



Bruselas, 17.7.2013
SWD(2013) 275 final

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

**Propuesta de Reglamento del Consejo
sobre la creación de la Fiscalía Europea**

{ COM(2013) 534 final }
{ SWD(2013) 274 final }

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO

que acompaña al documento

Propuesta de Reglamento del Consejo sobre la creación de la Fiscalía Europea

1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

1.1. Límites de las medidas vigentes

La ejecución de la legislación a menudo es débil o deficiente debido a la inexistencia de una estructura europea, a la ausencia de continuidad de las medidas de ejecución y a la inexistencia de una política europea común en materia de procedimientos penales. A pesar de que los delitos que perjudican a los intereses financieros de la Unión son realmente delitos europeos, el marco jurídico e institucional actual posee un régimen de ejecución de la legislación fragmentado y se basa casi exclusivamente en las respuestas nacionales.

Además, aunque Eurojust y Europol pueden ayudar a los Estados miembros, y de hecho lo hacen, a abordar estos casos, ninguna de estas organizaciones puede solucionar todos los problemas detectados, en particular, debido a que no puede llevar a cabo investigaciones ni procedimientos penales de forma directa. Aunque la OLAF constituye un actor fundamental a escala de la UE en la lucha contra el fraude y las irregularidades, limita sus actividades a las investigaciones administrativas y a remitir los resultados a las autoridades nacionales, que pueden decidir si llevan a cabo o no un seguimiento penal.

Las medidas vigentes y previstas, como la Estrategia antifraude de la Comisión (CAFS) y las reformas de Eurojust, Europol y la OLAF, resultan insuficientes para abordar estos problemas, incluso aunque se utilizaran al máximo las posibilidades que ofrece el Tratado.

1.2. Bajos niveles de investigación, procesamiento y capacidad disuasoria

En general, las autoridades de varios Estados miembros consideran de importancia secundaria el procesamiento de delitos que atentan contra el presupuesto de la UE. Como no existe ninguna autoridad a escala de la UE para la investigación y el procesamiento de delitos transfronterizos que afectan a los intereses financieros de la UE, las actividades de ejecución de la legislación a escala nacional siguen estando fragmentadas.

Los niveles actuales de intercambio de información y la coordinación a escala europea y nacional son insuficientes para procesar de forma eficaz los delitos que atañen a los intereses financieros de la Unión. Los obstáculos que afectan a la coordinación, a la cooperación y al intercambio de información están presentes a diferentes niveles y entre distintas autoridades y constituyen una dificultad importante para la correcta investigación y el procesamiento de los delitos que afectan a los intereses financieros de la UE.

Solo se recupera de los delincuentes una proporción muy reducida de la cuantía total del fraude: menos del 10 %. Por tanto, el efecto disuasorio del régimen actual de ejecución de la legislación es insuficiente.

No existe ningún órgano en ocupe una posición central que pueda abordar estos obstáculos y garantizar la continuidad del proceso de investigación y procesamiento.

2. DERECHO A ACTUAR, SUBSIDIARIEDAD Y DERECHOS FUNDAMENTALES

2.1. Fundamento jurídico

El artículo 86 del TFUE dispone que la Fiscalía Europea deberá luchar contra los delitos que perjudican a los intereses financieros de la UE, deberá crearse «a partir de Eurojust» y se ocupará de investigar, procesar y llevar ante la justicia a los autores de dichos delitos. Dicho artículo especifica también un procedimiento legislativo especial para la creación de la Fiscalía Europea: el Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.

2.2. Subsidiariedad y necesidad de medidas a escala de la UE

En la actualidad las autoridades de los Estados miembros en materia de investigación y procesamiento penal no son capaces de alcanzar un nivel equivalente de protección y ejecución de la legislación. Puesto que la UE ocupa el lugar idóneo para proteger sus propios intereses financieros, habida cuenta de las normas europeas específicas que se aplican en este ámbito, también se encuentra en la situación ideal para garantizar el procesamiento de los delitos que atentan contra dichos intereses.

