

LA INSTAURACIÓN DE LA FISCALÍA EUROPEA COMO COOPERACIÓN REFORZADA: PROBLEMAS ORGÁNICOS Y PROCESALES

Lucana M^a ESTÉVEZ MENDOZA
Universidad CEU San Pablo (Madrid)

Resumen: Actualmente, la incoación de procedimientos penales contra delitos que afectan a los intereses financieros de la Unión es competencia exclusiva de los Estados. Sin embargo, dado que las autoridades estatales no están en condiciones de llevar a cabo tales investigaciones cuando tienen implicaciones transfronterizas, es la UE la que se encuentra en la posición idónea para actuar y, así lo está haciendo.

El Tratado de Lisboa de 2009, en el artículo 86 del Tratado de Funcionamiento de la UE, permite crear una Fiscalía Europea, aportando la base jurídica necesaria para la instauración de un nuevo sistema de incoación de procedimientos penales a escala de la Unión que corrija las deficiencias actuales.

En el contexto actual, recién aprobado el Reglamento sobre la Fiscalía Europea para ser instaurada como cooperación reforzada entre 20 Estados miembros, se estudian qué problemas plantea su instauración, que se concretan por cuestiones orgánicas, es decir, estructurales, y por cuestiones procesales, relativas a la jurisdicción y competencia, a la admisibilidad de pruebas y a los derechos de defensa de los acusados, entre otras cuestiones.

Palabras clave: Fiscalía Europea, ventajas, inconvenientes, riesgos procesales, jurisdicción, competencia, obtención pruebas

Summary: Nowadays, the research, initiation and prosecution of fraud affecting the financial interests of the Union fall within the exclusively competence of the States. However, since national authorities are not in a position to achieve the investigation and prosecution of cases with cross-border implications, the EU is in the best positioned to act.

Article 86 of the TFEU, introduced by the Lisbon Treaty of 2009, creates a European Public Prosecutor Office (EPPO), providing the necessary legal basis for the establishment of a new system to initiate criminal procedures at European level that correct the existing deficiencies.

The Regulation on the European Public Prosecutor has just been approved as an enhanced cooperation among 20 member states. In this context we focused in what problems could be posed by the establishment of this office, not only in its own settings, but especially in relation to national legal processes. Issues such as jurisdiction, competence, admissibility of evidences and procedural rights are analyzed.

Key-words: European Public Prosecution Office, advantages, disadvantages, procedural risks, jurisdiction, competences, taking of evidences

Sumario: 1. Introducción. 2. Antecedentes y proceso de adopción del Reglamento por el que se instaura una Fiscalía Europea. 2.1. Origen. 2.2. Base jurídica para la creación de la Fiscalía Europea: Tratado de Lisboa. 2.3. Aprobación del Reglamento sobre la Fiscalía Europea en el marco de una cooperación reforzada. 3. Dificultades para la instauración de la Fiscalía Europea. 3.1. Cuestiones orgánicas. 3.1.1. Estructura: ventajas e inconvenientes del modelo diseñado. 3.1.2. Las relaciones entre la Fiscalía Europea y los fiscales nacionales. 3.2. Cuestiones procesales vinculadas a la jurisdicción y la competencia. 3.2.1. El riesgo de forum shopping. 3.2.2. El riesgo de automatismo en la asunción de competencias por el Fiscal Europeo. 3.3. Cuestiones procedimentales. 3.3.1. ¿Quién inicia las investigaciones e incoa los procedimientos? 3.3.2. ¿Qué régimen rige la admisión de prue-

bas? 3.3.3. ¿Qué garantías procesales se prevén para sospechosos y acusados? 4. Conclusiones. Referencias bibliográficas. Legislación y documentos de la Unión Europea.

1. INTRODUCCIÓN

Los fraudes que afectan a los intereses financieros de la Unión Europea ascienden, según la Comisión, a una cuantía media anual aproximada de 500 millones de euros, aunque hay razones para creer que el riesgo de fraude podría ascender a 3000 millones de euros al año, lo que representa el 2% del presupuesto europeo anual¹.

El artículo 325 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) establece que proteger los intereses financieros de la Unión Europea (UE) es competencia de los Estados Miembros (EM) y de la propia Unión. No obstante, la UE, en la práctica, carece de poderes para intervenir en los supuestos de uso fraudulento de los fondos comunitarios, ya que, la investigación, incoación y persecución de estos casos es competencia exclusiva de los Estados. Esta circunstancia, unida al hecho de que los Estados implementan el 80% de los gastos de la UE, justifica que sean los Estados los que juegan un papel esencial en la lucha contra los fraudes financieros comunitarios². Ahora bien, su actuación a veces es limitada, dado que las políticas nacionales de persecución de estos delitos varían de un Estado a otro y las autoridades competentes no siempre investigan y enjuician estos casos, ya que cuando conllevan implicaciones transfronterizas requieren investigaciones y procedimientos penales estrechamente coordinados y eficaces a escala europea, difíciles de gestionar y en los que resulta complejo determinar la jurisdicción encargada de llevar a cabo el procedimiento.

En este contexto, lo cierto es que las autoridades estatales no están en condiciones de alcanzar el objetivo pretendido, mientras que la UE sí se encuentra en una posición idónea para actuar y, así lo está haciendo, a través de agencias como Eurojust y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF). Sin embargo, estas agencias carecen de competencias operativas, por lo que su trabajo no es suficiente, de ahí que numerosos casos de fraudes transnacionales identificados por la OLAF hayan quedado impunes.

Estas circunstancias, la situación generalizada de crisis económica de los últimos años y el cada vez mayor número de casos de fraudes, corrupción y malversación de fondos que saltan a la luz pública justifican la necesidad de poner en práctica el artículo 86 del TFUE, introducido por el Tratado de Lisboa de 2009, que permite crear una Fiscalía Europea -*European Public Prosecutor Office (EPPO)* en terminología anglosajona-, sobre la base de un nuevo sistema de incoación de procedimientos penales a escala de la Unión que corrija las deficiencias existentes.

En el contexto actual, recién aprobado el Reglamento que pone en marcha la creación de la Fiscalía Europea sobre la base de una cooperación reforzada entre 20 Estados Miembros, incluido España³, resulta pertinente estudiar qué

¹ European Commission: SWD (2013) 274 final, Brussels, 17 July 2013 (P.7).

² Avau, J. and D'Alfonso, A. (2015:2).

³ Council of the EU: "20 member states confirm the creation of a European Public Prosecutor's Office", 12.10.2017.

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/10/12-epo-20-ms-confirms/>

problemas plantea la instauración de esta Fiscalía, no sólo en cuanto a su propia configuración, sino especialmente en relación con los sistemas procesales nacionales y las garantías que en ellos se ofrecen a investigados y acusados.

