

CJN

Diritto Penale Contemporaneo

RIVISTA TRIMESTRALE

REVISTA TRIMESTRAL DE DERECHO PENAL
A QUARTERLY REVIEW FOR CRIMINAL JUSTICE

4/2022

EDITOR-IN-CHIEF

Gian Luigi Gatta

EDITORIAL BOARD

Italy: Antonio Gullo, Guglielmo Leo, Luca Luparia, Francesco Mucciarelli, Francesco Viganò

Spain: Jaime Alonso-Cuevillas, Sergi Cardenal Montraveta, David Carpio Briz,

Joan Queralt Jiménez

Chile: Jaime Couso Salas, Mauricio Duce Julio, Héctor Hernández Basualto,

Fernando Londoño Martínez

MANAGING EDITORS

Carlo Bray, Silvia Bernardi

EDITORIAL STAFF

Enrico Andolfatto, Enrico Basile, Emanuele Birritteri, Javier Escobar Veas,

Stefano Finocchiaro, Alessandra Galluccio, Elisabetta Pietrocarlo, Rossella Sabia,

Tommaso Trinchera, Maria Chiara Ubiali

EDITORIAL ADVISORY BOARD

Rafael Alcacer Guirao, Alberto Alessandri, Silvia Allegrezza, Chiara Amalfitano, Giuseppe Amarelli, Ennio Amodio, Coral Arangüena Fanego, Lorena Bachmaier Winter, Roberto Bartoli, Fabio Basile, Hervé Belluta, Alessandro Bernardi, Carolina Bolea Bardon, Manfredi Bontempelli, Nuno Brandão, David Brunelli, Silvia Buzzelli, Alberto Cadoppi, Pedro Caeiro, Michele Caianiello, Lucio Camaldo, Stefano Canestrari, Francesco Caprioli, Claudia Marcela Cárdenas Aravena, Raúl Carnevali, Marta Cartabia, Elena Maria Catalano, Mauro Catenacci, Antonio Cavaliere, Massimo Ceresa Gastaldo, Mario Chiavario, Federico Consulich, Mirentxu Corcoy Bidasolo, Roberto Cornelli, Cristiano Cupelli, Norberto Javier De La Mata Barranco, Angela Della Bella, Cristina de Maglie, Gian Paolo Demuro, Miguel Díaz y García Conlledo, Francesco D'Alessandro, Ombretta Di Giovine, Emilio Dolcini, Jacobo Dopico Gomez Áller, Patricia Faraldo Cabana, Silvia Fernández Bautista, Javier Gustavo Fernández Terruelo, Marcelo Ferrante, Giovanni Fiandaca, Gabriele Fornasari, Novella Galantini, Percy García Caverro, Loredana Garlati, Mitja Gialuz, Glauco Giostra, Víctor Gómez Martín, José Luis Guzmán Dalbora, Ciro Grandi, Giovanni Grasso, Giulio Illuminati, Roberto E. Kostoris, Máximo Langer, Juan Antonio Lascuráin Sánchez, Maria Carmen López Peregrín, Sergio Lorusso, Ezequiel Malarino, Francisco Maldonado Fuentes, Stefano Manacorda, Juan Pablo Mañalich Raffo, Vittorio Manes, Grazia Mannozi, Teresa Manso Porto, Luca Marafioti, Joseph Margulies, Enrico Marzaduri, Luca Masera, Jean Pierre Matus Acuña, Anna Maria Maugeri, Oliviero Mazza, Iván Meini, Alessandro Melchionda, Chantal Meloni, Melissa Miedico, Vincenzo Militello, Fernando Miró Linares, Vincenzo Mongillo, Renzo Orlandi, Magdalena Ossandón W., Francesco Palazzo, Carlenrico Paliero, Michele Papa, Raphaële Parizot, Claudia Pecorella, Marco Pelissero, Lorenzo Picotti, Carlo Piergallini, Paolo Pisa, Oreste Pollicino, Domenico Pulitanò, Serena Quattrococo, Tommaso Rafaraci, Paolo Renon, Lucia Risicato, Mario Romano, Maria Ángeles Rueda Martín, Carlo Ruga Riva, Stefano Ruggeri, Francesca Ruggieri, Dulce Maria Santana Vega, Marco Scoletta, Sergio Seminara, Paola Severino, Nicola Selvaggi, Rosaria Sicurella, Jesús Maria Silva Sánchez, Carlo Sotis, Giulio Ubertis, Inma Valeije Álvarez, Antonio Vallini, Gianluca Varraso, Vito Velluzzi, Paolo Veneziani, John Vervaele, Daniela Vigoni, Costantino Visconti, Javier Wilenmann von Bernath, Francesco Zacchè, Stefano Zirulia

Editore Associazione "Progetto giustizia penale", c/o Università degli Studi di Milano,
Dipartimento di Scienze Giuridiche "C. Beccaria" - Via Festa del Perdono, 7 - 20122 MILANO - c.f. 97792250157
ANNO 2022 - CODICE ISSN 2240-7618 - Registrazione presso il Tribunale di Milano, al n. 554 del 18 novembre 2011.
Impaginazione a cura di Chiara Pavesi

Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale è un periodico on line ad accesso libero e non ha fine di profitto. Tutte le collaborazioni organizzative ed editoriali sono a titolo gratuito e agli autori non sono imposti costi di elaborazione e pubblicazione. La rivista, registrata presso il Tribunale di Milano, al n. 554 del 18 novembre 2011, è edita attualmente dall'associazione "Progetto giustizia penale", con sede a Milano, ed è pubblicata con la collaborazione scientifica e il supporto dell'Università Commerciale Luigi Bocconi di Milano, dell'Università degli Studi di Milano, dell'Università di Roma Tre, dell'Università LUISS Guido Carli, dell'Universitat de Barcelona e dell'Università Diego Portales di Santiago del Cile.

La rivista pubblica contributi inediti relativi a temi di interesse per le scienze penalistiche a livello internazionale, in lingua italiana, spagnolo, inglese, francese, tedesca e portoghese. Ogni contributo è corredato da un breve abstract in italiano, spagnolo e inglese.

La rivista è classificata dall'ANVUR come rivista scientifica per l'area 12 (scienze giuridiche), di classe A per i settori scientifici G1 (diritto penale) e G2 (diritto processuale penale). È indicizzata in DoGI e DOAJ.

Il lettore può leggere, condividere, riprodurre, distribuire, stampare, comunicare al pubblico, esporre in pubblico, cercare e segnalare tramite collegamento ipertestuale ogni lavoro pubblicato su "Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale", con qualsiasi mezzo e formato, per qualsiasi scopo lecito e non commerciale, nei limiti consentiti dalla licenza Creative Commons - Attribuzione - Non commerciale 3.0 Italia (CC BY-NC 3.0 IT), in particolare conservando l'indicazione della fonte, del logo e del formato grafico originale, nonché dell'autore del contributo.

La rivista può essere citata in forma abbreviata con l'acronimo: *DPC-RT*, corredato dall'indicazione dell'anno di edizione e del fascicolo.

La rivista fa proprio il [Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors](#) elaborato dal COPE (Committee on Publication Ethics).

La rivista si conforma alle norme del Regolamento UE 2016/679 in materia di tutela dei dati personali e di uso dei cookies ([clicca qui](#) per dettagli).

Ogni contributo proposto per la pubblicazione è preliminarmente esaminato dalla direzione, che verifica l'attinenza con i temi trattati dalla rivista e il rispetto dei requisiti minimi della pubblicazione.

In caso di esito positivo di questa prima valutazione, la direzione invia il contributo in forma anonima a due revisori, individuati secondo criteri di rotazione tra i membri dell'Editorial Advisory Board in relazione alla rispettiva competenza per materia e alle conoscenze linguistiche. I revisori ricevono una scheda di valutazione, da consegnare compilata alla direzione entro il termine da essa indicato. Nel caso di tardiva o mancata consegna della scheda, la direzione si riserva la facoltà di scegliere un nuovo revisore.

La direzione comunica all'autore l'esito della valutazione, garantendo l'anonimato dei revisori. Se entrambe le valutazioni sono positive, il contributo è pubblicato. Se una o entrambe le valutazioni raccomandano modifiche, il contributo è pubblicato previa revisione dell'autore, in base ai commenti ricevuti, e verifica del loro accoglimento da parte della direzione. Il contributo non è pubblicato se uno o entrambi i revisori esprimono parere negativo alla pubblicazione.

