



Bruselas, 12.9.2018
COM(2018) 641 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL
CONSEJO EUROPEO**

**Una Europa que protege: una iniciativa para ampliar las competencias de la Fiscalía
Europea a los delitos de terrorismo transfronterizos**

*Una contribución de la Comisión Europea a la reunión de los jefes de Estado y de
Gobierno en Salzburgo el 19 y el 20 de septiembre de 2018*

«La Unión Europea debe también ser más fuerte en la lucha contra el terrorismo. En los tres últimos años, hemos conseguido claros progresos. Pero aún carecemos de los medios para actuar rápidamente en caso de amenazas terroristas transfronterizas. [...] También veo argumentos sólidos para encomendar a la nueva Fiscalía Europea la tarea de perseguir los delitos de terrorismo transfronterizos.»

Jean-Claude Juncker, Discurso sobre el estado de la Unión, 13 de septiembre de 2017

1. Introducción

El terrorismo sigue siendo uno de los desafíos más importantes de nuestra época. Los actos terroristas constituyen una de las más graves formas de delito y violan los valores en los que se fundamenta la Unión Europea.

Una Europa más fuerte debe proteger a sus ciudadanos y garantizar que los terroristas sean llevado rápidamente ante la justicia. En su discurso sobre el estado de la Unión de septiembre de 2017, el presidente Juncker estableció una serie de medidas para lograr una Unión más fuerte, más unida y más democrática de aquí a 2025. En cumplimiento de ello, la Comisión presenta esta iniciativa para ampliar la competencia de la Fiscalía Europea¹ para investigar y perseguir el terrorismo.

En los últimos años, la amenaza terrorista en la Unión Europea se ha mantenido elevada y ha seguido evolucionando. Además de la aparición de nuevas formas de atentados terroristas, la propaganda en línea y en las redes sociales se ha convertido en una poderosa herramienta en manos de los terroristas para el reclutamiento, la radicalización y captación de fondos en la UE². La amenaza del terrorismo está presente y constituye un reto a largo plazo que requiere una respuesta global y estructural de la Unión, en particular la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de terrorismo en toda la UE.

¹ Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea.

² Informe Te-Sat Europol de 2018 (*Informe de tendencias y de situación sobre el terrorismo en la Unión Europea*).

La Unión Europea, dentro del respeto de los límites del Tratado³, ha tomado medidas decisivas para hacer frente a las amenazas terroristas, en particular en el marco de la Agenda Europea de Seguridad de 2015⁴ y en el trabajo para allanar el camino hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva⁵. Se han tomado medidas para impedir que los terroristas dispongan de espacio y medios necesarios para perpetrar atentados, para tipificar los delitos terroristas en toda la Unión y para mejorar el intercambio de información entre los servicios encargados del cumplimiento de la ley de los Estados miembros, para luchar contra la radicalización, así como para reforzar la gestión de las fronteras exteriores de la Unión. Las agencias de la Unión, en particular Eurojust y Europol, han sido reforzadas en su papel facilitándose la cooperación judicial y policial en la UE, en particular la coordinación y el intercambio de información sobre casos de terrorismo a petición de las autoridades nacionales. Junto con la presente Comunicación, se adopta una propuesta de Reglamento para evitar la difusión de contenidos terroristas en línea⁶.

Aunque se han registrado avances significativos y ha habido casos positivos de cooperación transfronteriza, la Unión carece de una instancia que ejerza la acción penal a nivel europeo en este ámbito y que abarque todas las fases del proceso empezando con la investigación, el ejercicio de la acción penal y la solicitud de apertura de juicio por delitos de terrorismo transfronterizos. Si bien no todos los Estados miembros han estado igualmente expuestos a las amenazas terroristas en los últimos años⁷, en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia, las deficiencias en las investigaciones y las actuaciones judiciales en un Estado miembro pueden ocasionar víctimas y riesgos en otro Estado miembro o en la Unión en su conjunto.

La recientemente creada Fiscalía Europea es responsable de la investigación, el ejercicio de la acción penal y la solicitud de apertura de juicio por delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión⁸. El acto constitutivo de la Fiscalía Europea, el Reglamento (UE) 2017/1939, entró en vigor el 20 de noviembre de 2017⁹ con la participación de veinte Estados

³ Artículo 4, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE).

⁴ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Agenda Europea de Seguridad [COM(2015) 185 final, de 28.4.2015].

⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo: aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva [COM(2016) 230 final, de 20.4.2016]. Véase el último informe de situación de la Unión de la Seguridad [COM(2018) 470 final, de 13.6.2018], así como los informes anteriores, para obtener una visión de conjunto de los progresos realizados en la lucha contra el terrorismo y otras amenazas a la seguridad en la Unión Europea.

⁶ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la prevención de la difusión de contenido terrorista en línea [COM(2018) 640, de 11.9.2018].

⁷ Véase el Informe Europol Te-Sat de 2015, p. 13; de 2016, p. 15; de 2017, p. 11; y de 2018, p. 10.

⁸ Véanse las definiciones de los delitos que son competencia material de la Directiva sobre la Fiscalía Europea (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (DO L 198 de 28.7.2017, p. 29).

⁹ Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea.

miembros¹⁰. Desde entonces, otros dos Estados miembros se han adherido a la cooperación reforzada¹¹. Se está trabajando para garantizar que la Fiscalía Europea sea plenamente operativa de aquí a finales de 2020. Esta iniciativa no afectará a la puesta en marcha de la Fiscalía Europea en virtud del actual Reglamento (UE) 2017/1939.