3. OBJETIVOS

Objetivos	
Generales	<ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a <u>reforzar la protección de los intereses financieros de la Unión</u> y al desarrollo de uno de los ámbitos de la justicia, así como fomentar la confianza de las empresas y los ciudadanos en las instituciones de la UE, a la vez que se respetan todos los derechos fundamentales consagrados en la Carta.
Específicos Operativos /	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer un <u>sistema europeo coherente en materia de investigación y procesamiento</u> de los delitos que afectan a los intereses financieros de la UE. • Garantizar <u>investigaciones y procedimientos penales más eficaces y efectivos</u> de los delitos que atentan contra los intereses financieros de la UE. • <u>Aumentar el número de procedimientos penales, generando así un mayor número de condenas y una mayor recuperación</u> de fondos de la Unión obtenidos de forma fraudulenta.

	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar una <u>estrecha cooperación y un intercambio de información eficaz</u> entre las autoridades europeas y las autoridades nacionales competentes. • <u>Aumentar la capacidad disuasoria</u> respecto a los delitos que afectan a los intereses financieros de la UE.
--	--

4. OPCIONES POLÍTICAS Y SU INCIDENCIA

Opciones por las que no se crea una Fiscalía Europea

4.1. Opción política 1: Escenario de mínimos, mantenimiento del *statu quo*

No se tomarían nuevas medidas a escala de la UE. Los delitos que afectan a los intereses financieros de la UE seguirían procesándose únicamente a escala nacional.

4.2. Opción política 2: No adopción de nuevas medidas reglamentarias a escala de la UE

No se tomarían medidas legislativas a escala de la UE ni se crearían nuevos organismos. No obstante, se reforzarían las medidas a escala nacional y de la Unión para luchar contra los delitos en cuestión mediante medidas no legislativas.

4.3. Opción política 3: Reforzar las competencias de Eurojust

Esta opción implicaría que se otorgarían nuevas competencias a Eurojust para la incoación de investigaciones en toda la Unión. Eurojust y sus miembros nacionales tendrían derecho a dar instrucciones vinculantes a las fiscalías nacionales para incoar investigaciones y proponer procedimientos penales en los Estados miembros, de conformidad con el artículo 85 del TFUE.

Opciones para la creación de una Fiscalía Europea

4.4. Opción política 4 *bis*: Creación de una Fiscalía Europea como unidad perteneciente a Eurojust

Esta opción implicaría la creación en el seno de Eurojust de una unidad central de la Fiscalía Europea, que se convertiría en la estructura de base de la Fiscalía en calidad de «organismo matriz». Dicha unidad de la Fiscalía Europea poseería competencias exclusivas en casos que afecten a los intereses financieros de la UE y estaría formada por fiscales e investigadores especializados en delitos de carácter financiero.

4.5. Opción política 4 *ter*: Creación de una Fiscalía Europea de tipo colegiado

De forma similar a la organización de Eurojust, la Fiscalía Europea se estructuraría como un colegio de miembros nacionales nombrados por los Estados miembros, pero con un mandato más claro y sólido para todos los miembros. El Colegio de la Fiscalía Europea tomaría decisiones por mayoría en lo que respecta a las investigaciones y al procesamiento de delitos que perjudiquen a los intereses financieros de la UE en el conjunto de la Unión.

4.6. Opción política 4 *quater*: Creación de una Fiscalía Europea descentralizada

Según esta opción la Fiscalía Europea consistiría en una oficina central de fiscales europeos asistida por fiscales europeos delegados situados en los Estados miembros e integrados en los sistemas nacionales, con plena autoridad de procesamiento con arreglo a la legislación nacional. La oficina central poseería una autoridad jerárquica para dar instrucciones a los fiscales europeos delegados. La Fiscalía Europea colaboraría con los servicios nacionales de policía y fiscalía para llevar a cabo sus funciones y se ocuparía de llevar los casos ante los tribunales.

4.7. Opción política 4 *quinqües*: Creación de una Fiscalía Europea centralizada

Esta opción conllevaría la creación de una Fiscalía Europea central que poseería plenas capacidades jurídicas y prácticas para incoar investigaciones y procedimientos penales en cuanto a los delitos en cuestión, sin depender de los servicios fiscales nacionales.

4.8. Cuestiones transversales relativas a las opciones 4 *bis* a 4 *quinqües*

1.1.1. Cooperación entre la Fiscalía Europea y Eurojust

Las cuatro opciones que conllevan la creación de una Fiscalía Europea deben abordar el asunto fundamental que supone su relación con Eurojust. Todas las opciones deben incluir el hecho de que compartirían servicios administrativos y funcionales.

