior emanadas del Gobierno".*

Pudiera parecer, a la vista del mismo, que la creación del nuevo Fiscal de Sala con las funciones que se han señalado puede entrar en colisión con dicho precepto legal. Pero ello es así sólo en apariencia, como se verá a continuación.

En efecto, hay que partir de cuál es el verdadero título que atribuye funciones al Ministerio Fiscal en cada una de las materias que conjuntamente denominamos *cooperación internacional.* En el caso del auxilio judicial internacional, es el art. 3.15 del EOMF quien lo hace, al incluir entre las funciones del Ministerio Fiscal *"promover o, en su caso, prestar el auxilio judicial internacional previsto en las leyes, tratados y convenios internacionales".* Por lo que se refiere a las funciones conectadas con las relaciones institucionales de carácter internacional, no son más que la expresión de la autonomía funcional de que goza el Ministerio Fiscal, consagrada por la ley; mientras que, por último, la participación del Ministerio Fiscal en actividades de cooperación al desarrollo se enmarca en la asistencia, prestada desde el ámbito que es propio a la Fiscalía, a la actividad general de España en la transferencia de recursos y capacidades destinados a apoyar a países en vías de desarrollo.

Es, pues, en este contexto en el que debe analizarse el verdadero alcance de lo dispuesto en el último inciso del art. 13.3 del EOMF. Pese a que, con cierta imprecisión terminológica, el artículo se refiere a *"cooperación judicial internacional",* resulta innegable que la referencia que sigue -*"en el marco de las directrices de política exterior dimanadas del gobierno"*- deja bien a las claras que la interpretación más razonable y acorde con nuestro ordenamiento jurídico es que la materia a que se refiere de modo directo es la de cooperación al desarrollo, que es la

única que, por su propia naturaleza y como se ha indicado más arriba, es susceptible de quedar supeditada a dichas directrices gubernamentales al quedar cualificada, como indica el art. 3 de la ley 23/1998 de 7 de julio de Cooperación Internacional para el Desarrollo, como *"parte de la acción exterior del Estado"* basada *"en el principio de unidad de acción del Estado en el exterior",* todo ello en relación con el art. 97 de la Constitución.

Cuestión distinta es que, como se ha indicado más arriba, las propias características de la Secretaría Técnica, su posición central en el organigrama del Ministerio Fiscal y su directa dependencia del Fiscal General del Estado, hayan determinado que, en la práctica y de acuerdo con lo indicado en las Instrucciones 2/2003 y 2/2007, haya sido hasta el momento la Unidad desde la que se ha centralizado y coordinado el conjunto de la actividad internacional del Ministerio Fiscal, incluyendo el auxilio judicial internacional y las relaciones institucionales internacionales, sin perjuicio de la directa competencia de otros órganos cuando las leyes así lo disponían.

No resulta adecuado entender, por tanto, que la referencia del art. 13.3 *in fine* del EOMF exija necesariamente incluir en su ámbito el auxilio judicial propiamente dicho, pues éste se lleva a cabo conforme a las leyes y tratados internacionales (como refleja claramente el ya citado art. 3.15 del EOMF) y en su aplicación el Fiscal debe regirse exclusivamente por el principio de legalidad consagrado para el Ministerio Fiscal en el art. 124 de la Constitución, sin que pueda caber la exigencia de sometimiento a directrices del Gobierno.

Tampoco sería razonable interpretar que el mentado precepto pudiese referirse con carácter general al conjunto de funciones relacionadas con la representación institucional del Ministerio Fiscal en el plano internacional, puesto que éstas se derivan, como se ha indicado, de la capacidad de autoorganización del Ministerio Público, cuya representación ostenta el Fiscal General del Estado. Ciertamente, en este último supuesto pueden existir concretos asuntos en los que la representación institucional se solape con algunos aspectos puntuales de la acción exterior del Estado en cuyo caso, obviamente, la actuación del Ministerio Fiscal habrá de coordinarse adecuadamente a fin de salvaguardar el papel director de la política exterior que corresponde al Gobierno.

Pero, para lo que aquí interesa destacar y por las razones apuntadas, cabe concluir que no existe contradicción entre la literalidad del último inciso del art. 13.3 del EOMF y la atribución al Fiscal de Sala de Cooperación Penal Internacional de las funciones hasta ahora ejercidas por la Secretaría Técnica a través de su Sección de Cooperación Internacional, sin perjuicio de la subsistencia de aquellas funciones de la Secretaría Técnica relativas a la coordinación de la materia de cooperación al desarrollo, en el sentido indicado más arriba.

