

# Lusíada



Repositório das Universidades Lusíada

**Universidades Lusíada**

Morales Romero, Marta

## **Dual criminality and beyond : the Puigdemont case and the neverending story**

<http://hdl.handle.net/11067/7556>

<https://doi.org/10.34628/SDGH-EE36>

### **Metadados**

<b>Data de Publicação</b>	2024
<b>Editor</b>	Universidade Lusíada Editora
<b>Palavras Chave</b>	Extradição - Países da União Europeia, Extradição - Espanha, Administração da justiça penal - Países da União Europeia
<b>Tipo</b>	article
<b>Revisão de Pares</b>	yes
<b>Coleções</b>	[ULL-FD] LD, s. 2, n. 31 (2024)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-11-22T13:32:12Z com informação proveniente do Repositório

# LA FISCALÍA EUROPEA: UN BREVE RECORRIDO POR LA “INSTITUCIÓN”<sup>1</sup>

Mar Jimeno Bulnes<sup>2</sup>

DOI: <https://doi.org/10.34628/Z439-KA69>

*Bisogna rendersi conto che la mafia è un fenomeno terribilmente serio e grave, e che va combattuto non pretendono l'eroismo di inermi cittadini, ma coinvolgendo nella lotta le forze migliore delle istituzioni (Giovanni Falcone, Palermo 1939 – Capaci 1992)*

**Sumário: 1. Introducción. 2. Origen, antecedentes y fundamento legal. 3. Naturaleza jurídica: institución, agencia u órgano. 4. Principios y funciones. 5. El escenario en España. 6. Reflexión final.**

**RESUMEN:** Se pretende realizar aproximación a dicha institución que no es tal procurando un breve recorrido por su nacimiento, naturaleza jurídica, principios y funciones, tanto desde la perspectiva europea como nacional, en este caso española. En su examen se abordarán así aspectos orgánicos como procesales a la luz de la normativa a la fecha aplicable con breve reflexión final sobre sus fortalezas y debilidades realizando así una inicial y sumaria valoración de la primera experiencia alcanzada en el todavía breve período de su funcionamiento.

---

<sup>1</sup> La presente contribución se enmarca dentro de proyectos investigadores del Plan Nacional “El Derecho Procesal Civil y Penal desde la perspectiva de la Unión Europea: la consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia” (Ref. PID2021-124027NB-100) del que la autora es investigadora principal y autonómico “El uso de las Tics en la cooperación jurídica penal internacional: construyendo la sociedad digital andaluza de futuro” (Ref.PY18-1059) coordinado por la profesora Leticia Fontestad Portalés. Una primera publicación de este trabajo tiene lugar en obra colectiva coordinada por A. Miranda Rodrigues, A. Nieto Martín, M. Acale Sánchez y M.J. Costa (eds.), *Procuradoria Europeia e criminalidade económico-financiera/La Fiscalía Europea ante la delincuencia económica y financiera*, FDUC, Coimbra, 2023, pp. 113-174.

<sup>2</sup> Catedrática de Derecho Procesal at Universidad de Burgos; ORCID: 0000-0001-8213-3218.

## 1. Introducción

Sin duda podría decirse que el reconocido y tristemente asesinado Giovanni Falconi, una de cuyas famosas declaraciones da inicio a este trabajo, pudiera ser el primer ejemplo en aquel tiempo de “fiscal europeo” procurando dar una dimensión transnacional a su labor como fiscal italiano a partir de la persecución y lucha contra la criminalidad organizada en su modalidad de “mafia siciliana”, una constante lacra en su región a la fecha y aún hoy día<sup>3</sup>. Hoy, sin embargo, tras largos avatares y un dilatado nacimiento a lo largo de más de 20 años desde el inicial y ambicioso proyecto *Corpus Iuris* puede decirse al fin que la construcción de la Fiscalía Europea o EPPO en inglés (*European Public Prosecutor's Office*), como también es conocida, no es ya un mero proyecto sino una realidad<sup>4</sup>, tanto en sede europea como nacional, a partir de la promulgación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo de 12 de octubre de 2017<sup>5</sup> así como de la Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio en el caso de nuestro país.

Se adopta un modelo complejo<sup>6</sup> y sin duda original fruto de la ardua negociación en una Unión Europea a la fecha de 28 Estados Miembros, cuya falta de consenso ha hecho necesario acudir al mecanismo de la cooperación reforzada<sup>7</sup> como método de mayor cooperación (*verstärkte Zusammenarbeit*) propio de una Europa que marcha a dos velocidades por lo que atañe al marco del espacio ju-

<sup>3</sup> *In genere* y recientemente, VEGA AGREDANO, F. “La consolidación de la delincuencia organizada transnacional”, *Revista General de Derecho Penal* 2022, nº 37, <https://www.iustel.com>, con examen también entre otros aspectos de características y tipología (por cierto, pp. 6 y ss en alusión a la mafia). De interés para la comprensión del fenómeno de la mafia en el contexto y lugar, entre la numerosa bibliografía, DICKIE, J. *Historia de la mafia siciliana: cosa nostra*, Debate, Madrid, 2006.

<sup>4</sup> En esta línea PRESSACCO, L. “Indagini e promovimento dell’azione penale del Pubblico Ministero Europeo”, *Rivista italiana di Diritto e Procedura Penale* 2021, nº 4, pp. 1353-1395, esp. p. 1354. En alusión a esta misma realidad CSONKA, P., JUSZCZAK, A. y SASON, E. “The establishment of the European Public Prosecutor’s Office. The road from vision to reality”, *Eucri* 2017, nº 3, pp. 125-135.

<sup>5</sup> DOUE de 31 de octubre de 2017, nº L 283, pp. 1-71. Para un sumario examen de sus 121 considerandos y 120 artículos como recuerda el propio autor en fecha reciente GUERRERO PALOMARES, S. “La protección de los intereses financieros de la UE a través de la Directiva PIF y de la creación de la Fiscalía Europea”, en P.R. Suárez Xavier y L. Fontestad Portalés (dres.), *Seguridad y los retos de la jurisdicción en el siglo XXI: Justicia, sostenibilidad y paz*, Colex, Madrid, 2022, pp. 75-99, esp. pp. 83 y ss. Un examen más amplio y entre la numerosa literatura existente ya en la materia, por todos, BACHMAIER WINTER, L. (coord.), *La Fiscalía Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2018 y *The European Public Prosecutor’s Office. The challenges ahead*, Springer, Cham, Switzerland, 2018.

<sup>6</sup> En crítica a esta complejidad, la que constituye una de las principales desventajas del modelo, véase el informe preparado para el Comité LIBE por parte de WEYEMBERGH, A. y BRIÈRE, C. *Towards a European Public Prosecutor’s Office (EPPO)*, Parlamento Europeo, Bruselas, 2016, disponible en servidor oficial de la institución <https://www.europarl.europa.eu>, esp. p. 15.

<sup>7</sup> Al respecto ESTÉVEZ MENDOZA, L.M. “La instauración de la Fiscalía Europea como cooperación reforzada: problemas orgánicos y procesales”, *Revista de Estudios Europeos* 2017, nº extraordinario monográfico 1, pp. 106-122.

dicial europeo<sup>8</sup> o, en sentido estricto, Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ)<sup>9</sup>. Ha sido también muy variada durante su proceso de creación la nomenclatura utilizada para identificar a esta institución u órgano<sup>10</sup>, cuestión sobre la que tampoco parece existir consenso en la literatura nacional y extranjera adoptando en este sentido una terminología ambivalente en su examen<sup>11</sup>. En todo caso no hay duda de la introducción de un nuevo actor de carácter supranacional en la política criminal europea<sup>12</sup> y aún estatal o, en terminología más propia del lejano Oeste como alguien ha calificado, un “nuevo sheriff en la ciudad”<sup>13</sup>.

A fecha que se redactan estas líneas ya ha tenido lugar la presentación de sendos informes anuales para el año 2021 y 2022 en el que se pone de relieve importantes cifras relativas a las investigaciones realizadas por parte de la Fiscalía Europea en aquellos Estados Miembros en los que opera desde su entrada en

<sup>8</sup> Así BRODOWSKI, D. “Strafverfolgung im Namen Europas. Die Europäische Staatsanwaltschaft als Meilenstein supranationaler Kriminalpolitik”, *Goltdammer’s Archiv für Strafrecht* 2022, vol. 169, n.º 8, pp. 421-423, esp. p. 424. En nuestro país a la fecha, sobre la construcción del ELSJ a dos velocidades bajo el mecanismo de cooperación reforzada, BORGES BLÁZQUEZ, R. “Proceso penal y Unión Europea: la construcción de la Europa de la libertad, la seguridad y la justicia”, en Suárez Xavier y Fontestad Portalés, *Seguridad y los retos de la jurisdicción en el siglo XXI...*, op. cit., pp. 101-120, esp. pp. 113 y ss.

<sup>9</sup> Título V, arts. 67-89 TFUE. Sobre el mismo, por todos y recientemente en la bibliografía, JIMENO BULNES, M. (dra.) y RUIZ LÓPEZ, C. (coord.), *La evolución del espacio judicial europeo en materia civil y penal: su influencia en el proceso español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, *passim*.

<sup>10</sup> En palabras de John Vervaele, uno de los promotores del proyecto *Corpus Iuris* en su día “the European Public Prosecutor’s Office (EPPO) is a conundrum, it is an enigma, it is a mysterious, it is a Trojan horse, it is a white elephant, it is a two headed dragon” concluyendo por su parte que se trata de un *controversial body* en exposición de 5 razones para ello; así VERVAELE, J.A.E. “The European Public Prosecutor’s Office (EPPO): introductory remarks”, en W. Geelhoed, L.H. Erkelens y A.W.H. Meij (eds.), *Shifting perspectives on the European Public Prosecutor’s Office*, Springer, Berlin, Germany, 2018, pp. 11-26, esp. p. 12. Precisamente una de estas terminologías se adopta como rúbrica en la obra colectiva editada por ERKELENS, L.H., MEIJ, A.W.H. y PAWLIK, M. *The European Public Prosecutor’s Office. An extended arm or a two-headed dragon?*, T.M.C. Asser Press & Springer, The Hague & Berlin Heidelberg, 2015, en comentario a la propuesta legislativa a la fecha existente.

<sup>11</sup> A modo de ejemplo el propio PRESSACCO, “Indagini e promovimento dell’azione penale del Pubblico Ministero Europeo”, op. cit., p. 1355 en referencia a la *Procura europea* como *istituzione* y *organismo* a la par.

<sup>12</sup> No en vano la Fiscalía Europea ha sido calificada como “weltweit erste ‘echte’ supranationale Strafverfolgungsbehörde” entendiéndose aquí tiene lugar su calificación, ya ni siquiera como institución u órgano sino como “agencia”; de este modo BRODOWSKI, “Strafverfolgung im Namen Europas...”, op. cit., p. 422. En nuestro país ampliamente FIODOROVA, A. “Fiscalía Europea: un nuevo actor en la persecución por delitos” en E. Ortega Burgos (dr.), *Derecho Penal 2020*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 197-222.

<sup>13</sup> En concreto AYALA GONZÁLEZ, A. “Hay un nuevo sheriff en la ciudad: algunas notas sobre la Fiscalía Europea de la cuestión de competencia resuelta por el ATS núm 20424/2022, de 9 de junio”, *Diario La Ley*, 10 de octubre de 2022, n.º 10147, <https://diariolaley.laleynext.es>

funcionamiento el 1 de junio de 2021<sup>14</sup>. Del mismo modo ya se ha producido en el curso de los pasados años la primera condena con motivo de una investigación llevada a cabo por la Fiscalía Europea siendo dictada sentencia en Eslovaquia a fecha de 22 de noviembre de 2021 según noticia recogida en la propia página oficial de la Fiscalía Europea<sup>15</sup>. También, por supuesto, la Fiscalía Europea ha desplegado actividad en nuestro país, si bien hoy día de la única resolución jurisdiccional dictada de la que se tiene conocimiento es el ATS 20424/2022, de 9 de junio de 2022, resolviendo precisamente cuestión de competencia -si de competencia puede hablarse para la fiscalía<sup>16</sup>- entre fiscalía española y europea a favor de esta última en el famoso “asunto de las mascarillas”<sup>17</sup>.

No pretende ser esta contribución un tratado expositivo y completo sobre la Fiscalía Europea para la que ya existe abundante bibliografía de gran utilidad para comentario de legislación europea y española como la que acompaña estas páginas. Más bien se desea realizar ahora un breve recorrido sobre algunos de sus aspectos que pudieran aquí considerarse fundamentales; unos, objeto de mayor examen, ciertamente, como es el caso de la larga trayectoria de su creación junto a su fundamento o razón de ser<sup>18</sup> y otros sobre los que creo la atención ha sido menor

---

<sup>14</sup> Vid. *2021 Informe anual*, Fiscalía Europea, Luxemburgo, 2022, y *EPPO Annual Report 2022*, European public Prosecutor's Office, Luxembourg, 2023, disponibles en la página oficial <https://www.eppo.europa.eu/en/documents> (fecha de última consulta: 11 de abril de 2023) con examen de cifras para cada uno de los Estados miembros participantes.

<sup>15</sup> <https://www.eppo.europa.eu/en/news/first-conviction-eppo-case-former-slovak-major-sentenced-3-years-conditional-imprisonment> con somera descripción del caso relativo a condena a 3 años de prisión e inhabilitación de un antiguo alcalde de municipio localizado en el Este de Eslovaquia por falsificación documental con objeto de obtener ayuda del fondo social europeo, cuyo importe se estimó en cantidad de 93.000 euros. Así también en recordatorio de esta y otra casuística, especialmente en relación con Bélgica, SAEN, B. y LEROY, C. “Aperçu et premiers constats au premier anniversaire du Parquet européen”, *Revue de droit penal et de criminologie* 2022, vol. 102, n° 6, pp. 631-644, esp. p. 632 por lo que a esta primera noticia respecta.

<sup>16</sup> Me sumo a la argumentación de PEDRAZ PENALVA, E. “De la jurisdicción como competencia a la jurisdicción como órgano”, en E. Pedraz Penalva, *Constitución, jurisdicción y proceso*, Akal, Madrid, 1990, pp. 43-58, *passim*, para quien el concepto de competencia está indisolublemente asociado al de jurisdicción. No obstante, a efectos simplificados y dado que esta es la terminología legal así como doctrinalmente utilizada, también se hará uso igualmente de la misma.

<sup>17</sup> ECLI:ES:TS:2022:9109A. Entre las reseñas a la fecha BACHMAIER WINTER, L. “Fiscalía Europea vs. Fiscalía española”, *Diario del Derecho Iustel*, 12 de abril de 2022, ULR: [https://www.iustel.com/diario\\_del\\_derecho/noticia.asp?ref\\_iustel=1221522](https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1221522) (fecha de última consulta: 11 de abril de 2023) así como GÓMEZ JARA, C. “Sobre la competencia de la Fiscalía Europea: un reto pendiente”, *Legal Today*, 30 de marzo de 2022, ULR: <https://www.legaltoday.com/practica-juridica/derecho-penal/penal/sobre-la-competencia-de-la-fiscalia-europea-un-reto-pendiente-2022-03-30/> (fecha de última consulta: 11 de abril de 2023).

<sup>18</sup> Por todos, aquí y ahora, JIMENO BULNES, M. “La estrategia de la cooperación judicial penal europea en materia de intereses financieros”, en I. Berdugo Gómez de la Torre y N. Rodríguez-García (eds.), *Decomiso y recuperación de activos: crime doesn't pay*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 267-294.

como es el caso de su naturaleza jurídica anticipada en el título de esta contribución, siquiera para lo que no es. Tras mención a título indicativo de sus principios y funciones se desea realizar análisis de sus debilidades y fortalezas sin olvidar asimismo el panorama español acometiendo de este modo una primera valoración, siquiera provisional, de la “institución” a fin de poder determinar si ciertamente supone una verdadera revolución en el seno del ELSJ como era su deseo<sup>19</sup>.

## 2. Origen, antecedentes y fundamento legal

Indiscutiblemente el origen de la Fiscalía europea tiene un marcado acento económico<sup>20</sup>, lo cual tampoco resulta sorprendente en el panorama de la Unión Europea, por cuanto este mismo carácter tuvo el propio nacimiento de las entonces Comunidades Europeas como bien es sabido<sup>21</sup>. Desde Bruselas se desconfió de la protección de los intereses financieros de la Unión desplegada por los distintos Estados Miembros y de ahí la opción de acudir por vez primera<sup>22</sup> a la creación de una institución u organismo de carácter supranacional dentro del marco de la Unión Europea bajo una estructura de carácter vertical que con eficacia afronte la defraudación de las arcas europeas<sup>23</sup>. Supone un cambio de estrategia

<sup>19</sup> De esta opinión MONTESINOS GARCÍA, A. “La nueva fiscalía antifraude europea”, *Revista General de Derecho Europeo* 2018, n° 46, pp. 159-207, esp. p. 206 calificando la creación de la Fiscalía como “un verdadero hito en la consecución de un espacio de libertad, seguridad y Justicia”. En defensa de su carácter “revolucionario”, si bien de momento aún traducido en deseo según reconoce la propia autora, SEILER, L. “Le Parquet européen: une révolution sans bouleversements”, *Revue de droit penal et de criminologie* 2019, vol. 99, n° 11-12, pp. 1188-1215; con mayores reticencias, siquiera anticipadas en el título, CHEVALLIER-GOVERS, C. y WEYEMBERGH, A. (coords.), *La création du Parquet européen. Simple évolution ou révolution au sein de l'espace judiciaire européen?*, Bruylant, Bruxelles, 2021.

<sup>20</sup> Así VERVAELE, “The European Public Prosecutor’s Office (EPPO)...”, op. cit., p. 14.

<sup>21</sup> Igualmente lo recuerda PÉREZ MARÍN, M.A. “La futura Fiscalía Europea”, en M. Jimeno Bulnes (dra.), *Aproximación legislativa versus reconocimiento mutuo en el desarrollo del espacio judicial europeo: una perspectiva multidisciplinar*, Bosch, Barcelona, pp. 265-310, esp. p. 266. Desde la perspectiva económica URBEZ GARCÍA, J.M. “La CEE. Antecedentes históricos, realidad actual y perspectivas de futuro”, *Acciones e investigaciones sociales* 1994, n° 2, pp. 173-194, esp. p. 177 en alusión a la situación económica existente en Europa durante el período de posguerra tras la II Guerra Mundial. Así también, desde una perspectiva histórica-jurídica PÉREZ BUSTAMANTE, R. “La Unión Europea”, *Mediterráneo económico* 2012, n° 22, pp. 239-248, esp. p. 242 en referencia a la construcción de la Unión monetaria como primera iniciativa en este sentido.

<sup>22</sup> Así lo pone de relieve y recuerda ALVES COSTA, J.A. “La creación de la Fiscalía Europea”, en C. Arangüena Fanego (ed.), *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 85-100, esp. p. 91.

<sup>23</sup> En palabras de GONZÁLEZ CANO se trata de la “lucha contra el fraude de las arcas europeas”; así GONZÁLEZ CANO, M.I. “Fiscalía Europea y represión del fraude contra los intereses financieros de la Unión Europea”, en N. Rodríguez-García, A. Carrizo González-Castell y F. Rodríguez-López (eds.), *Corrupción, compliance, represión y recuperación de activos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 153-186, esp. p. 153.

para hacer frente a la que la Unión Europea considera desidia de los gobiernos nacionales que, aun cuando, parece, manejan el 80% de fondos europeos en sus presupuestos anuales, muestran escasa preocupación por su defraudación<sup>24</sup>. Por ello la Unión Europea se pone manos a la obra entendiendo que hay necesidad de proceder a una acción a nivel europeo supranacional<sup>25</sup>.

Conviene a este respecto recordar que la Unión Europea se ocupa de articular la protección de “sus” intereses financieros como objetivo prioritario y así la regulación emprendida en el artículo 325 TFUE, hoy reconocido su efecto directo<sup>26</sup>. De este modo, bajo la rúbrica “lucha contra el fraude” se dispone textualmente que “la Unión y los Estados miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión mediante medidas... que deberán tener un efecto disuasorio y ser capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión” (Art. 325.1 TFUE); pero, item más, no sólo se impone un nivel de actuación europeo sino también nacional<sup>27</sup> pues se conmina a los Estados miembros la obligación de adoptar “para combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la Unión las mismas medidas que para combatir el fraude que afecte a sus propios intereses financieros” (Art. 325.2 TFUE)<sup>28</sup>. Por ello que la protección de intereses financieros de la Unión adquiere en el seno de los Estados miembros el mismo nivel e importancia que la protección de los intereses financieros naciona-

<sup>24</sup> En esta línea y con esta cifra RODRIGUEZ GARCÍA, N. “Aprendiendo del pasado en el proceso de creación de la Fiscalía Europea”, *Revista General de Derecho Europeo* 2013, nº 31, <https://www.iustel.com>, p. 14.

<sup>25</sup> Sobre esta necesidad de acción como fundamento del Nacimiento de la Fiscalía Europea en particular KUHL, L. “The european Public Prosecutor’s Office – More effective, equivalent, and independent criminal prosecution against fraud?”, *Eucrim* 2017, nº 3, pp. 135-143, esp. p. 137.

<sup>26</sup> En concreto mediante STJUE de 8 de septiembre de 2015, *Procedimiento penal entablado contra Ivo Taricco y otros*, C-105/14, ECLI:EU:C:2015:555, entendiendo el alto Tribunal que “estas disposiciones de Derecho primario de la Unión imponen a los Estados miembros una obligación de resultado precisa y no sujeta a condición alguna en cuanto a aplicación de la norma que contienen” (FJ 51) y que, “por consiguiente, en virtud del principio de primacía del derecho de la Unión, las disposiciones del artículo 325 TFUE, apartados 1 y 2, producen el efecto, en sus relaciones con el Derecho interno de los Estados miembros, de hacer inaplicable de pleno derecho, por el propio hecho de su entrada en vigor, cualquier disposición contraria de la legislación nacional existente” (FJ 52). Ello aun cuando dicha sentencia no constituye el primer precedente en este sentido y así ha de recordarse la clásica sentencia *Amministrazione delle Finanze dello Stato contra Spa Simmenthal*, de 9 de marzo de 1978, asunto 106/77, ECLI:EU:C:1978:49.

<sup>27</sup> Así PÉREZ MARÍN, M.A. *La lucha contra la criminalidad en la Unión Europea: el camino hacia una jurisdicción penal común*, Atelier, Barcelona, 2013, p. 206.

<sup>28</sup> Sobre la interpretación y puesta en práctica de este precepto en sede judicial europea con consecuencias en Derecho interno CAPPARELLI, B. “Tutela dell’ interesse finanziario europeo e proceso penale interno”, en V. Moreno Catena y M.I. Romero Prada (dres.), *Nuevos postulados de la cooperación judicial en la Unión Europea. Libro Homenaje a la Profª Mª Isabel González Cano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 45-120, esp. pp. 77 y ss.

les y así lo puso de relieve en su día el TJUE en el conocido como caso del “maíz griego”<sup>29</sup>; dicho sea de paso, esta casuística se cita como origen, ya no sólo de la propia protección de los intereses financieros de la Unión en el marco europeo y nacional, sino incluso embrión del nacimiento de la propia Fiscalía Europea<sup>30</sup>.

