



Fiscalía General del Estado



EUROJUSTICE TALLINN 2009 NUEVOS RETOS PARA LA ACCIÓN JUDICIAL EFECTIVA.

INTERVENCIÓN DEL EXCMO. SR. FISCAL GENERAL DEL ESTADO



Intervención del Excmo. Sr. Fiscal General del Estado con la conferencia “Mecanismos de coordinación entre los Ministerios Públicos de la Unión Europea, en el camino hacia una Fiscalía Europea”

Tallin (Estonia) 25 de septiembre de 2009.

Distinguidos Colegas, queridos amigos:

Una vez más hemos tenido la ocasión de encontrarnos en el seno de esta Conferencia Eurojustice que tan magníficamente está desarrollándose, gracias a los desvelos de nuestros compañeros de la Fiscalía de Estonia.

Y una vez más hemos podido conversar, discutir y debatir diversos temas del máximo interés para los Ministerios Públicos europeos, así como intercambiar experiencias sobre puntos de interés común.

Sería por tanto, una verdadera redundancia que en este foro intentase yo ahora glosar las bondades de los mecanismos de cooperación, que nos resultan tan familiares y de los que tantos beneficios mutuos hemos obtenido todos y cada uno de los aquí presentes.

Por eso, quiero centrar mi breve intervención, no en lo que hemos conseguido, sino en el apasionante horizonte de posibilidades que nos espera. No me referiré, por tanto, a los mecanismos de intercambio de experiencia e información, que creo que podemos considerar más que consolidados; sino a la necesidad de ir desarrollando nuevos medios para pasar de la mera cooperación a una coordinación de nuestras Instituciones y, si llega el caso –como espero que así sea, a tan sólo unos días del referéndum irlandés- a la posibilidad de acción directa mediante un órgano de la UE que considero de importancia capital para el adecuado desarrollo integral y equilibrado de la Unión: La Fiscalía Europea.

Europa ha vivido en el siglo pasado uno de los procesos más apasionantes y novedosos de la historia política de la Humanidad, pasando de un modesto proyecto de cooperación a un modelo de integración que ha terminado



englobando a casi 500 millones de ciudadanos.

Este éxito integrador, no obstante, no se ha producido de modo homogéneo en todas las facetas. Queda pendiente por cubrir un déficit fundamental: el déficit judicial. Creo firmemente que ésta es la hora del Tercer Poder en la Unión Europea, y ello exige proceder en una determinada dirección por lo que se refiere a los Ministerios Públicos: buscar complementar los mecanismos de cooperación existentes con nuevos mecanismos de coordinación, sin perder de vista las posibilidades que el Tratado de Lisboa abre para soluciones más innovadoras aún, como es el caso de la Fiscalía Europea.

Desde la perspectiva de la coordinación, dos son los mecanismos fundamentales por los que entiendo que la actuación de los Ministerios Públicos europeos han de lograr el nivel de coordinación necesario para que la importante función que tienen atribuida por la ley en cada uno de los Estados miembros, pueda ser cumplida con los niveles de eficacia que los ciudadanos exigen:

Uno de ellos, de carácter más práctico y operativo, es el refuerzo de las actividades de Eurojust, que ya se ha acometido por la reciente Decisión de refuerzo de dicho órgano; el segundo, conocido de sobra por los aquí presentes por ser una iniciativa apoyada desde hace tiempo por Eurojustice, se basa en la necesidad de que los Ministerios Públicos se constituyan como interlocutores válidos de las instituciones de la UE para coadyuvar a determinar las prioridades en materia de política criminal a nivel europeo.

Eurojust es, como sabemos, el órgano encargado de la coordinación judicial en el seno de la Unión Europea. No es un órgano que se haya configurado, sin embargo, desde la perspectiva del Poder Judicial, sino desde la del Tercer Pilar, aunque justo es reconocer que con el paso de los años se ha ido convirtiendo en una especie de representante del elemento judicial penal en el seno de la Unión. Le corresponde asistir y fomentar la coordinación en investigaciones y actuaciones judiciales, por lo que la importancia que tiene para el tema que nos ocupa, la coordinación de la actividad de los Ministerios Públicos dentro de la Unión, es evidente.

