



El Fiscal General del Estado

ASPECTOS JURÍDICOS DE LA SEGURIDAD INTERIOR:
“LA DIMENSIÓN JUDICIAL DE LA SEGURIDAD INTERIOR”

Cándido Conde-Pumpido Tourón.

Maison Internationale de la Cité Internationale
Universitaire de Paris (CIUP)
8 y 9 septembre 2008.



“LA DIMENSIÓN JUDICIAL DE LA SEGURIDAD INTERIOR”

Sras. y Sres., queridos colegas,

El Ministerio de Justicia de Francia, al hilo de la Presidencia francesa de la Unión Europea, nos ofrece el contexto ideal para avanzar en un compromiso que nos concierne directamente: el papel de la justicia en la seguridad interior.

La expresión de gratitud por su invitación, y por la organización cuidada y brillante, propia del carácter francés, serviría de poco si se limitase a las palabras. Creo por ello que debe concretarse en un esfuerzo efectivo por dar respuestas útiles a las cuestiones que atinadamente planteaba en dicha invitación nuestro querido amigo M. Jean Marie Huet, Directeur des Affaires Criminelles del Gobierno francés.

¿Existe, en el marco diverso de nuestra realidad europea, la necesidad y la posibilidad de coordinar el ejercicio de la acción penal, singularmente en el ámbito del terrorismo y la delincuencia organizada? ¿Contamos con los instrumentos necesarios, o estamos en disposición de ponerlos en marcha? Esas son las incógnitas que sin duda justifican el interés de este debate.

A la hora de despejarlas, las particularidades propias de cada uno de nuestros modelos jurídicos, lejos de suponer un obstáculo, constituyen nuestro capital más valioso. Europa no es otra cosa que la síntesis de la diversidad que nos une. Por eso el primer paso consiste en poner sobre esta mesa lo mejor de la experiencia de cada uno, como potencial elemento constructivo del edificio común.

La aportación del Ministerio Público español se basa precisamente en la experiencia. Una experiencia basada en la combinación de dos grandes principios: especialización y unidad de actuación, que –a nuestro juicio– arroja resultados razonablemente eficaces.



La especialización es imprescindible cuando se trata de hacer frente a fenómenos criminales cada vez más complejos. En el ámbito del terrorismo, de la droga o de la corrupción económica o política, las grandes organizaciones delictivas muestran una extraordinaria capacidad de acción, gracias a los enormes recursos de los que disponen. No sólo a la hora de planificar y ejecutar el delito, sino, sobre todo, con el fin de ocultar precisamente su naturaleza penal o su existencia misma, eludiendo la acción de la Justicia. Por eso hay que identificar sus objetivos, localizar sus fuentes de financiación y perseguir sus beneficios ilícitos a través del laberinto del blanqueo de capitales. Y el plano estrictamente jurídico, no sólo es necesario el dominio de las leyes penales, sino un conocimiento avanzado de normas mercantiles, administrativas y contables, de ámbito estatal, europeo e internacional.

En España, la respuesta a ese reto se inició en materia antiterrorista, en los años setenta del siglo pasado. La Fiscalía de la Audiencia Nacional, órgano judicial ordinario que centraliza la competencia para esta materia, ha permitido acumular conocimientos, datos y experiencias, sobre los que construir un modelo coherente e integral de persecución penal del terrorismo.

Las técnicas específicas de investigación, la relación directa y estrecha con la Policía, la cooperación internacional (no perderé una vez más la ocasión de destacar, a título de ejemplo, el éxito rotundo del trabajo conjunto con Francia, Portugal, o el Reino Unido); todo ello forma parte de un modelo especializado que ha ido produciendo, como digo, un razonable nivel de eficacia.

Por poner un ejemplo del que estamos legítimamente orgullosos, esa manera de trabajar, desarrollada frente al terrorismo local de ETA, nos ha servido para conducir, sin necesidad de ninguna medida legal excepcional, el proceso por los atentados yihadistas del 11 de marzo de 2004 en Madrid. Y obtener en un plazo razonable una sentencia condenatoria, que es la primera que se ha producido en el mundo en un caso semejante.

