



CORTES GENERALES

INFORME 66/2013 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 15 DE OCTUBRE DE 2013, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL CONSEJO RELATIVO A LA CREACIÓN DE LA FISCALÍA EUROPEA [COM (2013) 534 FINAL] [2013/0255 (APP)] {SWD (2013) 274 FINAL} {SWD (2013) 275 FINAL}

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. La Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 28 de octubre de 2013.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 5 de septiembre de 2013, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Diputado D. Ramón Jáuregui Atondo, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno. De acuerdo con el mismo, “La Unión no solo tiene reconocida la competencia sino también la obligación de actuar para mejorar la protección de sus intereses financieros. En tal sentido, procede reconocer la dimensión supranacional que presenta la protección de los delitos contra dichos intereses. Sin duda una Fiscalía Europea se encontrará en mejor posición que los Estados miembros para proteger los intereses financieros de la Unión y para hacerlo de un modo común en todo su territorio. La Fiscalía Europea ofrecerá la ventaja de una dirección y coordinación a nivel de la Unión de las investigaciones en los distintos Estados miembros. Tal objetivo solo se puede conseguir de modo efectivo en el plano supranacional dada la escala y efectos de los delitos en cuestión. La situación actual, en la que la persecución de los delitos contra los intereses financieros de la Unión está exclusivamente en manos de las autoridades nacionales -y donde los índices de protección varían notablemente de un Estado a otro- no resulta satisfactoria y no permite cumplir el objetivo de luchar



CORTES GENERALES

eficazmente contra los delitos que afectan al presupuesto de la Unión. Desde esta perspectiva, se considera que la Propuesta no es contraria al principio de subsidiariedad.”

E. Se ha recibido informe del Parlamento Vasco en el que se concluye que la iniciativa respeta el principio de subsidiariedad.

F. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 15 de octubre de 2013, aprobó el presente

INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.

2.- La Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea (en adelante, “la Propuesta”) se basa en el artículo 86 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

“Artículo 86

1. Para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, el Consejo podrá crear, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, una Fiscalía Europea a partir de Eurojust. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo. En caso de falta de unanimidad, un grupo de al menos nueve Estados miembros podrá solicitar que el proyecto de reglamento se remita al Consejo Europeo, en cuyo caso quedará suspendido el procedimiento en el Consejo. Previa deliberación, y en caso de alcanzarse un consenso, el Consejo Europeo, en el plazo de cuatro meses a partir de dicha suspensión, devolverá el proyecto al Consejo para su adopción. Si no hay acuerdo dentro de ese mismo plazo, y al menos nueve Estados miembros quieren establecer una cooperación reforzada con arreglo al proyecto de reglamento de que se trate, lo comunicarán al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. En tal caso, la autorización para iniciar la cooperación reforzada a que se refieren el apartado 2 del artículo 20 del Tratado de la Unión Europea y el apartado 1 del artículo



CORTES GENERALES

329 del presente Tratado se considerará concedida, y se aplicarán las disposiciones relativas a la cooperación reforzada.

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

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

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

3.- La presente Propuesta tiene por objeto crear la Fiscalía Europea y establecer las normas relativas a su funcionamiento. Debe señalarse que la Propuesta no es sino la realización directa de lo ya establecido en el citado artículo 86 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que ya prevé la creación de una Fiscalía Europea para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión.

4.- Los objetivos de la Propuesta, de acuerdo con la Comisión Europea, son los siguientes:

- a) Contribuir a reforzar la protección de los intereses financieros de la Unión y al desarrollo de uno de los ámbitos de la justicia, así como fomentar la confianza de las empresas y los ciudadanos en las instituciones de la Unión, a la vez que se respetan todos los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- b) Establecer un sistema europeo coherente para la investigación y la incoación de procedimientos penales contra los delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión.
- c) Garantizar investigaciones y procedimientos penales más eficaces y efectivos contra los delitos que afectan a los intereses financieros de la Unión Europea.
- d) Aumentar el número de procedimientos penales, generando así un mayor número de condenas y recuperaciones de fondos de la Unión obtenidos de forma fraudulenta.



CORTES GENERALES

- e) Garantizar una estrecha cooperación y un intercambio de información eficaz entre las autoridades europeas y las autoridades nacionales competentes.
- f) Aumentar el efecto disuasorio para disminuir los delitos que afectan a los intereses financieros de la Unión.

5.- La creación de una Fiscalía Europea, como han tratado autores como Mitsilegas¹, es el resultado de un largo camino de los Estados miembros en su intento por crear un verdadero espacio de libertad, seguridad y justicia. En cierto modo, la Fiscalía Europea es un comienzo y un final: por un lado, es el final de una lucha por crear una institución que defienda los intereses financieros de la Unión en todas las jurisdicciones nacionales. Al mismo tiempo, supone el comienzo de una institución que, en el futuro, podrá servir de garante del Estado de Derecho en todo el territorio de la Unión Europea, incluso frente a autoridades nacionales que lo pongan en peligro.