Pero la concepción de Eurojust es la de ofrecer coordinación desde y para el caso concreto, careciendo de facultades para llevar a cabo labores de coordinación en abstracto, o para hacer un tratamiento general de cuestiones que requieran decisiones de coordinación. Precisamente para conseguir esto, entra en juego el segundo mecanismo a que hacía mención, ese Grupo Consultivo de Fiscales Generales y Directores de Acción Pública.



Partiendo de la labor que ya se realizó en la Conferencia Eurojustice de Portoroz en 2007 y la posterior Reunión de Ljubljana de 2008, así como tomando en cuenta la labor realizada bajo Presidencia Francesa y la Declaración de Edimburgo de 2008, consideré que, como Fiscal General español, me correspondía, dada la inminencia de la Presidencia de turno española, recoger las inquietudes de esta Conferencia e intentar dar pasos adelante en este sentido, de los que he mantenido debidamente informados a los componentes de la Troika Eurojustice (Los Fiscales Generales de Eslovenia, Escocia y Estonia) así como al Presidente de Eurojust, dado el papel de apoyo que al mismo atribuía la Declaración de Edimburgo.

Fruto de todas estas gestiones, estoy ahora en condiciones de anunciarles a todos que –conjuntamente con Eurojust- y en el marco de la política de Arquitectura de Seguridad Interior definida por el Documento del Consejo de 22 de mayo de 2006, la Presidencia española, esta considerando convocar durante el primer semestre de 2010 una reunión de Fiscales Generales y Directores de Acción Pública, con los caracteres necesarios para poder llevar a cabo la idea que hemos venido madurando desde la Conferencia Eurojustice de 2007 en Portoroz.

Es más, al hilo de los compromisos derivados de la reciente asunción por parte de la Fiscalía española de la Presidencia de la Red de Fiscales ante Tribunales Supremos de la UE, tenemos en mente, tal y como tuve ocasión de anunciar en la última reunión de esta Red celebrada en Praga a finales de mayo y en la que muchos de los aquí presentes participaron, hacer coincidir esta reunión con un encuentro de Fiscales Generales y de Fiscales ante Tribunales Supremos y a la vez impulsar la actividad de la Red de Fiscales de Tribunales Supremos, que permita en momentos de crisis económica como el que vivimos, establecer sinergias entre las diversas iniciativas y aprovechar de un mejor modo los recursos.

Así, puedo en estos momentos anunciarles que este encuentro tendrá lugar el próximo 20 de mayo, para poder el día 21 de mayo –en el espíritu que les acabo de anunciar de intentar aglutinar iniciativas similares o complementarias- celebrar el encuentro de la Conferencia Conjunta de Presidentes de Tribunales Supremos y Fiscales Generales de la UE que la Fiscalía española y el TS españoles se comprometieron a organizar. Dado que muchos de los presentes estaremos convocados a estos eventos, y aun cuando recibirán en su debido momento la invitación formal, les ruego anoten estas fechas en sus agendas.

Creo, por tanto, que las circunstancias actuales favorecen la puesta en marcha de la iniciativa del Grupo Consultivo para ofrecer a las instituciones relevantes



de la UE –señalada pero no exclusivamente, al Consejo y al Parlamento-, el punto de vista de los Ministerios Públicos acerca de las prioridades que el Consejo establece en materia de política criminal, incluyendo la posibilidad de aportar opiniones técnicas en torno a los instrumentos de reconocimiento mutuo, así como sobre cualesquiera otras cuestiones que las instituciones de la UE tuviesen interés en consultar a este grupo, amén de poder contribuir en materias tales como tendencias de la criminalidad, formación de Fiscales, uso de recursos financieros, la Evaluación de Amenazas de Crimen Organizado (generalmente conocida como OCTA, por sus siglas en inglés), entre otros.

Pero el hecho de que estemos avanzando en la consecución de este objetivo que nos habíamos propuesto no debe hacernos ser menos ambiciosos en cuanto al elemento más novedoso que el Tratado de Lisboa pone a nuestra disposición: la posibilidad de establecer propiamente una Fiscalía Europea.

