

EL FISCAL GENERAL DEL ESTADO Y EL CASO ERCROS*

LUIS MARÍA DÍEZ-PICAZO

Catedrático de Derecho Constitucional

I

En los primeros días de septiembre, a la vuelta de las vacaciones, el Fiscal General del Estado, Jesús Cardenal, ha separado a Bartolomé Vargas, fiscal en la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, del llamado «caso Ercros». Se trata de un asunto de defraudación empresarial que afecta al Ministro de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, si bien los hechos se remontan a una época anterior a su entrada en el Gobierno. El Fiscal General del Estado ha dispuesto, además, el traslado de Bartolomé Vargas a un destino distinto de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo y, para evitar que continúe la investigación sobre Josep Piqué, ha prohibido a la Fiscalía Anticorrupción la realización de cualquier actuación en este terreno sin su previa autorización. Ya en los meses anteriores el Fiscal General del Estado había estado frenando las iniciativas de Bartolomé Vargas. En particular, la pretensión de éste de que se llamara a declarar como imputado a Josep Piqué –lo que había de hacer la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo, ante la que se encuentra aforado en su condición de ministro (art. 102 de la Constitución)– fue apoyada por estrecho margen en la junta de fiscales ante la mencionada Sala de lo Penal. La «junta» es la reunión de todos los fiscales que actúan ante un mismo órgano judicial, debe reu-

* Este texto fue elaborado a petición del profesor Fernando García de Cortázar, director de la revista *El noticiero de las ideas*, en cuyo n.º 8 (octubre-diciembre de 2001) fue originariamente publicado. Ahora se reproduce en esta sede gracias a su amable autorización.

nirse periódicamente y tiene como finalidad unificar criterios, especialmente en asuntos de especial trascendencia o complejidad. El Fiscal General del Estado reaccionó convocando la Junta de Fiscales de Sala, que es la máxima junta existente dentro de la institución y está compuesta por la cúspide de la carrera fiscal. Su finalidad es asesorar al Fiscal General del Estado en cuestiones de interpretación jurídica y actuación legal. La Junta de Fiscales de Sala aprobó un informe de signo opuesto al de los fiscales ante la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo; es decir, según el más alto órgano consultivo del Ministerio Fiscal, no habría indicios suficientes para proceder criminalmente contra Josep Piqué. Habría sido la resistencia de Bartolomé Vargas a acatar este parecer la causa desencadenante de las draconianas e imperativas medidas adoptadas por el Fiscal General del Estado.

Hasta aquí, sumariamente, los hechos. Algunos destacados medios de comunicación han visto en todo ello un lamentable episodio de absoluta falta de neutralidad por parte del Fiscal General del Estado, que habría utilizado sus facultades de manera abiertamente partidista y con el solo propósito de garantizar la impunidad del Ministro de Asuntos Exteriores. Además, no sería el único supuesto de actuación incorrecta del Fiscal General del Estado, ya que recientemente también ha intervenido para poner trabas a ciertas actuaciones de la fiscalía en Baleares relativas a un fraude electoral que podría afectar a Jaume Matas, ex Presidente de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y actual Ministro de Medio Ambiente. En resumen, siempre según sus críticos, Jesús Cardenal estaría poniendo su cargo de Fiscal General del Estado primariamente al servicio de los intereses personales y de partido de los miembros del Gobierno. Es cierto, sin embargo, que los medios de comunicación afines al Gobierno no perciben ilegalidad ni incorrección alguna en las decisiones de Jesús Cardenal. Tienden a ver todo ello como el exceso de celo de ciertos fiscales ansiosos de notoriedad, que serían espoleados por una oposición hasta entonces carente de graves escándalos que reprochar al Gobierno. No pocos ciudadanos se hallan desconcertados porque, más allá de sus simpatías políticas, no tienen suficientes elementos de juicio para valorar si el Fiscal General del Estado ha obrado correctamente: el Ministerio Fiscal es una institución mal conocida. ¿Qué cabe decir, entonces, de todo lo anterior?

