

7. COOPERACIÓN PENAL INTERNACIONAL

7.1 Introducción

La actividad internacional de la Fiscalía durante el año 2019 ha seguido la línea de crecimiento marcada en años anteriores, determinada en gran parte por la consolidación del uso de la Orden Europea de Investigación –OEI– que entró en vigor a mediados de 2018, tras la publicación de la *Ley 3/2018, de 11 de junio, por la que se modifica la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, para regular la Orden Europea de Investigación*.

La Fiscalía, a través de los/as fiscales delegados/as y especialistas, ha ido adaptando su actividad a las características y exigencias del nuevo instrumento y sobre todo asumiendo la nueva responsabilidad, aun poco conocida desde el punto de vista nacional, tras la atribución de la competencia exclusiva para la recepción y la principal –compartida con el juzgado de instrucción cuando hay afectación de derechos fundamentales– para la ejecución de las OEI. No hay que olvidar que las OEIs son desde el punto de vista cuantitativo el instrumento de cooperación judicial internacional más importante en la actualidad.

El sistema de registro de estas actividades de cooperación internacional –conocido como CRIS– ha ido mejorando y adoptando periódicamente nuevas versiones diseñadas por el Ministerio de Justicia en directa coordinación con la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado –UCIF– atendiendo cada necesidad y mejora necesaria. Las nuevas versiones permiten al CRIS pasar de ser un sistema exclusivamente de registro e información estadística a convertirse en una aplicación que permite la tramitación electrónica de algunas operaciones directamente a través de la misma, con previsión de ir sumando progresivamente nuevas funcionalidades de tramitación. Se trata de avanzar preparando el sistema para el futuro con el objetivo de converger y ser compatible con el E-Codex de la UE, de forma que sea la principal vía de recepción, pero también de gestión completa de un expediente que en el futuro será principalmente electrónico y compatible con el resto de los sistemas europeos. Aunque el futuro de la tramitación completa electrónica esta aún lejano, es importante ir adelantándose a las previsiones y tener tanto el registro como a los/as fiscales especialistas y a los/as funcionarios/as preparados/as para que España sea uno de los países pioneros en esta nueva forma de recepción y tramitación.

La participación institucional de la Fiscalía en las diferentes cumbres, reuniones, redes y asociaciones regionales y globales de fiscales se ha mantenido y consolidado como una fuente muy relevante de conocimiento y fortalecimiento interno a través del acceso a otras experiencias y la asunción de estándares europeos que permiten adoptar cambios y mejoras en nuestra organización, en una mayor convergencia con las fiscalías de nuestro entorno. Convergencia que resulta compleja como consecuencia de las diferencias entre nuestro modelo de Ministerio Fiscal y los que predominan tanto en Europa como en Iberoamérica, donde se cuenta mayoritariamente con sistemas acusatorios y un fiscal investigador. La puesta en marcha de la Fiscalía Europea es también un acicate para un cambio que, tomando en cuenta los muchos modelos existentes en el derecho comparado, regule la investigación del fiscal español de forma completa y definitiva. La falta de presupuesto propio es otra característica que nos aleja de las fiscalías de nuestro entorno y dificulta la labor de auto organización en las actividades internacionales.

Es importante destacar que parte de la atención de estas reuniones internacionales de fiscales, especialmente las europeas, se ha centrado en reaccionar y estudiar las consecuencias que se derivan de las sentencias del TJUE que interpretan las competencias de los/as fiscales en relación con su grado de autonomía e independencia, sentencias que han marcado a las fiscalías europeas de forma muy importante y que no pueden dejar de mencionarse en este pequeño resumen.

Efectivamente, el TJUE afirmó, en las Sentencias de los Asuntos Poltorak C-452/16 y Kovalkovas C-453, de 10 de noviembre de 2016, que el concepto de autoridad judicial es un concepto autónomo del derecho europeo que comprende no solo a jueces y tribunales sino a otros órganos, como el Ministerio Fiscal, que participan, con un grado suficiente de autonomía, en las tareas de la Administración de Justicia. Pero, además, para la adopción de decisiones de mayor incidencia en los derechos fundamentales, como es la emisión de un OEDE, no será suficiente con esa condición de participación *autónoma* en la Administración de Justicia, sino que el TJUE exige garantías concretas de independencia del ejecutivo y el concepto clave es el de las *«instrucciones particulares»*. A estos efectos el TJUE excluye aquellas fiscalías que pueden recibir instrucciones particulares directamente del poder ejecutivo. Las sentencias clave se tomaron en los casos C508/18 y 82/19 de 27 de mayo de 2019, conocidas como «Fiscalías de Lübeck y de Zwickau» en las que el Tribunal considera que el Ministerio Público alemán no puede incluirse en el concepto «autoridad judicial» a los efectos del artículo 6, apartado 1, de la Decisión Marco 2002/584/JAI

de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros ya que no se puede «descartar plenamente que la decisión de la Fiscalía de emitir una OEDE pueda estar sujeta en un caso individual a una instrucción del Ministro de Justicia».