1.1.2. Uso de los recursos de la OLAF para la creación de la Fiscalía Europea

Parte de los recursos de la OLAF se utilizarán para crear la Fiscalía Europea, habida cuenta de la experiencia de la primera en la realización de investigaciones.

1.1.3. Cooperación con terceros países

Las distintas opciones identificadas para crear la Fiscalía Europea también deben tener en cuenta el hecho de que dicha Fiscalía necesitará cooperar con las autoridades de terceros países. Sin embargo, las diferencias entre las distintas opciones a este respecto son marginales y no deben influir en la elección final.

5. EVALUACIÓN DE LAS OPCIONES POLÍTICAS

5.1. *Statu quo* (opción política 1): Escenario de mínimos

Incidencia prevista	
Eficacia en el cumplimiento de los objetivos de las políticas	Baja. No existen motivos para pensar que los frágiles incentivos y la capacidad nacional, a menudo limitada, para tratar la compleja naturaleza de los casos de fraude a escala de la UE se superarán sin medidas rectificativas decisivas.
Incidencia en los derechos	Ninguno. Los derechos fundamentales no se verán afectados. La Carta de los Derechos Fundamentales se aplicará únicamente cuando intervenga el Derecho de la UE, por ejemplo, en el marco de la orden

fundamentales	de detención europea.
Viabilidad	Alta.
Incidencia en los sistemas jurídicos de los Estados miembros	Ninguna. El escenario de partida constituye la opción menos intrusiva de todas.
Incidencia en las instituciones europeas existentes	Ninguna.
Costes	Ninguno.
Beneficios	Muy reducidos.

5.2. No adopción de nuevas medidas reglamentarias a escala de la UE (opción política 2)

Incidencia prevista	
Eficacia en el cumplimiento de los objetivos de las políticas	Baja. Esta opción contribuiría en cierto modo crear un sistema europeo más coherente para la investigación y el procesamiento de los delitos que nos ocupan, de tal forma que quizá también reforzara el efecto disuasorio de la ejecución de la legislación. No obstante, esta contribución seguiría siendo limitada.
Incidencia en los derechos fundamentales	Baja. <i>A priori</i> , los derechos fundamentales apenas se verían afectados por esta opción.
Viabilidad	Media. Sería difícil llevar a la práctica esta opción, ya que requiere múltiples esfuerzos en distintos campos.
Incidencia en los sistemas jurídicos de los Estados miembros	Baja. Un mejor uso de los organismos de la Unión, así como de las herramientas de asistencia judicial mutua y otros instrumentos de cooperación judicial similares generaría un impacto positivo en los Estados miembros.
Incidencia en las instituciones europeas	Baja. Cabe esperar una incidencia limitada en el funcionamiento de Eurojust y la OLAF.

existentes	
Costes¹	Moderados. Los costes de esta opción ascenderían a alrededor de 35 millones de euros. ²
Beneficios	Los beneficios de esta opción en cuanto a recuperaciones y capacidad disuasoria se calculan en unos 265 millones de euros.

5.3. Reforzar las competencias de Eurojust (opción política 3)

Incidencia prevista	
Eficacia en el cumplimiento de los objetivos de las políticas	Baja. Solo se reforzarían las investigaciones y los procedimientos penales contra los delitos en cuestión hasta cierto punto, ya que Eurojust seguiría sin tener autoridad en los procedimientos penales nacionales.
Incidencia en los derechos fundamentales	Baja. Esta opción solo afectaría de forma limitada a los derechos fundamentales.
Viabilidad	Alta. Esta opción se basaría, en gran medida, en las instituciones existentes y en la legislación correspondiente de la Unión.
Incidencia en los sistemas jurídicos de los Estados miembros	Baja a media. Eurojust poseería competencias para iniciar investigaciones y proponer procedimientos penales, pero los procedimientos judiciales como tales seguirían siendo estrictamente nacionales.
Incidencia en las instituciones europeas existentes	Baja a media. En esta opción Eurojust adquiriría algunas competencias adicionales, pero seguiría constituyendo un organismo europeo compuesto por miembros nacionales.
Costes	Medios. Los costes de esta opción ascenderían a alrededor de 50 millones de euros.
Beneficios	Los beneficios de esta opción en cuanto a recuperaciones y capacidad disuasoria se calculan en unos 400 millones de euros.

