

José MARTÍN PASTOR

Catedrático de Derecho Procesal de la Universitat de València

El Ministerio Público y el proceso penal en Europa

 **Atelier**
LIBROS JURÍDICOS

 FUNDACIÓN PRIVADA
**MANUEL
SERRA
DOMÍNGUEZ**

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reproducere, plagiar, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2019 José MARTÍN PASTOR

© 2019 Atelier
Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona
e-mail: editorial@atelierlibros.es
www.atelierlibros.es
Tel. 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-17466-78-7

Depósito legal: B-25329-2019

Diseño de la colección y de la cubierta: Eva Ramos

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona
www.addenda.es

A Josune, mi hijita del alma

Índice

INTRODUCCIÓN	13
1. EL MINISTERIO PÚBLICO EN ESPAÑA	17
I. Introducción	17
II. Relaciones del Ministerio Fiscal con los Poderes del Estado	20
1. El Ministerio Fiscal y el Poder Judicial	20
2. El Ministerio Fiscal y el Poder Ejecutivo	23
3. Valoración crítica de la reforma del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal de 2007	31
3.1. Un Fiscal General del Estado «obediente», con un Gobierno que se escuda en su mayor autonomía	32
3.2. Un Fiscal General del Estado «rebelde», que priva al Gobierno de un preciado instrumento de política criminal	33
III. La organización interna del Ministerio Fiscal	35
1. Los órganos del Ministerio Fiscal	35
2. La carrera fiscal, las categorías que la integran y la provisión de vacantes	35
3. La adquisición y la pérdida de la condición de Fiscal	36
4. Las relaciones internas entre los componentes del Ministerio Fiscal	36
IV. El principio de obligatoriedad en el ejercicio de la acción penal, y el ejercicio no monopolístico de la misma por parte del Ministerio Fiscal	40
V. Valoración crítica sobre la posición institucional del Ministerio Público en España	41
VI. Bibliografía	42
VII. Links	43
2. EL MINISTERIO PÚBLICO EN ITALIA	45
I. Introducción	45
1. La regulación del Ministerio Público	45
2. La evolución de la institución	45
II. Las relaciones del Ministerio Público con los Poderes del Estado	49

1. El Ministerio Público y el Poder Judicial	49
1.1. La ubicación constitucional del Ministerio Público en la Magistratura . .	49
1.2. El <i>Consiglio Superiore della Magistratura</i>	50
2. El Ministerio Público y el Poder Ejecutivo	51
III. La organización interna del Ministerio Público.	53
1. Los órganos del Ministerio Público.	53
2. La adquisición de la condición de miembro del Ministerio Público. La carrera del Ministerio Público	53
3. La garantía de la inamovilidad	54
4. Las relaciones internas entre los órganos y los integrantes del Ministerio Público	55
IV. La dirección de la investigación preliminar en el proceso penal por el Ministerio Público	61
V. El principio de obligatoriedad en el ejercicio de la acción penal, y el ejercicio monopolístico de la misma por parte del Ministerio Público	63
VI. Valoración crítica sobre la posición institucional del Ministerio Público en Italia	64
VII. La proyectada reforma del Ministerio Público	65
VIII. Bibliografía	68
IX. Links	69
 3. EL MINISTERIO PÚBLICO EN FRANCIA	 71
I. Introducción	71
II. Las relaciones del Ministerio Público con los poderes del Estado.	73
1. El Ministerio Público y el Poder Judicial	73
1.1. La ubicación constitucional del Ministerio Público en la Magistratura . .	73
1.2. El <i>Conseil Supérieur de la Magistrature</i>	74
2. El Ministerio Público y el Poder Ejecutivo	75
3. El Ministerio Público y el Poder Legislativo	78
III. La organización interna del Ministerio Público.	79
1. La organización y el personal del Ministerio Público	79
2. La adquisición de la condición de miembro del Ministerio Público. La carrera del Ministerio Público	80
3. Las limitaciones a la garantía de la inamovilidad	82
4. Las relaciones internas entre los órganos y los integrantes del Ministerio Público.	84
5. La divisibilidad y la intercambiabilidad del Ministerio Público	88
6. La responsabilidad del Ministerio Público.	89
IV. El principio de oportunidad en el ejercicio de la acción penal, y el ejercicio de la misma por parte del Ministerio Público.	89
V. La investigación preliminar en el proceso penal y el Ministerio Público	91
VI. Valoración crítica sobre la posición institucional del Ministerio Público en Francia	92
VII. Bibliografía	95
VIII. Links	97

