



Bruselas, 17.7.2013  
COM(2013) 532 final

**COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL  
CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE  
LAS REGIONES**

**Protección mejorada de los intereses financieros de la Unión:  
Creación de la Fiscalía Europea y reforma de Eurojust**

# COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES

## Protección mejorada de los intereses financieros de la Unión: Creación de la Fiscalía Europea y reforma de Eurojust

La presente Comunicación presenta un conjunto de medidas legislativas para mejorar los aspectos institucionales sobre la protección de los intereses financieros de la Unión —y, por tanto, del dinero de los contribuyentes— de conformidad con la política que la Comisión implantó en 2011<sup>1</sup>. El paquete comprende una propuesta de Reglamento sobre la creación de la Fiscalía Europea y una propuesta de Reglamento sobre el establecimiento de la Agencia europea de cooperación en materia de justicia penal («Eurojust»). Asimismo, el paquete incluye una Comunicación sobre la gobernanza de la OLAF y la mejora de las garantías procedimentales en las investigaciones con miras a la creación de la Fiscalía Europea.

### 1. OBJETIVOS PRINCIPALES DE LA CREACIÓN DE LA FISCALÍA EUROPEA Y LA REFORMA DE EUROJUST

- *Combatir el fraude: una prioridad en tiempos de consolidación fiscal*

En un momento en que muchos Estados miembros están aplicando ajustes fiscales que imponen importantes cargas para muchos ciudadanos, es más importante que nunca garantizar la protección eficaz de los intereses financieros de la Unión Europea —en definitiva, se trata de los fondos que aportan los contribuyentes—. Mediante la creación de la Fiscalía Europea que se propone en el presente conjunto de medidas, será posible establecer por primera vez una entidad con las competencias y los recursos necesarios para investigar, perseguir y llevar a los tribunales los casos de fraude y otras prácticas ilícitas que afecten a los intereses financieros de la Unión, tanto de carácter nacional como transfronterizo.

Esta entidad compensará las limitaciones funcionales a las que están sujetos los organismos y las agencias que actualmente operan en la Unión, ya que se tratará de un organismo genuino de investigación e incoación de procedimientos penales capaz de actuar en toda la Unión de manera uniforme.

- *Aumentar el nivel de rendición de cuentas en la incoación de procedimientos penales a escala de la UE*

Las propuestas del presente conjunto de medidas se basarán en las disposiciones del Tratado de Lisboa, que confiere a la Unión una competencia exclusiva, con arreglo al artículo 86 del TFUE, para crear un sistema de incoación de procedimientos penales europeo a efectos de proteger sus intereses financieros y, en virtud del artículo 85 del mismo Tratado, para mejorar la eficacia de Eurojust y el control democrático de sus actividades.

De hecho, las propuestas pretenden aumentar el nivel de rendición de cuentas de dos formas. Por una parte, la Fiscalía Europea, a pesar de tratarse de un organismo plenamente independiente, rendirá cuentas a las instituciones de la Unión, con la presentación de un balance anual sobre sus actividades. Por otra parte, conforme a lo dispuesto en el Tratado de

---

<sup>1</sup> «Sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea a través del Derecho penal y de las investigaciones administrativas», 26 de mayo de 2011, COM(2011) 293.

Lisboa, tanto el Parlamento Europeo como los parlamentos nacionales participarán en las futuras evaluaciones de las actividades de Eurojust. Esta mejora en la rendición de cuentas democrática de Eurojust se incluye en la propuesta de Reglamento sobre Eurojust. Asimismo, la Fiscalía Europea también deberá presentar un balance anual de sus actividades tanto al Parlamento Europeo como a los parlamentos nacionales, además de al Consejo y a la Comisión Europea.

- *Es necesario elevar el nivel de protección de los implicados en las investigaciones*

En la creación de la Fiscalía Europea se contempla en todo momento velar por el Estado de Derecho en todas las fases de las investigaciones y la incoación de procedimientos penales. A tal efecto, en la propuesta se garantiza la plena conformidad con los principios consagrados, en particular en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, proporcionando así un alto nivel de protección de los derechos de particulares y empresas implicados en investigaciones o en la incoación de procedimientos penales por fraude. Por todo ello, el texto incluye una serie de garantías procesales de ámbito europeo, tales como el derecho a contar con la asistencia de un abogado y a obtener una autorización judicial en caso de que se apliquen medidas de investigación particularmente intrusivas.

