

LA FISCALÍA EUROPEA. ALGUNA CLAVE PARA SU  
ENTENDIMIENTO

*THE EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S OFFICE. SOME KEYS FOR  
UNDERSTANDING*

*Rev. Boliv. de Derecho N° 29, enero 2020, ISSN: 2070-8157, pp. 230-265*



M<sup>a</sup> Pía  
CALDERÓN  
CUADRADO

**ARTÍCULO RECIBIDO:** 30 de abril de 2019

**ARTÍCULO APROBADO:** 1 de junio de 2019

**RESUMEN:** La protección eficaz de los intereses financieros de la Unión Europea está en la base de la creación de la Fiscalía Europea. Una novedosa institución a la que se atribuye la investigación y el ejercicio de la acción penal en los procesos nacionales que se sigan para la persecución de aquella modalidad delictiva y, llegado el caso, el castigo de sus responsables.

**PALABRAS CLAVE:** Fiscalía Europea; art. 86 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea; principios reguladores y estructura dispuesta; competencia material.

**ABSTRACT:** *The effective protection of the financial interests of the European Union is at the basis of the creation of the European Public Prosecutor's Office. A novel institution to which is attributed the investigation and the exercise of criminal action in the national processes that are followed for the prosecution of that criminal modality and, if necessary, the punishment of those responsible.*

**KEY WORDS:** *European Public Prosecutor Office (EPPO); article 86 Treaty on the Functioning of the European Union; regulatory principles and willing structure; material competence.*

**SUMARIO.-** I. A MODO DE INTRODUCCIÓN: 1. El art. 86 del TFUE como punto de partida; 2. Mirada retrospectiva sobre un pasado sugerente e ilustrador. II. UNA DOBLE LLAMADA DE ATENCIÓN: 1. La Fiscalía Europea como instrumento de cooperación reforzada; 2. Fiscalía Europea y Eurojust, relaciones inevitables... y en construcción. III. PRINCIPIOS INFORMADORES Y ESTRUCTURA ORGANIZATIVA: 1. Conformación independiente desde una clara vocación europea; 2. Los dos ejes de un organigrama delicado y conciliador: colegialidad y descentralización. IV. ÁMBITO COMPETENCIAL: 1. Una determinación compleja y prudente a la vez; 2. Infracciones penales que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión; 3. Conexidad entre delitos PIF y delitos de organización criminal, de un lado, y restantes delitos no PIF, de otro.

---

## I. A MODO DE INTRODUCCIÓN.

El trabajo que a continuación se desarrolla constituye una aproximación a la institución de la Fiscalía Europea recogida en el Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017. A este órgano y en el marco de la protección de los intereses financieros de la Unión se le confía la investigación de determinados delitos previstos en la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017 (delitos PIF), así como el ejercicio de la acusación en procedimientos incoados contra sus responsables ante la jurisdicción nacional competente.

Las páginas que siguen, sin embargo, no abordarán todas y cada una de las cuestiones que surgen con su creación. Podían ser muchas más, de hecho, las que rodean a esta figura lo son, pero los límites de extensión y la facultad de elección que corresponde al autor se ha dirigido -desde el convencimiento que su análisis facilitará la comprensión de la recién nacida Fiscalía Europea- a tres únicamente. De este modo y en primer lugar, se tratará su origen normativo y los acaecimientos que le precedieron, sin olvidar dos aspectos claves en su nacimiento. Después, se afrontará el modelo organizativo adoptado, principios identificativos y de funcionamiento incluidos. Y, por último, se incidirá en la definición del ámbito competencial, determinación asumida con prudencia e imbuida de una gran complejidad.

### • M<sup>a</sup> Pía Calderón Cuadrado

Catedrática de Derecho Procesal de la Universidad de Valencia. Magistrada del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana (Sala de lo Civil y Penal). Premio extraordinario de doctorado, académico de número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de la Comunidad Valenciana y correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Madrid. Vocal permanente de la Sección Quinta de la Comisión General de Codificación. Pia.calderon@uv.es.

## I. El art. 86 del TFUE como punto de partida.

A) Es público y notorio que las normas europeas comienzan con un preámbulo y que éste a su vez se inicia bajo la fórmula “Visto”. Esencialmente, y también es sabido, semejante encabezamiento sirve para indicar “la base jurídica del acto, es decir, la disposición que atribuye la competencia para adoptar el acto en cuestión”<sup>1</sup>.

Así pues, las primeras palabras que aparecen en el 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 responden a dicho esquema presentando el siguiente contenido: “El Consejo de la Unión Europea, Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 86...”.

Seguramente, y ya centrándonos en su redacción, no cabía otra opción.

Ha de recordarse, en efecto, que aquel precepto constituye la base jurídica del acto legislativo vinculante que ocupa las presentes anotaciones. Y es que, incardinado en el Título relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia, su literalidad fue, precisamente, lo que abrió la puerta a la instauración e integración de esta novedosa figura en el ámbito de las estructuras europeas, proporcionando además ciertas pautas, tan concretas como ambiguas, en orden a su última conformación:

“1. Para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, el Consejo podrá crear, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, una Fiscalía Europea a partir de Eurojust. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.

En caso de falta de unanimidad, un grupo de al menos nueve Estados miembros podrá solicitar que el proyecto de reglamento se remita al Consejo Europeo, en cuyo caso quedará suspendido el procedimiento en el Consejo. Previa deliberación, y en caso de alcanzarse un consenso, el Consejo Europeo, en el plazo de cuatro meses a partir de dicha suspensión, devolverá el proyecto al Consejo para su adopción.

Si no hay acuerdo dentro de ese mismo plazo, y al menos nueve Estados miembros quieren establecer una cooperación reforzada con arreglo al proyecto de reglamento de que se trate, lo comunicarán al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. En tal caso, la autorización para iniciar la cooperación reforzada a que se refieren el apartado 2 del artículo 20 del Tratado de la Unión Europea y el apartado 1 del artículo 329 del presente Tratado se considerará concedida, y se aplicarán las disposiciones relativas a la cooperación reforzada.

---

<sup>1</sup> Guía práctica común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión para la redacción de textos legislativos de la Unión Europea, p. 26, en <https://eur-lex.europa.eu/content/techleg/KB0213228ESN.pdf>.

2. La Fiscalía Europea, en su caso en colaboración con Europol, será competente para descubrir a los autores y cómplices de infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión definidos en el reglamento contemplado en el apartado 1, y para incoar un procedimiento penal y solicitar la apertura de juicio contra ellos. Ejercerá ante los órganos jurisdiccionales competentes de los Estados miembros la acción penal relativa a dichas infracciones.

3. Los reglamentos contemplados en el apartado 1 fijarán el Estatuto de la Fiscalía Europea, las condiciones para el desempeño de sus funciones, las normas de procedimiento aplicables a sus actividades y aquéllas que rijan la admisibilidad de las pruebas, así como las normas aplicables al control jurisdiccional de los actos procesales realizados en el desempeño de sus funciones.

4. Simultáneamente o con posterioridad, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión que modifique el apartado 1 con el fin de ampliar las competencias de la Fiscalía Europea a la lucha contra la delincuencia grave que tenga una dimensión transfronteriza, y que modifique en consecuencia el apartado 2 en lo referente a los autores y cómplices de delitos graves que afectan a varios Estados miembros. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo y previa consulta a la Comisión".

B) Aprobándose el Reglamento (UE) 2017/1939 bajo el paraguas normativo citado, importa en esta primera aproximación destacar que se hizo en un contexto donde el fraude presupuestario de la Unión alcanzaba alrededor del dos por ciento del presupuesto anual, donde la lucha contra las conductas defraudadoras se estaba demostrando infructuosa y donde, fruto de lo anterior, la credibilidad del proceso de construcción europea aparecía seriamente resentida<sup>2</sup>.

2 Así ESTÉVEZ MENDOZA, L. M<sup>a</sup>: "La instauración de la Fiscalía Europea como cooperación reforzada: problemas orgánicos y procesales", *Revista de Estudios Europeos*, núm. 1, 2017, p 107, con remisión a la información facilitada en European Commission, SWD (2013) 274 final, Brussels, 17 July 2013 (p. 7), e indicando que para la Comisión y aproximadamente este tipo de infracciones se elevan "a una cuantía media anual de 500 millones de euros, aunque hay razones para creer que el riesgo del fraude podría ascender a 3000 millones de euros al año, lo que representa el 2% del presupuesto europeo anual". Más recientemente puede verse el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, 29.º informe anual sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea y la lucha contra el fraude (2017), Bruselas, 3.9.2018 COM(2018) 553 final, con un resumen estadístico donde, por ejemplo, se señala: (i) que "en 2017, se notificaron a la Comisión 15.213 irregularidades, fraudulentas y no fraudulentas, un 20,8 % menos que en 2016"; (ii) que "estas irregularidades han supuesto un total de 2.580 millones EUR aproximadamente, un 8,6 % menos que el año anterior"; (iii) o que "la detección de una irregularidad implica que se han tomado medidas correctoras para recuperar los importes irregulares implicados y que se ha iniciado un procedimiento penal en caso de sospecha de fraude", en <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2018:0553:FIN:ES:PDF>. Interesa además referirse a la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (DO L 198 de 28.7.2017, pp. 29-41), cuyo art. 2.1 define "los intereses financieros de la Unión" como "todos los ingresos, gastos y activos cubiertos por, adquiridos a través de, o adeudados a: i) el presupuesto de la Unión, ii) los presupuestos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión creados de conformidad con los Tratados, u otros presupuestos gestionados y controlados directa o indirectamente por ellos". Esta definición, con alguna matización, se repite en el apartado 3) del artículo 2 del Reglamento (UE) 2017/1939: "todos los ingresos, gastos y activos cubiertos por, adquiridos mediante,

Ni que decir tiene que en un entorno como el descrito confluían distintos factores. El problema estriba en que uno de ellos, y desde luego no el de menor entidad, residía en la competencia exclusiva de los Estados miembros para el conocimiento de los delitos con dimensión transfronteriza. Una competencia que, acaso por la limitación de recursos, la fragmentación de esfuerzos o, incluso, su propia inadvertencia, estaría dando cobijo a esa anotada y preocupante ineficacia. Por ello y desde el convencimiento que la creación del European Public Prosecutor Office (EPPO) contribuiría a minimizar riesgos, la norma citada prevé el establecimiento de este órgano novel en el ámbito de la Unión Europea<sup>3</sup>.

Son grandes las esperanzas que se han puesto en la figura antedicha. Se proclama incluso que está llamada a convertirse en pieza clave de la persecución penal de la delincuencia transnacional. Ahora bien, con independencia de la confirmación o no de similar manifiesto, no puede dejar de mencionarse que el Reglamento, cuya opción política se aleja de las propuestas homogeneizadoras para permitir mayor flexibilización en los Estados miembros, traza para lograrlo tres líneas maestras en la configuración de la Fiscalía Europea: la primera, su caracterización como órgano independiente y con personalidad jurídica propia; la segunda, un organigrama colegiado y a la par descentralizado; y, la tercera, una esfera competencial circunscrita a ciertos ilícitos que perjudiquen los intereses financieros de la Unión y, en ese ámbito, una atribución de facultades de investigación y ejercicio de acciones penales ante los tribunales nacionales.

## 2. Mirada retrospectiva sobre un pasado sugerente e ilustrador.

Sobre ello volveremos después. En este momento corresponde resaltar que se han precisado más de veinte años para materializar esta disposición.

A) Es de justicia insistir en que la idea originaria de creación de un Ministerio Público Europeo se asocia a ese proyecto, adelantado a su tiempo, que fue el *Corpus*

---

o adeudados al presupuesto de la Unión y a los presupuestos de las instituciones, órganos y organismos creados en virtud de los Tratados y a los presupuestos gestionados y supervisados por ellos”.