Pero, sobre todo, ese alto nivel de especialización nos está permitiendo desarticular, juzgar y condenar a los integrantes de numerosas células terroristas que no llegan a cometer atentados. La acción penal desempeña así un papel activo en la prevención y evitación de los crímenes más graves, cuando los actos preparatorios ya



son, por si mismos, inequívocamente incompatibles con el Estado de Derecho.

El mismo modelo especializado se extendió, en 1988, a la Fiscalía Antidroga, cuyas competencias, por cierto, se han ampliado recientemente en materia de cooperación internacional e investigación del blanqueo de capitales relacionados con el narcotráfico.

Pero me importa destacar que esta Fiscalía Especial, además de ocuparse directamente de las formas más graves de narcotráfico organizado, que en el plano jurisdiccional son competencia de la Audiencia Nacional, asume también una función de coordinación de la acción del Ministerio Público a nivel estatal en materia de droga, a cuyo fin cuenta con Fiscales Delegados en las Fiscalías territoriales. Este modelo tentacular permite, insisto una vez más, la implantación efectiva de una política criminal unitaria, basada en criterios uniformes, y debidamente coordinada. De manera que todos los esfuerzos sean plenamente aprovechados y no se produzcan fenómenos de dispersión o incongruencia, que inevitablemente debilitan la acción del Estado de Derecho.

En la misma línea se creó en 1995 la Fiscalía Anticorrupción. De nuevo, los principios de especialización y unidad de actuación se reflejan en una estructura articulada en dos niveles. Por un lado, la Fiscalía Especial central, que conoce de los grandes asuntos económicos, en particular de los que son también competencia de la Audiencia Nacional. Y por otro los Fiscales Delegados territoriales, que tienen sede en los lugares donde se produce una mayor incidencia de esta clase de delitos. Además, esta Fiscalía Especial cuenta con unidades adscritas no sólo de Policía Judicial, como las anteriores, sino también de expertos en materia tributaria, administrativa, económica y contable, que apoyan técnicamente la tarea de los Fiscales.

En los últimos años hemos completado este modelo organizativo con una fórmula más flexible, que aplicamos a fenómenos que por su naturaleza no requieren forzosamente una Fiscalía central, pero sí un alto grado de especialización, como la protección del medio ambiente, la siniestralidad laboral, los problemas de extranjería e inmigración, o los delitos contra la seguridad vial. En estos casos, un Fiscal de Sala –la máxima categoría del Ministerio Fiscal, tras el Fiscal General del Estado- coordina la actuación de Fiscales especialistas que están directamente radicados en los órganos territoriales. De esta manera, con un mínimo esfuerzo orgánico, la unidad de criterio en la política de persecución penal se establece a partir de un tratamiento especializado de



los problemas.

Así pues, nuestra principal experiencia, claramente positiva, en torno a la unidad de actuación especializada, se centra en el terrorismo y la delincuencia organizada. Pero en este foro no hace falta explicar que en estos fenómenos delictivos está casi siempre presente un factor al que ni el sistema español ni ningún otro pueden responder de manera unilateral y autónoma: me refiero al fenómeno transfronterizo.

En lo que llamamos Europa unida, las barreras interiores todavía existen para las organizaciones criminales. Pero lo malo es que existen a su favor. Pese a los enormes avances alcanzados en poco más de medio siglo, el principio de libre circulación rige aún de manera imperfecta y fragmentaria: se aplica a las personas, a los capitales, a las mercancías, o a los datos. Pero no hay, en la misma medida y con la misma agilidad, libre circulación de respuestas jurídicas a los problemas. Ni de políticas criminales. De este modo, en la aplicación del Derecho Penal la inercia soberanista produce una curiosa y nefasta paradoja: la subsistencia de la frontera, consagrada como límite del ejercicio de la Jurisdicción, constituye un obstáculo no para el criminal, sino para la Policía y los Jueces. La afirmación de soberanía provoca, contradictoriamente, una mayor ineficacia de la acción del Estado.