## **2. ¿POR QUÉ ESTAS REFORMAS RESULTAN NECESARIAS PARA SUPERAR EL *STATU QUO*?**

- *El sistema actual no ofrece la protección suficiente a los intereses financieros de la Unión*

Los procedimientos que se encuentran actualmente en vigor tanto a escala nacional como en el ámbito de la Unión no logran atajar como es debido el problema del fraude contra los intereses financieros de la Unión. No obstante, tanto la Unión como los Estados miembros tienen el deber de combatir «el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión» y de «ofrecer una protección eficaz» de tales intereses<sup>2</sup>. Este deber reviste aún más importancia si cabe en tiempos de consolidación fiscal en los que cada euro tiene un gran valor. A pesar de esta clara obligación, impuesta por los tratados de la UE y por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea<sup>3</sup>, los Estados miembros siguen sin ofrecer el nivel de protección suficiente a los intereses financieros de la Unión, ya que son muchos y muy relevantes los casos en los que no se incoan actuaciones judiciales por fraude, corrupción y otros delitos que atentan contra el presupuesto de la Unión. De hecho, la Comisión ha identificado una media de unos 500 millones EUR de presunto fraude al año durante los últimos tres años, pero la cuantía real es probablemente mucho más elevada. La ausencia de un sistema coercitivo equivalente e integral a escala de la Unión ha permitido que se cree una cierta sensación de impunidad entre los defraudadores.

De hecho, a día de hoy, la Unión no tiene prácticamente ninguna competencia para intervenir en casos de malversación de sus fondos, ya que las investigaciones o las la incoación de procedimientos penales por delitos de este tipo continúan siendo competencia exclusiva de los Estados miembros. Un estudio<sup>4</sup> y las estadísticas<sup>5</sup> disponibles revelan que las investigaciones judiciales de fraude contra los intereses financieros de la Unión a menudo encuentran trabas en las distintas legislaciones nacionales y en las medidas coercitivas tan poco uniformes entre los Estados miembros. El porcentaje de incoaciones de procedimientos penales que se saldan

---

<sup>2</sup> Artículo 325 del TFUE.

<sup>3</sup> 21 de septiembre de 1989, Asunto 68/88, Comisión contra Grecia, Rec. [1989], p. 2965.

<sup>4</sup> Estudio *Euroneeds*. Se puede descargar un informe preliminar de este estudio en el sitio web del Instituto Max Planck de Derecho Penal Extranjero e Internacional (<http://mpicc.de>).

<sup>5</sup> Informe sobre los 10 años de actividad de la OLAF.

con éxito en relación con los delitos cometidos contra el presupuesto de la UE varía considerablemente en toda la UE (desde el 20 % hasta el 90 % aproximadamente)<sup>6</sup>, en parte debido a la complejidad de los casos, la falta de recursos nacionales suficientes y la necesidad habitual de recabar pruebas fuera del territorio nacional. Esto pone de manifiesto un vacío significativo en la eficiencia de los sistemas nacionales encargados de hacer cumplir la ley en el ámbito del fraude contra los intereses financieros de la Unión.

Estas deficiencias no pueden abordarse en el marco de las estructuras nacionales o europeas existentes, dado que los órganos nacionales competentes para incoar procedimientos penales y hacer cumplir la ley solo pueden actuar dentro de los confines nacionales. Esto limita su autoridad para atajar los delitos transfronterizos. Y, a pesar de que las agencias de la Unión tienen competencias para actuar en toda la Unión, no tienen la autoridad para realizar investigaciones ni para incoar procedimientos penales en los Estados miembros. De hecho, los órganos europeos, como Eurojust, Europol y la OLAF, sólo pueden intervenir dentro de los límites de las competencias y funciones que se les atribuyen en virtud del Tratado, lo que no cambiará con las futuras reformas. Ninguno de estos órganos tiene ni podrá ostentar competencias para realizar investigaciones judiciales ni para perseguir a los delincuentes.

