

INTERVENCIÓN EN LA AUDIENCIA PÚBLICA SOBRE EL FISCAL EUROPEO DE PROTECCIÓN DE LOS INTERESES FINANCIEROS

Representante del Ministerio de Justicia: Fernando Irurzun Montoro, Consejero de Justicia en la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.

Introducción

La presentación por la Comisión Europea del Libro Verde sobre el Fiscal Europeo de Protección de los Intereses Financieros brinda la oportunidad de analizar el estado actual de la lucha contra el fraude a la Hacienda Comunitaria, la suficiencia de los instrumentos jurídicos existentes y la conveniencia de mejorarlos. Todo ello en el momento idóneo, abierto como está el proceso de reflexión en el marco de la Convención Europeo y de la futura Conferencia Intergubernamental para la reforma de los Tratados.

Conviene subrayar, en primer lugar, que al margen de concretas bases jurídicas, la protección de los intereses públicos financieros, ya sean comunitarios o nacionales, forma parte del compromiso de los poderes públicos con los ciudadanos. La participación de éstos en la financiación de la acción pública debe ser acompañada de un compromiso de las Instituciones públicas por la transparencia y de una eficaz lucha contra el fraude.

El verano nos ha traído la buena noticia de la conclusión del proceso de ratificación por todos los Estados Miembros del Convenio de Protección de los Intereses Financieros de la Comunidad y sus Protocolos, haciendo posible su próxima entrada en vigor el 17 de octubre. Lo cual despeja el camino para que nos centremos en la reflexión sobre los aspectos funcionales de esa protección.

Antes de analizar con mayor detalle alguno de los aspectos que sugiere la lectura del Libro Verde, pero tampoco deben perderse de vista los principios que deben guiar la reflexión a la que invita la Comisión.

Proporcionalidad y subsidiariedad son los principios en que se apoya el citado Libro Verde, pero bueno sería no perder de vista otros dos principios de "organización" de no poca relevancia.

En primer lugar, el principio de eficiencia, en términos de adecuación entre los recursos destinados a poner en marcha el sistema que se pretende y los resultados que del mismo se derivan.

De otra parte, debería enfatizarse una llamada a la simplicidad, es decir, la necesidad de diseñar estructuras sencillas. En un momento en el que la simplificación del marco jurídico comunitario ha sido señalada como una prioridad de cara a la nueva reforma de los Tratados sería incongruente optar por un diseño institucional contrario a dicho principio.

Pues bien, partiendo de los cuatro principios anteriormente señalados: proporcionalidad, subsidiariedad, eficiencia y simplificación, a continuación se prestará atención -de forma muy somera para cumplir las reglas de la audiencia pública- a algunos elementos de la propuesta de creación del Fiscal Europeo de Protección de los Intereses Financieros de la Comunidad.

El diseño orgánico o institucional de la Fiscalía Europea de Protección de los Intereses Financieros

El Libro Verde de la Comisión tiene la virtud de realizar una descripción detallada de las armas actuales con las que contamos en la lucha contra el fraude a la Hacienda comunitaria.

Pero esa virtud no va acompañada, a continuación, del necesario análisis de los instrumentos ya existentes, sus defectos y posibles mejoras, sino que directamente se receta como solución la creación de esta Fiscalía especial.

Así, las alusiones al papel de la OLAF, EUROPOL o EUROJUST son demasiado concisas, pues no se trata de compartimentar funciones y respetar competencias, sino de previamente analizar qué es adecuado y que no de esas funciones, como paso previo a la solución innovativa, consistente en añadir un nuevo órgano a los ya existentes.

¿No cabe una simplificación de la arquitectura o esquema institucional? ¿No sería bueno reflexionar, incluso, sobre la unificación de organismos o la atribución de nuevas competencias a los existentes, antes de dar el siguiente paso de creación de una nueva organización?

Ninguna de estas soluciones sería inviable si, como es el caso, la propia propuesta de la Comisión implica una previa reforma de los Tratados.

En definitiva, no se está negando que pueda ser conveniente crear la Fiscalía Europea PIF pero el Libro Verde francamente no desarrolla suficientemente la reflexión sobre el diseño institucional conjunto. De suerte que no sería bueno postponer para un segundo momento esta reflexión, sino que antes de la creación de la Fiscalía se debería ser consciente de la fisonomía que quiere darse al conjunto.