2. ANTECEDENTES Y PROCESO DE ADOPCIÓN DEL REGLAMENTO POR EL QUE SE INSTAURA UNA FISCALÍA EUROPEA⁴

2.1. Origen

La idea de crear una Fiscalía Europea data de 1997, cuando se adopta, en el seno de las entonces Comunidades Europeas, el *Corpus Iuris*, un conjunto de disposiciones penales, de carácter sustantivo y procesal, relativas a una serie de delitos entre los que se encuentra el fraude a los intereses financieros comunitarios. Se trata de un texto que proponía una amplia armonización de los procesos penales nacionales, lo que resultó políticamente inaceptable para la época.

La primera propuesta formal respecto a la creación de un Ministerio Público Europeo, representado por la figura de un Fiscal Europeo, se produjo en la Conferencia Intergubernamental de Niza del año 2000, cuando la Comisión Europea planteó dos retos: superar el fraccionamiento del espacio judicial europeo y mejorar los métodos clásicos que rigen la cooperación judicial europea.

La solución planteada consistía en modificar el artículo 280 del Tratado de la Comunidad Europea para introducir una base jurídica que permitiera la creación del Fiscal Europeo, con el fin de combatir el fraude a los intereses financieros de la Comunidad, y que determinara las condiciones de su elección, los motivos de destitución, sus competencias y las principales características de su función. La propuesta era interesante a la vez que limitada, siendo descartada por faltar un examen de las repercusiones prácticas que esta figura podría acarrear.

Precisamente para analizar las consecuencias de constituir una Fiscalía Europea, la Comisión se comprometió a presentar un Libro Verde con un doble objetivo⁵: profundizar en la viabilidad de la propuesta y ampliar el debate a todos los medios interesados durante el año 2002. Este Libro Verde se asentaba sobre el principio de reconocimiento mutuo, piedra angular de la cooperación judicial europea, diferenciándose así de las propuestas anteriores.

El debate se incluyó en uno más profundo, el planteado en 2001 por la Declaración sobre el Futuro de Europa⁶. Paralelamente a los trabajos de la Convención, las instituciones comunitarias valoraban el Libro Verde, presentando el Parlamento Europeo (PE) su informe al respecto en 2003⁷.

A partir de ese momento, el doble desarrollo que venía realizándose respecto a la posibilidad de crear una Fiscalía Europea se unifica, encontrando reflejo en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, de 29 de

⁴ Un análisis más detallado del proceso de adopción de este reglamento se puede consultar en un estudio anterior de este tema, Estévez Mendoza, L. (2016:318-320).

⁵ COM (2001) 715, 11 de diciembre.

⁶ Consejo Europeo: *Declaración de Laeken. El futuro de la Unión Europea*. Laeken, 15 de diciembre de 2001.

⁷ Parlamento Europeo: Doc. A5-0048/2003.

octubre de 2005⁸, cuyo artículo III-274 se refería al Fiscal Europeo al establecer que se podría crear, a partir de Eurojust, con el objetivo de combatir las infracciones que lesionen los intereses de la Unión, inicialmente, y la delincuencia grave que tenga dimensión transfronteriza, de manera simultánea o en un momento posterior al de su creación.

El fracaso de la Constitución Europea en su proceso de ratificación, en 2005 y 2006, dejó desamparada la creación de la Fiscalía Europea hasta que se adopta un nuevo tratado, en 2009.

2.2. Base jurídica para la creación de la Fiscalía Europea: Tratado de Lisboa

La posibilidad de crear una Fiscalía Europea para combatir las infracciones que perjudiquen los intereses financieros de la Unión y, en su caso, para luchar contra la delincuencia grave con dimensión transfronteriza vuelve a ser recogida en el Tratado de Lisboa, de 13 de diciembre de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009⁹, en concreto en el artículo 86 del TFUE, ubicado en el capítulo 4, sobre cooperación judicial en materia penal, del título V, relativo al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Esta base jurídica fue la utilizada por la Comisión para presentar una Propuesta de Reglamento en julio de 2013¹⁰ que, siguiendo los trámites de un procedimiento legislativo especial, que exige para su adopción la unanimidad del Consejo, previa aprobación del Parlamento, ha sido debatida hasta mitad de 2017.

El informe llevado a cabo por la Comisión sobre la evaluación del impacto que tendría la creación de una Fiscalía Europea, tras la presentación de su propuesta al efecto, reflejó que 14 Parlamentos nacionales consideraban que la Propuesta diseñada resultaba contraria a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad¹¹. Esta conducta ponía en marcha el procedimiento del artículo 7.2 del Protocolo nº 2 del Tratado -conocido como “procedimiento de tarjeta amarilla”-, en base al cual la Comisión debía decidir si mantener, modificar o retirar su propuesta. Tras revisar las opiniones nacionales, el 27 de noviembre de 2013, la Comisión aprobó su Comunicación, argumentando que respeta el principio de subsidiariedad previsto en el artículo 5.3 del TFUE, dado que la actuación de los EM resulta insuficiente y la acción de la Unión conllevará un valor añadido.

2.3. Aprobación del Reglamento sobre la Fiscalía Europea en el marco de una cooperación reforzada

Desde 2013, la Propuesta de Reglamento sobre la creación de una Fiscalía Europea ha sido sometida a debate en las instancias pertinentes varias veces, siendo incluso reformada por diversas Presidencias de la Unión. Se llegó a alcanzar un acuerdo formal sobre gran parte de su articulado, mientras que sobre otras cuestiones se seguía requiriendo un debate más profundo. Las tareas de redacción, análisis y discusión se paralizaron con la Propuesta de Reglamento presentada en

⁸ DOUE C 310, 16 diciembre 2004.

⁹ DOUE C 306, 17 diciembre 2007.

¹⁰ COM (2013) 534 final, 17 de julio.

¹¹ COM (2013) 534, section “Scrutiny Status”, <http://www.ipex.eu/IPEX-WEBSITE/dossier/document/COM20130534.do>. EUROPEAN PARLIAMENT: Doc. IMPA 514.087, December 2013 (P.6).

el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior en enero de 2017, debido a la falta de acuerdo unánime por los EM.

En este contexto y tras cuatro años de debate, el fracaso de la unanimidad requerida acababa con la idea de luchar contra los intereses financieros de la Unión a nivel europeo. No obstante, antes de abandonar definitivamente un objetivo en el que varios Estados creían, dieciséis EM pusieron en marcha, el 3 abril de este año, el procedimiento de cooperación reforzada, previsto en el mismo artículo 86 del TFUE, como mecanismo alternativo para avanzar en la creación de la Fiscalía Europea, comunicando su decisión a las instituciones europeas¹². A éstos se unieron posteriormente otros Estados, siendo, a día de hoy, veinte los que están a la espera de poder poner en marcha este organismo: Alemania, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Portugal, República Checa y Rumanía.

