

En el corazón de la Fiscalía Europea: las Salas Permanentes*

The heart of the European Public Prosecutor's Office (EPPO): the Permanent Chambers

CARMEN RODRÍGUEZ-MEDEL NIETO

Magistrada-Juez titular del Juzgado de Instrucción n.º 51 de Madrid

mc.rodriguez-medel@poderjudicial.es

Recibido: 30/10/2022. Aceptado: 30/11/2022.



Este artículo está sujeto a una [licencia “Creative Commons Reconocimiento-No Comercial” \(CC-BY-NC\)](#).

DOI: <https://doi.org/10.24197/ree.Extraordinario%20monogr%C3%A1fico%201.2023.1-27>

Resumen: Las Salas Permanentes son la esencia de la Fiscalía Europea: además de ostentar competencias cruciales en los procedimientos de investigación, hacen realidad el carácter multinacional que impregna todo su funcionamiento. Las integran representantes de culturas jurídicas distintas que hablan idiomas distintos pero que persiguen un interés común: la adecuada protección de los intereses financieros de la Unión Europea. Su funcionamiento garantiza la unidad de actuación del órgano y su existencia blindada la independencia de sus investigaciones, pues las decisiones relevantes de los diferentes procedimientos se adoptan de manera colegiada por estas Salas Permanentes desde la sede central de Luxemburgo.

Palabras clave: fiscalía europea; salas permanentes; fiscal europeo supervisor; fiscal europeo delegado; colegio de la fiscalía europea;

Abstract: The Permanent Chambers of the European Public Prosecutor's Office are the essence of the new body: Apart from holding crucial powers in investigation procedures, they symbolize the multinational character that permeates its entire operation. Permanent Chambers are formed by representatives of different legal cultures who speak dissimilar languages but they pursue a common interest: the adequate protection of the financial interests of the European Union. Its operation guarantees the EPPO unit of action; its existence shields the independence of its investigations because the relevant procedural decisions are adopted collegially by these Permanent Chambers of Luxembourg.

Keywords: eppo; permanent chambers; european delegated prosecutor; european supervisor prosecutor; college of the eppo.

* Este trabajo se ha realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación: “Proceso penal y Unión Europea: análisis y propuestas”, PID2020-116848GB-I00.

INTRODUCCIÓN

En la Fiscalía Europea casi todo es novedoso, podríamos decir que incluso milagroso, empezando por su propia creación y puesta en funcionamiento, sobre la que muchos se mantuvieron escépticos incluso en vísperas de aprobación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea¹ – en adelante, el Reglamento-. Su singular régimen jurídico procesal (regulado por un Reglamento de la Unión pero descansando, en numerosos aspectos sustanciales, en la legislación nacional de los Estados miembros); su competencia material (diseñada de manera alambicada, singularmente en lo que al ejercicio de su competencia se refiere); su peculiar sistema de investigaciones transfronterizas; sus dificultades para la cooperación con Terceros Estados (que roza casi la imposibilidad de cooperar con ellos) y un sinfín de cuestiones más, justifican, en nuestra opinión, que la doctrina procesalista preste especial atención a este nuevo órgano que, sin género de dudas, ha entrado en el espacio de libertad, seguridad y justicia europeo por la puerta grande, la que corresponde a los grandes actores. En las próximas líneas nos centraremos en lo que ha venido a denominarse el corazón de la Fiscalía Europea: las Salas Permanentes, con sus luces y sus sombras. Entendiendo qué son las Salas Permanentes, cómo se conforman y, sobre todo, cuáles son sus competencias, podemos atisbar a comprender qué ventajas y qué inconvenientes tiene la Fiscalía Europea y cómo de eficaz va a ser ésta en la investigación y persecución de los delitos que afectan a los intereses financieros de la Unión. Conviene no obstante precisar que nuestras conclusiones necesariamente serán provisionales. La Fiscalía Europea o *EPPO* (por sus siglas en inglés) lleva menos de año y medio operativa. Sus normas internas se han visto aprobadas en este breve plazo, pero modificadas ya al menos en una ocasión. Son momentos cambiantes, propios de los primeros pasos de un órgano inédito en el espacio europeo. Estas líneas serán una primera aproximación al centro neurálgico de la Fiscalía Europea: las Salas Permanentes, cuya actividad y evolución será algo, en cualquier caso, digno de estudiar con atención. Nos reservamos el derecho de hacerlo y, con ello, de revisar las conclusiones que aquí esbozamos.

¹ Diario Oficial de la Unión Europea L 283, 31.10.2017, p. 1–71

1. ORGANIZACIÓN DE LA FISCALÍA EUROPEA

La Fiscalía Europea es un órgano único e indivisible de la Unión, pero estructurado en dos niveles, central y descentralizado². El nivel central tiene su sede en Luxemburgo; el descentralizado en cada uno de los 22 Estados miembros³ que participan en la Fiscalía Europea.

El primer nivel, el central, viene a su vez constituido por el Colegio de la Fiscalía Europea, las Salas Permanentes, el Fiscal General Europeo – por claridad, en adelante Fiscal General-, los Adjuntos al Fiscal General – los 22 Fiscales Europeos, el Director Administrativo y el Delegado de Protección de datos.

El Fiscal General es el jefe de la Fiscalía Europea y, en el ejercicio de su competencia, organiza y dirige las actividades del órgano, representándolo ante las instituciones de la Unión, ante los Estados miembros y ante terceros. El Reglamento le reserva determinadas facultades, así como también unas obligaciones específicas, entre ellas, informar anualmente de las actividades desarrolladas por el órgano. No tiene competencia, sin embargo, para dar instrucciones operativas en casos concretos, dado que las mismas, como desarrollaremos extensamente en las próximas líneas, están reservadas a las Salas Permanentes.

Los Fiscales Adjuntos, en número de dos, asisten al Fiscal General en sus funciones, lo sustituyen y pueden ostentar funciones de representación por delegación.

También se incardinan dentro del nivel central los 22 Fiscales Europeos, uno por cada Estado miembro participante. Sus funciones serán diferentes dependiendo de si actúan de manera individual o de manera colegiada (y dentro de ésta, si lo hacen en plenario o en ternas). Por sí mismos, en su condición de responsables últimos de la Fiscalía Europea en el Estado miembro del que son nacionales, ostentan funciones de supervisión de las investigaciones que llevan a cabo los Fiscales Europeos Delegados de su mismo Estado. De modo colegiado, en la reunión de todos ellos que conforma el Colegio, tendrán capacidad de decisión en cuestiones generales y estratégicas del órgano; en su reunión en ternas,

² El capítulo III del Reglamento regula el estatuto jurídico, la estructura y organización de la Fiscalía Europea, siendo especialmente relevante, a los efectos que aquí nos ocupan, la sección primera, cuyo artículo 10 se dedica a las Salas Permanentes.

³ No participan en la Fiscalía Europea ni Polonia, ni Hungría, Irlanda, Dinamarca y por el momento Suecia, aunque es previsible que este último Estado se incorpore a lo largo del 2023, coincidiendo con su presidencia de la UE.

denominadas Salas Permanentes, adoptarán por mayoría las decisiones operativas de los casos concretos.

En consecuencia, las Salas Permanentes son los órganos colegiados operativos de la Fiscalía Europea, en cuanto que son los llamados a tomar decisiones procesales importantes en los casos concretos tramitados por este órgano, monitorizando, dirigiendo y, a la postre, decidiendo la actuación procesal de los Delegados. Tienen encomendada funciones, asimismo, de coordinar la actuación del órgano (especialmente en casos transfronterizos) y de implementar una misma línea de actuación conforme a los criterios fijados por el Colegio, de cuya ejecución son responsables.