3 La explicación aparece con nitidez en el Considerando (12) del Reglamento: “De conformidad con el principio de subsidiariedad, las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, debido a su dimensión y efectos, se pueden combatir mejor a escala de la Unión. La situación actual, en la que el ejercicio de la acción penal por infracciones contra dichos intereses recae exclusivamente en las autoridades de los Estados miembros de la Unión Europea, no siempre es suficiente para lograr el mencionado objetivo. Dado que los objetivos del presente Reglamento, a saber, intensificar la lucha contra infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión mediante la creación de la Fiscalía Europea, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros de la Unión Europea, debido a la fragmentación de los procesos penales nacionales relativos a las infracciones contra dichos intereses, sino que pueden lograrse mejor a escala de la Unión, puesto que la Fiscalía Europea tendrá competencias para ejercer la acción penal por tales infracciones, la Unión puede adoptar medidas, de acuerdo con el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5 del TUE. De conformidad con el principio de proporcionalidad establecido en el mismo artículo, el presente Reglamento no excede de lo necesario para alcanzar dichos objetivos y garantiza que su repercusión en los sistemas jurídicos y estructuras institucionales de los Estados miembros sea lo menos intrusiva posible”.

*luris*<sup>4</sup>. En aquel horizonte, como en éste, afloraba la necesidad de combatir eficazmente el fraude, la corrupción y cualquier otra criminalidad económica que afectara a los intereses financieros de la entonces Comunidad Europea. La no siempre suficiente y equivalente actuación de las autoridades nacionales del enjuiciamiento penal en la protección de los referidos intereses lo requería.

Justamente, para poder dar respuestas a esta preocupación creciente se constituyó un grupo de expertos presidido por la Sra. Delmas-Marty cuyo trabajo, desarrollado entre 1995 y 1996, dio lugar a la formulación de aquella propuesta con nombre tan significativo.

Se trataba de un intento de armonización –sustantiva y procesal– en el marco del espacio judicial europeo y en el particular escenario de las modalidades delictivas de índole económica antes citadas. Fue en el seno de la última tipología de disposiciones armonizadoras donde se introdujo la eventualidad de una Fiscalía Europea, descentralizada y con competencias, junto al Juez de Garantías, para la fase de investigación del proceso a seguir en ese marco restrictivo de acciones contrarias a los intereses financieros comunitarios.

B) La Comisión recogió el guante del *Corpus Iuris*. Era de esperar si se tiene en cuenta que dicha propuesta constituía para esta institución y para el Parlamento Europeo el norte, el eje central, de su política criminal<sup>5</sup>. De ahí que planteara, con ocasión de la Conferencia Intergubernamental de Niza del año 2000, una

4 El *Corpus Iuris* se publicó por primera vez, en su versión francesa e inglesa, en 1997, traduciéndose después a la práctica totalidad de las lenguas europeas: DELMAS-MARTY, M. (dir.): *Corpus Iuris*, sobre disposiciones penales para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea, Económica, Paris, 1997 (*Corpus juris portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne - Corpus Iuris introducing penal provisions for the purpose of the financial interests of the European Union, Direction Générale du Contrôle Financier-Economica*). La versión siguiente, del año 2000 y conocida como versión Florencia, es el resultado de la adaptación acordada en el seno del Instituto Universitario Europeo de Florencia –en mayo de 1999– y se puede consultar en <http://www.law.uu.nl/wiarda/corpus/index1.htm>.

Sobre este proyecto y entre otros, VERVAELE J.A.E.: “La Unión Europea y su espacio judicial europeo: los desafíos del modelo *Corpus Iuris* 2000 y de la Fiscalía Europea”, Zúñiga Rodríguez, L. (trad.), en <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/12629/La%20Uni%C3%B3n%20Europea.pdf?sequence=2>. Asimismo, GÓMEZ COLOMER, J. L.: “La protección procesal penal de la Unión Europea en materia de lucha contra el fraude (el Proyecto “*corpus iuris*””, en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/latinoamericana-derecho/article/viewFile/21384/19057>. Y en último término conviene anotar también el posterior trabajo de DELMAS-MARTY, M. y VERVAELE J.A.E. (edit.) sobre “La aplicación del *Corpus Iuris* en los Estados Miembros”, Silva Castaño, M.L. (trad.), en <http://docplayer.es/77739929-Prof-delmas-marty-y-prof-j-a-e-vervaele-editores.html>.

5 En este sentido, ARROYO ZAPATERO, L. y NIETO MARTÍN, A.: “Fraude de subvenciones en la UE y en el CP”, en <http://www.cienciaspenales.net>. Igualmente, ORMAZÁBAL SÁNCHEZ, G.: “Hacia una autoridad de persecución criminal común para Europa: reflexiones acerca de la conveniencia de crear una Fiscalía Europea y sobre el papel de Eurojust”, *La Ley Penal*, núm. 56, 2009.

En todo caso, es de advertir que desde que se aprobó el sistema presupuestario de las Comunidades Europeas basado en la financiación íntegra mediante recursos propios, Tratado de Luxemburgo firmado el 22 de abril de 1970, se percibió la posibilidad de lesión a los intereses financieros comunitarios y su necesidad de control y protección. Tal y como se recoge en el Libro Verde, al que después haremos referencia, sobre la protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo (Bruselas, 11.12.2001 COM(2001) 715), la Comisión presentó con fecha 6 de agosto de 1976 un “proyecto de Tratado que modifica los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas con el fin de adoptar una normativa común sobre la protección penal de los intereses financieros de las Comunidades,

modificación del art. 280 del Tratado de la Comunidad Europea a los fines de aportar la base jurídica necesaria para crear un futuro Ministerio Público Europeo a instaurar en el marco de la protección penal de los intereses financieros de la también futura Unión Europea<sup>6</sup>.

Esta proposición, que lógicamente gozaba del apoyo del Parlamento, no fue acogida. Pese a lo pueda pensarse, su rechazo por los Jefes de Estado y de Gobierno allí reunidos no se debió a un radical desacuerdo con la introducción de una Fiscalía Europea. Tampoco al desconocimiento o minimización de la problemática sobre el fraude a las finanzas de Europa y las dificultades de su persecución consecuencia del fraccionamiento del espacio penal europeo. Mas bien tuvo su origen en la falta de tiempo de análisis y en la ausencia en ella de una profundización mayor sobre sus consecuencias prácticas. Tanto es así que los integrantes de la Conferencia, celebrada en aquella población francesa del 7 al 9 de diciembre de 2000, tomaron nota de la misma “con vistas a su inserción posterior en el Tratado en el momento debido”:

La Conferencia, nos dirá ella misma, ha considerado “la contribución que le ha remitido la Comisión, relativa a la protección penal de los intereses financieros comunitarios, en la que se propone que se completen las disposiciones actuales

---

así como sobre la persecución de las infracciones a las disposiciones de dichos Tratados, COM(76) 418, (DO C 222, de 22.9.1976)”.

- 6 Comunicación de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental –contribución complementaria- sobre las reformas institucionales: “La protección penal de los intereses financieros de la Comunidad: el Fiscal europeo”, COM (2000) 608 final, de 29 de septiembre de 2000, en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:52000DC0608>.

En realidad, la propuesta que trasladó la Comisión en aquella Comunicación pasaba por cambiar la redacción del art. 280 del TCE para introducir a continuación un nuevo art. 280 bis con el siguiente tenor: “1. Con el fin de contribuir a la realización de los objetivos del apartado 1 del art. 280 el Consejo, pronunciándose a propuesta de la Comisión por mayoría cualificada y previo dictamen favorable del Parlamento Europeo, nombrará por un período de seis años no renovable a un Fiscal Europeo. El Fiscal Europeo tendrá como misión investigar, acusar y enviar a juicio a los autores o cómplices de infracciones que afecten a los intereses financieros de la Comunidad y ejercer ante los órganos jurisdiccionales competentes de los Estados miembros la acción pública relativa a estas infracciones en el marco de las normas previstas en el apartado tercero.

2. El Fiscal Europeo será elegido entre personalidades que ofrezcan todas las garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio en sus países respectivos de las más altas funciones judiciales. En el cumplimiento de su tarea no solicitará ni aceptará ninguna instrucción- En caso que ya no cumpliera las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o si hubiera cometido una falta grave podrá ser destituido por el Tribunal de Justicia, a petición del Parlamento, el Consejo o la Comisión. Con arreglo al procedimiento establecido en el art. 251, el Consejo establecerá el estatuto del Fiscal Europeo.

3. El Consejo, con arreglo al procedimiento contemplado en el art. 251, fijará las condiciones del ejercicio de las funciones de Fiscal Europeo adoptando: (a) un Reglamento que establezca los elementos constitutivos de las infracciones penales relativas al fraude y a cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Comunidad así como las penas aplicadas a cada una de ellas; (b) las normas de procedimiento aplicables a las actividades del Fiscal Europeo y las normas por las que se controlará la admisibilidad de las pruebas; (c) las normas aplicables al control jurisdiccional de los actos de procedimiento adoptados por el Fiscal Europeo en el ejercicio de sus funciones”.

No está de más señalar también que la Comisión, unos meses antes y en una nueva estrategia antifraude -Dictamen del 26 de enero del 2000 “Adaptar a las instituciones con vistas a la ampliación”-, sugirió “con respecto a la protección de los intereses financieros de la Comunidad incluir en el Tratado un fundamento jurídico para establecer un sistema de normas sobre las infracciones y penas, las disposiciones de procedimiento necesarias para perseguir estas infracciones y las disposiciones sobre las atribuciones y misiones de un fiscal europeo encargado de investigar en el conjunto del territorio europeo los casos de fraude y las actuaciones judiciales emprendidas ante los órganos jurisdiccionales nacionales”, COM (2000) 34, en [http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/opin\\_igc\\_fr.pdf](http://europa.eu.int/comm/igc2000/offdoc/opin_igc_fr.pdf).

del Tratado CE a fin de permitir la designación de un Fiscal Europeo y la adopción de las normas necesarias para el desempeño de sus funciones en este ámbito, y acoge favorablemente el compromiso de la Comisión de proseguir con la reflexión sobre las modalidades de ejecución de su propuesta y de profundizar en la misma. Habida cuenta de la importancia que asignan a una protección efectiva de los intereses financieros de la Comunidad, los Estados miembros convienen en que esta propuesta se volverá a examinar sobre esa base, con vistas a su posible inclusión en el Tratado cuando llegue el momento'<sup>7</sup>.

Señalado lo anterior, no extrañará que un año después la propia Comisión presentara un Libro Verde sobre la protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo (Bruselas, 11.12.2001 COM(2001) 715)<sup>8</sup>. Con dicha iniciativa se pretendía desvirtuar carencias anteriores y, sobre todo, propiciar un público y amplio debate con cualquier medio interesado<sup>9</sup>. Naturalmente, en el diálogo abierto participó el Parlamento Europeo emitiendo en el año 2003 un informe sobre el Libro Verde, con acogimiento favorable de la iniciativa y apoyo expreso a la creación del Ministerio público europeo (COM(2001) 715–C5-0157/2002–2002/2065(COS))<sup>10</sup>.

C) Paralelamente, se pusieron en marcha diversas acciones que, en mayor o menor medida, llegaron a converger en esa pretensión de advenimiento de la Fiscalía Europea. Sirvan de muestra:

- 7 Se recoge en el Informe de 24 de febrero de 2003 del Parlamento Europeo al Libro verde sobre la protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo, Comisión de Control Presupuestario, COM (2001) 715 – C5-0157/2002 – 2002/2065(COS)). Pudiéndose confrontar en la dirección [http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2003-0048+0+DOC+XML+V0//ES#\\_part4\\_def4](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2003-0048+0+DOC+XML+V0//ES#_part4_def4). Véase también y entre otros PÉREZ BERNABEU, B.: *Los intereses financieros comunitarios: concepto y principios que informan su sistema de protección*, Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, 2005, p. 129.  
Al mismo tiempo, en las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Niza (7-10 de diciembre de 2000) se podía leer que la “Unión Europea debe participar plenamente en la lucha internacional contra el blanqueo de capitales” (apartado V. La Europa de los ciudadanos, G. Espacio de libertad, seguridad y justicia, 47), en [http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/nice1_es.htm).
- 8 En <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2001/ES/1-2001-715-ES-F1-I.Pdf>.
- 9 El diferente enfoque dado por la Comisión no pasó desapercibido señalando los analistas de entonces que, mientras la Comunicación de Niza “abordaba la legitimidad y las razones de creación de la Fiscalía Europea” para integrar en el Tratado sus elementos esenciales (“nombramiento, dimisión, misión e independencia”), el Libro Verde se orientaba a “generar debate sobre las posibilidades de ejecución” de la figura a crear, esto es, “su viabilidad y las modalidades previstas para garantizar el funcionamiento” del EPPO. De cualquier modo y a diferencia del *Corpus Iuris*, la idea última no se dirigía a establecer un sistema de armonización normativa.
- 10 Informe antes citado <Titre>sobre el Libro Verde de la Comisión sobre la protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo, de 24 de febrero de 2003, en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2003-0048+0+DOC+XML+V0//ES/<Titre>>. Véase asimismo el Informe de seguimiento del Libro Verde sobre la protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europea, Bruselas, 19.3.2003, COM(2003) 128 final, que, presentado por la Comisión, puede hallarse en la localización siguiente: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A52003DC0128>.