La direzione si riserva la facoltà di pubblicare, in casi eccezionali, contributi non previamente sottoposti alla procedura di peer review. Di ciò è data notizia nella prima pagina del contributo, con indicazione delle ragioni relative.

I contributi da sottoporre alla Rivista possono essere inviati al seguente indirizzo mail: editor.criminaljusticenetwork@gmail.com. I contributi che saranno ritenuti dalla direzione di potenziale interesse per la rivista saranno sottoposti alla procedura di peer review sopra descritta. I contributi proposti alla rivista per la pubblicazione dovranno rispettare i criteri redazionali [scaricabili qui](#).

Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale es una publicación periódica *on line*, de libre acceso y sin ánimo de lucro. Todas las colaboraciones de carácter organizativo y editorial se realizan gratuitamente y no se imponen a los autores costes de maquetación y publicación. La Revista, registrada en el Tribunal de Milan, en el n. 554 del 18 de noviembre de 2011, se edita actualmente por la asociación “Progetto giustizia penale”, con sede en Milán, y se publica con la colaboración científica y el soporte de la *Università Commerciale Luigi Bocconi* di Milano, la *Università degli Studi di Milano*, la *Università di Roma Tre*, la *Università LUISS Guido Carli*, la *Universitat de Barcelona* y la *Universidad Diego Portales de Santiago de Chile*.

La Revista publica contribuciones inéditas, sobre temas de interés para la ciencia penal a nivel internacional, escritas en lengua italiana, española, inglesa, francesa, alemana o portuguesa. Todas las contribuciones van acompañadas de un breve abstract en italiano, español e inglés.

El lector puede leer, compartir, reproducir, distribuir, imprimir, comunicar a terceros, exponer en público, buscar y señalar mediante enlaces de hipervínculo todos los trabajos publicados en “Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale”, con cualquier medio y formato, para cualquier fin lícito y no comercial, dentro de los límites que permite la licencia *Creative Commons - Attribuzione - Non commerciale 3.0 Italia* (CC BY-NC 3.0 IT) y, en particular, debiendo mantenerse la indicación de la fuente, el logo, el formato gráfico original, así como el autor de la contribución.

La Revista se puede citar de forma abreviada con el acrónimo *DPC-RT*, indicando el año de edición y el fascículo.

La Revista asume el [Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors](#) elaborado por el COPE (*Comitte on Publication Ethics*).

La Revista cumple lo dispuesto en el Reglamento UE 2016/679 en materia de protección de datos personales ([clica aquí](#) para los detalles sobre protección de la privacy y uso de cookies).

Todas las contribuciones cuya publicación se propone serán examinadas previamente por la Dirección, que verificará la correspondencia con los temas tratados en la Revista y el respeto de los requisitos mínimos para su publicación.

En el caso de que se supere con éxito aquella primera valoración, la Dirección enviará la contribución de forma anónima a dos evaluadores, escogidos entre los miembros del *Editorial Advisory Board*, siguiendo criterios de rotación, de competencia por razón de la materia y atendiendo también al idioma del texto. Los evaluadores recibirán un formulario, que deberán devolver a la Dirección en el plazo indicado. En el caso de que la devolución del formulario se retrasara o no llegara a producirse, la Dirección se reserva la facultad de escoger un nuevo evaluador.

La Dirección comunicará el resultado de la evaluación al autor, garantizando el anonimato de los evaluadores. Si ambas evaluaciones son positivas, la contribución se publicará. Si alguna de las evaluaciones recomienda modificaciones, la contribución se publicará después de que su autor la haya revisado sobre la base de los comentarios recibidos y de que la Dirección haya verificado que tales comentarios han sido atendidos. La contribución no se publicará cuando uno o ambos evaluadores se pronuncien negativamente sobre su publicación.

La Dirección se reserva la facultad de publicar, en casos excepcionales, contribuciones que no hayan sido previamente sometidas a *peer review*. Se informará de ello en la primera página de la contribución, indicando las razones.

Si deseas proponer una publicación en nuestra revista, envía un mail a la dirección editor.criminaljusticenetwork@gmail.com. Las contribuciones que la Dirección considere de potencial interés para la Revista se someterán al proceso de *peer review* descrito arriba. Las contribuciones que se propongan a la Revista para su publicación deberán respetar los criterios de redacción (se pueden [descargar aquí](#)).



Diritto penale contemporaneo – Rivista trimestrale is an on-line, open-access, non-profit legal journal. All of the organisational and publishing partnerships are provided free of charge with no author processing fees. The journal, registered with the Court of Milan (n° 554 - 18/11/2011), is currently produced by the association “Progetto giustizia penale”, based in Milan and is published with the support of Bocconi University of Milan, the University of Milan, Roma Tre University, the University LUISS Guido Carli, the University of Barcelona and Diego Portales University of Santiago, Chile.

The journal welcomes unpublished papers on topics of interest to the international community of criminal scholars and practitioners in the following languages; Italian, Spanish, English, French, German and Portuguese. Each paper is accompanied by a short abstract in Italian, Spanish and English.

Visitors to the site may share, reproduce, distribute, print, communicate to the public, search and cite using a hyperlink every article published in the journal, in any medium and format, for any legal non-commercial purposes, under the terms of the Creative Commons License - Attribution – Non-commercial 3.0 Italy (CC BY-NC 3.0 IT). The source, logo, original graphic format and authorship must be preserved.

For citation purposes the journal's abbreviated reference format may be used: *DPC-RT*, indicating year of publication and issue.

The journal strictly adheres to the [Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors](#) drawn up by COPE (Committee on Publication Ethics).

The journal complies with the General Data Protection Regulation (EU) 2016/679 (GDPR) ([click here](#) for details on protection of privacy and use of cookies).

All articles submitted for publication are first assessed by the Editorial Board to verify pertinence to topics addressed by the journal and to ensure that the publication's minimum standards and format requirements are met.

Should the paper in question be deemed suitable, the Editorial Board, maintaining the anonymity of the author, will send the submission to two reviewers selected in rotation from the Editorial Advisory Board, based on their areas of expertise and linguistic competence. The reviewers are provided with a feedback form to compile and submit back to the editorial board within an established timeframe. If the timeline is not heeded to or if no feedback is submitted, the editorial board reserves the right to choose a new reviewer.

The Editorial Board, whilst guaranteeing the anonymity of the reviewers, will inform the author of the decision on publication. If both evaluations are positive, the paper is published. If one or both of the evaluations recommends changes the paper will be published subsequent to revision by the author based on the comments received and verification by the editorial board. The paper will not be published should one or both of the reviewers provide negative feedback.

In exceptional cases the Editorial Board reserves the right to publish papers that have not undergone the peer review process. This will be noted on the first page of the paper and an explanation provided.

If you wish to submit a paper to our publication please email us at editor.criminaljusticenetwork@gmail.com. All papers considered of interest by the editorial board will be subject to peer review process detailed above. All papers submitted for publication must abide by the editorial guidelines ([download here](#)).

<p>DIRITTO PENALE CILENO</p> <p><i>DERECHO PENAL CHILENO</i></p> <p><i>CHILEAN CRIMINAL LAW</i></p>	<p>El mosaico y la política: lo singular y lo global en el derecho penal chileno, tras (casi) 150 años de su Código Penal</p> <p><i>Il mosaico e la politica: il singolare e il globale nel diritto penale cileno, dopo (quasi) 150 anni del suo Codice Penale</i></p> <p><i>The Mosaic and Politics: The Singular and the Global in Chilean Criminal Law, After (Almost) 150 Years of its Penal Code</i></p> <p>Fernando Londoño Martínez</p>	<p>1</p>
<p>EUROPA E GIUSTIZIA PENALE</p> <p><i>EUROPA Y JUSTICIA PENAL</i></p> <p><i>CRIMINAL JUSTICE IN EUROPE</i></p>	<p>Origen y antecedentes de la Fiscalía Europea</p> <p><i>Origini e background della Procura europea</i></p> <p><i>Origins and Background of the European Public Prosecutor's Office</i></p> <p>Luca Lupária Donati, Jacopo Della Torre</p> <hr/> <p>Richiesta per l'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo: il nuovo art. 628-bis c.p.p.</p> <p><i>Solicitud para la ejecución de sentencias de condena del Tribunal Europeo de Derechos Humanos: el nuevo artículo 628-bis c.p.p.</i></p> <p><i>Request for the Execution of the European Court of Human Rights judgments: The New Art. 628-bis c.p.p.</i></p> <p>Simone Lonati</p>	<p>38</p> <p>63</p>
<p>GIUSTIZIA PENALE E VITTIME VULNERABILI</p> <p><i>JUSTICIA PENAL Y VÍCTIMAS VULNERABLES</i></p> <p><i>CRIMINAL JUSTICE AND VULNERABLE VICTIMS</i></p>	<p>La giurisprudenza penale italiana di fronte alle discriminazioni delle persone LGBTQIA+</p> <p><i>La jurisprudencia penal italiana frente a la discriminación de personas LGBTQIA+</i></p> <p><i>Italian Criminal Case-Law in the Face of LGBTQIA+ Discrimination</i></p> <p>Paolo Caroli</p> <hr/> <p>Strumenti di assistenza e di protezione delle vittime di caporalato e sfruttamento del lavoro nell'ordinamento italiano</p> <p><i>Instrumentos de asistencia y protección a las víctimas de reclutamiento ilegal y explotación en el ordenamiento jurídico italiano</i></p> <p><i>Instruments to Assist and Protect Victims of Illegal Recruitment and Workers' Exploitation in the Italian Legal System</i></p> <p>Filippo Marchetti</p>	<p>91</p> <p>114</p>