Por sintetizar lo que veremos más detenidamente en el epígrafe siguiente, una vez que un asunto específico ha sido asignado a una Sala Permanente, ésta será la competente para supervisar y dirigir las investigaciones y actuaciones procesales relacionadas con dicho asunto – su avocación, archivo, cuestiones relativas al ejercicio de la acción penal, los recursos que deben interponerse frente a la sentencia recaída -hasta que el mismo quede resuelto definitivamente. Excepcionalmente, la investigación puede ser supervisada inicialmente por una Sala Permanente y luego ser reasignada a otra. También excepcionalmente puede la Sala Permanente delegar determinadas facultades de decisión en el Fiscal Europeo del Estado miembro del Delegado encargado del caso.

Finalmente, dos figuras más cierran la configuración del nivel central: el Director Administrativo, que es el encargado de gestionar administrativamente la Fiscalía Europea, será su representante legal a efectos administrativos y presupuestarios, y ejecutará su presupuesto; y el Delegado de Protección de Datos, que es el encargado de velar porque se cumpla la normativa reguladora de la protección del dato personal en la Fiscalía Europea.

La organización del nivel central del órgano, dentro de la estructura general diseñada en el Reglamento, recae en la reunión de todos los Fiscales Europeos, esto es, en el Colegio. Éste, a través de decisiones, determina cuestiones básicas como el número de Salas Permanentes, su composición o el procedimiento para su trabajo diario. Pues bien, el Colegio de la Fiscalía Europea aprobó la Decisión 15/2020 de 25 de noviembre sobre las Salas Permanentes, haciéndolo por tanto con anterioridad a la efectiva entrada en funcionamiento operativo del órgano – que tuvo lugar el 1 de junio de 2021 –. Pasado su primer año de actividad, el Colegio aprobó otra Decisión, la número 85/2021 de 11 de agosto, de

reforma parcial de la anterior⁴. A sus previsiones hay que añadir lo regulado sobre Salas Permanentes en las llamadas Normas Internas de Procedimiento (en adelante NIP) cuya primera versión fueron aprobadas por Decisión del Colegio 003/2020 de 12 de octubre de 2020, si bien también fueron modificadas y ampliadas mediante la decisión 085/2021 de 11 de agosto de 2021 y la decisión 026/2022 de 29 de junio de 2022⁵.

El nivel descentralizado está integrado por los Fiscales Europeos Delegados – en adelante únicamente Delegados - que trabajan en su respectivo Estado miembro llevando a cabo las actuaciones procesales que la investigación y persecución de los delitos requieran. Su número variará en función del Estado miembro del que se trate, pero siempre con un mínimo de dos. Será el Delegado el que oír a los testigos, acordará medidas de investigación y de aseguramiento, solicitará diligencias de investigación restrictivas de derechos fundamentales al órgano judicial o formulará escrito de acusación. Sin embargo, no recae en los Delegados decidir otros aspectos cruciales del procedimiento; estas decisiones se adoptarán por la Sala Permanente en Luxemburgo limitándose el Delegado, una vez que han sido adoptadas, a articularlas procesalmente en los procedimientos que tiene a su cargo.

2. SALAS PERMANENTES

2.1. Número y composición

Las Salas Permanentes están conformadas con un Presidente (que puede ser el Fiscal General, uno de los Fiscales Adjuntos o un Fiscal Europeo nombrado de conformidad con el procedimiento establecido en las NIP) y dos miembros permanentes (que deben ser Fiscales Europeos). A fecha de hoy no se ha hecho público qué concretos tres Fiscales Europeos integran cada una de las Salas Permanentes existentes en la actualidad.

A criterio del Presidente de la Sala Permanente, uno de estos dos Fiscales Europeos que integran la Sala puede ser designado relator para casos específicos que así lo requieran (por ejemplo, complejos o con un

⁴ La versión consolidada de ambas Decisiones está disponible en la página web de la Fiscalía Europea, en el enlace <https://www.eppo.europa.eu/en/documents>

⁵ Las NIP dedican todo un capítulo a las Salas Permanentes, concretamente el 2º del Título II, que se refiere a los aspectos organizativos.

importante elemento transnacional). Como relator tendría encomendada la tarea de estudiar el caso en profundidad para dar cuenta del mismo al resto de los Fiscales Europeos que, por conformar la Sala Permanente, tomarán también decisiones sobre ese caso.

En cuanto a su número, el Colegio ha decidido que se establezcan quince Salas Permanentes, designadas mediante números consecutivos del 1 al 15.

Cada Fiscal Europeo será miembro al menos de una Sala Permanente, pero puede formar parte de varias si ello está justificado por la carga de trabajo que soporte dicho Fiscal Europeo (es claro que, por ejemplo, la función de Supervisor de la actividad de los Delegados de su Estado miembro será más liviana en carga de trabajo para el Fiscal Europeo maltes que para el italiano, siendo Italia el país donde más investigaciones ha emprendido la Fiscalía Europea en sus primeros meses⁶). En concreto, el Colegio ha decidido que como máximo cada Fiscal Europeo forme parte de tres Salas Permanentes. Para ello se tendrá en cuenta la carga de trabajo que soporte, que se determinará en atención a :

- el número de casos bajo su supervisión y tareas conexas (como la sustitución que lleve a cabo de otro Fiscal Europeo)
- el número de Delegados bajo su coordinación,
- otras tareas específicas que le hayan sido asignadas.

Participará también en sus reuniones el Fiscal Europeo nacional del Estado miembro donde se está llevando a cabo la investigación, el llamado Fiscal Europeo supervisor, pero en relación únicamente con los casos asignados a los Delegados de su mismo Estado. El Fiscal Europeo supervisor estará presente solamente durante los puntos del orden del día que afecten a las investigaciones supervisadas por él. Por ello, dentro del orden del día se reagrupan en momentos consecutivos todas las decisiones que deban adoptarse y que afecten a un mismo Estado miembro, garantizando así que el Fiscal Europeo supervisor esté presente durante las

⁶ El único informe anual disponible al tiempo de escribir estas letras, octubre de 2022, se refiere a la actividad de la Fiscalía Europea desde junio hasta diciembre de 2021. De las cifras de investigaciones abiertas en cada Estado miembro participante observamos gran disparidad numérica. Italia contaba con 120 procedimientos frente a los 4 austriacos, los 3 checos o la ausencia de ellos en Malta. Lógicamente, esto tiene que redundar en la integración en un mayor número de Salas Permanentes de algunos Fiscales Europeos frente a otros. El informe anual está disponible en la página web de la Fiscalía Europea, a la que se hizo referencia anteriormente.

discusiones de todos los casos que le afecten y pueda ausentarse después. Este supervisor derecho de voto, aunque no en todos los supuestos.

Podrá también ser invitado otros Fiscales Europeos que estén interesados, pero no tendrán derecho a voto.

Por último, las Salas Permanentes cuentan con personal de apoyo que asistirá al Presidente, entre otras tareas, en la organización del orden del día, en la preparación de las actas de las reuniones, en la redacción de los documentos propios de la reunión y en el registro de las decisiones que la Sala adopte en el sistema de gestión de casos. Además, el Presidente de la Sala Permanente, previa consulta a los miembros y al Fiscal Europeo supervisor, puede invitar a sus reuniones a cualquier miembro de la Oficina Central, al Delegado encargado o a cualquier miembro del personal de la Fiscalía Europea, pero sólo en relación con puntos concretos del orden del día y cuando resulte necesario para que la Sala Permanente pueda tomar sus decisiones. Excepcionalmente, previa consulta al Delegado encargado del caso, puede invitar a cualquier otra persona. En ningún caso pueden estos participantes estar presentes en las deliberaciones relativas a una decisión de la Sala Permanente .