II

Conviene comenzar señalando que, desde un punto de vista estrictamente jurídico, la actuación del Fiscal General del Estado es difícil de atacar. Se puede afirmar, en sustancia, que ha obrado dentro de la legalidad. El Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal de 30 de diciembre de 1981 —esto es, la ley que regula la organización y el funcionamiento de la institución— autoriza al Fiscal General del Estado, oída en su caso la Junta de Fiscales de Sala, a impartir a los fiscales cuantas instrucciones y órdenes estime pertinentes; y puede,

asimismo, retirar a un fiscal de un asunto por considerarlo inidóneo, encomendándolo a otro (véanse, en especial, los arts. 22 y siguientes del Estatuto Orgánico). La función del Fiscal General del Estado, en pocas palabras, consiste en dirigir el Ministerio Fiscal como institución y, para ello, la ley le provee de los instrumentos de mando necesarios. Llegados a este punto, sin embargo, conviene hacer dos aclaraciones.

La primera es que esta función del Fiscal General del Estado, junto con las facultades que lleva aparejadas, no es una pura creación del legislador. Antes al contrario, los rasgos esenciales del Estatuto Orgánico de 1981 venían en gran medida predeterminados por la Constitución. El art. 124 del texto constitucional, al hacer referencia al Ministerio Fiscal, dispone, entre otras cosas, que esta institución se regirá por los «principios de unidad de actuación y dependencia jerárquica y con sujeción, en todo caso, a los de legalidad e imparcialidad». Unidad y jerarquía son, así, las calves constitucionales para el funcionamiento del Ministerio Fiscal; calves constitucionales que, además, reflejan la tradicional configuración de la institución desde sus orígenes en el siglo XIX. Unidad significa no sólo que el Ministerio Fiscal es único para todo el territorio nacional –las Comunidades Autónomas no podrían, por tanto, crear sus propias fiscalías– sino, sobre todo, que es una institución que actúa de manera unitaria, con unidad de criterio. De aquí que sea jurídicamente indiferente cuál sea el concreto fiscal que lleva un asunto, porque quien actúa es la institución en su conjunto. Cada concreto fiscal a cargo de un caso actúa por delegación, tal como se hacía constar de manera expresa hasta hace poco. Ello explica que los fiscales sean perfectamente intercambiables entre sí. Y explica, asimismo, que no sean recusables (art. 28 del Estatuto Orgánico), pues se entiende que los eventuales intereses personales de uno de sus miembros no pueden condicionar la actuación de una institución que opera con unidad de criterio. La jerarquía, por su parte, tiene un significado ancilar respecto de la unidad: la organización piramidal y las facultades de dirección en manos de los jefes –y, en definitiva, del Fiscal General del Estado– son lo que permite que haya una efectiva actuación con unidad de criterio. Si se quisiera resumir todo este diseño institucional en pocas palabras, cabría decir que para los fiscales rige la no personalización de funciones. Repárese en el radical contraste con los jueces: quién debe considerarse el juez encargado de cada asunto no sólo es algo que ha de estar «predeterminado por la ley», sino que constituye un derecho fundamental de las personas (art. 24 de la Constitución). A diferencia del Ministerio Fiscal, el Poder Judicial es policéntrico, no actúa jamás como un bloque monolítico –quien ejerce la potestad jurisdiccional es cada juzgado o tribunal– y, en consecuencia, puede ser jurídicamente relevante qué juez o magistrado se halla a cargo de un caso.

