

EL MINISTERIO FISCAL FRENTE A LA NUEVA CRIMINALIDAD

Cándido CONDE-PUMPIDO TOURÓN

Fiscal General del Estado

Resumen: En las últimas décadas han emergido una serie de fenómenos que suponen un riesgo para la seguridad y libertad de las sociedades, y otros que, por razón de la violencia empleada, contribuyen a incrementar el sentimiento de inseguridad. Frente a esto, el Ministerio fiscal, en su misión de defender la legalidad, debe proteger los intereses de la comunidad, exigiendo responsabilidad a los infractores. La aparición de nuevas formas de delincuencia, que causan una importante inquietud social, han de ser afrontadas adaptando la respuesta activa a sus características especiales.

Laburpena: Azken hamarkadetan, gizartean segurtasuna eta askatasuna arriskuan jarri duten zenbait gertakari sortu dira eta beste batzu, erabilitako biolentzia dela medio, segurtasun ezaren sentimendua handitu dute. Honen aurrean, Fiskaltzak, legezketasuna babesteko zereginetan, komunitatearen interesak gorde behar ditu, arau-hausleei erantzukizuna exijituz. Egonezin nabarmena sortzen duten delinkuentzia forma berrien agerpenei, erantzun aktiboa egokituta aurre egin behar zaie.

Résumé: Pendant ces dernières décennies une série de phénomènes qui supposent un risque pour la sécurité et la liberté des sociétés, et d'autres qui, pour raisons de la violence utilisée, contribuent à augmenter le sentiment d'insécurité ont émergé. Face à cette situation, le Ministère Public, dans sa mission de défendre la légalité, doit protéger les intérêts de la communauté, exigeant la responsabilité des infracteurs. L'apparition de nouvelles formes de délinquance, qui causent une grande inquiétude sociale, doit être affrontée en adaptant la réponse active à ses caractéristiques spéciales.

Summary: In the last decades some new phenomena have appeared that involve a risk for security and liberty in our societies; and other phenomena, due to violence used, play a role in increasing the feelings of insecurity. To face this, the public prosecutor must protect the interest of the community, demanding responsibility to the offenders, to fulfil the mission of defending the legality. Appearance of new forms of crime, which cause a relevant social worry, must be faced by adapting the active answer to their peculiar features.

Palabras clave: Criminología, Ministerio fiscal, nuevas formas de criminalidad, sentimiento de inseguridad, miedo al delito.

Hitzik garrantzizkoenak: Kriminologia, Fiskaltza, Kriminalitate forma berriak, segurtasun ezaren sentimendua, delituari beldurra.

Mots clef: Criminologie, Ministère Public, nouvelles formes de criminalité, sentiment d'insécurité, peur du délit.

Key words: Criminology, Public prosecutor, new forms of crime, feeling of insecurity, fear of crime.

INTRODUCCIÓN

Queridos compañeros y amigos:

Representa para el Fiscal General del Estado una enorme satisfacción, teñida de nostalgia, intervenir en estas Jornadas sobre “*Seguridad ciudadana y miedo al crimen*” en esta entrañable ciudad vasca.

Mi satisfacción es doble, por el lugar y por el tema. Por el lugar, en cuanto me proporciona otra oportunidad de visitar Euskadi en mi condición de Fiscal General del Estado, donde transcurrió una parte importante de mi vida profesional y donde siempre me encontraré como en mi tierra. De ahí viene la nostalgia.

Por el tema, porque el Curso se dedica a una materia que implica directamente al Ministerio Fiscal en su doble condición: como órgano estatal que ejercita la acción pública en los procesos criminales (con la salvedad de las infracciones que sólo son perseguibles a instancia de parte), y, como encargado de velar por la protección procesal de la víctimas, promoviendo los mecanismos previstos para que reciban la ayuda y asistencia efectivas. Aspectos, ambos, que constituyen una prioridad para la Fiscalía General del Estado.

Quiero que mis primeras palabras expresen a los Directores de este encuentro, D. José Luis de la Cuesta y D. César San Juan, mi reconocimiento por su amable y atenta invitación.

También quiero felicitaros por el acierto al celebrar las presentes Jornadas para debatir sobre un tema tan complejo y con tantas implicaciones sociales, psicológicas, jurídicas, criminológicas, entre otras, como es el de “*la seguridad ciudadana*”, toda vez que sobre el mismo se viene generando cierta confusión, posiblemente derivada de la divulgación de algunas estadísticas relativas al incremento de las infracciones penales, particularmente de las de carácter violento, que estimo hay que analizar en sus justos términos.

No se puede obviar que en las últimas décadas han emergido una serie de fenómenos que suponen un riesgo para la seguridad y la libertad de las sociedades democráticas, algunos de ellos de carácter transnacional, como el terrorismo, el crimen organizado, movimientos de población hacia las sociedades desarrolladas procedentes de culturas con valores diferentes, y, otros que, con un carácter más doméstico o interno, por razón de la violencia empleada en su realización, contribuyen también a generar un incremento en el sentimiento de inseguridad en la población.

El fenómeno del miedo al delito o de inseguridad ciudadana, en cuanto comporta un importante elemento de carácter subjetivo, ha de ser analizado con rigor, mediante un análisis sereno y objetivo, alejado de apasionamientos interesados. En muchas ocasiones, grupos extremistas han utilizado determinados datos o estadísticas sobre la delincuencia de una forma alarmista y demagógica para incrementar el sentimiento subjetivo de inseguridad, con el objeto de intentar –e incluso conseguir, como ha sucedido en muchas ocasiones a lo largo de la historia–, implantar sus propios sistemas de terror, ajenos a cualquier criterio de Justicia.