La adopción definitiva del Reglamento exigía la aprobación previa por parte del PE. Aunque se esperaba que ésta se solicitase y valorase antes del verano, no fue así y hasta el pasado 11 de septiembre no se anunció la lectura única de la propuesta en el seno del Parlamento¹³, que tuvo lugar el 5 de octubre, obteniendo 456 votos a favor, cuando para su aprobación eran suficientes únicamente 286¹⁴.

Un mes después, el 12 de octubre¹⁵, fue confirmada la creación de esta Fiscalía como cooperación reforzada por veinte de los veinticinco Estados miembros que podían decidir ponerla en marcha, teniendo en cuenta que el Reino Unido, Irlanda y Dinamarca utilizaron cláusulas de *opting in u opting out* respecto a su participación en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el que esta idea se enmarca, en el momento de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa¹⁶.

¹² Consejo de la UE: “Veinte estados miembros alcanzan un acuerdo sobre los detalles relativos a la creación de la Fiscalía Europea”, Comunicado de Prensa, 8.6.2017.

¹³ Parlamento Europeo: Procedure file 2013/0255 (APP), [www.europarl.europa.eu/oeil-mobile/fiche-procedure/2013/0255\(APP\)?lang=en](http://www.europarl.europa.eu/oeil-mobile/fiche-procedure/2013/0255(APP)?lang=en).

¹⁴ European Parliament:

Recommendation 29 September 2017 on the draft Council regulation implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecution Office (EPPO) (09941/2017 – C8-0229/2017 – 2013/0255(APP)), Doc.A8-0290/2017,

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A8-2017-0290&language=EN#title4>

Enhanced cooperation: European Public Prosecutor's Office, Text adopted, Strasbourg, 5.10.2017 <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P8-TA-2017-0384&format=XML&language=EN>

VOTEWATCH: “Enhanced Cooperation: European Public Prosecutor Office (EPPO)” <https://www.votewatch.eu/en/term8-enhanced-cooperation-european-public-prosecutor-s-office-draft-legislative-resolution-vote-consent-c.html>.

¹⁵ EFE: “La UE da luz verde a la creación de la Fiscalía Europea contra el Fraude”, Luxemburgo, 12 octubre 2017, <https://www.efe.com/efe/espana/economia/la-ue-da-luz-verde-a-creacion-de-fiscalia-europea-contra-el-fraude/10003-3406462>

¹⁶ EU2017ee: “20 member states confirm the creation of an European Public Prosecutor's Office”, 12.10.2017 <https://www.eu2017.ee/news/press-releases/20-member-states-confirm-creation-european-public-prosecutors-office>

3. DIFICULTADES PARA LA INSTAURACIÓN DE LA FISCALÍA EUROPEA

3.1. Cuestiones orgánicas

3.1.1. Estructura: ventajas e inconvenientes del modelo diseñado

La instauración de una Fiscalía Europea hacía necesario debatir la estructura que ésta poseería, para lo cual se barajaban distintos modelos¹⁷: una unidad dentro de Eurojust, un colegio tipo, una fiscalía descentralizada o una fiscalía centralizada. Si bien inicialmente la Comisión es partidaria de un modelo personalizado en un Fiscal Europeo, algunos EM, entre los que se encuentra España, proponen un sistema basado en una estructura central colegiada, combinada con una descentralización a nivel nacional. Ambos sistemas presentan ventajas e inconvenientes.

El modelo jerárquico central o integrado se caracteriza porque aúna la necesidad de jerarquía, en la fase de investigación de los delitos, con el respeto a las particularidades de los ordenamientos jurídicos nacionales y a la soberanía nacional¹⁸.

Estructuralmente, una Fiscalía Europea integrada estaría compuesta por una “cabeza” que actuaría en el nivel central y unos “brazos”, los Fiscales Delegados, que desarrollarían sus funciones en los EM actuando con un doble sombrero, aplicarían el derecho nacional a los casos nacionales y otra serie de normas sustantivas y procedimentales cuando las infracciones afectaran al presupuesto de la UE¹⁹.

La ventaja de este modelo es que integra a la Fiscalía Europea en los sistemas nacionales, asegurando su proximidad con las investigaciones a realizar. Los Fiscales Delegados podrían recibir instrucciones de la Fiscalía Europea, en tanto que ellos mismos forman parte de esta autoridad supranacional. Siguiendo este modelo, la Comisión diseñaba un sistema que no buscaba la cooperación judicial horizontal entre las autoridades judiciales nacionales, como hace Eurojust, sino que planteaba una Oficina que actuara, a través de una simple estructura vertical, en el territorio de los EM de la Unión como si de un espacio jurídico único se tratara²⁰.

El inconveniente de este sistema se halla en el respeto al principio de independencia, que parece ponerse en entredicho por el hecho de que una sola persona, el Fiscal Delegado, se encuentre sometida, simultáneamente, a dos instancias, la nacional y la europea. Para salvar este obstáculo sería necesario definir claramente la relación que debe existir entre la oficina central y los delegados nacionales, cuestión que no queda claramente delimitada en la Propuesta original de la Comisión. Las posibles alternativas presentan el problema de que son más o me-

¹⁷ European Parliament: Doc. IMPA 514.087, *cit.* (P. 3) y White, S.: “Towards a Decentralised European Public Prosecutor’s Office?”, *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 4, Issue 1-2, 2013 (P. 29 y ss).

¹⁸ Ligeti, K. And Simonoato, M. (2013:15).

¹⁹ White, S. (2013:26).

²⁰ Veroux, M.G. (2015:3).

nos favorables según el Estado en que nos encontrásemos, de modo que si se dejase a los Estados elegir el modelo a utilizar para implementar la Fiscalía Europea a nivel nacional, el escenario resultante estaría caracterizado por su complejidad, dado las diversas subestructuras de delegados que podrían configurarse por Estado.

El modelo colegiado supone configurar la Fiscalía Europea como un colegio compuesto por fiscales designados por los EM, que adoptaría sus decisiones sobre si iniciar una investigación o un proceso por mayoría de sus miembros. La cúspide, no estaría representada por una persona física, sino por un colegio formado por varias personas, cuyas decisiones tienen valor jerárquico.

Decantarse por este sistema supone aceptar una solución de mínimos respecto a los poderes atribuidos a la Fiscalía Europea, ya que el Colegio no podría llevar a cabo investigaciones ni persecuciones de delitos, sino que tendría que limitarse a dar instrucciones a las autoridades nacionales que trabajarían sobre sus propios sistemas procesales nacionales.