La segunda aclaración es que, en el fondo, no es malo que ello sea así. Es verdad que a menudo se oyen voces, dentro y fuera de la carrera fiscal, que reclaman una relajación de los principios de unidad y jerarquía, cuando no una aproximación del estatuto de los fiscales al de los jueces siguiendo el

modelo italiano. Se argumenta que unos fiscales más independientes servirían mejor a la causa de la legalidad, pues estarían a reparo de eventuales influencias políticas. Ni que decir tiene que episodios como el caso Ercros tienden a reforzar la credibilidad de quienes así razonan. Ahora bien, para dotar a los fiscales de una posición de independencia similar a la de los jueces, no bastaría modificar el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, sino que sería preciso reformar el art. 124 de la Constitución: éste precepto constitucional, que sin duda deja un cierto margen de apreciación al legislador a la hora de hacer más o menos intensas las facultades de dirección en manos del Fiscal General del Estado, no permite prescindir de los principios de unidad y jerarquía. Además, una hipotética revisión constitucional en esta dirección sería bastante peligrosa. No hay que olvidar que la principal razón de ser del Ministerio Fiscal es ejercer la acusación pública en el proceso penal. Y, así, si cada fiscal pudiera acusar o dejar de hacerlo según sus propios criterios, estaría amenazada la igualdad de los ciudadanos ante la ley penal: lo que es perseguido como delito en un sitio no lo es —o lo es de distinta manera— en otro... o incluso en el mismo lugar, dependiendo de qué fiscal toque en suerte. En íntima relación con lo anterior habría otro riesgo: un fiscal independiente, que ejerciera la acusación con absoluta autonomía, estaría particularmente expuesto a tentaciones inquisitoriales y persecutorias. Estar inserto en una organización que actúa con unidad de criterio supone un no desdeñable control sobre quienes ostentan el formidable poder de sentar a sus conciudadanos en el banquillo. En este contexto, por lo demás, es preciso tener en cuenta que la sumisión de los fiscales a los principios de unidad y jerarquía es mucho menos rígida y brutal de lo que puede parecer a primera vista: no se trata sólo de que el art. 124 de la Constitución imponga como límite a los principios de unidad y jerarquía el respeto a las exigencias de la legalidad y la imparcialidad, sino que el Estatuto Orgánico introduce mecanismos tendentes a hacer efectivo ese límite. Así, por ejemplo, los fiscales pueden pedir su separación de un caso por hallarse en desacuerdo con las instrucciones recibidas, participan mediante la junta correspondiente en el asesoramiento de su propio fiscal-jefe, gozan de una notable libertad de palabra ante los tribunales, etc. La dependencia jerárquica de los fiscales dista, en suma, de ser de índole burocrática. A todo ello hay que añadir que en España —y ésta es una verdadera peculiaridad española— existe la acción popular en materia penal (art. 125 de la Constitución); es decir, el Ministerio Fiscal no ostenta un monopolio sobre la iniciación del proceso penal, sino que cualquier ciudadano puede, por sí solo y sin tener que mostrar interés personal alguno en el asunto, ejercer la acusación prácticamente por cualquier delito. Ello implica una notable reducción del riesgo de que, como consecuencia de la unidad y jerarquía que rigen la actuación de los fiscales, algún hecho ilícito quede impune: hay un contrapeso a la posible utilización partidista del Ministerio Fiscal.

Pues bien, así las cosas, parece que el Fiscal General del Estado no se ha extralimitado de lo que le permite la ley; y es claro, asimismo, que la preten-

sión de que los fiscales individualmente considerados gocen de independencia no sólo es incompatible con el vigente Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, sino que una hipotética reforma legislativa en ese sentido carecería de cabida dentro del art. 124 de la Constitución. Hasta este punto, por tanto, el tema es relativamente claro y, si todo acabara aquí, no habría otro remedio que dar plenamente la razón al Fiscal General del Estado y a cuantos lo apoyan, incluido el Gobierno. Ahora bien, ocurre que la cuestión que venimos analizando presenta otro aspecto, en el que las cosas resultan mucho menos evidentes. Hasta aquí, en efecto, se han estado examinando las relaciones entre los fiscales y sus jefes o, dicho de otro modo, las vicisitudes internas al Ministerio Fiscal como institución; pero no cabe pasar por alto la faceta externa: las relaciones de la institución en su conjunto con el poder político y, en particular, con el Gobierno.