Las sociedades democráticas actuales no pueden vivir y desarrollarse atemorizadas por esas amenazas, tienen que enfrentarse al miedo con valentía, usando los instrumentos que tiene a su alcance, sin olvidar que el primero de ellos es el respeto a la

dignidad humana, que constituye el cimiento del edificio sobre el que se construyen las mismas. No vale cualquier método de defensa.

Es posible que en sus orígenes los hombres acudieran al Derecho en busca de seguridad más que en busca del concepto de Justicia; pero en su concepción actual, el Derecho y Justicia están íntimamente unidos. Por ello, sólo los instrumentos que ofrece el Estado de Derecho son los medios útiles para combatir esas amenazas. Hoy no se entendería una sociedad que no uniera el concepto de Derecho al de Justicia y ambos al de Libertad.

Decía Albert Camus que *si el hombre fracasa en conciliar la Justicia v la Libertad, fracasa en todo*. Pues bien, precisamente conciliar la Justicia y la Libertad es el objetivo del Estado de Derecho, que se caracteriza por la sumisión de todos al imperio de la Ley.

1. EL MINISTERIO FISCAL Y LA PAZ SOCIAL

El artículo 1.1 de la Constitución Española expresa que nuestro sistema de convivencia se basa en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

Es el Ministerio Fiscal la Institución a la que el artículo 124 de la Constitución le atribuye la función esencial en el Estado de Derecho de defensa de la legalidad.

Algunas interpretaciones pretenden equiparar la defensa de la ley con la mera salvaguarda del orden jurídico existente. Es necesario rechazar firmemente tal actitud de estatismo jurídico, que resulta incompatible con un Estado social y democrático de Derecho cuyo ordenamiento jurídico se encuentra informado por los valores de libertad e igualdad, y en el que el artículo 9.2 de la Constitución obliga al Ministerio Fiscal, como al resto de los poderes públicos, a promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas, y a remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud.

Por tanto, el correcto cumplimiento por los Fiscales de su misión de defender la legalidad les impone la protección de los intereses de la comunidad, con pleno respeto a la dignidad de la persona en el sistema de valores esenciales de nuestra civilización, y asumir una actitud enérgicamente dirigida a promover situaciones reales de libertad e igualdad, ya evitar dinámicas contrarias a ellas. Nada más lejos de las obligaciones del Ministerio Fiscal que el mantenimiento de una posición pasiva de defensa burocrática del ordenamiento existente.

El Ministerio Fiscal defiende la legalidad exigiendo responsabilidades a los infractores de las normas de convivencia. Para ello ejercita ante los Tribunales la acusación pública. Quizás por ello la ciudadanía acostumbra a percibir al Fiscal exclusivamente en el papel de implacable acusador. Perspectiva que ha quedado inmortalizada en obras clásicas, desde el subrepticio proceso al que es sometido el ciudadano K., hasta el caso de Meursault (el extranjero de Camus) que es consciente de que se le persigue más allá de su crimen. Sin embargo, ya estamos dando los pasos para que se escriban las páginas de la literatura universal, que describan al Fiscal en su faceta de aliado de las víctimas.

Es necesario potenciar esta otra cara del Ministerio Público, como defensor y no sólo como acusador. Como defensor constitucional de los incapacitados, de los menores, de las víctimas de cualquier clase de abuso, de las mujeres afectadas por la violencia de género, de los trabajadores que arriesgan su vida por la siniestralidad laboral, de los inmigrantes explotados por mafias ilegales, de las familias de los drogodependientes; y también como defensor de la intimidad, la dignidad y la libertad de todos los españoles.

El Ministerio Fiscal es un órgano constitucional que asume la defensa del Estado de Derecho y la tutela de los intereses sociales. Es por ello por lo que para garantizar adecuadamente esta tutela se debe reforzar su dimensión institucional en un triple sentido: 1) Apostando por la elaboración de un modelo identificado plenamente con los valores constitucionales. 2) Diseñando una institución dinámica y accesible, poniendo al Ministerio Fiscal al servicio de la sociedad y de los ciudadanos. Y 3), construyendo un instrumento eficaz, capaz de enfrentarse a la compleja criminalidad de nuestro tiempo con el máximo de eficiencia.

La Constitución encomienda al Ministerio Fiscal la defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley. Este objetivo constitucional se encuentra íntimamente conectado con la ley, cuya función social conviene tener presente.

La paz social del artículo 10.1 de la Constitución es una condición indispensable para la supervivencia de la sociedad. Su mantenimiento obliga a emplear mecanismos que eviten la mayor cantidad posible de conflictos, que resuelvan pacíficamente los que se produzcan y que, en los supuestos extremos, reserven al Estado el uso de los sistemas coactivos.

El ordenamiento jurídico es el principal sistema de defensa de la paz social. Mediante la ley el Estado anuncia la solución que, usando su poder, impondrá a los conflictos no evitados o no resueltos pacíficamente por los propios implicados, es decir, asegura consecuencias ciertas a comportamientos definidos. Este anuncio, por sí mismo, consigue que la mayor parte de los integrantes de la colectividad asuma la solución estatal y evita la conflictividad social.