	Molestie sul lavoro e Convenzione OIL n. 190/2019: davvero necessario un intervento del legislatore in ambito penale?	145
	<i>Acoso laboral y Convenio N° 190/2019 de la OIT: ¿Es realmente necesario que el legislador intervenga en el ámbito penal?</i>	
	<i>Harassment in the Workplace and ILO Convention 2019 (No. 190): Is a Criminal Law Provision Really Needed?</i>	
	Pier Francesco Poli	
	La fattispecie dei maltrattamenti contro familiari e conviventi	184
	<i>El tipo penal de malos tratos en contra de familiares y convivientes</i>	
	<i>The Crime of Ill-Treatment of Family Members and Cohabitants</i>	
	Alessandro Roiati	
QUESTIONI DI DIRITTO PENALE TRIBUTARIO	Il “volto attuale” del <i>ne bis in idem</i> europeo nel sistema penal-tributario	212
	<i>La dimensión actual del ne bis in idem europeo en el sistema penal tributario</i>	
	<i>The Current Dimension of the European Ne Bis In Idem in the Criminal Tax System</i>	
CUESTIONES DE DERECHO PENAL TRIBUTARIO	Giorgio Ardizzone	
TAX CRIMES ISSUES	Il (nuovo) tentativo nei reati tributari dichiarativi	251
	<i>La (nueva) tentativa en los delitos fiscales declarativos</i>	
	<i>The (New) Attempt in Declarative Tax Offenses</i>	
	Davide Colombo	
IL FOCUS SU...	Il problema della definizione della “illiceità” della mediazione nel nuovo reato di traffico di influenze illecite	283
FOCUS SOBRE...	<i>El problema de la definición de “ilicitud” de la mediación en el nuevo delito de tráfico de influencias</i>	
FOCUS ON...	<i>Problems With the Definition of “Illicit Mediation” in the “New” Crime of Trading in Influence</i>	
	Fernanda Serraino	
	I reati ambientali nella giurisprudenza del Tribunale di Milano in materia di d.lgs. n. 231/2001 (2016-2021)	302
	<i>La responsabilidad de las personas jurídicas por los delitos contra el medioambiente en la jurisprudencia del Tribunal de Milan (2016-2021)</i>	
	<i>Liability of Legal Entities for Environmental Crimes in Milan Court Case Law (2016-2021)</i>	
	Marco Mossa Verre	

EUROPA E GIUSTIZIA PENALE
EUROPA Y JUSTICIA PENAL
EUROPE AND CRIMINAL JUSTICE

- 38 **Origen y antecedentes de la Fiscalía Europea**
Origini e background della Procura europea
Origins and Background of the European Public Prosecutor's Office
Luca Lupária Donati, Jacopo Della Torre
- 63 **Richiesta per l'esecuzione delle sentenze di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo:
il nuovo art. 628-bis c.p.p.**
*Solicitud para la ejecución de sentencias de condena del Tribunal Europeo de Derechos Humanos:
el nuevo artículo 628-bis c.p.p.*
*Request for the Execution of the European Court of Human Rights judgments:
The New Art. 628-bis c.p.p.*
Simone Lonati

Origen y antecedentes de la Fiscalía Europea*

Origini e background della Procura europea

Origins and Background of the European Public Prosecutor's Office

LUCA LUPÁRIA DONATI

*Ordinario di Diritto processuale penale
presso l'Università degli Studi di Milano
luca.luparia@unimi.it*

JACOPO DELLA TORRE

*Ricamatore di Diritto processuale penale
presso l'Università degli Studi di Genova
jacopo.dellatorre@unige.it*

FISCALÍA EUROPEA,
DERECHO UE

PROCURA EUROPEA,
DIRITTO UE

EUROPEAN PUBLIC PROSECUTOR'S
OFFICE, EU LAW

ABSTRACTS

Este artículo pretende reconstruir el difícil camino preparatorio, que terminó con la creación de la EPPO, tras la adopción del Reglamento (UE) 2017/1939. Recorrer las etapas de la creación de la Fiscalía proporcionará una confirmación privilegiada de cómo, debido a la tradicional reticencia de los Estados nacionales a ceder parte de su soberanía, el objetivo de fomentar una unificación, aunque sea sectorial, de los sistemas penales nacionales sigue siendo extremadamente difícil de conseguir y tampoco deseable a cualquier precio.

Questo articolo si propone di ricostruire il difficile percorso preparatorio, che si è concluso con la creazione della Procura europea, a seguito dell'adozione del Regolamento (UE) 2017/1939. Ripercorrere le tappe della creazione di EPPO fornirà una conferma di come, a causa della tradizionale riluttanza degli Stati nazionali a cedere parte della propria sovranità in materia penale, l'obiettivo di promuovere un'unificazione, seppur settoriale, dei sistemi nazionali rimanga estremamente difficile da raggiungere in concreto e anche non per forza auspicabile a ogni costo.

This article aims to reconstruct the difficult preparatory path, which ended with the creation of the European Public Prosecutor's Office, due to the adoption of Regulation (EU) 2017/1939. Retracing the stages of the creation of the EPPO will confirm how, due to the traditional reluctance of nation states to cede part of their sovereignty in criminal matters, the goal of promoting a unification, albeit sectorial, of national systems remains extremely difficult to achieve and also not necessarily desirable at any cost.

* Aunque se trata de un trabajo de investigación común, Luca Lupária Donati ha redactado los párrafos 1-3 y Jacopo Della Torre los párrafos 4-7. El artículo está destinado al volumen dirigido por GUERRERO, Salvador (2023): *La Fiscalía Europea y el procedimiento especial para la investigación y ejercicio de la acción penal en los delitos que perjudican los intereses de la UE* (Cizur Menor, Thomson Aranzadi).

SOMMARIO

1. Introducción. – 2. El nacimiento de la idea de crear una Fiscalía Europea en el *Corpus iuris*. – 3. Los primeros intentos de institucionalización y el Libro verde sobre la Fiscalía Europea. – 4. Del fracaso del Tratado Constitucional al artículo 86 del TFUE. – 5. Del Tratado de Lisboa a la propuesta de Reglamento de la Comisión Europea. – 6. El enredado camino legislativo que llevó a la adopción del Reglamento (UE) 2017/1939. – 7. Conclusión: del sueño a la realidad, con muchas renuncias.

1. Introducción.

El 1º de junio de 2021 entró en funciones la Fiscalía Europea (EPPO): un ente acusador supranacional, creado por el Reglamento (UE) 2017/1939, para investigar los delitos que atentan contra los intereses financieros de la Unión. Como ha reconocido el Comisario de Justicia, Didier Reynders, así ha comenzado una fase totalmente nueva en la historia de la integración jurídica europea en materia penal¹. Pero, a diferencia de los organismos clásicos de cooperación horizontal, la Fiscalía Europea tiene competencias verticales, que le permiten no sólo realizar investigaciones centralizadas de forma autónoma, sino también ejercer la acción penal ante los tribunales nacionales de los Estados miembros que se han adherido a su institución. Con la creación de este organismo, la UE se ha apropiado, aunque sólo en lo que respecta a determinados casos, de pasos jurídicos clave de la administración de la justicia penal².