De este modo la protección de los intereses financieros de la Unión Europea se halla en el punto de mira de todos los informes procedentes de las instituciones europeas. A modo de ejemplo y dentro de las numerosas cifras citadas por la Unión Europea así como por bibliografía y academia -en algunos casos, mostrando reticencia a su credibilidad<sup>31</sup>- pueden enunciarse las presentadas en el propio Informe Provisional sobre la Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea elaborado por el Parlamento Europeo, a fecha de 18 de marzo de 2015<sup>32</sup>; según el mismo dicho fraude transnacional asciende a

<sup>29</sup> *Comisión contra Grecia*, sentencia de 21 de septiembre de 1989, C-68/88, ECLI:EU:C:1989:339, disponible en buscador oficial de la institución judicial, así <http://curia.europa.eu/juris/recherche.jsf?language=es> (fecha de última consulta: 13 de abril de 2023). En concreto se indica como “los Estados miembros deben procurar, en particular, que las infracciones del Derecho comunitario sean sancionadas en condiciones análogas de fondo y de procedimiento a las aplicables a las infracciones del Derecho nacional cuando tengan una índole e importancia similares y que, en todo caso, confieran un carácter efectivo, proporcionado y disuasorio a la sanción” (FJ 24).

<sup>30</sup> En concreto HERLIN-KARNELL, E. “The establishment of a European Public Prosecutor’s Office: between ‘Better regulation’ and subsidiarity”, en Geelhoed *et al.*, *Shifting perspectives on the European Public Prosecutor’s Office*, op. cit., pp. 41-58, esp. p. 48.

<sup>31</sup> En particular KLIP, A. “The substantive Criminal Law jurisdiction of the European Prosecutor’s Office”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2012, vol. 20, n° 4, pp. 367-376, esp. 368, considerando que dicho fraude a los intereses financieros de la Unión no supera a la postre un porcentaje del 0.004% del presupuesto europeo con manejo en este caso las cifras del presupuesto anual de la UE para 2013 estimado en una cuantía de 150 billones de euros; por ello, a su juicio, el argumento económico no basta por sí solo para justificar la creación de la Fiscalía Europea. También se muestra escéptico sobre la veracidad de tales datos CONWAY, G. “The future of a European Public Prosecutor in the Area of Freedom, Security and Justice”, en M. Fletcher, E. Herlin-Karnell y C. Matera (eds.), *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*, Routledge, London, 2016, pp. 176-200, esp. p. 179. En todo caso amplia información relativa al presupuesto de la Unión, incluida su cuantía, preparación y adopción, puede encontrarse en enlace [https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/annual-eu-budget/all-annual-budgets\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/eu-budget/annual-eu-budget/all-annual-budgets_es) (fecha de consulta: 13 de abril de 2023), teniendo lugar ya a la fecha la preparación del presupuesto anual para 2023.

<sup>32</sup> Ponente: Monica Macovei, A8-0055/2015, PE546.675v02-00, p. 3, disponible en página web oficial de la institución <http://www.europarl.europa.eu> así como en el documento de trabajo de la Comisión acompañando a la misma propuesta de reglamento, cual es el *Commission Staff Working Document, Impact Assessment*, WSD(2013) 274 final, esp. pp. 7 y ss. Entre la literatura, con alusión a este mismo informe y cifras, LLORENTE SÁNCHEZ-ARJONA, M. “La Fiscalía Europea y la investigación de la criminalidad organizada y económica”, en M.I. González Cano (dra.), *Cooperación judicial penal en la Unión Europea. Reflexiones sobre algunos aspectos de la investigación y el enjuiciamiento en el espacio europeo de justicia penal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, pp. 317-366, esp. p. 324; en particular sobre anterior informe del Parlamento Europeo VAN BALLEGOOIJ, W. “European Public Prosecutor’s Office - A view on the state of play and perspectives from the European Parliament”, en Geelhoed *et al.*, *Shifting perspectives on the European Public Prosecutor’s*

cifras que señalan una cuantía anual aproximada de 500 millones de euros considerando podría llegar a alcanzar incluso los 3.000 millones de euros anuales. Por ello que para la Unión constituye objetivo prioritario la protección de tales intereses financieros emergiendo la vía penal como cauce idóneo y de ahí la articulación de un instrumento institucional específico a añadir a los ya existentes<sup>33</sup>, si bien con estructura y características propias.

Dejando al margen antecedentes más remotos que sitúan el comienzo de las negociaciones para la gestación de la futura Fiscalía Europea en 1991 a partir de la promulgación de alguna normativa específica<sup>34</sup>, 1988 en el sentido inmediatamente apuntado o incluso 1976 a partir de la propuesta legislativa existente a la fecha de reforma de los tratados fundacionales<sup>35</sup>, hay cierto consenso en considerar que el antecedente desde luego más directo del nacimiento de la Fiscalía Europea se encuentra en 1997 a partir de la redacción del conocido como *Corpus Iuris*<sup>36</sup>; no en vano en el seno del mismo tiene ya lugar la previsión de una figura

---

*Office*, op. cit., pp. 27-38, esp. pp. 239 y ss. (2018: 29 y ss.).

<sup>33</sup> En suma, instrumentos orgánicos de cooperación judicial de inmediata y posterior referencia; por todos, aquí y ahora, JIMENO BULNES, M. "La administración de justicia en la cooperación judicial europea", en P. Martín Ríos y M.A. Pérez Marín (dras.), *La administración de justicia en España y América*. José Martín Ostos (*Liber Amicorum*), vol II, Astigi, Sevilla, 2021, pp. 1019-1058.

<sup>34</sup> Así Directiva 91/308/CEE relativa a la prevención del uso del sistema financiero en operaciones de blanqueamiento de capitales, DOCE de 28 de junio de 1991, nº L 166, pp. 77-82; en esta línea PÉREZ MARÍN, M.A. "El futuro órgano instructor común: una propuesta para la organización de la Fiscalía Europea y para el control de su actividad", *Cuadernos de Política Criminal* 2012, nº 108, pp. 141-174, esp. p. 143. Precisamente esta autora realiza revisión de antecedentes y origen de la Fiscalía Europea en múltiples trabajos destacando ahora a modo de ejemplo PÉREZ MARÍN, "La futura Fiscalía Europea", op. cit., pp. 292 y ss.

<sup>35</sup> En esta línea VACAS FERNÁNDEZ, F. "The European Public Prosecutor's Office; a mayor step towards political integration or another middle-ground European agency in the name of pragmatism", *Revista General de Derecho Europeo* 2020, nº 51, pp. 252-280, esp. p. 253.

<sup>36</sup> Tal es el nombre que recibe el proyecto preparado por los profesores Mireille Delmas-Marty y John Vervaele publicado tras oportuna revisión en 4 volúmenes bajo el título *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States*, Intersentia, Antwerpen, 2000-2001; versión española editada por por BACIGALUPO ZAPATER, E. y SILVA CASTAÑO, M.L. *Un Derecho Penal para Europa. Corpus Juris 2000. Un modelo para la protección penal de bienes jurídicos comunitarios*, Dykinson, Madrid, 2004, pp. 55 y ss en relación con la Fiscalía Europea. Dicha revisión es conocida como la "versión Florencia" en alusión al segundo texto preparado en 2000 en Florencia y de ahí el nombre, por cuanto éste era el lugar de reunión del grupo de expertos, en concreto en la sede del Instituto Europeo ubicado en San Domenico de Fiéssole; de este modo el proyecto realiza un estudio comparado de los sistemas procesales penales de los distintos Estados miembros a fin de analizar el impacto de la introducción de la nueva institución. Entre la abundante bibliografía y además de varia de la ya citada, ALLEGREZZA, S. "Verso una procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. *Idee di ieri*, chances di oggi, prospettivi di domani", *Diritto Penale Contemporaneo*, 31 de octubre de 2013, disponible a la fecha en servidor <https://archiviodpc.dirittopenaleuomo.org/fascicoli>; así también una exposición del origen de la institución en el primer *Corpus Iuris* de 1997 hasta la fecha entonces se realiza por LIGETI, K. "La Oficina del Fiscal Europeo. ¿Cómo aplicar las reglas aplicables al procedimiento?",

específica entonces conocido como Ministerio Público Europeo (MPE). En todo caso se trata de un camino lento<sup>37</sup> que avanza con gran dificultad a lo largo de más de cinco lustros y el que da lugar a una gestación, como ha sido calificada, "lunga e travagliata" bajo el acuerdo de "algunos" (y no pocos) Estados Miembros<sup>38</sup>; por ello que también durante cierto tiempo este nacimiento fue calificado incluso de *work in progress*, como si de un *paper* se tratara<sup>39</sup>.

En aras de la síntesis cabe recordar como la idea de crear una Fiscalía Europea surge inicialmente del Presidente del Parlamento europeo a la fecha<sup>40</sup> dando respuesta a la misma la Comisión mediante el nombramiento de un grupo de expertos que bajo la dirección de la profesora Mireille Delmas-Marty lanza el citado proyecto *Corpus Iuris* con participación de todas las tradiciones jurídicas y sistemas legales nacionales; dentro del mismo se enmarca la propuesta de creación del entonces llamado Ministerio Público Europeo o MPE<sup>41</sup>, propuesta que cobra especial importancia siendo si cabe lo más recordado de dicho proyecto. Ello si bien el diseño aquí planteado difiere del modelo actual, por cuanto se contemplaba el establecimiento de un órgano supranacional incardinado por completo en el organigrama de la Unión Europea<sup>42</sup> y partiendo de un espacio judicial único el que ahora no tiene lugar; ello aún cuando tampoco el *Corpus Iuris* planteaba la instauración de una jurisdicción europea especializada como en algún momento

---

*Revista General de Derecho Penal* 2011, n.º 15, <https://www.iustel.com>, pp. 4 y ss. Del mismo modo, en particular y ampliamente GÓMEZ COLOMER, J.L. "La protección procesal penal de la Unión europea en materia de lucha contra el fraude (el Proyecto 'corpus iuris')", *Revista de Derecho Penal y Criminología* 2000, n.º 6, pp. 139-176 y de primera mano VERVAELE, J.A.E. "La Unión Europea y su espacio judicial europeo: los desafíos del modelo Corpus Juris 2000 y de la Fiscalía Europea", *Revista Penal* 2002, n.º 9, pp. 134-148, esp. pp. 140 y ss. Por último, *in genere*, sobre tales orígenes ZWIERS, M. *The European Public Prosecutor's Office. Analysis of a multilevel criminal justice system*, Intersentia, Mortsel, 2011, con exposición de modelos de fiscalía, principios, estructura y competencia a la fecha.

<sup>37</sup> Expresión que tomo de BENE, T. "El modelo procesal italiano y la Fiscalía Europea", *Revista Vasca de Derecho Procesal y Arbitraje* 2018, n.º 3, pp. 448-455, esp. p. 449.

<sup>38</sup> Así CAMALDO, L. "L'istituzione della Procura Europea: il nuovo órgano investigativo affonda le proprie radici negli ordinamenti nazionali", *Cassazione Penale* 2018, n.º 3, pp. 958-976, esp. p. 959.

<sup>39</sup> De nuevo CAMALDO, L. "Work in progress sulla Procura Europea: alcuni emendanti proposti nella recente risoluzione del Parlamento Europeo", *Cassazione Penale* 2014, n.º 7/8, pp. 2696-2704.

<sup>40</sup> Así Klaus Hänsch, presidente del Parlamento Europeo en fechas de 19 de julio de 1994-13 de enero de 1997. Al respecto BRIÈRE, C. "Le Parquet Européen: analyse critique d'une réussite tempérée par d'importants défis à relever", *Cahiers de Droit Européen* 2019, vol. 55, n.º 1, pp. 149-188, esp. p. 154.

<sup>41</sup> Vid. art. 18 y comentario al respecto de GÓMEZ COLOMER, "La protección procesal penal de la Unión europea en materia de lucha contra el fraude (el Proyecto 'corpus iuris')", op. cit., esp. pp.128-129.

<sup>42</sup> No en vano se hablaba de competencias exclusivas del Fiscal Europeo a diferencia de las también competencias compartidas con los Fiscales Europeos Delegados y aquellas susceptibles de delegación en una autoridad nacional actuando ésta como órgano comunitario; en esta línea PÉREZ MARÍN, *La lucha contra la criminalidad en la Unión Europea...*, op. cit., p. 296. En cambio, ahora las competencias son compartidas entre Fiscalía Europea y Estados miembros, aún el derecho de avocación de la primera; así FIODOROVA, "Fiscalía Europea...", op. cit., p. 205

ha sido después sugerido<sup>43</sup>. No obstante, la previsión de una autoridad supranacional en el ámbito de la cooperación judicial penal causa ampollas en el seno de la soberanía nacional de los Estados miembros; de ahí la existencia de gran debate y controversia sobre la instauración de una iniciativa de este tipo, lo que hizo aparcar la idea durante varios años.

Sin embargo, la Comisión no cesa en su empeño y por ello a partir de la década de los 2000 comienza a lanzar diversas iniciativas y comunicaciones mostrando de nuevo su interés por la protección de los intereses financieros de la Unión<sup>44</sup>; item más, tuvo lugar propuesta por su parte en la Conferencia Intergubernamental de Niza celebrada en el mismo año la inclusión de un nuevo artículo 280 bis TCE que viniera a añadirse al antaño art. 280 TCE regulatorio a la fecha de la protección de los intereses financieros de la Unión<sup>45</sup>, hoy contemplada en el artículo 325 TFUE arriba anticipado. No obstante, a raíz de esta última se le encomendó la elaboración del *Libro Verde sobre la protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo*, con fecha de 11 de diciembre de 2001<sup>46</sup>, el que aún observa fuerte influencia del *Corpus Iuris*, pese al cambio de nomenclatura siendo sustituida la denominación de Ministerio Público Europeo

---

<sup>43</sup> A imagen y semejanza del Tribunal de la Función Pública constituido en su día a partir del actual art. 257 TFUE y antaño art. 225A TCE. En alguna medida y sin llegar a este extremo, sobre la posibilidad de otorgar alguna competencia en Luxemburgo, siquiera para el control judicial de los actos de la Fiscalía Europea e incluso planteamiento de cuestión prejudicial CONWAY, G. "Holding to account a posible European Public Prosecutor. Supranational governance and accountability across diverse legal traditions", *Criminal Law Forum* 2013, vol. 24, n.º 3, pp. 371-401, esp. pp. 392 y ss; en nuestro país ESPINA RAMOS, J.A. "¿Hacia una Fiscalía Europea?", en Arangüena Fanego (ed.), *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, op. cit., pp. 101-120, esp. p. 119. Sobre las previsiones del *Corpus Iuris* a este respecto RODRIGUEZ GARCÍA, "Aprendiendo del pasado en el proceso de creación de la Fiscalía Europea", op. cit., p. 23 recordando ya a la fecha la competencia de la jurisdicción nacional para el enjuiciamiento de los delitos investigados por tal MPE al que califica de "único punto de convergencia en la arquitectura institucional europea en materia penal".

<sup>44</sup> Así, en concreto, *Comunicación de la Comisión "Contribución complementaria de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre las reformas institucionales - La protección penal de los intereses financieros de la Comunidad: el Fiscal Europeo"*, Bruselas, 29 de septiembre de 2000, COM (2000) 608 final.

<sup>45</sup> Más ampliamente sobre esta base legal a la fecha VAN GERVEN, W. "Constitutional conditions for a Public Prosecutor's Office at the european level", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2000, vol. 8, n.º 3, pp. 296-318, esp. pp. 297 y ss.

<sup>46</sup> COM (2001) 715 final. A la fecha FERNÁNDEZ APARICIO, J. M. "El nacimiento del Fiscal europeo", *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2004, vol. 8, n.º 17, pp. 219-236, esp. pp. 231 y ss, con previa exposición de los distintos modelos de fiscalía nacionales a la fecha existentes. Desde una perspectiva muy crítica FIJNAUT, C. y GROENHUIJSEN, M.S. "A European Public Prosecution service: comments on the Green Paper", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2002, vol. 10, n.º 4, pp. 331-336, esp. p. 335 considerando su competencia resulta en exceso limitada existiendo delitos de mayor importancia y proponiendo en su lugar la cooperación intergubernamental entre los Estados Miembros; de forma expresa califica a dicho PPS europeo de "cuerpo extraño" (*Fremdkörper*).

o MPE por la de Fiscal Europeo en singular<sup>47</sup>; influencia que va a ir perdiéndose en el largo recorrido legislativo del instrumento normativo en cuestión en tanto en cuanto, entre otras cuestiones, va a ir complicándose a todas luces la estructura de la futura Fiscalía Europea<sup>48</sup>.

Tras el fracaso del Proyecto de Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa y la previsión contenida en el artículo III-274<sup>49</sup> tiene que llegar finalmente el Tratado de Lisboa para dar cabida al vigente artículo 86.1 TFUE en su conocida redacción "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"; sirva recordar que es la primera vez que se encuentra base jurídica en los propios tratados fundacionales y así Derecho Europeo primario u originario (por tanto, de naturaleza "constitucional") para la creación de un instrumento orgánico de cooperación judicial, aquí en materia penal<sup>50</sup>. No obstante, en previsión de las dificultades para llevar a cabo tamaña empresa ya se articula inmediatamente a continuación una vía de escape que haga posible su creación, siquiera con carácter potestativo<sup>51</sup>, cual es la redacción del artículo 86.1.III TFUE; este precepto,

<sup>47</sup> De hecho, entre la literatura aún se conserva la anterior nomenclatura a la fecha; a modo de ejemplo LOURIDO RICO, A.M. "La creación de un ministerio público europeo en el marco de la cooperación judicial penal de la Unión Europea", *Justicia* 2002, n.º 3-4, pp. 145-168.

<sup>48</sup> En concreto el Libro Verde aún prevé sólo la existencia de Fiscal Europeo y Fiscales Europeos Delegados advirtiendo que "la organización de la fiscalía europea se basará en una distribución de tareas entre el Fiscal Europeo, que *centralizará el mínimo necesario a escala comunitaria*, y los fiscales europeos delegados, pertenecientes a los sistemas judiciales nacionales, que ejercerán la acción del Ministerio Fiscal de forma concreta" (p. 29, la cursiva es propia).

<sup>49</sup> Firmado en Roma el 29 de octubre de 2004, DOUE de 16 de diciembre de 2004, n.º C 310. Un comentario a este precepto le dedica PÉREZ MARÍN, *La lucha contra la criminalidad en la Unión Europea...*, op cit., pp. 274 y ss.

<sup>50</sup> Así lo recuerda MITSILEGAS, V. y VAVOULA, N. "European Union Criminal Law", en C.H. Hofman, G.C. Rowe y A.H. Türk (eds.), *Specialized Administrative Law of the European Union: a sectoral review*, Oxford University Press, Oxford, 2018, pp. 153-188, esp. p. 154; de hecho, califican a este articulado de "significant constitutional innovation" (p. 156). En referencia también a la regulación emprendida en Lisboa DORESTE ARMAS, D.C. "El espacio judicial europeo y la fiscalía europea como órgano de investigación y persecución penal versus modelo procesal español", *Diario La Ley*, 17 de mayo de 2017, n.º 8981, <https://diariolaley.laleynext.es>, pp. 10 y ss.

<sup>51</sup> En cuanto la opinión mayoritaria en la literatura es que no existe mandato legal contenido en el art. 86 TFUE para proceder de modo imperativo a la creación de la Fiscalía Europea; por todos, aquí y ahora, CALDERÓN CUADRADO, M.P. "La Fiscalía Europea. Alguna clave para su entendimiento", *Revista Boliviana de Derecho* 2020, n.º 29, pp. 230-265, esp. p. 241, si bien reconoce su creación "se convirtió en objetivo de la Unión". En contra, en cambio, se manifiesta VERVAELE, quien refiere que la propia adhesión a los tratados implica acoger obligaciones y deberes por parte de los Estados miembros en aras de la consecución de los objetivos de la Unión, entre ellos la construcción del ELSJ (textualmente, "the realization of the AFSJ is not an option, it is a duty under the Treaties"); así VERVAELE, J.A.E. "The European Public Prosecutor's Office (EPP0)...", op. cit., p. 18.

en suma, permite acudir al procedimiento de cooperación reforzada con reunión al menos de nueve Estados miembros como última oportunidad<sup>52</sup> para continuar la tramitación legislativa en suspenso por falta de unanimidad.

De este modo y tras arduas negociaciones un considerable grupo de Estados miembros bajo el liderazgo de Alemania, Francia y España<sup>53</sup> se pusieron manos a la obra afrontando el desafío de llevar a cabo la creación de la Fiscalía Europea y así la Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea de fecha de 17 de julio de 2013<sup>54</sup> con planteamiento a la fecha de un organismo central encabezado por un Fiscal Europeo con competencia exclusiva en lugar del actual de carácter colegiado con competencia compartida con Estados miembros; era obvio que la propuesta inicial de la Comisión contemplaba un modelo de fiscalía centralizado y reforzado por oposición al finalmente adoptado<sup>55</sup>. No en vano

---

<sup>52</sup> De este modo ESPINA RAMOS, “¿Hacia una Fiscalía Europea?”, op. cit., esp. p. 109. Sobre las consecuencias del empleo de esta cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea SCHUTTE, J.J.E. “Establishing enhanced cooperation under Article 86 TFEU” y PAWELEC, S. “Implications of enhanced cooperation for the EPPO model and its functioning”, ambos en Erkelens *et al.*, *The European Public Prosecutor’s Office...*, op. cit., pp. 195-208 y pp. 209-227; téngase en cuenta que a la fecha comentario tiene aún lugar sobre la propuesta legislativa aún en tramitación por lo que ya era de prever la dificultad de alcanzar la unanimidad para su aprobación.

<sup>53</sup> La cooperación reforzada tiene lugar por parte de 16 Estados miembros según recuerda la propia normativa y así Alemania, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Lituania, Luxemburgo, Portugal, República checa y Rumanía. Sobre el papel de España en particular como uno de los países impulsores de la iniciativa VILAS ÁLVAREZ, D. “The EPPO implementation. A perspective from Spain”, *Eu crim* 2018, n° 2, pp. 124-130, esp. p. 125. Sobre las dificultades del proceso de negociación *in genere* CSONKA *et al.*, “The establishment of the European Public Prosecutor’s Office...”, op. cit., esp. p. 125.