Así la seguridad que proporciona la ley es condición necesaria de la paz social, y, al ser ésta un requisito imprescindible de la libertad, se constituye en un derecho fundamental de los ciudadanos. La aplicación de la ley es condición necesaria de la libertad.

El mayor peligro para la paz social lo representan los ataques más graves contra los bienes jurídicos más relevantes. Dichos ataques son el objeto del Derecho Penal y son investigados, perseguidos y castigados mediante el proceso penal. La Constitución configura el Ministerio Fiscal como titular de la acción pública en el proceso penal y le atribuye la función esencial de defender la ley, procurando la sanción de los que la vulneran.

Así el Ministerio Fiscal ocupa una posición central en el Estado de Derecho porque el ejercicio de la acción penal, que le está atribuido, es un presupuesto necesario del imperio de la ley, que es la característica esencial de aquél.

En el cumplimiento de su misión de defender la legalidad, los Fiscales intervienen en asuntos penales de muy diversa trascendencia. En todos, con independencia de su mayor o menor relevancia, tienen que hacerse efectivos los principios constitucionales

que informan su actuación. El Fiscal debe ser un defensor entusiasta, próximo y comprometido, del interés de cualquier ciudadano que pida tutela a la Administración de Justicia.

Sin embargo, y si se me permite la figura, el Ministerio Fiscal no es una pared que devuelve impasible la pelota que se le lanza, indiferente al lugar al que la llevarán las leyes de la Física. El Ministerio Fiscal tiene un objetivo, que es la defensa de la legalidad, y para alcanzarlo le resulta imprescindible considerar atentamente las características que en cada momento presenta la actividad delictiva. Cuando este examen detecta la aparición de nuevas formas de delincuencia, que causan una importante inquietud social, es su obligación afrontarlas, adaptando su respuesta activa a las características especiales que presentan tales asuntos.

Para ello, en el ejercicio de sus funciones, el Ministerio Fiscal necesita fijar unas líneas de trabajo, en las que una dedicación reforzada le permita, sin olvidar el quehacer cotidiano, contestar de manera adecuada y decidida a las exigencias de la nueva delincuencia.

2. EL MINISTERIO FISCAL FRENTE A LAS FORMAS MÁS GRAVES DE CRIMINALIDAD

Son muchas y variadas las funciones que la Ley asigna al Ministerio Fiscal, pero rebasaría los términos de esta exposición la referencia a todas en las que la acción del Fiscal puede cristalizar en mejoras perceptibles de la convivencia y de la seguridad, por lo que sólo haré alusión a aquellas que tienen una mayor incidencia sobre el sentimiento de inseguridad ciudadana y de miedo al delito.

Terrorismo

En esencia, la finalidad de cualquier acto terrorista se sintetiza en la ya acuñada frase de “*socializar el miedo*”, es decir, conseguir que toda la sociedad se sienta al alcance de los que puedan ser cometidos a continuación. Busca destruir la vigencia de los valores constitucionales y, entre ellos, la seguridad y la libertad de las personas. Ahí, además de en el dolor y en el daño que cada hecho produce, radica su gravedad.

Para enfrentarnos al fenómeno contamos con un ordenamiento jurídico que, completado con el valioso esfuerzo interpretativo realizado por la jurisprudencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, en el que me honro en haber participado, constituyen un marco válido para afrontar cualquier manifestación terrorista.

La violenta irrupción del terrorismo islamista ha supuesto un serio impacto que ha conmocionado profundamente a la sociedad española, reafirmando los sentimientos de solidaridad colectiva y obligando a los poderes públicos a adaptarse a sus singularidades, lo que afecta tanto a las estrategias policiales como a la metodología del proceso judicial y, por tanto, a la labor del Ministerio Fiscal.

La Fiscalía de la Audiencia Nacional, cuya experiencia en la persecución de delitos de terrorismo es incuestionable, ha optado por incrementar el grupo de Fiscales expertos en organizaciones violentas de motivación fanático-religiosa o islamista, y por

potenciar su preparación y su especialización en la investigación de estos grupos criminales. Lo anterior, sin olvido del otro frente terrorista que nos amenaza; me refiero a la banda criminal ETA, que ha seguido actuando en diversos puntos de nuestro país, aunque debemos destacar positivamente que desde hace más de un año no hemos tenido que lamentar ninguna víctima mortal como consecuencia de las acciones terroristas de este grupo criminal.

La amenaza terrorista obliga a todos los poderes públicos a luchar para neutralizar su potencialidad lesiva. Una de las manifestaciones de esta necesidad es la cooperación supraestatal, que presenta aspectos cada vez más intensos y frecuentes, aprovechando al máximo los mecanismos de colaboración previstos en nuestro ordenamiento jurídico y en la normativa internacional, y diseñando nuevas vías de cooperación reforzada entre los Estados.

A los excelentes resultados obtenidos tras la implementación en España por Ley 3/2003 de 14 de Marzo de la Decisión marco sobre la Orden Europea de detención y entrega, que hacen a nuestro país pionero en la utilización de este instrumento jurídico, se ha unido la puesta en funcionamiento de otro importante vehículo de actuación supranacional como son los equipos conjuntos de investigación, previstos en la Decisión Marco 2002/465/JAI del Consejo de 13 de Junio, desarrollada en la legislación nacional por Ley 11/2003 de 21 de mayo.