III

En materia de relaciones entre el Ministerio Fiscal y el poder político, la pieza clave es el propio Fiscal General del Estado. Este órgano está previsto por el apartado final del ya mencionado art. 124 de la Constitución, que se limita a decir que «será nombrado por el Rey, a propuesta del Gobierno, oído el Consejo General del Poder Judicial». Ello significa que quien preside y dirige la estructura piramidal del Ministerio Fiscal es designado —y hay que entender que también cesado— con libertad por el Gobierno, sin otro requisito que el de solicitar un informe, sin valor vinculante, al Consejo General del Poder Judicial. Es poco discutible, así, que el Fiscal General del Estado ha sido constitucionalmente concebido como un instrumento para que el Gobierno oriente la actuación del Ministerio Fiscal y, en especial, para que pueda llevar a cabo su política criminal, es decir, su política de investigación y represión de la delincuencia. Sin embargo, el órgano Fiscal General del Estado tiene un significado mucho más ambiguo de lo que parece a primera vista: no es sólo el instrumento del Gobierno para orientar la actuación del Ministerio Fiscal sino que, al mismo tiempo y por el mero hecho de existir, es también un filtro entre el Gobierno y los fiscales. Este dato es extremadamente importante. Antes de la aprobación de la Constitución en 1978, el Ministerio Fiscal estaba ya inspirado en los principios de unidad y jerarquía; pero, como no había un Fiscal General del Estado, dependía directamente del Ministro de Justicia y, en definitiva, del Gobierno. Esta dependencia directa del poder ejecutivo era la característica tradicional del Ministerio Fiscal europeo y sigue estando vigente, incluso en la actualidad, en países como Francia o Alemania. La previsión constitucional de la figura del Fiscal General del Estado supone, así, levantar una atenuación de la dependencia del Ministerio Fiscal respecto del Gobierno: cierto, el Gobierno nombrará para el cargo de Fiscal General del Estado a alguien de su confianza, pero ya no puede ejercer por sí mismo las facultades

propias de la dirección jerárquica. Dicho gráficamente, el Ministro de Justicia ya no puede impartir órdenes a los fiscales, ni encomendar los asuntos a quien considere más conveniente. Jurídicamente la dirección del Ministerio Fiscal corresponde al Fiscal General del Estado; y, si al Gobierno no le gusta el modo en que éste desempeña su misión, lo único que puede hacer es cesarlo y nombrar a otra persona.

Se comprende, así, por qué el órgano Fiscal General del Estado tiene un significado constitucionalmente ambiguo o, por decirlo de modo más positivo, complejo: ha de ser simultáneamente instrumento del Gobierno para desarrollar su política ante los tribunales —y, en especial, su política criminal— y filtro que evite la manipulación gubernativa del Ministerio Fiscal. Se trata de compaginar las exigencias de la legalidad con las razones de la política... lo que, como es obvio, comporta un difícil equilibrio. Pero no hay que engañarse: ése es exactamente el mandato constitucional. Si la Constitución hubiera querido que el Ministerio Fiscal fuera sólo un instrumento del Gobierno, no habría introducido la figura del Fiscal General del Estado, que no existía en el pasado ni existe en otros países europeos. Y si la Constitución hubiera querido que el Fiscal General del Estado fuera sólo un filtro para evitar la manipulación gubernativa del Ministerio Fiscal, no habría encomendado la designación de aquél libremente al Gobierno. Hay que señalar que este carácter complejo deriva de que en los debates constituyentes —al igual que más tarde al elaborar el Estatuto Orgánico de 1981— se enfrentaron dos modelos opuestos de Ministerio Fiscal: el tradicional, inspirado en los principios de unidad y jerarquía y otro alternativo, de origen italiano, caracterizado por la autonomía de la institución respecto del Gobierno y la independencia de cada fiscal individualmente considerado. En este contexto, el art. 124 de la Constitución ha de ser visto como un cierto compromiso entre ambos modelos o, mejor aún, como la adhesión al modelo tradicional haciendo ciertas concesiones al modelo alternativo. Ahora bien, precisamente por tratarse de una solución ecléctica, no existe una imagen asentada y pacífica de cómo debe comportarse el Fiscal General del Estado y —lo que es peor— los dos grandes partidos intercambian sistemáticamente las posiciones según estén en la mayoría o en la oposición: la mayoría sostiene siempre una visión instrumental del Fiscal General del Estado, mientras que la oposición defiende siempre que éste debe ser independiente. Ambas posturas son erróneas y, por desgracia, ponen de manifiesto lo que alguien ha llamado un «uso coyuntural de las instituciones», consistente en atribuir a éstas un sentido u otro según los propios intereses partidistas de cada momento.