La ventaja es que no exigiría llevar a cabo una armonización de las legislaciones nacionales, sino que el sistema podría sustentarse sobre el principio de reconocimiento mutuo. Sin embargo, con ello no se superarían las dificultades actuales, basadas en la falta de confianza entre Estados y la diversidad de estándares, especialmente en cuanto al sistema probatorio se refiere.

A la vista de que ninguno de los modelos plateados satisfacía las expectativas de los Estados ni de las instituciones europeas, la Propuesta de Reglamento de 2013 se modificó, dando cabida a un modelo que permanece en la versión de 2017, basado en la idea de que la Fiscalía Europea debe ser un órgano indivisible de la Unión, con personalidad jurídica propia, que funcionará como una *Fiscalía única con una estructura descentralizada* (artículos 8 y siguientes de la versión de junio de 2017). De este modo, estará organizada en dos niveles:

- El nivel central consistirá en una Fiscalía Central situada en la sede de este órgano, en Luxemburgo, integrada por: un Colegio, compuesto por el Fiscal General Europeo y un Fiscal Europeo por Estado; Salas Permanentes; el Fiscal General Europeo y sus adjuntos y un Director Administrativo.
- El nivel descentralizado estará integrado por los Fiscales Europeos Delegados, establecidos en los EM, que tendrán las mismas competencias que los fiscales nacionales en materia de investigación, ejercicio de la acción penal y actuación judicial, además de las competencias que el Reglamento les atribuye (artículo 13.1).

Con este modelo, las actividades de investigación, la adopción de medidas urgentes, las transacciones y el ejercicio de recursos ante los tribunales nacionales recaerán, de manera general, sobre los Fiscales Europeos Delegados, mientras que el nivel central ostentará competencias de supervisión e instrucción respecto a los Fiscales Europeos Delegados, así como la posibilidad de decidir sobre la jurisdicción nacional donde presentar un caso o acordar el archivo definitivo de las actuaciones, por cuanto son estas decisiones las que podrán adoptar las Salas Permanentes.

Este modelo presenta la ventaja de que, en cuanto estructura central, se permite a la Fiscalía Europea “tomar las decisiones necesarias con rapidez y efi-

cacia²¹, al tiempo que la descentralización les permite actuar a nivel estatal, conociendo los entresijos de los sistemas nacionales a los que éstos pertenecen. Como principales inconvenientes destacan las dudas en cuanto a la división de competencias entre los diferentes actores y niveles implicados, el retraso de las operaciones cuando se plantea la competencia de varios Estados y la posible falta de eficacia²².

Si bien no puede sostenerse que sea el modelo óptimo para la instauración de la Fiscalía Europea, ya que responde a un procedimiento intermedio que palia las tensiones suscitadas en este sentido entre la UE y los EM, sí supone, respecto del modelo colegiado, un paso más en el grado de compromiso de los Estados por participar activamente en la lucha contra los intereses de la UE y en el sistema de armonización a llevar a cabo para ello, respondiendo además a los objetivos de los EM que han decidido participar de la cooperación reforzada que impulsa este órgano a día de hoy.

3.1.2. Las relaciones entre la Fiscalía Europea y los fiscales nacionales

De acuerdo con el artículo 6 del Reglamento, la Fiscalía Europea será independiente y el Fiscal General Europeo, sus Fiscales Adjuntos, los Fiscales Europeos, los Fiscales Europeos Delegados, el Director Administrativo y el resto del personal actuarán en interés de la Unión y no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ninguna persona ajena a la Fiscalía, EM o institución, órgano, organismo o agencia de la Unión vinculada a la misma en el ejercicio de sus funciones, y a la inversa.

Con esta disposición se instaura el principio de actuación de los Fiscales Europeos Delegados bajo el doble paraguas de las normas europeas y nacionales, con los riesgos que ello supone para el respeto de la independencia. La correcta delimitación de sus funciones y la actuación de los Fiscales Europeos Delegados estará supervisada por los Fiscales Europeos, lo que supone un punto a favor del respeto de tal independencia. El hecho de que las Salas vigilen, a su vez, a los Fiscales Europeos y a los Fiscales Europeos Delegados, también puede considerarse un elemento en pro de garantizar la independencia, pero, al mismo tiempo, condiciona el procedimiento y hace el sistema estructuralmente más complejo.

En línea con esta búsqueda por garantizar la independencia, los mecanismos previstos para proponer y elegir a los miembros de la Fiscalía pueden jugar un papel relevante. Si bien las propuestas iniciales adolecían de un carácter excesivamente nacional, el sistema actualmente previsto le otorga un carácter más transparente y objetivo. El nombramiento corresponde a:

- El PE y el Consejo, de común acuerdo, para el caso del Fiscal General Europeo, que deberá ser elegido de entre una lista de candidatos elaborada por un comité de selección, a partir de las solicitudes recibidas a raíz de la convocatoria abierta al efecto, publicada en el Diario Oficial de la UE, y en la que se incluirán aquellos que reúnan las características señaladas en el artículo 14.2.

- Los EM y el Consejo, para el caso de los Fiscales Europeos. Los Estados propondrán tres candidatos que reúnan las condiciones establecidas en

²¹ Escalada López, M.L. (2014: 120).

²² Veroux, M.G. (2015:4).

el artículo 16.1, que serán valorados por un comité de selección que elaborará un dictamen motivado y lo remitirá al Consejo, responsable final de la elección de uno solo de los candidatos como Fiscal.

- El Colegio, previa propuesta del Fiscal General Europeo, para el caso de los Fiscales Europeos Delegados, designados por los Estados entre quienes sean miembros activos del Ministerio Público o de la judicatura en sus respectivos países (artículo 17 de la versión de junio de 2017). También le corresponde nombrar al Director Administrativo.

El comité de selección estará compuesto por 12 personas elegidas de entre antiguos miembros del Tribunal de Justicia y del Tribunal de Cuentas, antiguos miembros nacionales de Eurojust, miembros de los tribunales supremos nacionales, fiscales de alto rango y juristas de reconocida competencia, uno de los cuales será propuesto por el PE (artículo 14.3). Ello completa la imparcialidad y objetividad de que se pretende dotar al proceso de designación.