Efectivamente, en mayo del año 2004 se constituyó el primero de estos equipos conjuntos entre España y Francia, con el objetivo de encauzar coordinadamente la investigación de determinadas actividades delictivas de la organización terrorista ETA y prevenir futuros atentados. Como resultado de la progresión y profundización en esta línea de colaboración, en el mes de noviembre de 2004 ambos Estados asumieron el compromiso de crear un comité de expertos sobre financiación de la mencionada organización terrorista. Esta técnica de investigación se ha consolidado definitivamente con la formación de nuevos equipos conjuntos para investigaciones relacionadas con el narcotráfico organizado, cuya actuación ya ha obtenido resultados positivos.

También a finales del año 2004, se ha articulado una prometedora vía de conexión con el Ministerio de Justicia de los EEUU, para facilitar la colaboración entre ambos países en materias relacionadas con el terrorismo islamista, que se ha materializado en la creación de un grupo permanente de trabajo integrado por Fiscales de uno y otro Estado.

En el compromiso de la Fiscalía General del Estado con el fortalecimiento y desarrollo de la cooperación internacional destacan por su importancia las reuniones que se están llevando a cabo con las autoridades inglesas y marroquíes en el establecimiento o la mejora de convenios específicos de colaboración.

También en este terreno de la cooperación internacional, mención especial merece la asunción por la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado de la corresponsabilidad española de Eurojust para asuntos de terrorismo, en cuyo marco se están llevando a efecto reuniones de los 25 países conforman dicho órgano para fijar nuevas pautas en el intercambio de información. Teniendo en cuenta que Eurojust es el embrión de la futura Fiscalía europea, comprenderán la exacta dimensión del compromiso del Ministerio Público español en el empeño de quebrar definitivamente un escenario insostenible: la libre circulación para los delincuentes y las fronteras para la Justicia.

Hay que destacar igualmente en este ámbito la implantación de la Red Iberoamericana de Cooperación Judicial, que inició su andadura en Cartagena de Indias (Colombia) a finales del mes de Octubre de 2004 y constituye un esperanzador instrumento de la colaboración internacional en el ámbito iberoamericano.

Criminalidad organizada

La delincuencia organizada –una de cuyas manifestaciones es la actividad terrorista– es un fenómeno criminal de gran envergadura, de contornos y dimensiones que no conocemos suficientemente, con un gran poder de contaminación de la organización social, que tiene una enorme influencia directa e indirecta en las estructuras políticas y económicas, que a medio y largo plazo genera importantes peligros para la convivencia y cuya erradicación resulta especialmente difícil por su comprobada capacidad de neutralizar la acción represiva del Estado.

La entidad pluriofensiva y transnacional de este fenómeno criminal se ha convertido en una seria amenaza para los Estados y para nuestro modelo de convivencia, y a ello ha contribuido en buena medida la globalización, cuyas secuelas negativas se dejan sentir especialmente en este terreno. Ello ha venido determinando un especial interés de las distintas instituciones internacionales, con el convencimiento que sólo con un planteamiento conjunto y coordinado desde los distintos Estados es posible combatirlo. Así, en el ámbito de la Unión Europea, en 1997 se produjo la aprobación por el Consejo de Ámsterdam, del primer Plan de Acción para la lucha contra la delincuencia organizada, y Las Naciones Unidas adoptaron tres años después la Convención de Nueva York contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

El informe que el Grupo de Alto Nivel del Secretario General de las Naciones Unidas sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, publicó en 2004, identifica seis grupos de amenazas que deben preocupar al mundo en estos días y en los próximos decenios. Una de ellas es la delincuencia transnacional organizada, caracterizada, a los ojos de los autores de dicho informe, por su capacidad para incrementar el riesgo de todas las demás, ya que los terroristas se sirven de ella para preparar y cometer sus actos, las guerras son financiadas mediante la venta de recursos naturales por su conducto, y el imperio de la leyes debilitado por la corrupción de la que se sirve.

Por lo que se refiere a España, se observa cómo se han implantado en su territorio diversas organizaciones de corte mafioso procedentes del este europeo y de algunas zonas de Hispanoamérica. La trascendencia del hecho se encuentra plasmado, con datos referidos al año 2004, en el informe que el Ministerio del Interior aporta al Consejo Europeo sobre el Crimen Organizado en España, especificándose que fueron identificadas en España personas pertenecientes a 101 nacionalidades, integradas en los 494 grupos conocidos de delincuencia organizada, que las organizaciones delictivas españolas se encuentran entre las que muestran un nivel más alto de colaboración con otras similares, y que se dedican a diversas actividades, principalmente al tráfico ilegal de drogas a gran escala y al blanqueo de capitales.

El Ministerio Fiscal dispone de dos órganos específicamente competentes para actuar frente a cada una de las dos graves formas de delincuencia mencionadas: la Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas y la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción.

Tráfico de drogas

El tráfico de drogas involucra diferentes actividades y proporciona grandes cantidades de dinero a quienes lo realizan. En consecuencia, suele presentar rasgos propios de la delincuencia organizada y da lugar al blanqueo de los capitales obtenidos. Por ello es esencial que un órgano específico, que en este caso es la Fiscalía Especial Antidroga, asuma la dirección jurídica de la represión de los mecanismos financieros que sirven para la comisión y explotación de esta clase de hechos.