Primero y en un hábitat muy específico, el Informe del Comité de Vigilancia de la Olaf (julio 2000 a septiembre 2001) participando de la propuesta de Fiscalía Europea y proponiendo que, de momento y al menos, pudiera alcanzar a la protección penal de los intereses financieros de la Unión respecto a conductas ilícitas de funcionarios o agentes comunitarios<sup>11</sup>.

Después y ya en el escenario general de construcción europea, el Consejo de Laeken con su Declaración sobre el futuro de la Unión (15 de diciembre de 2001). No hace falta señalar que esta declaración se conformó como un paso adelante en el proceso de integración europea con inclusión de compromisos de mayor democracia, transparencia y eficacia y con el propósito firme de despejar la senda que conduciría hacia una Constitución para los ciudadanos de la Unión<sup>12</sup>.

Por último y repitiendo alcance general, la Comunicación de la Comisión - Un proyecto para la Unión Europea (COM (2002) 247 final) donde se insiste en el desarrollo ineludible del espacio de libertad, seguridad y justicia y en particular se indica:

“La acción de la Unión es también necesaria para construir un verdadero espacio judicial europeo, basado en una cooperación judicial civil y penal, que habría que someter en el futuro a un mismo marco institucional y jurídico. En este contexto, hay que hacer hincapié en la necesidad de completar las disposiciones actuales del Tratado relativas a la protección de los intereses financieros de la Comunidad mediante una base jurídica que cree la figura del Fiscal Europeo y permita que se adopten normas sobre la persecución judicial penal de los fraudes transnacionales”

<sup>13</sup>.

D) Los datos ofrecidos -y por supuesto no están todos los que son- hacían presumir que la base jurídica de la Fiscalía Europea estaba próxima a llegar:

Pareció que cristalizaba con el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa<sup>14</sup>, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, y en tanto en cuanto su art. III-274 preveía:

11 En dicho Informe de actividad Julio de 2000-septiembre de 2001, el Comité de Vigilancia “pide una vez más a la Comisión que, sobre la base del actual artículo 280 del Tratado CE, presente una propuesta destinada a completar el Reglamento (CE) n° 1073/1999 sobre las investigaciones efectuadas por la OLAF, lo que permitirá la pronta designación de un fiscal europeo cuya competencia, hasta la entrada en vigor de la pretendida modificación del Tratado, se limite a actos delictivos cometidos por miembros y agentes de las instituciones de la UE contra los intereses financieros de la Comunidad Europea y que tenga por misión dirigir las investigaciones efectuadas por la OLAF relativas a estos delitos y facilitar la incoación de acciones penales ante las instancias judiciales nacionales competentes”, en [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52001XX1220\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:52001XX1220(01)).

12 En <http://european-convention.europa.eu/pdf/lknes.pdf>.

13 En [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/cont/20020618/com\(2002\)247es\\_acte\\_f.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/committees/cont/20020618/com(2002)247es_acte_f.pdf).

14 Publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 16 de diciembre de 2004 (DO C 310) y que puede consultarse en la dirección que sigue: <https://europa.eu/european-union/sites/europaefiles/docs/body/>

“1. Para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, una ley europea del Consejo podrá crear una Fiscalía Europea a partir de Eurojust. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.

2. La Fiscalía Europea, en su caso en colaboración con Europol, será competente para descubrir a los autores y cómplices de infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión definidos en la ley europea contemplada en el apartado 1, y para incoar un procedimiento penal y solicitar la apertura de juicio contra ellos. Ejercerá ante los órganos jurisdiccionales competentes de los Estados miembros la acción penal relativa a dichas infracciones.

3. La ley europea contemplada en el apartado 1 fijará el Estatuto de la Fiscalía Europea, las condiciones para el desempeño de sus funciones, las normas de procedimiento aplicables a sus actividades y aquellas que rijan la admisibilidad de las pruebas, así como las normas aplicables al control jurisdiccional de los actos procesales realizados en el desempeño de sus funciones.

4. Simultáneamente o con posterioridad, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión europea que modifique el apartado 1 con el fin de ampliar las competencias de la Fiscalía Europea a la lucha contra la delincuencia grave que tenga una dimensión transfronteriza, y que modifique en consecuencia el apartado 2 en lo referente a los autores y cómplices de delitos graves que afectan a varios Estados miembros. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo y previa consulta a la Comisión”.

No obstante, y como también es sabido, la Constitución Europea fracasó. La sorpresiva falta de ratificación de Francia y los Países Bajos fue la causa; y entre sus consecuencias, y al margen dejamos la grave crisis institucional y política que generó, puede mencionarse la orfandad jurídica en la que de nuevo se instaló cualquier propuesta de creación de la Fiscalía Europea.

E) Al final, hubo de esperar diez años.

Concretamente, al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, con entrada en vigor el 1 de diciembre de 2009, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (DO C 306 de 17.12.2007). Su art. 69-E permitió que el Ministerio Público Europeo dejara de ser una aspiración querida por muchos para transformarse en una expectativa fundada con visos de hacerse realidad. No se olvide que dicho precepto, incluido entre las disposiciones correspondientes a la “Cooperación judicial en materia penal”

(Capítulo IV del Título IV “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”) y tras el cambio de denominación del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, se convirtió en ese art. 86 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea con el que, cabalmente, se daba comienzo a estas páginas.

Cuestión distinta es que se necesitara otra década de reflexión, dos desde el *Corpus Iuris*, para que saliera a la luz el 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. En realidad, la demora entraba dentro de la idiosincrasia del art. 86 del TFUE en tanto norma de condición potestativa cuya implementación, por naturaleza, carece de sujeción a límite temporal alguno<sup>15</sup>.

Empero, no sucede lo mismo con la puesta en funcionamiento del Ministerio Público Europeo tras la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2017/1939. Una vez creado, su total operatividad sí está sometida a plazo. Así se desprende del art. 120.2 de aquella normativa donde se establece que “la Fiscalía Europea asumirá las funciones de investigación y ejercicio de la acción penal que le otorga el presente Reglamento a partir de una fecha que se determinará mediante una decisión de la Comisión sobre una propuesta del Fiscal General Europeo una vez que se cree la Fiscalía Europea. La decisión de la Comisión se publicará en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. La fecha que deberá fijar la Comisión no será anterior a tres años después de la entrada en vigor del presente Reglamento”. Consecuentemente, la Fiscalía Europea comenzará a funcionar en breve, aunque no antes de 2020.

## II. UNA DOBLE LLAMADA DE ATENCIÓN.

Estas notas explicativas han de continuar con dos observaciones que, en cierto modo, nos hacen regresar al tenor literal del art. 86 del TFUE, específicamente a sus apartados 1 y 2: de un lado, la salvaguarda de la cooperación reforzada, gracias a la cual la Fiscalía Europea es hoy una realidad, y, de otro, sus relaciones con Eurojust.

### I. La Fiscalía Europea como instrumento de cooperación reforzada.

A) El primer apunte tiene por objeto resaltar algo obvio: el procedimiento de cooperación reforzada que se siguió para la adopción del Reglamento y que supone, como es conocido por todos, que sus disposiciones no pasan al acervo normativo de la Unión vinculando únicamente a los Estados miembros participantes (art. 20.4 TUE).

<sup>15</sup> Que no impone la creación de la Fiscalía Europea es más que evidente, sin embargo, no cabe desconocer que a partir de ese momento y dentro el espacio de libertad, seguridad y justicia se convirtió en objetivo de la Unión. En el Programa de Estocolmo sin ir más lejos surgió como clara prioridad el impulso de las negociaciones al respecto (El Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, se adoptó en el Consejo de la UE de 11 de diciembre de 2009 y puede verse en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7284.pdf>).

No se descubre nada nuevo al señalar que el mecanismo referenciado, nacido en el Tratado de Amsterdam y actualmente dispuesto en los Títulos IV del TUE (art. 20) y III del TFUE (arts. 326 a 334), se enmarca en las técnicas de flexibilidad ofrecidas en orden a posibilitar avances en el proceso de construcción europea<sup>16</sup>. Conectado habitualmente con materias de especial sensibilidad, con el que ha venido designándose núcleo duro de la soberanía nacional, se trata de un instrumento que permite superar la parálisis en la consecución de objetivos de la Unión fruto de la falta de unanimidad o, si se quiere, del bloqueo que puede generar un único Estado o un número reducido de Estados que no tienen intención de participar en la iniciativa en cuestión.

Sin duda, éste ha sido el caso; y por eso la creación de la Fiscalía Europea, tal y como aparece en la propia rúbrica del Reglamento, responde a la fórmula de la cooperación reforzada contemplada también en los apartados II y III del art. 86.I del TFUE.

B) No hizo falta mucho tiempo desde la presentación por la Comisión Europea de la Propuesta de Reglamento, julio de 2013, para descubrir que su aprobación no suscitaba el necesario consenso político<sup>17</sup>. La negociación abierta puso de manifiesto las dificultades continuas de lograr una aquiescencia generalizada. Sin embargo, no fue hasta 2017 cuando, tras registrar el Consejo -en su reunión de 7 de febrero de ese año- la falta de unanimidad existente, se determinó afrontar la creación del EPPO desde la división o, mejor, desde la solicitud de ese grupo de países cuyo mínimo normativo se cifra en nueve y que aquí, no obstante, fue superado con holgura.

De esta suerte y menos de un mes después, el día 3 de abril de 2017, Alemania, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Lituania, Luxemburgo, Portugal, República Checa y Rumanía comunicaron al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión su deseo de establecer una cooperación reforzada sobre la base del proyecto de reglamento presentado.

Al margen de la tristeza que para los europeístas convencidos pueda suponer la imagen de las dos Europas —o de una Unión a dos velocidades— que el acogimiento de esta técnica implica, la cooperación reforzada aquí lograda bien podría calificarse de exitosa. Y no solo por el Reglamento en sí, que también aunque no deja de ser una apuesta de mínimos<sup>18</sup>, sino fundamentalmente por el número de Estados

16 Al respecto, es consulta obligada URREA CORRES, M.: *La cooperación reforzada en la Unión Europea. Concepto, naturaleza y régimen jurídico*, Madrid, 2002.

17 Bruselas, 17.7.2013, COM(2013) 534 final, 2013/0255 (APP), en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=celex%3A52013PC0534>.

18 Sin duda seguimos en la política de los pequeños pasos, pero el avance resulta indiscutible y a estos efectos es indiferente, obviamente no a otros, que la preocupación de los Estados participantes no se anudara tanto a la consecución de la mejor construcción posible de la Fiscalía Europea como a su propia afectación

miembros que en último término han convenido colaborar en esta iniciativa de lucha contra el fraude a los intereses económicos europeos. Ha de tenerse en cuenta, de un lado, que de los dieciséis países iniciales se ha pasado a veintidós, incorporándose al acuerdo, primero, Austria, Estonia, Italia y Letonia y, después, Malta y los Países Bajos (junio y agosto de 2018 respectivamente), y, de otro, que entre los Estados que permanecen al margen se encuentran Dinamarca, Irlanda y Reino Unido cuyas posiciones en este ámbito son conocidas al igual que la inminente ruptura de Gran Bretaña con la Unión (Brexit). Por tanto y dejando a un lado a estos tres países, solo son tres más los que han quedado fuera: Suecia, Hungría y Polonia<sup>19</sup>.

## 2. Fiscalía Europea y Eurojust, relaciones inevitables... y en construcción.

La segunda anotación se dirige a precisar, con trazo grueso ha de advertirse, los vínculos existentes entre la Fiscalía Europea y la institución que, creada por Decisión 2002/187/JHA del Consejo –y modificada por las Decisiones 2003/659/JAI y 2009/426/JHA del Consejo, de 18 de junio de 2003 y de 16 de diciembre de 2008–, sirve a la cooperación judicial en la lucha efectiva contra la delincuencia organizada de carácter transfronterizo en la Unión Europea.

