



Fiscalía General del Estado

**IV REUNIÓN ANUAL DE LA RED DE
FISCALES GENERALES ANTE TRIBUNALES SUPREMOS
DE LOS ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA**

**“DE LA RECOMENDACIÓN (2000) 19
A LA FISCALÍA EUROPEA”**



INTERVENCIÓN DEL FISCAL GENERAL DEL ESTADO EN LA IV REUNIÓN ANUAL DE LA RED DE FISCALES GENERALES ANTE TRIBUNALES SUPREMOS.

“DE LA RECOMENDACIÓN (2000) 19 A LA FISCALÍA EUROPEA”

Roma – Italia
27 de mayo de 2011.-

Queridos amigos y colegas:

No somos pocos los intervinientes en esta mesa redonda, muchos son los temas sometidos a nuestra consideración, y poco el tiempo de que disponemos. Por todo ello, me voy a permitir pasar a desarrollar directamente la parte sustantiva de mi intervención, tras dejar constancia de mi sincero agradecimiento al *Procuratore Generale de la Corte Suprema di Casazione di Roma*, mi buen amigo Vitaliano Esposito, por la oportunidad que me brinda de dirigirme a todos y de disfrutar de estos días en la bellísima e inmortal urbe romana.

Y he de comenzar reseñando lo que considero el mensaje fundamental de mi intervención: nos encontramos en un momento histórico en la evolución del Ministerio Fiscal y, precisamente por ello, no podemos dejar pasar las oportunidades que los tiempos nos ofrecen para hacer que nuestras Instituciones salgan reforzadas de este momento de cambio en que nos encontramos inmersos.



Por ello, desde la sólida base que el Consejo de Europa nos ofrecía a todos en los albores del nuevo siglo, hasta el apasionante futuro de posibilidades que el Tratado de Lisboa nos presenta, ha llegado el momento de dar pasos valientes y decididos para, salvaguardando la esencia fundamental de la tarea que como Fiscales nos corresponde, saber adaptarnos a los nuevos retos que los tiempos nos presentan, y poder así sacar todo su jugo a las posibilidades institucionales que el marco integrador europeo abre para todos nosotros. Creo firmemente que quienes tenemos la responsabilidad de dirigir instituciones directamente afectadas por estos nuevos horizontes, tenemos precisamente por ello la obligación de hacer cuanto en nuestra mano esté para, primeramente, no ser un freno en la tendencia de evolución que se está marcando y, si es posible, constituirmos en agentes impulsores de la misma.

Como digo, veo esta oportunidad como un paso más en una evolución que se ha mantenido persistentemente a lo largo de las últimas décadas, lo que supone una tendencia firmemente consolidada y no sujeta a veleidades oportunistas basadas en el corto plazo.

Europa ha pasado de desangrarse en guerras que sólo podemos calificar de fratricidas –en realidad, cualquier guerra entre europeos merece ser calificada de guerra civil-, para pasar a embarcarse en uno de los procesos más apasionantes y novedosos de la historia política de la Humanidad. Como se ha puesto de manifiesto por Robert Cooper (*The Breaking of Nations*, Atlantic Books, 2004), si Westfalia marcó el nacimiento del Estado moderno, el Tratado de Roma supone el del Estado postmoderno, un consciente esfuerzo por ir más allá del tradicional Estado-nación.



Y este Estado postmoderno requiere, para ser tal, de un adecuado refuerzo de aquella parte a la que hasta ahora se ha prestado menos atención: el ámbito judicial y, por lo que aquí nos interesa resaltar ahora, el refuerzo de los Ministerios Públicos en su dimensión europea.

Aunque la posibilidad de creación de una Fiscalía Europea es el más claro ejemplo de lo anterior, me interesa también resaltar que no es el único. Otras iniciativas se han venido produciendo a lo largo de estos años, que muestran bien a las claras que el proceso integrador europeo está penetrando también en esta área judicial, hasta hace bien poco completamente blindada por los Estados miembros, celosos de tan importante faceta de su soberanía.

Coincidiendo con la Recomendación (2000) 19 del Consejo de Europa, los Estados miembros de la UE decidieron dotar a sus órganos judiciales de un instrumento fundamental como fue el Convenio 2000, en el que la comunicación directa entre autoridades judiciales pasaba a ser la regla básica para la cooperación. Poco después, los primeros instrumentos basados en el principio de reconocimiento mutuo comenzaban a aparecer, con la Decisión Marco sobre la Orden Europea de Detención y Entrega de 2002, cambiando y mejorando la perspectiva de la cooperación entre autoridades judiciales. En esta misma línea, hoy asistimos con interés al intento de culminar con éxito la aprobación de un instrumento, la Orden Europea de Investigación, que puede resultar crucial para, quizás definitivamente, pasar al nuevo paradigma del reconocimiento mutuo en materia de cooperación, dejando las tradicionales comisiones rogatorias como algo puramente residual en el ámbito de la Unión.