2. La iniciativa de la Comisión

La Comisión presenta esta iniciativa, que implicaría una modificación del Tratado, a fin de ampliar las competencias de la Fiscalía Europea a los delitos de terrorismo que afectan a más de un Estado miembro como parte de la respuesta europea global y reforzada a las amenazas terroristas.

La presente Comunicación va acompañada de un anexo con una iniciativa de la Comisión para la posible adopción de una Decisión del Consejo Europeo por la que se modifica el artículo 86, apartados 1 y 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) con vistas a ampliar la competencia de la Fiscalía Europea a los delitos de terrorismo que afecten a más de un Estado miembro.

El artículo 86, apartado 4, del TFUE prevé la posibilidad de ampliar las competencias de la Fiscalía Europea. De conformidad con el artículo 86, apartado 4, del TFUE, el Consejo Europeo está facultado para adoptar una decisión que modifique el artículo 86 del TFUE con el fin de ampliar las competencias de la Fiscalía Europea para incluir los delitos graves que afecten a más de un Estado miembro. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo y previa consulta a la Comisión.

El término «unanimidad» del artículo 86, apartado 4, del TFUE se refiere no solo a los Estados miembros que participan en la Fiscalía Europea¹², sino también a los demás. Si bien este procedimiento simplificado por el que se modifica el Tratado no prevé que el Consejo Europeo actúe a propuesta de la Comisión, ello no impide a la Comisión presentar una iniciativa.

¹⁰ Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chequia, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Portugal y Rumanía.

¹¹ El 1 de agosto de 2018, la Comisión confirmó la participación de los Países Bajos en la cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (DO L 196, de 2.8.2018). El 7 de agosto de 2018, la Comisión confirmó la participación de Malta en la cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea (DO L 201, de 8.8.2018).

¹² La Fiscalía Europea se creó en el marco de una cooperación reforzada con la participación, hasta la fecha, de 22 Estados miembros (véanse las notas a pie de página 9, 10, y 11).

El Consejo Europeo podrá modificar el artículo 86, apartados 1 y 2, del TFUE a fin de ampliar el ámbito de competencia material de la Fiscalía Europea para todos, algunos o solo uno de los «delitos graves que tengan una dimensión transfronteriza». Esta noción incluye los delitos particularmente graves con una dimensión transfronteriza a que se refiere el artículo 83, apartado 1, del TFUE. Como requisito adicional, la competencia de la Fiscalía Europea solo podrá ampliarse en relación con «los delitos graves que afecten a más de un Estado miembro».

Tras la adopción de una decisión del Consejo Europeo por la que se modificase el artículo 86 del TFUE, la Comisión presentaría una propuesta legislativa para modificar el Reglamento (UE) 2017/1939 con el fin de atribuir la competencia a la Fiscalía Europea e introducir cualquier posible ajuste que pudiera ser necesario para la eficacia de las actividades de la Fiscalía Europea en la investigación y la persecución del terrorismo. Al modificar el Reglamento, no sería posible tener una geometría variable en la Fiscalía Europea por la que los Estados miembros participarían en diferentes ámbitos de su competencia. De la misma manera, los Estados miembros no participantes que más adelante se adhiriesen a la Fiscalía Europea tendrían que participar en ella en todos los citados ámbitos.

3. Lagunas en la investigación y el enjuiciamiento de delitos terroristas transfronterizos

Aunque se han realizado progresos significativos en la lucha contra el terrorismo y otras amenazas a la seguridad en la Unión Europea, en particular en el contexto de la Agenda Europea de Seguridad y el trabajo para allanar el camino hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva, persisten algunas lagunas en el actual marco jurídico, institucional y operativo. En particular, no existe un enfoque común de la Unión para la investigación, el ejercicio de la acción penal y la solicitud de apertura de juicio por delitos de terrorismo transfronterizos.

3.1. Fragmentación de la investigación de delitos de terrorismo

En la actualidad, las autoridades policiales y judiciales nacionales son las únicas responsables de investigar, ejercer la acción penal y solicitar la apertura de juicio por los delitos de terrorismo. Sin embargo, sus competencias se limitan a las fronteras nacionales, mientras que los crímenes terroristas tienen muy a menudo una dimensión transfronteriza¹³. Esto da lugar a menudo a diferentes enfoques nacionales en la investigación y el enjuiciamiento, así como a lagunas en el intercambio de información, la coordinación y la cooperación entre las distintas autoridades implicadas a través de las fronteras.

¹³ Véase más arriba, y en el artículo 83, apartado 1, del TFUE.

A lo largo de los años, la Unión ha introducido una serie de medidas destinadas a mejorar la cooperación transfronteriza en materia de delitos de terrorismo. En particular, Eurojust y Europol ya facilitan la cooperación multilateral de policial y judicial, respectivamente, así como la coordinación y el intercambio de información en los casos graves de delincuencia transfronteriza a petición de las autoridades nacionales. El papel de Eurojust se verá reforzado por su nuevo marco jurídico, que empezará a aplicarse en 2019¹⁴.

La carga de trabajo de Eurojust en el ámbito de la lucha contra los delitos de terrorismo aumentó más del doble en el período comprendido entre 2015 y 2017¹⁵, mientras que el número de equipos conjuntos de investigación (ECI) se ha cuadruplicado¹⁶. Los casos tratados por Eurojust demuestran claramente la necesidad cada vez mayor de un enfoque común y coordinado entre las autoridades judiciales nacionales. Los Estados miembros solicitan la asistencia de Eurojust, por ejemplo, en el intercambio de información y elementos de prueba, en la aceleración de la ejecución de solicitudes de asistencia judicial y de extradición, en materia de órdenes de detención europeas y órdenes europeas de investigación y en la creación de equipos conjuntos de investigación.