A) La razón de esta llamada de atención radica en la peculiar expresión que utiliza –y la cursiva es nuestra– el art. 86 del TFUE: “el Consejo podrá crear (...) una Fiscalía Europea *a partir de Eurojust*”. Su tenor literal induce a confusión planteando, cuando menos, interrogantes interpretativos diversos a la luz de lo dispuesto en el propio Reglamento (UE) 2017/1939. No se olvide que su artículo 3.3 ordena –y la cursiva vuelve a ser nuestra– que “la Fiscalía Europea *cooperará con Eurojust y contará con su apoyo* con arreglo al artículo 100”<sup>20</sup>.

Probablemente, la explicación a esta aparente disonancia o contradicción entre creación “partiendo de” o “cooperando con” venga dada desde el contexto histórico en que se redactó el art. 86 del TFUE. La fecha, 2007, permite pensar que

---

por las normas a aprobar. Así ESPINA RAMOS, J. A.: “La relación entre Eurojust y la oficina de la Fiscalía Europea”, en *La Fiscalía Europea*, Bachmaier Winter, L. (coordinación), Madrid, 2018, p. 142, con cita de la intervención del entonces Fiscal General del Estado, Eduardo Torres-Dulce, en la VII Reunión del *Network of Public Prosecutors or Equivalent Institutions at Supreme Judicial Courts of the Member States of the European Union* (Trier, 24 de octubre de 2014).

19 Para los seis Estados que no han participado en la cooperación reforzada, el Considerando (110) del Reglamento aclara que no están vinculados por el mismo y, en consecuencia, que “la Comisión debe, si procede, presentar propuestas para garantizar una cooperación judicial efectiva en materia penal entre la Fiscalía Europea y aquellos Estados miembros de la Unión Europea que no participan en la cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea. Se referirán en particular a las normas relativas a la cooperación judicial en materia penal y de entrega, dentro del pleno respeto del acervo de la Unión en este ámbito, así como al deber de cooperación leal de conformidad con el artículo 4, apartado 3, del TUE”.

20 Rubricado como “Relaciones con Eurojust”, este art. 100 establece: “1. La Fiscalía Europea entablará y mantendrá una estrecha relación con Eurojust, basada en la cooperación mutua en el marco de sus respectivos mandatos y en el desarrollo de vínculos operativos, administrativos y de gestión entre ellos, tal

en aquel entonces no se tenía claro el modelo a seguir y que el término gozaba de la suficiente ambigüedad como para no condicionar la opción a escoger<sup>21</sup>.

Que este entendimiento no anda muy desencaminado se aprecia al observar cómo años más tarde, en 2013, la Comisión llegó a barajar hasta cuatro alternativas para la creación de una Fiscalía Europea y en todas ellas, sin distinción y como cuestión transversal, se planea la cooperación con Eurojust como asunto fundamental que incluiría “el hecho de que compartirían servicios administrativos y funcionales”<sup>22</sup>.

Esas cuatro disyuntivas que, en positivo -también las hubo en negativo<sup>23</sup>-, se pusieron encima de la mesa fueron:

- “Creación de una Fiscalía Europea como unidad perteneciente a Eurojust. Esta opción implicaría la creación en el seno de Eurojust de una unidad central de la Fiscalía Europea, que se convertiría en la estructura de base de la Fiscalía en calidad de «organismo matriz». Dicha unidad de la Fiscalía Europea poseería competencias

---

y como se define en el presente artículo. A tal fin, el Fiscal General Europeo y el presidente de Eurojust se reunirán con regularidad para tratar cuestiones de interés común.

2. En asuntos operativos y en casos de naturaleza transfronteriza, la Fiscalía Europea podrá asociar a Eurojust a sus actividades, en particular:

a) intercambiando información, incluidos datos personales, acerca de sus investigaciones, de conformidad con las disposiciones pertinentes del presente Reglamento; ES L 283/64 Diario Oficial de la Unión Europea 31.10.2017

b) invitando a Eurojust o a sus miembros nacionales competentes a facilitar apoyo para la transmisión de sus decisiones o solicitudes de asistencia judicial mutua a los Estados miembros de la Unión Europea que sean miembros de Eurojust pero no participen en la creación de la Fiscalía Europea así como a terceros países, y para la ejecución de las mismas en esos Estados y países.

3. La Fiscalía Europea dispondrá, mediante un sistema de respuesta positiva o negativa, de acceso indirecto a la información del sistema de gestión de casos de Eurojust. Cuando se detecte una coincidencia entre los datos del sistema de gestión de casos introducidos por la Fiscalía Europea y los que posea Eurojust, dicha coincidencia se comunicará tanto a Eurojust como a la Fiscalía Europea, así como al Estado miembro de la Unión Europea que proporcionó los datos a Eurojust. La Fiscalía Europea adoptará las medidas adecuadas para que Eurojust pueda acceder a la información recogida en su sistema de gestión de casos mediante un sistema de respuesta positiva o negativa.

4. La Fiscalía Europea podrá contar con la asistencia y los recursos de la administración de Eurojust. Para ello, Eurojust podrá prestar servicios de interés común a la Fiscalía Europea. Los detalles se regularán mediante un acuerdo”.

- 21 La ambigüedad del término “from” es destacada por ESPINA RAMOS, J. A.: “La relación...”, cit. Para este autor, la expresión contenida en el art. 86 del TFUE resulta “deliberadamente ambigua” no siendo “determinante” ya “que entre ambas instituciones debe existir necesariamente una relación”. En su opinión, “la palabra clave es complementariedad: la Fiscalía Europea se crea para poder hacer precisamente lo que Eurojust no puede hacer” (p. 127).
- 22 Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Resumen de la evaluación de impacto que acompaña al documento Propuesta de Reglamento del Consejo sobre la creación de la Fiscalía Europea Bruselas, 17.7.2013 (COM (2013) 534 final).
- 23 Precisamente en esta hipótesis de negación de la figura del EPPO fueron tres las alternativas planteadas: (i) “Opción política 1: Escenario de mínimos, mantenimiento del *statu quo*. No se tomarían nuevas medidas a escala de la UE. Los delitos que afectan a los intereses financieros de la UE seguirían procesándose únicamente a escala nacional”; (ii) “Opción política 2: No adopción de nuevas medidas reglamentarias a escala de la UE. No se tomarían medidas legislativas a escala de la UE ni se crearían nuevos organismos. No obstante, se reforzarían las medidas a escala nacional y de la Unión para luchar contra los delitos en cuestión mediante medidas no legislativas”; (iii) “Opción política 3: Reforzar las competencias de Eurojust. Esta opción implicaría que se otorgarían nuevas competencias a Eurojust para la incoación de investigaciones en toda la Unión. Eurojust y sus miembros nacionales tendrían derecho a dar instrucciones vinculantes a las fiscalías nacionales para incoar investigaciones y proponer procedimientos penales en los Estados miembros, de conformidad con el artículo 85 del TFUE”.

exclusivas en casos que afecten a los intereses financieros de la UE y estaría formada por fiscales e investigadores especializados en delitos de carácter financiero”.

- “Creación de una Fiscalía Europea de tipo colegiado. De forma similar a la organización de Eurojust, la Fiscalía Europea se estructuraría como un colegio de miembros nacionales nombrados por los Estados miembros, pero con un mandato más claro y sólido para todos los miembros. El Colegio de la Fiscalía Europea tomaría decisiones por mayoría en lo que respecta a las investigaciones y al procesamiento de delitos que perjudiquen a los intereses financieros de la UE en el conjunto de la Unión”.

- “Creación de una Fiscalía Europea descentralizada. Según esta opción la Fiscalía Europea consistiría en una oficina central de fiscales europeos asistida por fiscales europeos delegados situados en los Estados miembros e integrados en los sistemas nacionales, con plena autoridad de procesamiento con arreglo a la legislación nacional. La oficina central poseería una autoridad jerárquica para dar instrucciones a los fiscales europeos delegados. La Fiscalía Europea colaboraría con los servicios nacionales de policía y fiscalía para llevar a cabo sus funciones y se ocuparía de llevar los casos ante los tribunales”.

- “Creación de una Fiscalía Europea centralizada. Esta opción conllevaría la creación de una Fiscalía Europea central que poseería plenas capacidades jurídicas y prácticas para incoar investigaciones y procedimientos penales en cuanto a los delitos en cuestión, sin depender de los servicios fiscales nacionales”.

B) Sea como fuere, la elección acogida por el Reglamento (UE) 2017/1939, con clara eliminación de la primera opción, resuelve en parte aquel equívoco situándonos ante instituciones de distinta naturaleza que se colocan, sin subordinación de partida ni de ningún otro tipo, en pie de igualdad. Y, si bien no puede negarse la separación del tenor literal del art. 86 del TFUE, tampoco cabe desconocer que la vaguedad de la fórmula autorizaba múltiples orientaciones y que, a día de hoy al menos, la más razonable fue justamente la escogida: órganos heterogéneos, institucional y funcionalmente dispares, y con estrechos vínculos a la vez.

Probaría la diversidad, y son meros -y no únicos- ejemplos de la falta de subordinación y de alguna de las especificidades de cada uno de ellos: (i) la estructura horizontal de Eurojust y la vertical, que ahora veremos, de la Fiscalía Europea; (ii) el quehacer relativo a “apoyar y reforzar la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de investigar y perseguir la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros o que deba perseguirse según criterios comunes” de Eurojust y la labor “de investigar los delitos que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión previstos en la Directiva (UE) 2017/1371 y determinados por el presente Reglamento, así como de ejercer la acción penal

y solicitar la apertura de juicio contra sus autores y los cómplices de estos” de la Fiscalía Europea (arts. 85 y 86 TFUE y 4 Reglamento (UE) 2017/1939)<sup>24</sup>; (iii) y, cómo no destacarlo, la autonomía financiera de ambos organismos; recuérdese que, pese a no contemplarse en la Propuesta de Reglamento de 2013, el presupuesto propio de la Fiscalía Europea terminó imponiéndose como garantía de independencia (Considerando (111) y art. 91).

Poco puede ilustrarse, sin embargo, sobre los vínculos con Eurojust, sobre las relaciones a establecer entre ambas instituciones. Su identificación, parece, ha quedado entre los asuntos pendientes a resolver tras la entrada en funcionamiento de la Fiscalía Europea.

Se conoce, es verdad y así se menciona también en el considerando (10), que esa conexión existirá y que se basará en la cooperación mutua a materializar mediante la prestación de apoyos. Se conoce además que alcanzará al “desarrollo de vínculos operativos, administrativos y de gestión”. Y se conoce por fin que la formulación de acuerdos -además de las reuniones periódicas de sus máximos responsables- será la principal vía a seguir:

Pero, más allá, sería un ejercicio de imaginación concretar el diseño final. Entre otras razones y de nuevo, por la literalidad del art. 100 del Reglamento. Nótese que este precepto, con una única salvedad dirigida a disponer de acceso “indirecto” a los sistemas de gestión de casos de Eurojust -y a la inversa-, tampoco se pronuncia en términos imperativos sino flexibles: (i) podrá la Fiscalía Europea asociar a Eurojust a sus actividades, en particular -y en este extremo se ha producido un recorte importante de las previsiones iniciales-, intercambiando información o invitándole a facilitar apoyo en distintas tareas; (ii) podrá también la Fiscalía Europea contar con la asistencia y los recursos de la administración de Eurojust; (iii) y asimismo y con este último objetivo, podrá Eurojust prestar servicios de interés común a la Fiscalía Europea.