En las intenciones de la Unión, esta intervención tiene un propósito bien determinado: remediar la insuficiencia del sistema tradicional de lucha contra las infracciones en materia de finanzas europeas, gestionado a nivel nacional³. Por su parte la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) publica datos muy elocuentes a este respecto: lleva años denunciando que más de la mitad de los casos que comunica a las autoridades nacionales de cumplimiento de la ley no reciben luego ninguna respuesta eficaz por parte de las jurisdicciones nacionales⁴. Y también es debido a las carencias de los sistemas nacionales que enormes cantidades de dinero de la UE siguen siendo objeto de operaciones ilegales, en la mayoría de casos realizadas por organizaciones criminales⁵.

Frente a estos importantes objetivos, cabe destacar que la estructura de la Fiscalía Europea, tal y como surgió del Reglamento de creación, provocó críticas transversales. Las principales se centraron en la arquitectura excesivamente compleja del organismo⁶, en la decisión de dejar áreas enteras cruciales del funcionamiento de la estructura a las jurisdicciones individuales⁷, así como en la falta de énfasis por parte del legislador de la UE en cuanto a la protección de los derechos fundamentales de los acusados⁸. Pues bien, puede afirmarse que las causas últimas de estos, así como de otros nudos problemáticos del sistema de la EPPO estriban en las difíciles decisiones de compromiso que hubo que tomar para aprobar un texto compartido. Además, el mero hecho de que la única forma de adoptar el Reglamento (UE) 2017/1939 ha sido emprender una “cooperación reforzada” da una buena idea de lo complicado que fue establecer dicha figura. Han sido necesarios más de 20 años de discusiones, propuestas y fracasos para que la figura considerada pasara de ser meramente “*vagheggiata*”⁹ a convertirse en una realidad.

Este artículo pretende reconstruir precisamente el difícil camino preparatorio, que ter-

¹ Comunicado de prensa, *Protección del presupuesto de la UE: la Fiscalía Europea comenzará a funcionar el 1 de junio*, disponible en el siguiente [link](#).

² Cfr. CAIANIELLO (2022), p. 190.

³ Sobre este punto, v. CSÚRI (2016), pp. 123 y sigs.; LIGETI y SIMONATO (2013), pp. 7-10; SPENCER (2011), pp. 364 y sigs.

⁴ Por último, véase, *The Olaf report 2021*, disponible en el siguiente [link](#), p. 51, de donde se desprende que entre 2017 y 2021, solo alrededor del 35 % de los casos investigados por la OLAF dieron lugar a cargos penales.

⁵ A este respecto, véase el reciente informe, encargado por el Parlamento Europeo, de MALAN y BOSCH CHEN (2021), del que se deduce que «cada año se defrauda entre el 1% y el 2% del presupuesto de la UE».

⁶ Al respecto, v. ALLEGREZZA (2015), pp. 297 y sigs.; KOSTORIS (2018), p. 239 y sigs.; ID. (2015), p. 27 y sigs.; LIGETI (2020), p. 33 y sigs.; MET-DOMESTICI (2017), p. 143 y sigs.

⁷ Así CAIANIELLO (2022), p. 191; GIUFFRIDA (2017), p. 38; SALAZAR (2017), p. 55 y sigs.

⁸ Véase, a este respecto, el documento del *Council of Bars and Law Societies of Europe* (CCBE) (2021). Cabe mencionar que la propia Comisión de la UE no estaba satisfecha con el capítulo relativo a las garantías de los demandados en el Reglamento de la EPPO, hasta llegar a presentar una reserva general sobre este punto: véase el doc. Consejo de la UE 12774/2/16, Rev 2, 12.10.2016, nt. 52. En la doctrina, véanse, entre otros muchos, ALLEGREZZA y MOSNA (2018), p. 146; CANESTRINI (2022), p. 155 y sigs.; ILLUMINATI (2018), p. 179 y sigs.; WAHL (2020), p. 85 y sigs. Para una exégesis menos crítica, v. REALE (2019), p. 205 y sigs.

⁹ La expresión es de ORLANDI, 1999, pp. 207 y sigs.

minó con la creación de la EPPO¹⁰. Recorrer las etapas abruptas de la creación de la Fiscalía proporcionará una confirmación privilegiada de cómo, debido a la tradicional reticencia de los Estados nacionales a ceder parte de su soberanía, el objetivo de fomentar una unificación, aunque sea sectorial, de los sistemas penales nacionales sigue siendo extremadamente difícil de conseguir y tampoco deseable a cualquier precio.

2. El nacimiento de la idea de crear una Fiscalía Europea en el *Corpus iuris*.

La idea de crear la EPPO se relaciona estrechamente con el tema de la protección de los “intereses financieros europeos”. Este tema, que empezó a surgir ya en la década de los 70, pasó a ocupar un lugar destacado en la agenda política de la UE en las dos últimas décadas del siglo XX¹¹. La constatación progresiva de las graves dificultades que encuentran las autoridades nacionales para combatir el fraude contra el patrimonio europeo dio efectivamente un gran impulso para que las instituciones de la entonces Comunidad Económica Europea actuaran en este ámbito, de una forma cada vez más drástica.

Un primer paso destacado se dio en 1988, cuando, bajo la presión del Parlamento de la CE, la Comisión creó una unidad europea de lucha contra el fraude (UCLAF, precursora de la actual OLAF) y le encomendó la tarea de realizar investigaciones administrativas centralizadas en este ámbito¹². Al año siguiente fue el Tribunal de Justicia el que protagonizó un giro histórico: en la famosa sentencia del “maíz griego” de 1989¹³, los jueces de Luxemburgo establecieron el principio de que los Estados miembros no sólo están obligados a censurar las infracciones de los intereses financieros europeos, en cuanto al derecho sustancial y procesal, en términos similares a los previstos para el derecho interno (el llamado “principio de asimilación”), pero también deben dotar a sus sanciones del carácter de eficacia, proporcionalidad y capacidad de disuasión. Poco después, fue el Tratado de Maastricht el que innovó en la materia: por un lado, codificó esta línea jurisprudencial en un nuevo artículo 209 A del Tratado CE y, por otro, identificó la cuestión de la “lucha contra el fraude a escala internacional” entre los asuntos de interés común de los Estados miembros (artículo K.1 del Título VI). Y fue precisamente aprovechando los fundamentos jurídicos proporcionados por el nuevo tercer pilar que la recién creada Unión Europea pudo, en poco tiempo, aprobar el Convenio sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas de 26 de julio de 1995 (el llamado “Convenio PIF”)¹⁴, que se mantuvo vigente hasta su reciente sustitución por la Directiva (UE) 2017/1371 (denominada “Directiva PIF”)¹⁵.

En el mismo contexto en que se dieron estos importantes pasos institucionales, el Parlamento y la Comisión de la UE tomaron medidas para promover la investigación en este campo¹⁶. En lo que aquí interesa, cabe destacar que en 1995, a instancias de la Dirección General de Control Financiero (DG XX) de la Comisión de la UE, se puso en marcha una iniciativa ambiciosa: se convocó a un grupo de estudiosos de varios países¹⁷ para encontrar una solución al problema de la protección de los intereses financieros de la UE¹⁸. El grupo de investigación designado, dirigido por la profesora Delmas-Marty, presentó en la primavera de 1997 un informe titulado “*Corpus iuris* con disposiciones penales para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea”¹⁹, dividido en dos partes: una dedicada al derecho penal sustantivo y otra al derecho procesal. Como era inevitable, fue precisamente esta segun-

¹⁰ Para una reconstrucción detallada, véanse, entre otros, BARROCU (2021), p. 7 y sigs.; GONZÁLEZ CANO (2018), p. 552 y sigs.; CALDERÓN CUADRADO (2020), pp. 230 y sigs.; CHEVALLIERS-GOVERS y WEYEMBERGH (2021), *passim*, así como SALAZAR (2017), p. 1 y sigs.

¹¹ Para un resumen sobre este punto, v. CSÚRI (2016), p. 127 y sigs. y SPENCER (1999), p. 77 y sigs.

¹² Sobre este tema, v. SALAZAR (2017), p. 2.

¹³ Tribunal de Justicia, 21.9.1989, C-68/88, Comisión contra Grecia.

¹⁴ Council Act [1995] OJ C 316/48. El acrónimo PIF es la abreviatura del francés “*protéger les intérêts financiers*” - proteger los intereses financieros.

¹⁵ Sobre este punto, v. GRASSO, SICURELLA y GIUFFRIDA (2020), p. 22 y sigs.

¹⁶ SPENCER (1999), p. 83.