2.2. Asignación de asuntos

El trabajo entre las Salas Permanentes se reparte aleatoriamente, de forma automática y alterna conforme al orden de registro de cada nuevo caso, si bien de forma equitativa, garantizando con ello una distribución equilibrada de la carga de trabajo entre las Salas .

En ocasiones, la asignación viene determinada por la necesidad de respetar determinados plazos perentorios. Así, en el caso de que se trate de un procedimiento en el que pueda o no ejercitarse el derecho de avocación, se asignará aleatoriamente, sí, pero a una Sala Permanente que tenga una sesión programada entre el tercer y quinto día siguiente al registro del caso. Recordemos que el Reglamento exige que la avocación se produzca lo antes posible, aunque no después de que transcurran cinco días desde la fecha en que la Fiscalía Europea reciba la información procedente de las autoridades nacionales. Esta brevedad del plazo es la que justifica la regla especial de asignación.

Para garantizar un funcionamiento eficiente del órgano, determinadas categorías de casos, en función del tipo o circunstancias del delito investigado, pueden ser asignadas a una Sala Permanente específica o especializada. Esta previsión, sin embargo, de especializar Salas

Permanentes, por ejemplo, en fraudes de IVA, no se ha materializado todavía, de modo que a fecha de hoy todas las Salas Permanentes son, por así decirlo, generalistas.

El sistema excluye la posibilidad de asignar un caso a la Sala Permanente de la que sea miembro el Fiscal Europeo supervisor. Esto es desde luego razonable. Pensemos que el Fiscal Europeo de un determinado Estado miembro participante recibe información periódica de la evolución de una concreta investigación; imparte orientaciones o criterios al Delegado encargado del caso y supervisa la correcta actuación de éste. Es lógico que, llegado el momento de tomar determinadas decisiones que el Reglamento reserva a la Sala Permanente, este Fiscal Europeo que hasta el momento ha llevado la supervisión del caso, no sea uno de los tres que conforman la Sala Permanente. Cuestión distinta es que coadyuve con ella en la toma de determinadas decisiones, pero como cuarto integrante (por definición, este cuarto será rotatorio, de modo que siempre tres concretos Fiscales Europeos conformen una concreta Sala Permanente y para determinadas decisiones se integre en la misma el Fiscal Europeo del Estado miembro en el que se lleva la investigación).

Excepcionalmente pueden establecerse procedimientos para que el Fiscal General acuerde una desviación del sistema aleatorio de reparto de trabajo entre las Salas Permanentes. Esta decisión debe estar fundamentada en el hecho de que el trabajo de una Sala Permanente supere significativamente la carga que soportan el resto de las Salas. Para la puesta en marcha de esta desviación, el sistema envía una notificación al Fiscal General cuando el número de casos asignados a una Sala Permanente supera en un 10% al número medio de casos asignados a cada una de las demás. Entre las medidas que puede tomar el Fiscal General para paliar esta situación se incluye la suspensión temporal de asignación de nuevos casos por un periodo de tiempo determinado.

En principio, una vez que se ha asignado un asunto a una Sala Permanente, esta seguirá siendo competente para dirigir las investigaciones y actuaciones procesales relacionadas con dicho asunto, hasta que este haya sido resuelto definitivamente

Pero excepcionalmente, la asignación del caso a una Sala puede no ser permanente, en el sentido de que un caso puede ser reasignado por el Fiscal General, en determinados supuestos, a otra Sala Permanente. Es un tema relevante porque implica cambiar las personas que tomarán las decisiones operativas del caso concreto. Por eso la reasignación viene regulada con cierto detalle en las NIP y, aunque la realiza el Fiscal General, requiere

realizar consulta a la Sala Permanente a la que se le había asignado el asunto en primer lugar e informar al Colegio.

Los supuestos de reasignación son los siguientes:

-1) cuando existan conexiones entre casos separados asignados a diferentes Salas Permanentes o cuando el fondo de esos casos sea repetitivo. Concretamente, teniendo en cuenta el estado de las investigaciones, las mismas pueden acumularse o escindirse por decisión de la Sala Permanente, conllevando que se elija un Delegado encargado de los casos acumulados o escindidos.

1i) en los supuestos de acumulación, si los casos están asignados a Salas Permanentes diferentes, éstas celebrarán consultas. Una vez decidida la acumulación, la Sala Permanente del primer caso registrado en el sistema de gestión de casos asumirá también el segundo, salvo acuerdo en contrario. Si hubiera discrepancias, decidirá el Fiscal General.

1ii) en los supuestos de escisión, la Sala Permanente mantendrá su competencia respecto de todos los casos, salvo que hubiera motivos justificados para aplicar otro criterio, cuestión que decidirá el Fiscal General. El nuevo caso resultante recibirá un nuevo número de caso.

-2) cuando exista urgencia, esto es, si se requieren decisiones inmediatas,

-3) si el asunto tenía que haber sido asignado inicialmente a una Sala Permanente especializada,

-4) si surge la necesidad de reasignación en el curso del proceso penal;

-5) cuando el Fiscal General (en un procedimiento excepcional a instancia del Fiscal Europeo supervisor inicial) asigne la supervisión del caso a un Fiscal Europeo de un Estado miembro distinto del Delegado (que le ha debido ser propuesto) y el nuevo supervisor sea miembro de la Sala Permanente que lo tenía asignado. En estos supuestos, las funciones de la Sala Permanente se atribuyen a otra de la que no sea miembro permanente el nuevo Supervisor.

Finalmente, las NIP contemplan una reasignación temporal: de este modo, excepcionalmente, cuando así lo exijan razones imperiosas, el Fiscal General Europeo podrá reasignar temporalmente el caso a otra Sala Permanente durante un período no superior a diez días, pudiendo prorrogarse motivadamente durante idéntico período. Una vez expirado este período, concluirá la asignación temporal y el caso volverá a quedar bajo la competencia de la Sala Permanente a la que se le hubiera asignado inicialmente.

2.3. Organización del trabajo

Las Salas Permanentes se reúnen en la sede de la Fiscalía Europea en Luxemburgo, si bien se contempla también que puedan celebrarse por videoconferencia de todos o alguno de sus miembros, bajo autorización del Presidente.

Cada Sala Permanente celebrará, en principio, dos reuniones por mes natural, debiendo fijarse la fecha al menos con quince días de antelación. No obstante, el Presidente puede convocar reuniones adicionales cuando sea necesario, siempre con al menos cinco días hábiles de antelación. En caso de urgencia podrán convocarse reuniones tan pronto como estén disponibles los miembros permanentes y el Fiscal Europeo supervisor correspondiente, en un plazo máximo de tres días. Estas reuniones, en principio, no tendrán lugar al mismo tiempo que las del Colegio.

De conformidad con los datos recogidos en el informe anual correspondiente al año 2021, único hecho público hasta el momento, entre junio y diciembre de ese año las Salas Permanentes mantuvieron un total de 282 reuniones. Esto denota, en nuestra opinión, una gran actividad en sus primeros seis meses de funcionamiento, donde el número de casos, por definición, debe ser menor que en la actualidad.

Las reuniones de las Salas Permanentes contarán con un orden del día en el que se indicarán los casos que deben tratarse, la decisión que debe adoptarse y las cuestiones que se debatirán en relación con cada uno de los casos. Este orden del día, además de distribuirlo entre los miembros de la Sala Permanente y el Fiscal Europeo supervisor, se comunicará al Fiscal General.

