

DOCTRINA DE LA FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO

Instrucción 3/2012, de 30 de julio, sobre publicidad de las Memorias de las Fiscalías

Referencia: FIS-I-2012-00003

La Memoria de la Fiscalía General del Estado es el instrumento que tiene por misión fijar y transmitir la imagen fiel de la actividad y funcionamiento del Ministerio Público en el año vencido. Es un documento cuya elaboración y comunicación a otras instancias públicas no responde a la libre voluntad de los órganos de gobierno del Ministerio Fiscal, sino a mandatos concurrentes de la legislación orgánica judicial y estatutaria que tienen por objeto ordenar y disponer la forma y el tiempo en que deben desenvolverse los actos de relación institucional de los poderes del Estado involucrados en la Administración de Justicia.

Es un hecho de indudable relevancia hermenéutica que la norma de más alto rango que regula la Memoria de la Fiscalía General del Estado sea precisamente la LOPJ, conformadora del bloque de constitucionalidad en materia de Administración de Justicia en desarrollo del artículo 122.1 de la Constitución, y que incluya su mención en el artículo 181.3 como parte integrante del acto solemne de apertura del año judicial que se celebra en la sede del Tribunal Supremo - el Fiscal General del Estado leerá también en este caso la Memoria anual sobre su actividad, la evolución de la criminalidad, la prevención del delito y las reformas convenientes para una mayor eficacia de la justicia- al regular el tiempo de las actuaciones judiciales (Capítulo I, Título I, Libro III).

La Memoria anual adquiere asimismo en el artículo 9.1 EOMF la cualidad de medio protocolizado de comunicación institucional del Ministerio Fiscal con los tres poderes del Estado, mediante la imposición al Fiscal General del Estado de la obligación de elevarla al Gobierno, remitir su copia a las Cortes Generales y al Consejo General del Poder Judicial, y presentarla a las Cortes Generales en el periodo de sesiones más próximo a su presentación pública.

Se puede afirmar, en resumidas cuentas, que la vocación de publicidad es un rasgo constitutivo y definitorio de la función y finalidad de la Memoria anual. Hay que diferenciar, sin embargo, la publicidad oficial consecuente al concepto estatutario de la Memoria como medio formal de relación institucional del Ministerio Fiscal con los poderes públicos, de la publicidad externa concebida como pública difusión de los contenidos de la misma que presenten un relevante interés social e informativo.

La publicidad externa engarza con el artículo 4.5 EOMF que atribuye al Ministerio Fiscal la facultad de informar a la opinión pública de los acontecimientos que se produzcan, siempre en el ámbito de su competencia, facultad que se convierte en deber en atención a la dimensión prestacional que adquiere el derecho fundamental de todos los ciudadanos a comunicar o recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión [art. 20.1, d) CE].

La cuestión a dilucidar no es, por lo tanto, si se puede dar pública difusión a la Memoria anual de la Fiscalía General del Estado, y a las Memorias de los restantes órganos centrales y territoriales del Ministerio Fiscal, pues ese es su destino natural, sino determinar el momento en que la facultad estatutaria de informar a la opinión pública de su contenido despliega sus efectos, pues las relevantes singularidades que presenta la elaboración y comunicación de este

tipo de documentos, derivadas de la vigencia en el seno del Ministerio Público de los principios constitucionales de unidad de actuación y dependencia jerárquica, desaconsejan vivamente que la forma y el tiempo de la comunicación pública de las Memorias quede al mero arbitrio de los responsables de las Fiscalías que las emiten.

El artículo 11.2 EOMF fija el plazo de seis meses para la presentación de la Memoria de las Fiscalías de las Comunidades Autónomas ante las respectivas Asambleas Legislativas autonómicas, a contar desde su presentación pública, pero no especifica cuándo se ha de producir esta última. Las implicaciones de este régimen jurídico singular fueron en su momento objeto de debate en la Junta de Fiscales Superiores de Justicia de 2 de diciembre de 2008.

La Instrucción 3/2005, de 7 de abril, sobre las relaciones del Ministerio Fiscal con los medios de comunicación, establece un principio general favorable a la publicidad de los documentos emanados de la actividad del Ministerio Fiscal (IV.1), pero no trata específicamente el caso de las Memorias anuales, por lo que es necesario su complemento.