Así pues, en materia de cooperación al desarrollo y en aquellos casos en que las relaciones institucionales puedan contener matices que afecten a la política exterior del Estado, y hasta tanto una eventual reforma legislativa del EOMF venga a corregir la dicción literal, o incluso la propia existencia del mencionado inciso final del art. 13.3, habrá el nuevo Fiscal de Sala de atender a la superior coordinación de la Secretaría Técnica para que sea ésta quien valore la coherencia de las actuaciones decididas por el Ministerio Fiscal con las posibles directrices generales que pudieran existir en materia de política exterior.

Huelga decir que, precisamente debido a la posición central de la Secretaría Técnica en el organigrama del Ministerio Fiscal, así como por las numerosas funciones que la misma ejerce en las que existen aspectos de relevancia internacional, el Fiscal de Sala Coordinador mantendrá, con carácter general y sistemático, una especial relación de coordinación con ésta, a fin de buscar sinergias y conseguir la optimización de experiencias y recursos en el ejercicio de sus respectivas funciones.

En cualquier caso y como se ha expresado, el Fiscal de Sala Coordinador de Cooperación Penal Internacional encuadra su actividad en el ámbito de la Fiscalía General del Estado, como Unidad que ejercita las competencias de carácter internacional del Ministerio Fiscal, bajo la superior dirección del Fiscal General del Estado.

IV

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El Fiscal de Sala Coordinador de Cooperación Penal Internacional se crea con base en el art. 20.3 del EOMF y supone un nuevo paso en el proceso de progresiva especialización y modernización de las estructuras del Ministerio Fiscal para dar respuesta a los nuevos retos que el ámbito internacional presenta al ámbito de actuación de la Fiscalía.

SEGUNDA.- El nuevo Fiscal de Sala asumirá íntegramente las competencias que la Instrucción de la Fiscalía General del Estado n° 2/2007 atribuye a la Sección de Cooperación Internacional de la Secretaría Técnica, tanto en el ámbito del auxilio judicial internacional -incluyendo en particular la dirección y coordinación de la Red de Fiscales de Cooperación Internacional, así como la coordinación de las actuaciones relacionadas con Eurojust, la Red Judicial Europea e Iber-Red-, como en el de las relaciones institucionales internacionales del Ministerio Fiscal, así como en la materia de cooperación al desarrollo, actuando en consecuencia como el Jefe de la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado.

TERCERA.- En materia de cooperación al desarrollo así como en aquellos supuestos en que las relaciones institucionales puedan afectar a la política exterior del Estado, el Fiscal de Sala Coordinador se atendrá a la superior coordinación de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, a fin de dar cumplimiento a la previsión del art. 13.3 in fine del EOMF en cuanto a la coherencia de la actuación del Ministerio Fiscal con la política exterior española.

CUARTA.- El Fiscal de Sala Coordinador, a fin de preservar la unidad de actuación y de mantener la coherencia en la actuación del Ministerio Fiscal en el ámbito internacional, cuidará de mantener las relaciones precisas con cualesquiera otros órganos y unidades del Ministerio Fiscal cuya actuación pueda tener incidencia o deba desenvolverse en el plano internacional.

QUINTA.- Los Sres. Fiscales Jefes comunicarán al Fiscal de Sala Coordinador de Cooperación Penal Internacional cualquier actividad internacional que se desarrolle en sus respectivas Fiscalías. Los miembros de la Carrera Fiscal que se encuentren destinados en comisión de servicios en cualquier órgano o institución de carácter internacional mantendrán informado al Fiscal de Sala, dentro del respeto a las limitaciones que su concreto estatus pueda imponerles, del desarrollo de sus actividades.

SEXTA.- En aplicación de lo previsto en el art. 22.3 del EOMF, el Fiscal de Sala Coordinador tendrá igualmente facultades para la coordinación o, en su caso, ejecución, de cualesquiera actuaciones que puedan venir atribuidas al Ministerio Fiscal en materia de cooperación internacional de carácter no penal, por delegación expresa del Fiscal General del Estado.

SÉPTIMA.- El Fiscal de Sala Coordinador mantendrá cauces de comunicación de especial intensidad con el Fiscal General del Estado a fin de cumplir con los aspectos internacionales relacionados con la representación del Ministerio Fiscal que a éste corresponde, actuando en todo caso bajo su superior dirección.