

10.2 Ley de Cooperación Internacional en Materia Penal: el Ministerio Fiscal como autoridad judicial de referencia en materia de cooperación judicial internacional

La práctica operativa ha demostrado que la designación del Ministerio Fiscal como autoridad de recepción de OEIs ha generado un modelo eficaz, racional y homogéneo de ejecución de solicitudes de obtención de prueba.

Por ello, el eje vertebrador de las propuestas de reformas que se vienen planteando de manera reiterada desde la Fiscalía General del Estado en sus memorias se basan en la consideración del Ministerio Fiscal como *autoridad judicial*, de acuerdo con la jurisprudencia del TJUE forjada en la aplicación de diferentes instrumentos de reconocimiento mutuo [entre otras, sentencias de 10/11/2016 en asunto C-453/16 PPU *Özçelik*; de 9/10/2019 en el asunto C-489/19 PPU –N J–; de 12/12/2019 en Asuntos C-566/19 PPU y C-629/19 PPU (J. R. y Y. C.); asunto C-625/19 PPU (X. D.) y Asunto C-627/19 PPU (Z. B.) y de 08/12/2020 en el asunto C-584/19 (*Staatsanwaltschaft Wien* vs. A y otros) y la sentencia de 30 de abril de 2024 dictada en el asunto C-670/22 *Enchochat*].

El Informe de la Décima Ronda de Evaluaciones Mutuas sobre la aplicación de la OEI en España, publicado por el Consejo de la UE el 8 de octubre de 2024¹, es un merecido reconocimiento público de las instituciones europeas al papel protagonista que ejerce el Ministerio Fiscal en materia de cooperación internacional y del impacto positivo de esta designación legal del Ministerio Fiscal como autoridad judicial de ejecución de referencia española en relación con el principal instrumento de obtención de prueba del Derecho de la Unión. Es también, por ello, nuestro mejor argumento, para defender, no solo la designación del Ministerio Fiscal como autoridad de referencia en la recepción de aquellos instrumentos de reconocimiento mutuo en los que esta decisión pueda aportar un valor añadido, como es el caso de las certificaciones de embargo y decomiso.

En consecuencia, se propone el reconocimiento y la definición expresa del Ministerio Fiscal como autoridad judicial en la legislación nacional en materia de cooperación penal, con la adecuación sistemática oportuna de las referencias normativas en la legislación procesal y orgánica.

Para ello se considera prioritaria la elaboración de una Ley de cooperación internacional en materia penal, semejante a la ya existente en

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

materia civil (Ley 29/2015, de 30 de julio, *de cooperación jurídica internacional en materia civil*), que supere la actual fragmentación normativa, cuyos elementos rectores deberían ser la generalización del principio de transmisión directa entre autoridades judiciales, y en donde se designe al Ministerio Fiscal como autoridad central de la cooperación judicial penal, siguiendo el modelo de éxito de países de nuestro entorno².

Consideramos que el modelo vigente, basado en la intervención del Ministerio de Justicia como autoridad central, resulta insuficiente para responder a las exigencias actuales, generando dilaciones y limitaciones operativas incompatibles con la lucha eficaz contra la criminalidad organizada³.

Esta reforma es clave para que el Ministerio Fiscal, como autoridad judicial que es parte en todos los procedimientos penales, intervenga como *intermediario activo*, en la promoción de la cooperación internacional en materia penal, extrapolando los beneficios del Espacio europeo de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), donde rige el principio de transmisión y comunicación directa entre autoridades judiciales competentes, judicializándola, acelerándola y dinamizándola, hasta el punto de hacerla tan directa como inmediata y eficaz.

De ese modo, los beneficios de la especialización, digitalización avanzada y posibilidades de coordinación centralizada que ofrece el Ministerio Fiscal en estos momentos y de los que disfrutamos en el ámbito del ELSJ, serían aprovechados también, plenamente, en relación con terceros países no comunitarios, facilitando la imprescindible agilización de la cooperación internacional como uno de los cuatro ejes centrales para luchar eficazmente contra la criminalidad organizada, de acuerdo con la Estrategia de la UE contra la Delincuencia Organizada 2021-2025⁴.

Es más, una versión avanzada de la digitalización en desarrollo, permitirá una asistencia mutua más rápida y automatizada, con sustancial mejora de la cooperación transfronteriza, gracias a las plataformas y aplicaciones digitales impulsadas y gestionadas por inteligencia artificial que agilizarán el procesamiento de solicitudes de asistencia

² La *Lei da Cooperação Judiciária Internacional em Matéria Penal* n.º 144/99, de 31 de agosto, de Portugal, recoge en su artículo 165 que las competencias del Ministro de Justicia pueden delegarse en el Procurador Geral de la República, tal y como establece el art. 21 del Decreto 1246/2016, de 12 de enero, que designa a la Procuraduría General de la República como autoridad central para la recepción y transmisión de solicitudes de cooperación judicial internacional en materia penal.

³ <https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/EU-SOCTA-2025.pdf>

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021DC0170>

jurídica mutua e instrumentos de reconocimiento mutuo, potenciada mediante su análisis de contenidos y verificación del cumplimiento de los criterios legales automatizado, lo que junto a herramientas de procesamiento del lenguaje natural (PLN) permitirá la traducción e interpretación legal instantánea entre jurisdicciones.