---

24 Señala el art. 85 del TFUE: “1. La función de Eurojust es apoyar y reforzar la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de investigar y perseguir la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros o que deba perseguirse según criterios comunes, basándose en las operaciones efectuadas y en la información proporcionada por las autoridades de los Estados miembros y por Europol. A tal fin, el Parlamento Europeo y el Consejo determinarán, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias de Eurojust. Estas competencias podrán incluir: a. el inicio de diligencias de investigación penal, así como la propuesta de incoación de procedimientos penales por las autoridades nacionales competentes, en particular los relativos a infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión; b. la coordinación de las investigaciones y los procedimientos mencionados en la letra a); c. la intensificación de la cooperación judicial, entre otras cosas mediante la resolución de conflictos de jurisdicción y una estrecha cooperación con la Red Judicial Europea. En dichos reglamentos se determinará asimismo el procedimiento de participación del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales en la evaluación de las actividades de Eurojust. 2. En el contexto de las acciones penales contempladas en el apartado 1, y sin perjuicio del artículo 86, los actos formales de carácter procesal serán llevados a cabo por los funcionarios nacionales competentes”.

C) A la espera, pues, de su debida articulación, solo cabe suscribir que la hermenéutica literal del art. 86 del TFUE ha cedido, aunque con razón, en favor de instituciones diferentes llamadas a entenderse. Y conviene hacer hincapié en este último extremo porque su distinta naturaleza, la diversidad de las finalidades a satisfacer o de los problemas a resolver; no llega al extremo, muy al contrario, de autorizar caminos paralelos.

Es por ello que los vínculos entre las dos instituciones surgirán y no como algo fortuito sino más bien de forma inevitable y sumamente conveniente. Dada la experiencia acumulada por Eurojust en labores de coordinación y facilitación de la cooperación transfronteriza que precisan determinadas investigaciones relativas a formas graves de delincuencia organizada, se cometería un grave error si se despreciara esa condición de aliado valioso que por naturaleza posee. Y no solo desde una perspectiva administrativa o de gestión, también en cuestiones operacionales propiamente dichas. De hecho, solo haría falta evocar que en el ámbito competencial de la Fiscalía Europea los delitos pueden tener carácter y magnitud transnacional y que en este escenario y en cuanto instrumento de cooperación reforzada los actores no serán todos los Estados miembros<sup>25</sup>.

### III. PRINCIPIOS INFORMADORES Y ESTRUCTURA ORGANIZATIVA.

Superado el desafío que suponía aceptar la creación de la Fiscalía Europea la discusión siguiente versaba sobre el diseño de su arquitectura última. Comparativamente era tema de menor entidad, pero no cabe desconocer las dificultades de individualización existentes y acaso derivadas de las premisas de partida: cesión de soberanía nacional, diferentes modelos de Ministerio Fiscal en los Estados Miembros y exclusión de propuestas armonizadoras<sup>26</sup>.

El resultado final, tras algún cambio de patrón no baladí, se dispone en los Capítulos II y III del Reglamento donde, respectivamente y tras uno anterior dedicado a “objeto” y “definiciones”, se precisan las funciones y principios, de un lado, y el estatuto jurídico, estructura y organización, de otro.

25 Muy acertadamente al respecto ESPINA RAMOS, J. A.: “La relación...”, cit. pp. 135-139, a quien estamos siguiendo y quien ofrece distintos ejemplos donde esas relaciones pueden fructificar, equipos conjuntos de investigación, fijación de competencia ex art. 25.2 del Reglamento. Aunque en otro escenario, pero con Eurojust como uno de los protagonistas, puede verse PÉREZ ENCISO, P.: “Intercambio y tratamiento de información entre la Fiscalía Europea y las autoridades nacionales. El sistema de gestión de casos”, en *La Fiscalía Europea*, Bachmaier Winter, L. (coordinación), Madrid, 2018, pp. 278-282.

26 Véase FERNÁNDEZ APARICIO, J. M., “El nacimiento del Fiscal Europeo”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 17, 2004, y las críticas de ILLUMINATI, G.: “La protección de los derechos fundamentales de los sospechosos y acusados en los procedimientos transfronterizos de la Fiscalía Europea”, en *La Fiscalía Europea*, Bachmaier Winter, L. (coordinación), Madrid, 2018, pp. 229-235.

## I. Conformación independiente desde una clara vocación europea.

A) Ante todo, una lectura de los preceptos allí contenidos nos presenta a la Fiscalía Europea:

- Como un órgano de la Unión, de carácter indivisible -en tanto en cuanto funciona como un solo organismo- y con personalidad jurídica propia (art. 3.1 y 2 y art. 8.1).

- Como un órgano que, ajeno a las inclinaciones de los Estados miembros, actúa en la tutela de los intereses de la Unión en su conjunto, si bien integrándose en un sistema de competencias compartidas con las autoridades nacionales encargadas de combatir aquellas infracciones que prioriza los poderes de iniciación de oficio y el ejercicio del “derecho de avocación de la Fiscalía Europea” (arts. 6.1, 26 y 27).

- Como un órgano cuyo destino está unido a la persecución penal de ciertos delitos, actualmente infracciones que perjudiquen intereses financieros de la Unión Europea (Directiva (UE) 2017/1371), consistiendo sus quehaceres esenciales en investigar y acusar con solicitud, en su caso, de apertura de juicio oral frente a los responsables de tales ilícitos y mantenimiento de la acusación durante todo el proceso (art. 4).

- Y como un órgano, en fin, que en el desarrollo de las funciones encomendadas debe respetar los derechos consagrados en la Carta de Derechos Fundamentales de la UE y especialmente y entre ellos el principio de legalidad y proporcionalidad (art. 5.1 y 2)<sup>27</sup>. No obstante, conviene advertir que la sujeción a la legalidad se matiza desde la posibilidad, en ciertos casos, de adoptar decisiones en alguna medida discrecionales o sujetas a criterios de oportunidad –elección de foro, archivo o acuerdos, por ejemplo (arts. 26, 39 y 40)-.

B) Asimismo, y aunque sean meras pinceladas, interesa sobremanera destacar los dos principios fundamentales sobre los que se asienta la Fiscalía Europea: independencia, por un lado, y responsabilidad, por otro. *A priori*, ambos situados al mismo nivel sin prevalencia aparente alguna.

- La independencia se ha venido considerando como un valor innegociable. Desde el comienzo de las discusiones, además, pues se tuvo claro que esta nueva figura debía configurarse solo desde la sumisión a la ley. Y al hilo de lo anterior

27 El art. 41 reitera esta vinculación señalando, desde la perspectiva del sospechoso o acusado, que las actividades de la Fiscalía Europea se llevarán a cabo de conformidad con los derechos consagrados por la Carta, incluidos el derecho a un proceso imparcial y los derechos de defensa. Al respecto, DÍAZ ABAD, N.: “El marco legal de la protección de los derechos fundamentales de los acusados o sospechosos en los procesos de la Fiscalía Europea”, en *La Fiscalía Europea*, Bachmaier Winter, L. (coordinación), Madrid, 2018, pp. 255-276.

se hizo notar también que se necesitaba de un alejamiento nítido y rotundo de cualquier sistema que supusiera subordinación a los Estados miembros, a sus respectivos poderes legislativos y ejecutivos, e, incluso y aunque su misión fuera tutelar “los intereses genuinamente europeos”<sup>28</sup>, a las instituciones de la Unión. Su legitimidad dependía de ello.

A tal fin y tras afirmar el art. 5 la sujeción de la Fiscalía Europea al principio de legalidad, el precepto siguiente dispone y en un doble sentido: (i) que los órganos integrantes de la Fiscalía Europea en el desempeño de las obligaciones dispuestas en el Reglamento no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ninguna persona ajena a ella, de ningún Estado miembro de la Unión Europea o institución, órgano u organismo de la Unión; (ii) y que “los Estados miembros de la Unión Europea y las instituciones, órganos y organismos de la Unión respetarán la independencia de la Fiscalía Europea y no intentarán influir en ella en el ejercicio de sus funciones” (art. 6.1). Cuestión distinta que no deteriora a la anterior, al contrario, es la cooperación leal que se exige y conforma como criterio rector de las relaciones entre la Fiscalía Europea y las correspondientes autoridades nacionales (art. 5.6)<sup>29</sup>.

Ha de reconocerse, sin embargo, que aquellas proclamaciones del art. 6 tienen carácter marcadamente declarativo ante la falta de previsión de las consecuencias de su contravención. Esta ausencia, empero, se compensa en cierta medida con la previsión de otras garantías en protección de la independencia y su logro. La autonomía financiera, con presupuesto propio (arts. 91-95), o la regulatoria, con capacidad de ordenación interna (art. 21)<sup>30</sup>, servirían de muestra como también la dotación a alguno de sus miembros de un cierto régimen de inamovilidad (arts. 14 y ss.).

En todo caso, resulta evidente que la independencia expuesta rige hacia el exterior. Interna y funcionalmente no ocurre lo mismo. Volveremos sobre ello, pero conviene adelantar que en este hábitat rige el principio de dependencia jerárquica lo que no es óbice, claro es, para que impere la imparcialidad y se requiera que la

28 MARTÍNEZ SANTOS, A.: “El estatuto de independencia de la Fiscalía Europea y sus garantías”, en *La Fiscalía Europea*, Bachmaier Winter, L. (coordinación), Madrid, 2018, pp. 23 a 51, a quien seguimos y a quien pertenecen otros entrecomillados no legales de este epígrafe III.

29 Buena prueba de ello es el art. 96.6 donde se establece que “las autoridades nacionales competentes facilitarán el ejercicio de las funciones de los Fiscales Europeos Delegados en virtud del presente Reglamento y se abstendrán de adoptar cualquier medida o política que pueda perjudicar su trayectoria profesional y su estatuto en el sistema nacional de ejercicio de la acción penal. En particular, las autoridades nacionales competentes proporcionarán a los Fiscales Europeos Delegados los recursos y los equipos que necesiten para ejercer sus funciones de conformidad con el presente Reglamento y se asegurarán de que se integran plenamente en sus fiscalías nacionales”.

30 Y no son cuestiones baladíes las que pueden autorreglamentarse. Sobre ello autor y obra cit. nota anterior quien considera que del articulado de la normativa europea que nos ocupa se desprende que la remisión se extiende tanto al “desarrollo orgánico de las distintas figuras que componen la Fiscalía UE y sus atribuciones, como” al “procedimiento en sentido estricto”, dando ejemplos al respecto e intuyendo su razón última. Dos, en realidad: (i) refuerzo de la independencia; (ii) y evitación de los obstáculos nacionales en la elaboración del Reglamento de creación de la Fiscalía Europea.

búsqueda de las pruebas se extienda tanto a las de índole inculpatoria como a las exculpatorias (arts. 5.4 y 41).

- El segundo principio no extrañará. La independencia de la Fiscalía Europea trae consigo la previsión de su propia responsabilidad. Es inevitable, aunque de nuevo se articula de forma algo velada y, *a priori*, solo en el entorno exterior (tanto que viene tildándose de “responsabilidad política”).

Baste señalar al respecto: (i) que se prevé la rendición de cuentas de las actividades generales -ante el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión- y la presentación de informes anuales -al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales, así como al Consejo y a la Comisión- (arts. 6 y 7)<sup>31</sup>; (ii) que se guarda silencio sobre una posible responsabilidad disciplinaria o penal, tan solo se menciona -y no para todos los miembros- la posibilidad de remoción ante conductas reprobables graves y la responsabilidad personal de los empleados de la Fiscalía Europea -que se regirá por las disposiciones aplicables establecidas en el Estatuto de los funcionarios y en el Régimen aplicable a los otros agentes- (arts. 14, 16 y 113.7); (iii) y que se establece un régimen de responsabilidad contractual y no contractual estando obligada en este último caso la Fiscalía Europea, “con arreglo a los principios generales comunes a las legislaciones de los Estados miembros de la Unión Europea, a reparar todo daño ocasionado por ella misma o su personal en el ejercicio de sus funciones, en la medida en que pueda imputárseles” (art. 113.3).

## 2. Los dos ejes de un organigrama delicado y conciliador: colegialidad y descentralización.

A) En otro orden de cosas, las pautas inspiradoras de la estructura organizativa de la Fiscalía Europea parecen girar en torno a un doble elemento: por un lado y desde las simetrías de poder y asimetrías de sistemas y tradiciones jurídicas, sigue aflorando la idea nacional y la consiguiente necesidad de lograr una intervención semejante de todos los países participantes en el mecanismo de cooperación reforzada que sirvió para su creación; por otro lado y desde una óptica más funcional, emerge la determinación de atender a criterios de rapidez y eficacia en la dirección de las investigaciones y acusaciones (así Considerando (20) y art. 5.5).