A la vista de cuanto precede, parece que el verdadero problema no estriba en optar por una de esas dos posturas extremas —ambas incompatibles, como se vio, con el mandato del art. 124 de la Constitución— sino en algo mucho más sutil y, por ello mismo, más difícil: determinar cuándo el Fiscal General del Estado —que, por definición, ha de ser alguien en sintonía política con el Gobierno— tiene un deber constitucional de apartarse de la línea

mantenida por esos mismo Gobierno y actuar, en cambio, sólo según su conciencia de lo que es requerido por la legalidad en esa situación. En otras palabras, normalmente los Gobiernos democráticos no pretenden manipular a los fiscales para obtener de ellos actuaciones irrazonables y, menos aún, abiertamente ilegales, sino que se limitan establecer sus grandes directrices en materia de política criminal, dejando al Fiscal General del Estado un notable margen de autonomía operativa para llevar a la práctica esas directrices; pero en algunas ocasiones puede existir la fundada sospecha de que el Gobierno —o alguno de sus miembros— tiene interés, personal o de partido, en un asunto concreto. Obsérvese que aquí la cuestión ya no se refiere a la ejecución de criterios políticos generales, sino a la actitud oficial a tomar en un caso determinado. ¿Cómo debe comportarse entonces el Fiscal General del Estado?

Pues bien, volviendo al caso Ercros, ha sido precisamente al responder a esta pregunta cuando ni el Fiscal General del Estado ni el Gobierno han sido convincentes. La respuesta de Jesús Cardenal ha consistido, en sustancia, en dos afirmaciones: primera, que como Fiscal General del Estado tiene el derecho y el deber de mantener comunicación sobre los asuntos de su competencia con el Ministro de Justicia y, en su caso, con el Presidente del Gobierno; segunda, que nunca ha recibido indicación alguna del Gobierno sobre cómo proceder en el caso que afecta al ministro Josep Piqué. Sucede, sin embargo, que la primera afirmación es una obviedad y la segunda carece de relevancia. En efecto, que el Fiscal General del Estado ha de mantener comunicación con el Gobierno no sólo se desprende necesariamente de la finalidad misma del órgano, sino que lo dispone de manera explícita el art. 8 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. Nadie puede seriamente dudar de que el Fiscal General del Estado ha obrado con plena corrección al mantener informado al Gobierno de las vicisitudes del «caso Ercros». ¿Acaso alguien creía que, cuando un fiscal pretende imputar a un ministro la comisión de un delito, el Gobierno debe enterarse por la prensa? La otra afirmación, en cambio, es irrelevante; y ello no porque sea admisible que el Gobierno haga indicaciones al Fiscal General del Estado sobre cómo tratar un asunto en el que tiene interés personal o de partido, sino sencillamente porque a veces no es necesario. Cuando el Gobierno nombra Fiscal General del Estado a una persona que, más allá de la deseable sintonía política, practica una deferencia sin fisuras hacia los designios gubernamentales, cabe pensar que aquél no necesitará hacer a éste indicación o sugerencia alguna. La trayectoria del actual Fiscal General del Estado en el desempeño de su cargo no disipa las sospechas de que esto podría muy bien ser lo que, en la práctica, ha ocurrido.