4. EL MINISTERIO PÚBLICO EN ALEMANIA	99
I. Introducción	99
II. Las relaciones del Ministerio Público con los poderes del Estado	101
1. El Ministerio Público y el Poder Ejecutivo	101
2. El Ministerio Público y el Poder Judicial	103
3. El Ministerio Público y el Poder Legislativo	104
III. La organización interna del Ministerio Público	104
1. La organización y el personal del Ministerio Público	104
2. La adquisición de la condición de miembro del Ministerio Público. La carrera del Ministerio Público	107
3. Las relaciones internas entre los órganos y los integrantes del Ministerio Público	108
IV. La investigación preliminar en el proceso penal y el Ministerio Público	110
V. Los principios de legalidad y oportunidad en el ejercicio de la acción penal, y el ejercicio de la misma por parte del Ministerio Público	112
VI. Valoración crítica sobre la posición institucional del Ministerio Público en Alemania	115
VII. Bibliografía	117
VIII. Links	119
 5. EL MINISTERIO PÚBLICO EN HOLANDA	 121
I. Introducción	121
II. Las relaciones del Ministerio Público con los poderes del Estado	122
1. El Ministerio Público y el Poder Judicial	122
2. El Ministerio Público y el Poder Ejecutivo	123
III. La organización interna del Ministerio Público	126
1. La organización y la estructura del Ministerio Público	126
2. Las relaciones internas entre los órganos y los integrantes del Ministerio Público	129
3. La adquisición de la condición de miembro del Ministerio Público	130
IV. La investigación preliminar en el proceso penal y el Ministerio Público	130
V. El principio de oportunidad en el ejercicio de la acción penal, y el ejercicio monopolístico de la misma por parte del Ministerio Público	131
VI. Valoración crítica sobre la posición institucional del Ministerio Público en Holanda	136
VII. Bibliografía	137
VIII. Links	138
 6. EL MINISTERIO PÚBLICO EN EL REINO UNIDO	 139
I. Introducción	139
II. El caso de Inglaterra y Gales	139
1. Introducción	139
2. La descentralización en el ejercicio de la acción penal	140
3. Los órganos centrales con competencia en el ejercicio de la acción penal	141
4. El <i>Attorney-General</i>	141

5. El <i>Director of Public Prosecutions</i>	143
6. El <i>Crown Prosecution Service</i>	144
7. La discrecionalidad en el ejercicio de la acción penal	147
III. El caso de Escocia	148
IV. Valoración crítica sobre la posición institucional del Ministerio Público en el Reino Unido	150
V. Bibliografía	151
VI. Links	152
 7. EL MINISTERIO PÚBLICO EN SUECIA	 153
I. Introducción	153
II. Las relaciones del Ministerio Público con los poderes del Estado.	153
1. El Ministerio Público y el Poder Judicial	153
2. El Ministerio Público y el Poder Ejecutivo	154
III. La organización interna del Ministerio Público.	155
1. La organización del Ministerio Público	155
2. Las relaciones internas entre los órganos y los integrantes del Ministerio Público	157
IV. La participación del Ministerio Público en el proceso penal	160
V. Valoración crítica sobre la posición institucional del Ministerio Público en Suecia	162
VI. Links	162
 8. EL MINISTERIO PÚBLICO EN PORTUGAL	 163
I. Introducción	163
II. Las relaciones del Ministerio Público con los poderes del Estado.	164
1. El Ministerio Público y el Poder Ejecutivo	164
2. El Ministerio Público y el Poder Judicial	166
III. La organización interna del Ministerio Público.	166
1. Los órganos del Ministerio Público.	166
2. Las relaciones internas entre los órganos y los integrantes del Ministerio Público	169
IV. La fase de investigación del proceso penal (<i>inquérito e instrução</i>) y el Ministerio Público	170
1. El <i>inquérito</i>	171
2. La <i>instrução</i>	178
V. El principio de legalidad en el ejercicio de la acción penal, y el ejercicio de la misma por parte del Ministerio Público.	181
VI. Valoración crítica sobre la posición institucional del Ministerio Público en Portugal	185
VII. Bibliografía	185
VIII. Links	187
 CONCLUSIONES	 189