5.4. Creación de una Fiscalía Europea como unidad perteneciente a Eurojust (opción política 4 bis)

Incidencia prevista	
Eficacia en el	Media. Las prioridades nacionales actuales podrían seguir

¹ Todos los costes y beneficios se expresan según los valores actuales acumulados (en precios de 2012) para un período de 20 años.

² Para información más detallada sobre el cálculo de los costes, véase el anexo 4 de la evaluación de impacto.

cumplimiento de los objetivos de las políticas	imponiéndose a las prioridades de la unidad de la Fiscalía Europea.
Incidencia en los derechos fundamentales	Baja. Al igual que en la opción 3, con la necesidad de control jurisdiccional como en las opciones 4 <i>ter</i> a 4 <i>quinquies</i> .
Viabilidad	La viabilidad política de esta opción es limitada, ya que los conflictos de intereses y las diferencias en la cultura de trabajo existentes entre la Unidad de la Fiscalía y Eurojust podrían influir en la eficacia de esta opción.
Incidencia en los sistemas jurídicos de los Estados miembros	Media. Sería necesario que los Estados miembros adaptaran sus sistemas a una nueva Fiscalía Europea/Eurojust que constaría de determinadas competencias directas.
Incidencia en las instituciones europeas existentes	Media a alta. Sería necesario que Eurojust creara una nueva entidad administrativa y se asegurara de que esta última se beneficiara de sus estructuras administrativas.
Costes	Moderados. Los costes de esta opción ascenderían a alrededor de 40 millones de euros.
Beneficios	Los beneficios de esta opción en cuanto a recuperaciones y capacidad disuasoria se calculan en unos 500 millones de euros.

5.5. Fiscalía Europea de tipo colegiado (opción política 4 *ter*)

Incidencia prevista	
Eficacia en el cumplimiento de los objetivos de las políticas	Baja a media. Las desventajas relacionadas con una estructura de tipo colegiado neutralizarían la mayoría de los beneficios.
Incidencia en los derechos fundamentales	Media. Es posible que una mayor coordinación y cooperación afectaran ligeramente a la protección de datos personales.
Viabilidad	Media. La creación de un organismo central de tipo colegiado que dirigiría y coordinaría las investigaciones y tomaría decisiones en cuanto a los procesos que debieran llevarse a cabo afectaría negativamente a la viabilidad de esta opción.
Incidencia en los sistemas jurídicos de los Estados miembros	Media. Los Estados miembros tendrían que adaptar sus sistemas a las nuevas competencias de la Fiscalía Europea, que dirigiría a las autoridades policiales y judiciales a escala nacional e intervendría en los procesos judiciales nacionales.
Incidencia en las instituciones	Media a alta. Esta opción afectaría de forma limitada a Eurojust. La parte restante de la OLAF conservaría sus competencias de ejercicio

 europeas existentes	de determinadas funciones administrativas.
 Costes	Moderados. Los costes de esta opción ascenderían a 70 millones de euros. ³
 Beneficios	Moderados. Los beneficios de esta opción en cuanto a recuperaciones y capacidad disuasoria se calculan en unos 500 millones de euros.

5.6. Fiscalía Europea con una organización jerárquica descentralizada (opción política 4 quater)

 Incidencia prevista	
 Eficacia en el cumplimiento de los objetivos de las políticas	Alta. Esta opción conlleva la creación de un organismo especializado que gestione tanto las investigaciones como los procedimientos penales de forma coordinada e integral.
 Incidencia en los derechos fundamentales	Media. Es posible que la mejora de la coordinación y la cooperación afectara ligeramente a la protección de datos personales.
 Viabilidad	Media a alta. Las consultas con las partes interesadas confirman que se trataría de una opción viable.
 Incidencia en los sistemas jurídicos de los Estados miembros	Media. Los Estados miembros tendrían que adaptar sus sistemas a las nuevas competencias de la Fiscalía Europea que le permitirían dirigir a las autoridades policiales y las fiscalías nacionales e intervenir en los procesos judiciales nacionales.
 Incidencia en las instituciones europeas existentes	Media a alta. Esta opción afectaría de forma limitada a Eurojust. Una OLAF reducida conservaría competencias para ejercer determinadas funciones administrativas.
 Costes	Moderados. Los costes de esta opción ascenderían a alrededor de 370 millones de euros.
 Beneficios	Los beneficios de esta opción en cuanto a recuperaciones y capacidad disuasoria se calculan en unos 3 200 millones de euros.