La experiencia de Eurojust también sugiere que, aun cuando los Estados miembros consideren que las investigaciones y actuaciones penales en este ámbito suelen ser prioritarias, las autoridades suelen adoptar una perspectiva nacional, dados los vínculos con la seguridad nacional. El carácter delicado de las investigaciones relacionadas con el terrorismo puede crear obstáculos adicionales para las autoridades a la hora de intercambiar información e iniciar investigaciones más allá de lo estrictamente necesario en un asunto nacional.

Por consiguiente, los casos de terrorismo se investigan y se persiguen de forma paralela y aislada en varios Estados miembros. Como consecuencia de ello, su complejidad o naturaleza transfronteriza no siempre se considera adecuadamente. Así pues, los límites de la jurisdicción nacional pueden constituir un impedimento para comprender y combatir las actividades de terroristas y células o redes de terroristas transfronterizas.

Si bien Eurojust y Europol proporcionan sistemáticamente un gran apoyo a las autoridades nacionales en sus esfuerzos para combatir los delitos de terrorismo, solo pueden actuar sobre la base de las solicitudes de ayuda de las autoridades nacionales. Además, puesto que ninguna de las dos está dotada de las competencias necesarias para llevar a cabo una acción proactiva

¹⁴ El 19 de junio de 2018, el Parlamento Europeo y el Consejo alcanzaron un acuerdo sobre la reforma de Eurojust y está a punto de adoptarse y entrar en vigor el Reglamento (UE) 2018/... del Parlamento Europeo y del Consejo, de..., relativo a la Agencia de la Unión Europea para la cooperación en el ámbito de la justicia penal (Eurojust), y la sustitución y derogación de la Decisión 2002/187/JAI del Consejo.

¹⁵ 41 casos en 2015, 67 casos en 2016 y 87 casos en 2017.

¹⁶ En 2017, se crearon 12 equipos conjuntos de investigación (ECI) con el objetivo de luchar contra el terrorismo frente a los 4 ECI de 2016 y los 3 ECI de 2015.

coordinada, eficaz y proporcionada a nivel de la Unión, no pueden abordar la fragmentación del enjuiciamiento de los delitos de terrorismo.

3.2. Lagunas en el oportuno intercambio de información sobre casos de terrorismo entre las autoridades nacionales y las agencias de la UE

Si bien la Unión ha adoptado medidas para mejorar el intercambio estructural de información, sobre todo con la labor de creación de sistemas de información más sólidos e inteligentes en materia de seguridad, gestión de las fronteras y migración¹⁷, persisten importantes retos en lo que se refiere al intercambio oportuno de información en determinados casos de investigación o de ejercicio de acciones penales.

Con respecto al intercambio de información sobre casos terroristas, Eurojust ha indicado en su reciente informe sobre los combatientes terroristas extranjeros¹⁸ que no existe ningún enfoque armonizado en cuanto a la información compartida. Siguen existiendo diferencias en el volumen, el tipo y la extensión de la información compartida con Eurojust por cada Estado miembro. Esta es una de las razones por las que la importancia de los controles cruzados de información judicial para el ejercicio de una acción penal contra delitos de terrorismo fue nuevamente destacada en el contexto de una reunión sobre la lucha contra el terrorismo organizada por Eurojust en junio de 2018¹⁹. Debido a este insuficiente intercambio de información, sigue viéndose obstaculizada la capacidad de Eurojust para detectar los vínculos existentes con las investigaciones y actuaciones judiciales en curso, incluidos los vínculos con otros Estados miembros.

Además, investigar y enjuiciar delitos terroristas concretos en casos transfronterizos exige una acción rápida y concertada por parte de todas las autoridades policiales y judiciales con el fin de garantizar que no se pierdan las pruebas y evitar nuevos delitos de terrorismo potencialmente vinculados con los anteriores. Sin embargo, esto resulta bastante difícil en lo que respecta a los asuntos transfronterizos investigados por diferentes autoridades en varios Estados miembros. Esta situación se ve atenuada en parte por el apoyo de Europol y Eurojust. Además, ni Europol ni Eurojust tienen competencia para obligar a las autoridades nacionales a facilitar información específica o a llevar a cabo medidas de investigación, lo que significa que la información no siempre está disponible a tiempo, mientras que el aspecto temporal es crucial para el éxito de la persecución de los delitos de terrorismo, así como para garantizar que puedan evitarse más atentados terroristas, posiblemente relacionados.

¹⁷ Véase, para una visión de conjunto, el decimocuarto informe de situación hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva [COM(2018) 211 final, de 17.4.2018].

¹⁸ Documento del Consejo 15515/17, de 2 de julio de 2018.

¹⁹ Véase el comunicado de prensa de Eurojust de 21 de junio de 2018, con las siguientes referencias: <http://www.eurojust.europa.eu/press/PressReleases/Pages/2018/2018-06-21.aspx>. En esta Declaración Común una serie de Estados miembros propone la creación de un Registro Judicial Europeo contra el terrorismo en Eurojust.

3.3. Recogida, intercambio y uso de tipos de información delicada

Garantizar que la información recogida sea admisible como prueba es clave para el éxito del ejercicio de la acción penal contra cualquier tipo de delito. Esto es especialmente cierto en los casos de terrorismo, en los que el enjuiciamiento también se basa en pruebas circunstanciales (vigilancia, declaraciones de testigos, interceptaciones). Los informes del Observatorio del Terrorismo de Eurojust²⁰ muestran que también existen problemas en torno a la recogida, el intercambio y el uso de determinados tipos de información que deben utilizarse como prueba en los casos en que se persiguen los actos de terrorismo. En particular, en los casos de terrorismo, la recogida de información depende a menudo de técnicas especiales de investigación o implica el trabajo de autoridades especializadas competentes de los Estados miembros. A menudo, esta información no se comparte para proteger las fuentes de información, garantizar el anonimato de los informadores o garantizar la protección de los métodos a través de los cuales se obtuvo la información.