Independencia

Aunque pueda resultar redundante, no debe pasarse la ocasión sin reiterar la importancia de garantizar el principio de independencia en el desarrollo de sus funciones por parte de los miembros de una Fiscalía como garantía de la mejor realización de la función pública encomendada.

Bien entendido que esa independencia funcional tiene una articulación muy diferente en nuestros sistemas jurídicos. De suerte que dicha independencia es compatible con relaciones de cooperación estrecha entre la Fiscalía y las autoridades gubernativas e, incluso, con sistemas de directa vinculación entre

la Fiscalía y los Ministerios de Justicia siendo éstos responsables políticos de la actuación de aquélla.

Por tanto, si se quiere resolver la siempre difícil ecuación entre independencia, eficacia y legitimidad es estrictamente necesario que se tengan en cuenta las tradiciones jurídicas de los Estados miembros en el momento de configurar cualquier nueva organización.

De modo más concreto, esta independencia tiene una primera manifestación de garantía en la regulación de nombramiento del fiscal y su posterior cese. Al analizar las propuestas del Libro Verde debe subrayarse que en el momento del nombramiento es indispensable que tengan oportunidad de intervenir todas las Instituciones Comunitarias.

Por lo que a las causas del cese se refiere, el Libro Verde las aborda con excesiva generalidad, pues parecería, en cualquier caso, necesario una regulación más detallada.

Mención aparte merece la figura del Fiscal delegado. Su actuación en el seno de los sistemas nacionales de jurisdicción penal, la inevitable concurrencia de delitos que afecten, al mismo tiempo, no sólo a los intereses comunitarios sino también a otros “bienes jurídicos nacionales” reclaman que su nombramiento se realice no en “sede comunitaria”, sino conforme a las reglas nacionales propias del Estado miembro en que aquel Fiscal delegado actúa. So pena de provocar graves disfunciones.

Finalmente, en este punto me gustaría referirme a la necesaria armonización entre el principio de independencia y el de responsabilidad, así como las exigencias derivadas del principio democrático. Se echan en falta también en este punto referencias en el Libro Verde a los mecanismos para exigir dicha responsabilidad y para dar cuenta ante las Instituciones por su actuación. Algunos de dichos instrumentos no son nuevos en nuestros ordenamientos y por tanto no sería difícil “repensarlos” en este ámbito: desde los informes periódicos ante el Consejo y el Parlamento, posible comparecencia ante el mismo, a las formas más intensas como la regulación de la responsabilidad disciplinaria.

Principio de legalidad

Aún reconociendo que en los Estados miembros existe una cierta falta de uniformidad en relación con el papel que se atribuye al principio de legalidad en orden a la persecución penal, aquí debe partirse de la necesidad de garantizar la máxima transparencia del sistema y, por ello de colocar el principio de legalidad como regla general sólo susceptible de derogación en supuestos excepcionales y tasados.

Control jurisdiccional y funciones del Fiscal Europeo de Protección de los Intereses Financieros de la Comunidad

El principio de subsidiariedad, la simplificación y la utilización extensiva de las reglas que ya disponemos en el derecho comunitario parecen suficientes. Un exceso de originalidad puede ahogar cualquier buena intención en la lucha contra el fraude.

Por ello, también aquí debe recordarse que el juez nacional es también juez comunitario, el primer juez comunitario desde la perspectiva del orden de intervención. No parece aconsejable ni crear una Sala penal o un Tribunal Penal comunitario, ni inventar nuevas formas de intervención del Tribunal de Justicia distintas de las que ya dispondría en otros ámbitos del derecho comunitario. Valga como excepción, si se quiere, la posible resolución de los conflictos de jurisdicción entre los tribunales nacionales.

En otro orden de cosas, conviene enfatizar la necesidad de seguir la pauta de respeto a los sistemas nacionales, en lo que respecta a la distribución de las facultades instructoras del proceso penal entre la Fiscalía y los Jueces. En definitiva, los fiscales delegados no deberían tener facultades que no tendrían en su propio sistema nacional.

En fin, las anteriores reflexiones son sólo una llamada de atención sobre alguno de los elementos que suscita el Libro Verde, en el convencimiento de que, cualquiera que sea la decisión final deberá recordarse que una estructura orgánica simple, transparente y eficiente son imprescindibles para ser creíbles por los ciudadanos.

Bruselas, 16 de septiembre de 2002.