Asimismo, combatir el fraude contra los intereses financieros de la Unión no es un objetivo reconocido como prioritario a escala nacional, lo que plantea un problema particularmente grave en casos de fraude transfronterizo. Incluso pueden existir desincentivos en casos puramente nacionales: las prioridades se establecen a escala nacional o regional, en los que los recursos disponibles para hacer cumplir la ley o la experiencia en este sentido se centran en otros tipos de delitos. En consecuencia, se ejerce poca presión para perseguir el fraude contra los intereses financieros de la Unión, por lo que se rompe el ciclo de coerción contra el delito. Los delitos detectados no se investigan o, si lo son, la investigación se abandona cuando surgen dificultades.

- *Eurojust necesita reformas*

Es necesario reformar Eurojust para subsanar las deficiencias en la ejecución de su marco actual y para optimizar su funcionamiento general a fin de que sea un órgano más operativo. En la reforma se establecerá una clara distinción entre las tareas operativas del Colegio de Eurojust<sup>7</sup> y las responsabilidades administrativas, de manera que se le permitirá centrarse en las tareas operativas sin necesidad de tener que abordar muchas cuestiones administrativas. Se prevé la creación de un Consejo ejecutivo que ayude al Colegio a gestionar las labores administrativas. Convertir la Decisión Eurojust en un Reglamento de conformidad con el TFUE también brinda una oportunidad para garantizar una mayor armonización de las competencias de los miembros nacionales y alinear la estructura de Eurojust con las normas establecidas en el enfoque común aplicado a las agencias descentralizadas de la UE, aprobado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea en julio de 2012.

- *El Tratado de Lisboa será el marco normativo de referencia para la creación de la Fiscalía Europea y la reforma de Eurojust*

Las propuestas de este conjunto de medidas se servirán de las posibilidades que brinda el Tratado de Lisboa, ateniéndose en particular a lo que se dispone en los artículos 85 y 86 del TFUE. Como novedad importante, el Tratado de Lisboa contempla la participación del

---

<sup>6</sup> Informe anual de la OLAF 2011 (las cifras no incluyen a los Estados miembros con los porcentajes de 0 % y 100 %). Media de la UE: 43 %.

<sup>7</sup> El Colegio consta de miembros nacionales, uno de cada Estado miembro de la Unión Europea. El Colegio de Eurojust se encarga de la organización y el funcionamiento de la Agencia. Eurojust podrá ejercer sus funciones a través de uno o varios miembros nacionales o de forma colegiada.

Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales en la evaluación de las actividades de Eurojust. Esta mejora en la rendición de cuentas democrática de Eurojust se incluye en la propuesta de Reglamento sobre Eurojust.

Basarse en estos dos artículos al mismo tiempo implica establecer las mejores sinergias entre la Fiscalía Europea y el nuevo Eurojust. No se trata solo de un requisito derivado del artículo 86 del TFUE, que establece que la Fiscalía Europea ha de crearse «a partir de Eurojust», sino que también se debe a que las dos organizaciones tendrán que trabajar de la mano en casos que recaigan en el marco de sus respectivas competencias.

Habida cuenta de que este paquete persigue mejorar la protección de los intereses financieros de la Unión, se considera que la mejor solución consiste en aplicar el artículo 86 del TFUE, junto con un Eurojust que ofrezca un funcionamiento eficiente. Solo la posibilidad de establecer una Fiscalía Europea en el marco del artículo 86 del TFUE ofrece el espectro de medidas necesarias para investigar y perseguir el fraude en la UE como es debido. Por ejemplo, la Fiscalía Europea será competente no solo para abrir investigaciones, sino también para realizarlas bajo su propia supervisión y responsabilidad. Las competencias de la Fiscalía Europea van más allá de lo que Eurojust podría hacer, incluso si se hubiera aplicado íntegramente lo dispuesto en el artículo 85 del TFUE.