En cuanto al desarrollo de la reunión en sí, de la dirección de los debates se encargará el Presidente, que deberá también presentar los casos o pedir al Fiscal Europeo supervisor, al relator o al asesor jurídico que lo presente, destacando los aspectos relevantes que merecen especial atención. Este asesor puede ser requerido para que dé cuenta del análisis o investigación realizada de cara a proponer una concreta actuación de la Sala Permanente. Tras esta presentación inicial, se recaba la opinión del Fiscal Europeo supervisor y, finalmente, se somete la cuestión a votación para decisión.

2.4. Funciones

Una vez que el caso ha sido asignado (o reasignado, en los supuestos vistos) a una concreta Sala Permanente, ésta podrá ejercitar sus competencias, conforme a la organización del trabajo que hemos descrito sucintamente.

Las funciones de las Salas Permanentes son las siguientes:

1) coordinar las investigaciones y acciones penales en asuntos transfronterizos

2) garantizar la ejecución de las decisiones generales del Colegio en relación con la coherencia de la actuación de la Fiscalía Europea y

3) supervisar y dirigir las investigaciones y acusaciones de los Delegados. Para tomar decisiones operativas, la Sala Permanente tiene a su disposición todos los materiales del caso.

Veamos con detenimiento cómo tiene lugar el ejercicio de estas funciones desde la perspectiva de las concretas investigaciones que recaen bajo la asignación de las Salas Permanentes.

En todo procedimiento de la Fiscalía Europea hay un Delegado encargado del caso. Este será el responsable de la investigación y por ello tomará determinadas decisiones por sí mismo, por ejemplo, oír a unos concretos testigos, sin perjuicio de la supervisión del Fiscal Europeo de su Estado miembro. En relación con ellas, por tanto, a la Sala Permanente sólo se le da cuenta. Es lo que ocurre, por ejemplo, en relación con el inicio de la investigación. El Reglamento describe un procedimiento para recibir la información y verificarla, pero la decisión de iniciar la investigación viene acordada por el Delegado y no está prevista actuación alguna de la Sala Permanente.

Pero la Sala Permanente supervisa la investigación y la dirige.

La revisa periódicamente con arreglo a un calendario establecido por su Presidente, pudiendo hacerlo también en cualquier momento. En cualquier caso, conforme a las NIP, el Delegado encargado, mientras la investigación esté en curso, elaborará un informe de situación que irá actualizando. Ese informe contendrá un plan de trabajo indicativo de la investigación y registrará cualquier avance significativo que se produzca en esta, incluyendo, como mínimo:

- a) las medidas de investigación previstas y ejecutadas y sus resultados;
- b) cualquier cambio en el alcance de la investigación en relación con los sospechosos, los delitos investigados, los perjuicios causados y las víctimas;
- c) la recopilación de pruebas importantes;

d) las solicitudes de revisión de cualquier acto o decisión del fiscal europeo delegado encargado, si procede;

e) una breve descripción del contenido de las comunicaciones, actos o decisiones dirigidos a un Estado miembro o a una persona sometida a la jurisdicción de un Estado miembro.

Este informe se conservará en el sistema de gestión de casos. Cada vez que se modifique el informe, el supervisor y los miembros de la Sala Permanente supervisora recibirán una notificación a través del sistema de gestión de casos.

Además, la Sala Permanente dirige la investigación, de modo que podrá dar instrucciones concretas al Delegado encargado del caso, bien para que adopte alguna medida o para que se abstenga de hacerlo. Cuando sea necesario impartir instrucciones, el presidente de la Sala Permanente distribuirá un proyecto que las contenga o delegará esta tarea en un miembro de la Sala Permanente o en el Fiscal Europeo supervisor. Las instrucciones se introducirán en el sistema de gestión de casos, que las notificará automáticamente al Delegado afectado. El Fiscal Europeo supervisor velará por que el Delegado cumpla las instrucciones. Si considera que no las ha seguido las instrucciones, solicitará las aclaraciones oportunas e informará a la Sala Permanente. Ahora bien, el Delegado encargado puede objetar la instrucción recibida. Cuando considere que la aplicación de una instrucción recibida de la Sala Permanente supervisora resulta contraria al Derecho de la Unión o a la legislación nacional vigente, informará inmediatamente de ello a la Sala Permanente, proponiendo modificar o revocar las instrucciones recibidas. La Sala Permanente supervisora deberá pronunciarse sin dilación sobre esta solicitud, previa consulta al Fiscal Europeo supervisor. Si se deniega el Delegado podrá presentar una solicitud de revisión al Fiscal General Europeo, pudiendo el presidente de la Sala Permanente presentar también sus observaciones. El Fiscal General Europeo no es quien decide la contienda, sino que asignará la solicitud a otra Sala Permanente, la cual adoptará una decisión definitiva sobre la instrucción con la participación del supervisor⁷.

⁷ SABADELL destaca la absoluta independencia que caracteriza a la Fiscalía Europea y, en relación con esta facultad revisora apunta que en el contexto de la dimensión interna de la independencia, el sistema jerárquico establecido por el Reglamento, que obliga a los Delegados a cumplir las instrucciones de las Salas Permanentes y de los Fiscales Europeos supervisores, no se vulnera la independencia interna, ya que el Reglamento prevé contrapesos que tienen por objeto garantizar el desempeño de las funciones de

Al margen de esta supervisión y de esta facultad de dirección, el Reglamento, reserva determinadas competencias a la Sala Permanente, que es el auténtico órgano decisor de cuestiones procesales de toda índole, decidiendo bien a propuesta del Delegado encargado o bien de oficio.

i) A propuesta del Delegado encargado del caso, la Sala Permanente decidirá sobre:

- el enjuiciamiento,
- el archivo,
- la aplicación del procedimiento simplificado de ejercicio de la acción penal,
- la remisión del caso a las autoridades nacionales,
- la reapertura de la investigación.

El Delegado español elaborará una propuesta, por ejemplo, de enjuiciamiento del caso, entendemos que redactando borrador de decreto de conclusión con escrito de acusación, que deberá, como propuesta, ser introducido en el sistema de gestión de casos (CMS). Verificado, la Sala Permanente tras deliberar, tomará la decisión sobre si procede o no el ejercicio de la acción penal (entendemos que también sobre los términos en los que procede tal ejercicio). La decisión se recogerá en el acta de la reunión de la Sala Permanente y se introducirá en el sistema de gestión de casos, a través del cual el Delegado tomará conocimiento de que su propuesta ha sido avalada, firmando a continuación el correspondiente decreto y escrito de acusación. Si la decisión de la Sala no avala acusar todavía y ordena, por ejemplo, realizar otras diligencias de investigación, el Delegado no firmará el borrador de

acusación con imparcialidad y de conformidad con el principio de legalidad. Estos frenos y contrapesos incluyen la imposibilidad de que las Salas Permanentes archiven un caso que el Delegado encargado haya propuesto someter a juicio y la posibilidad de que estos mismos Delegados soliciten la revisión de las instrucciones recibidas. Para permitir tal revisión, la decisión final se atribuye a una Sala Permanente distinta de la que dictó la instrucción, para que tres Fiscales Europeos más examinen si la instrucción es conforme a la legalidad. En cualquier caso, si el Delegado no estuviera de acuerdo con dicha decisión, podría considerarse su sustitución, tal y como recomienda el Consejo de Europa; cfr. SABADELL CARNICERO, C., “The independence of the European Public Prosecutors’ Office” en *Eucrim, the European Criminal Law Associations’ Forum -EPPO Now Operational, Perspectives from European Prosecutors* (2021), pp.57-58.