6.- Existen diversos factores que recomiendan la creación de un organismo de ámbito europeo destinado a combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión. El primero es el de la imposibilidad de que las Fiscalías nacionales puedan llevar una persecución efectiva del fraude transfronterizo. La investigación de estos casos requiere investigaciones y procedimientos penales estrechamente coordinados y eficaces a escala europea, pero los niveles actuales de intercambio de información y coordinación no son suficientes para lograrlo, a pesar del creciente protagonismo de organismos como Eurojust, Europol y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude. La coordinación, la cooperación y el intercambio de información se enfrentan a numerosos problemas y limitaciones debido al reparto de responsabilidades entre las autoridades pertenecientes a las distintas jurisdicciones territoriales y funcionales. Las lagunas en la actuación judicial contra el fraude están presentes a diario a diferentes niveles y entre distintas autoridades y constituyen un obstáculo importante para la correcta investigación y la incoación de procedimientos penales contra los delitos que afectan a los intereses financieros de la Unión.

7.- La Propuesta contiene instrumentos que permiten superar las limitaciones que implica la persecución fragmentada del fraude por las autoridades nacionales. Un ejemplo lo encontramos en el artículo 20 de la iniciativa, que establece el acceso por la Fiscalía Europea a las bases de datos nacionales de investigaciones penales. Esta figura, que permitirá tener una visión global y de conjunto del fraude en el ámbito de la Unión, facilitará enormemente la protección de los intereses financieros comunitarios, un logro que no podrían haber alcanzado por sí solos los Estados miembros.

8.- La creación de una Fiscalía Europea puede además ser positiva en la medida en que se ha demostrado que las Fiscalías de ámbito nacional carecen, en muchos Estados, de los medios necesarios para cumplir sus funciones. Éste es el caso del Ministerio Fiscal

¹ MITSILEGAS, V., *EU Criminal Law* (Hart, 2009), p. 229-232.



CORTES GENERALES

en España. De acuerdo con la Memoria del Ministerio Fiscal del año 2013, “la plantilla ha permanecido inalterada desde diciembre de 2010, puesto que ni en 2011 ni en 2012 se ha producido incremento alguno. Ello no deja de plantearnos problemas para el adecuado despacho del trabajo diario: numerosos Jueces procedentes de la Escuela Judicial pasan a reforzar órganos judiciales, bien en calidad de jueces de adscripción territorial bien en calidad de jueces de apoyo, sin que se haya producido un correlativo incremento de refuerzos en la Carrera Fiscal que pudiera dar la normal respuesta al incremento de trabajo que ello ha supuesto”. La aparición de un nuevo Ministerio Público al que se le encomiende la persecución de los delitos contra los intereses financieros de la Unión contribuirá a liberar recursos de las Fiscalías nacionales, lo cual es especialmente importante en aquellas jurisdicciones que poseen recursos muy limitados para el ejercicio de sus funciones.

9.- La existencia de un único Ministerio Fiscal puede además contribuir a superar una dificultad que hasta ahora venía afrontando el combate contra el fraude en los fondos de la Unión Europea. La existencia de 28 jurisdicciones con 28 Fiscalías ha provocado que exista una diferente intensidad, según el Estado, en la lucha contra el fraude. Este hecho se pone de manifiesto en que la proporción de condenas por los delitos de referencia varíe, según el país, entre el 19 y el 91%. Esta disparidad afecta a la misma efectividad de las políticas de la Unión Europea, ya que éstas tienen un impacto en algunos países muy inferior a la media, lo que pone en peligro que todos los ciudadanos de la Unión gocen de los mismos derechos y las mismas posibilidades de beneficiarse de las políticas comunitarias.

10.- La creación de una Fiscalía Europea puede atenuar esta dificultad. Aunque la Propuesta no llega a homogeneizar los tipos penales vinculados al fraude en los Estados miembros, sí permite que, cuando entre en vigor esta iniciativa, se garantice que el Ministerio Público actúa en todos los Estados conforme a parámetros similares. De esta forma, se logra que la intensidad con la que se persiguen las conductas penadas sea semejante en todos los Estados miembros, lo que protegerá que las políticas comunitarias se apliquen de forma similar en todos los países de la Unión.

11.- En relación con el principio de proporcionalidad, la iniciativa cuenta con numerosos instrumentos destinados a evitar una intrusión excesiva en el funcionamiento de las jurisdicciones nacionales, que seguirán siendo las competentes para enjuiciar los fraudes contra los recursos financieros de la Unión. Cuestiones como la designación de los delegados del Fiscal Europeo, los principios básicos de actuación de la Fiscalía, el control judicial o la configuración del derecho a la asistencia jurídica dejan a los Estados miembros suficiente margen de actuación dentro de su jurisdicción. Si bien es cierto que la presente Propuesta, en el caso de resultar aprobada en su redacción actual, implicaría un gran esfuerzo en cada Estado miembro en la fase de implementación, pues no siempre las legislaciones nacionales admiten la aparición de un nuevo Ministerio Público, debe destacarse que esta iniciativa realiza importantes esfuerzos por conciliar



CORTES GENERALES

el nacimiento de la nueva Fiscalía con las particularidades de cada país. Desde ese punto de vista, no puede sino concluirse que la Propuesta respeta el principio de proporcionalidad.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.