El conjunto de medidas complementa y refuerza las medidas que ya ha presentado la Comisión con vistas a que la Unión pueda prevenir y combatir el fraude y otros delitos que afecten a sus intereses financieros («fraude contra los intereses financieros de la Unión»). Estas medidas comprenden la propuesta de Directiva sobre la armonización de los delitos relacionados y las sanciones mínimas<sup>8</sup> y la Estrategia de Lucha contra el Fraude de la Comisión<sup>9</sup>. En el presente conjunto de medidas se tratan específicamente los problemas identificados en la Comunicación<sup>10</sup> de 2011 en el ámbito de la incoación de procedimientos penales. Dos años después de la publicación de esta importante Comunicación, intervenir en estas cuestiones, como con este conjunto de medidas, reviste incluso mayor importancia.

### 3. VENTAJAS DE LA FISCALÍA EUROPEA

#### Principales características de la Fiscalía Europea

La propuesta legislativa de la Comisión Europea tiene por objeto crear la Fiscalía Europea a partir de Eurojust como una oficina de la Unión, que sea *independiente, eficiente* y que *rinda cuentas* de sus actividades.

La Fiscalía Europea será una estructura descentralizada compuesta por un Fiscal Europeo y fiscales delegados europeos en los Estados miembros. A fin de que pueda ejercer sus funciones con eficacia, el Fiscal Europeo ofrecerá orientación e instrucciones a los fiscales delegados europeos, que trabajarán directamente para el Fiscal Europeo siempre que se trate de delitos que recaigan dentro de las competencias de esta última estructura, a la vez que permanecerán integrados en los sistemas judiciales de los Estados miembros («doble mandato»). De esta forma se garantizará la coherencia, la coordinación, una intervención rápida y el control constante de las investigaciones y la incoación de procedimientos penales

<sup>8</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal, 11 de julio de 2012, COM(2012) 363.

<sup>9</sup> COM(2011) 376.

<sup>10</sup> Comunicación de la Comisión sobre la protección de los intereses financieros de la Unión Europea a través del Derecho penal y de las investigaciones administrativas, 26 de mayo de 2011, COM(2011) 293.

en curso. La Fiscalía Europea actuará de manera descentralizada: los casos se tramitarán en el nivel más apropiado, en su mayoría a escala de Estado miembro y bajo la figura del Fiscal delegado europeo. Optar por una estructura descentralizada que, a su vez, esté integrada en los sistemas judiciales de los Estados miembros garantizará la intervención rápida, coherente y eficiente de la Fiscalía Europea a efectos de proteger los intereses de los contribuyentes, así como una integración satisfactoria en los sistemas judiciales nacionales que permita aprovechar su experiencia y sus recursos.

La Fiscalía Europea se atenderá a un limitado conjunto de normas generales de la UE —para los delitos que recaigan bajo su competencia<sup>11</sup>, en términos de competencias uniformes y protección de los derechos procesales— y a la legislación nacional para el desempeño de sus funciones.

Como estructura independiente, la Fiscalía Europea ofrecerá garantías de que nadie podrá interferir sin causa justificada en sus investigaciones y en la incoación de procedimientos penales. A efectos de la rendición de cuentas, esta estructura europea será responsable ante las instituciones de la Unión, por lo que estará obligada a presentar un balance anual del desempeño de sus actividades.

Crear la Fiscalía Europea «a partir de Eurojust» significa que se crearán las sinergias óptimas entre esta nueva oficina y el Eurojust renovado.

- *Subsanación de las deficiencias institucionales a escala nacional y en el seno de la Unión*

La Fiscalía Europea dispondrá de las competencias y los recursos necesarios para investigar, perseguir y llevar a los tribunales casos nacionales o transfronterizos. No estará sujeta a las limitaciones funcionales a las que están sometidas las agencias actuales de la Unión: será un organismo genuino de investigación e incoación de procedimientos penales capaz de actuar en toda la Unión de manera uniforme. Si bien continuarán aplicándose los procedimientos nacionales en las investigaciones judiciales, la Unión se considerará un único espacio legal en el que la Fiscalía Europea podrá intervenir sin tener que recurrir a instrumentos de asistencia legal mutua. Esto aportará ventajas importantes en términos de agilidad y eficiencia de las investigaciones y la incoación de procedimientos penales en comparación con el panorama actual.