decreto elaborado y ejecutará la decisión de la Sala acordando las diligencias ordenadas. Es importante destacar que, si el Delegado propone que el caso sea enjuiciado, el Reglamento prohíbe que la Sala Permanente lo archive (lo que no obsta para que tome alguna otra decisión diferente al enjuiciamiento y al archivo, como continuar con la investigación).

ii) De oficio, la Sala Permanente que tiene asignado el caso decidirá sobre:

- el inicio de una investigación cuando ésta no ha comenzado;
- el ejercicio del derecho de avocación, cuando la avocación no ha sido ejercitada;
- el sometimiento al Colegio de asuntos estratégicos o generales,
- la asignación de casos,
- la reasignación de casos,
- la aprobación de la decisión del Fiscal Europeo supervisor de dirigir el mismo la investigación,
- las instrucciones que deben darse al Delegado encargado para la gestión eficiente de la investigación o para el ejercicio de la acción penal. En este sentido, algunas decisiones son adoptadas (provisionalmente) por el Delegado, pero sujetas a la posible revocación de la Sala Permanente. De este modo, el Delegado decide, por ejemplo, la no avocación del caso, redactando un borrador de decreto, que deberá, antes de firmarlo, ser introducido en el sistema de gestión de casos (CMS). Verificado, la Sala Permanente tras deliberar, tomará la decisión sobre si procede o no el ejercicio del derecho de avocación. La decisión se recogerá en el acta de la reunión de la Sala Permanente y se introducirá en el sistema de gestión de casos, a través del cual el Delegado tomará conocimiento, de modo que si la Sala Permanente avala la no avocación, firmará el decreto; de lo contrario, si la Sala Permanente decide que el caso debe ser avocado, ejecutará la decisión mediante la redacción de un nuevo decreto (ahora sí firmado) a través del cual verifica la avocación.

Resulta fácilmente imaginable que el análisis de todas las funciones que el Reglamento encomienda a las Salas Permanentes excede con creces del propósito de este artículo. Precisamente por ser estas Salas Permanentes el

corazón de la Fiscalía Europea⁸, las que hacen que la actuación procesal en todos los Estados miembros participantes siga un curso u otro; las que, en definitiva, impregnan con sus decisiones todo el órgano; un estudio riguroso de sus competencias equivale a realizar un tratado general sobre la Fiscalía Europea⁹. Por ese motivo, aquí nos limitaremos a esbozarlas en términos que nos permitan, eso sí, poder apuntar más adelante sombras y luces de estas Salas Permanentes.

2.5. Procedimiento de toma de decisiones

Las Salas Permanentes adoptan sus decisiones por mayoría simple. El Presidente tendrá voto de calidad en caso de empate. Los miembros de la Sala Permanente discuten y adoptan sus decisiones oralmente durante la reunión. Ni el Reglamento ni las NIP contemplan la posibilidad de que alguno de los Fiscales Europeos que forma parte de una Sala Permanente realice un voto particular, discrepante de la decisión mayoritaria. Tampoco que lo haga el Fiscal Europeo supervisor que interviene en relación con un punto concreto del orden del día por afectar a una investigación llevada a cabo por un Delegado de su Estado miembro.

Sobre este último conviene recordar que el Fiscal Europeo supervisor forma parte de la Sala Permanente cuando ésta tenga que decidir

⁸ Así se refiere a las Salas Permanentes MASCHL-CLAUSEN, que considera que son estas Salas Permanentes las que permiten garantizar que la coherencia, la eficiencia y la consistencia en la política de enjuiciamiento de la Fiscalía Europea se puedan lograr sin un procedimiento penal armonizado aplicable a todos los procedimientos de la Fiscalía Europea, cfr. MASCHL-CLAUSEN I., “The Permanent Chambers at the heart of the EPPO’s decision-making” en Eucrim, the European Criminal Law Associations’ Forum -EPPO Now Operational, Perspectives from European Prosecutors (2021), pp.55-56

⁹ Una exégesis completa del Reglamento de la Fiscalía Europea la encontramos en cfr. HERRNFELD, BRODOWSKI Y BURCHARD, en Dominik Brodowski, Christoph Burchard, Hans-Holger Herrnfeld (coord): *European Public Prosecutor's Office: Article-by-Article Commentary*, Verlag Beck C. H., Germany, 2020. Desde el punto de vista de los abogados, resulta de interés el manual elaborado en el seno del proyecto EU Law training on EPPO cfr. SICURELLA, R. et al. (2022), *Manual sobre Fiscalía Europea, Proyecto EU LAW training on EPPO*, SICURELLA, R., DURDEVIC, Z., LIGETI, K. y COSTA, M. (editores). En lo que al procedimiento de la Fiscalía Europea en España se refiere, cfr. VIDAL FERNÁNDEZ, B., “La actuación de la fiscalía europea en el proceso penal español regulada en la LO 9/2021”, en Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal, número 6, 2022 y cfr. RODRÍGUEZ-MEDEL NIETO, C., *Fiscalía Europea, primer año de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 y de la Ley Orgánica 9/2021-LOFE*, publicación independiente, 2022.

cuestiones que afectan al caso investigado por el Delegado de su Estado miembro. En principio dicho Fiscal Europeo supervisor sí tiene derecho de voto; no obstante, el Reglamento establece un listado de excepciones en los que tal Fiscal Europeo Supervisor no tendrá derecho de voto. Estas excepciones están basadas en que en estos supuestos el conflicto de intereses del supervisor es patente:

1) en relación con la delegación del poder de decisión de la Sala Permanente a su favor o en la decisión para que tal delegación quede sin efecto;

2) en la decisión sobre asignación del caso a un Delegado de un concreto Estado miembro participante:

- para que inicie una investigación;
- tras la decisión de acumular o dividir casos y, para cada supuesto, elegir el Delegado que deba encargarse del mismo
- tras la decisión de ejercitar el derecho de avocación contra el criterio del Delegado;

3) en la decisión de reasignar un caso a otro Delegado de otro Estado miembro;

4) en la decisión sobre ante qué autoridades nacionales -diferentes a las correspondientes al país del Delegado encargado de investigación - debe enjuiciarse un caso concreto cuando varios Estados tengan jurisdicción;

5) en relación con las medidas de investigación que deben llevarse a cabo en casos de asistencia transfronteriza si ha surgido discrepancia entre el Delegado encargado y el asistente y no se ha alcanzado una solución bilateralmente.

Para finalizar con el procedimiento de toma de decisiones, debe tenerse en cuenta que, excepcionalmente, la Sala Permanente puede actuar por procedimiento escrito. Concretamente:

-cuando se trate de tomar la decisión de archivo de un caso (salvo cuando el motivo sea la falta de pruebas) o de remitirlo a las autoridades nacionales,

-cuando la decisión no sea especialmente compleja, por su contenido, carácter repetitivo o su conexión con decisiones adoptadas respecto del mismo caso.

En cuanto al procedimiento en sí: el proyecto de decisión se comunica a través del sistema de gestión de casos a todos los miembros de la Sala Permanente y al Fiscal Europeo supervisor. El personal administrativo

remite un correo electrónico indicando el número de caso, el nombre del archivo con la propuesta de decisión y el plazo para formular observaciones; si no hay objeción al menos en el plazo de tres días, la decisión se considerará adoptada; si alguno de los miembros permanentes de la Sala o el Fiscal Europeo supervisor quieren plantear una objeción al procedimiento escrito, deberán remitirlo por correo electrónico al personal administrativo. Este mail no puede contener ningún dato operativo, sólo el número de caso y los motivos para la objeción si fuera relevante. Tras ello, el Presidente organizará una reunión o iniciará otro procedimiento escrito teniendo en cuenta dichas objeciones.