5.7. Fiscalía Europea con una organización jerárquica centralizada (opción política 4 quinquies)

 Incidencia prevista	
 Eficacia en el cumplimiento de los objetivos de las	Alta. Se otorgarían competencias a la Fiscalía Europea para controlar y dirigir las investigaciones.

³ Véase el anexo 4 de la evaluación de impacto para información más detallada sobre el cálculo de los costes y beneficios.

políticas	
Incidencia en los derechos fundamentales	Media a alta. Se aplica también el análisis realizado en cuanto a la opción 4 <i>quater</i> .
Viabilidad	Media. Esta opción conllevaría cambios muy importantes en los sistemas administrativos y judiciales de los Estados miembros.
Incidencia en los sistemas jurídicos de los Estados miembros	Alta. Los Estados miembros tendrían que adaptar sus sistemas a un nuevo organismo externo que intervendría directamente en sus órganos jurisdiccionales nacionales.
Incidencia en las instituciones europeas existentes	Alta. La misma que en las opciones 4 <i>ter</i> y 4 <i>quater</i> .
Costes	Medios a altos. Los costes de esta opción ascenderían a alrededor de 820 millones de euros.
Beneficios	Los beneficios de esta opción en cuanto a recuperaciones y capacidad disuasoria se calculan en unos 2 900 millones de euros.

5.8. Cuestiones transversales

1.1.4. Cooperación de la Fiscalía Europea con Eurojust

Para beneficio mutuo de ambas, que Eurojust comparta sus servicios administrativos y de asistencia con la Fiscalía Europea no solo es necesario sino también viable.

1.1.5. Implicaciones del uso de los recursos de la OLAF para la creación de la sede central de la Fiscalía Europea

Una parte de los recursos actuales de la OLAF se utilizarían para crear la sede central de la Fiscalía Europea. No obstante, deben continuar ejerciéndose determinadas funciones administrativas de la OLAF que no son de carácter penal.

1.1.6. Cooperación con terceros países

Tal y como se expone anteriormente, la diferencia entre las opciones a este respecto no justifica el uso de estos criterios para elegir entre las distintas opciones.

6. EVALUACIÓN COMPARATIVA

Objetivos/ costes	Opción política 1	Opción política 2	Opción política 3	Opción política 4 <i>bis</i>	Opción política 4 <i>ter</i>	Opción política 4 <i>quater</i>	Opción política 4 <i>quinquies</i>
Consecución de los objetivos de la	Baja	Baja	Media	Media	Media	Alta	Alta

política							
Beneficios netos anuales ⁴	Ningún impacto importante	25 millones EUR	35 millones EUR	50 millones EUR	50 millones EUR	315 millones EUR	250 millones EUR
Rentabilidad ⁵	-	Baja	Media	Media	Media	Alta	Media
Incidencia en los derechos fundamentales	-	Baja	Baja	Baja	Media a alta	Media a alta	Media a alta
Viabilidad	Alta	Alta	Alta	Media	Media	Media a alta	Media
Incidencia en las instituciones europeas existentes	-	Muy baja	Baja a media	Media a alta	Media a alta	Media a alta	Alta
Incidencia en los sistemas jurídicos de los Estados miembros	-	-	Baja	Media	Media	Media	Alta

7. COOPERACIÓN REFORZADA

Tal y como se indica previamente, el Tratado contempla la posibilidad de crear una Fiscalía Europea por medio de la cooperación reforzada, en caso de que el Consejo no logre tomar una decisión unánime. La presente evaluación de impacto no analiza en detalle la incidencia concreta que podrían tener las diversas opciones en un procedimiento legislativo diferente.

8. SUPERVISIÓN Y EVALUACIÓN

La Comisión prevé llevar a cabo un estudio analítico específico dos o cuatro años después de que finalice la creación de la Fiscalía Europea. Dicho estudio debe examinar, en particular, el número de casos y las cuantías implicadas en las actividades de dicha Fiscalía.

⁴ Para información más detallada, véase el anexo 4.

⁵ Indica los resultados del análisis de los costes frente a los beneficios para cada opción.