<sup>54</sup> COM (2013) 534 final; igualmente de interés el documento de trabajo que acompaña a dicha propuesta y así *Commission Staff Working Document, Impact Assessment*, e informe del Comité LIBE, arriba citados. En comentario de dicha propuesta e informe de impacto, en particular BACHMAIER WINTER, L. “The potential contribution of a European Public Prosecutor in light of the Proposal for a Regulation of 17 July 2013”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2015, vol. 23, n° 2, pp. 121-144; así también CAIANELLO, M. “The Proposal for a Regulation on the establishment of an European Public Prosecutor’s Office: everything changes, or nothing changes?”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2013, vol. 21, n° 2, pp. 115-125, con examen de sus ventajas o fortalezas. También de interés los trabajos de CONINSX, M. “The European Commission’s legislative proposal: a overview of its main characteristics” así como LIGETI, K. y WEYEMBERGH, A. “The European Public Prosecutor’s Office: certain constitutional issues”, ambos en Erkelens *et al.*, *The European Public Prosecutor’s Office...*, op. cit., pp. 21-38 y 53-77, con examen de sus distintas secciones y apartados; desde una perspectiva bastante crítica PAWLIK, M. y KLIP, A. “A disappointing first draft for a European Public Prosecutor’s Office”, igualmente en anterior volumen, pp. 183-192. En nuestro país, a modo de ejemplo, ESCALADA LÓPEZ, M.L. “Los instrumentos de cooperación judicial europea: hacia una futura Fiscalía Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2014, vol. 18, n° 47, pp. 89-127, esp. pp. 118 y ss al igual que LLORENTE SÁNCHEZ-ARJONA, “La Fiscalía Europea y la investigación de la criminalidad organizada y económica”, op. cit., pp. 332 y ss, con referencia ambas también a los antecedentes antes descritos.

<sup>55</sup> Así en particular SATZGER, H. “La Fiscalía Europea y su coordinación con las fiscalías nacionales:

el texto fue largamente debatido a lo largo de las diversas presidencias del Consejo Europeo con ulterior redacción de nueva propuesta durante la presidencia letona siendo la misma finalizada a fecha de 2016 durante la presidencia holandesa y pudiendo ser esta última presentada bajo la presidencia eslovaca<sup>56</sup>; el nuevo texto fruto de tales negociaciones reúne así sugerencias y recomendaciones procedentes, ya no sólo de los distintos Estados miembros participantes sino también de las propias instituciones europeas<sup>57</sup>. Finalmente se llega a la promulgación del ya anunciado 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<sup>58</sup> (en adelante RFE) bajo el acuerdo de 16 países a los que se fueron sumando otros Estados Miembros hasta alcanzar a fecha de hoy la cifra de 22<sup>59</sup>.

---

en pro de un modelo de complementariedad”, en Bachmaier Winter, *La Fiscalía Europea*, op. cit., pp. 77-96, esp. pp. 79 y ss poniendo de relieve diferencia entre ambos modelos de fiscalía fuerte y débil.

<sup>56</sup> Así VERVAELE, J. “Judicial and political accountability for criminal investigations and prosecutions by a European Public Prosecutor’s Office in the EU: the dissymmetry of shared enforcement”, en M. Scholten, y M. Luchtan (eds.), *Law enforcement by EU authorities*, Edward Elgar Publishing, Northampton, MA, 2017, pp. 247-271, esp. pp. 258 y ss, en referencia también a la negociación previa acaecida durante presidencia de Luxemburgo en 2015. Sobre la negociación de la Propuesta durante las anteriores presidencias DAMASKOU, A. “The European Public Prosecutor’s Office. Breaking new institution of the EU legal order”, *New Journal of European Criminal Law* 2015, vol. 6, n° 1, pp. 126-153, esp. pp. 143 y ss, con referencia también a textos parciales elaborados durante la presidencia griega e italiana en 2014.

<sup>57</sup> En este sentido resulta fundamental la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de marzo de 2014, sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea, P7\_TA(2014)0234, ULR [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0234\\_ES.html#top](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-7-2014-0234_ES.html#top) (fecha de última consulta: 13 de abril de 2023) con inclusión de enmiendas al texto inicial de 2013; también de interés el Dictamen del comité de las Regiones - Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea, DOUE de 26 de abril de 2014, n° C 126, pp. 37-41. Ello si bien la propia creación de fiscales regionales procedente del Comité de las Regiones no fue aceptada; así lo recuerda CONWAY, “The future of a European Public Prosecutor in the Area of Freedom, Security and Justice”, op. cit., pp. 187 y ss, examinando también otras propuestas desde los parlamentos nacionales.

<sup>58</sup> Además de la bibliografía citada, un breve y didáctico comentario se realiza por MONTESINOS GARCÍA, A. “Un paso adelante en la construcción de un espacio europeo de justicia penal: la fiscalía europea”. *La Ley Penal* 2018, n.º 133, <https://revistas.laley.es>; así también PÉREZ MARÍN, M.A. “Instrumentos orgánicos de cooperación judicial; en especial, la fiscalía europea”, en M. Jimeno Bulnes (dra.) y R. Miguel Barrio (coord.), *Espacio judicial europeo y proceso penal*, Tecnos, Madrid, 2018, pp. 29-55. Un comentario más sumario sobre dicha norma y antecedentes se realizan por DE ANGELIS, F. “The European Public Prosecutor’s Office (EPPO): past, present, and future”, *Eucrim* 2019, n° 4, pp. 272-276 y, de nuevo, PÉREZ MARÍN, M.A. “The European Public Prosecutor’s Office: protecting the Union’s financial interests through Criminal Law”, *Eucrim* 2020, n° 1, pp. 36-41.

<sup>59</sup> En 2017 Letonia el 19 de abril, Austria y Estonia el 7 de junio e Italia el 22 de junio; en 2018 y hasta la fecha, Holanda el 1 de agosto y Malta el 22 de agosto. Véase información disponible en página web del Consejo <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eppo/> (fecha de última consulta: 13 de abril de 2023); así también breve reseña sobre tales y anteriores antecedentes en servidor oficial de la Fiscalía Europea <https://www.eppo.europa.eu/es/node/8>.

### 3. Natureza jurídica: institución, agencia u órgano

Entrando ya en el proceloso examen de la norma reglamentaria compuesto de 121 considerandos más 120 artículos según se recuerda<sup>60</sup> y no sin advertir la imposibilidad de llevar a cabo un completo examen del mismo así como de la “institución”, se comienza por comentar un aspecto al que quizás no se le ha prestado la debida atención, siquiera hasta la fecha, cuál es su naturaleza jurídica, tema que no es baladí. En empleo indistinto de la nomenclatura de institución, órgano e incluso agencia conviene advertir cual es aquí la correcta resultando hoy el misterio desvelado a partir de la redacción del artículo 3.1 RFE: “se crea la Fiscalía Europea como órgano de la Unión”, además con personalidad jurídica propia como reconoce el posterior artículo 3.2 RFE y aun cuando pueda considerarse un órgano ciertamente “controvertido” como se le ha calificado en alguna ocasión<sup>61</sup>. De este modo la Fiscalía Europea no se trata así ni de institución ni de agencia *stricto sensu* pese a que todavía a fecha de hoy ambas concepciones son utilizadas en ocasiones por la literatura para identificar al órgano que nos ocupa en un sentido amplio<sup>62</sup>.

En primer lugar y desde la perspectiva europea y/o antaño comunitaria, la Fiscalía Europea no puede tratarse de una institución pues, al menos hasta ahora y sin óbice de que la situación pueda variar en un futuro<sup>63</sup>, la Fiscalía Europea no está incluía en el elenco de instituciones enumeradas en el artículo 13 TUE; por

<sup>60</sup> De nuevo GUERRERO PALOMARES, “La protección de los intereses financieros de la UE a través de la Directiva PIF y de la creación de la Fiscalía Europea”, op. cit., p. 83; el autor realiza un interesante, didáctico y sintético examen de dicha normativa.

<sup>61</sup> Así VERVAELE, “The European Public Prosecutor’s Office (EPPO)...”, op. cit., p. 12 bajo el epígrafe “The European Public Prosecutor’s Office: a controversial body”.

<sup>62</sup> A modo de ejemplo BACHMAIER WINTER, L. “La Fiscalía Europea: retos pendientes” en Bachmaier Winter, *La Fiscalía Europea*, op. cit., pp. 13-21, esp. p. 13; de forma especial, como acompaña su título, CAMALDO, “L’istituzione della Procura Europea...”. Sobre su papel como agencia en cuestión VERVAELE, “Judicial and political accountability for criminal investigations and prosecutions by a European Public Prosecutor’s Office in the EU...”, op. cit., p. 260, siendo calificada de *enforcement agency* (p. 261).

<sup>63</sup> Así ha ocurrido con otras instituciones hoy día desde la inicial promulgación de los tratados fundacionales; de hecho, el inicial art. 4.1 TCEE resultado de la firma del Tratado de Roma el 27 de marzo de 1957 preveía únicamente cuatro instituciones, cuales son el Parlamento Europeo o entonces Asamblea, Consejo, Comisión y Tribunal de Justicia siendo añadido el Tribunal de Cuentas por el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 (DOCE de 29 de julio de 1992, n° C 191) en modificación del entonces nuevo art. 4 TCE; por su parte los arts. 189-248 TCE contemplaban a la fecha junto con las instituciones originales en último lugar al Tribunal de Cuentas (arts. 246-248 TFUE). De este modo la introducción del Consejo Europeo y el Banco Central Europeo tiene lugar mediante el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 (DOUE de 17 de diciembre de 2007, n° C 306) dando lugar a nueva redacción del entonces art. 9 TUE. Versión disponible de todos los tratados citados se encuentra en ULR <https://www.europarl.eu/about-parliament/es/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties> (fecha de última consulta: 28 de octubre de 2022).

ello difícilmente podría entenderse como tal a pesar del uso indistinto de esta nomenclatura. Dada la sucesiva adición que ha tenido lugar de distintas instituciones europeas a las cuatro clásicas iniciales<sup>64</sup>, nada impide que en un futuro pudiera ser también incluida la Fiscalía Europea pero hoy por hoy no es el caso. A mayor abundamiento, formar parte de la arquitectura institucional europea supone participar también del sistema de contrapesos (*checks and balances*) existente entre las mismas así como procurar el necesario equilibrio institucional entre los intereses de los Estados miembros y de la Unión siendo ésta tarea harto difícil; sirva aquí recordar que objetivo de la Unión no es la cooperación en sí misma sino la “integración” y de ahí el carácter supranacional de esta última organización<sup>65</sup>.

En segundo lugar, tampoco puede reputarse en sentido estricto que la Fiscalía Europea constituya una agencia pese al proceso de “agencificación” que sufre el ELSJ desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a partir de la creación de agencias reguladoras y descentralizadas con funciones “a la carta”<sup>66</sup>. Ciertamente y este sería un argumento a favor la Fiscalía Europea, la misma se crea “a partir de Eurojust” según dispone el art. 86.4 TFUE, precepto, cuya interpretación ha sido tantas veces discutida durante el período de incógnita sobre el nacimiento de la Fiscalía Europea<sup>67</sup>. Sin embargo, las relaciones de la Fiscalía Europea con la “madre” Eurojust han de entenderse más de proximidad que de procedencia<sup>68</sup> a la luz del propio Reglamento europeo; no en vano los artículos

<sup>64</sup> A fecha de hoy y resultado de la modificación de los tratados fundacionales emprendidas por Tratado de Lisboa el actual art. 13 TFUE añade el Consejo Europeo, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas a las cuatro instituciones originales, esto es, Parlamento Europeo, Consejo, Comisión y Tribunal de Justicia. Sobre la arquitectura institucional tras esta última reforma de los tratados en particular, PORRAS RAMIREZ, J. “La arquitectura institucional de la Unión Europea: consideraciones críticas tras su reforma en el Tratado de Lisboa”, *Revista de Estudios Políticos* 2012, nº 156, pp. 125-166.

<sup>65</sup> Así PORRAS RAMIREZ, “La arquitectura institucional de la Unión Europea...”, op. cit., p. 127. Sobre el fenómeno de la integración europea, también desde una perspectiva crítica y desde la firma del Tratado de Lisboa, WEILER, J.H.H. “Descifrando el ADN político y jurídico de la integración europea: un estudio exploratorio”, *Revista Española de Derecho Constitucional* 2012, vol. 32, nº 96, pp. 13-40.

<sup>66</sup> Así PI LLORENS, M. “El nuevo mapa de las agencias europeas del espacio de libertad, seguridad y justicia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 21, nº 56, pp. 77-177, esp. pp. 83 y ss. Sobre la controversia de este proceso de “agencificación” en el ELSJ al que se suma la creación de la Fiscalía Europea también GÓMEZ-JARA DIEZ, C. & HERLIN-KARNELL, E. “Prosecuting EU financial crimes: the European Prosecutor’s Office in comparison to the US Federal regime”, *German Law Journal* 2018, vol. 19, nº 5, pp. 1191-1220, esp. pp. 1196 y ss.

<sup>67</sup> Sobre las posibles interpretaciones a este respecto, por todos, PÉREZ MARÍN, *La lucha contra la criminalidad en la Unión Europea...*, 2op. cit., pp. 287 y ss, entendiendo que en todo caso ha de tratarse de un órgano con estructura colegiada al igual que Eurojust.

<sup>68</sup> En esta línea y sobre la interpretación de dicho art. 86.1 TFUE véase LIGETI, y WEYEMBERGH, “The European Public Prosecutor’s Office...”, op. cit., pp. 69 y ss, quienes, por cierto, califican a la Fiscalía Europea de *new judicial body*.

100-102 predicando la colaboración de la nueva Fiscalía Europea con tales agencias de naturaleza administrativa y penales, así, de forma esencial, Eurojust<sup>69</sup> pero también con Europol<sup>70</sup> y OLAF<sup>71</sup>. Por tanto, la Fiscalía Europea no tiene por qué

<sup>69</sup> Decisión 2002/187/JAI del Consejo de 28 de febrero de 2002 por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de la delincuencia, DOCE de 6 de marzo de 2002, n.º L 63, pp. 1-13, hoy sustituida por Reglamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo y del consejo, de 14 de noviembre de 2018, sobre la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial penal (Eurojust), DOUE de 21 de noviembre de 2018, n.º L 297, pp. 138-183; también de interés sobre tales relaciones la Resolución del Parlamento Europeo, de 5 de octubre de 2016, sobre la Fiscalía Europea y Eurojust (2016/2750(RSP)), DOUE de 19 de junio de 2018, n.º C 215, pp. 18-20. En la literatura en particular ESPINA, J., ETTENHOFER, J., FALLETTI, F. y WEYEMBERGH, A. "Institutional framework for EU criminal justice cooperation. Refining relations between the EJP, Eurojust and the EPPO", *Eucrim* 2020, n.º 3, pp. 218-221, esp. pp. 220 y ss, con propuestas concretas al respecto; así también ESPINA, J. "La relación entre Eurojust y la Oficina de la Fiscalía Europea", en Bachmaier Winter, *La Fiscalía Europea*, op. cit., pp. 125-143, en examen tanto de los vínculos institucionales como operativos y/o prácticos. También de interés a la fecha LUCHTMANN, M.J.J.P. y VERVAELE, J.A.E. "Agencias europeas de justicia penal y aplicación compartida (Eurojust y Fiscalía Europea)" *Justicia* 2015, n.º 1, pp. 385-434, por cierto, calificando a la Fiscalía Europea de agencia en el sentido ya arriba expresado; igualmente, sobre esta relación de "amor-odio", muy gráfico, DEBOYSER, C. "European Public Prosecutor's Office and eurojust: 'love match or arranged marriage'?", en Erkelens et al., *The European Public Prosecutor's Office...*, op. cit., pp. 79-97. Finalmente, SPIEZA, F. "The European Public Prosecutor's Office. How to implement the relations with Eurojust?", *Eucrim* 2018, n.º 2, pp. 130-137 así como WEYEMBERGH, A. y BRIÈRE, C. "Relations between the EPPO and Eurojust – Still a privileged partnership?", en Geelhoed et al., *Shifting perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, op. cit., pp. 171-186, esp. pp. 179 y ss, en especial referencia a las "cuestiones operativas" (*operational matters*).

<sup>70</sup> Decisión 2009/371/JAI del Consejo, de 6 de abril de 2009, por la que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol), DOUE de 15 de mayo de 2009, n.º L 121, pp. 37-65, es hoy regulada por Reglamento (UE) 2016/974 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), DOUE de 24 de mayo de 2016, n.º L, pp. 53-114, en cuyo distinto articulado se realiza mención a la necesaria colaboración de Europol con Eurojust y OLAF, quienes podrán tener acceso a la información obtenida por la primera (Art. 21). Sobre la propia evolución de Europol desde su creación como organismo intergubernamental hasta su conversión en agencia europea DE MOOR, A. y VERMEULEN, G. "The Europol Council Decision: transforming Europol into an agency of the European Union". *Common Market Law Review* 2010, vol. 47, n.º 4, pp. 1089-1121; en particular relación con la Fiscalía Europea y en examen de la relación todos estos organismos o agencias COVOLO, V. "From Europol to Eurojust – towards a European Public Prosecutor. Where does OLAF fit in?", *Eucrim* 2012, n.º 2, pp. 83-88.

<sup>71</sup> Decisión 1999/352/CE de la Comisión de 28 de abril de 1999 por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), DOCE de 31 de mayo de 1999, n.º L 136, pp. 20-22, en sustitución del anterior "grupo operativo de coordinación de lucha contra el fraude" y quien se ocupa de llevar a cabo "investigaciones administrativas externas" en materia de fraude y/o corrupción que perjudique los intereses financieros de la Unión u otras disposiciones comunitarias con carácter independiente. Al respecto y en general sobre esta materia PÉREZ MARÍN, M.A. "La estructura orgánica de la Unión Europea en la lucha contra el fraude y contra la delincuencia organizada transnacional: presente y futuro", *Revista Internacional Consinter de Direito* 2017, vol. II, n.º V, <https://revistaconsinter.com/es/revistas/ano-iii-numero-v/direito-penal-e-criminologia/la-estructura-organica-de-la-union-europea-en-la-lucha-contra-el-fraude-y-contra-la-delincuencia-organizada-transnacional-presente-y-futuro/> Sobre las relaciones entre Fiscalía Europea y OLAF en particular WEYEMBERGH, A. & BRIÈRE, C. "The future cooperation between OLAF and the European Public

resultar acreedora de la misma naturaleza jurídica que Eurojust, más aún cuando la propia normativa le concede un estatuto propio en calidad de órgano en la línea arriba indicada y aun cuando el artículo 3.3 RFE reconoce de modo primordial dicha cooperación entre Fiscalía Europea y Eurojust.

Item más; se pasa de un modelo de cooperación horizontal como hasta ahora tenía únicamente lugar a un modelo de cooperación vertical y por ello que, en sentido estricto y en la línea afirmada, la Fiscalía Europea se trata de órgano, aún colegiado, de carácter supraestatal. Así, por una parte y de modo concreto, se ha arbitrado un modelo de Fiscalía de carácter descentralizado, híbrido y trasnacional<sup>72</sup>; ciertamente y por lo que respecta a la primera característica, el artículo 8.2 RFE recuerda que no sólo opera un nivel descentralizado sino también un nivel central con enumeración de sus componentes para cada uno de ellos en preceptos siguientes. Por otra parte, se trata de un órgano colegiado con estructura vertical y bicéfala complementario tanto de Eurojust en la línea anticipada como de las fiscalías nacionales, por cuanto será necesaria la delimitación de competencias entre fiscalías europea y estatal<sup>73</sup>. Sin duda, la cuestión de la competencia de la Fiscalía Europea junto con su estructura centralizada y descentralizada son las características, no sólo más originales sino también complejas del nuevo órgano según coincide en señalar la literatura<sup>74</sup>; en todo caso y ciertamente, por lo que atañe a dicha estructura organizativa de la Fiscalía Europea, ha existido una profunda remodelación desde la inicial Propuesta de Reglamento del Consejo<sup>75</sup> completándose hoy día su

---

Prosecutor's Office" *New Journal of European Criminal Law* 2017, vol. 9, nº 1 pp. 62-82, esp. pp. 71 y ss señalando en páginas anteriores las oportunas diferencias entre ambas instituciones así como la importancia de la "complementariedad" entre OLAF y Fiscalía Europea.

<sup>72</sup> Así BRODOWSKI, "Strafverfolgung im Namen Europas...", op. cit., pp. 425 y ss con examen de cada una de estas características. En referencia también a esta naturaleza híbrida en particular MET-DOMESTICI, A. "The hybrid architecture of the EPPO. From the Commission's Proposal to the final Act", *Eucrim* 2017, nº 3, pp. 143-149 así como HERRNFELD, H. "The EPPO's hybrid structure and legal framework: issues of implementation. - a perspective from Germany", *Eucrim* 2018, nº 2, pp. 117-121, con examen ambos de su estructura organizativa.

<sup>73</sup> Al respecto GONZÁLEZ CANO, "Fiscalía Europea y represión del fraude contra los intereses financieros de la Unión Europea", op. cit., pp. 160 y ss. En particular, SATZGER, "La Fiscalía Europea y su coordinación con las fiscalías nacionales...", op. cit., esp. pp. 88 y ss.

<sup>74</sup> En esta línea SEILER, L. "Le Parquet européen...", op. cit., p. 1196. De forma similar y en particular MEIJ, A. "Some explorations into the EPPO's administrative structure and judicial review", en Erkelens *et al.*, *The European Public Prosecutor's Office...*, op. cit., pp. pp. 105 y ss aludiendo a la falta de precedente en la singular estructura de la Fiscalía Europea. En nuestro país LUCANA ESTÉVEZ, "La instauración de la Fiscalía europea como cooperación reforzada...", op. cit., pp. 111 y ss, señalando a este respecto las dificultades para instaurar la Fiscalía Europea a partir del modelo colegiado diseñado, precisamente, parece, a instancia de España.

<sup>75</sup> Al respecto MARTINEZ SANTOS, A. "El estatuto de independencia de la Fiscalía Europea y sus garantías", en Bachmaier Winter, *La Fiscalía Europea*, op. cit., pp. 23-51, esp. pp. 30 y ss, con examen de dicha evolución legislativa así como de cada uno de los integrantes de tal estructura organizativa de la Fiscalía Europea. En esta última línea, con exposición de estructura acompañada

regulación por el Reglamento interno de la Fiscalía Europea<sup>76</sup>.

Así, de forma concreta y en atención al artículo 8.3 RFE, el nivel central se ocupa por una oficina de este tipo situada en Luxemburgo<sup>77</sup> en la que se integra el Colegio, las Salas Permanentes, el Fiscal General Europeo, los Fiscales Adjuntos al Fiscal General Europeo, los Fiscales Europeos y el Director Administrativo<sup>78</sup>, cuya composición y funciones para cada uno de ellos se contemplan en posteriores preceptos. A la fecha el nombramiento de Fiscal General Europea (*European Chief Prosecutor*) por un período no renovable de siete años a partir de 31 de octubre de 2019 ha recaído en Laura Codruta Kövesi<sup>79</sup>, ex jefa de la unidad de anticorrupción en Rumanía siendo bastante probable la influencia de su experiencia profesional al cargo de la Dirección Nacional Anticorrupción (*Directia Nationala Anticoruptie* o DNA) en su país; de este modo y en atención a su cometido, la Fiscalía Europea resulta en bastante medida comparable a la Fiscalía Especial contra la Corrupción y Criminalidad Organizada existente en España<sup>80</sup>. Al mismo tiempo y dentro de este nivel central ha tenido también lugar el nombramiento de los 22 Fiscales Europeos por un período no renovable, bien de seis años o bien de tres años a partir de 29 de julio de 2020, recayendo el mismo en M<sup>a</sup> Concepción Sabadell Carnicero para el caso de España<sup>81</sup>; su función consiste básicamente en la supervisión de las tareas a desarrollar por los Fiscales Europeos Delegados

---

de gráfica MONTESINOS GARCÍA, “La nueva fiscalía antifraude europea”, op. cit., pp. 173 y ss.