3.4. Desconexión entre la fase de investigación y las acciones penales

Especialmente en los casos relacionados con el terrorismo, es esencial una actuación estrechamente coordinada entre las fuerzas policiales y las autoridades judiciales. Las órdenes de detención o los registros domiciliarios deben ejecutarse simultáneamente, y debe contarse a tiempo con la correspondiente autorización judicial. Por consiguiente, es fundamental que la cooperación entre las autoridades de investigación y aquellas que ejercen la acción penal se produzca sin interrupciones. Incluso contando con la cooperación entre las autoridades nacionales, Europol y Eurojust, es posible que las diferentes prioridades o sensibilidades nacionales, o simplemente la (falta de) disponibilidad de recursos, influyan en el resultado final. No existe una autoridad central a nivel de la Unión que pueda dirigir tanto la investigación como el ejercicio de la acción penal en los casos de terrorismo transfronterizos, y que garantice así una verdadera cooperación fluida entre todas las autoridades implicadas tanto a nivel nacional como a nivel de la Unión, dentro de unos plazos muy estrictos y unos límites de confidencialidad.

3.5. Investigaciones y acciones penales paralelas ineficientes

Los delitos de terrorismo suelen afectar a varios países. También suelen referirse a sospechosos o afectar a víctimas de distintas nacionalidades. Los conflictos de jurisdicción pueden producirse, por ejemplo, en los casos en que las víctimas de delitos proceden de diferentes Estados miembros, teniendo como resultado que los Estados miembros afectados deseen ejercer su competencia en relación con el mismo delito de terrorismo. Por ejemplo, en

²⁰ Véase el informe de Eurojust relativo al seguimiento de las condenas por terrorismo, publicado el 28 de mayo de 2018, pp. 16 a 18 y 38; el publicado el 27 de marzo de 2017, p. 32; y el publicado el 25 de junio de 2016, pp. 29 a 31.

varios casos de terrorismo recientes dos o más Estados miembros consideraron, al mismo tiempo, que tenían jurisdicción para ejercer una acción penal por el mismo delito sobre la base de distintas razones, fuera la nacionalidad de la víctima o la competencia territorial. Tales ejercicios de acciones penales paralelos podrían dar lugar a situaciones de *ne bis in idem*.

Actualmente no existe ningún mecanismo adecuado en la Unión para hacer frente a tales situaciones. En los casos que afecten a más de un Estado miembro, la investigación o el enjuiciamiento por parte de las autoridades de un Estado miembro puede tener consecuencias para las investigaciones o el ejercicio de acciones penales que tengan lugar en otros Estados miembros. En particular, en los casos en los que las células terroristas cuenten con miembros que operan en distintos Estados miembros, es crucial llevar a cabo una acción coordinada con el fin de evitar la desaparición de las pruebas o de los sospechosos. Aunque Eurojust puede desempeñar un papel crucial en la coordinación de las investigaciones, su marco jurídico actual no le permite resolver conflictos de jurisdicción, ni obligar a las autoridades de los Estados miembros a abstenerse de ejercer su jurisdicción.

Las deficiencias mencionadas se ilustran en el siguiente recuadro:

Caso hipotético

Una célula terrorista yihadista emplea a agentes en varios Estados miembros de la UE que no están autorizados a comunicarse entre sí o que ni siquiera se conocen y solo reciben instrucciones a través de mensajes cifrados. Todos ellos tienen diferentes funciones, tales como alquilar automóviles, comprar material químico, recabar información sobre potenciales objetivos, obtener documentos de identificación falsos, etc., mientras que el líder de las operaciones actúa desde un tercer país.

Gracias a la información obtenida mediante las actividades de los servicios encargados del cumplimiento de la ley en el Estado miembro A, las autoridades competentes descubren que se han creado documentos falsos correspondientes a personas ficticias y detienen al sospechoso. No son conscientes de que estos documentos se destinan a una célula terrorista más amplia y sus delitos de terrorismo y ejercen una acción penal contra la persona en cuestión por la falsificación de documentos.

Las actividades de los servicios encargados del cumplimiento de la ley en el Estado miembro B permiten a las autoridades competentes hallar a la persona que ha comprado grandes cantidades de plaguicidas, supuestamente para fabricar una bomba, así que proceden a detener e imputar únicamente a la persona en cuestión como terrorista en solitario, al no estar al corriente de la existencia de la célula terrorista o de la existencia de otros miembros de la célula.

El líder del grupo terrorista del tercer país tiene conocimiento de las actividades policiales y judiciales en los Estados miembros A y B, y la celda terrorista adapta sus planes terroristas a esta información.

Las acciones no coordinadas en los Estados miembros A y B dan lugar a procesos y condenas individuales, pero la red en su conjunto y sus actividades siguen sin ser detectadas, mientras que los elementos restantes de la red terrorista pueden adaptar sus planes y continuar con sus actividades terroristas.