La Fiscalía Especial Antidroga fue creada en el año 1988, y fue pionera en la especialización del Ministerio Fiscal en una materia que en aquellas fechas, debido a la criminalidad generada por los consumidores de opiáceos, causó un importante impacto en el sentimiento de inseguridad ciudadana. El modelo y experiencia de esta Fiscalía Especial ha servido de ejemplo para la implantación de otras Fiscalías especializadas tanto dentro como fuera de nuestras fronteras.

El fenómeno de las drogas, lejos de desaparecer se ha ampliado y diversificado, y su efecto corruptor de la sociedad sigue siendo uno de los principales ataques contra la misma; según los datos policial es disponibles, aproximadamente el 40 por 100 de la actividad de las organizaciones delictivas importantes establecidas en España consisten en delitos de tráfico de drogas y de blanqueo de capitales.

Las primeras víctimas de esta actividad son los propios drogodependientes, generalmente jóvenes, y sus familias. El Ministerio Fiscal tiene obligación de defenderles y por ello en este campo su actuación debe incidir especialmente en la faceta preventiva.

En esta línea los Fiscales han de interesar una aplicación amplia de la suspensión de la ejecución de las penas privativas de libertad a los condenados que hubiesen cometido el hecho a causa de su adicción, siempre que en el momento de decidir sobre la suspensión, se certifique suficientemente que se encuentran deshabitados o sometidos a tratamiento para tal fin. Así, en estos casos, la pena impuesta se transforma en un importante incentivo para la rehabilitación, que es su principal finalidad.

Recientemente se ha publicado la Instrucción 12/2005 “sobre atribuciones y competencias de la Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas y de sus fiscales delegados” con el objeto de potenciar y reorganizar su estructura de forma que se garantice una mayor eficacia en el cumplimiento de las funciones que legalmente tiene asignadas, particularmente en los ámbitos de profundización en la especialización de los fiscales delegados y en de la cooperación internacional.

Delincuencia económica

El potencial lesivo para la sociedad de los delitos económicos es de tal entidad que puede atentar gravemente contra el propio sistema en que se asientan las sociedades democráticas avanzadas. Ello ha determinado una especial sensibilidad que se ha traducido en el incremento de la intervención penal para tratar de proteger el sistema económico, tutelando los valores e intereses que aseguran su permanencia.

Los circuitos económicos que genera la economía libre de mercado, así como las ventajas que en muchos aspectos ha supuesto la globalización, también son utilizados por las organizaciones criminales para canalizar los beneficios resultantes de actividades ilícitas, para ello se valen, además, del asesoramiento de expertos en los sofisticados mecanismos legales y financieros del sistema, con el principal o único cometido de ocultación de los productos del crimen y su aseguramiento frente a la legítima actuación del Estado.

Para dismantelar estas estructuras delictivas, sean internacionales o locales, la respuesta penal clásica no es suficiente. La complejidad de los montajes jurídico-económicos, la diferente nacionalidad o ubicación de las personas físicas o jurídicas implicadas, el uso ilícito de nuevas tecnologías de la información y el número de datos a procesar, requieren hoy de modernas técnicas de investigación y análisis financiero-criminal, así como de instituciones capaces de obtener indicios suficientes, asegurar las fuentes de prueba y presentarlas eficazmente ante los Tribunales.

La Fiscalía Anticorrupción, creada específicamente por Ley 10/1995, de 24 de abril, para dar respuesta a estas actividades delictivas, se ha enfrentado, en sus años de funcionamiento, a la investigación y el enjuiciamiento no sólo de delitos de corrupción y económicos de extrema complejidad –societarios, financieros, contra la Hacienda Pública, bursátiles–, sino también supuestos de criminalidad organizada como los fraudes al impuesto sobre el Valor añadido en el sector informático, metales preciosos y chatarra o el contrabando de tabaco, entre otros.

Otras manifestaciones de la delincuencia organizada

Las lamentables condiciones económicas, políticas y sociales que imperan en gran parte del mundo niegan a muchos de sus habitantes cualquier esperanza de un futuro mejor. En esta situación, nuestro país ejerce sobre numerosas personas una atracción irresistible, por razones en las que confluyen su posición geográfica y su pasado, su integración en una de las zonas más avanzadas del mundo, y sus lazos con África y con Hispanoamérica.

Contra el criterio que mantiene que los incrementos de delincuencia están relacionados con el aumento de inmigrantes, hay que resaltar que la inmigración no produce por sí factores criminógenos diferentes a los que afectan al conjunto de la población; lo que sí sucede es que las organizaciones criminales se aprovechan de las difíciles condiciones de vida de los inmigrantes para la realización de una de las actividades criminales más indeseables de la delincuencia organizada transnacional: la utilización de seres humanos como objeto de un indigno mercado –inmigración ilegal, tráfico de mano de obra, prostitución, etc.– que lesiona gravemente los valores más esenciales de la persona con la vergonzante finalidad de obtener un beneficio económico.

Tenemos como Fiscales la obligación de perseguir de forma implacable estos comportamientos, de procurar el castigo de sus autores, y de proteger a sus víctimas, especialmente vulnerables dada la situación de total desarraigo en la que se encuentran en España.