<sup>76</sup> DOUE de 21 de enero de 2021, n° C 22, pp. 3-31, compuesto de 72 artículos relativos y adaptado en virtud del art. 21 RFE.

<sup>77</sup> Esta es su sede conforme se indica en art. 106.2 RFE. Véase dirección postal en servidor oficial y así <https://www.eppo.europa.eu/en/contact>: 11 Avenue John F. Kennedy, 1855 Luxembourg.

<sup>78</sup> Igualmente, un cuadro de su estructura así como una relación de sus miembros se dispone en ULR <https://www.eppo.europa.eu/en/structure-and-characteristics> (fecha de última consulta: 13 de abril de 2023). En el caso del Director Administrativo, a la fecha Olivier Ramsayer, una breve reseña se localiza en ULR <https://www.eppo.europa.eu/en/administrative-director-eppo> (fecha de última consulta: 13 de abril de 2023); en concreto, su mandato tiene lugar por 4 años conforme art. 18.3 RFE mientras que sus funciones y, en concreto, las tareas administrativas a desarrollar por su parte se encuentran enumeradas en art. 19.4 RFE.

<sup>79</sup> Art. 1 Decisión (UE) 2019/1798 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de octubre de 2019, por la que se nombra a la Fiscal General Europea de la Fiscalía Europea, DOUE de 28 de octubre de 2019, n° L 274, pp. 1-2. Una breve reseña se encuentra en ULR <https://www.eppo.europa.eu/en/european-chief-prosecutor> (fecha de última consulta: 13 de abril de 2023).

<sup>80</sup> Así RODRIGUEZ GARCÍA, “Aprendiendo del pasado en el proceso de creación de la Fiscalía Europea”, op. cit., p. 7.

<sup>81</sup> Arts. 1 y 2 Decisión de Ejecución (UE) 2020/1117 del Consejo, de 27 de julio de 2020, por la que se nombra a los fiscales europeos de la Fiscalía Europea, DOUE de 29 de julio de 2020, n° L 244, pp. 18-20. Igualmente se encuentra organigrama completo con fotografía en ULR <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/college-of-the-european-public-prosecutor-s-office-eppo/> (fecha de última consulta: 2 de noviembre de 2022). De especial interés la entrevista que le realiza Sonia Calaza López en *Diario La Ley* de 13 de octubre de 2022, n° 10149, disponible en <https://diariolaley.laleynext.es>

conforme dispone el artículo 12.1 RFE<sup>82</sup>.

Por su parte, el nivel descentralizado se integra por tales Fiscales Europeos Delegados, también conocidos como FED y radicados en los distintos Estados miembros según expresa el artículo 8.4 RFE; lógicamente, dichos fiscales europeos delegados son ya nombrados en atención a los distintos procedimientos legislativos nacionales. La única condición que impone la normativa europea y así el artículo 13.2 RFE es que al menos exista nombramiento de dos Fiscales Europeos Delegados por Estado miembro; así, por ejemplo, en el caso de España han sido siete los Fiscales Europeos Delegados designados<sup>83</sup>. Por su parte, el artículo 13.1 RFE indica sus funciones y así la actuación “en nombre de la Fiscalía Europea en sus respectivos Estados miembros” disponiendo de “las mismas potestades que los fiscales nacionales en materia de investigación, ejercicio de la acción penal y apertura de juicios”. A mayor abundamiento, el posterior artículo 13.4 RFE les reconoce la posibilidad de “ejercer asimismo funciones de fiscales nacionales”, claro está, con un límite y así “en la medida en que ello no les impida cumplir con sus obligaciones establecidas en el presente Reglamento; por ello su calificación en la literatura como fiscales de “doble sombrero” (*double hat*)<sup>84</sup> utilizando uno u otro según su ámbito de actuación.

#### 4. Principios y funciones

En atención a los principios que rigen la Fiscalía Europea ha de advertirse su regulación expresa en el artículo 5 RFE bajo la rúbrica “principios básicos de las ac-

---

<sup>82</sup> Textualmente, “los Fiscales Europeos supervisarán las investigaciones y acciones penales de las que sean responsables los Fiscales Europeos delegados encargados del caso en su Estado miembro de origen”. En su día se sugirió pudiera ocupar dicho puesto los miembros nacionales de Eurojust, a menudo procedentes de la fiscalía; así puede comprobarse para cada Estado miembro en servidor oficial de este último organismo y en concreto ULR <https://www.eurojust.europa.eu/states-and-partners/member-states> (fecha de última consulta: 13 de abril de 2023).

<sup>83</sup> En concreto Ohiana Azcue Labayen, Víctor Joaquín González-Herrero González, Gloria Yoshiko Kondo Pérez, M<sup>a</sup> Elena Lorente Pablo, Olga Muñoz Mota, Laura Pellón Suárez de Puga y Pablo Rafael Ruz Gutiérrez conforme indica art. 1 Orden JUS/337/2021, de 6 de abril, por la que se resuelve el procedimiento selectivo para la designación de Fiscales Europeos Delegados, convocado por la Orden JUS/30/2021, de 22 de enero (BOE de 12 de abril de 2021, n<sup>o</sup> 87, pp 40348-40349). Igualmente de interés la entrevista que les realiza Sonia Calaza López en *Diario La Ley* de 3 de noviembre de 2022, n<sup>o</sup> 10162, disponible en <https://diariolaley.laleynext.es>

<sup>84</sup> Entre muchos, VERVAELE, “Judicial and political accountability for criminal investigations and prosecutions by a European Public Prosecutor’s Office in the EU...”, op. cit., p. 255; así también en nuestro país PÉREZ MARÍN, M.A. “Instrumentos orgánicos de cooperación judicial...”, op. cit., pp. 42 y ss, con referencia a la complejidad que añade al sistema de la Fiscalía Europea su doble vinculación. En duda sobre tal compartimentación de tareas y funciones en ámbito europeo y nacional WHITE, S. “A decentralised European Public Prosecutor’s Office. Contradiction in terms or highly workable solution?, *Eucrim* 2012, n<sup>o</sup> 2, pp. 67-75, esp. pp. 68 y ss bajo el subtítulo “two hats not better than one?”.

tividades". No obstante, ha de aludirse igualmente a otros principios que encuentran regulación en distinto articulado de la normativa europea así como, de forma inicial, al principio de subsidiariedad que ni siquiera encuentra mención específica más allá de su mención en el considerando 12; bajo el mismo se argumenta que, conforme a dicho principio establecido en el artículo 5 TUE<sup>85</sup>, "las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, debido a su dimensión y efectos, se pueden combatir mejor a escala de la Unión". Debe recordarse a este respecto que la materia de cooperación judicial constituye una competencia compartida entre Estados miembros y Unión Europea; más aún en materia penal<sup>86</sup>, por cuanto la misma pervivió en mayor medida que la civil con carácter intergubernamental hasta la definitiva regulación conjunta de ambas áreas en el actual Tratado de Lisboa<sup>87</sup>. Como justificación para la implantación de la Fiscalía Europea en virtud de este principio de subsidiariedad se argumenta la mejor protección de tales inte-

<sup>85</sup> Textualmente, "en virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, 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" (art. 5.3 TUE). Para una particular interpretación de dicho precepto GAUTHIER, E. "Spending power, social policy, and the principle of subsidiarity", *Review of Constitutional Studies/Revue d'études constitutionnelles* 2017, vol. 22, n° 2, pp. 261-280, esp. pp. 271 y ss, puesto en relación con el federalismo canadiense en este caso.; así también, *in genere*, MOENS, G.A. y TRONE, J. "The principle of subsidiarity in EU judicial and legislative practice: panacea or placebo?", *Journal of Legislation* 2015, vol. 41, n° 1, pp. 65-102. Sobre la aplicación de dicho principio de subsidiariedad a la Fiscalía Europea HERLIN-KARNELL, E. "The establishment of a European Public Prosecutor's Office: between 'better regulation' and subsidiarity concerns", en Geelhoed *et al.*, *Shifting perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, op. cit., pp. 41-57, esp. p. 53 recordando como ha de tener aquí también lugar la aplicación del Protocolo n° 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad anexo al Tratado de Lisboa, DOUE de 9 de mayo de 2008, n° C 115206-209.

<sup>86</sup> Por todos, aquí y ahora, ALONSO MOREDA, *La dimensión institucional de la cooperación judicial en materia penal en la Unión europea: magistrados de enlace. Red Judicial Europea y Eurojust*, Universidad del País Vasco, San Sebastián 2010, pp. 48 y ss así como MUÑOZ DE MORALES ROMERO, M. *Derecho Penal Europeo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 91 y ss. En esta materia y muy recientemente, lo que justifica ahora su cita, CAEIRO, P. "Constitution and development of the European Union's penal jurisdiction: responsibility, self-reference and attribution", *European Law Journal* 2022, <https://doi.org/10.1111/eulj.12443>, en defensa de la creación de una verdadera jurisdicción penal europea.

<sup>87</sup> Sobre la evolución de la cooperación judicial en materia penal y/o policial en particular y a la fecha JIMENO BULNES, M. "La cooperación judicial y policial en el ámbito de la Unión Europea", *Revista del Poder Judicial* 1998, n° 50, pp. 79-118 y "Origen y evolución de la cooperación judicial en la Unión Europea", en M. Jimeno Bulnes (coord.), *La cooperación judicial civil y penal en el ámbito de la Unión Europea: instrumentos procesales*, Bosch, Barcelona 2007, pp. 29-65; en particular sobre las reformas emprendidas en el seno de la misma tras firma de Tratado de Lisboa también JIMENO BULNES, M. "La conclusión del Tratado de Lisboa: avances y concesiones en materia de cooperación judicial penal", *Diario La Ley*, 30 de septiembre de 2008, n° 7023, pp. 1-9 así como "Las implicaciones del Tratado de Lisboa en la cooperación judicial europea en materia penal", en Arangüena Fanego, *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia...*, op. cit., pp. 29-70.

reses financieros mediante la vía penal, si bien recordando que esta no es la única protección que tiene lugar para tales intereses financieros protegidos también a partir de la vía administrativa como ha tenido lugar hasta ahora<sup>88</sup>.

Por su parte y en la línea anticipada, el artículo 5 RFE procede a desglosar los que considera "principios básicos" de la Fiscalía Europea, si bien cabría incluir otros no expresamente contemplados en la norma europea como es el caso del principio de complementariedad reclamado desde algún sector doctrinal<sup>89</sup>. Entre los aquí contemplados se cita de forma expresa y aún no muy sistemática los principios de legalidad y proporcionalidad en artículo 5.2 RFE, principio de imparcialidad en artículo 5.4 RFE, el que parece un derecho a una "investigación sin dilaciones indebidas" en artículo 5.5 RFE y principio de cooperación leal en artículo 5.6 RFE<sup>90</sup>. Ya particular discusión ocasionó en su día durante la fase de negociación la sujeción al principio de legalidad por oposición al de oportunidad (*expediency*) vigente en algunos Estados miembros<sup>91</sup>; por ello la sugerencia también entonces de proveer una aproximación legislativa entre las legislaciones procesales nacionales en materia penal de modo previo a la instauración de la Fiscalía Europea<sup>92</sup>. Incluso se propuso a la fecha disponer de un sistema mix-

<sup>88</sup> Así, en concreto, LOHSE, K.M. "The European Public Prosecutor: issues of conferral, subsidiarity and proportionality", en Erkelens *et al.*, *The European Public Prosecutor's Office...*, op. cit., pp. 165-182, esp. p. 178.

<sup>89</sup> En particular, SATZGER, "La Fiscalía Europea y su coordinación con las fiscalías nacionales...", op. cit., esp. pp. 82 y ss; así también GONZÁLEZ CANO, "Fiscalía Europea y represión del fraude contra los intereses financieros de la Unión Europea", op. cit., pp. 160 y ss.

<sup>90</sup> Al respecto, en examen de los principios contenidos en arts. 5 y 6 RFE véase VACAS FERNÁNDEZ, "The european Public Prosecutor's office...", op. cit., pp. 261 y ss.

<sup>91</sup> En particular Holanda y así la crítica a este respecto procedente de la literatura de este país, tanto por lo que atañe a la preferencia por la *mandatory prosecution* por parte de la Unión Europea como incluso en relación a la propia creación de la Fiscalía Europea; de este modo FIJNAUT y GROENHUIJSEN, "A European Public Prosecution service...", op. cit., pp. 330 y ss así como KLIPP, "The substantive Criminal Law jurisdiction of the European Prosecutor's Office", op. cit., pp. 374 y ss. En particular defensa del principio de oportunidad siguiendo el ejemplo de este país con propuesta de modelo para el desarrollo de funciones por parte de la Fiscalía Europea GEELHOED, W. "Embedding the European Public Prosecutor's Office in jurisdictions with a wide scope of prosecutorial discretion: the Dutch example", en Nowak, C. (ed.), *The European Public Prosecutor's Office and national authorities*, CEDAM, Milano, 2016, pp. 87-102, esp. pp. 90 y ss

<sup>92</sup> Así, en concreto, DE ANGELIS, F. "L'espace judiciaire pénal européen: une vision se concrétise", *Revue du Droit de l'Union Européenne* 2011, n.º 2, pp. 187-193, esp. p. 190; el autor defiende que la creación de una Fiscalía Europea no puede sino entrañar la exigencia de un Derecho penal común, aún limitado a la tipificación de determinadas infracciones. En relación con dicha aproximación legislativa sustantiva y procesal en el ámbito de la cooperación judicial penal europea a la fecha VICARIO PÉREZ, A.M. "La asimilación y la aproximación legislativa como formas de europeización del Derecho Penal sustantivo y procesal de los Estados miembros de la Unión", en Suárez Xavier y Fontestad Portalés, *Seguridad y los retos de la jurisdicción en el siglo XXI...*, op. cit., pp. 161-182, esp. pp. 173 y ss.

to donde se hallaren presentes ambos principios y, así, por tanto, también con entrada del de oportunidad en su modalidad de oportunidad reglada ante la diversidad de modelos o sistemas legales vigentes en unos y otros países<sup>93</sup>, aquí en concreta relación con la tradicional alternativa entre principio de legalidad y oportunidad por lo que respecta al inicio de acción penal por parte del Ministerio Fiscal.

En relación con tales principios el Preámbulo de la norma europea añade algún otro principio olvidado ahora en este articulado como es el principio de equidad conjuntamente con el de imparcialidad<sup>94</sup>. En efecto, el considerando 65 refiere expresamente que “las investigaciones y el ejercicio de la acción penal de la Fiscalía Europea deben regirse por los principios de proporcionalidad, imparcialidad y equidad hacia el sospechoso o acusado” exigiendo así “buscar todo tipo de pruebas, tanto inculpatorias como exculpatorias, ya sea *motu proprio* o a petición de la defensa”. Esta última manifestación realiza referencia a otra concreta proclamación incluida en el artículo 5.1 RFE, para algunos también recogida a modo de principio, cual es el respeto por parte de las actividades desarrolladas por la Fiscalía Europea de “los derechos consagrados en la Carta” entendiéndose por tales aquellos contenidos en Título VI (arts. 47-50) Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>95</sup>. Del mismo modo y conjuntamente con tales derechos entran aquí en consideración los derechos procesales hoy reconocidos en el ámbito de la Unión Europea por parte de las distintas directivas dictadas a este tenor y las que encuentran mención expresa en el artículo 41.2 RFE<sup>96</sup>, si bien

---

<sup>93</sup> En esta línea GONZÁLEZ CANO, “Fiscalía Europea y represión del fraude contra los intereses financieros de la Unión Europea”, op. cit., esp. p. 173. Sobre los distintos modelos procesales penales en general JIMENO BULNES, M. “El proceso penal en los sistemas del *common law* y *civil law*: los modelos acusatorio e inquisitivo en pleno siglo XXI”, *Justicia* 2013, n.º 2, pp. 207-310, esp. pp. 268 y ss por lo que aquí atañe.

<sup>94</sup> Así lo recuerda FIODOROVA, “Fiscalía Europea...”, op. cit. p. 216, quien además de los citados añade otros principios como el principio acusatorio y principio de equivalencia.

<sup>95</sup> DOUE de 30 de marzo de 2010, n.º C 83, pp. 389-403. Sobre la aplicación de la Carta en el ámbito de la actuación de la Fiscalía Europea en particular MITSILEGAS, V. y GIUFFRIDA, F. “The European Public Prosecutor’s Office and human rights”, en Geelhoed *et al.*, *Shifting perspectives on the European Public Prosecutor’s Office*, op. cit., pp. 59-98, esp. pp. 61 y ss.

<sup>96</sup> En concreto Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de octubre de 2010 relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales, DOUE de 26 de octubre de 2010, n.º L 280, pp. 1-7; Directiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales, DOUE de 1 de junio de 2012, n.º L142, pp. 1-10; Directiva 2013/48/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, sobre el derecho a la asistencia de letrado en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea, y sobre el derecho a que se informe a un tercero en el momento de la privación de libertad y a comunicarse con terceros y con autoridades consulares durante la privación de libertad, DOUE de 6 de noviembre de 2013, n.º L 294, pp. 1-12; Directiva (UE) 2016/343 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a

su única enumeración carente de mayor desarrollo en el posterior articulado ha sido también objeto de clara crítica<sup>97</sup>.

No obstante, la característica más significativa de la nueva regulación es, sin duda, la independencia que se predica de la Fiscalía Europea en el artículo 6 RFE, el gran caballo de batalla siquiera en las fiscalías nacionales<sup>98</sup>. De este modo se indica expresamente en el artículo 6.1 RFE que “la Fiscalía Europea será independiente” extendiendo esta nota para todos sus componentes, quienes “actuarán en interés de la Unión en su conjunto... y no solicitarán ni aceptarán instrucciones de ninguna persona ajena a la Fiscalía Europea, de ningún Estado miembro de la Unión Europea o institución, órgano u organismo de la Unión en el desempeño de sus obligaciones”; por ello y en lógica correspondencia se impone también paralelamente obligación al respecto tanto a Estados miembros como a la Unión Europea, cuyas instituciones, órganos y organismos en su totalidad “respetarán la independencia de la fiscalía europea y no intentarán influir en ella en el ejercicio de sus funciones” en presunción de lo que pueda ocurrir. En contrapartida la Fiscalía Europea habrá de practicar la rendición de cuentas ante las instituciones europeas enumeradas en el artículo 6.2 RFE junto con la elaboración de informes

---

estar presente en el juicio, DOUE de 11 de marzo de 2016, nº L 65, pp. 1-11; Directiva (UE) 2016/1919 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, relativa a la asistencia jurídica gratuita a los sospechosos y acusados en los procesos penales y a las personas buscadas en virtud de un procedimiento de orden europea de detención, DOUE de 4 de noviembre de 2016, nº L 297, pp. 1-8. Al respecto, *in genere*, ARANGÜENA FANEGO, C. y DE HOYOS SANCHO, M. (dras.), *Garantías procesales de investigados y acusados. Situación actual en el ámbito de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018 y *Garantías procesales de investigados y acusados en procesos penales en la Unión Europea. Buenas prácticas en España*, Thomson Reuters & Aranzadi, Cizur Menor, 2020; en relación con la Fiscalía Europea, desde una perspectiva bastante crítica en relación con esta temática y la norma europea en general ILLUMINATI, G. “La protección de los derechos fundamentales de los sospechosos y acusados en los procedimientos transfronterizos”, en Bachmaier Winter, *La Fiscalía Europea*, op. cit., pp. 229-253, esp. pp. 235 y ss así como, en la misma obra, DÍAZ ABAD, N. “El marco legal de la protección de los derechos fundamentales de los acusados o sospechosos en los procesos de la Fiscalía Europea”, pp. 255-276, esp. pp. 260 y ss.

<sup>97</sup> De nuevo FIODOROVA, “Fiscalía Europea...”, op. cit. p. 218, si bien aquí la autora emprende defensa en favor del legislador europeo entendiendo que esta escueta regulación obedece a dos razones y así “a la estructura descentralizada de la Fiscalía Europea y a la falta de armonización completa previa de las garantías procesales”. Así también al respecto MITSILEGAS, V. y GIUFFRIDA, F. “The European Public Prosecutor’s Office and human rights”, op. cit., pp. 66 y ss.

<sup>98</sup> Sobre la independencia de la Fiscalía Europea en particular por parte de la norma europea ALVES COSTA, J.A. “Independência, legalidade e imparcialidade da Procuradoria europeia – Contributo para a garantia e densificação dos direitos processuais de suspeitos e arguidos”, *Revista de Estudos Europeos* 2019, nº extraordinario monográfico 1, pp. 274-285, esp. pp. 281 y ss; así también MARTINEZ SANTOS, “El estatuto de independencia de la Fiscalía Europea y sus garantías”, op. cit., pp. 28 y ss, precisamente cuestionando la similitud de la independencia de la Fiscalía Europea con la proclamada para los órganos jurisdiccionales nacionales. Muestra también su sorpresa respecto de este requisito para la fiscalía, incluida la europea, MONTESINOS GARCÍA, “La nueva fiscalía antifraude europea”, op. cit., p. 181.

anuales relativos a su actividad según indica el posterior artículo 7 RFE; no en vano, dicha independencia acarrea necesariamente la responsabilidad de la Fiscalía Europea, aún aquí ausente su mención<sup>99</sup>, a modo y semejanza de cualesquiera órganos jurisdiccionales pese a la evidente diferencia en su naturaleza jurídica.

En cuanto a las funciones desarrolladas por la Fiscalía Europea asumidas ya a fecha de 1 de junio de 2021 conforme estableció la oportuna Decisión de la Comisión Europea<sup>100</sup>, su regulación se realiza en el artículo 4 RFE y así se le encomienda a una triple tarea consistente, en suma, de proceder a la investigación, ejercicio de acción penal y acusación respecto de un concreto tipo de delitos cuales son aquellos “que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión previstos en la Directiva (UE) 2017/1371”; esta última no es otra que la conocida como Directiva PIF y así Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal<sup>101</sup>. No obstante, ante la inexistencia de una jurisdicción penal europea concedora de un proceso penal supranacional como sería en su caso deseable<sup>102</sup> y más para el

---

<sup>99</sup> Sobre la necesidad de mantener el necesario equilibrio entre responsabilidad e independencia CONWAY, “Holding to account a possible European Public Prosecutor...”, op. cit., pp. 374 y ss, también con examen de dicha responsabilidad (*accountability*) en sendas tradiciones del *Common Law* y *Civil Law* así como en recordatorio de la ausencia de esta mención a la responsabilidad en la norma europea. En examen igualmente de independencia y responsabilidad por parte de la Fiscalía Europea como dos caras de la misma moneda WEYEMBERGH y BRIÈRE *Towards a European Public Prosecutor’s Office (EPPO)*, op. cit., pp. 16 y ss.