Se trata de un paso adelante gigantesco, de un verdadero cambio de paradigma que no será fácil de asumir, pero que creo imprescindible para hacer frente a los nuevos retos a que nos enfrentamos. Como indica Thomas L. Friedman (*El Mundo es plano: una breve historia del siglo XXI*), estamos inmersos en la tercera fase de un proceso de globalización que se inició con el descubrimiento del Nuevo Mundo, y que se caracteriza por avances nunca antes imaginados en la interconectividad electrónica global, lo que tiene su reflejo en las nuevas formas de delincuencia transnacional y, por tanto, debería también tenerlo en los mecanismos que debemos desarrollar para enfrentarnos a éstas. No olvidemos que, desgraciadamente, la globalización siempre va por delante y llega más allá que la regulación o la cooperación internacionales.

Por ello la Fiscalía española se ha embarcado en una serie de actividades y estudios para intentar contribuir, desde la modestia de nuestros medios y siempre dentro del ámbito de nuestras competencias, al proceso que espero acabe desembocando en la creación de este órgano.

En enero de 2008 celebramos un Seminario Internacional en Madrid, cuyos resultados fueron publicados en un libro, que ahora ya tenemos en formato electrónico, en español e inglés, a su disposición en la página Web de la Fiscalía española. En junio, en el seno de unos talleres celebrados en Madrid, se redactaron documentos intentado perfilar las características básicas de este nuevo órgano, y en el mes de octubre celebraremos un Seminario Internacional en Galicia, en el noroeste de España, en el que intentaremos avanzar más aún en el desarrollo de estos perfiles.



Afortunadamente, todo este debate no es meramente académico, puesto que, siempre y cuando quede expedita la vía para el Tratado de Lisboa tras el referéndum irlandés, la Presidencia española ha incluido el estudio de las posibilidades de establecimiento de una Fiscalía Europea como una de sus prioridades. Con base en esta declaración de intenciones, que permite atisbar la posibilidad de que se lleve efectivamente a la práctica, permítanme que brevemente comparta con ustedes algunas reflexiones al respecto.

Como hemos podido ver a lo largo de los mencionados estudios, el art. 86 del Tratado sobre Funcionamiento de la UE dice mucho, pero ni todo lo que dice conduce necesariamente a una sola interpretación, ni lo dice todo, por lo que muchos detalles quedan abiertos al debate. Y aun cuando no es el momento de volver sobre todas las conclusiones que se han obtenido de los trabajos y estudios a que me he referido, sí puedo resumir someramente algunos de los perfiles principales, que creo pueden constituir una buena base para la labor inicial que la Presidencia española quiere echar a andar.

Para empezar, no cabe duda de que es Eurojust el punto a partir del cual se debe establecer la Fiscalía, pero ello no debe llevar a confundir ambos órganos, que tienen funciones muy distintas. Las diferencias tanto de naturaleza como de funciones son evidentes en el propio Tratado. Eurojust es un órgano de coordinación y apoyo que no sustituye ni sustrae competencia alguna a las autoridades nacionales, mientras que la Fiscalía europea, en su ámbito de actuación tiene sus propias competencias que se le atribuyen expresamente tras haber despojado de ellas a las autoridades nacionales.

Por ello y frente a quienes entiendan que el refuerzo de las competencias de Eurojust debe considerarse como una línea de desarrollo del Tratado de Lisboa alternativa a la propia creación de la Fiscalía Europea, entiendo que no es así. Dadas las diferentes competencias de ambos órganos, el refuerzo de Eurojust es complementario y no puede ser esgrimido como un argumento para considerar innecesario el establecimiento de la Fiscalía. Por el contrario, creo que lo más adecuado sería propiciar que la futura Fiscalía Europea tenga conexiones con Eurojust de tipo institucional y material, de soporte presupuestario y administrativo, pero no tanto de tipo funcional.