La imposibilidad de integrar en la Unión Europea a todos los que lo desean explica la existencia de una política comunitaria restrictiva frente a la inmigración. El cumpli-

miento de este marco legal debe ser compatibilizado con el total respeto de los derechos que nuestras leyes otorgan a cuantas personas se encuentren en España, con especial incidencia de la legislación de menores, ya que buena parte de los implicados lo son. Me preocupan especialmente los menores que se convierten en fácil presa de este ilícito tráfico, y en particular aquellos que están solos en nuestro país, sin la compañía de quienes ejercen sobre ellos los deberes de tutela y guarda. A asegurar la debida protección de estos menores he dedicado la Instrucción 6/2004 sobre tratamiento jurídico de menores extranjeros inmigrantes no acompañados, en la que se han replanteado las directrices sobre asistencia y repatriación de los mismos a sus naciones de origen.

La eficacia de la actuación de los Fiscales contra la inmigración clandestina exige la coordinación con todas las instituciones con competencias en esta materia y, muy significadamente, con las encargadas de la vigilancia de fronteras y con las que prestan asistencia social a los inmigrantes o tienen atribuidas las funciones de protección de menores.

En cualquier caso es fundamental una intervención activa del Ministerio Fiscal en la persecución de los comportamientos de quienes, aprovechándose de esta situación, pretenden obtener del tráfico ilícito de personas una fuente de beneficios económicos, intervención que se traduce en el seguimiento puntual de las actuaciones judiciales y en el apoyo y protección a través de los mecanismos legales oportunos (Ley Orgánica 19/1994 de 23 de diciembre de Protección de testigos) de quienes removiendo importantes obstáculos se avienen a colaborar en las investigaciones policiales o judiciales contra estos grupos organizados.

Siendo las expresadas las más significativas manifestaciones de la delincuencia organizada, la misma también se desarrolla en otros ámbitos que generan desasosiego y sentimiento de inseguridad en la población, sobre todo cuando los hechos delictivos van acompañado de violencia, en muchas ocasiones empleada entre los propios componentes de los grupos cuando unos quieren imponerse a los competidores. En las memorias y estadísticas judiciales, fiscales y policiales, se aprecian determinadas actividades delictivas realizadas frecuentemente por grupos organizados, como son: robos de vehículos de lujo para la exportación, extorsión y robos a traficantes de drogas, secuestros, engorde ilegal de ganado (salud pública alimentaria), robos y hurtos a extranjeros en las autopistas, pornografía infantil, sectas destructivas, delitos contra la propiedad intelectual e industrial, tráfico de armas, falsificación de moneda y medios de pago.

Constatado en el ámbito jurisdiccional que la lucha contra la delincuencia organizada en sus diversas manifestaciones precisa de un órgano específico con capacidad legal para coordinar los recursos policiales bajo una dirección técnico-jurídica especializada y dotado de la suficiente autoridad para recabar la cooperación de instancias judiciales o fiscales de otros países, se plantea como improrrogable dedicar a este grave fenómeno criminal los recursos y la experiencia de la Fiscalía Anticorrupción, partiendo de las posibilidades legales vigentes y sin perjuicio de ulteriores reformas estatutarias que, necesariamente, deberán encaminarse a no conceder ventaja alguna a esta grave forma de criminalidad. Por ello, se han ampliado las competencias de la Fiscalía Anticorrupción a la criminalidad organizada, y procedido ya al nombramiento de Fiscales Delegados de la misma, que asumen también dichas funciones en las zonas costeras más directamente afectadas por esta invasión silenciosa.

3. ADAPTACIÓN DEL MINISTERIO FISCAL A LOS NUEVOS RETOS DEL SIGLO XXI

El Ministerio Fiscal, para dar respuesta a las expresadas amenazas a la sociedad, debe asumir modificaciones que lo configuren como una institución moderna, ágil y comprometida con el cumplimiento de los cometidos que le asigna el ordenamiento jurídico, y cercana a los ciudadanos. Esos cambios deben afectar a la organización interna de las Fiscalías, a su organización territorial y a la innovación tecnológica.

Organización interna de las Fiscalías

El despliegue territorial del Ministerio Fiscal español se adapta todavía, con la excepción que suponen los Órganos Centrales, a la decimonónica división del territorio nacional en provincias.

Las carencias de esta estructura, compuesta por Fiscalías provinciales no coordinadas entre sí, organizadas autárquicamente por su Fiscal-Jefe y carentes de instancias intermedias, son conocidas.

El modelo de Fiscal generalista, propiciado por este diseño, no responde adecuadamente a las características particulares que presentan las diferentes clases de delincuencia actualmente existentes. La implantación geográfica horizontal se adapta mal a la comisión de hechos que, de manera cada vez más frecuente, sobrepasan los límites provinciales. La autarquía organizativa de las Fiscalías ha desviado buena parte del trabajo de sus jefes a labores no jurídicas y ha dado lugar a oficinas ordenadas de manera consuetudinaria, sin un programa establecido con criterios de mayor alcance que la atención a las necesidades inmediatas. El aumento del tamaño de las Fiscalías y el incremento de su volumen de trabajo ha llevado a la existencia de instancias intermedias de mando, que se han añadido de hecho al Fiscal-Jefe y al Teniente-Fiscal.

Entrado ya el siglo XXI este modelo ha quedado sobrepasado y tiene que ser sustituido por otro que se adapte a las necesidades presentes. La nueva organización debe basarse en los principios de especialización y coordinación vertical.

El principio de especialización viene impuesto por la complejidad que presentan muchos de los asuntos que actualmente debe afrontar el Ministerio Público. Esa dificultad obliga a los Fiscales a adquirir conocimientos específicos, a conseguir una experiencia estimable y a recibir formación ulterior.