Desde un punto de vista institucional, conseguir que una autoridad judicial pueda desempeñar estas funciones operativas reforzadas y sea una realidad en un contexto plenamente judicializado, precisaría situar a la Fiscalía General del Estado como autoridad judicial central, cediendo este espacio los Ministerios de Justicia como ocurrió en el ELSJ a finales del siglo pasado y a partir de la supresión gradual de fronteras con los Acuerdos de Schengen.

En línea con lo expuesto y en tanto no exista la demandada ley de cooperación penal proponemos al menos la definición del Ministerio Fiscal como autoridad judicial en relación con los instrumentos de reconocimiento mutuo mediante la reforma en del propio artículo 1 de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, *de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea* (LRM), de acuerdo con la interpretación del TJUE de este concepto autónomo del Derecho de la Unión. En coherencia con lo anterior, la exposición de motivos debería reflejar que la expresión «autoridad judicial», incluye en materia de cooperación internacional penal, al Ministerio Fiscal.

Por otra parte, hay que recordar que el 22 de diciembre de 2022 el Consejo de Ministros aprobó un anteproyecto de paquete legislativo tipo «ómnibus» que comprendía la reforma de la LOPJ, la LECrim y la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, *de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea* (LRM), para adaptarla al Reglamento (EU) 2018/1805 sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso. El texto proyectado fue informado por el Consejo Fiscal, conforme a lo previsto en el artículo 14.4 j) del EOMF, el pasado 3 de enero de 2025 en un extenso y detallado análisis de las reformas legales propuestas de la LRM, proponiendo la designación del Ministerio Fiscal como única autoridad de recepción de certificados de embargo y decomiso, a fin de mejorar la recuperación de activos como mecanismo eficaz en la lucha contra la delincuencia organizada, garantizando que el delito no resulte provechoso, mediante el refuerzo de las capacidades del Ministerio Fiscal como autoridad judicial interviniente en las primeras fases de dicho ciclo.

De ese modo, creemos que se profundizaría en el planteamiento que inspira la notificación realizada por España a la Secretaría General de la Comisión Europea, el 18 de diciembre de 2020, en relación con el art. 2 (8) y (9) del Reglamento referido a las autoridades de ejecu-

ción, que incluye a la UCIF como autoridad de recepción de los certificados de embargo y decomiso «a los solos efectos de determinar la ubicación del bien a embargar», si la autoridad emisora no conociera el lugar de su ubicación y/o cuando la autoridad emisora no conociera el lugar de ubicación del bien a decomisar «ni el lugar de residencia o domicilio social de la persona frente a la que se dictó la resolución».

En todo caso, la reforma legal que se propone debiera generalizar dicho planteamiento, reconociendo legalmente y no en una mera notificación gubernamental, al Ministerio Fiscal como autoridad judicial de reconocimiento y en su caso ejecución de las resoluciones remitidas a España.

Dicha previsión, además, permitiría superar las actuales disfunciones derivadas de la triple competencia existente para el reconocimiento de resoluciones que están claramente interrelacionadas –fiscal para la OEI, juez de instrucción para certificados de embargo y juez de lo penal para certificados de decomiso–, que genera gran confusión en la autoridad de emisión europea.

En esta línea, debemos insistir en que la designación del Ministerio Fiscal como autoridad de recepción, simplificaría en la práctica los supuestos de ejecuciones coordinadas de diferentes instrumentos de reconocimiento mutuo que revisten en la actualidad gran complejidad, entre otras razones por la falta de una previsión legal a nivel europeo y nacional. Esto ocurre cuando se recibe en la fiscalía una OEI y el certificado de embargo vinculado a la obtención de la información bancaria contenida en la primera.

Por último, pero no menos relevante, la reforma propuesta facilitaría a su vez la dación de cumplida y fiable cuenta de las estadísticas, conforme al art. 35 del Reglamento (UE) 2018/1805, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, *sobre reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso*, que obliga a los Estados miembros a recopilar datos sobre las resoluciones de este tipo que se hayan recibido y ejecutado, debiendo remitirse estadísticas anuales a la Comisión.

A su vez, la transposición de la nueva Directiva (EU) 2024/1260, de 24 de abril, sobre recuperación y decomiso de activos, en el ordenamiento jurídico español (que ha de realizarse antes del 23 de noviembre de 2026), es una ocasión significadamente oportuna para que el legislador español otorgue de manera generalizada al Ministerio Fiscal la competencia para adoptar provisionalmente *medidas inmediatas*, cuando exista un riesgo inminente de desaparición de los bienes identificados por el Ministerio Fiscal en las investigaciones financieras acordadas en el marco de los expedientes de cooperación

internacional dirigidos por el Ministerio Fiscal como autoridad judicial de ejecución de OEIs o, en su caso, como única autoridad de recepción de certificados de embargo y decomiso, sin perjuicio de la posterior ratificación de dichas medidas por una sección de instrucción del tribunal de instancia correspondiente.

Un precedente legislativo en esta dirección, que se puede extender de manera natural al ámbito del reconocimiento mutuo, lo encontramos en el art. 53 de la LO 9/2021, de 1 de julio, *de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea*, que atribuye al Fiscal Delegado Europeo la competencia de embargar preventivamente, sin perjuicio de la posterior ratificación judicial. Ello supone utilizar una solución inexplorada hasta el momento en nuestro país, a diferencia del resto de los Estados miembros de la UE, que por la condición de autoridad judicial nacional del Ministerio Fiscal debería considerarse con carácter previo y prioritario en la reforma de la LRM.