2.6. Documentación de las decisiones

El Reglamento expresamente exige que las decisiones adoptadas por las Salas Permanentes y las órdenes dadas por éstas se hagan constar por escrito y, lo que consideramos más importante, formen parte del expediente del caso. Lo que no resulta tan claro es si deben revestir forma de decisión en sí o si basta con el acta de la reunión de la Sala Permanente donde consta el sentido de la decisión adoptada. En la práctica, parece que se ha impuesto esta última modalidad.

Así, las actas de cada reunión se redactarán bajo la responsabilidad del Presidente y se registrarán en el sistema de gestión de casos. Es importante destacar, por tanto, que son las actas las que acceden al sistema de gestión de casos o CMS; la decisión de la Sala Permanente no se documenta separadamente a dicha acta.

No existe norma o directriz interna que exija que las razones concretas que justifican esta decisión se registren y, por tanto, tampoco la discrepancia existente en alguno de sus miembros. En la práctica, parece que sí se recogen las razones, trasladándose al sistema de gestión de casos los razonamientos concretos que sustentan la decisión de la Sala Permanente (entre otras cosas, para fijar criterios que sirvan de pautas de actuación a los Delegados supervisados).

Es probable que esto tenga cabida también en relación con las discrepancias, sin que conste que haya alguna ocasión en la que el voto discrepante de un integrante de la Sala Permanente decisora haya accedido al acta. En cualquier caso, en nuestra opinión hubiera sido deseable que fuera el Reglamento el que contemplara la posibilidad de que cualquier Fiscal Europeo integrante de la Sala recogiera por escrito su voto particular discrepante. Y, en su caso, ésta información podría llegar a tener que estar

disponible si, en su caso, hubiera que exigir responsabilidad (incluso penal) por alguna decisión tomada en el ejercicio de esa competencia.

2.7. Delegación de competencias de la Sala Permanente en el Fiscal Europeo Supervisor

Como hemos visto, una de las decisiones que corresponde tomar a la Sala Permanente de oficio (no a propuesta del Delegado encargado del caso) es la aprobación de la decisión del Fiscal Europeo supervisor de dirigir el mismo la investigación. Esto supone que la Sala Permanente delega en él sus funciones, estando sujeta la decisión al siguiente régimen jurídico:

- sólo lo podrá hacer en el Fiscal Europeo que supervise el caso, no en ninguna otra persona;

- será posible hacerlo cuando el nivel de gravedad del delito, o la complejidad de los procesos en concreto, así lo justifique, siempre que el delito haya generado o pueda generar un perjuicio para los intereses financieros de la Unión Europea inferior a 100.000 euros;

- sólo podrá delegar las siguientes funciones:

- o la decisión de enjuiciamiento de un caso,

- o la decisión de archivo del caso por unas razones concretas: a) fallecimiento del investigado o acusado o liquidación de la persona jurídica b) por su enajenación mental c) por amnistía d) por inmunidad e) por expiración del plazo de prescripción del delito de conformidad con la legislación nacional f) por cosa juzgada, al haber sido ya juzgado el investigado por sentencia firme sobre los mismos hechos. Sin embargo, la Sala Permanente no podrá delegar la decisión de archivo que esté fundamentada en la ausencia de pruebas.

- la Sala Permanente deberá informar de la delegación al Fiscal General (quien, en un plazo de tres días, podrá solicitar a la Sala Permanente que revise su decisión). También deberán ser informadas las autoridades nacionales (por ejemplo, en el caso español deberá informarse al concreto Juez Central de Instrucción que esté ejerciendo las competencias de Juez de Garantías en ese específico expediente).

Además, anualmente al menos, cada Sala Permanente deberá informar al Colegio del uso de la delegación.

Esta delegación es revocable - a petición de uno de los miembros de la Sala Permanente- siempre que así se decida por mayoría simple. No obstante, será automáticamente revocada cuando el Fiscal Europeo sea sustituido por un Delegado (cuando aquel no pueda seguir desempeñando

sus funciones o haya abandonado su cargo). También cuando sea sustituido por otro Fiscal Europeo.

Una vez realizada la delegación, el Fiscal Europeo debe informar a la Sala Permanente en dos situaciones:

- Cuando haya recaído resolución final en el caso;
- Cuando se de alguna circunstancia que pueda hacer necesario evaluar de nuevo la conveniencia de la delegación (singularmente cuando más de un Estado miembro tenga jurisdicción sobre el caso).

El Colegio de la Fiscalía Europea, en su Decisión 23/2020 de 2 de diciembre de 2020, ha fijado parámetros que deben tenerse presente en relación con la delegación de las funciones de la Sala Permanente en el Fiscal Europeo supervisor, atendiendo a dos categorías de criterios :

a) en relación con la gravedad del delito, se ponderará teniendo en cuenta:

- 1) el daño causado o que pueda causarse, que en todo caso deberá ser inferior a 100.000 euros;
- 2) la duración y/o la intensidad del delito, incluidos los actos preparatorios, la complejidad de los medios utilizados para cometer el delito y su capacidad para dañar a los valores e intereses protegidos por las disposiciones incriminatorias aplicables al caso;
- 3) el número de sospechosos y/o víctimas;
- 4) si la conducta delictiva del autor tiene un origen organizado o naturaleza sistemática;
- 5) si la actividad delictiva tiene carácter transfronterizo;
- 6) las repercusiones de la conducta delictiva en la Unión Europea y si es perjudicial para la reputación de la Unión Europea, incluso si se considera únicamente a nivel nacional o nivel local.

b) en relación con la complejidad del procedimiento, se ponderará conforme a los siguientes parámetros:

- 1) si la mayor parte de las medidas de investigación se tomaron en el territorio del Estado miembro del Fiscal Europeo supervisor;
- 2) la duración de la investigación;
- 3) el número de diligencias de investigación realizadas;
- 4) la complejidad de las cuestiones de hecho y de derecho a resolver.

2.8. Deber de las Salas Permanentes de informar al Colegio de la Fiscalía Europa

Las Salas Permanentes, a través de su Presidente, están obligadas a informar al Colegio de todas aquellas cuestiones que puedan incidir en la coherencia, eficiencia y en el carácter sistemático de la política de ejercicio de la acción penal de la Fiscalía Europea. Es más, cada Sala Permanente podrá presentar al Colegio una propuesta escrita para el debate de cuestiones específicas relacionadas con la aplicación de la política de ejercicio de la acción penal de la Fiscalía Europea u otras orientaciones pertinentes sobre cuestiones específicas derivadas del trabajo de la Sala Permanente.

Específicamente de manera anual las Salas Permanentes deberán informar por escrito con determinada periodicidad sobre una serie de cuestiones concretas:

- su carga de trabajo, incluyendo el número de casos entrantes, el número y tipo de resoluciones adoptadas y el tiempo necesario para resolver los casos;

- los motivos para archivar casos,

- las decisiones relativas a los procedimientos simplificados por conformidad en el ejercicio de la acción penal,

- las decisiones en materia de ejercicio del derecho de avocación y de remisión del caso a las autoridades nacionales competentes,

- la aplicación del procedimiento escrito,

- cualquier otro asunto que tenga impacto transversal en las actividades operativas de la Fiscalía Europea.