Ha llegado por lo tanto el momento de fijar con precisión el criterio temporal que permita cohesionar las exigencias de la publicidad oficial de la Memoria anual de la Fiscalía General del Estado con la difusión general de su contenido, lo que exige disponer, como pauta más segura y cierta, que sea la fecha de su presentación pública, correspondiente al acto de apertura del año judicial (Instrucción 7/2001, de 21 de diciembre, apartado II) la que opere como *dies a quo* para activar el ejercicio de las facultades de pública información. Ello obedece a consideraciones de orden institucional, estatutario, de calidad de la información e incluso prácticas:

1.- Desde un punto de vista externo o institucional, porque la Memoria de la Fiscalía General del Estado es un documento destinado prioritariamente a ser comunicado a los poderes públicos, en los tiempos y formas legalmente previstos. La prematura filtración de su contenido contravendría el sentido de los mandatos estatutarios comprendidos en el Capítulo IV EOMF, pues no es procedente que un documento sea objeto de difusión antes de haber surtido el efecto jurídico para el que fue creado. Lo que se predica de la Memoria anual de la Fiscalía General del Estado se predica con mayor razón de las Memorias de los restantes órganos del Ministerio Fiscal, cuya difusión quedará supeditada al cumplimiento de la condición suspensiva de la presentación pública de aquella.

2.- Desde un punto de vista interno o estatutario, porque la Memoria de la Fiscalía General del Estado es el resultado de un procedimiento de elaboración progresivo, escalonado y jerárquico, y se obtiene mediante decantación de las Memorias elaboradas por los restantes órganos del Ministerio Público, pues en ella se recogen las observaciones de las memorias que, a su vez, habrán de elevarle los fiscales de los distintos órganos, en la forma y tiempo que reglamentariamente se establezca (artículo 9. Uno EOMF) previo examen y calificación por los órganos superiores (arts. 96.2 y 3 Decreto 437/1969, de 27 de febrero, ROMF) de modo que las Memorias de los órganos del Ministerio Fiscal solo se perfeccionan cuando obtienen su homologación final al aprobarse la Memoria anual de la Fiscalía General del Estado.

3.- Desde un punto de vista de calidad porque la información que suministran los órganos del Ministerio Fiscal como integrantes de una Institución unitaria debe ser coherente y uniforme, lo que en el plano orgánico exige la centralización de las labores informativas de la Fiscalía –Instrucción 3/2005, de 7 de abril, apartado III- para evitar perturbadoras contradicciones o disonancias. En lo que respecta a la Memoria, el órgano de centralización de la información no puede ser otro que el Fiscal General del Estado, destinatario interno de las restantes Memorias.

4.- Desde un punto de vista práctico, porque sólo la Fiscalía General del Estado, mediante sus órganos de apoyo, está en condiciones de contrastar la exactitud, fiabilidad y correspondencia del conjunto de los datos estadísticos recolectados desde cada órgano territorial y central, así como la adecuación de los contenidos expositivos de las restantes memorias a su propia doctrina, instrucciones y directrices.

Esta regla general impeditiva de la difusión anticipada de las Memorias de las Fiscalías puede admitir modulaciones en aquellos casos en que exista un interés especial en la publicación de contenidos expositivos o estadísticos que presenten singular relevancia social o interés informativo. La apreciación de la concurrencia de estas circunstancias corresponderá al Fiscal General del Estado, a instancia de la jefatura del órgano del Ministerio Público autor de la Memoria, mediante autorización expresa que habrá de recabarse y obtenerse con carácter previo a la difusión.

La presentación de las Memorias de las Fiscalías de las Comunidades Autónomas ante las Asambleas Legislativas de las mismas, sin embargo, se ajustará al plazo establecido en el artículo 11.2 EOMF, y no precisarán que se haya producido previamente la presentación de la Memoria de la Fiscalía General del Estado a las Cortes Generales, en atención a su régimen jurídico específico.

A modo de conclusión, la actuación de los Fiscales en esta materia se ajustará a los siguientes criterios:

- 1.- El *dies a quo* para la difusión pública del contenido de las Memorias de los órganos territoriales y centrales del Ministerio Público viene determinado por la presentación de la Memoria anual del Fiscal General del Estado ante S.M. El Rey, en el acto solemne de apertura del año judicial.
- 2.- El Fiscal General del Estado podrá eventualmente autorizar la difusión anticipada de aquellos contenidos que presenten un especial interés informativo. La autorización habrá de ser expresa y previa a la difusión.
- 3.- Una vez presentada la Memoria de la Fiscalía General del Estado ante S.M. El Rey en el acto de apertura del año judicial, la comparecencia de los Fiscales Superiores de las Comunidades Autónomas para la presentación de sus Memorias ante las respectivas Asambleas Legislativas se ajustará al plazo de seis meses establecido en el artículo 11.2 EOMF, y no quedará supeditada a la comparecencia parlamentaria del Fiscal General del Estado para la presentación de la suya.

Madrid, 30 de julio de 2012.-El Fiscal General del Estado, Eduardo Torres-Dulce Lifante.