4. La Fiscalía Europea puede subsanar las deficiencias existentes

Como se ha señalado anteriormente, aunque el valor añadido de Eurojust y de Europol para apoyar a las autoridades nacionales y facilitar la cooperación judicial sobre la base de la actual asistencia mutua y los instrumentos de reconocimiento mutuo es crucial, no existe un planteamiento europeo común para investigar y enjuiciar los delitos de terrorismo y solicitar la apertura de juicio contra los autores. Europol y Eurojust no pueden resolver plenamente las deficiencias existentes en la investigación y enjuiciamiento de los delitos terroristas transfronterizos, ya que no tienen ni pueden recibir las competencias necesarias en virtud del Tratado, que, por el contrario, sí lo contempla en el caso de la Fiscalía Europea.

A la luz de las deficiencias señaladas más arriba, es necesaria una mayor dimensión europea para garantizar un seguimiento judicial uniforme, eficaz y eficiente de estos delitos en todo el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. Los delitos de terrorismo afectan a todos los Estados miembros y a la Unión en su conjunto y, por consiguiente, es necesaria una solución a escala europea. En este contexto, existe un claro ejemplo de que la Fiscalía Europea puede aportar un valor añadido a la lucha contra los delitos de terrorismo y corregir las deficiencias detectadas.

Funcionamiento de la Fiscalía Europea

La Fiscalía Europea es una fiscalía independiente y europea que actúa a nivel de la Unión con el mandato de investigar, ejercer acciones penales y solicitar la apertura de juicio contra los delitos en perjuicio de los intereses financieros de la Unión en su conjunto. La estructura integrada de la Fiscalía Europea está compuesta por el fiscal general europeo y los fiscales europeos, que forman el Colegio de la Fiscalía Europea, organizado en Salas Permanentes, que trabajarán en la oficina central de la Fiscalía Europea en Luxemburgo. La oficina central dirigirá y supervisará a los fiscales europeos delegados situados en los Estados miembros participantes, que son parte integrante de la Fiscalía Europea, e investigarán, ejercerán acciones penales y solicitarán, por parte de la Fiscalía Europea, la apertura de juicio ante los órganos jurisdiccionales nacionales competentes.

La oficina central supervisa, dirige y controla las investigaciones y el ejercicio de acciones penales llevados a cabo por los fiscales europeos delegados, garantizando así una política de investigación y enjuiciamiento coherente en toda Europa, lo que permitirá un seguimiento eficaz y específico. Los fiscales europeos delegados dirigirán el trabajo de los servicios

nacionales encargados del cumplimiento de la ley, en particular las autoridades policiales, aduaneras y de investigación financiera.

Habría un intercambio de información directo e inmediato en la Fiscalía Europea así como entre la Fiscalía Europea y los servicios nacionales encargados del cumplimiento de la ley y los organismos de la UE, incluidos Eurojust, Europol y la OLAF.

La Fiscalía Europea actuará como una única oficina en todos los Estados miembros participantes, lo que significa que, en principio, no habrá necesidad de encargar equipos conjuntos de investigación *ad hoc* ni solicitudes de asistencia judicial mutua, como sucede en la actualidad. Durante sus operaciones, la Fiscalía Europea también podrá utilizar un conjunto exhaustivo de medidas de investigación a fin de recabar pruebas tanto inculpatorias como exculpatorias de cara a un enjuiciamiento coherente y eficiente.

4.1. Una respuesta europea global mediante la investigación y el ejercicio de la acción penal contra delitos terroristas transfronterizos

La Fiscalía Europea aportaría una dimensión europea a los esfuerzos actuales para combatir delitos de terrorismo y daría respuesta a las deficiencias actuales, colmando las lagunas en los esfuerzos nacionales en la investigación y el ejercicio de la acción penal contra estos delitos. En comparación con el planteamiento actual, la Fiscalía Europea establecería una relación directa con las diferentes autoridades de los Estados miembros y con los actores de la Unión a la hora de afrontar los casos de terrorismo. Esto podría constituir una clara mejora cualitativa en términos de eficacia por lo que se refiere a la investigación y el ejercicio de la acción penal contra delitos de terrorismo en toda la Unión.

La Fiscalía Europea estaría en mejores condiciones para perseguir los delitos de terrorismo en toda la Unión, con la colaboración de los fiscales europeos delegados en los sistemas nacionales y trabajando mano a mano con los servicios encargados del cumplimiento de la ley, mientras que el Colegio de la Fiscalía Europea desarrollaría una acción judicial coherente a nivel de la Unión para luchar contra los delitos de terrorismo, facilitando así el desarrollo de investigaciones y actuaciones judiciales eficaces y eficientes. Más en concreto, sería capaz de poner en marcha las investigaciones, garantizar la oportuna recopilación de nuevas pruebas, conectar y perseguir conjuntamente asuntos conexos, y resolver cualquier problema de jurisdicción antes de solicitar la apertura de juicio. Asimismo, cooperará estrechamente con otros actores de la Unión, como Eurojust y Europol, y, por tanto, se situará en un lugar estratégico para aplicar el enfoque de la Unión en materia de investigación y ejercicio de la acción penal por delitos de terrorismo.

4.2. Intercambio a tiempo y suficiente de información sobre delitos de terrorismo

La Fiscalía Europea podría superar las dificultades actuales con el intercambio de información a tiempo. No solo podría obtener información sobre delitos de terrorismo de los Estados

miembros, sino también dar instrucciones a las autoridades nacionales para recabar más información de manera proactiva y selectiva. Lo mismo puede decirse del intercambio de información con Eurojust y Europol.

