

7. COOPERACIÓN PENAL INTERNACIONAL

7.1 Reflexiones sobre el futuro de la justicia penal europea

7.1.1 INTRODUCCIÓN

La arquitectura actual de la cooperación penal europea, basada en el principio de reconocimiento mutuo, ha alcanzado un alto grado de madurez, si bien requiere de ajustes para responder eficazmente a un entorno criminal en continua transformación y, en particular, a la amenaza creciente de la criminalidad organizada transnacional, la digitalización y la creciente dimensión externa de la seguridad europea.

Desde el punto de vista del Ministerio Fiscal español, este proceso debe abordarse con una visión estratégica que refuerce la transmisión y comunicación directa entre autoridades judiciales nacionales. En ese sentido, la experiencia acumulada por la Fiscalía española en los últimos años –particularmente en la aplicación de los instrumentos de reconocimiento mutuo de referencia, así como en el desarrollo de mecanismos avanzados de coordinación y digitalización– pone de manifiesto el valor añadido de un modelo en el que el Ministerio Fiscal, con su alto nivel de especialización, adquirida en los últimos veinticinco años, asume un papel vertebrador y de intermediario activo de referencia en nuestro país. Por ello, la búsqueda de una mayor eficiencia en la cooperación internacional no puede desvincularse de la necesidad de adecuar los marcos institucionales a las realidades operativas nacionales que han demostrado su eficacia en la práctica.

En este contexto, la futura acción de la UE en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior (JAI), ofrece una oportunidad singular para propiciar un cambio de paradigma. Dicho cambio no debe orientarse tanto a una expansión de competencias a nivel supranacional, como hacia la optimización de los modelos nacionales para la mejor coordinación entre las agencias europeas y las autoridades judiciales nacionales a las que sirven. En el caso de España, ello implica necesariamente avanzar hacia un modelo en el que el Ministerio Fiscal ocupe el lugar que le corresponde, integrándose de manera efectiva en el sistema de cooperación judicial europea, tanto a nivel estratégico como operativo.

En definitiva, se trataría de asegurar que las reformas que se pretenden impulsar en la justicia penal europea se asienten sobre los principios que han guiado su desarrollo –confianza mutua, independencia judicial, subsidiariedad y eficacia–, adaptándolos a los nuevos desafíos de la criminalidad transnacional y, en este proceso, la apor-

tación de la Fiscalía General del Estado puede constituir un referente esencial.

7.1.2 LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL COMO EJE ESTRATÉGICO

El *Foro de Alto Nivel sobre el Futuro de la Justicia Penal en la Unión Europea* (HLF por sus siglas en inglés) ha estructurado sus líneas de actuación sobre tres ejes esenciales: la cooperación judicial, la digitalización y el papel de las agencias europeas.

En relación con la cooperación judicial, existe un amplio consenso en reforzar y clarificar los instrumentos normativos vigentes con un enfoque más pragmático y operativo, lo que coincide plenamente con la experiencia acumulada por la Fiscalía española en la aplicación de instrumentos como la Orden Europea de Investigación (OEI), cuya eficacia ha sido reconocida a nivel europeo⁸.

La digitalización, por otra parte, se considera esencial para mejorar la eficiencia y el acceso a la justicia, siempre evitando duplicidades y garantizando derechos fundamentales, por lo que la interoperabilidad y las plataformas comunes serán elementos claves en esta materia.

Por último, respecto a las agencias, se apoya el fortalecimiento de Eurojust, en línea con la idea de mejorar su operatividad en la forma que se desarrolla a continuación.

7.1.3 EUROJUST EN LA ARQUITECTURA DE LA SEGURIDAD EUROPEA

La evaluación de Eurojust publicada en 2025⁹ destaca su papel esencial en la lucha contra la criminalidad transfronteriza, especialmente en la coordinación de investigaciones multilaterales y complejas. No obstante, se ha detectado un creciente uso de Eurojust como mero canal de transmisión en casos bilaterales de escasa complejidad, lo que viene a desvirtuar su función esencial de apoyo a la coordinación operativa multilateral y debilita la comunicación y transmisión directa entre autoridades judiciales.