- *Mejora de la incoación de procedimientos penales*

La Fiscalía Europea garantizará la consistencia y coherencia en todo el ciclo de cumplimiento de la ley: una vez detectado el delito, la Fiscalía Europea realizará un seguimiento sistemático de los casos para los que sea competente hasta que se solicite la apertura de juicio. Restablecerá el ciclo de cumplimiento y garantizará que una fase siga a la otra hasta que el caso sea juzgado por un tribunal. Sus investigaciones —para las cuales la Fiscalía Europea podrá basarse en el análisis y la inteligencia de Europol— y sus la incoación de procedimientos penales se regirá conforme a una política europea común en la materia basada en competencias europeas. Esta competencia permitirá actuar con mayor eficiencia en casos transfronterizos gracias a la acción coordinada y orientada en términos de cumplimiento y a las garantías sobre una utilización óptima de los recursos<sup>12</sup>.

<sup>11</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal, 11 de julio de 2012, COM(2012) 363.

<sup>12</sup> El Parlamento Europeo, en su Resolución, de junio de 2013, «sobre la delincuencia organizada, la corrupción y el blanqueo de dinero: recomendaciones sobre las acciones o iniciativas que han de

- *Mejora del efecto disuasorio de la incoación de procedimientos penales*

La Fiscalía Europea velará por que las autoridades competentes para incoar procedimientos penales y hacer cumplir la ley realicen un seguimiento sistemático y eficiente de todos los presuntos delitos contra los intereses financieros de la Unión. La disuasión mejorará gracias a la persecución sistemática de los defraudadores, de manera que se incrementarán las posibilidades de lograr condenas y recuperar los productos objeto del delito mediante la confiscación. En última instancia, los procedimientos penales incoados por la Fiscalía Europea también deberán tener un efecto disuasorio y reducir gradualmente los perjuicios que tales delitos penales suponen para los intereses financieros de la Unión.

- *Investigaciones y procedimientos penales incoados por fraude de conformidad con el Estado de Derecho*

La propuesta sobre la Fiscalía Europea garantiza la plena conformidad con los principios consagrados, en particular en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, buscando así proporcionar un alto nivel de protección de los derechos de particulares y empresas implicados en investigaciones o procedimientos penales incoados por fraude en el ámbito de la Unión. Esta propuesta comprende una serie de garantías procesales a escala de la Unión, como el derecho a contar con la asistencia de un abogado, a la presunción de inocencia y a recibir asistencia jurídica. También exige que las medidas de investigación estén sujetas a la autorización judicial de los tribunales nacionales competentes. El régimen de protección de datos de la Fiscalía Europea ofrecerá un alto nivel de protección de los datos personales, prácticamente de la misma forma que el régimen de protección de datos de Eurojust. De manera conjunta, estas garantías ofrecen un nivel de protección jurídica sin precedentes para los sospechosos y las demás personas que participen en las labores de la Unión para combatir el fraude contra los intereses financieros de la Unión, y habilitan un sistema de investigaciones e incoación de procedimientos penales basado en el Estado de Derecho.

#### **4. ELEMENTOS PRINCIPALES DE LA PROPUESTA SOBRE LA FISCALÍA EUROPEA**

Competencia centrada en el fraude contra los intereses financieros de la Unión: de conformidad con el artículo 86, apartado 1, del TFUE, la Fiscalía Europea combatiría exclusivamente las «infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión». En este ámbito, las competencias de la Fiscalía Europea serán exclusivas, de modo que pueda garantizar la coherencia y supervisar las investigaciones a escala de la Unión. Habida cuenta de estas competencias exclusivas, tales casos dejarían de estar sujetos a las investigaciones administrativas de la OLAF o, si lo estuvieran, deberían traspasarse en aquellos casos en los que surgen sospechas penales.