Este contexto fuerza a organizar las Fiscalías bajo el principio de especialización funcional y a crear en ellas secciones dedicadas a materias concretas, algunas de las cuales son exigidas por la ley. El completo desarrollo del principio de especialización ha de llevar a crear redes de Fiscales especialistas en las materias de mayor sensibilidad, que serán coordinadas en vertical por el Fiscal de Sala, designado para el ejercicio de dicha función y para dirigir tales redes de Fiscales especialistas.

Un primer paso en esta dirección lo constituye la reciente LO 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, en la que el legislador aborda la violencia contra la mujer desde la perspectiva de los derechos

fundamentales de la persona y se decide por un reproche penal agravado de la violencia de género en el marco de la relación de pareja, estableciendo unos mecanismos reforzados de protección de la víctima y apostando por la especialización de los órganos judiciales y también del Ministerio Fiscal, respecto del que, modificando el EOMF, crea la figura de un Fiscal de Sala Delegado del Fiscal General del Estado contra la Violencia sobre la Mujer, al que atribuye nuevas funciones de *supervisión y coordinación vertical* respecto de la actuación de las Secciones especializadas en dicha materia, se constituyen en las Fiscalías.

Siguiendo esa línea se ha dictado recientemente la Instrucción 11/005 sobre la *instrumentalización efectiva del principio de unidad de actuación establecido en el artículo 124 de la Constitución Española*, cuyo objeto es completar la organización interna de la Fiscalía General del Estado con una estructura de Fiscales Delegados del Fiscal General del Estado, abarcando los diversos ámbitos de actuación del Ministerio Fiscal, particularmente aquellos en que están en juego intereses especialmente comprometidos, y con capacidad para evolucionar en función de necesidades concretas que se vayan produciendo. De este modo los Fiscales de Sala *encabezaran la dirección y la coordinación de las redes de Fiscales especialistas*, que en jurisdicciones especializadas y en materias sensibles como las de medio ambiente o siniestralidad laboral deberán necesariamente constituirse.

Precisamente, otro de los temas que supone para el Fiscal General del Estado especial motivo de preocupación, fruto de una inquietud personal y profesional, es cumplir adecuadamente con nuestra obligación de contribuir a la preservación de un entorno habitable para las generaciones futuras. La protección penal del medio ambiente ha sido, es y será, por mandato constitucional y por exigencias de la Decisión Marco de 27 de Enero de 2003 una de nuestras más importantes y prioritarias responsabilidades.

La consecución de este propósito exige del Ministerio Fiscal un compromiso enérgico en la persecución de las conductas que atacan el medio ambiente, las que deterioran o perjudican nuestro incalculable patrimonio histórico, así como las que atentan gravemente contra la ordenación del territorio o la normativa urbanística. Por ello he impulsado la especialización sobre esta materia en las distintas Fiscalías; reestructuración funcional que se verá culminada en un futuro inmediato con el reconocimiento normativo del Fiscal de Sala Delegado del Fiscal General del Estado para delitos medioambientales, una vez que vea la luz el proyecto de Ley de modificación de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre de Montes; el cual tendrá capacidad de coordinación y supervisión de las secciones especializadas de cada Fiscalía, constituyendo la punta de lanza en nuestra actuación contra esta clase de delitos.

Similar apuesta estamos realizando en cuanto a los delitos contra la seguridad en el trabajo. No concibo un Ministerio Fiscal que no esté comprometido con la persecución decidida de aquellos que anteponen su lucro personal a unas mínimas garantías de seguridad para sus operarios exponiendo a graves riesgos su vida e integridad física. También en relación con esta materia la vía adecuada es la de la especialización y el establecimiento de cauces permanentes de comunicación con los responsables de las investigaciones iniciales, a cuya consecución se orientan los contactos que estamos manteniendo con la Secretaría de Estado de Seguridad y la Dirección General de la Inspección de Trabajo.

No quiero finalizar esta breve reseña sin reflexionar someramente sobre otros hechos ilícitos que están provocando también una honda preocupación social, singularmente aquellos que afectan gravemente a la seguridad viaria. Quiero que el Ministerio Fiscal contribuya conjuntamente con los poderes públicos, las instituciones y la ciudadanía en general a la solución de este problema de primera magnitud, a través de la persecución eficaz de los comportamientos que atentan contra la seguridad del tráfico y de la salvaguarda de los derechos de las víctimas que de ellos se derivan. Por ello, haciendo efectivo el compromiso que asumí ante la Comisión de Justicia del Congreso de los Diputados, he solicitado a todos los Fiscales Jefes que en sus respectivas Memorias traten específicamente esta materia, recabando de este modo la información que servirá de punto de partida para la determinación de futuras directrices que hagan efectivo el principio de unidad de actuación.

Organización territorial

En segundo lugar, el Ministerio Fiscal tiene que asumir la estructura autonómica del Estado. No se trata de una obligación formal. Es en realidad una necesidad material que le viene impuesta por el cumplimiento de su misión de defender el interés público tutelado por la ley.

A partir de la distribución de competencias que realiza la Constitución, en la definición de tal interés participan el Gobierno central y los de las Comunidades Autónomas, y, para su defensa efectiva, la adaptación de la organización del Ministerio Público a la definición territorial del Estado resulta imprescindible.