Pues bien, en la medida en que los aquí presentes somos responsables de esa acción, entra claramente dentro de nuestras obligaciones contribuir a hacer efectivo su ejercicio.

Es verdad que han tenido lugar enormes y productivos esfuerzos en las últimas décadas. Hemos superado el concepto inicial de la protección de los intereses de la Unión Europea, origen embrionario del avance del Derecho comunitario hacia el terreno penal. La idea de un espacio judicial europeo se ha extendido en un plano conceptual y cualitativamente distinto, mucho más amplio. De la protección de los intereses de Europa hemos pasado a la de los derechos de los europeos, mediante una definición común y compartida de esos derechos y de la necesidad e intensidad de su tutela penal.

Hemos desarrollado en esa dirección distintos mecanismos institucionales.



Por ejemplo en el terreno de la cooperación policial. Asimismo, la armonización legislativa facilita y agiliza la mayor eficacia de los sistemas penales estatales, al reducir el obstáculo del desconocimiento del derecho extranjero. Ayudan a ello instrumentos procesales muy elaborados de cooperación y auxilio judicial, que han experimentado un enorme avance a partir del principio de confianza mutua, y cuentan con un importante refuerzo institucional. Eurojust es un auténtico punto de referencia a nivel mundial en esta materia.

Sin embargo, para consolidar un verdadero espacio penal y de seguridad europeo no es suficiente con la aproximación legislativa y la cooperación entre autoridades locales.

Somos juristas. Sabemos que la ley ha de ser interpretada y aplicada, y que en esa tarea entran en juego factores que pueden ser determinantes. Sabemos por ello que la aplicación de una misma ley en un determinado territorio, realizada con criterios dispares, lejos de generar unidad, produce confusión, que sin duda será aprovechada por el infractor, y reduce la seguridad jurídica.

La unidad material, tangible, en la persecución del delito dentro de nuestra frontera común europea exige por eso algo más que la definición de unos bienes jurídicos compartidos y de sus mecanismos de protección. Igualmente, cooperar unos con otros es bueno, pero no basta. Es preciso desarrollar una estrategia convergente, de modo que ese espacio europeo se concrete en una línea común, real y reconocible, de actuación procesal en el ejercicio de la acción penal, en cada caso y en cada lugar. Una mínima unidad en la que se haga visible la dimensión judicial de la seguridad interior, que da título a este encuentro.

Hay que tener en cuenta que los europeos, pioneros tantas veces, corremos en este punto el riesgo de quedarnos atrás en lo que hoy en día es una clara tendencia de grandes bloques de orientación político criminal: en los Estados Unidos, en China, en el área de influencia rusa, incluso en el territorio centro y sudamericano. Éste último es un buen ejemplo. Con un nivel de integración política y económica infinitamente menor que el europeo, los países de Iberoamérica han –hemos– logrado instituir un sistema de cumbres de Ministerios de Justicia, de cumbres judiciales, y de cumbres de Ministerios Públicos que permiten coordinar esfuerzos en cada uno de esos ámbitos. Pero además



esas tres redes están interrelacionadas entre sí, favoreciendo un claro avance hacia la integración del sistema de protección penal.

El retraso de Europa en ese camino, para el que sin embargo contamos con cauces institucionales más sólidos y mejores recursos, puede resultar especialmente problemático ante la necesidad creciente de incrementar y agilizar la cooperación internacional –y por tanto, nuestra presencia- en la lucha global contra el delito que nos azota cada día, hoy mismo. No podemos perder ese tren.

Pues bien, esa tarea pendiente y en cierto modo inaplazable no la pueden desarrollar por sí solos ni los Gobiernos ni las actuales instituciones europeas. Una parte nos corresponde inevitablemente a nosotros: a quienes dirigimos en cada uno de esos casos el ejercicio de la acción penal. Quienes promovemos ante los Tribunales una determinada interpretación y aplicación de las leyes.