La participación de la Fiscalía Europea sería igualmente beneficiosa en relación con la recogida, el intercambio y el uso de determinados tipos de pruebas. Teniendo en cuenta el hecho de que el Colegio de la Fiscalía Europea estará compuesto por los fiscales europeos delegados procedentes de todos los Estados miembros participantes, la Fiscalía Europea estará en condiciones para tratar información confidencial y delicada. Por ejemplo, la Fiscalía Europea garantizará que, a través de los fiscales europeos delegados y los fiscales europeos de supervisión, la recogida de datos siga siendo confidencial y se acuerden unos claros códigos de tratamiento para la información utilizada por la Fiscalía Europea. Asimismo, sería más fácil para la Fiscalía Europea cooperar con terceros países u organizaciones internacionales, en su condición de Fiscalía Europea, de lo que supondría hacerlo a cada uno de los Estados miembros. A este respecto, la Fiscalía Europea podría beneficiarse de las disposiciones del Reglamento (UE) 2017/ 1939 relativas a la cooperación internacional y el marco jurídico que se creará.

Con su enfoque integrado, la Fiscalía Europea creará nuevos cauces de información al nivel de los fiscales europeos delegados y las autoridades de los Estados miembros, así como a nivel central, con organismos de la Unión, terceros países y organizaciones internacionales. De este modo se vería facilitado el flujo de información en toda la Unión. Esto permitiría una reacción rápida ante las nuevas tendencias y el *modus operandi* del terrorismo.

4.3. Fase de investigación y ejercicio de la acción penal conectados

La Fiscalía Europea será competente para investigar y ejercer la acción penal contra los delitos que afectan al presupuesto de la Unión y tendrá la ventaja de que dispondrá de la potestad para coordinar las investigaciones policiales, lo que permitirá, por ejemplo, el rápido embargo e incautación de activos y que se ordenen detenciones en toda la UE. Esto permitiría también tratar las deficiencias existentes creadas por investigaciones y acciones penales paralelas y fragmentadas en los casos de terrorismo.

La Fiscalía Europea permitirá un enfoque de investigación y ejercicio de la acción penal mejor conectado y coordinado. Las investigaciones dirigidas por la Fiscalía Europea garantizarán que, en todo momento, las autoridades implicadas puedan tener acceso a tiempo a la información que necesiten. Además, habrá una clara estructura de toma de decisiones pensada para conseguir el mejor resultado posible para todos los Estados miembros afectados. Las investigaciones sobre los delitos incluidos en el nuevo mandato de la Fiscalía Europea se beneficiarán de esta función de gestión centralizada que tendrá la Fiscalía Europea. Estas investigaciones podrían, por lo tanto, proceder, de forma coordinada, con todos los aspectos de la investigación que se deban tener en cuenta independientemente del lugar donde se han producido los delitos. Un enfoque coordinado para la investigación y el ejercicio de la acción penal aseguraría asimismo que la autoridad investigadora pudiese basarse en la potestad de la Fiscalía Europea para garantizar que se tomen decisiones sobre medidas de investigación en el

momento y el lugar en los que estas son más eficientes, con independencia del lugar de la Unión en el que deben llevarse a cabo tales medidas.

4.4. Eficacia y coherencia de las investigaciones y las actuaciones judiciales

La Fiscalía Europea sería capaz de garantizar el enjuiciamiento coherente y eficaz en relación con los delitos de terrorismo, teniendo en cuenta los intereses de todos los Estados miembros y de la Unión en su conjunto. Los fiscales europeos delegados con conocimiento de los sistemas jurídicos nacionales formarán parte del Colegio de la Fiscalía Europea y ello contribuiría a garantizar la mejor respuesta posible a los casos de terrorismo transfronterizos. La Fiscalía Europea estará en condiciones de abordar cuestiones de jurisdicción debido a su naturaleza de único actor a escala de la UE con capacidad para decidir, sobre la base de criterios objetivos, ante qué tribunales ejercer la acción penal. La decisión sobre la mejor jurisdicción para enjuiciar un asunto impediría los posibles conflictos y evitaría litigios innecesarios. La ampliación de las competencias de la Fiscalía Europea a los delitos de terrorismo que afecten a más de un Estado miembro podría, por tanto, reducir el potencial de conflictos de jurisdicción en este ámbito y proporcionar un mecanismo eficaz para su resolución, en caso de que persistan.

Hipotético caso futuro

En el Estado miembro A se está llevando a cabo una investigación sobre un delito de financiación del terrorismo. Si bien las autoridades de dicho Estado miembro disponen de indicios claros de que las personas implicadas están financiando el terrorismo, no está claro si el dinero en cuestión está, en última instancia, destinado a tal fin. Al mismo tiempo, en el Estado miembro B, hay una investigación en curso sobre actos que se consideran actos preparatorios para un atentado terrorista, incluida la compra de materiales para la creación de una «bomba sucia». Paralelamente, en el Estado miembro C, se está llevando a cabo una investigación centrada en una página web que contiene propaganda terrorista. Las autoridades del Estado miembro C sospechan que algunas partes encriptadas de la página web también se utilizan para la comunicación entre los miembros de un grupo terrorista.

Ninguno de los Estados miembros interesados ha solicitado el apoyo de Europol o Eurojust, ya que consideran que estas investigaciones tienen un carácter fundamentalmente nacional. Solo cuando el caso es puesto en conocimiento de la Fiscalía Europea a través de uno de los fiscales europeos delegados implicados en la investigación en el Estado miembro A se constata el vínculo que existe entre estos casos: la financiación investigada en el Estado miembro A se dirige efectivamente hacia las actividades del grupo encargado de la preparación de la «bomba sucia» en el Estado miembro B, y se descubre que estos grupos están en contacto entre sí a través de la página web objeto de investigación en el Estado miembro C.