3.2. Cuestiones procesales vinculadas a la jurisdicción y la competencia

3.2.1. El riesgo de *forum shopping*

La comisión de un delito contra los intereses financieros de la UE pone en marcha que sea la Fiscalía Europea, a través de los Fiscales Delegados Nacionales, la encargada de su investigación y, en su caso, la incoación del procedimiento. El proceso exige que sea el Fiscal Delegado Nacional con competencia respecto al delito el que inicie la investigación y lo anote en el sistema de gestión de casos. Tras la verificación correspondiente, exigida por el artículo 24 de la norma, si no hay otro proceso abierto por ningún Fiscal Delegado de otro EM, la Sala permanente a que se haya asignado el caso, encomendará a un Fiscal Europeo Delegado el inicio de la investigación (artículo 26). Dicha investigación no plantearía problemas, en principio, si los hechos se han producido en el territorio de un solo EM, ya que aunque puedan surgir dudas respecto a qué teoría aplicar para la determinación del lugar de los hechos, parece haber acuerdo en seguir los criterios de la teoría de la actividad. Si se tratase de un caso que exija llevar a la práctica medidas de investigación en otro EM, el sistema se complica, aunque cumpliendo la obligación de consulta entre los Fiscales Delegados Nacionales, o recurriendo a equipos conjuntos de investigación, las dificultades serían mínimas (artículos 22 y siguientes).

Los problemas vinculados al denominado *forum shopping* se plantean, en la fase de investigación, en los siguientes casos:

1. Cuando a la luz de la actuación de un Fiscal Delegado Nacional, el Fiscal Europeo considera que la investigación debe llevarla a cabo otro EM. Los motivos previstos para excepcionar la regla general y reasignar el caso abren la puerta al riesgo de *forum shopping* por su generalidad, ya que consisten en que el Estado designado tenga también competencia para conocer del caso y que existan razones justificadas para aplicar la excepción. Los criterios previstos para excepcionar la regla general son que el nuevo Estado sea: i) el lugar en que el sospechoso o acusado tiene su residencia habitual, ii) el lugar del que el sospechoso o acusado es nacional; iii) el lugar en que se han producido los principales perjuicios financieros, es decir, donde se encuentra la víctima directa de los delitos (artículo 26.4). La jerarquía entre los criterios establecidos reduce el riesgo de *forum shopping*,

como también lo hace la exigencia de que sea la Sala Permanente, a la que ha sido asignada la supervisión del caso, la que decida a quién se le atribuya el asunto cuando resulten competentes dos o más EM.

2. Cuando el delito tiene carácter transnacional y, por tanto, las investigaciones sean transfronterizas, pues la existencia de legislaciones diferentes podría dar lugar a que se eligiese el país en que llevar a cabo una u otra medida de investigación (de las previstas en el artículo 30 del texto) teniendo en cuenta qué norma nacional es más o menos flexible (artículo 31). Cuando se trata de medidas de investigación poco invasivas -en terminología de la Propuesta original-, se requiere autorización conforme a la legislación nacional del Estado en que se va a llevar a cabo, lo que introduce el riesgo de que el lugar de aplicación de las medidas se elija por la mayor o menor facilidad de conseguir dicha autorización. En este sentido, conviene señalar que, en algunos casos, las medidas de investigación podrán estar sujetas a condiciones y/o limitaciones de derecho nacional, lo que implicará que la actuación deberá ajustarse a las mismas. De momento se desconoce si habrá EM que hagan uso de esta facultad y, en caso afirmativo, cuáles serían, lo que sí se dispone es que aquellos países que deseen introducir dichas limitaciones deberán notificarlo a la FE.

En cuanto a la fase de incoación del procedimiento, corresponde a la Sala Permanente, a través del Fiscal Europeo competente, determinar el EM en que se debe formular la acusación que, en principio, será el Estado de la Fiscalía Europea Delegada a cargo del caso. Ahora bien, la Sala podrá determinar que se haga en otro EM, que tenga jurisdicción, si hay suficientes motivos justificados para ello, según los criterios que operan para la determinación del Fiscal Europeo, así como también decidir acumular o escindir caso, si tales decisiones suponen un beneficio general para la justicia.

3.2.2. El riesgo de automatismo en la asunción de competencias por el Fiscal Europeo

La Fiscalía Europea tendrá competencias cuando se cometan delitos penales que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, incluso cuando se cometan por organizaciones delictivas (artículo 22). Las competencias de investigación e incoación de un procedimiento penal se ejercerán cuando el delito se haya cometido:

- i) en todo o en parte del territorio de uno o varios EM,
- ii) por un nacional de un EM, siempre que el EM sea competente respecto de ese delito cuando se haya cometido fuera de su territorio, o
- iii) cuando se cometan fuera del territorio de los EM, por una persona sujeta al Estatuto de los funcionarios o al régimen aplicable a los otros agentes de la Unión, en el momento de la infracción, siempre que un EM, de acuerdo con su legislación, tenga competencia para conocer de tales delitos cuando se cometan fuera de su territorio (artículo 23).

Cumplíendose estos requisitos, el Fiscal Europeo Delegado abrirá la investigación a menos que las autoridades nacionales ya hayan abierto una investigación nacional al respecto y la Fiscalía lo sepa. Esta idea parece dejar abierta la posibilidad de que, ante tales circunstancias, la asunción de competencias a nivel europeo no sea automática. Sin embargo, incluso en tales casos, la Fiscalía Europea

puede hacerse cargo de la investigación nacional si ejerce su derecho de avocación (artículo 27). De acuerdo con el artículo 25.2, no podrá ejercer tal derecho cuando el delito haya generado o pueda generar daño a los intereses financieros de la Unión inferiores a 10.000 €, a menos que: i) el caso tenga repercusiones a escala de la Unión y requiera una investigación que se llevó a cabo por la Oficina del Fiscal Europeo, o ii) el caso se haya abierto sospechando que el delito ha sido cometido por funcionarios, agentes de la UE, o miembros de sus instituciones.

De tales disposiciones se desprende la intención de transferir al Fiscal Europeo la jurisdicción inmediata y exclusiva sobre los delitos que afectan a los intereses comunitarios, lo que, sin duda, es un proyecto ambicioso. Por la complejidad que un modelo de asunción automática de competencias podría acarrear, se introduce la limitación basada en la cuantía de la infracción, así como un plazo límite en que éste se pueda alegar, no después de cinco días desde la fecha en que reciba información de la autoridad nacional (artículo 27.1).

Con todo ello, se intenta, a su vez, minimizar el riesgo de que la Fiscalía Europea pudiera asumir un gran volumen de casos que luego no fuese capaz de manejar por motivos tan dispares como podrían ser la falta de recursos, la ausencia de cooperación por parte de los Estados o la carga de trabajo que puedan tener que soportar los Fiscales Delegados Nacionales, dada su doble condición de fiscales europeos y nacionales.