Independencia y rendición de cuentas: se introducirán diferentes garantías para velar por la independencia de la Fiscalía Europea, en particular por cuanto atañe a sus procedimientos de nombramiento y cese, normas sobre su mandato y conflictos de intereses. La rendición de cuentas de esta estructura europea se regirá de tal forma que se mantenga informadas a las autoridades facultadas (las instituciones de la Unión) acerca de la labor de la Fiscalía Europea, además de tener la posibilidad de solicitar al Tribunal de Justicia de la Unión Europea que cese al Fiscal Europeo por faltas graves de conducta.

---

llevarse a cabo», pide que se cree la Fiscalía Europea, pero hace hincapié en que «la futura Fiscalía Europea disponga de una estructura ágil y reducida...».

Levantamiento de inmunidades: cuando proceda y a efectos de realizar sus investigaciones, la Fiscalía Europea tendrá competencias para solicitar el levantamiento de la inmunidad, ya sea a escala nacional o europea, de conformidad con la legislación aplicable.

Arquitectura descentralizada e integrada: la Fiscalía Europea se organizará como una oficina descentralizada y, como tal, también estará presente en todos los Estados miembros, con la autoridad necesaria para intervenir cuando proceda. Los fiscales delegados europeos, que estarán integrados en los sistemas judiciales de los Estados miembros, estarán facultados para transmitir, coordinar y ejecutar las directrices del Fiscal Europeo en su ámbito de actuación correspondiente. A su vez, la Fiscalía Europea cooperará estrechamente con las autoridades judiciales, fiscales y policiales de ámbito nacional. Esta estructura descentralizada aporta muchas ventajas, en particular la integración en los sistemas judiciales nacionales (la familiaridad con el sistema judicial nacional, el conocimiento de la lengua local, el reconocimiento por parte de la estructura de procesamiento local y la integración en la misma y las prácticas relativas a la tramitación de los casos en los tribunales, entre otros aspectos). La arquitectura descentralizada también se reflejará en la forma en que la Fiscalía Europea adopte sus reglamentos internos, garantizando la participación de los fiscales delegados europeos en el proceso de adopción.

Estrecha relación entre el Fiscal Europeo y los fiscales delegados europeos: como una única oficina, la Fiscalía Europea contará con el respaldo de una estructura jerárquica. La dirección la asumirá el Fiscal Europeo, que tendrá autoridad para dirigir la intervención de los fiscales delegados europeos con «doble mandato» en sus ámbitos nacionales correspondientes cuando traten delitos que recaigan dentro del marco de competencias de la Fiscalía Europea.

Eficiencia: el Fiscal Europeo, con la ayuda de sus asistentes y el respaldo de los fiscales delegados europeos, tomará la decisión definitiva en relación con la incoación del procesamiento penal. Estas claras líneas jerárquicas garantizan que las decisiones se tomen con rapidez, de manera que se podrá superar el bajo nivel actual de prioridad acordado a la lucha contra el fraude en la UE. La Fiscalía Europea podrá aunar los recursos de investigación e incoación de procedimientos penales necesarios para satisfacer las necesidades en una situación determinada, de manera que la aplicación de la ley a escala europea y nacional resulte más eficiente.

Competencias uniformes de investigación: la Fiscalía Europea podrá emplear un amplio espectro de medidas de investigación aplicables a los casos de fraude. Estas medidas se pueden adoptar en todos los Estados miembros a fin de garantizar la uniformidad en la lucha contra el fraude en toda la Unión. Las condiciones específicas y la aplicación de estas medidas continuarán rigiéndose conforme a la legislación nacional. No obstante, habida cuenta de que las diferencias existentes en las legislaciones nacionales acerca de la recopilación de pruebas suelen plantear problemas a la hora de admitir las pruebas recabadas en otro Estado miembro, se estipulará que todas las pruebas que se hayan recabado legalmente en un Estado miembro deberán considerarse válidas en todos los demás Estados miembros, a menos que vayan en detrimento de la equidad de los procedimientos o de los derechos de defensa.