La Fiscalía Europea puede garantizar que las medidas de investigación necesarias para obtener acceso a los registros de la página web en el Estado miembro C tienen lugar al mismo

tiempo que son detenidos el grupo responsable de la financiación en el Estado miembro A y el grupo preparatorio en el Estado miembro B, de modo que no tengan posibilidad de manipular las pruebas.

Todos los sospechosos de terrorismo implicados pueden ser detenidos al mismo tiempo, y pueden coordinarse y aplicarse otras medidas de investigación desde una misma Fiscalía, lo cual también permitiría garantizar que no surjan conflictos de jurisdicción y que las pruebas recogidas sean admitidas.

5. Repercusiones de la ampliación de las competencias de la Fiscalía Europea a los delitos de terrorismo que afecten a más de un Estado miembro

5.1. Repercusiones para la Fiscalía Europea

La Fiscalía Europea, con su estructura institucional integrada y sus procesos de toma de decisiones, ofrece importantes ventajas en la lucha contra los delitos de terrorismo transfronterizos. Esta estructura reúne los conocimientos de los ordenamientos jurídicos nacionales, permite una visión única de las actividades delictivas transfronterizas en la Unión, ofrece una rápida toma de decisiones a través de las Salas Permanentes, en las que trabajan los fiscales europeos, y garantiza un seguimiento eficaz a nivel nacional a través de los fiscales europeos delegados. Un sistema de gestión de asuntos garantizará flujos de comunicación rápida entre todos los fiscales de la Fiscalía Europea situados a nivel central y local en toda la Unión. La estructura institucional y los procesos de toma de decisiones de la Fiscalía Europea deben mantenerse al ampliar la competencia de la Fiscalía Europea a los delitos de terrorismo que afecten a más de un Estado miembro.

La ampliación exigiría, sin embargo, una serie de cambios en el Reglamento (UE) 2017/1939 por el que se establece la Fiscalía Europea, a fin de tener en cuenta el mandato más amplio y la atención actual de la Fiscalía Europea a los delitos financieros con cargo al presupuesto de la Unión. Estos cambios se refieren, en particular, a la competencia material de la Fiscalía Europea, pero también requieren varios ajustes. Además, la ampliación de la competencia de la Fiscalía Europea a los delitos de terrorismo que afecten a más de un Estado miembro también tendría un impacto en el presupuesto y la dotación de personal de la Fiscalía Europea.

Tras la decisión del Consejo Europeo de modificar el artículo 86 del TFUE (véase más arriba), la Comisión presentaría una propuesta legislativa para modificar el Reglamento (UE) 2017/1939 con el fin de ampliar la competencia de la Fiscalía Europea a los delitos de terrorismo que afecten a más de un Estado miembro, incluidos los ajustes necesarios.

Competencia material

La competencia material de la Fiscalía Europea cubre actualmente los delitos que afectan a los intereses financieros de la Unión, tal como se definen en la Directiva (UE) 2017/1371 sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal²¹.

La competencia material de la Fiscalía Europea podrá, de la misma manera, extenderse a los delitos de terrorismo que afecten a más de un Estado miembro mediante una referencia a la Directiva (UE) 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo²². El artículo 86, apartado 4, del TFUE establece la posibilidad de ampliar la competencia material de la Fiscalía Europea a una serie de delitos graves con una dimensión transfronteriza y, mediante esta iniciativa, la Comisión pretende ampliar dicha competencia para incluir los delitos de terrorismo que afecten a más de un Estado miembro.

De resultas de dicha ampliación específica, el artículo 22 del Reglamento (UE) 2017/1939 se modificaría en consecuencia mediante la inclusión de un nuevo apartado en el que se establezca que la Fiscalía Europea será competente en relación con los delitos previstos en los artículos 3 a 12 y 14 de la Directiva (UE) 2017/541, tal como han sido transpuestos en el Derecho nacional, cuando estos delitos afecten a más de un Estado miembro²³.

Los delitos contemplados en la Directiva (UE) 2017/541 comprenden los «delitos de terrorismo», «delitos relacionados con un grupo terrorista», así como «delitos relacionados con actividades terroristas», como la provocación pública a la comisión de un delito de terrorismo, la captación, el adiestramiento y la recepción de adiestramiento para el terrorismo, el viaje con fines terroristas, la organización o facilitación de dicho viaje y la financiación del terrorismo. No solo se incluye la comisión de estos delitos, sino también la complicidad, la inducción y la tentativa.

El artículo 2 del Reglamento (UE) 2017/1939 («Definiciones») reflejaría la inclusión de estos delitos entre las competencias de la Fiscalía Europea y proporcionaría una mayor precisión lingüística en relación con el requisito de que las infracciones penales en cuestión deban afectar a más de un Estado miembro.

²¹ Véase la nota a pie de página n.º 8.

²² Directiva (UE) 2017/541, de 15 de marzo de 2017, sobre la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo. De conformidad con el artículo

28, apartado 1, de la Directiva (UE) 2017/541, los Estados miembros deben transponer dicha Directiva a más tardar el 8 de septiembre de 2018.

²³ El artículo 86, apartado 4, del TFUE establece que la ampliación puede abarcar delitos que afecten a más de un Estado miembro. A tal efecto, no excluye que terceros países también puedan verse afectados por estos delitos.

Otros ajustes del Reglamento (UE) n.º 2017/1939

Dado que el marco actual de la Fiscalía Europea está concebido con fines de investigación, ejercicio de acciones penales y solicitud de apertura de juicio por delitos contra el presupuesto de la Unión, la ampliación de su competencia a los delitos de terrorismo que afecten a más de un Estado miembro exigirá que se realicen otros ajustes pertinentes en el Reglamento (UE) 2017/1939 con el fin de adaptarlo a dicha competencia ampliada.