La posición que la Fiscalía española ha venido defendiendo en diversos foros es la de aplicar a la Fiscalía Europea un principio básico del derecho comunitario, que tan buenos resultados ha dado, y es que el juez nacional es a la vez juez comunitario cuando aplica normas comunitarias. En el caso de la Fiscalía, se trataría de que la superestructura a nivel europeo fuese lo más reducida posible,



evitando creación de nuevos macro-órganos antieconómicos, con un Fiscal europeo apoyado por un pequeño equipo y una secretaría (posiblemente, ofrecida por Eurojust), que sería el encargado de dirigir y dar instrucciones a una serie de fiscales nacionales que actuarían como delegados de la Fiscalía Europea, serían designados por las autoridades competentes de los Estados miembros. Estos Fiscales delegados actuarían con un “doble sombrero”, ya que serían Fiscales nacionales a todos los efectos, con todas las atribuciones y competencias que les corresponden, si bien en aquellas materias competencia de la Fiscalía Europea, actuarían por delegación del Fiscal Europeo y siguiendo las instrucciones que éste pudiera dirigirles.

Esta perspectiva, que ya se apuntaba como una de las posibles soluciones en el Libro Verde de la Comisión, se plantea como fundamental para conseguir la eficacia del nuevo órgano y, de paso, puede contribuir a eliminar algunas de las reticencias que ciertos Estados miembros pueden mantener contra la Fiscalía Europea en tanto que supone una evidente e importante cesión de soberanía, al perder los órganos fiscales nacionales la posibilidad de perseguir ciertos delitos.

Por lo que hace al problema de sus eventuales competencias, pese a que el Tratado prevé opciones más amplias, creo que una visión práctica requiere, al menos en un primer momento, centrarse sólo en el núcleo básico de competencias sobre infracciones contra los intereses financieros, a fin de evitar mayores problemas para encontrar un consenso mínimo entre Estados miembros.

Una cuestión crucial desde un punto de vista práctico, es la del modelo de control jurisdiccional de los actos del Fiscal Europeo. Esta es una cuestión de primera magnitud y sobre la que el Tratado guarda silencio. Frente a quienes optan por un control centralizado ejercido por un tribunal a nivel europeo, las conclusiones alcanzadas por los expertos de diversos Estados miembros a los que hemos acudido en esta tarea, se inclinan, y estoy plenamente de acuerdo con esta idea, por mantener un control judicial ordinario residenciado en los órganos nacionales de los Estados en que se desarrolle la investigación o se lleve a cabo la actuación que origine la necesidad de control.

Se ha puesto igualmente de manifiesto la necesidad de establecer reglas claras para un futuro Fiscal europeo en lo que se refiere a la elección de la jurisdicción competente, para evitar los riesgos de un *forum-shopping*.

Por último, los expertos han resaltado un punto que considero de especial importancia para esta Conferencia, ya que conecta con lo que he mencionado anteriormente: la conveniencia de articular mecanismos de conexión y relación entre el



Fiscal Europeo y las Fiscalías Generales de los Estados involucrados, a fin de mantener un adecuado nivel de relación y evitar en lo posible las fricciones que, de un modo casi inevitable, suelen surgir en supuestos de doble jerarquía.

Los esfuerzos que en este momento estamos desarrollando para establecer el Grupo Consultivo de Fiscales Generales a que me he referido con anterioridad, podría ser la base de la que se desgajara un grupo compuesto de aquellos Fiscales Generales cuyos Estados participen en la Fiscalía Europea. Este foro consultivo, podría constituirse tomando ejemplo de algunos órganos existentes en Estados Federales para procurar la unificación de criterios de actuación entre Fiscales Federales y nacionales. La participación de este foro en algunas de las decisiones más decisivas de la Fiscalía Europea, contribuye a reforzar la idea de “órgano colegiado” que se deduce tanto de la propia modificación del nombre inicial propuesto de “Fiscal Europeo” por el de “Fiscalía Europea”, como de la estructura de Eurojust, órgano colegiado, como germen de la nueva figura.

---O---

En definitiva, todo lo anterior apunta hacia un dato muy claro: los momentos actuales son cruciales para un adecuado desarrollo de las potencialidades que los Ministerios Públicos pueden aportar a la construcción de un verdadero espacio judicial europeo.

Las dificultades en este camino son muchas y evidentes, pero su presencia debe reforzar nuestra determinación. Estoy seguro que estaremos todos a la altura de ese reto, y para comenzar a dar pasos concretos en tal sentido, espero verles, al menos a la mayoría de ustedes, el próximo 20 de mayo en Madrid.

Muchas Gracias.