¹⁷ Los miembros del grupo de investigación fueron BACIGALUPO, GRASSO, TIEDEMANN, JAREBORG, SPINELLIS, VAN DEN WYNGAERT, DELMAS-MARTY y SPENCER.

¹⁸ Sobre este punto, v. GÓMEZ COLOMER (2000), p. 143 y sigs.

¹⁹ La versión original es la publicada en francés por DELMAS-MARTY (1997). En español, v. BACIGALUPO (1998).

da parte la que más discusión suscitó²⁰; no sólo porque, en ámbito procesal, algunas de las desavenencias entre los Estados miembros seguían pareciendo completamente irremediables, planteando serios problemas de cara a una posible disciplina común, sino, sobre todo, porque el *Corpus juris* tuvo el mérito de avanzar propuestas verdaderamente revolucionarias²¹, la más significativa de las cuales fue precisamente la de crear una Fiscalía Europea²²; término que, de este modo, pasó a formar parte del debate jurídico por primera vez.

A pesar de su carácter innovador, esta propuesta fue inmediatamente acogida con entusiasmo por las instituciones europeas. Esto no es sorprendente, ya que los datos recogidos mostraron que la magnitud de los daños económicos sufridos por la Unión debido a ilicitudes financieras ya estaba en un nivel anormal en ese momento²³. Y es precisamente para contrarrestar este fenómeno que el Parlamento²⁴ y la Comisión pidieron que se realizara un nuevo estudio sobre la viabilidad concreta del *Corpus juris* (llamado *Suivi du Corpus juris*). El estudio tuvo lugar durante 1999, bajo la dirección de la profesora Mireille Delmas-Marty y el profesor John Vervaele. Como resultado de la investigación, se redactó una segunda versión (llamada “de Florencia”)²⁵, parcialmente modificada, del texto: el *Corpus juris* 2000²⁶.

En cuanto al fondo de la iniciativa, es importante destacar que, incluso en su versión modificada, esa pretendía crear un modelo bastante ambicioso de Fiscal Europeo. La idea básica era crear una Fiscalía competente para perseguir los delitos enumerados en la primera parte del *Corpus Juris* en toda la Unión: en esta perspectiva, el territorio europeo debía ser tratado como un único “espacio judicial europeo” (el llamado principio de territorialidad)²⁷. Esto habría permitido superar las dificultades que encuentran los fiscales nacionales para reprimir los fenómenos de los delitos que perjudican los intereses de la UE, que a menudo se caracterizan por un marcado carácter transnacional²⁸.

A nivel estructural, la Fiscalía se concibió como un órgano fuertemente vertical y esbelto: debía ser una estructura independiente, cuyas competencias se repartirían entre un miembro central - el Fiscal General Europeo, afincado en Bruselas - y una serie de fiscales europeos delegados, asignados en los distintos Estados miembros²⁹. A este respecto, cabe puntualizar que ya en ese proyecto “los miembros de la futura Fiscalía Europea estarían dotados de un llamado doble sombrero, actuando a la vez como fiscales europeos y como órganos de enjuiciamiento dentro de los distintos sistemas nacionales”³⁰.

Desde un punto de vista funcional, la propuesta era también bastante avanzada: el *Corpus juris* proponía confiar al Fiscal Europeo un abanico de competencias muy articulado, debiendo ocuparse, *in primis*, de dirigir las investigaciones (tanto inculpativas como exculpativas)³¹. En el proyecto de los redactores, el Fiscal Europeo no sólo tendría que ocuparse de ejercer la acción penal³², sino incluso supervisar la ejecución de las sanciones relativas a los delitos financieros de la UE³³. Al mismo tiempo, el proyecto quería otorgar al Fiscal Europeo la facultad de recurrir las sentencias absolutorias³⁴: una opción, esta última, evidentemente problemática en relación con aquellos sistemas que, en deferencia a la rígida declinación del canon de la *doble inculpativa* típica de los estados de *Common Law*, limitan tradicionalmente a la raíz la

²⁰ Lo admite explícitamente VERVAELE (2002), p. 141.

²¹ Para un comentario orgánico, véase, además de DELMAS-MARTY (2000), p. 3 y sigs.; LIGETI (2011), p. 123 y sigs.; VERVAELE (2009), pp. 135 y sigs.

²² Entre las numerosas aportaciones sobre esta figura, tal y como delineada en el CJ, véase BARGIS (2004), pp. 745 y sigs.; BARGIS y NOSENGO (2003); BELL (2000), pp. 154 y sigs.; CAMALDO (2010), pp. 69 y sigs.; LANZI, RUGGERI, CAMALDO (2002); PIATTOLI (2002); TONINI (1999), p. 3 y sigs.; VAN GERVEN (2000), p. 296 y sigs.

²³ Véase el documento *Protecting the Communities' Financial Interests and the Fight against Fraud: annual report 1998*, COM(99) 590 final, sección 1.3.

²⁴ Véanse, por ejemplo, las Resoluciones del Parlamento Europeo B4-0457/97 del 30.6.1997, o A4-0082/98 del 4.5.1998, y A4-0091/99 del 30.7.1999.

²⁵ Esto ya que la última reunión del grupo se celebró en mayo de 1999 en el Istituto Universitario Europeo (Firenze-Fiesole).

²⁶ Fue publicado en DELMAS-MARTY y VERVAELE (2000). En español, v. BACIGALUPO y CASTAÑO (2004). Otro estudio derivado del *Corpus juris* se completó en 2003: se trata de la investigación *Penal and Administrative Sanctions, Settlement, Whistleblowing and Corpus Juris in the Candidate Countries*, realizada por el ERA, con la profesora Christine Van den Wyngaert como coordinadora.

²⁷ Véase *Corpus Juris 2000*, II, donde se afirma que, en lo que respecta a las infracciones previstas en los artículos del 1 al 8 del texto, el conjunto de los territorios de los Estados miembros de la Unión Europea constituiría un espacio único denominado “espacio judicial europeo”.

²⁸ Spencer (2011), p. 367.

²⁹ *Corpus Juris 2000*, III, art. 18.

³⁰ ALLEGREZZA (2013), p. 1.

³¹ *Corpus Juris 2000*, III, art. 20.

³² *Corpus Juris 2000*, III, art. 19.

³³ *Corpus Juris 2000*, III, art. 23.

³⁴ *Corpus Juris 2000*, III, art. 27.

posibilidad de que la acusación recurra las sentencias absolutorias³⁵.

Sin embargo, la fuerza innovadora del proyecto residía sobre todo en la intuición de separar «la acción y la jurisdicción, confiando la primera a un fiscal comunitario y dejando la segunda en manos de los jueces nacionales»³⁶. Se trata de una idea de compromiso que, como veremos, ha tenido tanto éxito que se ha filtrado hasta la disciplina vigente en la actualidad. Si esto es cierto, hay que tener en cuenta que los redactores, para salvaguardar mejor los derechos de los acusados, habían propuesto obligar a cada Estado miembro a crear un “juez de las libertades”, cuyo cometido sería autorizar toda una serie de medidas restrictivas de los derechos de la persona, llevadas a cabo por los fiscales europeos³⁷. Pero eso no es todo: también es de destacar que, en este proyecto, también el Tribunal de Justicia iba a recibir algunas competencias nada despreciables en este ámbito³⁸.