Por tales motivos y desde esa indivisibilidad que le caracteriza, el organigrama de la Fiscalía Europea terminó sufriendo cambios relevantes en comparación con

31 En el Considerando (18) se explica, en efecto, que “La estricta rendición de cuentas constituye un complemento de la independencia y los poderes que se otorgan a la Fiscalía Europea en virtud del presente Reglamento. El Fiscal General Europeo es plenamente responsable del correcto ejercicio de sus funciones como jefe de la Fiscalía Europea y, en calidad de tal, asume una responsabilidad institucional global respecto de sus actividades generales ante el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión. Como consecuencia de ello, en determinadas circunstancias, cualquiera de dichas instituciones puede solicitar su cese al Tribunal de Justicia de la Unión Europea (en lo sucesivo, «Tribunal de Justicia»), incluido en casos graves de conducta indebida. Debe aplicarse el mismo procedimiento para la destitución de los Fiscales Europeos”.

lo reflejado en la Propuesta de 2013. Se introdujo la colegialidad, con integración del elemento nacional, manteniéndose la descentralización y la articulación en los dos niveles ya sugeridos: uno central situado en Luxemburgo y otro descentralizado radicado en cada uno de aquellos Estados miembros (art. 8).

B) Definitivamente, el nivel central se conforma por varios órganos, siendo el más representativo –y ha continuado así pese a la pérdida de atribuciones respecto a la Propuesta de 2013–, el Fiscal General Europeo. Nombrado de común acuerdo por el Parlamento y el Consejo, la duración de su mandato -7 años no renovables (y no coincidentes con el periodo de legislatura o con la vida de una concreta Comisión)- así como el sistema de destitución –por el Tribunal de Justicia a propuesta del Parlamento Europeo, del Consejo o de la Comisión cuando se estima que ya no está en condiciones de desempeñar sus funciones o que ha incurrido en una falta grave– emergen como garantías de la independencia que se predicán de la institución en su conjunto y, evidentemente, de sus propios componentes (art. 8.3 y arts. 11 y 14).

Junto a él integran la oficina central:

- Los Fiscales Adjuntos al Fiscal General Europeo, dos en labores de asistencia en el ejercicio de las funciones y sustitución cuando este no esté presente o no pueda atender a los deberes que le corresponden (arts. 11 y 15).

- Los Fiscales Europeos, elemento clave de la colegialidad y uno por cada Estado miembro, con designación también de un sustituto y funciones de supervisión de los Fiscales delegados de su mismo Estado y asimismo de enlace de éstos con la Sala Permanente y, repitiendo esquema de Eurojust, de la propia Fiscalía con el Estado miembro (arts. 12 y 16).

- Y el Director Administrativo, que asume el encargo de gestionar administrativa y presupuestariamente la institución de la Fiscalía Europea (arts. 18 y 19).

Pero igualmente forman parte de este nivel:

- El Colegio, responsable de las decisiones estratégicas y del seguimiento general de las actividades de la Fiscalía, que está compuesto por el Fiscal General Europeo, quien presidirá las reuniones y será garante de su preparación, y un Fiscal Europeo por Estado miembro (art. 9). Se trata, por tanto, del organismo del EPPO donde aflora la colegialidad por excelencia y donde se ubican la totalidad de los elementos nacionales, quizá por ello entre sus atribuciones no se encuentre la intervención en causas concretas.

-Y las Salas Permanentes, cuyo número, composición y funcionamiento se deja a un reglamento interno y que serán las encargadas, entre otras labores, de acordar el inicio de las actuaciones, asignar los casos, disponer el ejercicio del derecho de avocación o supervisar y dirigir las investigaciones y acusaciones realizadas por los Fiscales Europeos Delegados (arts. 9 y 10). Sí se prevé, no obstante y también, que serán establecidas por el Colegio, integradas por dos miembros permanentes y presididas por el Fiscal General Europeo o por uno de los fiscales adjuntos al Fiscal General Europeo o por un Fiscal Europeo nombrado presidente de conformidad con el reglamento interno de la Fiscalía Europea. Visto lo anterior no extrañará que se conviertan en ingrediente primordial del organigrama de la Fiscalía Europea.

C) Por su parte, la organización descentralizada de la Fiscalía Europea se forma por estos últimos, los Fiscales Europeos Delegados, a quienes se atribuye, con carácter general y en su respectivo país, las facultades de investigación y ejercicio de la acción penal con equiparación, en principio, a los fiscales nacionales. En número de al menos dos por cada Estado, son nombrados por el Colegio con mandato – renovable- de 5 años y posibilidad de destitución -como tal- por este mismo órgano a propuesta del Fiscal General Europeo (art. 8.4 y arts. 13 y 17).

Naturalmente y aunque trabajen “en y desde los Estados miembros”, su actuación será en nombre de la Fiscalía Europea y con sujeción a criterios de jerarquía. Esa dependencia jerárquica, que se establece sin dificultad a los fines de garantizar coherencia y unidad en su actuación y que en el fondo se dirige tanto a evitar personalismos inadmisibles como a proteger de forma equivalente los intereses financieros de la Unión, implica que en el ejercicio de sus responsabilidades se encuentra bajo la dirección, control y supervisión de la oficina central, esto es, de la Sala encargada del caso así como de las instrucciones del Fiscal Europeo supervisor (art. 13)<sup>32</sup>.

Especial hincapié ha de hacerse a una última cuestión. El Reglamento dispone, algo se ha dicho, que los Fiscales Europeos Delegados actuarán en nombre de la Fiscalía Europea en sus respectivos Estados miembros y tendrán las mismas potestades que los fiscales nacionales en materia de investigación, ejercicio de la acción penal y apertura de juicios (art. 13.1). Probablemente se trate de una equiparación real en la mayoría de ordenamientos donde, como es sabido, la fase de instrucción

32 Explicando el significado de ciertos términos, el Considerando (23) diferencia las labores de supervisión desde una triple perspectiva: “En el presente Reglamento, los términos «seguimiento general», «vigilancia y dirección» y «supervisión» se utilizan para describir diferentes actividades de control realizadas por la Fiscalía Europea. Por «seguimiento general» debe entenderse la administración general de las actividades de la Fiscalía Europea; en el marco de esta labor solo se dan instrucciones sobre cuestiones que tengan una importancia horizontal para la Fiscalía Europea. Por «vigilancia y dirección» debe entenderse la potestad de vigilar y dirigir investigaciones y procesos penales concretos; por «supervisión» debe entenderse un seguimiento más estrecho y continuado de las investigaciones y procesos penales; en el marco de esta labor, cuando resulte necesario, se puede intervenir en investigaciones y procesos penales y dar instrucciones al respecto”.

corresponde al Ministerio Público. Pero en España no es así. Esta circunstancia podría suponer que la reforma legal que requiere la introducción de esta figura en nuestro país se inclinara por conceder facultades distintas que, lógicamente, se traducirían en un incremento de las dispuestas para la persecución de las infracciones de los intereses financieros de la Unión Europea.

No se olvide entonces que los Fiscales Europeos Delegados pueden actuar también como fiscales nacionales produciéndose en tales casos, y siempre claro es que no procedan de la judicatura, contradicciones difíciles de explicar. El doble sombrero o doble paraguas permitiría que, procediendo "europeamente", adoptara diligencias de investigación que le estarían vedadas si operara como autoridad nacional. En este contexto, en España al menos, se limitaría a solicitar su aprobación del órgano jurisdiccional.

D) Sea o no la estructura deseada, sea o no la organización óptima, lo cierto es que el modelo que se acaba de exponer, colegiado y descentralizado a la vez, cuenta en su haber con el acuerdo logrado. Sin grandes márgenes de maniobra dados los intereses en juego, seguramente nos hallemos ante la menos mala de las opciones posibles. Pensándolo así, solo quedaría esperar que funcione y que lo haga, además, tal y como se pretendía, desde la rapidez y la eficacia.

Aunque siendo realista, que no pesimista, resultará difícil su consecución. Y no solo porque las experiencias de colegialidad devienen prácticamente inexistentes sino además y sobre todo porque la compleja estructura diseñada, con intervenciones varias de las Salas Permanentes o del el Fiscal Europeo del Estado miembro en el quehacer del Fiscal Delegado Europeo, complicará de algún modo ese deseo de lograr una tutela rápida y eficaz de los intereses financieros de la Unión<sup>33</sup>.

## IV. ÁMBITO COMPETENCIAL.

### I. Una determinación compleja y prudente a la vez.

La estructura de las normas europeas a la que antes se ha hecho referencia incluye, también en el preámbulo y a modo de exposición de motivos, la formulación de una serie de considerandos que, precediendo al texto articulado, dan respuesta al deber de motivación exigido (art. 296.II TFUE y STJ), asunto 24/62 Alemania v. Comisión, de 4 de julio de 1963). Su finalidad, por tanto, se corresponde con "motivar de modo conciso las disposiciones esenciales de la parte dispositiva sin reproducir

33 Y de las propias víctimas. Como recuerda BACHMAIER WINTER, L.: "Las investigaciones transfronterizas en el marco del proceso de la Fiscalía Europea", en *La Fiscalía Europea* (coordinación ella misma), Madrid, 2018, p. 169, "la función primordial de la Fiscalía Europea será proteger al ciudadano europeo, el cual, en su condición de contribuyente a las arcas de la UE, es la principal víctima de esos fraudes".

ni parafrasear su texto” y sin contener “disposiciones de carácter normativo o desiderata de carácter político”.

En los últimos tiempos, sin embargo, los considerandos han adquirido un protagonismo adicional pues llegan a ofrecer soluciones que, en buena técnica, “deberían estar incluidas en las disposiciones normativas”<sup>34</sup>. Ni que decir tiene que el correspondiente apartado del presente Reglamento no constituye una excepción. Proporciona las razones de las decisiones tomadas, pero además y en alguna medida contribuye a cerrar círculos, a su perfeccionamiento, en definitiva.

Algo se ha podido percibir en apartados anteriores, pero con mayor facilidad se observa en el tema que nos ocupa tal vez por encontrarnos ante una regulación sumamente compleja donde todas las explicaciones son pocas. Se ha dicho, y con razón, que “la medida del poder de cualquier institución u organismo depende de las competencias que puede ejercer”<sup>35</sup>. Por ello y en un escenario como el presente, no debe sorprender que la predeterminación del ámbito competencial revista un grado de dificultad tal que, intencionadamente o no, se traslade a las disposiciones que le dan cobijo. Acudir a los considerandos emerge entonces como una opción y, ha de adelantarse, para nada trivial. Se podrá comprobar con su lectura pues, lejos de defraudar, suministra al intérprete pautas precisas para perfilar una ordenación llena de aristas que no deja de ser reflejo de las tensiones que afloraron durante su negociación.

La norma o conjunto de normas que nos ocupan se disponen en el Capítulo IV del Reglamento bajo el título “Competencia y ejercicio de la competencia de la Fiscalía Europea”. Dividido en dos secciones, con dos artículos cada una, se regula en él tanto el ámbito competencial de índole material, territorial y personal, como la facilitación, registro y verificación de la información y el ejercicio propiamente dicho de la competencia. A la primera cuestión y solo en su aspecto objetivo se dedicarán estas breves reflexiones, las limitaciones de espacio así como la relevancia de la cuestión, tanto que “frustró la unanimidad” y terminó siendo “el último tema en resolverse”<sup>36</sup>, así lo aconsejan.

Llegados a este punto resulta obligado comenzar subrayando la prudencia que se observa en la redacción del Reglamento -preámbulo y texto articulado- en lo que respecta a la definición del ámbito competencial en sí como en la configuración de su ejercicio.

34 Los primeros entrecuadrados de la *Guía práctica común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión para la redacción de textos legislativos de la Unión Europea*, cit., pp. 31 y 32, el último de ESPINA RAMOS, J. A.: “La relación...”, cit., pp. 133 y 134.

35 VILAS ÁLVAREZ, D.: “La competencia material de la Fiscalía Europea”, Bachmaier Winter, L. (coordinación), en *La Fiscalía Europea*, Madrid, 2018, p. 53, cuya lectura en todo caso se recomienda.

36 Autor y obra cit. nota anterior, p. 54. La referencia “dinámica” que aparece en el epígrafe siguiente es suya también, pp. 58-60.