En efecto, los primeros aseguran, como he explicado, la armonización legislativa, pero no pueden alcanzar al control detallado de los criterios de aplicación de las normas. Por su parte, instituciones como la Fiscalía Europea, prevista en el tratado de Lisboa, inspiradas sin duda en ese principio integrador, se mantienen por el momento en el ámbito de la protección de los intereses de la Unión, y su plazo de implantación probablemente excede del tiempo de espera que, según acabo de señalar, nos podemos permitir. Otras, como Eurojust, facilitan cauces eficaces de cooperación, pero su misión, que no deja de estar ubicada en el plano gubernamental, es ésta: favorecer la cooperación entre órganos de la Justicia estatal, no orientar su acción hacia objetivos comunes específicos.

Por eso vengo defendiendo la necesidad de que los Ministerios Públicos de los países de la Unión Europea, o quien en su lugar ejerza en cada país la función de promover ante la Justicia la aplicación de la ley penal, deben contar con un foro específico de aproximación y de coordinación, no sólo en el plano de los grandes principios, sino también en el terreno operativo. Somos los sujetos idóneos para hacer ese trabajo de integración, porque nuestra intervención en la aplicación de la ley se produce sobre el terreno y, a diferencia de los jueces, podemos regirnos por el criterio de unidad de actuación.



No se trata, en cualquier caso, de uniformar los sistemas de los distintos Estados, ni desde el punto de vista organizativo ni funcional. Ni de asumir o desplazar las funciones de otros órganos de cooperación o integración europea. Todo lo contrario: se trata de cubrir una laguna, una insuficiencia evidente del sistema actual, añadiendo a la armonización legislativa y a los mecanismos de cooperación entre órganos de las administraciones judiciales estatales, algo que, insisto, hoy no existe: un foro institucional específico y especializado en el que los encargados de hacer efectiva la política criminal y aplicar la ley penal podamos valorar, discutir, compartir y, en la medida de lo posible, unificar objetivos y criterios, trasladando, en su caso institucionalmente, las conclusiones adoptadas a los foros decisorios de la Unión. Criterios y conclusiones que, obviamente, cada órgano estatal pondrá en práctica con arreglo a sus propias competencias y posibilidades de actuación, pero que respondiendo a una filosofía común determinarán necesariamente una actuación conjunta mucho más eficaz. Las herramientas de cada uno al servicio de los objetivos de todos: así se ha construido Europa.

Eurojustice puede ser una buena plataforma de inicio. Pero su falta de reconocimiento institucional determina que sus esfuerzos y conclusiones caigan en el vacío, en la medida en la que no existe un cauce formalizado para que sean trasladadas y valoradas por los órganos decisorios de la Unión, perdiéndose así una fuente de conocimiento irremplazable sobre los efectos, problemas y eventuales soluciones de la política de seguridad, libertad y justicia en el plano de su aplicación práctica.

Por todo ello, propongo a todos ustedes que, en respuesta a las cuestiones formuladas en la convocatoria que nos reúne, adoptemos como conclusión de nuestro encuentro el acuerdo explícito de trasladar a los órganos competentes de la Unión Europea, a través de nuestra comprometida y eficazísima Presidencia francesa, esta propuesta: la creación de un foro institucional europeo, formado por los responsables y representantes de los Ministerios Públicos u otros órganos directores de la acción penal en los Estados Miembros, con el objeto de coordinar el ejercicio de sus funciones, especialmente frente al terrorismo, el narcotráfico, la corrupción y las demás manifestaciones de la delincuencia organizada.

El Ministerio Público español ofrece de antemano su máximo esfuerzo para avanzar por ese camino. Un camino dirigido, en definitiva, a asegurar a los ciudadanos europeos un espacio común en el que la superación de las fronteras no ofrezca ventajas al delincuente, sino a la Justicia.



El Fiscal General del Estado

Muchas gracias.