3.3. Cuestiones procedimentales

3.3.1. *¿Quién inicia las investigaciones e incoa los procedimientos?*

Corresponderá a la Fiscalía Europea ejercer la acción penal y solicitar la apertura del juicio contra los autores y cómplices de los delitos penales que afectan a los intereses financieros de la Unión y, para ello, emprenderá investigaciones, incoará procedimientos penales y ejercerá las funciones del Ministerio Público ante los órganos jurisdiccionales competentes de los EM (artículo 4).

Ahora bien, ¿a quién corresponde exactamente el inicio de las investigaciones y la incoación de los procedimientos? En principio, ésta será una competencia atribuida a los Fiscales Europeos Delegados de los EM por dos motivos:

- Por un lado, porque tendrán las mismas competencias que los fiscales nacionales en materia de investigación, persecución y actuación judicial, lo que hace suponer que, de acuerdo a la legislación estatal, los fiscales nacionales tienen atribuidas estas competencias. Este planteamiento en España supone un problema, dado que de acuerdo con la legislación vigente los fiscales nacionales pueden iniciar un proceso penal, pero no pueden desarrollar funciones investigadoras con carácter general, sino únicamente en supuestos concretos sometidos al procedimiento abreviado y siempre que el juez no haya abierto una investigación al efecto, puesto que la investigación del delito y del delincuente es una función atribuida, en nuestro sistema, al juez instructor.
- Por otro lado, porque el Reglamento le atribuye específicamente la obligación de iniciar la investigación penal cuando tenga sospechas razonables de que se ha cometido una infracción competencia de la Fiscalía Europea, llevando el caso a juicio, presentando alegaciones procesales, participando en las diligencias de prueba y ejerciendo, cuando sea necesario, las vías de

recurso disponibles. Este elenco de competencias sí coinciden con las que, conforme al Derecho español, tienen atribuidos los fiscales nacionales en cuanto actúan como partes acusadoras en los procesos penales, con todos los derechos que la ley les otorga en este sentido.

La investigación, conforme a la última redacción de la Propuesta, se inicia por el Fiscal Europeo Delegado, que lo notificará al Fiscal Europeo, quien verificará que no existe una investigación previa incoada por otro Fiscal Europeo Delegado. No obstante, el Fiscal Europeo supervisor, previa aprobación de la correspondiente Sala Permanente, podrá decidir asumir personalmente la investigación. Se trata de una medida excepcional que requiere la concurrencia de alguno de los siguientes criterios: que el delito sea especialmente grave; que la investigación se refiera a miembros de las instituciones de la UE; que el Fiscal Europeo Delegado a cargo del caso en el EM pueda realizar la investigación o el enjuiciamiento.

Conforme a lo expuesto, se puede afirmar que, en la práctica, las funciones de ordenar y realizar la investigación, tal y como se prevé en esta norma europea combina poderes que, a nivel nacional, corresponden tanto a jueces como a fiscales, motivo por el cual su adopción, aun como cooperación reforzada, puede conllevar para España, la necesidad de llevar a cabo modificaciones en su sistema procesal, con el fin de dotar a los fiscales de competencias instructoras e investigadores, al menos en lo relativo a los delitos competencia de la Fiscalía Europea. Ahora bien, esta opción tendrá que ser objeto de reflexión, por las dificultades que podrían generarse respecto a los delitos conexos con los fraudes a los intereses financieros de la UE, que también entran en el ámbito de actuación de la FE.

3.3.2. *¿Qué régimen rige la admisión de pruebas?*

Determinar qué régimen se aplicaría a las pruebas obtenidas en una investigación, en ocasiones, fuera del Estado en que radica el tribunal que las va a valorar, ha constituido uno de los problemas esenciales en la historia de la cooperación penal internacional, por lo que, en el marco de las investigaciones llevadas a cabo por la Fiscalía Europea también es una cuestión conflictiva.

El artículo 30 de la Propuesta de Reglamento original preveía que las pruebas presentadas por la Fiscalía Europea ante un tribunal debían ser admitidas si no perjudicaban la imparcialidad del procedimiento, los derechos de defensa de las partes y la presunción de inocencia -derechos previstos en los artículos 47 y 48 de la Carta Europea de Derechos Fundamentales- ni la prohibición del *ne bis in idem*. Un sector doctrinal consideró necesario interpretar de manera más estricta esta disposición, de modo que las pruebas serían admitidas cuando fueran “respetuosas con los requisitos probatorios exigidos por la legislación nacional de los EM en los que está situado dicho tribunal, debiendo garantizarse la equidad del procedimiento y los derechos de defensa”²³.

El texto legal de 2017 que sirve de base para la cooperación reforzada únicamente señala que “no se inadmitirán las pruebas presentadas a un órgano jurisdiccional por los fiscales de la Fiscalía Europea o por el acusado por el mero hecho de que las pruebas hayan sido obtenidas en otro Estado miembro o de conformidad con el Derecho de otro Estado miembro” y que, además, se respetara y quedará intacta la facultad de que goza el tribunal ante el que se celebra el juicio para evaluar y valorar libremente las pruebas presentadas ante él (artículo 37). En

²³ Escalada López, M.L. (2014:122).

otras palabras, esto supone que las pruebas que se acepten lo serán sin que tengan que ser sometidas a ningún proceso de validación, incluso si la legislación nacional del EM en que esté situado el tribunal que conoce el caso prevé normas diferentes para la recopilación y presentación de tales pruebas. Siguiendo a Luchtman y Vervaele²⁴, esta disposición es reflejo del principio de territorialidad europea, sustentado en la parcial armonización de garantías procesales y los derechos de defensa que el texto prevé y que garantizan un cierto nivel de entendimiento mutuo. Si bien, según ellos, esta propuesta se aparta del principio *forum regit actum*, promovido por múltiples instrumentos de asistencia jurídica mutua y de reconocimiento mutuo, lo que busca es introducir una regla amplia de admisibilidad mutua de pruebas.

Conviene resaltar que este texto adolece de deficiencias en cuanto a las pruebas se refiere, ya que, en primer lugar, no contiene ningún matiz que permita saber si existen diferencias en cuanto a la obtención de las pruebas y su presentación ante un tribunal, pues solo hace alusión a la admisión de éstas y, en segundo lugar, no hace distinción en cuanto a si las pruebas a admitir han de ser obtenidas de forma lícita o ilícita en el territorio de otro EM, lo que hace pensar que la falta de especificidad únicamente permite tomar en consideración la admisión de pruebas obtenidas legalmente.

El PE, en su informe de marzo de 2015²⁵, intentaba completar la regulación de las pruebas al señalar que correspondería a la Fiscalía Europea buscar activamente todas las pruebas pertinentes para el caso, tanto inculpatorias como exculpatorias. Además, consideraba necesario, en aras a respetar sus derechos de defensa, conceder a los sospechosos o acusados en las investigaciones emprendidas por la Fiscalía Europea algunos derechos concretos en relación con las pruebas, tales como: el de presentar pruebas propias para que la Fiscalía Europea las tenga en cuenta y solicitar a la Fiscalía Europea que recopile toda prueba pertinente para las investigaciones, incluido el nombramiento de peritos y las audiencias de testigos.