<sup>100</sup> Art. 1 Decisión de Ejecución (UE) 2021/856 de la Comisión de 25 de mayo de 2021, por la que se determina la fecha en la que la Fiscalía Europea asume sus funciones de investigación y ejercicio de la acción penal, DOUE de 28 de mayo de 2021, n° L 188, pp. 100-102. Dicha decisión fue dictada al amparo del art. 120.2.II RFE.

<sup>101</sup> DOUE de 28 de julio de 2017, n° L 198, pp. 29-41, objeto de transposición en España mediante la Ley Orgánica 1/2019 de 20 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre del Código Penal, para trasponer Directivas de la Unión Europea en los ámbitos financieros y de terrorismo, y abordar cuestiones de índole internacional (BOE de 21 de febrero de 2019, n° 45, pp. 16698-16712). Entre la literatura, a modo de ejemplo, DI FRANCESCO MAESA, C. “Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union’s financial interests by means of Criminal Law: a missed goal?”. *European papers* 2018, vol. 3, n° 3, pp. 1455-1469, en examen de origen, antecedentes y contenido; así también SICURELLA, R. “A blunt weapon for the EPPO? Taking the Edge off the proposed PIF Directive”, en Geelhoed *et al.*, *Shifting perspectives on the European Public Prosecutor’s Office*, op. cit., pp. 99-127 desde una perspectiva bastante crítica. En nuestro país, por todos, PÉREZ MARÍN, M.A. *La lucha contra la criminalidad en la Unión Europea...*, op. cit., pp. 134 y ss.

<sup>102</sup> Me sumo al deseo de BACHMAIER WINTER, “The potential contribution of a European Public Prosecutor in light of the Proposal for a Regulation of 17 July 2013”, op. cit., p. 142. Más aún cuando a la fecha y así la elaboración de la Propuesta del Reglamento citada la competencia para este tipo de delitos se otorgaba a la Fiscalía Europea en exclusiva y fue precisamente a raíz de las dificultades surgidas en el proceso de negociación de la misma cuando se propone su compartición con los Estados miembros como ahora tiene lugar; así lo recuerda WEYEMBERGH y BRIÈRE *Towards a European Public Prosecutor’s Office (EPPO)*, op. cit., pp. 19 y ss.

enjuiciamiento de esta modalidad delictiva, sobre la que ya se ha expuesto la dificultad de identificar propiamente el fraude causado a la Unión Europea<sup>103</sup>, dicho ejercicio de acción penal y formulación de acusación ha de tener lugar “ante los órganos jurisdiccionales competentes de los Estados miembros” que no son otros que los órganos de la jurisdicción ordinaria nacional con competencia penal. Desde luego, esta reducida competencia de la Fiscalía -si de competencia puede hablarse para la fiscalía en la línea ya anticipada- ha sido una de las cuestiones más criticadas sobre el nuevo órgano<sup>104</sup> y a ello se realizará referencia en su momento.

Precisamente de la denominada “competencia y ejercicio de la competencia” de la Fiscalía Europea se ocupa el Capítulo IV y así artículos 22-24 RFE con desglose de los distintos criterios de atribución competencial; en suma, competencia material (art. 22), territorial y personal (art. 23) de la Fiscalía Europea. No es propósito aquí y ahora entrar de lleno en el examen de cada uno de estos criterios<sup>105</sup> pero sirva ahora recordar de forma sumaria respecto de cada uno de ellos que, en virtud de tales preceptos, los requisitos son los siguientes: a) el daño causado a los intereses financieros de la Unión suponga un “perjuicio total de al menos 10 millones de euros” (competencia material que ha de añadir además la competencia por conexión en su caso<sup>106</sup>); b) la comisión delictiva tenga lugar de forma total o parcial “en el territorio de uno o varios de los Estados miembros” (competencia territorial) y c) la autoría corresponda a “un nacional de un Estado miembro” (competencia personal) a aplicar en defecto del anterior con las condiciones allí impuestas<sup>107</sup>. Por su parte, la cuestión de cualesquiera conflictos de

<sup>103</sup> Así VERVAELE, “The European Public Prosecutor’s Office...”, op. cit., pp. 14 y ss.

<sup>104</sup> Ya en su día ORMAZÁBAL SÁNCHEZ manifestaba, en palabras textuales, “el reduccionismo que entraña circunscribir la creación de aquella Fiscalía únicamente a los intereses financieros de la Unión Europea”; así ORMAZÁBAL SÁNCHEZ, G. “Hacia una autoridad de persecución criminal común para Europa (Reflexiones acerca de la conveniencia de crear una Fiscalía europea y sobre el papel de EUROJUST”, *La Ley Penal* 2009, n.º 56, <https://revistas.laley.es>, p.12.

<sup>105</sup> En particular, PÉREZ MARÍN, M.A. “La competencia de la Fiscalía Europea: criterios materiales y territoriales para su determinación”, *Revista Internacional Consinter de Direito* 2019, n.º VIII, pp. 255-284, esp. pp. 263 y ss por lo que respecta a tales criterios de atribución; así también VILAS ÁLVAREZ, D. “La competencia material de la Fiscalía Europea”, en Bachmaier Winter, *La Fiscalía Europea*, op. cit., pp. 53-76, esp. pp. 58 y ss en alusión a los concretos supuestos contemplados en la Directiva PIF por lo que atañe a este criterio material de atribución competencial. Por último, *in genere*, GONZÁLEZ CANO, “Fiscalía Europea y represión del fraude contra los intereses financieros de la Unión Europea”, op. cit., pp. 162 y ss en referencia a un diseño de competencia material “estática y dinámica” de la Fiscalía Europea.

<sup>106</sup> Así VILAS ÁLVAREZ, D. “La competencia material de la Fiscalía Europea”, op. cit., pp. 66 y ss; también en particular STIBON, E. “Ancillary crimes and *ne bis in idem*”, en Geelhoed *et al.*, *Shifting perspectives on the European Public Prosecutor’s Office*, op. cit., pp. 129-140.

<sup>107</sup> Así las reglas contenidas en los aptdos. b) y c) del art. 23 RFE ; en suma y textualmente cuando el delito en cuestión haya “sido cometido por un nacional de un estado miembro, siempre que un Estado miembro sea competente respecto de este tipo de delito cuando se haya cometido

competencias entre Fiscalía Europea y fiscalía nacional se resuelve a favor de la primera a partir del llamado “derecho de avocación” que contempla el artículo 25.1 RFE<sup>108</sup> y así la *vis attractiva* respecto de la competencia de la fiscalía nacional a practicar en la forma reglamentariamente descrita en el posterior artículo 27 RFE<sup>109</sup>; dicho derecho no está tampoco exento de críticas en virtud de la vigencia de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad antes mencionados<sup>110</sup>.

Por lo que atañe al desarrollo de tales funciones de investigación, ejercicio de la acción penal y formulación de acusación ante los órganos jurisdiccionales nacionales su regulación se realiza igualmente en sucesivo articulado del Reglamento en cuestión. Sin ánimo tampoco de llevar a cabo su tratamiento y simplemente de forma sumaria se describen los preceptos ocupados en cada una de las tres tareas que conforman la misión de la Fiscalía Europea<sup>111</sup> y así: a) Realización de la investigación con previsión de concretas medidas para ello en

---

fuera de su territorio” o haya sido cometido “por una persona sujeta al Estatuto de los funcionarios o al régimen aplicable a los otros agentes en el momento de la perpetración del delito, siempre que un Estado miembro sea competente respecto de ese tipo de delito cuando se haya cometido fuera de su territorio”.

<sup>108</sup> De modo textual, “la Fiscalía Europea ejercerá su competencia iniciando una investigación de conformidad con el artículo 26, o bien decidiendo ejercer su derecho de avocación de conformidad con el artículo 27. Cuando la Fiscalía Europea decida ejercer su competencia, las autoridades nacionales competentes no ejercerán la suya respecto del mismo comportamiento constitutivo de delito”.

<sup>109</sup> Básicamente “una vez que reciba toda la información pertinente de conformidad con el artículo 24, apartado 2, la Fiscalía Europea adoptará su decisión a propósito de ejercer o no su derecho de avocación lo antes posible, aunque no después de que transcurran cinco días desde la fecha en que reciba la información procedente de las autoridades nacionales, e informará a estas de su decisión. El Fiscal General Europeo podrá, en determinados casos específicos, adoptar la decisión motivada de prorrogar este plazo por un período máximo de cinco días e informara de ello a las autoridades nacionales” (art. 27.1 RFE). Entre la bibliografía a modo de ejemplo GIL GARCÍA, F.S. “La terminación anticipada de la causa en el Reglamento de la Fiscalía Europea y su incidencia en el proceso penal español”, *Revista de Estudios Europeos* 2020, nº 75, pp. 242-260, esp. pp. 244 y ss en descripción de dicha facultad de la Fiscalía Europea; así también PÉREZ MARÍN, “La competencia de la Fiscalía Europea...”, op. cit., pp.279 y ss.

<sup>110</sup> En esta línea SATZGER, “La Fiscalía Europea y su coordinación con las fiscalías nacionales...”, op. cit., p. 90, por cuanto supone una importante limitación de la soberanía estatal de los Estados miembros proponiendo en su lugar un principio y/o modelo de complementariedad.

<sup>111</sup> División tripartita también utilizada por FIODOROVA, “Fiscalía Europea...”, op. cit., p. 215. En cambio, otros autores amplían sus funciones a número de 4, cuales son “investigar (descubrir a los autores y los cómplices), incoar el procedimiento penal, solicitar la apertura de juicio y ejercer la acción penal”; así MONTESINOS GARCÍA, “La nueva fiscalía antifraude europea”, op. cit., p. 181 describiendo en páginas siguientes todo el funcionamiento y normas de procedimiento de la FE conforme la normativa europea. Así también de interés el examen realizado por GONZÁLEZ CANO, “Fiscalía Europea y represión del fraude contra los intereses financieros de la Unión Europea”, op. cit., pp. 171 y ss enlazando fases procedimentales y principios.

artículo 30 RFE<sup>112</sup> llamando sorprendentemente la atención no exista referencia alguna a la posibilidad de empleo de la Orden Europea de Investigación (OEI)<sup>113</sup>, más aún cuando existe mención expresa a las investigaciones transfronterizas en posterior artículo 31 RFE y reconociendo lógicamente la posibilidad del recurso a la misma<sup>114</sup>; b) Ejercicio de acción penal con normas relativas a la “remisión y transferencia de diligencias a las autoridades nacionales” en artículo 34 así como previsión de supuestos alternativos, tales como el archivo del caso o sobreseimiento contemplado en artículo 39 RFE<sup>115</sup> y el acuerdo o conformidad entre Fiscalía Europea e investigado, supuesto contemplado en el artículo 40 RFE bajo la

<sup>112</sup> En particular exposición de la problemática de esta investigación en relación con los llamados delitos PIF para los que resulta aquí competente la Fiscalía Europea WILLEMS, T. “Asking the right questions. Interviewing in PIF investigations”, *Eucrim* 2018, n.º 2, pp. 137-140.

<sup>113</sup> En crítica implícita también a esta ausencia ALLEGREZZA, S. y MOSNA, A. “Admisibilidad de la prueba transnacional en los procedimientos de la Fiscalía Europea”, en Bachmaier Winter, *La Fiscalía Europea*, op. cit., pp. 173-193, esp. pp. 185 y ss, entendiéndose existe una regresión al modelo de asistencia jurídica mutua previo a la OEI; así también CSÚRI, A. “Towards an inconsistent European regime of cross-border evidence: the EPPO and the European Investigation Order”, en Geelhoed *et al.*, *Shifting perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, op. cit., pp. 141-153, si bien aquí el autor describe sendos modelos de cooperación, de carácter horizontal mediante la OEI y de carácter vertical mediante la FE. Esta última es regulada bajo la Directiva 2014/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la orden europea de investigación en materia penal, DOUE de 1 de mayo de 2014, n.º L 130, pp. 1-36 y transpuesta al ordenamiento jurídico español por Ley 3/2018, de 11 de junio, por la que se modifica la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión europea, para regular la Orden Europea de Investigación, BOE de 12 de junio de 2018, n.º 142, pp. 60161-60206; por todos a la fecha JIMENO BULNES, M. “Orden europea de investigación en materia penal”, en M. Jimeno Bulnes (ed.), *Aproximación legislativa versus reconocimiento mutuo en el desarrollo del espacio judicial europeo: una perspectiva multidisciplinar*, Bosch, Barcelona, pp. 151-208. Así también información sobre la misma puede encontrarse igualmente en observatorio EUROCOORD derivado de proyecto europeo bajo mismo acrónimo coordinado por la autora <https://www3.ubu.es/eurocoord/>

<sup>114</sup> Así BACHMAIER WINTER, L. “Las investigaciones transfronterizas en el marco del proceso de la Fiscalía Europea”, en Bachmaier Winter, *La Fiscalía Europea*, op. cit., pp. 145-172, esp. pp. 161 y ss. En relato de experiencia personal en ejercicio de tales investigaciones transfronterizas desde su posición como Fiscal Delegado de Cooperación Internacional en la Audiencia Provincial de Sevilla RUEDA NEGRI, J.M. “Investigaciones transfronterizas de la Fiscalía Europea y su incidencia en materia probatoria”, en Moreno Catena y Romero Prada, *Nuevos postulados de la cooperación judicial en la Unión Europea...*, op. cit., pp. 173-190, participando de una visión crítica de la regulación realizada por la norma europea a este respecto.

<sup>115</sup> En particular CAIANELLO, M. “La decisión sobre el archivo de la causa: ¿res iudicata o transferencia de la competencia?”, en Bachmaier Winter, *La Fiscalía Europea*, op. cit., pp. 195-210, poniendo el autor de relieve como ello supone una concesión al principio de oportunidad imperante en otros Estados miembros y así se cita Francia, Inglaterra y Gales; no obstante, también de interés el modelo de Holanda en la línea ya señalada; así GEELHOED, “Embedding the European Public Prosecutor's Office in jurisdictions with a wide scope of prosecutorial discretion...”, op. cit., pp. 92 y ss. Desde la perspectiva española en particular GIL GARCÍA, “La terminación anticipada de la causa en el Reglamento de la Fiscalía Europea y su incidencia en el proceso penal español”, op. cit., pp. 247 y ss procediendo a comparación entre normativa europea y estatal.

denominación de “procedimiento simplificado” o simplemente transacción para alguna literatura<sup>116</sup>; c) Formulación de acusación ante la jurisdicción nacional del correspondiente Estado miembro conforme dispone el artículo 36 y con posibilidad de aportación de material probatorio obtenido en diferente Estado miembro según dispone el artículo 37 RFE, estableciéndose así una regla amplia de admisibilidad probatoria mutua distante así del clásico principio de *forum regit actum*<sup>117</sup>; con todo, se recuerda, a la fecha no existe aún una normativa europea concreta de reconocimiento mutuo y/o aproximación legislativa en esta materia pese a los intentos realizados por parte de la Comisión ya en su día y la que sería aquí especialmente procedente<sup>118</sup>.

Finalmente interesa aquí destacar el control jurisdiccional (*judicial review*) existente en virtud del artículo 42 RFE sobre los actos practicados por la Fiscalía Europea procedentes de cualesquiera de sus componentes y el cual tendrá lugar, de nuevo ante los órganos jurisdiccionales nacionales de conformidad con la regulación realizada en el ordenamiento jurídico interno<sup>119</sup>. Ello no es sino una vez más consecuencia de la característica de responsabilidad inherente a la independencia de la Fiscalía Europea en el sentido antes expuesto<sup>120</sup>. Con todo, dicho control jurisdiccional de carácter nacional ha sido objeto de crítica por resultar aún insatisfactorio entendiendo que el mismo a todas luces resultaría más com-

---

<sup>116</sup> En concreto ZÁRATE CONDE, A. y DE PRADA RODRIGUEZ, M. “Reflexiones sobre la transacción en el marco de la Fiscalía Europea”, en Bachmaier Winter, *La Fiscalía Europea*, op. cit., pp. 211-228, esp. pp. 222 y ss por lo que respecta a la regulación de este articulado; así también de interés su examen relativo a la compatibilidad de esta transacción con la conformidad prevista en la ley procesal penal española (pp. 224 y ss).

<sup>117</sup> Así LUCANA ESTÉVEZ, “La instauración de la Fiscalía europea como cooperación reforzada...”, op. cit., p. 118.

<sup>118</sup> De esta opinión BRIÈRE, “Le Parquet Européen...”, op. cit., pp. 181 y ss; en particular sobre esta temática ALLEGREZZA y MOSNA, “Admisibilidad de la prueba transnacional en los procedimientos de la Fiscalía Europea”, op. cit., esp. pp. 188 y ss en comentario al art. 37 RFE. Respecto a la intencionalidad de la Comisión Europea recuerdo en su día asistir a la fecha a reunión de expertos convocada en sede de esta institución por parte de Caroline Morgan (DG Justicia y consumidores, Comisión Europea) en la que tuvo lugar discusión sobre propuesta aún informal en materia de admisibilidad probatoria resultando patente la fuerte oposición por parte de algunos Estados miembros a cualquier iniciativa legislativa en esta línea (Bruselas, 2006).

<sup>119</sup> Textualmente y en general, “los actos procesales de la Fiscalía Europea destinados a surtir efectos jurídicos frente a terceros serán objeto de control jurisdiccional por los órganos jurisdiccionales nacionales competentes de conformidad con los requisitos y procedimientos establecidos en el Derecho nacional. Lo mismos e aplicará a los casos en que la Fiscalía Europea se abstenga de adoptar los actos procesales destinados a surtir efectos frente a terceros que está jurídicamente obligada de adoptar en virtud del presente Reglamento.” (art. 42.1 RFE). Sobre esta temática en particular GONZÁLEZ LÓPEZ, J.J. “Consideraciones acerca del control jurisdiccional de la Fiscalía Europea”, *Revista General de Derecho Europeo* 2021, n° 53, pp. 163-196.

<sup>120</sup> De nuevo CONWAY, “Holding to account a possible European Public Prosecutor...”, op. cit., pp. 390 y ss.

pleto y efectivo de tener lugar, no sólo ante la jurisdicción nacional con carácter interno sino también con carácter externo ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) o cualesquiera otros órganos jurisdiccionales europeos<sup>121</sup> como en su día fue igualmente propuesto y más arriba comentado. A la fecha, no obstante, hay que recordar que el TJUE conserva competencia para pronunciarse con carácter prejudicial de cuestiones promovidas por órganos jurisdiccionales nacionales respecto de la validez de actos procesales procedentes de la Fiscalía Europea además de las ordinarias<sup>122</sup> así como para conocer de los procedimientos contenciosos de anulación e indemnización allí descritos -entre otros- conforme se indica en dicho articulado.

## 5. El escenario en España

Como ya ha sido en algún momento anticipado nuestro país jugó parece un papel fundamental a la hora de poner en marcha la Fiscalía Europea, fruto del carácter europeísta y proactivo que reúne España en el seno siquiera de las instituciones europeas. De modo concreto fue uno de los Estados miembros más entusiastas en la creación de la nueva institución antes y después de la firma del Tratado de Lisboa así como durante el período de negociaciones en empleo ya del mecanismo de cooperación reforzada<sup>123</sup>. Tanto más resulta en alguna (o bastante) medida paradójica esta defensa del nuevo órgano cuanto nuestro país es "uno de los Estados en el que la adaptación del sistema procesal interno al

<sup>121</sup> En esta línea GONZÁLEZ LÓPEZ, "Consideraciones acerca del control jurisdiccional de la Fiscalía Europea", op. cit., esp. p. 194; asimismo PÉREZ MARÍN, "El futuro órgano instructor común...", op. cit., p. 167 además de otra literatura más arriba citada.

<sup>122</sup> Así, en concreto y conforme el art. 42.2 RFE, "la interpretación o la validez de las disposiciones del Derecho de la Unión, incluido el presente Reglamento" y "la interpretación de los artículos 22 y 25 del presente Reglamento en relación con cualquier conflicto de competencia entre la Fiscalía Europea y las autoridades nacionales competentes", sin duda uno de los puntos más conflictivos del funcionamiento del nuevo órgano. A este respecto permanece la duda de si dentro del concepto de "órgano jurisdiccional nacional" tendrá cabida el Ministerio Fiscal conforme la jurisprudencia del TJUE dictada en los últimos años con ocasión de la orden de detención europea en una suerte de *case-by-case basis*; así JIMENO BULNES, M. "Problemas actuales del funcionamiento de la orden europea de detención y entrega", en Moreno Catena y Romero Prada, *Nuevos postulados de la cooperación judicial en la Unión Europea...*, op. cit., 385-432, esp. pp. 410 y ss (en la misma obra aún de mayor interés el trabajo de RUIZ YAMUZA, F.G. "El Ministerio Fiscal como autoridad judicial de emisión en la DM OEDE. Notas en relación con la jurisprudencia reciente del TJUE" en pp. 331-384).

<sup>123</sup> En esta línea VILAS ÁLVAREZ, D. "The EPPO implementation...", op. cit., p. 125 resaltando a este respecto el papel de España y Francia desde diciembre de 2016 en adelante. Sobre el papel de Francia a este tenor DUBARRY, P. y WACHENHEIM, E. "La naissance d'un Parquet européen - les enjeux de sa mise en oeuvre en France", *Eucri* 2018, n° 2, pp. 121-124, esp. p. 122 resaltando la labor de este país desempeñada junto a Alemania en búsqueda de un modelo colegiado del nuevo órgano. Parece así estos tres fueron los países decisivos en la creación de la Fiscalía Europea: Alemania, Francia y España.

funcionamiento de la Fiscalía europea se presenta más difícil” como ha sido expresado desde la proximidad a la institución<sup>124</sup>; sirva recordar el modelo procesal penal existente a fecha de hoy en nuestro país, donde (aún) pervive la figura del juez instructor y donde el fiscal (aún) no tiene encomendada la dirección de la instrucción, excepción hecha del proceso penal de menores<sup>125</sup>. No en vano hay quien tiene la esperanza de que la Fiscalía Europea se convierta en verdadero “revulsivo para que, de una vez por todas, la clase política aborde finalmente la elaboración de una nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal”<sup>126</sup>.