Y creo que hemos de ser conscientes, con legítimo orgullo, de que los Ministerios Públicos europeos hemos sido punta de lanza en esta tendencia, acompañando las continuas mejoras en el plano procesal con los cambios estructurales e institucionales que se evidenciaban como necesarios para poder obtener de aquéllas todos los frutos posibles. Así, la mera existencia de esta Red, fomentada y auspiciada por nuestro queridísimo amigo Jean Louis Nadal, es buena prueba de ello. Como también lo es el desarrollo, impensable hace tan sólo unos años, del mecanismo del Foro Consultivo, que en breve celebrará su tercera reunión bajo la dirección de la Fiscalía de Hungría, y ya tiene anunciada la siguiente para el mes de Diciembre, auspiciada por la Fiscalía polaca.

Y, junto con todo lo anterior, no puedo dejar de destacar el importante papel que ha jugado, y que está llamado a continuar desempeñando, Eurojust. El art. 85 TFUE proporciona la base para un desarrollo que complementa el camino ya iniciado por la nueva Decisión de Eurojust de 2008, de modo que finalmente se termine de consolidar como el verdadero órgano de cooperación judicial dentro de la UE.

Por todo ello, entiendo que tenemos ante nosotros dos retos de primer orden. El primero de ellos está precisamente relacionado con el desarrollo de Eurojust y con las oportunidades que se abren ante los poderes reforzados que se contemplan en el TFUE y, muy particularmente por lo que de novedoso tiene, la posibilidad de que Eurojust se constituya en el verdadero órgano decisor en la resolución de los conflictos de jurisdicción dentro de la UE.

Pero es igualmente cierto que la estructura y naturaleza actuales de Eurojust



no son las adecuadas para permitir dar ese salto cualitativo en cuanto a sus funciones. Eurojust nació como un órgano intergubernamental, propio del tercer pilar, y atribuirle poderes decisorios de ese calado va a requerir, indefectiblemente, que se respalde debidamente mediante una clara integración en el ámbito del Poder Judicial, de modo que se justifique que pueda dictar resoluciones de obligado cumplimiento para las diversas jurisdicciones nacionales. Este empeño habrá de ser seguido muy de cerca por los Fiscales de los diversos Estados miembros puesto que, bueno será recordarlo, Eurojust en la práctica reúne a las autoridades de investigación judicial de la UE y éstas, en su inmensa mayor parte, son los Ministerios Públicos, de cuyas filas surgen los diversos Miembros Nacionales que conforman el Colegio de Eurojust.

Junto a lo anterior, el segundo reto de importancia viene determinado por el verdadero salto cualitativo que ofrece el Tratado de Lisboa en su art. 86 TFUE: la posible creación de una Fiscalía Europea. Como he manifestado en diversos foros a lo largo de estos últimos años, las diferencias de naturaleza, de ámbito y de poderes entre Eurojust y la Fiscalía Europea son de tal calibre que sólo mediante un salto cualitativo, de paradigma, podremos pasar de los arts. 82 y 85 (mejora de la cooperación con base en el principio de reconocimiento mutuo y refuerzo de Eurojust) al art. 86 (creación de una verdadera Fiscalía Europea). No comparto, por tanto, las posiciones de quienes pretenden llegar a la Fiscalía Europea a base de reforzar los poderes de Eurojust. Puede que esto último sea necesario, pero su realización no va a llevarnos nunca a la Fiscalía Europea, porque el refuerzo de Eurojust será necesariamente cuantitativo, y el salto al art 86, como digo, es cualitativo en su naturaleza.

Existen muchas razones de orden teórico que permiten defender como



necesaria la creación de una Fiscalía Europea (refuerzo del espacio judicial europeo, visibilidad del proceso de construcción de Europa, etc.), pero hoy me interesa traer a colación argumentos eminentemente prácticos, tomados de la actualidad reciente.

Algunos de los presentes recordarán el escándalo destapado en el Parlamento Europeo acerca del supuesto grupo de lobby inglés que presuntamente consiguió hacer que determinados miembros del Parlamento recabasen o aceptasen cantidades dinerarias por sus servicios. Pues bien, éste es un buen ejemplo de la absoluta inadecuación del marco actual en el que, al menos en teoría, la Oficina antifraude de la UE (integrada en la Comisión Europea), la OLAF, lleva a cabo investigaciones de carácter administrativo, para pasar a remitirlas a las jurisdicciones nacionales una vez se detectan indicios de responsabilidad penal.