No obstante, estas cuestiones no aparecen reguladas ni detalladas expresamente en la versión del reglamento, únicamente se mencionan indirectamente, por un lado, al señalar, como se ha apuntado, la posibilidad del acusado de presentar pruebas que no podrán ser denegadas automáticamente y, por otro lado, en el artículo 41.3, que señala la aplicación de garantías procesales nacionales, como solicitar el nombramiento de peritos, oír testigos y solicitar que la FE obtenga tales medidas en nombre de la defensa. En este marco preocupa, además, el alcance que va a tener el principio de presunción de inocencia y cómo se va a respetar y/o valorar en cada EM.

El modelo probatorio diseñado, ¿es pues un régimen general o un régimen especial de admisibilidad de pruebas? Según un sector doctrinal, podría sostenerse que se trata de un sistema que prevé una aplicación especial del sistema probatorio general de cada EM, lo que, sobre el papel, puede parecer efectivo pero que puede acarrear dificultades prácticas importantes por la falta de armonización procesal existente en este extremo. Si bien es cierto que, desde una perspectiva europeísta, se puede considerar que si trabajamos con el principio de reconocimiento mutuo, el sistema podría funcionar.

²⁴ Luchtman, M. And Vervaele, J. (2014:147).

²⁵ Parlamento Europeo: Doc. nº A8-0055/2015 (P.7).

3.3.3. ¿Qué garantías procesales se prevén para sospechosos y acusados?

Diseñar un sistema europeo de garantías procesales para sospechosos y acusados es una tarea que se ha ido acometiendo poco a poco en los últimos años, especialmente a través de directivas, algunas de las cuales se hayan en proceso de implementación en los EM y, otras aun pendientes de aprobación.

El texto del Reglamento sobre la Fiscalía Europea es escueto en este sentido, pues únicamente el artículo 41 se refiere a los derechos que deberán amparar a sospechosos y acusados en un proceso llevado a cabo por la Fiscalía Europea. En él se hace una remisión a dos niveles de garantías, por un lado, al europeo o común, derivado de los derechos fundamentales recogidos en la Carta Europea de derechos fundamentales, garantizando un proceso imparcial, derechos de defensa y derechos procesales previstos en la legislación europea y, por otro lado, a las garantías propias de cada EM que, no obstante, responden en la actualidad a una armonización de mínimos.

Los derechos a los que se refiere el texto de 2017 son generales, no específicos de un proceso penal, como el que se sustanciaría con la intervención de la Fiscalía Europea, de ahí que se recoja, adicionalmente, la previsión de garantizar otros derechos, más propios del ámbito penal. Estos derechos de sospechosos y acusados son: de interpretación y traducción, a la información, a acceder a los documentos del caso, de acceso a un abogado, a comunicarse con terceras personas e informarlas en caso de detención, a permanecer en silencio, a la presunción de inocencia y a la asistencia jurídica gratuita.

El problema que se plantea respecto al ejercicio de estos derechos, al margen de los derivados del contenido y peculiaridades cada una de las directivas que los regulan (que no son objeto de estudio en este trabajo), son, por un lado, cómo hacerlos valer, dado que el objetivo de las directivas es regularlos, pero dejando libertad a los EM sobre cómo conseguir tal resultado; por otro lado, desde cuándo se han de garantizar, es decir, desde qué momento procesal, ya que la Propuesta inicial de la Comisión hacía referencia a que amparaban al sujeto desde que era sospechoso de la comisión de un delito, pero el texto actual guarda silencio respecto a este tema, que tendrá que ser objeto de concreción futura; y, por último, su alcance, dado que éste variará dependiendo del país en que se esté llevando a cabo la investigación y el enjuiciamiento del caso, lo que genera un alto grado de incertidumbre e inseguridad jurídica.

La finalidad de aproximar legislaciones que lleva implícita las directivas europeas, podría paliar, en teoría, las diferencias que en este sentido se puedan dar, pero, en la práctica, no es improbable que las garantías procesales sean sustancialmente distintas entre los EM.

Analizar el estado y condiciones de implementación de las directivas sobre derechos de defensa en cada uno de los Estados que van a formar parte de la cooperación reforzada será pues esencial para poder garantizar que los procesos competencia de la Fiscalía Europea cumplan los estándares adecuados de protección del sospechoso o acusado.

4. CONCLUSIONES

Recién aprobado el Reglamento que permite crear la Fiscalía Europea y, teniendo en cuenta que aún no disponemos *de facto* de un mecanismo en vigor que garantice que se lleven ante un tribunal los delitos contra los intereses financieros

de la UE, pero sí el compromiso de veinte Estados de ponerlo en marcha, la cuestión ya no debe ser ¿necesitamos un mecanismo como el Fiscal Europeo?, sino ¿qué supondrá su instauración en el futuro a corto plazo?

El Tratado de Lisboa puso el listón muy alto para crear este cargo, pues la exigencia de la unanimidad del Consejo, previa aprobación por el PE, para su configuración e instauración implicaba el consentimiento de los 28 EM. El hecho de que el propio Tratado diseñara un plan alternativo, para el caso de que no se alcanzase la unanimidad, consistente en que un grupo de al menos nueve EM pudieran seguir adelante y crear una Fiscalía Europea a través de una cooperación reforzada, ha resultado ser el utilizado y ello nos lleva, inevitablemente, a que el futuro de la lucha contra los intereses financieros de la UE pase por este organismo.

A día de hoy, resulta imposible predecir si esta posibilidad se convertirá en una oportunidad para hacer realidad la Fiscalía, o en una trampa, derivada del hecho de que sus funciones queden abocadas solo a una parte del territorio europeo, por los riesgos que conlleva introducir un sistema de geometría variable como el constituido por esta cooperación reforzada a veinte.

A pesar de ello, es relevante y esperanzador que solo cinco Estados, Holanda, Polonia, Hungría, Suecia y Malta, al margen de Irlanda y Dinamarca, que poseen un régimen especial en relación al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, sean los que se han quedado fuera de esta iniciativa, no sólo porque el territorio en el que operará esta FE será amplio, sino porque, precisamente por ello, la inercia de su funcionamiento puede favorecer la incorporación de estos Estados a la cooperación en marcha en cualquier momento.