Garantías y control jurisdiccional: el ejercicio de las facultades de investigación debe ir acompañado de un sistema de control jurisdiccional y medidas que garanticen la protección de los derechos de los sospechosos, los testigos y las víctimas. Para una serie de medidas de investigación más intrusivas (como inspecciones e incautaciones, interceptación de telecomunicaciones e investigaciones encubiertas), existirá un requisito armonizado a escala de la UE para que la Fiscalía Europea tenga que obtener una autorización judicial previa para adoptarlas. Los derechos de las personas implicadas en las investigaciones de la Fiscalía



Europea se garantizarán mediante la aplicación de la legislación de la Unión y el Derecho nacional, y bajo la jurisdicción de los tribunales nacionales. Una vez más, esto tiene la ventaja de que tanto los fiscales delegados europeos como los representantes legales de las personas implicadas trabajarán en un sistema nacional que les resulte familiar, garantizando así que sus derechos tengan la protección a la que están habituados.

Aprovechamiento de los recursos existentes: la Fiscalía Europea no generará nuevos gastos importantes ni para la Unión ni para los Estados miembros, ya que los servicios de administración los gestionará Eurojust, y sus recursos humanos procederán de entidades existentes como la OLAF, que dejará de realizar investigaciones administrativas sobre casos penales que afecten a los intereses financieros de la Unión. Este cambio solo afecta al número de efectivos necesarios para desempeñar las labores de la OLAF: se prevé que gran parte del personal de la OLAF se trasladará a la Fiscalía Europea, por lo que se reducirán los costes derivados de su creación. A pesar de la reducción de la plantilla, la OLAF seguirá contando con personal cualificado que le permita ejercer el resto de sus competencias<sup>13</sup>. Además, las mejoras en la eficiencia permitirán equilibrar los costes generales que genera la aplicación de la ley, ya que se evitarán las duplicaciones, se reducirá el tiempo de las investigaciones y se eliminarán los problemas relacionados con la asistencia mutua.

## **5. SINERGIAS ENTRE LA FISCALÍA EUROPEA Y EUROJUST**

El artículo 86 del TFUE estipula que la Fiscalía Europea debe crearse «a partir de Eurojust», y hay buenas razones para crear una asociación privilegiada entre ambas estructuras:

- Transferir a la Fiscalía Europea los casos de fraude contra los intereses de la Unión de los que se encarga Eurojust. Habida cuenta de que la Fiscalía Europea tendrá competencias exclusivas en el ámbito del fraude y los demás delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión, las competencias de Eurojust en este ámbito (coordinación de la cooperación judicial en casos transfronterizos) se transferirán para garantizar la coherencia.
- Tratar casos híbridos precisa de una coordinación operativa diaria. Hay, y siempre habrá, casos en los que resulte necesario que intervengan tanto la Fiscalía Europea como Eurojust, en particular casos en que los sospechosos están implicados en delitos contra los intereses financieros de la Unión y en otras formas de delincuencia. Esto implica que será necesario que exista una cooperación estrecha y constante. Para que esto sea posible se han incorporado disposiciones en este sentido tanto en el Reglamento sobre la Fiscalía Europea como en el Reglamento sobre Eurojust, que establecen que la Fiscalía puede solicitar a Eurojust o a sus miembros nacionales que intervengan, coordinen o utilicen sus competencias en un caso concreto. Asimismo, cuando se solapen las competencias en casos híbridos, Eurojust podrá prestar asistencia para resolver la cuestión de la jurisdicción.
- Para obtener rentabilidad es necesario compartir recursos. Se prevé que Eurojust prestará servicios de apoyo práctico a la Fiscalía Europea para cuestiones administrativas, como personal, fondos y TI. Este enfoque genera importantes ahorros, además de contrarrestar la duplicación innecesaria de funciones. Como ejemplo de tales ahorros, cabe mencionar que la Fiscalía Europea podrá utilizar la infraestructura de TI de Eurojust, lo que implica la capacidad de utilizar su Sistema

---

<sup>13</sup> Propuesta de Reglamento por la que se modifica el Reglamento (CE) n° 1073/1999 relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina de Lucha contra el Fraude (OLAF) y por el que se deroga el Reglamento (Euratom) n° 1074/1999, de 17 de marzo de 2011, COM(2011) 135.

de Gestión de Casos, los expedientes temporales de trabajo y el índice. Los detalles se definirán en un acuerdo entre la Fiscalía Europea y Eurojust.