⁸ Prueba de ello es el Informe publicado el 8 de octubre de 2024, por el Consejo de la UE sobre la Décima Ronda de Evaluaciones Mutuas en relación con la implementación de la orden europea de investigación en España, disponible en el enlace:

<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13641-2024-REV-1/en/pdf>

⁹ Documento de trabajo de la Comisión, Evaluación de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal. Bruselas, 2.7.2025. {SWD(2025) 183 final} https://commission.europa.eu/publications/evaluation-eurojust_en

El debate estratégico que se ha abierto ha cristalizado así en dos documentos aprobados por el Colegio de Eurojust: el documento titulado *Eurojust Vision 2035*¹⁰ y la posición sobre la revisión del Reglamento de Eurojust¹¹.

Según estos documentos el futuro de Eurojust pasa por una mejora de su eficiencia operativa y de su gobernanza, preservando su naturaleza judicial y su carácter de organismo que actúa a demanda de las autoridades nacionales. Para ello se pueden implantar medidas concretas como la revisión de directrices comunes para racionalizar la apertura de casos; un esquema más ágil de financiación de JITs y un refuerzo de las capacidades analíticas y digitales de Eurojust, sin alterar su misión de apoyo a las autoridades nacionales.

Esta posición coincide sustancialmente con la defendida por la Fiscalía General del Estado, que ha insistido en que Eurojust debe ser una agencia operativa para los casos más graves de criminalidad transnacional, al servicio de las autoridades judiciales nacionales, bajo los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y complementariedad.

En este contexto, la Comisión Europea prepara una propuesta de revisión del Reglamento (UE) 2018/1727, cuya presentación está prevista para 2026. Este escenario constituye, desde la perspectiva de la FGE, una oportunidad estratégica para mejorar el funcionamiento de Eurojust.

Las áreas de reforma identificadas hasta ahora incluyen: simplificación de la gobernanza, clarificación de funciones del Colegio y del Comité Ejecutivo y priorización de mecanismos de coordinación (reuniones, centros de coordinación, apoyo a ECIs).

Para ello, cualquier reforma debe preservar a nuestro entender los elementos que han garantizado el éxito de Eurojust, entre los cuales destaca la dimensión operativa de los miembros nacionales, su funcionamiento a demanda y bajo el control de las autoridades judiciales competentes a nivel nacional.

Por ello, siendo Eurojust una agencia de naturaleza eminentemente instrumental, concebida para asistir a las fiscalías nacionales, la superación de las asimetrías existentes entre las capacidades operativas de los miembros nacionales constituye para la Fiscalía General del Estado la principal asignatura pendiente a resolver.

¹⁰ Plenario del Colegio de Eurojust celebrado el 16 de septiembre de 2025.

¹¹ Aprobada en la reunión plenaria del *College* de Eurojust, celebrado el 4 de noviembre de 2025, de la que esta Fiscalía General tuvo conocimiento en el marco del Foro Consultivo de 2026.

Cabe destacar que el análisis comparado de la adaptación del Reglamento de Eurojust en los Estados miembros¹², pone de manifiesto un escenario fragmentado y desigual en cuanto al estatuto, funciones y ubicación institucional de los miembros nacionales. De ello resulta una primera conclusión: la implementación del artículo 7 del Reglamento UE 2018/1727 no ha cristalizado en un modelo uniforme, sino en una diversidad de soluciones nacionales. Asimismo, se evidencia una realidad: los sistemas más eficaces son aquellos en los que el miembro nacional es autoridad integrada en la estructura del Ministerio Público.

Entendemos que la revisión proyectada del Reglamento debe ser, no tanto un proceso inconsciente de ampliación de competencias y recursos a nivel europeo, sino una oportunidad única para reflexionar sobre la conveniencia de garantizar y armonizar el papel operativo que deben tener los miembros nacionales, preservando su capacidad operativa en todos los Estados parte.

La postura institucional de la FGE, consolidada en los informes a los Anteproyectos de ley de trasposición de 2014 y de adaptación de 2021, se resume en la necesidad de superar el modelo gubernativo existente mediante una revisión del estatuto legal del miembro nacional para que España cuente con un representante en Eurojust que sea una autoridad judicial en activo, lo que se compadece con su integración funcional y orgánica en la Fiscalía.

¹² *Support study for the Evaluation of the implementation and impact of Regulation (EU) 2018/1727 of 14 November 2018 on the European Union Agency for Criminal Justice Cooperation (Eurojust), and of the effectiveness and efficiency of Eurojust and its working practices Support study – JUST/2023/JCOO/CRIM/0127 Final Report.*