Las cuestiones que deben tenerse en cuenta en el Reglamento incluyen, por ejemplo, la definición de las competencias territoriales y personales de la Fiscalía Europea, la posible necesidad de adaptar las condiciones del ejercicio de la competencia de la Fiscalía Europea (que, en algunos casos, están relacionadas con aspectos particularmente pertinentes para los delitos contra el presupuesto, como el nivel del perjuicio o de la financiación con cargo al presupuesto de la Unión), sus facultades de investigación o los principios de jurisdicción. Además, el marco actual contiene una serie de disposiciones centradas en delitos financieros, con referencias a umbrales financieros²⁴, requisitos de conocimientos específicos en el ámbito de las investigaciones financieras como criterio de selección para el nombramiento de fiscales de la Fiscalía Europea²⁵, que deberán adaptarse en consecuencia, a fin de tener en cuenta las necesidades específicas de la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de terrorismo.

Consideraciones presupuestarias y de personal

La ampliación del mandato de la Fiscalía Europea también tendría implicaciones para el presupuesto y el personal de la Fiscalía Europea teniendo en cuenta el aumento de la carga de trabajo, que requiere más fiscales y otro personal especialmente experimentado en la investigación y la persecución de los delitos de terrorismo. Por otra parte, los requisitos de seguridad necesarios de la Fiscalía tendrían que adaptarse en consecuencia. Estas implicaciones se evaluarán más a fondo sobre la base de información más pormenorizada que deberá presentarse en la ficha financiera legislativa que acompañará a la futura propuesta legislativa.

5.2. Repercusiones para las agencias de la UE y las autoridades nacionales

La ampliación de la competencia de la Fiscalía Europea a los delitos de terrorismo que afecten a más de un Estado miembro tendría repercusiones en las tareas y funciones actuales de Europol y Eurojust, así como en las autoridades nacionales. Por ejemplo, debería seguir

²⁴ Por ejemplo, en el contexto del ejercicio de la competencia de la Fiscalía Europea [artículos 24 y 25 del Reglamento (UE) 2017/1939], derecho de avocación de la Fiscalía Europea (artículo 28 del Reglamento (UE) 2017/1939) o remisiones y transferencias de diligencias a las autoridades nacionales [artículo 34 del Reglamento (UE) 2017/1939].

²⁵ Artículos 14 y 16 del Reglamento (UE) 2017/1939.

desarrollándose la capacidad de realizar análisis de antecedentes penales a escala de la UE, ya que esta forma de análisis es una de las ventajas más destacadas de compartir información a este nivel. La Fiscalía Europea podría estar facultada para impartir²⁶ instrucciones a Europol para que realice, para ella, trabajos de análisis de la delincuencia. Del mismo modo, la Fiscalía Europea coordinará estrechamente sus trabajos con Eurojust a fin de garantizar la complementariedad de las acciones judiciales llevadas a cabo por la Fiscalía Europea y las emprendidas por las autoridades nacionales y respaldadas por Eurojust. Esta complementariedad mejoraría la función de Eurojust como vínculo esencial para la sustanciación de procesos coordinados en el ámbito de los delitos transfronterizos relacionados con el terrorismo, como la ciberdelincuencia. Al mismo tiempo, Eurojust podría dedicar sus recursos a apoyar las investigaciones transfronterizas de otros delitos, como la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y la trata de seres humanos.

El establecimiento de una estrecha relación entre la Fiscalía Europea, Eurojust y Europol podría generar sinergias beneficiosas para todas las partes implicadas en la lucha contra los delitos de terrorismo y garantizar que no se duplique el trabajo que se lleva a cabo. De esta manera, se utilizarían los escasos recursos disponibles de una manera más eficiente.

La ampliación de las competencias de la Fiscalía Europea a los delitos de terrorismo también repercutiría en su trabajo con otras autoridades nacionales o de la Unión, así como en la forma y el marco en el que la Fiscalía Europea cooperará con ellas. Esto afecta, por ejemplo, a las unidades de información financiera (UIF) que se encargan, en particular, de las transacciones sospechosas relacionadas con la financiación del terrorismo.

6. Conclusión

La amenaza del terrorismo sigue siendo elevada y sigue evolucionando, lo que requiere una respuesta aún más firme de la Unión Europea. El refuerzo de la capacidad a escala de la Unión para investigar y ejercer acciones penales contra los delitos de terrorismo y solicitar la apertura de juicio contra los autores forma parte de la respuesta europea global a las amenazas terroristas.

Siendo el único organismo de la Unión con potestad para llevar a cabo investigaciones penales y ejercer acciones penales contra delitos ante los órganos jurisdiccionales nacionales competentes y solicitar la apertura de juicio contra los autores, la Fiscalía Europea tiene un gran potencial para mejorar sustancialmente los actuales esfuerzos en la lucha contra los delitos de terrorismo en la Unión Europea.

²⁶ El artículo 102 del Reglamento (UE) 2017/1939 ya establece que la Fiscalía Europea «podrá solicitar a Europol que proporcione asistencia analítica a una investigación específica» llevada a cabo por la Fiscalía Europea, pero la potestad de instrucción aquí prevista requeriría modificar también el Reglamento Europol.

A través de la presente Comunicación, la Comisión invita al Consejo Europeo, con vistas a la Cumbre que tendrá lugar en Sibiu el 9 de mayo de 2019, y en consulta con el Parlamento Europeo, a que adopte esta iniciativa y decida ampliar las competencias de la Fiscalía Europea a los delitos de terrorismo que afecten a más de un Estado miembro.