Siempre desde un punto de vista operativo, cabe recordar que el artículo 19 de ambas versiones del *Corpus juris* estableció firmemente como principio general de la acción penal europea el de la “*légalité des poursuites*” - legalidad de las actuaciones judiciales³⁹. Esta decisión hubiera podido ser sorprendente a primera vista, ya que algunos de los promotores del proyecto procedían de países (como Francia) históricamente apegados al principio de la conveniencia de la acción. No obstante, se consideró que la vía de la legalidad era la más adecuada para evitar incoherencias excesivas en la persecución del fraude en el espacio judicial europeo. Si bien esto es cierto, hay que recordar, sin embargo, que algunas normas complementarias “limitaron” bastante dicha obligatoriedad⁴⁰. Lo que restó rigidez al sistema no fue sólo el hecho de que se otorgara al Fiscal Europeo la facultad de sobreseer directamente la *notitia criminis*, sin tener que solicitar ninguna autorización jurisdiccional (se preveía, sin embargo, un control por parte de un juez en cuanto al enjuiciamiento), sino, sobre todo, lo establecido en la segunda parte del artículo 19, apartado 4. En esta disposición se incluyeron tres alternativas al enjuiciamiento, a través de las cuales el Fiscal Europeo podía evitar poner en marcha la maquinaria de enjuiciamiento de la Unión sobre la base de opciones técnicas. Incluso si hubiera pruebas suficientes en contra, podría evitar el enjuiciamiento: a) mediante la remisión a las autoridades nacionales en el caso de delitos menores o de delitos que afecten principalmente a los intereses nacionales; b) mediante una decisión de sobreseer el caso, tras el reconocimiento de culpabilidad por parte del sospechoso, junto con la indemnización por los daños o los fondos recibidos indebidamente; c) autorizando a la autoridad nacional a iniciar, bajo ciertas condiciones, un procedimiento de conciliación con el acusado. Es evidente que a través de estos mecanismos de aceleración, los compiladores pretendían maximizar el nivel de eficiencia de la Fiscalía Europea: estos instrumentos deberían, en efecto, permitir filtrar buena parte de la pequeña delincuencia, reduciendo así la parte de los juicios completos que celebrar. Sin embargo, hay que destacar que, incluso desde esta perspectiva, los redactores se mostraron bastante audaces: no se limitaron a delegar a los Estados la regulación de las alternativas a la acción penal *in toto*, sino que dictaron algunas normas detalladas de especial interés al respecto. Esto se aplica, en particular, a la delicada institución de la “transacción penal”: en este punto, el artículo 22, apartado 2, letra b), del escrito proponía establecer directamente una serie de garantías de gran importancia en favor de los acusados llamados a llegar a un acuerdo con la autoridad⁴¹.

Pero la encomiable atención del proyecto a la cuestión de las garantías de los acusados

³⁵ Y esto en base a la antigua máxima de que «*no man is to be brought into jeopardy of his life, more than once for the same offence*» (BLACKSTONE (1807), p. 335). Sin embargo, sobre los límites que este canon está encontrando también en los países de *Common Law*, véase McMAHON (2014), pp. 159 y sigs.

³⁶ ALLEGREZZA (2013), p. 1.

³⁷ *Corpus Juris 2000*, III, art. 25-*bis*. También cabe destacar que, en la versión de 2000, los redactores hicieron una propuesta más audaz, sugiriendo como alternativa la creación, a nivel superior, de un tribunal penal europeo, la “*European pre-trial chamber*”, que se encargaría de examinar los actos coercitivos de la Fiscalía y de pronunciarse sobre los enjuiciamientos. Es evidente que esta sugerencia, inspirada en el procedimiento penal internacional, era muy avanzada, ya que habría supuesto una armonización (aunque parcial), no sólo del papel de la acusación penal, sino también de aquél del juez.

³⁸ *Corpus Juris 2000*, III, art. 28. Más concretamente, el Tribunal debería haber sido competente en cuatro casos: a) como cuestión prejudicial sobre la interpretación del *Corpus juris* y sus disposiciones conexas; b) a petición de un Estado miembro o de la Comisión para resolver los litigios relativos a la aplicación de la medida; c) a petición directa del Fiscal Europeo, del demandado o de la autoridad judicial nacional, en relación con los conflictos de competencia; d) a petición del demandado, en relación con la elección de la competencia judicial.

³⁹ Sobre este punto, v. LUPÁRIA (2004), p. 231 y sigs.

⁴⁰ Al respecto, v. LUPÁRIA (2004), p. 236 y sigs.

⁴¹ El Fiscal Europeo podría autorizar el cierre del procedimiento con una transacción solamente si se cumplían las siguientes condiciones: el libre reconocimiento de culpabilidad por parte del acusado; la existencia de pruebas suficientes contra el acusado para justificar el enjuiciamiento; así como la proporcionalidad de la medida elegida y la gravedad de los hechos alegados. Como salvaguardias de cierre del sistema, la versión del 2000 del escrito preveía tanto la publicidad del acuerdo final como, sobre todo, su sometimiento a un necesario control judicial.

también se puso de manifiesto en otro conjunto de disposiciones del *Corpus juris*, de carácter transversal⁴². Además de hacer una referencia expresa a las salvaguardias garantizadas por el TEDH⁴³, los redactores reafirmaron, por ejemplo, la necesidad de garantizar el derecho de los acusados al silencio⁴⁴, el derecho a un abogado⁴⁵, el derecho a la información y al acceso a los documentos⁴⁶, el canon de *extrema ratio* del uso de la prisión provisional⁴⁷, el derecho a un doble grado de jurisdicción sobre el fondo⁴⁸, así como la presunción de inocencia⁴⁹, garantizada hasta la sentencia definitiva. Al mismo tiempo, el *Corpus juris* no omitió dictar unas normas mínimas de armonización sobre la admisibilidad mutua de las pruebas⁵⁰, previendo una regla en tema de “exclusión de las pruebas obtenidas ilícitamente”⁵¹. La referencia es al artículo 33, que en el apdo. 1 preveía siempre que se excluyeran las pruebas obtenidas por los órganos comunitarios en violación de los derechos fundamentales consagrados en el TEDH, el texto del proyecto o la jurisprudencia nacional aplicable, sin que dicha violación esté justificada por las reglas europeas.

En definitiva, ya se puede entender a partir de estas rápidas pistas cómo los compiladores tenían en mente construir el embrión de un sistema procesal supranacional común, basado en un cruce nada fácil entre los principios clásicos de los sistemas acusatorios e inquisitivos⁵². Efectivamente, desde esta perspectiva, los redactores consideraron que había llegado el momento de superar esta dicotomía atávica, en favor de un modelo basado en un “proceso contradictorio”, es decir, en normas comunes (en particular, relativas a los derechos de la defensa y a la prueba), inspiradas en el Convenio Europeo de Derechos Humanos y en su interpretación por los tribunales nacionales y europeos⁵³. Se trata de una idea que sin duda merece ser apoyada, pero que, veinticinco años después, todavía cuesta mucho hacerla realidad.

3. Los primeros intentos de institucionalización y el Libro verde sobre la Fiscalía Europea.

Dado el carácter avanzado del proyecto, no es de extrañar que éste, incluso después de las correcciones introducidas en la segunda versión, encontrara una fuerte resistencia por parte de algunos ordenamientos jurídicos nacionales⁵⁴. Por su parte, los más escépticos pudieron criticar la falta de una base jurídica sólida al respecto en los Tratados, ya que no consideraron suficientes las innovaciones introducidas por el Tratado de Ámsterdam, que sustituyó el antiguo artículo 209 A del Tratado CE por un nuevo artículo 280, caracterizado por una disciplina más articulada.

Por su parte, las instituciones europeas acogieron con satisfacción la iniciativa⁵⁵. Y fue precisamente con esta idea que la Comisión, en las negociaciones que llevaron a la adopción del Tratado de Niza, sugirió introducir un nuevo artículo 280 A en el Tratado CE, destinado a atribuir a la Unión de la facultad de crear una Fiscalía Europea, «*responsible for detecting, prosecuting and bringing to judgment the perpetrators of offences prejudicial to the Community's financial interests*» (encargada de detectar, perseguir y juzgar a los autores de infracciones que atenten contra los intereses financieros de la Comunidad europea), delegando al mismo tiempo en el Derecho derivado la tarea de regular detalladamente esta figura⁵⁶. Sin embargo, aún no había llegado el momento de una modificación de ese tipo: de hecho, la propuesta fue rechazada por

⁴² LIGETI (2011), p. 126.

⁴³ *Corpus Juris 2000*, III, art. 29.

⁴⁴ *Corpus Juris 2000*, III, art. 20.3 (a)

⁴⁵ *Corpus Juris 2000*, III, art. 32,1.

⁴⁶ *Corpus Juris 2000*, III, art. 29.

⁴⁷ *Corpus Juris 2000*, III, art. 25-*quater*.

⁴⁸ *Corpus Juris 2000*, III, art. 27.

⁴⁹ *Corpus Juris 2000*, III, art. 31.

⁵⁰ *Corpus Juris 2000*, III, art. 32.

⁵¹ *Corpus Juris 2000*, III, art. 33.

⁵² LIGETI (2011), p. 125.

⁵³ Cfr. *Corpus Juris 2000*, II.

⁵⁴ Véase, por ejemplo, SPENCER (2011), p. 369 y sigs., que reconstruye la fuerte resistencia británica a la iniciativa.

⁵⁵ Véase, por ejemplo, el documento COM (2000) 34, del 26.1.2000, p. 16, así como, en particular, la ya mencionada Resolución del Parlamento Europeo A4-0091/99 del 30.7.1999.