A fecha de hoy y tras la asunción de funciones por parte de la Fiscalía Europea el pasado 1 de junio de 2021 según ha sido arriba expuesto, España tuvo necesidad de dictar la normativa oportuna a fin de hacer posible la operatividad y funcionamiento de la Fiscalía Europea en nuestro país. En verdad no se trata de la adaptación o desarrollo del Reglamento europeo en cuanto norma de aplicación directa a diferencia de la directiva conforme el artículo 288 TFUE pero sí se hacía patente la falta de cauce o instrumentos oportunos para poner en práctica las disposiciones y obligaciones contraídas a raíz del dictado de la normativa europea y, en suma, la creación de la Fiscalía Europea<sup>127</sup>. De este modo se procedió a la promulgación de la Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, de aplicación

---

<sup>124</sup> MORÁN MARTINEZ, R.A. “Prólogo”, en Bachmaier Winter, *La Fiscalía Europea*, op. cit., pp. 7-11, esp. p. 8; la autora era a la fecha Fiscal de Sala coordinadora de la Sección de Cooperación Internacional en España y en la actualidad Fiscal de Sala Jefe de la Fiscalía Antidroga según figura en ULR <https://www.fiscal.es/fiscalias-especiales> (fecha de última consulta: 5 de noviembre de 2022). En sentido similar y como prueba del especial interés español, a modo de ejemplo, la obra colectiva dirigida por ESPINA RAMOS, J.A. y VICENTE CARBAJOSA, I. *La futura fiscalía europea*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2009.

<sup>125</sup> Para un examen comparado de modelos procesales penales véase entre la bibliografía JIMENO BULNES, “El proceso penal en los sistemas del *common law* y *civil law*...”, op. cit., pp. 262 y ss por lo que atañe a este aspecto; in genere, MARTÍN PASTOR, J. *El Ministerio Público y el proceso penal en Europa*, Atelier, Barcelona, 2019. Así también de gran interés el estudio realizado a instancias de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo (LIBE), SELLIER, E. y WEYEMBERGH, A. *Criminal procedural laws across the European Union – A comparative analysis of selected main differences and the impact they have over the development of EU legislation*, PE 604.977, agosto 2018, disponible en enlace <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/70e80c5d-b64e-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF> (fecha de última consulta: 5 de noviembre de 2022).

<sup>126</sup> Palabras de José Ramón Navarro, a la sazón presidente de la Audiencia Nacional en noticia de prensa elaborada por Carlos Berbel, “La nueva Fiscalía Europea va a hacer más eficaz el sistema judicial”, *El Confidencial*, 3 de diciembre de 2019, disponible en <https://confi legal.com/20191203-la-nueva-fiscalia-europea-va-a-hacer-mas-eficaz-el-sistema-judicial-segun-el-presidente-de-la-an> (fecha de última consulta: 5 de noviembre de 2022). Así también, ya a la fecha, MORENO CATENA, V. *Fiscalía europea y derechos fundamentales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014, pp. 23 y ss bajo la expresión de que “la necesidad obliga”.

<sup>127</sup> En esta línea VIDAL FERNÁNDEZ, B. “La actuación de la Fiscalía Europea en el proceso penal español regulada en la LO 9/2021”, *Revista de Derecho y proceso penal* 2022, nº 66, pp. 139-173, esp. p. 139; la autora realiza detenido examen del articulado de la nueva norma.

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 Europea<sup>128</sup> (en adelante LOFE), cuya sumaria referencia se realiza ahora sin pretensión de examinar ni mucho menos la totalidad de su articulado.

En suma y con carácter general se trata de una extensa normativa<sup>129</sup>, por cuanto integra un total de 131 artículos contenidos en seis títulos además de un título preliminar a los que se añaden dos disposiciones adicionales, una transitoria y nueve finales; estas últimas y en especial las dos primeras resultan de particular relevancia pues en su mayor parte producen la modificación de importante normativa procesal y sustantiva en nuestro país. De este modo tiene lugar la modificación y adición de diverso articulado del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal (EOMF)<sup>130</sup>, la introducción del nuevo artículo 541 bis LOPJ además de la adición o modificación de otro articulado<sup>131</sup>, modificación del artículo 1.3 LOTJ, modificación de artículos 24.1, 132 y 306.I CP así como adición de disposición adicional séptima Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea o LRM; sin embargo y contra todo pronóstico, no opera modificación alguna respecto de la aún vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal (LECrim)<sup>132</sup>, quizás a la espera de producirse su sustitución en un futuro próximo. A mayor abundamiento, la entrada en vigor de la nueva norma acaeció al día siguiente de la publicación en BOE conforme disposición final novena así que el reto ha sido importante para poner rápidamente -y quizás con excesiva premura- en marcha un mecanismo a todas luces disruptivo con nuestro sistema procesal penal; no en vano el funcionamiento de la Fiscalía Europea observa dificultad extra en España dada la propia estructura de la investigación que conforme a la ley procesal penal ordinaria reside (aún, si

---

<sup>128</sup> BOE de 2 de julio de 2021, n° 157, pp. 78523-7851. Además de la bibliografía inmediatamente citada también realiza una aproximación al contenido de dicha norma PLANCHADELL GARGALLO, A. “Ley Orgánica 9/2021 de julio, de aplicación 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 Europea (BOE del 2 de julio)”, *Revista de Derecho y proceso penal* 2021, n° 63, pp. 207-222.

<sup>129</sup> Para otros, en cambio, escasa; así RODRIGUEZ LAINZ, J.L. “La intervención de comunicaciones y otras medidas de investigación tecnológica en el procedimiento de investigación ante la fiscalía europea”, *Diario La Ley*, 4 de marzo de 2022, n° 10022, <https://diariolaley.laleynext.es>, esp. p. 3.

<sup>130</sup> Modificación de art. 3.4 así como adición de arts. 4.1 bis y 21 bis además de adición de dos párrafos a la Disposición Adicional primera.

<sup>131</sup> Modificación de arts. 23.2.b), 57.1.2º y 3º, 65.5º, 351.a) y c) y adición arts. 57.3, 61.2.II, 65.1º.f), 73.4.II, 88.II y III, 348 bis.6.

<sup>132</sup> Así lo preveían por ejemplo ARMENTA DEU, T. “Fiscalía Europea. Su incidencia en el ordenamiento procesal penal español” y GÓMEZ COLOMER, J.L. “La inserción de la Fiscalía Europea en el sistema procesal penal español”, ambos en Moreno Catena y Romero Prada, *Nuevos postulados de la cooperación judicial en la Unión Europea...*, pp. 145-171, esp. pp. 153 y ss así como pp. 217-240, esp. pp. 231 y ss, realizando detenido examen respecto de concretas modificaciones de la LECrim.

es el caso) bajo la dirección del Juez de Instrucción<sup>133</sup>.

En efecto, la propia norma en su Preámbulo se hace eco de la particular problemática que el funcionamiento de la Fiscalía Europea representa en nuestro país “dada la singularidad que a día de hoy representa la instrucción judicial”, recordando que “el modelo que implanta el Reglamento, en sintonía con la mayoría de los Estados de la Unión, atribuye la dirección de la investigación penal a la Fiscalía Europea, siendo también la autoridad que decidirá sobre su terminación, postulando o no la continuación el ejercicio de la acción penal”; igualmente incide en como el Reglamento europeo, el que ahora se pretende “encajar y adaptar” en palabras del mismo texto, “constituye el impulso definitivo a la reforma estructural del proceso penal español”<sup>134</sup> advirtiendo de este modo el deseo del legislador patrio. En concreto y de modo contrario a la afirmación realizada -no sin bastante razón- por la normativa europea<sup>135</sup>, el legislador español entiende que “la implantación de la Fiscalía europea requiere, inevitablemente, la articulación de un nuevo sistema procesal, de un modelo alternativo al de instrucción judicial que permita que el Fiscal europeo delegado asuma las funciones de investigación y promoción de la acción penal, al tiempo que una autoridad judicial nacional, configurada con el estatus de auténtico tercero imparcial, se encarga de velar por la salvaguardia de los derechos fundamentales”<sup>136</sup>. Como ha sido expresado de una forma bastante gráfica, el nuevo esquema procesal penal constituye “una isla de investigación criminal al modo europeo continental predominante, en un tormentoso océano de esquema inquisitivo, que no inquisitorial, que aun preserva la vigente LECRIM”<sup>137</sup>.

En consecuencia y conforme al nuevo artículo 541 bis LOPJ, “la Fiscalía Europea será responsable de investigar y ejercer la acción penal ante el órgano de enjuiciamiento competente en primera instancia y vía de recurso contra los auto-

---

<sup>133</sup> Así PLANCHADELL GARGALLO, “Ley Orgánica 9/2021 de julio, de aplicación 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 Europea (BOE del 2 de julio)”, op. cit., p. 207.

<sup>134</sup> Preámbulo LOFE, aptdos. I *in fine* y II *ab initio*.

<sup>135</sup> En concreto y así mencionado, considerando 15 RFE, textualmente: “el presente Reglamento no afecta a los sistemas nacionales de los Estados miembros en lo que respecta al modo en que se organizan las investigaciones penales”.

<sup>136</sup> Apto. II.II Preámbulo LOFE. Dicha autoridad judicial nacional es el juez de garantías con funciones enumeradas en art. 8 LOFE constituido en los órganos jurisdiccionales de enjuiciamiento conforme se indica en art. 7.3 LOFE.

<sup>137</sup> RODRIGUEZ LAINZ, “La intervención de comunicaciones y otras medidas de investigación tecnológica en el procedimiento de investigación ante la fiscalía europea”, op. cit., p. 4. Me permito insistir que, en efecto, el término correcto es “inquisitivo” y no “inquisitorial”, siendo este último la traducción del primero en inglés; por todos, JIMENO-BULNES, M. “American criminal procedure in a European context”, *Cardozo Journal of International and Comparative Law* 2013, vol. 21, n.º 2, pp. 409-459, esp. pp. 420 y ss.

res y demás participantes en los delitos que perjudiquen los intereses financieros de la Unión Europea en los que, con arreglo al Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, ejerza de forma efectiva su competencia”. En línea similar y dentro del todavía Título Preliminar (Disposiciones generales, arts. 1-3 LOFE), se pronuncia el artículo 2 LOFE determinando así el ámbito de actuación de la nueva Fiscalía Europea, en este caso desde la perspectiva de su nivel descentralizado ocupado por los Fiscales Europeos Delegados o FED en la línea arriba anticipada. Resta advertir que, dada la inexistencia de reforma alguna de la norma estatutaria que regula el Ministerio Fiscal español, parece ciertamente, como fue en su día sugerido<sup>138</sup>, que la Fiscalía Europea, más que integrarse en la fiscalía española, coexiste con ella para los procesos penales en los que la primera resulte competente; a mayor abundamiento, la inserción de tal artículo 541 bis LOPJ tiene lugar en la norma orgánica bajo sendas rúbricas de “Libro VII Del Ministerio Fiscal, la Fiscalía Europea y demás personas e instituciones que cooperan con la administración de justicia” y “Título I Del Ministerio Fiscal y la Fiscalía Europea”, en concreto tras el artículo 541 LOPJ enunciativo de las funciones encomendadas al Ministerio Fiscal (español).

La norma española en suma incorpora la regulación, tanto de aspectos orgánicos como procesales de la Fiscalía Europea, ocupándose de los primeros sendos dos primeros títulos y de los segundos los restantes cuatro. Así, en primer lugar, en relación con tales aspectos orgánicos, se contemplan las funciones y principios de la Fiscalía Europea en España (Título I, arts. 4-13 LOFE) así como el estatuto de la misma y “el de”<sup>139</sup> sus Fiscales Europeos Delegados (Título I, arts. 14-16 LOFE), quienes ocupan el anunciado nivel descentralizado del nuevo órgano en los distintos Estados miembros en la línea tantas veces indicada. De este modo se atribuye competencia a los mismos para proceder a la investigación y ejercicio de acción penal respecto de tales delitos que perjudiquen los intereses financieros de la Unión de conformidad con normativa europea y nacional<sup>140</sup>; como se recordará, cuestión discutida en su día fué, en con-

---

<sup>138</sup> Así, en concreto, GÓMEZ COLOMER, “La inserción de la Fiscalía Europea en el sistema procesal penal español”, *op. cit.*, p. 226. Por cierto que el silencio a este respecto en el servidor oficial de la institución española es absoluto, por cuanto, realizada búsqueda en fecha reciente, no figura su incardinación en modo alguno en el menú de <https://www.fiscal.es> (ni siquiera en seno del área especializada de cooperación internacional o bien, incluso de delitos económicos).

<sup>139</sup> Pese a la ausencia de dicho artículo y preposición entiendo que el objeto de regulación es básicamente el estatuto jurídico de tales FED.

<sup>140</sup> En suma Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal (Directiva PIF) y LO 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, cuyo concreto articulado respecto de los delitos objeto ahora de investigación por parte de la Fiscalía Europea o, en sentido estricto, FED se enumera en art. 4.2 LOFE; así y sumariamente, delitos contra la Hacienda de la UE con las condiciones allí descritas, defraudación de subvenciones y ayudas europeas, delito

creto, la simultaneidad de ejercicio de funciones en fiscalía europea y española por parte de tales Fiscales Europeos Delegados<sup>141</sup> y así la antañona denominación de fiscales “de doble sombrero” ya mencionada. Con todo la cuestión parece ya hoy definitivamente resuelta a favor de su competencia exclusiva en virtud de la situación administrativa de servicios especiales prevista en artículo 15 LOFE<sup>142</sup> y no en régimen de comisión de servicios como proponía en su día el Anteproyecto así como el Consejo Fiscal en su informe<sup>143</sup>. Por lo que atañe a la competencia

---

de blanqueo de capitales en perjuicio de los intereses financieros de la UE además de delitos de cohecho y malversación que perjudiquen los intereses financieros de la UE así como, por último, delitos relativos a participación en organización criminal para la comisión de cualesquiera delitos anteriores. Sobre dicha competencia en particular a la fecha GIL GARCÍA, F.S. “Consideraciones generales sobre el sistema de atribución y ejercicio de la competencia de la Fiscalía Europea en el proceso penal español: análisis y evaluación de sus principales elementos de interacción”, en Moreno Catena y Romero Prada, *Nuevos postulados de la cooperación judicial en la Unión Europea...*, op. cit., pp. 241-264, esp. pp. 249 y ss, lógicamente entonces sólo a la luz del reglamento europeo.

<sup>141</sup> Al respecto PÉREZ MARÍN, M.A. “Una revisión de la actuación de la Fiscalía Europea en España. La afectación de los derechos y garantías procesales de las partes”, en Moreno Catena y Romero Prada, *Nuevos postulados de la cooperación judicial en la Unión Europea...*, op. cit., pp. 265-293, esp. pp. 280 y ss.

<sup>142</sup> Textualmente, “los Fiscales europeos delegados estarán en situación de servicios especiales desde el momento de su toma de posesión hasta su cese”, período durante el cual les será aplicable el estatuto específico previsto en el Reglamento europeo; en concreto su estatuto jurídico se regula en art. 17 RFE, donde se establece los requisitos para la designación de los FED así como el procedimiento de destitución llegado el caso. Igualmente y pese al silencio a este respecto de la normativa española, habrá de tenerse en cuenta los arts. 33-35 Reglamento interno de la Fiscalía Europea así como la Decisión nº 001/2020 del Colegio de la Fiscalía Europea, de 29 de septiembre de 2020, por la que se establecen las normas sobre las condiciones de empleo de los Fiscales Europeos Delegados, disponible en ULR <https://www.eppo.europa.eu/en/documents>; a esta última se remite el art. 33.1 Reglamento interno.

<sup>143</sup> Así art. 15.1 Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se adapta el ordenamiento nacional al 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, disponible en ULR <http://leyprocesal.com/leyprocesal/dm/anteproyecto-de-ley-organica-por-la-que-se-adapta-el-ordenamiento-nacional-al-reglamento-ue-20171939> (fecha de última consulta: 6 de noviembre de 2022), precepto que disponía a la fecha textualmente: “Los Fiscales europeos delegados estarán en situación de servicio activo desde el momento de su nombramiento hasta su destitución”. Del mismo modo Informe del Consejo Fiscal al Anteproyecto de Ley Orgánica por la que se adapta el ordenamiento nacional al 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, 12 de marzo de 2021, disponible en buscador oficial <https://www.fiscal.es/documentación>, p. 27, proponiendo que los FED “estén en servicio activo desde el momento de su nombramiento hasta su destitución, teniendo en cuenta que ejercerán funciones de investigación y acusación ante la jurisdicción nacional” siendo esta “la solución adoptada en países de nuestro entorno como Portugal... o Francia”. Por cierto, en relación con ambos países y para esta temática, respectivamente, FREITAS, P.M. “Procuradoria europeia: impacto em Portugal?”, en Moreno Catena y Romero Prada, *Nuevos postulados de la cooperación judicial en la Unión Europea...*, pp. 191-215, esp. pp. 194 y ss así como DUBARRY y WACHENHEIM, “La naissance d’un Parquet européen...”, op. cit., pp. 122-123.

*stricto sensu* o competencia judicial como refiere el artículo 7 LOFE ésta se atribuye a la Audiencia Nacional con carácter ordinario, a salvo de los supuestos de aforamiento en favor del Tribunal Supremo o Tribunal Superior de Justicia; dicho sea de paso, en todos estos órganos jurisdiccionales se constituirá un Juez de garantías con las funciones descritas en posterior artículo 8 LOFE<sup>144</sup> y cuya crítica ya se vertió en su día en el preceptivo informe del Consejo Fiscal respecto de las en su día contempladas en el correspondiente Anteproyecto<sup>145</sup>.

En segundo lugar, respecto a los aspectos procesales de la normativa comentada, según el esquema legislativo propuesto los mismos atañen al procedimiento de investigación de la fiscalía europea (Título III, arts. 17-63 LOFE), control judicial de la investigación (Título IV, arts. 64-106 LOFE) y conclusión del procedimiento de investigación (Título V, arts. 107-131 LOFE). Dada la imposibilidad de proceder al tratamiento de dicho articulado solamente se realiza un comentario general del mismo con remisión a la bibliografía ya existente<sup>146</sup> en examen de las distintas etapas y actuaciones que conforman el mismo. Así simplemente será hecha aquí referencia a dos aspectos concretos como son, por una parte, el modelo del procedimiento articulado para la investigación practicada por la Fiscalía Europea respecto de los delitos que le es atribuida competencia así como, por otra, la intervención de las partes procesales dentro del mismo.

De este modo y con carácter general, si bien el Preámbulo LOFE anticipa la articulación de “un procedimiento especial para la investigación por parte de los Fiscales europeos delegados de aquellos delitos cuyo conocimiento les corresponde en virtud de la norma europea”<sup>147</sup>, éste en modo alguno encuentra repro-

<sup>144</sup> En suma y conforme posterior articulado: autorización de diligencias sumariales restrictivas de derechos fundamentales (arts. 69-76 LOFE), adopción de medidas cautelares personales (arts. 62 y 86 LOFE), incidente para aseguramiento de prueba personal (arts. 96-106 LOFE), declaración de secreto de sumario (art. 65 LOFE), dictado de auto de apertura de juicio oral (art. 127 LOFE) o bien alternativamente auto de sobreseimiento (art. 124 LOFE), resolución de recursos interpuestos contra decretos de los FED (arts. 90 y 91 LOFE) y adopción de medidas de protección de testigos y peritos a instancias del FED (art. 45 LOFE)

<sup>145</sup> Así Informe del Consejo Fiscal, cit., p. 10 entendiendo que las facultades otorgadas al juez de garantías en dicho texto “van más allá de la protección de los derechos fundamentales” y “exceden de la actividad jurisdiccional prevista en el art. 117.4 CE, que los circunscribe a juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, y a la garantía de cualquier derecho”. Ciertamente en su día Anteproyecto arriba citado disponía además de las arriba mencionadas alguna otra función como era, en concreto, “resolver sobre las peticiones de medidas cautelares reales y autorizar la utilización provisional o la realización anticipada de los bienes embargados en los términos establecidos por la presente ley” (art. 8.3°).

<sup>146</sup> A modo de ejemplo y ya citados los trabajos de PLANCHADELL GARGALLO, “Ley Orgánica 9/2021 de julio, de aplicación 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 Europea (BOE del 2 de julio)” y VIDAL FERNÁNDEZ, B. “La actuación de la Fiscalía Europea en el proceso penal español regulada en la LO 9/2021”.

<sup>147</sup> Apto. II Preámbulo LOFE

ducción en posterior articulado y por ello habrá de entenderse inexistente; ello más aún cuando, en la línea señalada, no ha operado modificación alguna de la ley procesal penal ordinaria y, en suma, Libro IV De los procedimientos especiales (arts. 750-846) LECrim<sup>148</sup> además de la remisión realizada en anterior artículo 2.2 LOFE a las reglas del procedimiento abreviado ya antes anunciada. Distinto sería el caso de tener lugar la definitiva promulgación del aún Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal aprobado el 24 de noviembre de 2020, cuyo Título IV del Libro VIII (arts. 818-835) instaura un verdadero “procedimiento especial para la instauración de la Fiscalía Europea”<sup>149</sup>. Con todo, nada obsta como así ocurre en otros supuestos tenga lugar la regulación de especialidades relativas a la fase de investigación en el marco de la actuación de la Fiscalía Europea.

En cuanto a las partes intervinientes en este procedimiento de investigación de la Fiscalía Europea que no es tal, cabe advertir que la norma española respeta en bastante medida las particularidades del proceso penal previsto en nuestra legislación ordinaria; así, por una parte, se contempla la participación de la víctima en su doble condición de persona física o jurídica<sup>150</sup> y su intervención como acusador/a particular prevista en artículos 36-41 LOFE y, por otra, se dispone la acumulación de la acción civil a la penal, siquiera por lo que respecta a esta acusación particular según establece expresamente el artículo 37 LOFE con posibilidad de ejercicio únicamente de la acción civil por parte de la víctima en virtud del mismo precepto<sup>151</sup>. En todo caso, dicha acumulación de acciones ha

---

<sup>148</sup> En contra RODRIGUEZ LAINZ, “La intervención de comunicaciones y otras medidas de investigación tecnológica en el procedimiento de investigación ante la fiscalía europea”, op. cit., p. 4, quien considera que la falta de regulación expresa a este respecto, textualmente, “no significa en modo alguno que desde el punto de vista dogmático podamos hablar de un procedimiento especial” entendiendo que dicha categorización puede otorgarse “bien por razón de su objeto o por la necesidad de aplicar lo que se denomina una garantía reforzada (supuesto de las personas aforadas); o incluso por su carácter de *procedimiento acelerado*”. A la postre considera aquí que “el objeto mismo del procedimiento de investigación en torno a delitos que pueden afectar a los intereses financieros de la Unión Europea podría facilitar sin duda su consideración como tal”.

<sup>149</sup> Al respecto, VIDAL FERNÁNDEZ, B. “El procedimiento especial para la actuación de la Fiscalía Europea del Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2020”, *Revista Asociación de Profesores de Derecho Procesal de las Universidades Españolas* 2021, nº 4, pp. 233-272, incidiendo también en la necesidad de proceder a la deriva del modelo acusatorio a fin de procurar el engarce de la FE en el proceso penal español.

<sup>150</sup> Así art. 36.1.II LOFE, textualmente, “a los efectos de la presente ley orgánica tendrán la consideración de víctima las personas o entidades ofendidas por la infracción o que hayan sufrido un perjuicio derivado de la comisión del delito”. Precisamente ya fue defendido en su día el particular interés de estas últimas en participar en los procesos penales derivados de los delitos contemplados en la Directiva PIF de competencia de la Fiscalía Europea; así VILAS ÁLVAREZ, “The EPPO implementation...”, op. cit., p. 128.