3. OBSERVACIONES CRÍTICAS SOBRE LAS SALAS PERMANENTES: LUCES Y SOMBRAS

Si reflexionamos sobre lo que supone en la práctica que las decisiones operativas las adopte la Sala Permanente observamos que estas se convierten en la pieza clave del sistema, no sólo ya por su competencia decisoria, sino como mecanismo articulador del órgano. Los diferentes Fiscales Europeos integrarán diferentes Salas Permanentes en las que los demás miembros cambiarán. Con ello se favorece que haya un intercambio de prácticas entre todos ellos, en el sentido de que lo decidido por una Sala Permanente puede ser útil trasladarlo a otra y, el hecho de que los componentes se crucen en distintas Salas favorece dicha transmisión de

técnicas, así como la homogeneizando criterios, dotando de coherencia interna al órgano. También favorece una homogénea interpretación y aplicación de las decisiones del Colegio de la Fiscalía Europea que facilitan pautas para la actuación de todos los integrantes del órgano. Además, si, como está previsto en la normativa, las Salas Permanentes se especializaran en diferentes modalidades delictivas (fraudes carrusel de IVA o fraude de subvenciones, por ejemplo) su conocimiento técnico jurídico de cómo vienen sancionados estos delitos en los diferentes Estados miembros podría dotarles de una mayor eficacia en su respuesta para su persecución. Todo esto, sin duda, es algo extraordinariamente beneficioso para el coherente y consistente ejercicio de la acción penal en relación con los delitos que afectan a los intereses financieros de la Unión y, como tal, debe celebrarse.

Ahora bien, de conformidad con el Reglamento, la estructura organizativa de la Fiscalía Europea debe permitir que la toma de decisiones sea rápida y que el órgano sea eficaz en la dirección de las investigaciones y acusaciones, con independencia de que impliquen a uno o a varios Estados miembros. Que esta rapidez y eficacia se logre en la práctica es algo todavía imposible de evaluar en este primer año y medio de funcionamiento de la Fiscalía Europea, aunque es inevitable preguntarse si será posible tal cosa a la vista del diseño orgánico recogido en la propia norma.

La rapidez presupone comunicación fluida entre los dos niveles del órgano. Como hemos descrito sucintamente, el funcionamiento de la Fiscalía Europea presupone una actuación sobre el territorio de un Estado miembro participante, de la que será responsable el Delegado, y una centralización de las decisiones relevantes en las Salas Permanentes, en la sede central del órgano en Luxemburgo. Esto implica, necesariamente, que deben existir medios técnicos que hagan posible esa comunicación fluida, ágil entre el nivel descentralizado y el centralizado a la que aludíamos.

En la actualidad la solución tecnológica para facilitar este flujo de información y de decisiones se articula a través del sistema de gestión de casos (o CMS por sus siglas en inglés, correspondientes a *case management system*), que constituye la auténtica espina dorsal en torno a la cual se vertebra toda la Fiscalía Europea. Específicamente, el sistema de gestión de casos tiene por objeto: 1) respaldar la gestión de las investigaciones y el ejercicio de la acción penal mediante el registro de los flujos de trabajo internos y el apoyo a la labor de investigación en casos transfronterizos; 2) garantizar el acceso seguro a la información; 3)

permitir comprobaciones cruzadas y extracción de datos a efectos estadísticos y operativos y 4) facilitar la supervisión para garantizar la licitud del tratamiento de los datos personales.

En cuanto a los elementos que integran el sistema de gestión de casos podemos distinguir entre un registro de información obtenida, un índice de todos los expedientes y la información de los expedientes conservados electrónicamente. El acceso a sus diferentes elementos viene rigurosamente regulado, garantizando así tanto el debido respeto a la normativa de protección de datos (materia extensamente abordada en el Reglamento) como la propia reserva de las investigaciones penales llevadas a cabo por los Delegados de la Fiscalía Europea.

Para el adecuado funcionamiento del órgano, el Colegio de la Fiscalía Europea ha establecido un detallado protocolo sobre cómo debe registrarse el expediente en el sistema de gestión de casos en virtud, por un parte, de los diferentes avatares que sufra el mismo y, por otra, de las decisiones que se adopten. Es importante tener en cuenta, además, que existe una nube (llamada EPPO BOX) donde se inserta la documentación de cada expediente de modo que, en principio, cualquier documento relevante se integra a diario en el CMS o sistema de gestión de casos, traduciendo automáticamente la documentación al inglés.

Por todas estas funciones, el CMS o sistema de gestión de casos es crucial para el correcto funcionamiento del órgano y, en lo que ahora nos atañe, para garantizar el adecuado ejercicio de las competencias que las Salas Permanentes tienen asignadas. Además, de conformidad con las NIP, cuando sea indispensable para tomar una decisión, la Sala Permanente podrá pedir al fiscal europeo supervisor que garantice la transmisión a la oficina central de los elementos originales, cuyas copias aún no estén almacenadas o que no puedan almacenarse en su forma original en el sistema de gestión de casos y que no se conserven en la oficina central. Esos elementos se devolverán sin dilación una vez alcanzado el objetivo para el que hayan sido solicitados por la Sala Permanente.

El sistema de gestión de casos, sin embargo, no resulta muy amigable en su uso (además, en sólo un año de funcionamiento operativo, ha sufrido ya varias actualizaciones con modificaciones sustanciales). El Delegado encargado se ve en la tesitura de trabajar en un idioma (el oficial de su Estado miembro) en el procedimiento de investigación concreto de que se trate y, simultáneamente, en inglés (idioma en el que deberá dar cuenta de la evolución del caso, presentar propuestas, recibir instrucciones). La continua comunicación con la Sala Permanente, aun haciéndose por este

sistema tecnológico y a través del supervisor, conlleva unos tiempos que pueden no ser muy compatibles con las necesidades, a veces urgentes y perentorias, de toda investigación penal. Uno puede intuir que los procedimientos de la Fiscalía Europea previsiblemente durarán más que los procedimientos penales nacionales al uso y esto, ni qué decir tiene, nunca es buena noticia.

Junto al reto técnico de la comunicación, debe darse respuesta a otros incluso más importantes, como las diferencias de régimen jurídico (además de las ya mencionadas barreras lingüísticas). Es imposible no ser un poco escéptico sobre que estas diferencias no vayan a tener un impacto negativo en el funcionamiento real del órgano. Pensemos que Fiscales Europeos de otros Estados, reunidos en Salas Permanentes, tendrán que decidir aplicando derecho penal de un Estado del que no son nacionales; deberán basar sus decisiones con conocimiento de lo actuado en ese expediente – tramitado en origen en una lengua extranjera para ellos y con arreglo a un procedimiento que tampoco les es conocido- y con respeto a la interpretación jurisprudencia que de dichas normas penales y procesales hagan los tribunales de ese Estado miembro participante del que no son nacionales. También es cierto que son las Salas Permanentes las que convierten a la Fiscalía Europea en un órgano genuinamente europeo. Queremos decir con esto que, si la decisión última en el procedimiento la adoptara el Delegado encargado o el Fiscal Europeo supervisor, es decir, alguien de su mismo Estado miembro, es claro que se perdería la visión global del funcionamiento de la Fiscalía Europea en todos los Estados miembros participantes. Esta visión es precisamente la que tienen las Salas Permanentes y, si alguna posibilidad hay de dotar de uniformidad y coherencia a la actuación de la Fiscalía Europea en todo el espacio en el que opera es, precisamente, gracias a ellas. No obstante, este carácter europeísta puede quebrar si la Sala Permanente hace uso de su facultad de delegar sus funciones en el supervisor, al ser éste el Fiscal Europeo nacional del Estado del procedimiento. Con esta delegación desaparecen todos los inconvenientes de las Salas Permanentes pero también todas sus ventajas. Cómo se ejercitará esta facultad y hasta qué punto desnaturalizará la esencia del diseño orgánico de la Fiscalía Europea es algo que sólo el tiempo podrá reflejar.