⁵⁶ Se hace referencia a la propuesta contenida en el documento COM (2000) 608 del 29.09.2000.

los Estados miembros, que prefirieron hacer una referencia expresa a la posibilidad de crear Eurojust, con el fin de mejorar la coordinación de las investigaciones y las acciones penales entre las autoridades judiciales nacionales en la lucha contra las formas graves de criminalidad organizada y transfronteriza.

A pesar de este fracaso inicial, la Comisión, la OLAF y el Parlamento Europeo siguieron apoyando el proyecto⁵⁷. Por esto, de acuerdo con su Plan de Acción 2001-2003 sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades, la Comisión organizó un amplio debate sobre el tema a nivel europeo. Esto se hizo, entre otras cosas, mediante la publicación a finales de 2001 del Libro verde sobre la protección de los intereses financieros comunitarios y sobre la creación de una fiscalía europea especializada funcionalmente en su protección⁵⁸. En términos generales, conviene recordar que este documento tenía un doble objetivo: por un lado, ilustrar las posibles configuraciones de fiscal que podrían plantearse; por otro, ampliar el debate sobre el tema a todos los posibles interesados, también en la perspectiva de la revisión constitucional de los Tratados. No obstante, cabe destacar que ya en el Libro verde la Comisión no se sintió capaz de seguir plenamente las sugerencias del *Corpus juris*, proponiendo un modelo de Fiscalía Europea menos ambicioso que el original⁵⁹. Por otra parte, las principales limitaciones de la iniciativa se desprenden del mero hecho de que el Ejecutivo de la UE declaró que hubiera sido oportuno dictar a nivel supranacional sólo las normas mínimas posibles relativas al funcionamiento de la Fiscalía Europea, remitiendo el resto a las opciones de los distintos ordenamientos jurídicos nacionales⁶⁰. Es evidente que este enfoque “minimalista”, que nunca ha sido abandonado por las instituciones de la UE, era hijo de una estrategia política destinada a convencer incluso a los Estados más reacios a respaldar el proyecto; pero al mismo tiempo agravaba el riesgo de crear «una institución de naturaleza ambigua e incapaz de representar un cambio concreto»⁶¹.

El carácter de compromiso del proyecto se desprende claramente no sólo del hecho de que deja la tarea de regular el juicio en primera instancia y los recursos casi por completo a la jurisprudencia nacional⁶², sino sobre todo del hecho de que ni siquiera contiene una lista exhaustiva de actos de investigación a disposición de los fiscales europeos. La Comisión también fue muy clara al afirmar que tampoco quería adoptar «*a full body of common European legislation governing investigations*» (un cuerpo completo de legislación europea común que regulara las investigaciones)⁶³. A este respecto, el Libro verde se limitó a estipular que los acusadores deberían tener acceso a toda la gama de medidas de investigación disponibles en ámbito interno para combatir los delitos financieros, dividiéndolas en tres macrocategorías: a) las “medidas comunitarias de investigación”, que deberían estar reguladas directamente a nivel de la UE; b) las medidas que no afectan a la libertad personal, pero que sin embargo se caracterizan por su carácter coercitivo (por ejemplo, las escuchas telefónicas), que deberían haber seguido regulándose a nivel interno; c) por último, las medidas restrictivas o privativas de libertad, como la Orden de Detención Europea⁶⁴. Cabe mencionar que la Comisión se mantuvo fiel al *Corpus juris* en lo que respecta al establecimiento de un “tribunal de libertades” ubicado y organizado a nivel nacional⁶⁵, que debía autorizar la segunda y tercera categoría de actos. Por el contrario, se mostró expresamente en contra de la creación de una verdadera Sala de Cuestiones Preliminares europea⁶⁶.

Uno de los puntos fuertes del proyecto era, por otra parte, el hecho de que el Ejecutivo de la UE hubiera reafirmado el propósito de crear un espacio penal común, en el que los actos de los fiscales de la UE habrían tenido una eficacia transversal⁶⁷. No obstante, hay que reconocer que el Libro verde se basó, mucho más que el *Corpus juris*, en el canon de “reconocimiento

⁵⁷ LIGETI (2011), p. 127.

⁵⁸ COM (2001) 715, del 11.12.2001. Para un comentario, v. VERVAELE (2009), pp. 145 y sigs. y LIGETI (2011), p. 128 y sigs.

⁵⁹ LIGETI (2011), p. 128.

⁶⁰ COM (2001) 715, § 6.

⁶¹ Son palabras de CAIANIELLO (2013), p. 1461.

⁶² COM (2001) 715, § 6.3 y 8. Sin embargo, cabe señalar que el Libro Verde consideraba deseable que se concediera a la Fiscalía Europea la facultad de recurrir cualquier decisión absolutoria. Por otra parte, en lo que respecta al Tribunal de Justicia, la Comisión opinó que éste no debería ser competente para impugnar las decisiones de las jurisdicciones nacionales en materia penal.

⁶³ COM (2001) 715, § 6.4.2.

⁶⁴ COM (2001) 715, § 6.2.3.1.

⁶⁵ COM (2001) 715, § 6.2.3.1.

⁶⁶ COM (2001) 715, § 6.4.2.

⁶⁷ COM (2001) 715, § 2.3.1.

mutuo⁶⁸. Esto se aplica, en particular, al ámbito de las pruebas. Dicho ámbito seguiría regulándose a nivel interno; sin embargo, también se estableció el criterio de que las pruebas obtenidas en un Estado de la UE por el fiscal europeo fuesen admisibles (y, por tanto, reconocidas mutuamente) ante los tribunales de todas las demás jurisdicciones, teniendo en cuenta las normas aplicables en ellas⁶⁹. Sin embargo, las extensas referencias al reconocimiento mutuo en el Libro verde no pueden sorprender: son totalmente coherentes con el énfasis puesto en este principio desde el Consejo Europeo de Tampere de 1999⁷⁰.

Al mismo tiempo, cabe señalar que, incluso en lo que respecta a la cuestión de la exclusión probatoria, la propuesta era menos ambiciosa que la del *Corpus juris*⁷¹. A este respecto, la Comisión, tras afirmar que las normas pertinentes a tal efecto serían las del Estado miembro en el que se encontraran las pruebas, hizo la sibilina puntualización de que, en cuanto al valor probatorio del material recogido, seguiría correspondiendo a cada juez individual evaluarlo libremente, bajo el derecho nacional aplicable. De este modo, parecía surgir una peligrosa predominancia del momento de la valoración de la prueba, respecto al de su admisión, anunciando prácticas lesivas para los derechos de la persona.

Este peligro se vio agravado por el hecho de que la Comisión también dio importantes pasos atrás en lo que respecta a las normas generales sobre las garantías procesales garantizadas a las personas sospechadas o acusadas por la Fiscalía Europea⁷²: de hecho, esta cuestión sólo fue objeto de algunas escasas alusiones, así como de una referencia genérica al artículo 6 del TUE y al TEDH⁷³, renunciando a armonizar la cuestión en detalle para no herir las sensibilidades de los distintos Estados. Una vez más, se trata de un enfoque criticable, pero que ha persistido hasta nuestros días.

En cambio, donde el Libro verde se mostró más fiel al diseño original fue en las cuestiones relativas a la estructura que debe darse a la Fiscalía Europea y al ejercicio de la acción penal.

En cuanto al primer tema⁷⁴, cabe destacar que, para maximizar la eficacia del organismo, la Comisión lo había configurado de forma jerárquica y esbelta. La arquitectura general debía basarse en un reparto de tareas entre un Fiscal jefe, encargado de dirigir y coordinar las actividades de investigación y enjuiciamiento en todo el espacio común, y los Fiscales europeos delegados, pertenecientes a los distintos sistemas judiciales nacionales, que se encargarían de llevar a cabo los actos de investigación concretos.

Por otra parte, en referencia al segundo tema, el Libro verde reiteró a su vez una clara preferencia por un sistema de enjuiciamiento obligatorio, atenuado por una serie de excepciones⁷⁵. A este respecto, cabe destacar que la Comisión no sólo había puntualizado que esta configuración básica permitiría reforzar mejor la protección de los intereses financieros de la UE, sino que también era coherente con la evolución de la normativa que se había desarrollado a nivel nacional en la última parte del siglo XX⁷⁶.