## **6. REPERCUSIÓN DE LA FISCALÍA EUROPEA EN LA OLAF**

Habida cuenta de las competencias exclusivas de la Fiscalía Europea para ocuparse de delitos que afectan a los intereses financieros de la Unión, la OLAF no realizará investigaciones administrativas contra el fraude cuando haya sospechas de una conducta delictiva. También se deduce que, en el futuro, la OLAF comunicará a la Fiscalía Europea las sospechas de tales delitos, lo antes posible, tras realizar una evaluación previa de las alegaciones que se le presenten de conformidad con el marco jurídico actual. Este cambio agilizará el proceso de las investigaciones y ayudará a evitar que se produzcan duplicaciones de investigaciones administrativas y penales sobre los mismos hechos. De esta forma, se ahorrarán recursos y aumentarán las posibilidades de éxito en la incoación de los procedimientos penales. Se propondrán otros ajustes del marco legislativo de la OLAF para tener en cuenta la creación de la Fiscalía Europea, que entrarán en vigor al mismo tiempo que el Reglamento que prevé su creación.

Mientras tanto, se conseguirán otras ventajas importantes con el Reglamento revisado de la OLAF, que no tardará en entrar en vigor. Asimismo, con inspiración en el refuerzo sustancial de las garantías procesales que se logrará gracias a la creación de la Fiscalía Europea, la Comisión tiene intención de proponer otras mejoras sistémicas del Reglamento de la OLAF incluso antes de que se cree la Fiscalía Europea. Estas posibles medidas, en particular las garantías procedimentales en las investigaciones, se detallan con mayor precisión en la Comunicación sobre la gobernanza de la OLAF.

## **7. PROCEDIMIENTO DE ADOPCIÓN DE LA PROPUESTA SOBRE LA FISCALÍA EUROPEA**

El artículo 86 del TFUE prevé un procedimiento legislativo especial para crear la Fiscalía Europea, que requiere la unanimidad del Consejo y la aprobación del Parlamento Europeo. Además, se consultará a los parlamentos nacionales de conformidad con los protocolos nº 1 y nº 2 del Tratado de Lisboa. La Comisión tendrá muy en cuenta las opiniones de todas estas instituciones.

El procedimiento previsto en el artículo 86 del TFUE también contempla un segundo paso basado en la «cooperación reforzada» para los casos en que el Consejo no esté de acuerdo por unanimidad con la propuesta inicial de la Comisión. Básicamente, este procedimiento permite que un grupo de al menos nueve Estados miembros remitan la propuesta al Consejo Europeo, que llegará a un acuerdo sobre el texto o, una vez hayan transcurrido cuatro meses, se considerará concedida la autorización a un grupo de nueve Estados miembros para proceder con la cooperación reforzada. Este procedimiento es distinto de la cooperación reforzada «ordinaria», ya que no precisa de ninguna autorización formal del Consejo. De cualquier otro modo, se aplicarían las disposiciones correspondientes del Tratado (artículos 326 a 334 del TFUE). En definitiva, para que se pueda adoptar la propuesta, todos los Estados miembros participantes han de estar de acuerdo por unanimidad.

## **8. CONCLUSIÓN**

El conjunto de medidas legislativas presentadas por la Comisión mediante la presente Comunicación es ambicioso y con visión de futuro. De hecho, cambiará el panorama actual en materia de aplicación de la ley y justicia penal tanto en la Unión como en sus Estados miembros. Tras su adopción, este conjunto de medidas tendrá una repercusión importante y

duradera en los marcos jurídico e institucional del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión. La Comisión, en el momento oportuno, hará balance minuciosamente de hasta qué punto se han conseguido los objetivos de las medidas. En esta revisión también se analizarán el mandato de la Fiscalía Europea y el régimen jurídico aplicable a sus actividades.