Según el artículo 152 de la Constitución, un Tribunal Superior de Justicia culminará la organización judicial en el ámbito territorial de cada Comunidad Autónoma. De manera concordante el Fiscal-Jefe de dicho Tribunal ha de ocupar idéntica posición en la organización del Ministerio Fiscal en el mismo espacio, con la finalidad de coordinar y dirigir la actuación de las Fiscalías provinciales y de ejercer las funciones que competen a la Fiscalía del Tribunal Superior de Justicia, tanto en el espacio interno del Ministerio Fiscal como en el de las relaciones institucionales en el seno de la Comunidad respectiva.

En este campo la Fiscalía General del Estado promueve activamente el establecimiento de marcos formales de relación entre los Fiscales-Jefe de las Fiscalías de los Tribunales Superiores de Justicia y las respectivas Asambleas Parlamentarias, y también el establecimiento de relaciones directas de cooperación con las Administraciones autonómicas.

Innovación tecnológica

El uso de novedades tecnológicas en la comisión de delitos ha supuesto un impacto que no se escapa a ningún profesional del Derecho.

El Ministerio Fiscal no puede combatir esta nueva clase de delincuencia desde lejos. El cumplimiento de sus funciones le obliga a asumir los mismos conocimientos y, por tanto, a integrar las nuevas tecnologías entre sus herramientas ordinarias de trabajo. De esta manera se anuncian nuevas técnicas de investigación que, posiblemente, tendrán también incidencia en la delincuencia de corte más tradicional, y darán lugar a

una nueva actividad procesal, que adoptará los nuevos sistemas en la tramitación de los procedimientos.

La informática tiene que ser uno de los conocimientos que cualquier Fiscal ha de dominar y, por tanto, ha de ser parte integrante de su formación, tanto inicial como de reentrenamiento. Las formas de trabajo que en otro tiempo fueron eficaces ya no lo son y deben pasar a ser parte de un pasado superado.

Obviamente la asunción por el Ministerio Fiscal de las nuevas tecnologías implicará, en un tiempo no demasiado largo, no sólo la modificación de los hábitos de trabajo de sus integrantes, sino también, cambios estructurales y organizativos de la Fiscalía. Aunque ello suponga ciertas tensiones, se trata de una necesidad que hay que afrontar inexorablemente.

En este campo, el Ministerio Fiscal cuenta desde hace pocos meses con una página web, que pretende acercar la institución a los ciudadanos y poner al alcance de cualquier persona un conjunto de documentos y de datos relacionados con la actividad y el entorno profesional del Ministerio Fiscal.

Con vistas a un futuro inmediato, el paso fundamental lo constituirá la culminación de los trabajos que se están desarrollando para la implantación de un sistema de información y una red de comunicaciones plenamente integrados del Ministerio Fiscal, que permitirá la intercomunicación de datos entre las Fiscalías, su disponibilidad por todas ellas, e incluso su intercambio con los procedentes de los órganos judiciales.

CONCLUSIÓN

Acabo ya. Y para hacerlo nada resulta más adecuado que encarar el que posiblemente sea el mayor reto que el Ministerio Fiscal español asume en el presente.

Me refiero al proceso de integración europea en el que nos encontramos inmersos. El marco institucional y normativo europeo han dado lugar a una nueva situación que, en muchos aspectos, obliga al Ministerio Fiscal a superar los esquemas jurídicos tradicionales en los que ha venido desarrollando su actuación, y a aceptar nuevas coordenadas para toda su actividad.

Es notoria la coyuntura en la que actualmente se encuentra el proyecto de Constitución Europea, nacida del rechazo a su ratificación por parte de Francia y los Países Bajos. Esta situación obliga a abrir un compás de reflexión y espera en el proceso de construcción europea, pero, en mi consideración personal, tal cambio de perspectiva no puede afectar a la estimación que merecen los valores que inspiran dicho Tratado.

Por ello sigue siendo necesario afirmar que dicho proyecto, a cuyo favor, como todos sabemos, se pronunció la sociedad española, contiene un valor neto que por sí mismo es altamente estimable. Se trata de la inclusión de todos los ciudadanos de la Unión en un mismo espacio jurídico, haciéndoles partícipes y destinatarios de una declaración única y común de derechos fundamentales. Un espacio de seguridad cuya tutela es atribuida en el Tratado constitucional a una nueva figura, la Fiscalía Europea.

El reto merece la pena y anuncia al Ministerio Fiscal un importante futuro repleto de trascendentes responsabilidades.

No quisiera terminar esta intervención sin efectuar una reflexión sobre el sentido de nuestro trabajo. Debemos siempre recordar el carácter instrumental del Derecho. En definitiva, el ordenamiento jurídico no es más que un sistema pacífico de solución de conflictos sociales que pretende sustituir el recurso a la violencia por el establecimiento de reglas y el arbitraje imparcial.

“*Que las armas cedan ante la toga*” fue la frase con la que Marco Tulio Cicerón, jurista y político romano, expresó la necesaria prioridad del derecho sobre la guerra.

En realidad toda la historia del progreso humano puede contemplarse como una larga marcha para tratar de sustituir la fuerza por la justicia, como instrumento para la resolución de conflictos.

Muchas gracias.

(*) Conferencia de clausura, pronunciada el 13 de enero 2006, en el marco de las Jornadas sobre *Seguridad ciudadana y miedo al crimen: aspectos socio-ambientales, jurídicos y criminológicos*, organizadas por el Instituto Vasco de Criminología, y celebradas en San Sebastián los días 12 y 13 de enero 2006.