<sup>151</sup> En suma y textualmente, “la acción civil podrá ejercitarse conjuntamente con la penal por la acusación particular. No obstante, las víctimas podrán ejercitar solamente la acción civil, personándose en calidad de actores civiles” (art. 37.1 LOFE).

de entenderse opera también en el supuesto del ejercicio de acción penal por parte del Ministerio Público a tenor del contenido de los escritos de calificación provisional descrito en el posterior artículo 115 LOFE<sup>152</sup> y pese al silencio a este respecto del artículo 114 LOFE en única previsión de la acción penal; sirva a este respecto el recordatorio por parte del Preámbulo de la norma en cuestión reconociendo esta posibilidad<sup>153</sup>. Se excluye, en cambio, la acusación popular a tenor de la redacción del artículo 36.5 LOFE y así, explícitamente, “en el procedimiento previsto en esta ley orgánica no se admitirá la personación como acusación popular”; ello pese a la opinión contraria manifestada en su día por parte del informe del Consejo Fiscal a este respecto entendiendo que la institución de la acusación popular “forma parte de nuestra tradición histórica” además de citar los beneficios que la misma reportaría en el presente procedimiento<sup>154</sup>.

Finalmente y en contrapartida, los artículos 26-35 LOFE recogen el estatuto de la persona investigada, si bien nada se indica sobre la condición de la misma a diferencia de anterior artículo 36.1.II respecto al ejercicio de acusación particular y así la posibilidad de persona investigada física y/o jurídica<sup>155</sup>. En virtud de la actual regulación de la responsabilidad penal en sede sustantiva y procesal penal ordinarias sería consecuente incluir aquí también ambos supuestos<sup>156</sup>, más aún

---

<sup>152</sup> Textualmente, “la calificación provisional incluirá, en su caso, la reclamación de las responsabilidades civiles derivadas de los hechos punibles y las consecuencias accesorias” (art. 15.2 LOFE). En contra a la fecha, no sin cierta razón, GÓMEZ COLOMER, “La inserción de la Fiscalía Europea en el sistema procesal penal español”, op. cit., p. 234 manifestando que “por las particularidades de la FE no parecería acertado otorgarle la posibilidad de ejercer la acción civil acumuladamente a la penal en esos procesos”.

<sup>153</sup> En concreto aptdo. IV.XIV, textualmente, “los Fiscales europeos delegados como las acusaciones particulares personadas estarán legitimados activamente para el ejercicio conjunto de la acción civil con la penal”.

<sup>154</sup> Informe del Consejo Fiscal, cit., pp. 40-41, entendiendo que “algunos de los delitos competencia de la Fiscalía Europea resultan idóneos para que los ciudadanos puedan defender una visión de la legalidad penal alternativa a la del Ministerio Fiscal, como puede ser el caso de las infracciones que protegen intereses difusos o de los delitos de corrupción política como ejemplos más representativos”, entre los cuales se cita “el cohecho y la malversación de caudales públicos” hoy contemplados en art. 4.2. c) LOFE.

<sup>155</sup> En particular y como única bibliografía encontrada en la materia VICARIO PÉREZ, A.M. “Fiscalía Europea versus OLAF. Una propuesta en torno a la peculiar atribución de competencias sobre investigaciones contra personas jurídicas”, *Revista Española de Derecho Europeo* 2022, nº 84, pp. 59-90 y “La instrucción de los Fiscales Europeos Delegados en los procesos penales contra personas jurídicas ¿una oportunidad perdida para conformar un verdadero proceso penal para las entidades?”, en P. Arrabal Platero (dra.), J. Conde Fuentes y P. García Molina (coords.), *El proceso en tiempos de cambio. VII Processulus, Encuentro de jóvenes investigadores en Derecho Procesal “El proceso en tiempos de cambio”*, Colex, A Coruña, 2023, pp. 37-48, en ambos casos a favor de la extensión de la competencia de la FE a los delitos cometidos por personas jurídicas pese al silencio legal a este respecto; mi agradecimiento a la autora por la puesta a disposición de sendos originales pendientes de publicación.

<sup>156</sup> Por todos, JIMENO BULNES, “La responsabilidad penal de las personas jurídicas y los

cuando las modalidades delictivas aquí contemplada y así los llamados “delitos PIF” pueden atender en muchos casos a específica autoría por parte de personas jurídicas. No obstante, la dificultad puede atender al reconocimiento de los concretos derechos procesales de la persona investigada como así ocurre también en el proceso penal ordinario, por cuanto la redacción del artículo 26 LOFE parece en mayor medida pensada para las personas físicas resultando confusa y aún discutible la aplicación de determinadas garantías a las personas jurídicas<sup>157</sup>. Todavía menor receptividad a esta posibilidad parece advertirse en el articulado homólogo de la norma europea y así el artículo 41 RFE bajo la rúbrica “alcance de los derechos procesales de los sospechosos y acusados”, redacción indudablemente pensada para la investigación y/o imputación de personas físicas; a mayor abundamiento, se realiza aquí remisión específica de las distintas directivas existentes en materia de garantías procesales en la línea arriba comentada, las cuales, o bien manifiestan silencio respecto de su vigencia para las personas jurídicas o bien incluso las excluyen expresamente de su ámbito de aplicación<sup>158</sup>.

## 6. Reflexión final

Ciertamente la Fiscalía Europea emerge en el ámbito europeo y ahora español como la “joya de la corona” respondiendo a un principio de “mejor regulación” o *better regulation* en el argot de las instituciones europeas<sup>159</sup>. De este modo entre sus fortalezas se reconoce el valor añadido que aporta el nuevo órgano, ya no sólo para la Unión Europea sino también para sus ciudadanos/as aún la limitación de su competencia a los denominados delitos PIF o delitos que perjudican los intereses financieros de la Unión<sup>160</sup>. Se advierte así que no basta

---

modelos de *compliance*: un supuesto de anticipación probatoria”, *Revista General de Derecho Penal* 2019, nº 32, <https://www.iustel.com>

<sup>157</sup> Al respecto JIMENO BULNES, “La responsabilidad penal de las personas jurídicas y los modelos de *compliance*...”, op. cit., pp. 37 y ss, con bibliografía allí citada; particular problemática plantean el derecho al silencio, derecho a la no autoincriminación y/o derecho a la presunción de inocencia.

<sup>158</sup> Así lo recuerda DE HOYOS SANCHO, “Sobre la necesidad de armonizar las garantías procesales en los enjuiciamientos de personas jurídicas en el ámbito de la Unión europea. Valoración de la situación actual y algunas propuestas”, *Revista General de Derecho Procesal* 2017, nº 43, <https://www.iustel.com>, p. 3. Por ejemplo, es el caso concreto de la Directiva (UE) 2016/343 relativa al derecho a la presunción de inocencia arriba citada, cuyo art. 2 en relación con su ámbito de aplicación expresamente dispone que “la Directiva se aplica a las personas físicas que sean sospechosas o acusadas en procesos penales”.

<sup>159</sup> Así HERLIN-KARNELL, E. “The establishment of a European Public Prosecutor’s Office...”, pp. 50 y ss, con referencia a la denominada *Better Regulation Agenda*, resultado de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo “Legislar mejor: obtener mejores resultados para una Unión más fuerte”, Bruselas, 14 de septiembre de 2016, COM(2016) 615 final.

<sup>160</sup> En esta línea VERVAELE, “The European Public Prosecutor’s Office (EPPO)...”, op. cit., p. 17.

la cooperación judicial horizontal proporcionada desde las agencias europeas y en particular Eurojust con base en el principio del reconocimiento mutuo para la consecución de los objetivos de la Unión, especialmente en materia penal. Por ello que la introducción de un órgano supranacional en colaboración con anteriores agencias inaugura un nuevo modelo de cooperación vertical a fin de hacer frente, al menos ahora, al fraude transfronterizo y supone, sin duda, un importante hito (*milestone*) en el ELSJ<sup>161</sup>. Además, se añade por último, la creación de la Fiscalía europea supone un revulsivo en favor de la necesidad de proceder a la aproximación legislativa en el ámbito de la Unión Europea ante las diferencias manifestadas en los sistemas penales sustantivos y procesales de los Estados miembros<sup>162</sup>.

Pero la instauración de la Fiscalía Europea conforme la regulación actual presenta también debilidades que han sido apuntadas desde diversos sectores doctrinales. Así, la primera de ellas resulta del nacimiento del nuevo órgano mediante la fórmula de la cooperación reforzada, hecho que denota la falta de consenso entre los Estados miembros desde su inicio ante la imposibilidad de obtener la unanimidad en el seno del Consejo, lo cual debilita sin duda su papel además de presentar incertidumbre *pro futuro* en el supuesto de ampliación de su competencia entre otras dificultades<sup>163</sup>. Precisamente y en segundo lugar, tal es la segunda debilidad apuntada ante la decepción causada por la limitada competencia atribuida *ab initio* desaprovechando la oportunidad de abarcar otros delitos con evidente componente transfronterizo<sup>164</sup>; incluso se proponía, a la larga, la

---

<sup>161</sup> Así y ya arriba citada MONTESINOS GARCÍA, "La nueva fiscalía antifraude europea", op. cit., p. 206; en línea similar GÓMEZ-JARA DÍEZ, & HERLIN-KARNELL, "Prosecuting EU financial crimes...", op. cit., p. 1197.

<sup>162</sup> Por todos aquí, en examen de esta y otras fortalezas, CAIANELLO, "The Proposal for a Regulation on the establishment of an European Public Prosecutor's Office...", op. cit., pp. 118 y ss; se cita así la rentabilidad del modelo al disponer de estructura descentralizada, el importante papel de los Estados miembros, la existencia de un sistema normativo integrado multinivel y la libre circulación probatoria..

<sup>163</sup> En esta línea BRIÈRE, pp. 158 y ss, manifestando respecto de la posible ampliación de competencia de la Fiscalía Europea en virtud del art. 86.4 TFUE la necesidad de que dicha unanimidad a alcanzar por el Consejo Europeo tenga lugar por parte de todos los Estados miembros en consonancia con lo advertido por la Comisión en iniciativa cuya cita se realizará de inmediato. En particular, sobre esta problemática, DI FRANCESCO MAESA, C. "Repercussions of the establishment of the EPPO via enhanced cooperation. EPPO's added value and the possibility to extend its competence", *Eucrim* 2017, nº 3, pp. 156-160.

<sup>164</sup> En concreto delitos de medio ambiente y/o tráfico de seres humanos y alimentario, abuso de mercado y/o infracción del Derecho a la competencia con consecuencias penales según exponía ya en su día ORMAZÁBAL SÁNCHEZ, "Hacia una autoridad de persecución criminal común para Europa...", p. 12; en línea similar, DORESTE ARMAS, D.C. "El espacio judicial europeo y la fiscalía europea como órgano de investigación y persecución penal versus modelo procesal español", op. cit., p. 19.

extensión de competencia al listado de los 32 “eurodelitos”, de ordinario enumerados en los instrumentos de reconocimiento mutuo de resoluciones penales<sup>165</sup> para la supresión del principio de doble incriminación entre Estados miembros, claro está que estuviera presente el carácter transfronterizo de los mismos afectando a más de un Estado miembro. No en vano la posibilidad de ampliación competencial está prevista en el artículo 86.4 TFUE y alguna iniciativa viene pergeñándose en el seno de la Comisión Europea, siquiera para causa concreta<sup>166</sup> de la que de momento no se tiene mayor noticia.

También en relación con la actual competencia de la Fiscalía Europea puede enunciarse, en tercer lugar, ulterior debilidad que antes y después ha puesto de relieve diversa literatura con especial referencia a las reglas ahora contenidas en la actual norma europea<sup>167</sup>; en suma, el riesgo de *forum shopping* a la hora de determinar el Estado miembro competente para el posterior enjuiciamiento de los delitos investigados desde la Fiscalía Europea y así la posibilidad fraudulenta de proceder a la elección del foro más ventajoso en los supuestos en que éste pudiera ser múltiple<sup>168</sup>. Adicionalmente y en cuarto lugar, se advierte otra debilidad, en concreto, desde la perspectiva orgánica, cual es la complejidad de la estructura multinivel de la Fiscalía Europea con la dificultad añadida de procurar su engarce en procedimientos nacionales de muy diversa índole<sup>169</sup> y cuyo mayor

<sup>165</sup> A modo de ejemplo y por todos aquí listado de delitos contemplado en Anexo D de la Directiva 2014/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la orden europea de investigación en materia penal, cit.

<sup>166</sup> Así 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”, Bruselas, 19 de septiembre de 2018, COM (2018) 641 final. Al respecto DI FRANCESCO MAESA, “Repercussions of the establishment of the EPPO via enhanced cooperation...”, op. cit., pp. 158 y ss.

<sup>167</sup> En concreto, art. 26.4 RFE enumerando la prelación de criterios, cuales son los siguientes: “a) el lugar de residencia habitual del sospechoso o acusado; b) la nacionalidad del sospechoso o acusado; c) el lugar donde se haya producido el principal perjuicio financiero”. Al respecto y advirtiendo este riesgo de *forum shopping* GUERRERO PALOMARES, “La protección de los intereses financieros de la UE a través de la Directiva PIF y de la creación de la Fiscalía Europea”, op. cit., pp. 89 y ss; así también GONZÁLEZ LÓPEZ, “Consideraciones acerca del control jurisdiccional de la Fiscalía Europea”, op. cit., p. 195 proponiendo el control jurisdiccional por parte del TJUE “u otro órgano comunitario”. Desde la literatura extranjera a modo de ejemplo CONWAY, “Holding to account a possible European Public Prosecutor...”, op. cit., p. 394.

<sup>168</sup> En particular sobre esta temática GIUFFRIDA, F. “Cross-border crimes and the European Public Prosecutor’s office”, *Eucrim* 2017, n.º 3, pp. 149-155, esp. pp. 152 y ss; así también PANZAVOLTA, M. “La elección del foro nacional en los procedimientos de la Fiscalía Europea: ¿Quién resulta competente?”, en Bachmaier Winter, *La Fiscalía Europea*, op. cit., pp. 97-123, es pp. 114 y ss. En relación con la previsión realizada a la fecha por la Propuesta de Reglamento del Consejo LUCHTMANN, M. “Forum choice and judicial review under the EPPO’s legislative framework”, en Geelhoed *et al.*, *Shifting perspectives on the European Public Prosecutor’s Office*, op. cit., pp. 155-170, esp. pp. 157 y ss.

<sup>169</sup> Aquí y ahora LEGAL, H. “EPPO’s *raison d’être* : the challenge of the insertion o fan EU

exponente pudiera ser precisamente el nuestro en la línea ya comentada; por ello la recomendación de proceder a paralela armonización/aproximación legislativa de carácter sustantivo y procesal, tal y como ha sido también más arriba comentado. También, por último y ya en quinto lugar en su caso, se critica la escasa protección e importancia que el texto europeo procura a los derechos fundamentales y garantías procesales<sup>170</sup>, motivo por el que se realizan sugerencias proponiendo la creación de organismos a este respecto en el seno de la Unión para contrarrestar el poder de la Fiscalía Europea<sup>171</sup>.

En todo caso y pese a los malos augurios por parte de algunos<sup>172</sup>, la Fiscalía Europea ya ha comenzado su andadura no sin cierto éxito, tal y como pronostican las cifras del primer informe anual presentado en el año en curso desde Luxemburgo. Así, en siete meses de funcionamiento desde su inicio el 1 de junio de 2021 y a fecha de cierre de 31 de diciembre se indicaba a la fecha habían sido recibidas 2.832 denuncias y se habían abierto 576 investigaciones quedando entonces 515 en curso, estimándose un perjuicio de daños al presupuesto de la UE en cuantía de 5.400 millones de euros<sup>173</sup>. Por lo que respecta a España, también hay datos de su operatividad, más allá de las crónicas de los medios de comunicación y así a fecha de 31 de diciembre de 2021 se cifraban en número de 80 las denuncias recibidas, 7 las investigaciones activas, 40,6 millones de euros la estimación de los perjuicios causados, 1,6 millones de euros el valor de bienes decomisados y aún 0 el número de inculpaciones<sup>174</sup>. Con todo parece tales números no han sido del agrado de la Fiscal General Europea que ha recriminado a España la falta de

---

body in procedures mainly governed by national Law", en Geelhoed *et al.*, *Shifting perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, op. cit., pp. 189-191, poniendo la dificultad de su supervivencia en un contexto normativo muy diverso en el territorio de la UE.

<sup>170</sup> De este modo y entre otros, DAMASKOU, "The european Public Prosecutor's Office...", op. cit., pp. 141 y ss extendiendo su opinión respecto de lo que considera inadecuada protección en materia de protección de datos.

<sup>171</sup> Así CONWAY, "Holding to account a posible European Public Prosecutor...", op. cit., p. 397, propniendo la creación de *Eurodefender* a modo de *amicus curiae*.

<sup>172</sup> Así BRENNINKMEIJER, A. "The European Public Prosecutor's Office: a chronicle of a failure foreseen", en Geelhoed *et al.*, *Shifting perspectives on the European Public Prosecutor's Office*, op. cit., pp. 193-197; ya el título lo dice todo y el contenido lo que muestra es una gran decepción con la entonces Propuesta de Reglamento entendiendo que la misma podría haber sido más ambiciosa.

<sup>173</sup> Así 2021 *Informe anual*, cit., pp. 5 y 10; igualmente se manifiesta que un 17,6 % de las investigaciones abiertas (¿o pendientes?) se referían a fraudes del IVA estimándose un perjuicio de 2.500 millones de euros mientras que el 27,5% de tales investigaciones tenían carácter transfronterizo. Con todo desde la Fiscalía Europea centralizada en Luxemburgo todavía se estima que "el nivel de detección del fraude contra los intereses financieros de la UE está por debajo de un nivel óptimo que varía considerablemente entre los Estados miembros" (p. 10). Igualmente, el número de inculpaciones cifradas en 5 parece todavía igualmente reducido.

<sup>174</sup> 2021 *Informe anual*, cit., pp. 56 y ss, señalándose otros datos de interés como la procedencia de las denuncias, número de avocaciones, tipología delictiva investigada, largo etcétera.

colaboración en el primer año de funcionamiento de la Fiscalía Europea, siquiera conforme a titular de prensa<sup>175</sup>.

Termino la presente contribución reproduciendo de nuevo una cita de Giovanni Falconi, no menos cierta: *Uomini passano, le idee restano e continueranno a camminare sulle gambe di altri uomini*. Así ocurrirá con la Fiscalía Europea que permanecerá en el tiempo gracias al esfuerzo de personas e instituciones en su favor.

### Bibliografía

ALLEGREZZA, S. "Verso una procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. *Idee di ieri, chances di oggi, prospettivi di domani*", *Diritto Penale Contemporaneo*, 31 de octubre de 2013, disponible a la fecha en servidor <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org/fascicoli>

ALONSO MOREDA, *La dimensión institucional de la cooperación judicial en materia penal en la Unión europea: magistrados de enlace. Red Judicial Europea y Eurojust*, Universidad del País Vasco, San Sebastián 2010.

ALVES COSTA, J.A. "La creación de la Fiscalía Europea", en C. Arangüena Fanego (ed.), *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 85-100.

ALVES COSTA, J.A. "Independência, legalidade e imparcialidade da Procuradoria europeia - Contributo para garnatia e densificação dos direitos processuais de suspeitos e arguidos", *Revista de Estudos Europeos* 2019, n° extraordinario monográfico 1, pp. 274-285.

ARANGÜENA FANEGO, C. y DE HOYOS SANCHO, M. (dras.), *Garantías procesales de investigados y acusados. Situación actual en el ámbito de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018 .

ARANGÜENA FANEGO, C. y DE HOYOS SANCHO, M. (dras.), *Garantías procesales de investigados y acusados en procesos penales en la Unión Europea. Buenas prácticas en España*, Thomson Reuters & Aranzadi, Cizur Menor, 2020.

ARMENTA DEU, T. "Fiscalía Europea. Su incidencia en el ordenamiento procesal penal español", en V. Moreno Catena y M.I. Romero Prada (dres.), *Nuevos postulados de la cooperación judicial en la Unión Europea Libro Homenaje a la Prof<sup>ta</sup> M<sup>a</sup> Isabel González Cano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 145-171.

AYALA GONZÁLEZ, A. "Hay un nuevo sheriff en la ciudad: algunas notas sobre la Fiscalía Europea de la cuestión de competencia resuelta por el ATS núm 20424/2022, de 9 de junio", *Diario La Ley*, 10 de octubre de 2022, n° 10147, <https://diariolaley.laleynext.es>

BACHMAIER WINTER, L. "The potential contribution of a European Public Prosecutor in light of the Proposal for a Regulation of 17 July 2013", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2015, vol. 23, n° 2, pp. 121-144.

BACHMAIER WINTER, L. (coord.), *La Fiscalía Europea*, Marcial Pons, Madrid, 2018 y *The European Public Prosecutor's Office. The challenges ahead*,

---

<sup>175</sup> En concreto, noticia del diario El País a fecha de 26 de julio de 2022, disponible en ULR <https://elpais.com/espana/2022-07-26/la-fiscalia-europea-recremina-a-espana-falta-de-colaboracion-y-recursos.html> (fecha de última consulta: 13 de abril de 2023).

Springer, Cham, Switzerland, 2018.

BACIGALUPO ZAPATER, E. y SILVA CASTAÑO, M.L. *Un Derecho Penal para Europa. Corpus Juris 2000. Un modelo para la protección penal de bienes jurídicos comunitarios*, Dykinson, Madrid, 2004.

BENE, T. "El modelo procesal italiano y la Fiscalía Europea", *Revista Vasca de Derecho Procesal y Arbitraje* 2018, nº 3, pp. 448-455.

BORGES BLÁZQUEZ, R. "Proceso penal y Unión Europea: la construcción de la Europa de la libertad, la seguridad y la justicia", en P.R. Suárez Xavier y L. Fontestad Portalés (dres.), *Seguridad y los retos de la jurisdicción en el siglo XXI: Justicia, sostenibilidad y paz*, Colex, Madrid, 2022, pp. 101-120.

BRIÈRE, C. "Le Parquet Européen: analyse critique d'une réussite tempéree par d'importants défis à relever", *Cahiers de Droit Européen* 2019, vol. 55, nº 1, pp. 149-188.

BRODOWSKI, D. "Strafverfolgung im Namen Europas. Die Europäische Staatsanwaltschaft als Meilenstein supranationaler Kriminalpolitik", *Goldammer's Archiv für Strafrecht* 2022, vol. 169, nº 8, pp. 421-423.

CAEIRO, P. "Constitution and development of the European Union's penal jurisdiction: resoonsability, self-reference and attribution", *European Law Journal* 2022, <https://doi.org/10.1111/eulj.12443>

CAIANELLO, M. "The Proposal for a Regulation on the establishment of an European Public Prosecutor's Office: everything changes, or nothing changes?", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2013, vol. 21, nº 2, pp. 115-125.

CALDERÓN CUADRADO, M.P. "La Fiscalía Europea. Alguna clave para su entendimiento", *Revista Boliviana de Derecho* 2020, nº 29, pp. 230-265.