Introducción

Gracias a la ayuda de la Fundação Francisco Manuel Dos Santos, de Portugal, y de la Fundación Privada Manuel Serra Domínguez, en España, en este trabajo se realiza un estudio, por una parte, sobre la organización del Ministerio Público; las relaciones del Ministerio Público y del Procurador General —nuestro Fiscal General del Estado— con el Poder Ejecutivo y con el Poder Judicial; y la carrera del Ministerio Público, y, por otra parte, sobre el rol del Ministerio Público en el proceso penal, en algunos países de Europa. En concreto, el objeto del estudio se centra en los siguientes países: España, Italia, Francia, Alemania, Holanda, Reino Unido, Suecia y Portugal.

Tanto en los ordenamientos de *common law* como en los regímenes de *civil law* existe una organización estatal que recibe la denominación de Ministerio Público, a la que se encomienda la misión de promover la acción de la justicia en defensa de la legalidad, de los derechos de los ciudadanos y del interés público tutelado por la ley, así como velar por la independencia de los tribunales y procurar ante éstos la satisfacción del interés social.

Avanzo ya aquí que en las próximas páginas se trata de ofrecer una visión de cómo se regula la institución del Ministerio Público en determinados estados europeos de nuestro entorno jurídico, dentro del sistema jurídico continental o de *civil law*. Aunque en los diferentes sistemas jurídicos de *common law* —especialmente en el ámbito angloamericano— también se regula el Ministerio Público, no se va a hacer una amplia referencia a los mismos, pues, por una parte, excede del ámbito del estudio encomendado, y, por otra parte, responden a modelos distintos al nues-

tro, presentan distintas concepciones sobre el valor de la ley y de la jurisprudencia, y están inspirados en sistemas de valores constitucionales distintos. Con todo, al tratarse de una obra sobre el Ministerio Público en Europa, también se analizará esta institución en el Reino Unido.

A la hora de abordar el Ministerio Público en cada uno de los estados mencionados, procederé a realizar, en primer lugar, un análisis orgánico de la institución, y, posteriormente, un estudio funcional de las principales actividades que se le encomiendan en el ámbito del proceso penal, ya que es en este ámbito donde su actuación resulta más problemática.

Una correcta valoración del Ministerio Público no puede realizarse sin un previo análisis de la configuración orgánica del mismo.

Para estudiar el estatuto orgánico del Ministerio Público conviene analizar, por una parte, su integración, encuadramiento o vinculación con los poderes del Estado, en especial con el Poder Ejecutivo o con el Poder Judicial.

Desde esta perspectiva, el Ministerio Público es una institución compleja. Esta cualidad se evidencia a la hora de determinar cuál es la configuración del Ministerio Público, como órgano estatal, dentro del sistema de poderes y de equilibrio de los mismos que caracteriza a un Estado de Derecho, y, en concreto, en atención al tema que nos ocupa, dentro de qué poder del Estado —el Ejecutivo o el Judicial— hay que encuadrar dicha institución.

Como se podrá comprobar, la posición del Ministerio Público dentro de los diferentes ordenamientos jurídicos es uno de los puntos clave en los que se manifiesta con intensidad la tensión entre el Derecho y la Política.

En esta trabajo se analizará básicamente la relación del Ministerio Público con los Poderes Judicial y Ejecutivo, pues, como se podrá comprobar, aquél no se halla integrado ni depende del Poder Legislativo.

Por otra parte, también se debe atender a su organización interna y a las relaciones internas entre sus componentes, fundamentadas normalmente en los principios de unidad, dependencia y jerarquía.

Desde la perspectiva funcional, las principales funciones y actividades que se encomiendan al Ministerio Público se centran en el ámbito del proceso penal.

En este apartado, se considerará el rol del Ministerio Público en la fase de investigación del proceso penal y en el ejercicio de la acción penal. A su vez, se especificará si el Ministerio Público ostenta o no el monopolio en el ejercicio de la acusación, y si esté ejercicio está configurado en torno al principio legalidad —u obligatoriedad— o al principio de oportunidad.

En definitiva, trataré de ofrecer una reflexión crítica y lo más objetiva posible sobre la configuración del Ministerio Público y su actuación en el proceso penal en los diferentes estados mencionados.

Por último, quiero agradecer a la Fundación Privada Manuel Serra Domínguez, su ayuda para la publicación de este estudio.