Al contrario, se admite la competencia para emitir OEDE de la fiscalía francesa en la STJE de los casos C-566/19 y 626/19 de 12 de diciembre de 2019, Caso Gran Ducado de Luxemburgo y Fiscalías de Lyon y Tours, ya que en Francia el Ministro de Justicia no puede emitir órdenes o instrucciones particulares y solo está habilitado para dictar instrucciones generales sobre política criminal. Es importante recordar que la garantía de «independencia» exigida por el Tribunal para esa consideración de autoridad judicial no es incompatible con el principio de jerarquía cuya existencia *ad intra* dentro de la propia Fiscalía no merma su independencia, sino que el concepto de independencia se liga a la separación del poder ejecutivo, a la imposibilidad de que ningún otro poder, especialmente el ejecutivo, pueda influir a través de órdenes internas en las decisiones de la Fiscalía.

Dentro de este ámbito de las relaciones institucionales, conviene recordar que la Fiscalía española ostenta la Secretaría General de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos –AIAMP–, lo que supone una actividad continua de coordinación de las distintas redes y grupos de trabajo y de conexión permanente con la Presidencia que ejerce la Fiscalía de Chile. Le corresponde, además, el manejo y actualización de la página *web* www.aiamp.info, que se creó y sostiene en el servidor del Ministerio de Justicia. La gestión de la Secretaría conlleva una gran responsabilidad que supone un incremento importante de la actividad de la UCIF.

El relato de la actividad internacional anual finaliza con una relación de la participación de fiscales españoles en actividades de asistencia técnica y asesoramiento jurídico dentro del marco de lo que tradicionalmente se conoce como cooperación al desarrollo. Los distintos instrumentos a través de los que la Unión Europea canaliza su actividad de cooperación, hermanamientos, grandes proyectos gestionados principalmente por FIIAPP como son EL PAcCTO o EURO-sociAL, además de las actividades que la Fiscalía organiza con el programa Intercoonecta de AECID, son parte importante de nuestra contribución a los avances de muchos países en pos de una mejor administración de justicia y una lucha más eficaz contra la delincuencia organizada. Son actividades de las que también la Fiscalía española consigue mejoras notables a través de las capacidades y experiencias adquiridas por los fiscales que en ellas participan.

Estos aspectos, el institucional y de organización de las actividades de cooperación al desarrollo, son gestionados directamente por la Unidad de Cooperación de la Fiscalía (UCIF). Esta labor de coordinación, difusión, selección en colaboración con el resto de las Unidades especializadas de la Fiscalía General, registro, organización de viajes y comisiones de servicio, tiene una dimensión completamente diferente de la que supone la coordinación de la actuación de los/las delegados/as de cooperación judicial internacional. La coordinación de las actividades internacionales de toda la Fiscalía conlleva una extensa labor de gestión, difusión general de convocatorias, tramitación de comisiones de servicios y autorizaciones y organización de viajes y posteriores rendiciones de cuentas, lo que es una tarea propia de la UCIF que va más allá de la coordinación de la actividad de los especialistas.

Durante el año 2019 se tramitaron 317 comisiones de servicio para la participación de fiscales en distinto tipo de actividades internacionales –sin contar las de formación que se tramitan por el CEJ– frente a las 266 comisiones de servicio de 2018. De estas, 131 se realizaron internamente sin gastos para el Ministerio de Justicia y 186 fueron comisiones de servicio aprobadas por el Ministerio de Justicia, de las que 64 corresponden a traslados para participar en reuniones de coordinación de Eurojust y a cargo de este organismo, aunque por razones administrativas deben ser aprobadas por el Ministerio de Justicia. De todas estas salidas internacionales, 31 corresponden a fiscales de la Unidad de Cooperación Internacional.