CAMALDO, L. "Work in progress sulla Procura Europea: alcuni emendanti proposti nella recente risoluzione del Parlamento Europeo", *Cassazione Penale* 2014, nº 7/8, pp. 2696-2704.

CAMALDO, L. "L'istituzione della Procura Europea: il nuevo órgano investigativo affonda le proprie radici negli ordinamenti nazionali", *Cassazione Penale* 2018, nº 3, pp. 958-976.

CAPPARELLI, B. "Tutela dell' interesse finanziario europeo e proceso penale interno", en V. Moreno Catena y M.I. Romero Prada (dres.), *Nuevos postulados de la cooperación judicial en la Unión Europea Libro Homenaje a la Profª Mª Isabel González Cano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 45-120.

CHEVALLIER-GOVERS, C. y WEYEMBERGH, A. (coords.), *La création du Parquet européen. Simple évolution ou révolution au sein de l'espace judiciaire européen?*, Bruylant, Bruxelles, 2021.

CONWAY, G. "Holding to account a possible European Public Prosecutor. Supranational governance and accountability across diverse legal traditions", *Criminal Law Forum* 2013, vol. 24, nº 3, pp. 371-401.

CONWAY, G. "The future of a European Public Prosecutor in the Area of Freedom, Security and Justice", en M. Fletcher, E. Herlin-Karnell y C. Matera (eds.), *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*, Routledge, London, 2016, pp. 176-200.

COVOLO, V. "From Eurojust to Eurojust - towards a European Public Prosecutor. Where does OLAF fit in?", *Eucrim* 2012, nº 2, pp. 83-88.

CSONKA, P., JUSZCZAK, A. y SASON, E. "The establishment of the European Public Prosecutor's Office. The road from vision to reality", *Eucrim*

2017, nº 3, pp. 125-135.

DAMASKOU, A. "The European Public Prosecutor's Office. Breaking new institution of the EU legal order", *New Journal of European Criminal Law* 2015, vol. 6, nº 1, pp. 126-153.

DE ANGELIS, F. "L'espace judiciaire pénal européen: une vision se concrétise", *Revue du Droit de l'Union Européenne* 2011, nº 2, pp. 187-193.

DE ANGELIS, F. "The European Public Prosecutor's Office (EPPO): past, present, and future", *Eucrim* 2019, nº 4, pp. 272-276.

DE HOYOS SANCHO, M. "Sobre la necesidad de armonizar las garantías procesales en los enjuiciamientos de personas jurídicas en el ámbito de la Unión europea. Valoración de la situación actual y algunas propuestas", *Revista General de Derecho Procesal* 2017, nº 43, <https://www.iustel.com>

DE MOOR, A. y VERMEULEN, G. "The Europol Council Decision: transforming Europol into an agency of the European Union". *Common Market Law Review* 2010, vol. 47, nº 4, pp. 1089-1121.

DI FRANCESCO MAESA, C. "Directive (EU) 2017/1371 on the fight against fraud to the Union's financial interests by means of Criminal Law: a missed goal?". *European papers* 2018, vol. 3, nº 3, pp. 1455-1469.

DI FRANCESCO MAESA, C. "Repercussions of the establishment of the EPPO via enhanced cooperation. EPPO's added value and the possibility to extend its competence", *Eucrim* 2017, nº 3, pp. 156-160.

DICKIE, J. *Historia de la mafia siciliana: cosa nostra*, Debate, Madrid, 2006.

DORESTE ARMAS, D.C. "El espacio judicial europeo y la fiscalía europea como órgano de investigación y persecución penal versus modelo procesal español", *Diario La Ley*, 17 de mayo de 2017, nº 8981, <https://diariolaley.laleynext.es>

DUBARRY, P. y WACHENHEIM, E. "La naissance d'un Parquet européen - les enjeux de sa mise en oeuvre en France", *Eucrim* 2018, nº 2, pp. 121-124.

ESPINA RAMOS, J.A. "¿Hacia una Fiscalía Europea?", en Arangüena Fanego (ed.), *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 101-120.

ESPINA RAMOS, J.A. y VICENTE CARBAJOSA, I. *La futura fiscalía europea*, Ministerio de Justicia, Madrid, 2009.

ESPINA, J., ETTENHOFER, J., FALLETTI, F. y WEYEMBERGH, A. "Institutional framework for EU criminal justice cooperation. Refining relations between the EJN, Eurojust and the EPPO", *Eucrim* 2020, nº 3, pp. 218-221.

ESTÉVEZ MENDOZA, L.M. "La instauración de la Fiscalía Europea como cooperación reforzada: problemas orgánicos y procesales", *Revista de Estudios Europeos* 2017, nº extraordinario monográfico 1, pp. 106-122.

ERKELENS, L.H., MEIJ, A.W.H. y PAWLIK, M. *The European Public Prosecutor's Office. An extended arm or a two-headed dragon?*, T.M.C. Asser Press & Springer, The Hague & Berlin Heidelberg, 2015.

FERNÁNDEZ APARICIO, J. M. "El nacimiento del Fiscal europeo", *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 2004, vol. 8, nº 17, pp. 219-236.

FIODOROVA, A. "Fiscalía Europea: un nuevo actor en la persecución por delitos" en E. Ortega Burgos (dr.), *Derecho Penal 2020*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 197-222.

FREITAS, P.M. “Procuradoria europeia: impacto em Portugal?”, en V. Moreno Catena y M.I. Romero Prada (dres.), *Nuevos postulados de la cooperación judicial en la Unión Europea Libro Homenaje a la Profª Mª Isabel González Cano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 191-215.

GAUTHIER, E. “Spending power, social policy, and the principle of subsidiarity”, *Review of Constitutional Studies/ Revue d’études constitutionnelles* 2017, vol. 22, nº 2, pp. 261-280.

GELHOED, W. “Embedding the European Public Prosecutor’s Office in jurisdictions with a wide scope of prosecutorial discretion: the Dutch example”, en Nowak, C. (ed.), *The European Public Prosecutor’s Office and national authorities*, CEDAM, Milano, 2016, pp. 87-102.

GELHOED, W., ERKELENS, L.H. y MEIJ, A.W.H. (eds.), *Shifting perspectives on the European Public Prosecutor’s Office*, Springer, Berlin, Germany, 2018.

GIL GARCÍA, F.S. “La terminación anticipada de la causa en el Reglamento de la Fiscalía Europea y su incidencia en el proceso penal español”, *Revista de Estudios Europeos* 2020, nº 75, pp. 242-260.

GIL GARCÍA, F.S. “Consideraciones generales sobre el sistema de atribución y ejercicio de la competencia de la Fiscalía Europea en el proceso penal español: análisis y evaluación de sus principales elementos de interacción”, en V. Moreno Catena y M.I. Romero Prada (dres.), *Nuevos postulados de la cooperación judicial en la Unión Europea. Libro Homenaje a la Profª Mª Isabel González Cano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 241-264.

GIUFFRIDA, F. “Cross-border crimes and the European Public Prosecutor’s office”, *Eucrim* 2017, nº 3, pp. 149-155.

GÓMEZ COLOMER, J.L. “La protección procesal penal de la Unión europea en materia de lucha contra el fraude (el Proyecto ‘corpus iuris’)”, *Revista de Derecho Penal y Criminología* 2000, nº 6, pp. 139-176.

GÓMEZ COLOMER, J.L. “La inserción de la Fiscalía Europea en el sistema procesal penal español”, en V. Moreno Catena y M.I. Romero Prada (dres.), *Nuevos postulados de la cooperación judicial en la Unión Europea Libro Homenaje a la Profª Mª Isabel González Cano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 217-240.

GÓMEZ-JARA DÍEZ, C. & HERLIN-KARNELL, E. “Prosecuting EU financial crimes: the European Prosecutor’s Office in comparison to the US Federal regime”, *German Law Journal* 2018, vol. 19, nº 5, pp. 1191-1220.

GONZÁLEZ CANO, M.I. “Fiscalía Europea y represión del fraude contra los intereses financieros de la Unión Europea”, en N. Rodríguez-García, A. Carrizo González-Castell y F. Rodríguez-López (eds.), *Corrupción, compliance, represión y recuperación de activos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019, pp. 153-186.

GONZÁLEZ LÓPEZ, J.J. “Consideraciones acerca del control jurisdiccional de la Fiscalía Europea”, *Revista General de Derecho Europeo* 2021, nº 53, pp. 163-196.

GUERRERO PALOMARES, S. “La protección de los intereses financieros de la UE a través de la Directiva PIF y de la creación de la Fiscalía Europea”, en P.R. Suárez Xavier y L. Fontestad Portalés (dres.), *Seguridad y los retos de la jurisdicción en el siglo XXI: Justicia, sostenibilidad y paz*, Colex, Madrid, 2022, pp. 75-99.

HERRNFELD, H. “The EPPO’s hybrid structure and legal framework: issues of implementation. – a perspective from Germany”, *Eucrim* 2018, nº 2,

pp. 117-121.

JIMENO BULNES, M. "La cooperación judicial y policial en el ámbito de la Unión Europea", *Revista del Poder Judicial* 1998, n.º 50, pp. 79-118.

JIMENO BULNES, M. "Origen y evolución de la cooperación judicial en la Unión Europea", en M. Jimeno Bulnes (coord.), *La cooperación judicial civil y penal en el ámbito de la Unión Europea: instrumentos procesales*, Bosch, Barcelona 2007, pp. 29-65.

JIMENO BULNES, M. "La conclusión del Tratado de Lisboa: avances y concesiones en materia de cooperación judicial penal", *Diario La Ley*, 30 de septiembre de 2008, n.º 7023, pp. 1-9.

JIMENO BULNES, M. "Las implicaciones del Tratado de Lisboa en la cooperación judicial europea en materia penal", en C. Arangüena Fanego (ed.), *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 29-70.

JIMENO-BULNES, M. "American criminal procedure in a European context", *Cardozo Journal of International and Comparative Law* 2013, vol. 21, n.º 2, pp. 409-459.

JIMENO BULNES, M. "El proceso penal en los sistemas del *common law* y *civil law*: los modelos acusatorio e inquisitivo en pleno siglo XXI", *Justicia* 2013, n.º 2, pp. 207-310.

JIMENO BULNES, M. "La responsabilidad penal de las personas jurídicas y los modelos de *compliance*: un supuesto de anticipación probatoria", *Revista General de Derecho Penal* 2019, n.º 32, , <https://www.iustel.com>

JIMENO BULNES, M. "La estrategia de la cooperación judicial penal europea en materia de intereses financieros", en I. Berdugo Gómez de la Torre y N. Rodríguez-García (eds.), *Decomiso y recuperación de activos: crime doesn't pay*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, pp. 267-294.

JIMENO BULNES, M. "Problemas actuales del funcionamiento de la orden europea de detención y entrega", en V. Moreno Catena y M.I. Romero Prada (dres.), *Nuevos postulados de la cooperación judicial en la Unión Europea. Libro Homenaje a la Prof<sup>a</sup> M<sup>a</sup> Isabel González Cano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 385-432

JIMENO BULNES, M. "La administración de justicia en la cooperación judicial europea", en P. Martín Ríos y M.A. Pérez Marín (dres.), *La administración de justicia en España y América. José Martín Ostos (Liber Amicorum)*, vol II, Astigi, Sevilla, 2021, pp. 1019-1058.

JIMENO BULNES, M. (dra.) y RUIZ LÓPEZ, C. (coord.), *La evolución del espacio judicial europeo en materia civil y penal: su influencia en el proceso español*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

KLIP, A. "The substantive Criminal Law jurisdiction of the European Prosecutor's Office", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2012, vol. 20, n.º 4, pp. 367-376.

KUHL, L. "The European Public Prosecutor's Office - More effective, equivalent, and independent criminal prosecution against fraud?", *Eucri*m 2017, n.º 3, pp. 135-143.

LIGETI, K. "La Oficina del Fiscal Europeo. ¿Cómo aplicar las reglas aplicables al procedimiento?", *Revista General de Derecho Penal* 2011, n.º 15, <https://www.iustel.com>

LOURIDO RICO, A.M. "La creación de un ministerio público europeo

en el marco de la cooperación judicial penal de la Unión Europea”, *Justicia* 2002, n.º 3-4, pp. 145-168.

LUCHTMANN, M.J.J.P. y VERVAELE, J.A.E. “Agencias europeas de justicia penal y aplicación compartida (Eurojust y Fiscalía Europea)” *Justicia* 2015, n.º 1, pp. 385-434.

MARTÍN PASTOR, J. *El Ministerio Público y el proceso penal en Europa*, Atelier, Barcelona, 2019.

MET-DOMESTICI, A. “The hybrid architecture of the EPPO. From the Commission’s Proposal to the final Act”, *Eucrim* 2017, n.º 3, pp. 143-149.

MITSOLEGAS, V. y VAVOULA, N. “European Union Criminal Law”, en C.H. Hofman, G.C. Rowe y A.H. Türk (eds.), *Specialized Administrative Law of the European Union: a sectoral review*, Oxford University Press, Oxford, 2018, pp. 153-188.

MOENS, G.A. y TRONE, J. “The principle of subsidiarity in EU judicial and legislative practice: panacea or placebo?”, *Journal of Legislation* 2015, vol. 41, n.º 1, pp. 65-102.

MONTESINOS GARCÍA, A. “La nueva fiscalía antifraude europea”, *Revista General de Derecho Europeo* 2018, n.º 46, pp. 159-207.

MONTESINOS GARCÍA, A. “Un paso adelante en la construcción de un espacio europeo de justicia penal: la fiscalía europea”. *La Ley Penal* 2018, n.º 133, <https://revistas.laley.es>

MORENO CATENA, V. *Fiscalía europea y derechos fundamentales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

MUÑOZ DE MORALES ROMERO, M. *Derecho Penal Europeo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

ORMAZÁBAL SÁNCHEZ, G. “Hacia una autoridad de persecución criminal común para Europa (Reflexiones acerca de la conveniencia de crear una Fiscalía europea y sobre el papel de EUROJUST)”, *La Ley Penal* 2009, n.º 56, <https://revistas.laley.es>

PEDRAZ PENALVA, E. “De la jurisdicción como competencia a la jurisdicción como órgano”, en E. Pedraz Penalva, *Constitución, jurisdicción y proceso*, Akal, Madrid, 1990, pp. 43-58.

PÉREZ BUSTAMANTE, R. “La Unión Europea”, *Mediterráneo económico* 2012, n.º 22, pp. 239-248.

PÉREZ MARÍN, M.A. *La lucha contra la criminalidad en la Unión Europea: el camino hacia una jurisdicción penal común*, Atelier, Barcelona, 2013.

PÉREZ MARÍN, M.A. “La futura Fiscalía Europea”, en M. Jimeno Bulnes (dra.), *Aproximación legislativa versus reconocimiento mutuo en el desarrollo del espacio judicial europeo: una perspectiva multidisciplinar*, Bosch, Barcelona, 2016, pp. 265-310.

PÉREZ MARÍN, M.A. “Instrumentos orgánicos de cooperación judicial; en especial, la fiscalía europea”, en M. Jimeno Bulnes (dra.) y R. Miguel Barrio (coord.), *Espacio judicial europeo y proceso penal*, Tecnos, Madrid, 2018, pp. 29-55.

PÉREZ MARÍN, M.A. “La competencia de la Fiscalía Europea: criterios materiales y territoriales para su determinación”, *Revista Internacional Consinter de Direito* 2019, n.º VIII, pp. 255-284.

PÉREZ MARÍN, M.A. “The European Public Prosecutor’s Office: protecting the Union’s financial interests through Criminal Law”, *Eucrim* 2020, n.º 1, pp. 36-41.

PÉREZ MARÍN, M.A. “Una revisión de la actuación de la Fiscalía Europea en España. La afectación de los derechos y garantías procesales de las partes”, en V. Moreno Catena y M.I. Romero Prada (dres.), *Nuevos postulados de la cooperación judicial en la Unión Europea Libro Homenaje a la Profª Mª Isabel González Cano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 265-293.

PI LLORENS, M. “El nuevo mapa de las agencias europeas del espacio de libertad, seguridad y justicia”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, vol. 21, nº 56, pp. 77-177

PLANCHADELL GARGALLO, A. “Ley Orgánica 9/2021 de julio, de aplicación 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 Europea (BOE del 2 de julio)”, *Revista de Derecho y proceso penal* 2021, nº 63, pp. 207-222.

PORRAS RAMIREZ, J. “La arquitectura institucional de la Unión Europea: consideraciones críticas tras su reforma en el Tratado de Lisboa”, *Revista de Estudios Políticos* 2012, nº 156, pp. 125-166.

PRESSACCO, L. “Indagini e promovimento dell’azione penale del Pubblico Ministero Europeo”, *Rivista italiana di Diritto e Procedura Penale* 2021, nº 4, pp. 1353-1395.

RODRIGUEZ GARCÍA, N. “Aprendiendo del pasado en el proceso de creación de la Fiscalía Europea”, *Revista General de Derecho Europeo* 2013, nº 31, <https://www.iustel.com>

RODRIGUEZ LAINZ, J.L. “La intervención de comunicaciones y otras medidas de investigación tecnológica en el procedimiento de investigación ante la fiscalía europea”, *Diario La Ley*, 4 de marzo de 2022, nº 10022, <https://diariolaley.laleynext.es>

RUEDA NEGRI, J.M. “Investigaciones transfronterizas de la Fiscalía Europea y su incidencia en materia probatoria”, en V. Moreno Catena y M.I. Romero Prada (dres.), *Nuevos postulados de la cooperación judicial en la Unión Europea Libro Homenaje a la Profª Mª Isabel González Cano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 173-190.

RUIZ YAMUZA, F.G. “El Ministerio Fiscal como autoridad judicial de emisión en la DM OEDE. Notas en relación con la jurisprudencia reciente del TJUE”, en V. Moreno Catena y M.I. Romero Prada (dres.), *Nuevos postulados de la cooperación judicial en la Unión Europea Libro Homenaje a la Profª Mª Isabel González Cano*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021, pp. 331-384.

SAEN, B. y LEROY, C. “Aperçu et premiers constats au premier anniversaire du Parquet européen”, *Revue de droit penal et de criminologie* 2022, vol. 102, nº 6, pp. 631-644.

SEILER, L. “Le Parquet européen: una révolution sans bouleversements”, *Revue de droit penal et de criminologie* 2019, vol. 99, nº 11-12, pp. 1188-1215.

SELLIER, E. y WEYEMBERGH, A. *Criminal procedural laws across the European Union – A comparative analysis of selected main differences and the impact they have over the development of EU legislation*, PE 604.977, agosto 2018, disponible en enlace <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/70e80c5d-b64e-11e8-99ee-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF> (fecha de última visita: 5 de noviembre de 2022).

SPIEZA, F. “The European Public Prosecutor’s Office. How to implement the relations with Eurojust?”, *Eucrim* 2018, nº 2, pp. 130-137.

URBEZ GARCÍA, J.M. "La CEE. Antecedentes históricos, realidad actual y perspectivas de futuro", *Acciones e investigaciones sociales* 1994, n° 2, pp. 173-194.

VACAS FERNÁNDEZ, F. "The European Public Prosecutor's Office; a mayor step towards political integration or another middle-ground European agency in the name of pragmatism", *Revista General de Derecho Europeo* 2020, n° 51, pp. 252-280.

VAN GERVEN, W. "Constitutional conditions for a Public Prosecutor's Office at the European level", *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice* 2000, vol. 8, n° 3, pp. 296-318.

VEGA AGREDANO, F. "La consolidación de la delincuencia organizada transnacional", *Revista General de Derecho Penal* 2022, n° 37, <https://www.iustel.com>

VERVAELE, J.A.E. "La Unión Europea y su espacio judicial europeo: los desafíos del modelo Corpus Juris 2000 y de la Fiscalía Europea", *Revista Penal* 2002, n° 9, pp. 134-148.

VERVAELE, J. "Judicial and political accountability for criminal investigations and prosecutions by a European Public Prosecutor's Office in the EU: the dissymmetry of shared enforcement", en M. Scholten, y M. Luchtan (eds.), *Law enforcement by EU authorities*, Edward Elgar Publishing, Northampton, MA, 2017, pp. 247-271.

VICARIO PÉREZ, A.M. "La asimilación y la aproximación legislativa como formas de europeización del Derecho Penal sustantivo y procesal de los Estados miembros de la Unión", en P.R. Suárez Xavier y L. Fontestad Portalés (dres.), *Seguridad y los retos de la jurisdicción en el siglo XXI: Justicia, sostenibilidad y paz*, Colex, Madrid, 2022, pp. 161-182.

VICARIO PÉREZ, A.M. "Fiscalía Europea versus OLAF. Una propuesta en torno a la peculiar atribución de competencias sobre investigaciones contra personas jurídicas", *Revista Española de Derecho Europeo* 2022, n° 84, pp.59-90.

VICARIO PÉREZ, A.M. "La instrucción de los Fiscales Europeos Delegados en los procesos penales contra personas jurídicas ¿una oportunidad perdida para conformar un verdadero proceso penal para las entidades?", en P. Arrabal Platero (dra.), J. Conde Fuentes y P. García Molina (coords.), *El proceso en tiempos de cambio. VII Processulus, Encuentro de jóvenes investigadores en Derecho Procesal "El proceso en tiempos de cambio"*, Colex, A Coruña, 2023, pp. 37-48.

VIDAL FERNÁNDEZ, B. "La actuación de la Fiscalía Europea en el proceso penal español regulada en la LO 9/2021", *Revista de Derecho y proceso penal* 2022, n° 66, pp. 139-173.

VIDAL FERNÁNDEZ, B. "El procedimiento especial para la actuación de la Fiscalía Europea del Anteproyecto de Ley de Enjuiciamiento Criminal de 2020", *Revista Asociación de Profesores de Derecho Procesal de las Universidades Españolas* 2021, n° 4, pp. 233-272.

VILAS ÁLVAREZ, D. "The EPPO implementation. A perspective from Spain", *Eucrim* 2018, n° 2, pp. 124-130.

WEILER, J.H.H. "Descifrando el ADN político y jurídico de la integración europea: un estudio exploratorio", *Revista Española de Derecho Constitucional* 2012, vol. 32, n° 96, pp. 13-40.

WEYEMBERGH, A. y BRIÈRE, C. *Towards a European Public Prosecutor's Office (EPPO)*, Parlamento Europeo, Bruselas, 2016.

WEYEMBERGH, A. & BRIÈRE, C. "The future cooperation between OLAF and the European Public Prosecutor's Office" *New Journal of European Criminal Law* 2017, vol. 9, n° 1 pp. 62-82.

WHITE, S. "A decentralised European Public Prosecutor's Office. Contradiction in terms or highly workable solution?", *Eucrim* 2012, n° 2, pp. 67-75.

WILLEMS, T. "Asking the right questions. Interviewing in PIF investigations", *Eucrim* 2018, n° 2, pp. 137-140.

ZWIERS, M. *The European Public Prosecutor's Office. Analysis of a multilevel criminal justice system*, Intersentia, Mortsel, 2011.