Alguien podría entonces preguntarse si la Constitución o el Estatuto Orgánico prohíben al Gobierno designar como Fiscal General del Estado a alguien que vaya a serle excesivamente afín y obsequioso. Y la respuesta debería ser, en sustancia, negativa: con la Constitución y el Estatuto Orgánico en la mano el Gobierno puede hacerlo. Y lo ha hecho en alguna ocasión en el pasado... si bien los resultados fueron funestos: el Gobierno González designó a Eligio

Hernández, quien, tras múltiples episodios polémicos, hubo de dimitir después de que la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo invalidara su nombramiento por no poseer los quince años de experiencia profesional mínima que la ley exige para acceder al cargo de Fiscal General del Estado. Es verdad, sin embargo, que en el pasado también ha habido quienes han cubierto el cargo de Fiscal General del Estado con criterio propio y sentido de la dignidad de la institución. Baste pensar en los nombres de Burón, Torres o Granados. La experiencia de los últimos veinte años enseña, pues, que de todo ha habido en materia de designaciones como Fiscal General del Estado y, sobre todo, que el grado de autonomía del cargo con respecto al Gobierno —especialmente en los casos políticamente delicados— depende esencialmente de la personalidad del designado: es el Gobierno quien decide, en cada ocasión, si prefiere tener un Fiscal General del Estado dócil o no.

La única razón que cabría invocar contra la posibilidad de que el Gobierno designe a alguien excesivamente deferente sería que el art. 124 de la Constitución exige que el Ministerio Fiscal actúe no sólo con sometimiento a la legalidad, sino también con imparcialidad. Ciertamente, la imparcialidad se predica del Ministerio Fiscal en su conjunto, y no específicamente del Fiscal General del Estado; pero mal podría la institución calificarse de imparcial si quien la dirige no observa ciertos cánones de imparcialidad. Pues bien, la imparcialidad no consiste sólo en la ecuanimidad y la ausencia de móviles espurios, sino también en evitar que nadie pueda razonablemente sospechar que hay un comportamiento inadecuado. Como ha afirmado recientemente el Tribunal Constitucional, si bien respecto de los jueces, la imparcialidad es un terreno donde la apariencia o imagen es jurídicamente relevante: no basta ser justo, sino que hay que parecerlo (véase la Sentencia 69/2001). Así, cuando un Fiscal General del Estado muestra escaso distanciamiento a la hora de adoptar decisiones inequívocamente favorables al Gobierno en un asunto en que éste tiene interés de partido —por no mencionar el interés personal del ministro afectado—, la mencionada imagen de imparcialidad se resiente. Con todo, la dificultad subsiste, porque en nuestro ordenamiento jurídico no hay remedio alguno frente a un Fiscal General del Estado cuyo comportamiento no es suficiente respetuoso de la imparcialidad exigible al cargo. Por ello, en esta hipótesis, el reproche sólo puede ser político.

IV

Es precisamente por este último motivo por lo que tampoco la respuesta del Gobierno Aznar, como se apuntó más arriba, resulta convincente. El Gobierno ha venido afirmando que no ha hecho sugerencia ni presión alguna sobre el Fiscal General del Estado; y, sobre todo, ha sostenido repetidamente que, habida cuenta de que se trata de un órgano dotado de indepen-