En el caso que les comento, la OLAF ha iniciado sus investigaciones, pese a estar claro desde el principio que, en algunos casos, es más que probable la existencia de un claro componente penal. Paralelamente, algunas jurisdicciones nacionales han abierto casos penales, los cuales necesariamente tendrán que nutrirse de las investigaciones – como he dicho anteriormente “presuntamente” administrativas- llevadas a cabo por la OLAF. Por si todo lo anterior no fuese suficiente, Eurojust ha intervenido y ha abierto un caso ante la posible existencia de conflictos de jurisdicción, con lo que, según me informan, se ha tomado la decisión entre Eurojust y OLAF de constituir una especie de grupo de trabajo para coordinar las actividades investigadoras de esta última en relación con los casos judiciales para los que sería competente Eurojust en cuanto a su coordinación.



Un panorama que deja mucho que desear desde la perspectiva de la necesaria claridad en la división de funciones y que no parece abocado a incrementar la eficacia en la persecución de los casos abiertos. ¿Acaso no sería mucho más razonable que el asunto, tratándose de un supuesto en el que indiciariamente pudiera afectarse a los intereses financieros de la UE, fuese dirigido desde el inicio por una Fiscalía Europea, que descansaría en el trabajo y la experiencia acumuladas por OLAF como si de una verdadera policía judicial o financiera se tratase? ¿No se evitarían costosas duplicidades de procedimientos y se ganaría en claridad para todos los involucrados, incluidos por supuesto los presuntos responsables que sabrían desde el principio a qué tipo de procedimiento y responsabilidad se estaban enfrentando? Con satisfacción veo que estas preguntas ya están encontrando eco entre los propios miembros del Parlamento, y algunos grupos políticos en él representados han alzado su voz para, al hilo de este caso que les comento, insistir en la necesidad de impulsar con seriedad la pronta instauración de una Fiscalía Europea.

Y, para concluir y cerrar el círculo, permítanme una última reflexión: el nuevo órgano será novedoso y revolucionario, pero no dejará de ser una Fiscalía. Por ello, vuelven a tomar plena vigencia todas las salvaguardas que sabiamente la Recomendación (2000) 19 prevé para cualesquiera fiscales dentro de Europa. Por ello, hemos defendido con firmeza desde el Ministerio Fiscal español que el Fiscal Europeo habrá de ser independiente, y cumplirse lo previsto en el apartado 11 de la Recomendación, cuando dice que deberán tomarse “medidas efectivas que garanticen que los fiscales pueden desarrollar sus cometidos profesionales y sus responsabilidades sin interferencias injustificadas”; o en el apartado 16 al indicar la necesidad de “*asegurar la posibilidad de que se pueda perseguir penalmente sin obstrucciones a funcionarios públicos y autoridades por los delitos por estos cometidos*”.



En el documento de conclusiones sobre la Fiscalía Europea que publicamos en 2009 señalábamos, literalmente, que “*La Fiscalía Europea debería actuar con independencia, tanto de los Estados miembros como de las Instituciones y Órganos de la Unión Europea. Su actuación debe regirse por el principio de imparcialidad en relación con todas las partes que intervengan*”.

Sólo así conseguiremos que la Fiscalía Europea cumpla su función y que, además, lo haga no como un cuerpo extraño incrustado en el sistema judicial penal de los Estados miembros de la Unión, sino como una consecuencia natural de un proceso de evolución engarzado con todos los avances y conquistas que para todos los Fiscales se han ido consiguiendo con el transcurso de los años.

Decía al principio de mi intervención que buena parte de los cambios acaecidos se han realizado casi inadvertidamente, quizás como consecuencia de lo que autores como Paul Seabright (*The Company of Strangers*, Princeton University Press, 2004) llaman la “*visión de túnel*”, esa capacidad de los agentes individuales para contribuir a efectos globales sin ser plenamente conscientes de las consecuencias de sus aportaciones. Ahora, en cambio, el enorme salto que supone la puesta en marcha de la Fiscalía Europea va a requerir visión de futuro y decisiones específicas. Algunas de éstas estarán en nuestras manos, otras corresponderán a instancias superiores en nuestros respectivos sistemas. En cualquier caso, espero que todos sepamos estar a la altura del reto que se nos plantea.

Muchas gracias.-