Aunque personalmente me confieso europeísta, me preocupan los riesgos procesales inherentes a la instauración de esta Fiscalía, en el futuro a corto plazo, de aquí al 2020, fecha en la que deberá estar en funcionamiento si el proceso continúa el camino previsto. En concreto, los derivados del peligro de *forum shopping* y de la admisión y utilización de pruebas obtenidas en EM distintos a aquel en que van a ser usadas, pues tanto si son infravaloradas como sobrevaloradas pueden mermar los derechos de defensa de los sospechosos y acusados y el alcance de estos derechos según el Estado en el que se tengan que ejercer. Por otro lado, espero que esta FE consiga ser efectiva y contribuya a recuperar recursos económicos mediante la lucha contra el fraude, con esa base, se podría aspirar a ampliar el campo de actuación de este organismo a la lucha contra la delincuencia transnacional grave, como se planteó en la propuesta inicial de la Comisión.

Sea como sea, lo que resulta indudable es, por un lado, la voluntad de los EM por seguir avanzando en la cooperación judicial en materia penal y, por otro, que en el marco de la UE merece la pena luchar por objetivos a largo plazo, siendo la Fiscalía Europea un ejemplo de cómo avanzar en base a la perseverancia, pues su constitución, si bien ha sido lenta, representará un nivel superior de integración a todos los niveles en materia penal y en relación a las vías hasta ahora existentes, como son el reconocimiento mutuo de resoluciones, la cooperación judicial entre EM o la armonización de infracciones y sanciones penales, de momento y para este caso, a nivel de cuestiones económicas y financieras que atentan contra los intereses de la Unión.

Referencias bibliográficas

- Avau, J. and D'Alfonso, A. (2015): *The European Public Prosecutor's Office-EPPO*, European Parliament Research Service, January 8, update on 25 August, Brussels.
- Delmas-Marty, M. Y Vervaele, J. A. E. (Ed) (1998 y 2000): *Corpus Juris de disposiciones penales para la protección de los intereses de la Unión Europea*. Colonia/Berlín/Bonn/Munich.
- Elsen, Ch. (1999): "L'esprit et les ambitions de Tampere: Une ère nouvelle pour la Coopération dans le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures?", *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne* n° 433, Novembre - Décembre.
- Escalada López, M.L. (2014): "Los instrumentos de cooperación judicial europea: Hacia una futura Fiscalía Europea", en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 47, enero-abril.
- Estévez Mendoza, L. (2016): "La Fiscalía Europea: ¿el próximo paso en la esfera de la cooperación judicial entre Estados miembros de la Unión Europea?", en NEIRA PENA, A. (Dir): *Los desafíos de la justicia en la era post crisis*, Ed. Atelier, Barcelona.
- Espina Ramos, J.A. y Vicente Carbajosa, I. (Dir) (2008): *La futura Fiscalía Europea*, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado, Madrid.
- Ligeti, K. and Simonato, M. (2013): "The European Public Prosecutor's Office: Towards a truly European Prosecution Service?" *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 4, Issue 1-2.
- Luchtman, M. and Vervaele, J. (2014): "European Agencies for Criminal Justice and Shared Enforcement (Eurojust and the European Public Prosecutor's Office)", *Utrecht Law Review*, Vol 10, Issue 5, December.
- Neagu, N. (2013): "The European Public Prosecutor's Office. Necessary instrument or political compromise?", *Law Review*, Vol. III, Issue 2, July-December.
- Noticias Jurídicas (2014): "Justicia apoya la creación de una Fiscalía Europea, sometida al control judicial que se establezca por cada legislación nacional", *Redacción NJ Fiscalía Europea*, 11 julio, www.noticiasjuridicas.com.
- Tirado Robles, C. (2002): *Eurojust: La coordinación de la cooperación judicial penal en la Unión Europea*. Ed. Real Instituto de Estudios Europeos, Monografías n° 4. Zaragoza.
- Vervaele, J.A.E. (2014), "The material scope of competence of the European Public Prosecutor's Office: A harmonised national patchwork?", *Centro Studi di Diritto Penale Europeo*, Como, <http://dirittopenaleeuropeo.it/wp-content/uploads/2015/10/Vervaele-2014-15.pdf>
- Veroux, M.G. (2015): "(EPPO) European Public Prosecutor: are the EU member States slowly stifling an European project...?", *European Area of Freedom, Security & Justice*. FREE Group, 11 April.
- White, S. (2013): "Towards a Decentralised European Public Prosecutor's Office?", *New Journal of European Criminal Law*, Vol. 4, Issue 1-2.

Legislación y documentos de la Unión Europea

- Comisión Europea: *Libro Verde sobre la protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo*, COM (2001) 715, 11 de diciembre.
- Comisión Europea: *Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea*, COM (2013) 534 final, 17 de julio.
- Consejo Europeo: *Declaración de Laeken. El futuro de la Unión Europea*. Laeken, 15 de diciembre de 2001.
- Consejo de la UE: "Veinte estados miembros alcanzan un acuerdo sobre los detalles relativos a la creación de la Fiscalía Europea", Comunicado de Prensa, 8 junio 2017.
- Consejo de la UE: "Reglamento del Consejo por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea", Expediente interinstitucional: 2013/0255 (APP), Bruselas, 11 octubre 2017.
- Council of the EU: *Council Regulation implementing enhanced cooperation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office*, Interinstitutional File: 2013/0255 (APP) Press Communication, 30 June 2017.
- Council of the EU: "20 member states confirm the creation of an European Public Prosecutor's Office", Press Communication, 12 October 2017.



DOUE C 306, 17 diciembre 2007: *Tratado de Lisboa*.

DOUE C 310, 16 diciembre 2004: *Tratado por el que se establece una Constitución para Europa*.

EUOBSERVER: "EU Prosecutor Office adopted by the Member States", 12.10.2017, <https://euobserver.com/tickers/139414>

European Commission: Commission Staff Working Document Impact Assessment Accompanying the Proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, SWD (2013) 274 final, Brussels, 17 July 2013.

European Parliament: Initial appraisal of a European Commission Impact Assessment

European Commission proposal for a Council Regulation on the establishment of the European Public Prosecutor's Office, Doc. IMPA 514.087, December 2013.

Parlamento Europeo: Informe sobre el Libro Verde de la Comisión sobre la protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo, Doc. A5-0048/2003, 24 febrero 2003.

Parlamento Europeo: European Public Prosecutor Office, Procedure file 2013/0255 (APP), Legislative Observatory,

[www.europarl.europa.eu/oeil-mobile/fiche-procedure/2013/0255\(APP\)?lang=en](http://www.europarl.europa.eu/oeil-mobile/fiche-procedure/2013/0255(APP)?lang=en)

Parlamento Europeo: *Informe provisional sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea*, Doc. nº A8-0055/2015, 19 marzo 2015.