Otra cuestión digna de mención, por problemática, es el reflejo en el procedimiento penal nacional de las decisiones adoptadas por la Sala Permanente en ese caso concreto. La decisión, ya lo hemos visto, tiene que constar por escrito e incorporarse al procedimiento de investigación

tramitado por el Delegado encargado. Lo que no resulta claro es que, en dicho documento (quizás la parte del acta de la reunión donde se trató el tema) se identifique a los integrantes de la Sala Permanente que adoptaron tal decisión (lo que puede ser clave en términos de recusaciones o para exigir responsabilidades), ni tampoco que trasciendan las concretas razones de la decisión en sí, ni si hubo votos discrepantes. El Letrado de la Defensa puede, en nuestra opinión con razón, desconfiar de este órgano de Luxemburgo cuyos concretos integrantes no aparecen publicados con antelación (en el sentido de que se desconoce qué Fiscales Europeos integran cada una de las quince Salas Permanentes existentes) y que adopta decisiones que se integran en el procedimiento nacional sin que el Reglamento regule en detalle la forma procesal en que tales decisiones han de incorporarse. Precisamente por las competencias que ostentan las Salas Permanentes, puede resultar disfuncional o preocupante para la Defensa no tener acceso a ellas. Si bien se piensa, el Abogado defensor tendrá como interlocutor permanente a un Delegado que, a la postre, no tomará las decisiones cruciales en el procedimiento (aunque ciertamente de manera habitual las propondrá). Pudiera pensarse que esto ocurre también en los procedimientos nacionales, donde los Abogados de la Defensa no se reúnen con el Fiscal Jefe que visa el caso (o, al menos, no ostentan un derecho a hacerlo ni lo hacen generalmente). A la luz del Reglamento nos parece claro que la Sala Permanente se mantiene inaccesible a las Defensas; cuestión distinta es que tal diseño satisfaga a éstas.

La reasignación de casos entre Salas Permanentes es un aspecto que, si bien parece tener lógica en los supuestos que suponen una alteración para todo el procedimiento, es decir, cuando la alteración de Sala es permanente (valga la redundancia), puede resultar controvertida cuando se trata de una mera reasignación temporal. Recordemos que, a iniciativa del Fiscal General, excepcionalmente y cuando así lo exijan razones imperiosas, el caso podrá reasignarse temporalmente a otra Sala Permanente durante un período no superior a diez días. La primera cuestión relevante es cómo debe interpretarse estas “razones imperiosas” a las que se refieren las NIP, que dejan margen, por lo indeterminado del concepto, a todo tipo de motivos (queremos pensar que nunca serán espurios). Además, por decisión motivada, el Fiscal General podrá prorrogar la asignación temporal durante idéntico período, pasado el cual el caso volverá a quedar bajo la competencia de la Sala Permanente a la que se le hubiera asignado inicialmente. La cuestión es que, precisamente en estos 20 días máximos de reasignación temporal, la Sala Permanente

puede haber adoptado decisiones cruciales en el procedimiento (por ejemplo, su archivo o el ejercicio de la acción penal en ese caso en concreto) dejando vacío de contenido la reubicación del caso a la Sala Permanente originaria. En definitiva, la imprecisión de los motivos que justifican la reasignación temporal y el hecho de que no haya limitación alguna al tipo de decisiones que pueden adoptarse durante la misma puede sembrar dudas sobre el margen de que goza el Fiscal General para, a la postre, cambiar el órgano decisor de un caso concreto por razones no siempre tan justificadas y objetivas.

En otro orden de cosas, a fecha de hoy se desconoce el número de decisiones en las que la Sala Permanente se ha apartado de la propuesta realizada por el Delegado (con el visto bueno del supervisor). Este dato, que no se refleja en el único informe anual hasta hoy publicado, es decisivo. Si las Salas Permanentes, en un porcentaje altísimo, se limitan a refrendar las propuestas de los Delegados bien pudiera pensarse que son éstos y no las Salas el auténtico corazón del órgano, el que a la postre toma las decisiones y es esencial para la vida del mismo. Sin embargo, si las Salas Permanentes frecuentemente se apartan de la propuesta, o la modulan, modifican o matizan, ello sería significativo de que efectivamente el diseño teórico del Reglamento ha sido trasladado a la práctica del funcionamiento de la Fiscalía Europea, haciendo realidad los propósitos de coherencia y uniformidad que lo inspiraron. La falta de publicación de este dato es preocupante, pues nos priva de un elemento esencial para entender cómo se opera en la práctica. Esperemos que se remedie en futuros informes anuales.

Finalmente, pero no por ello menos importante: las Salas Permanentes son, eso sí, una garantía para la toma de decisiones con independencia por parte de la Fiscalía Europea y constituyen el blindaje clave ante cualquier intento de injerencia desde los Ejecutivos nacionales. No será un fiscal de su Estado miembro el que tomará las decisiones últimas sobre el caso, sino tres Fiscales Europeos de diferentes Estados miembros con la concurrencia aquel. Si pensamos en la importancia de muchas de las investigaciones que se llevarán a cabo en la Fiscalía Europea y si imaginamos su trascendencia política y mediática por afectar previsible y frecuentemente a aforados concluimos que, sin género de dudas, el fortalecimiento de la independencia de su actuación procesal es la mayor ventaja del diseño de las Salas Permanentes como órganos decisores. Esto, y su carácter netamente supranacional y europeo es lo que, en nuestra opinión, otorga

pleno sentido a este diseño, no siempre óptimo en otros aspectos, como hemos tratado de ilustrar.

CONCLUSIONES

De lo anterior se colige que, por su composición y competencias, las Salas Permanentes son la esencia de la Fiscalía Europea. A día de hoy, sin embargo, echamos de menos mayor transparencia en el funcionamiento de éstas. Los datos que trascienden de la actividad de las mismas no permiten concluir si el diseño teórico hecho por el Reglamento, convirtiéndolas en el auténtico órgano decisor en los procedimientos de la Fiscalía Europea, se acomoda bien a la realidad. No hay elementos suficientes para conocer si las Salas Permanentes se enfrentan con éxito a los retos lingüísticos, jurídicos y de manejo de tiempos consustanciales al hecho de que haya una única oficina de la Fiscalía Europea sí, pero operando con las legislaciones procesales nacionales de 22 Estados miembros en más de una veintena de idiomas. Sólo el tiempo nos permitirá conocer si, lo que no deja de ser un experimento, ha reportado más ventajas que inconvenientes en la lucha contra esos delitos que afectan a los intereses financieros de la Unión.

BIBLIOGRAFÍA

- HERRNFELD H.-H., BRODOWSKI, D. y BURCHARD, C. (2020), *European Public Prosecutor's Office: Article-by-Article Commentary*, Verlag Beck C. H., Germany.
- MASCHL-CLAUSEN, I. (2021), “The Permanent Chambers at the heart of the EPPO’s decision-making” en *Eucrim, the European Criminal Law Associations’ Forum -EPPO Now Operational, Perspectives from European Prosecutors*, pp. 55-56
- RODRÍGUEZ-MEDEL NIETO, C. (2022), *Fiscalía Europea, primer año de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 y de la Ley Orgánica 9/2021-LOFE*, publicación independiente.
- SABADELL CARNICERO, C. (2021), “The independence of the European Public Prosecutor’s Office” en *Eucrim, the European Criminal Law Associations’ Forum -EPPO Now Operational, Perspectives from European Prosecutors*, pp. 57-58

SICURELLA, R. et al. (2022), Manual sobre Fiscalía Europea, Proyecto EU LAW training on EPP, SICURELLA, R., DURDEVIC, Z., LIGETI, K. y COSTA, M. (editores).

VIDAL FERNÁNDEZ, B. (2022), “La actuación de la fiscalía europea en el proceso penal español regulada en la LO 9/2021”, en Revista Aranzadi de Derecho y Proceso Penal, número 6.