Era de imaginar. Y así el Considerando (11) recoge lo dispuesto en el TFUE advirtiéndolo de modo específico: (i) que “el ámbito de competencias material de la Fiscalía Europea se limita a las infracciones penales que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión de conformidad con el presente Reglamento”; (ii) que “las funciones de la Fiscalía Europea deben ser investigar, procesar y llevar a juicio a los autores de los delitos contra los intereses financieros de la Unión con arreglo a la Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, así como los delitos que están indisociablemente vinculados con ellos”; (iii) y que “toda ampliación de esta competencia para que incluya delitos graves de dimensión transfronteriza requiere una decisión unánime del Consejo Europeo”.

## 2. Infracciones penales que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión.

A) Pues bien, el primer indicio de ese ejercicio de prudencia surge de la delimitación general que confina la competencia material en los márgenes propios de la misión otorgada por el art. 86.1 y 2 del TFUE.

- En sentido positivo, en consecuencia, el ámbito de actuación de la Fiscalía Europea se circunscribe al originario para el que fue pensado: la protección de los intereses financieros de la Unión. De ahí que el apartado 1 del art. 22 del Reglamento especifique que será competente respecto a “los delitos que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión contemplados en la Directiva (UE) 2017/1371 y tal y como esta se haya transpuesto por la legislación nacional, con independencia de que el mismo comportamiento constitutivo de delito pueda clasificarse como constitutivo de otro tipo de delito con arreglo al Derecho nacional”. Obsérvese entonces que la determinación competencial del EPPO se efectúa por remisión a una distinta normativa, lo que se traduce, como se ha señalado por algún autor, en una definición “dinámica” de la misma.

- Negativamente, sin embargo, queda fuera de la competencia material de la Fiscalía Europea cualquier otro contexto de delincuencia grave transfronteriza que no incida en los intereses financieros de la Unión. Y ello, aunque lesione bienes propiamente europeos. Y al menos de momento. En un futuro las cosas podrían variar, máxime cuando esa ampliación ya ha sido reclamada públicamente tanto a nivel científico, medio ambiente por ejemplo, como desde algún país e institución, aquí tratándose de terrorismo internacional<sup>37</sup>. Sea como fuere, la unanimidad exigida desde el art. 86.4 del TFUE se revela como un obstáculo difícil de sortear y no solo a corto o medio plazo.

37 A favor de esta ampliación se han pronunciado, tal y como recoge VILAS ÁLVAREZ, D.: “La competencia...”, cit. p. 57, Italia, Francia y la propia Comisión.

En todo caso, la delimitación expuesta nos conduce de nuevo hacia esa política de los pequeños pasos que acompaña sin descanso el quehacer europeo y que en este momento confina la función de la Fiscalía Europea en los márgenes de la lucha contra el fraude de los intereses financieros de la Unión en el proceso penal.

Pero volviendo a la competencia en positivo, quizá sea de interés repasar tres aspectos que sin duda ayudan a su comprensión:

- De un lado, el art. 325.I del TFUE que en cierta medida también sirvió de base normativa al imponer a los Estados miembros y a la propia Unión la obligación de combatir toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión “mediante medidas adoptadas en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, que deberán tener un efecto disuasorio y ser capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión”.

- De otro y a grandes rasgos, las infracciones penales recogidas en aquella Directiva, todavía no traspuesta por España, y que se mencionan en sus arts. 3 y 4 distinguiendo, siempre condicionados a su comisión intencionada, en función del objeto del fraude: (i) en materia de gastos no relacionados con los contratos públicos; (ii) en materia de gastos relacionados con los contratos públicos; (iii) en materia de ingresos distintos de los procedentes de los recursos propios del IVA; (iv) en materia de ingresos procedentes de los recursos propios del IVA; (v) y añadiendo otras infracciones como blanqueo, corrupción activa y pasiva (cohecho) y malversación que se vinculen a los ilícitos precedentes. Es claro entonces que entre los delitos PIF sobre los que gravita las competencias materiales de la Fiscalía Europea se encuentran no solo los relativos al fraude propiamente dicho<sup>38</sup>, sino también algunos conexos con los anteriores. Baste pensar en el uso de documentos falsos o los englobados bajo el término corrupción.

- Por último, la preferencia competencial de la Fiscalía Europea pues, tal y como señala el Considerando (58), su competencia “respecto de los delitos que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión debe, por regla general, tener prioridad sobre las reclamaciones nacionales de competencia, de forma que dicha Fiscalía pueda orientar y garantizar la coherencia de las investigaciones y el ejercicio de la acción penal a escala de la Unión. En lo que respecta a dichos delitos, las autoridades de los Estados miembros deben abstenerse de actuar; a menos que sean necesarias medidas urgentes, hasta que la Fiscalía Europea haya decidido si procede asumir una investigación”.

38 Con alguna variación se trata en todos los casos de acciones u omisiones relativas: (i) al uso o la presentación de declaraciones o documentos falsos, inexactos o incompletos, que tenga por efecto la malversación o la retención infundada de fondos o activos del presupuesto de la Unión o de presupuestos administrados por la Unión, o en su nombre; (ii) al incumplimiento de una obligación expresa de comunicar una información, que tenga el mismo efecto; (iii) y al uso indebido de esos fondos o activos para fines distintos de los que motivaron su concesión inicial.

B) La prudencia resulta también, y sería el segundo indicio, de las excepciones, matizaciones dispuestas para el ámbito competencial que acaba de describirse.

Antes de entrar en ellas no puede dejar de advertirse que la remisión a la Directiva (UE) 2017/1371 encierra un dato adicional desde el puede apreciarse mejor esa actitud prudente que venimos señalando. Esta normativa, como cualquier otra de idéntica naturaleza, se modifica sin requerir unanimidad y por la vía del procedimiento ordinario. Ello significa que, de modo indirecto, podrá alterarse la competencia objetiva de la Fiscalía Europea. Desde esta perspectiva, en consecuencia, ha de examinarse tanto la excepción dispuesta en el apartado 4 del art. 22 como la recogida en su apartado 1 *in fine*.

- La excepción atañe a los “delitos referentes a los impuestos directos nacionales, incluidos los delitos indisolublemente vinculados a ellos”. En este campo –en España básicamente sería el IRPF y el Impuesto de Sociedades–, la competencia de la Fiscalía Europea queda excluida expresamente, añadiéndose que “la estructura y el funcionamiento de la administración tributaria de los Estados miembros no se verán afectados por el presente Reglamento” (art. 22.4).

- La matización afecta “a los delitos mencionados en el artículo 3, apartado 2, letra d), de la Directiva (UE) 2017/1371, tal como se haya transpuesto por la legislación nacional”. En este ámbito –recursos propios del IVA–, “la Fiscalía Europea solo será competente cuando las acciones u omisiones intencionadas definidas en dicha disposición tengan relación con el territorio de dos o más Estados miembros y supongan un perjuicio total de al menos 10 millones de EUR” (art. 22.1 *in fine*).

Es verdad que la primera tipología de ilícitos penales no está incluida en la Directiva PIF y que la segunda condiciona esa vinculación competencial de la Fiscalía Europea a los delitos en materia de ingresos procedentes de los recursos propios del IVA al cumplimiento del doble requisito, territorial y cuantitativo. Sin embargo, debe insistirse en que la remisión a la Directiva supone que cualquier modificación de esta normativa, y nótese que para ello no se requiere unanimidad, alcance de forma indirecta al propio ámbito competencial del EPPO. De ahí la importancia de las excepciones matizaciones expresamente mencionadas en el art. 22 del Reglamento.

En definitiva, la competencia material de la Fiscalía Europea: (i) ni podrá llegar a “delitos referentes a los impuestos directos nacionales”, tampoco “cuando aparezcan en la investigación del IVA, cosa que no es inusual”; (ii) ni podrá excluir en “los delitos mencionados en el artículo 3, apartado 2, letra d), de la Directiva (UE) 2017/1371” el requerimiento de esas dos exigencias complementarias: de índole territorial la primera, dos o más Estados miembros, y en atención a la cuantía del perjuicio la segunda, al menos 10 millones de euros. Naturalmente, cuestión distinta es que

desapareciera de la Directiva el IVA fruto de esa hipotética negación de su condición de interés financiero de la Unión<sup>39</sup>.

C) El tercer indicio se centra no tanto en la definición del ámbito competencial en sí como en la configuración de su ejercicio, de nuevo limitado y desde consideraciones diversas.

Razones de oportunidad son las mayoritariamente subyacentes y así:

- El art. 25.2 prevé que “cuando un delito incluido en el ámbito de aplicación del artículo 22 cause o pueda causar un perjuicio para los intereses financieros de la Unión cuya cuantía sea inferior a 10 000 EUR, la Fiscalía Europea únicamente podrá ejercer su competencia cuando: a) el asunto tenga repercusiones a escala de la Unión que requieran que la Fiscalía Europea lleve a cabo una investigación, o b) funcionarios u otros agentes de la Unión o miembros de las instituciones de la Unión sean sospechosos de haber cometido el delito. La Fiscalía Europea consultará, según proceda, a las autoridades nacionales u órganos de la Unión competentes, a fin de establecer si se cumplen los criterios establecidos en las letras a) y b) del párrafo primero”.

- El art. 27.8 establece que “cuando, en relación con delitos que causen o puedan causar un perjuicio para los intereses financieros de la Unión cuya cuantía sea inferior a 100 000 EUR, el Colegio considere que, con referencia al nivel de gravedad del delito o la complejidad de los procedimientos en el caso particular, no resulta necesario investigar un caso o ejercer la acción penal al respecto a nivel de la Unión, formulará, de conformidad con el artículo 9, apartado 2, unas orientaciones generales que permitan a los Fiscales Europeos Delegados decidir, de manera independiente y sin dilación indebida, no avocar el caso”.

-Y el art. 34.3 dispone que “cuando, con relación a delitos que causen o puedan causar un perjuicio para los intereses financieros de la Unión de cuantía inferior a 100 000 EUR, el Colegio considere que, con referencia al nivel de gravedad del delito o la complejidad de los procedimientos en el caso particular, no resulta necesario investigar un caso o ejercer la acción penal al respecto a nivel de la Unión y que la remisión del caso a las autoridades nacionales competentes redundaría en beneficio de la eficiencia de la investigación o del ejercicio de la acción penal, emitirá, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9, apartado 2, unas orientaciones

39 Es preciso recordar que, tras unas divergencias iniciales sobre la consideración del IVA bajo el prisma de instrumento financiero de la Unión a proteger directamente por ésta y, claro es y ahora, por la Fiscalía Europea, el Tribunal de Justicia había solventado esta cuestión con una respuesta afirmativa que se traslada al art. 2.2 de la Directiva donde se define la infracción grave que atente contra el sistema común de IVA y que exige esas dos condiciones reflejadas en el Reglamento –dos o más territorios y perjuicio total de al menos diez millones de euros (Sentencia Toricco y otros C-105/14, de 9 de septiembre de 2015). Véase de nuevo VILAS ÁLVAREZ, D.: “La competencia...”, cit. p. 57 a quien estamos siguiendo en este apartado y a quien pertenecen los entrecomillados anteriores del texto (p. 60).

generales que permitan a las Salas Permanentes remitir el caso a las autoridades nacionales competentes”.

En el fondo, todo hace pensar que la regulación expuesta pretende anticiparse a una futura y posible sobrecarga de trabajo de la Fiscalía Europea. En ese contexto y en el primer caso excluye, pese a la competencia que el Reglamento le otorga, su ejercicio dejando en manos de las autoridades nacionales la persecución de estos delitos, caso de tipificarlos como tales, en atención a especiales circunstancias que se resumen en una relevancia menor: cantidad defraudada inferior a 10.000 euros. Con dos salvedades en las que recuperaría su competencia: repercusiones delictivas a escala de la Unión e intervención en la comisión del ilícito de funcionarios de las instituciones europeas.

En los dos siguientes, sin embargo y aunque en cierto modo vuelva a inscribirse en un escenario de trascendencia relativa -delitos que causen o puedan causar un perjuicio para los intereses financieros de la Unión de cuantía inferior a 100 000 euros-, el no ejercicio de competencia llega por vía indirecta y desde la vigencia indudable del principio de oportunidad. Es de observar, en efecto, que no se excluye normativamente la actuación de la Fiscalía Europea, sino que se permite que a tal situación se llegue desde orientaciones generales dadas por el Colegio. Estas orientaciones se dirigen bien a los Fiscales Europeos Delegados, autorizándoles a no avocar el caso, bien a las Salas Permanentes, facultándolas para su remisión a las autoridades nacionales.