dencia con respecto al Gobierno, éste no está obligado a dar cuenta de la actuación de aquél. Sobre si el Gobierno ha dado o no indicaciones al Fiscal General del Estado ya se ha dicho cuanto corresponde. Cuestión distinta es que el Gobierno niegue tener cualquier forma de responsabilidad política por la actuación del Fiscal General del Estado, so pretexto de que su posición jurídica es de independencia. Ya se ha visto que esto no es cierto: el Fiscal General del Estado, aun antes que un filtro entre los fiscales y el Gobierno, es un instrumento de éste para llevar a cabo su política criminal; e incluso si —como, sin duda, sería deseable— una futura reforma legislativa reforzara la autonomía operativa e independencia de criterio del Fiscal General del Estado respecto del Gobierno, el mencionado carácter de instrumento gubernamental no podría desaparecer, sencillamente porque está inscrito en el art. 124 de la Constitución. No es posible olvidar que es el Gobierno quien designa y cesa libremente al Fiscal General del Estado. En estas condiciones, no resulta aceptable sostener que el Gobierno carece de responsabilidad política alguna por la actuación del Fiscal General del Estado: es, al menos, responsable por mantenerlo en el cargo. Así, pues, no hay razón alguna para sustraer decisiones relevantes del Fiscal General del Estado al debate parlamentario ni, sobre todo, para exonerar al Gobierno del deber de pronunciarse acerca de las mismas. Precisamente porque la permanencia en el cargo depende sólo de la libre voluntad del Gobierno, existe responsabilidad política, al menos en el sentido más elemental de deber de dar explicaciones o rendir cuentas a las Cortes y, en definitiva, a la opinión pública. Más aún, cuanto más deferente hacia los designios gubernamentales es la persona designada para el cargo, menos convincente resulta el argumento de la independencia del Fiscal General del Estado para evitar la responsabilidad política del Gobierno.

Incidentalmente, no está de más señalar que la negativa de Jesús Cardenal a que determinados fiscales comparecieran ante el Congreso de los Diputados no está justificada. Es cierto que, en el caso concreto, no había llegado a producirse una convocatoria formal por parte de la Comisión de Justicia e Interior; pero, adelantándose a esta eventualidad, Jesús Cardenal afirmó que toda comunicación entre las Cortes Generales y el Ministerio Fiscal ha de producirse a través del Fiscal General del Estado. Esto sencillamente no es cierto: el art. 10 del Estatuto Orgánico predica el deber de colaborar con las Cortes Generales —compareciendo, en su caso, ante las mismas— no específicamente del Fiscal General del Estado, sino del Ministerio Fiscal en su conjunto; y, además, el art. 44 del Reglamento del Congreso de los Diputados —que es clave para dar efectividad a la potestad del Parlamento de recabar información, sin la cual no podría cumplir su función de control de la vida pública— prevé que pueda recabarse la presencia ante las comisiones parlamentarias «de autoridades y funcionarios públicos por razón de la materia objeto del debate». Es evidente que, incluso si se les negara la condición de autoridad a estos efectos, los fiscales serían en todo caso funcionarios públicos.

En conclusión, cabría decir que en este terreno falta aún un acuerdo claro y amplio entre las principales fuerzas políticas sobre cuáles son los cánones de comportamiento exigibles al Fiscal General del Estado y cuál debe ser la actitud del Gobierno en todo lo que a aquél se refiere. Sin perder nunca de vista su doble condición de instrumento del Gobierno y de filtro frente al mismo, sería importante consensuar a partir de qué momento —especialmente en los asuntos políticamente sensibles— el Fiscal General del Estado debe comenzar a actuar siguiendo sólo su propio criterio, dejando al margen cualquier consideración acerca de los posibles intereses gubernamentales. Sería deseable, asimismo, que se fijara una práctica sobre el grado de responsabilidad política del Gobierno, que en ningún caso podría excluir el deber de dar explicaciones, por la actuación del Fiscal General del Estado. Pero todo ello no puede lograrse sólo con normas jurídicas, sino que pertenece a ese delicado ámbito, hecho de convicciones arraigadas y sutiles matices, que los ingleses llaman «convenciones constitucionales».