### **3. Conexidad entre delitos PIF y delitos de organización criminal, de un lado, y restantes delitos no PIF, de otro.**

Mención especial ha de tener la ampliación competencial de la Fiscalía Europea vía conexidad. Al margen de los delitos conexos reflejados en la propia Directiva (UE) 2017/1371 -que lógicamente se encuentran en el ámbito de la competencia material de este organismo-, existen dos supuestos más de conexión delictiva cuya investigación y acusación se atribuye al EPPO. Se trata, primero, del delito autónomo de organización criminal y, después y ya sin especificación, de los demás ilícitos no PIF. Para ambas hipótesis el Reglamento establece un régimen dispar. Por ello e ignorando su común denominador -delitos no PIF-, corresponde continuar con su tratamiento diferenciado.

A) Respecto al primer supuesto, que se recoge en el art. 22.2 del Reglamento, es un hecho constatable su práctica asimilación a las infracciones PIF. Así pues, procede una remisión a lo ya dicho siempre, obviamente, que le sea de aplicación.

Cabe, con todo, recordar:

- Que aquel precepto dispone que “la Fiscalía Europea también será competente respecto de delitos relativos a la participación en una organización delictiva definida en la Decisión Marco 2008/841/JAI, tal y como esta se haya transpuesto por la legislación nacional, si la actividad delictiva de dicha organización se centra en cometer alguno de los delitos a que hace referencia el apartado 1”. Esto es, se parte de la configuración como delito autónomo en el ordenamiento nacional en cuestión, España por ejemplo, surgiendo la competencia de la Fiscalía Europea cuando la delincuencia organizada tenga por objeto la comisión de “los delitos que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión contemplados en la Directiva (UE) 2017/1371”. Y ello con independencia de que esta última tipificación lleve aparejada sanciones más graves que las vinculadas a los delitos PIF.

- Que el art. 1 de la Decisión Marco 2008/841/JAI de 24 de octubre de 2008 define la organización delictiva como “una asociación estructurada de más de dos personas, establecida durante un cierto período de tiempo y que actúa de manera concertada con el fin de cometer delitos sancionables con una pena privativa de libertad o una medida de seguridad privativa de libertad de un máximo de al menos cuatro años o con una pena aún más severa, con el objetivo de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”. A tenor de lo observado en el Considerando (57), a esta definición ha de estarse entendiendo que la pertenencia a la organización incluye su dirección.

- Que las mismas razones de coherencia ya advertidas para el ámbito competencial originario han pesado en esta ampliación. Ello significa que, con independencia de la gravedad de la sanción -generalmente mayor para este tipo de delincuencia-, el EPPO será competente para investigar y ejercitar las correspondientes acciones penales soslayando de este modo diferencias insatisfactorias en la actuación al respecto de los Estados miembros. Evidentemente, la competencia de las autoridades nacionales frente a la de la Fiscalía Europea surgirá sin dificultad cuando la organización criminal no tenga por objeto la comisión de delitos PIF.

B) La segunda hipótesis aparece regulada en el art. 22.3 del Reglamento: “la Fiscalía Europea también será competente respecto de cualquier otro delito que esté indisolublemente vinculado con un comportamiento constitutivo de delito incluido en el ámbito de aplicación del apartado 1 del presente artículo. La competencia respecto de dichos delitos solo podrá ejercerse de conformidad con el artículo 25, apartado 3”.

El supuesto de hecho de esta nueva ampliación competencial se enmarca, por tanto y como en el caso anterior, en la conexidad entre delitos PIF y no PIF: “cualquier otro delito que esté indisolublemente vinculado...”. Sin embargo, su régimen legal nada tiene que ver ni con la organización criminal cuando tenga por objeto la comisión de delitos PIF (art. 22.2) ni con los propios delitos conexos que

contempla la Directiva (UE) 2017/1371 (art. 22.1). Ello al margen de la indefinición en que se sitúa al intérprete con la expresión vinculación indisociable.

Al respecto y antes de continuar, no se olvide que no será delito conexo los ilícitos fiscales por impuestos directos (art. 22.4). Y, ya en positivo, que el Considerando (54) ofrece una aproximación, con más sombras que luces es verdad, a su difícil hermenéutica: “la investigación eficiente de delitos que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión y el principio *ne bis in idem* pueden exigir, en determinados casos, que la investigación se amplíe con arreglo a la legislación nacional a otros delitos que estén indisociablemente vinculados con un delito que perjudique a los intereses financieros de la Unión. El concepto de «delitos indisociablemente vinculados» debe interpretarse a la luz de la jurisprudencia pertinente, la cual mantiene como criterio importante, para la aplicación del principio de *ne bis in idem*, la identidad de los hechos materiales (o hechos que sean sustancialmente iguales), entendida como la existencia de un conjunto de circunstancias concretas indisociablemente vinculadas entre sí en el tiempo y en el espacio”.

Pero, advertido lo anterior, interesa nuevamente anotar que la prudencia impera también en este supuesto. Ciertamente, la determinación de competencia por conexidad que nos ocupa se formula en términos que podríamos calificar de amplios. No obstante, semejante amplitud se confina una vez más al abordar las posibilidades de ejercicio. Como indicio baste acudir aquí al art. 25.3, al que se remite el propio art. 22.3, o a los Considerandos (55) y (56), todos ellos del Reglamento:

- “La Fiscalía Europea se abstendrá de ejercer su competencia respecto de todo delito comprendido en el ámbito de aplicación del artículo 22 y, previa consulta con las autoridades nacionales competentes, remitirá el caso sin dilación indebida a estas últimas, de conformidad con el artículo 34, si: a) la sanción máxima establecida por la legislación nacional para un delito incluido en el ámbito de aplicación del artículo 22, apartado 1, es igual a o menos severa que la sanción máxima establecida para un delito indisociablemente vinculado a que se refiere el artículo 22, apartado 3, salvo en caso de que este último delito haya sido un instrumental para cometer el delito incluido en el ámbito de aplicación del artículo 22, apartado 1 o b) existe algún motivo para suponer que el perjuicio causado o que puede causar a los intereses financieros de la Unión un delito de los mencionados en el artículo 22 no es mayor que el perjuicio causado o que puede causarse a otra víctima”.

- “La Fiscalía Europea debe tener el derecho a ejercer su competencia en caso de delitos indisociablemente vinculados, cuando el delito que perjudique a los intereses financieros de la Unión sea preponderante, en cuanto a la gravedad del delito de que se trate, lo que queda reflejado en la máxima sanción que se podría imponer”.

- “No obstante, la Fiscalía Europea también debe tener el derecho a ejercer su competencia en caso de delitos indisolublemente vinculados, cuando el delito que perjudique a los intereses financieros de la Unión no sea preponderante en cuanto al grado de sanción, pero cuando el otro delito indisolublemente vinculado se considere de carácter accesorio por naturaleza por cuanto sea meramente instrumental para el delito que perjudique a los intereses financieros de la Unión, en particular cuando ese otro delito se haya cometido con el objetivo principal de crear las condiciones necesarias para cometer el delito que perjudique a los intereses financieros de la Unión, como un delito estrictamente dirigido a asegurarse los medios materiales o legales para cometer el delito que perjudique a los intereses financieros de la Unión, o para asegurarse el beneficio o producto de dicho delito”.

Desde perspectivas distintas, en consecuencia -orden de abstención y remisión del caso a las autoridades nacionales, el primero, y mantenimiento del ejercicio de la competencia, los segundos-, para determinar si se investigará y acusará desde la Fiscalía Europea o, por el contrario, y al no concurrir aquellos parámetros de gravedad de la pena y daño causado, por las autoridades nacionales.

C) Hubiera sido oportuno continuar: analizando con detalle el sistema de competencias compartidas con las autoridades nacionales, advirtiendo sobre el peligro de *forum shopping*, incidiendo en cuestiones procesales que aparecen ante la actuación en un litigio nacional de la Fiscalía Europea... No ha sido posible. Llegados al final, por tanto, solo queda insistir en que el camino hasta el nacimiento de la Fiscalía Europea ha sido largo y que sin el art. 86 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea -y el instrumento de la cooperación reforzada que allí se autoriza- el Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, no hubiera sido aprobado. Y reiterar que los interrogantes que abre la instauración de la Fiscalía Europea son múltiples, y los retos a los que se enfrenta este nuevo órgano de la Unión nacido por y para la tutela de sus propios intereses también.

## BIBLIOGRAFÍA

AA.VV.: *La Fiscalía Europea*, Bachmaier Winter, L. (coordinación), Madrid, 2018.

ARROYO ZAPATERO, L. y NIETO MARTÍN, A.: "Fraude de subvenciones en la UE y en el CP", en <http://www.cienciaspenales.net>.

BACHMAIER WINTER, L.: "Las investigaciones transfronterizas en el marco del proceso de la Fiscalía Europea", en *La Fiscalía Europea* (coordinación ella misma), Madrid, 2018.

DELMAS-MARTY, M. y VERVAELE J.A.E. (edit.) sobre "La aplicación del *Corpus Iuris* en los Estados Miembros", Silva Castaño, M.L. (trad.), en <http://docplayer.es/77739929-Prof-delmas-marty-y-prof-j-a-e-vervaele-editores.html>.

DÍAZ ABAD, N.: "El marco legal de la protección de los derechos fundamentales de los acusados o sospechosos en los procesos de la Fiscalía Europea", en *La Fiscalía Europea*, Bachmaier Winter, L. (coordinación), Madrid, 2018.

ESPIÑA RAMOS, J. A.: "La relación entre Eurojust y la oficina de la Fiscalía Europea", en *La Fiscalía Europea*, Bachmaier Winter, L. (coordinación), Madrid, 2018.

ESTÉVEZ MENDOZA, L. M<sup>a</sup>.: "La instauración de la Fiscalía Europea como cooperación reforzada: problemas orgánicos y procesales", *Revista de Estudios Europeos*, núm. 1, 2017.

FERNÁNDEZ APARICIO, J. M., "El nacimiento del Fiscal Europeo", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 17, 2004.

GÓMEZ COLOMER, J. L.: "La protección procesal penal de la Unión Europea en materia de lucha contra el fraude (el Proyecto "corpus iuris")", en <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/latinoamericana-derecho/article/viewFile/21384/19057>.

ILLUMINATI, G.: "La protección de los derechos fundamentales de los sospechosos y acusados en los procedimientos transfronterizos de la Fiscalía Europea", en *La Fiscalía Europea*, Bachmaier Winter, L. (coordinación), Madrid, 2018.

MARTÍNEZ SANTOS, A.: "El estatuto de independencia de la Fiscalía Europea y sus garantías", en *La Fiscalía Europea*, Bachmaier Winter, L. (coordinación), Madrid, 2018.

ORMAZÁBAL SÁNCHEZ, G.: "Hacia una autoridad de persecución criminal común para Europa: reflexiones acerca de la conveniencia de crear una Fiscalía Europea y sobre el papel de Eurojust", *La Ley Penal*, núm. 56, 2009.

PÉREZ BERNABEU, B.: *Los intereses financieros comunitarios: concepto y principios que informan su sistema de protección*, Biblioteca virtual Miguel de Cervantes, 2005.

PÉREZ ENCISO, P.: "Intercambio y tratamiento de información entre la Fiscalía Europea y las autoridades nacionales. El sistema de gestión de casos", en *La Fiscalía Europea*, Bachmaier Winter, L. (coordinación), Madrid, 2018.

VERVAELE J.A.E.: "La Unión Europea y su espacio judicial europeo: los desafíos del modelo *Corpus Juris* 2000 y de la Fiscalía Europea", Zúñiga Rodríguez, L. (trad.), en <http://rabida.uhu.es/dspace/bitstream/handle/10272/12629/La%20Uni%C3%B3n%20Europea.pdf?sequence=2>.

VILAS ÁLVAREZ, D.: "La competencia material de la Fiscalía Europea", Bachmaier Winter, L. (coordinación), en *La Fiscalía Europea*, Madrid, 2018.