Sin embargo, los puntos fuertes y débiles de la iniciativa europea no tardaron en debatirse públicamente: el documento suscitó cientos de reacciones, escritas y orales, que fueron recogidas por la Comisión en un informe recopilador, del que surgió un panorama bastante heterogéneo⁷⁷. Las posiciones de los Estados se dividieron entre un primer grupo, favorable a la creación de una Fiscalía Europea⁷⁸; un segundo, escéptico sobre su utilidad o viabilidad⁷⁹; y, por último, un tercero, minoritario, que se opuso rotundamente⁸⁰. También hay que recordar que algunas jurisdicciones ya sugirieron ampliar la jurisdicción del organismo más allá de los delitos contra los intereses financieros de la UE⁸¹. Por su parte, el Parlamento Europeo tam-

⁶⁸ LIGETI (2011), p. 128.

⁶⁹ COM (2001) 715, § 6.3.4.

⁷⁰ Se hace referencia a las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo, Tampere, 15 y 16.10.1999, §§ 33-37.

⁷¹ COM (2001) 715, § 6.3.4.2.

⁷² LIGETI (2011), p. 129 y sigs.

⁷³ COM (2001) 715, § 6.2.1.

⁷⁴ COM (2001) 715, § 4.2.

⁷⁵ COM (2001) 715, § 6.2.2.1.

⁷⁶ Sobre este tema, v. LUPÁRIA (2002), p. 1751 y sigs.

⁷⁷ COM (2003) 128, 19.3.2003.

⁷⁸ Del documento COM (2003) 128, 2.1.2.1 se saca que los Estados a favor fueron Bélgica, Grecia, España, los Países Bajos, Portugal y, en cierta medida, Italia.

⁷⁹ En este sentido se habían declarado Alemania, Luxemburgo y Suecia.

⁸⁰ El proyecto fue rechazado por Dinamarca, Francia, Irlanda, Austria, Finlandia y Reino Unido.

⁸¹ Bélgica, Dinamarca, España, Luxemburgo, Portugal y, en menor medida, Alemania eran de esta opinión.

bién publicó una amplia respuesta⁸², en la que, si bien siguiera apoyando el proyecto, destacaba varios puntos críticos del texto de la Comisión, incluyendo, en particular, la falta de salvaguardias adecuadas para proteger los derechos fundamentales de los acusados, así como el riesgo de «forum shopping», es decir la búsqueda de la jurisdicción más favorable, resultante de dejar demasiada discreción a los fiscales europeos individuales a la hora de elegir la jurisdicción en la que ejercer la acción penal. Sin embargo, a la vista del respaldo mayoritario de la iniciativa⁸³, se consideró un éxito y la Fiscalía Europea pudo entrar en la agenda política de la Unión de forma estable.

4. Del fracaso del proyecto constitucional al artículo 86 del TFUE.

Un nuevo paso clave para dotar a la Unión de una base jurídica para intervenir en este asunto se produjo durante los trabajos de la “Convención europea sobre el futuro de Europa”, que recibió el mandato de elaborar un proyecto de Tratado constitutivo de una Constitución para Europa⁸⁴. En este contexto, volvió a surgir el tema de la Fiscalía Europea, pero resultó ser tan divisivo que el Grupo de trabajo “Libertad, Seguridad y Justicia” de la Convención no logró formular una recomendación específica sobre este único punto, limitándose a hacer emerger el amplio debate que había tenido lugar en su seno⁸⁵.

No obstante, el *Praesidium* propuso introducir una norma de compromiso en los Tratados, que permitiera al Consejo, por unanimidad y con el dictamen conforme del Parlamento, crear una Fiscalía Europea, que ya se llamaba entonces *European public prosecutor Office (EPPO)* para luchar contra los delitos graves de alcance transnacional y las actividades ilícitas perjudiciales para los intereses de la Unión⁸⁶.

Sin embargo, incluso el proyecto del *Praesidium* fue objeto de complejas negociaciones: mientras algunos pedían la supresión de la norma⁸⁷, otros sugerían reforzarla, hasta el punto de que se volvió a plantear la idea de ampliar las competencias de la EPPO más allá de los delitos financieros⁸⁸. Cabe recordar que uno de los temas más debatidos fue la relación con Eurojust⁸⁹: según una primera opinión, habría sido conveniente transformar este organismo con el tiempo en la Fiscalía Europea; según otra opinión, habría sido mejor dejar que las dos estructuras coexistieran, previendo únicamente una coordinación funcional entre ellos. Y fue a raíz de este debate que surgió la idea de prever que la Fiscalía Europea se creara “a partir de Eurojust”; una formulación literal, ésta, considerada lo suficientemente general como para garantizar que el legislador pudiera decidir en una fase posterior cómo regular la relación entre ambos organismos⁹⁰.

Como resultado de este debate, nació el artículo III-175 del Proyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, que ya contenía muchas características de la futura Fiscalía Europea⁹¹. Entonces, el asunto pasó a la Conferencia Intergubernamental que debía adoptar la versión final del Tratado, que, aunque confirmó el texto en su conjunto, introdujo un cambio significativo en lo que respecta a la competencia material de la Fiscalía Europea. En esta ocasión se decidió separar las infracciones que afectan a los intereses financieros de la Unión de los delitos graves de carácter transnacional⁹²; hipótesis delictivas que, en los textos anteriores, se habían puesto en pie de igualdad. Sin embargo, para mediar entre las distintas posiciones, se estableció un procedimiento básico para la creación de la EPPO, con el fin de combatir (únicamente) los delitos contra las finanzas europeas, y otro agravado, destinado a ampliar eventualmente las competencias del organismo a la otra categoría de delitos.

La disposición así laboriosamente negociada se incluyó finalmente en el artículo III-274

⁸² Véase el documento P5_TA(2003)0130.

⁸³ COM (2003) 128, 2.1.1, del que se saca que hubo 50 respuestas favorables de las 72 analizadas.

⁸⁴ Sobre este tema, v. SALAZAR (2017), p. 6.

⁸⁵ Sobre el punto véase el documento CONV 426/02, del 2.12.2002, p. 20.

⁸⁶ Véase el documento CONV 614/03, del 14.3.2003, p. 28.

⁸⁷ Documento CONV 821/03, del 27.6.2003, p. 71.

⁸⁸ CONV 644/1/03, del 7.5.2003, p. 39.

⁸⁹ Véase también el documento CONV 644/1/03, p. 39. Anteriormente, véase también el documento CONV 426/02, del 2.12.2002, p. 20.

⁹⁰ Sobre la relación entre EPPO y Eurojust, v. BAAB (2018), pp. 647 y sigs.; ESPINA RAMOS (2018), pp. 87 y sigs.; SPEZIA (2018).

⁹¹ SALAZAR (2017), p. 6.

⁹² Véase el documento CIG 60/03 ADD 1, 9.12.2003, p. 28.

de la Constitución Europea, firmado en Roma el 29 de octubre de 2004⁹³. Sin embargo, como es sabido, este Tratado nunca entró en vigor debido a la resistencia de algunos ordenamientos jurídicos nacionales: en particular, el resultado de los *referéndum* celebrados en Francia y los Países Bajos, respectivamente el 29 de mayo y el 1º de junio de 2005, fueron negativos, mientras que otros Estados declararon la existencia de obstáculos para la ratificación.

Afortunadamente, este escollo también se superó pronto. Tras la decisión definitiva del Consejo Europeo de los días 21 y 22 de junio de 2007 de abandonar el proyecto constitucional⁹⁴, las instituciones de la UE se pusieron inmediatamente a trabajar de todos modos en la modificación de las fuentes primarias de la Unión, rescatando todo lo posible de las normas del proyecto recientemente fracasado. Esto también vale para la disposición relativa a la Fiscalía Europea, que se vuelve a proponer. Si esto es cierto, también hay que tener en cuenta que los redactores de lo que será el Tratado de Lisboa aprovecharon la experiencia acumulada con el fracaso del texto constitucional, teniendo en cuenta la posible dificultad de llegar a un acuerdo en el Consejo de la UE sobre un tema tan divisivo como la EPPO. En consecuencia, consideraron la posibilidad de permitir que un grupo de al menos nueve Estados miembros, después de haber remitido el asunto sin éxito al Consejo Europeo, estableciera una cooperación reforzada sobre la base del proyecto de Reglamento, informando al Parlamento, al Consejo y a la Comisión, sin que las restantes jurisdicciones pudieran oponerse⁹⁵.

Entonces, una década después de la publicación del *Corpus juris*, todo estaba dispuesto para que la tan discutida EPPO recibiera su primera consagración oficial: esto ocurrió gracias al Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 y que entró en vigor en 2009, que dedica el artículo 86 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que incluía la versión modificada de la anterior Constitución, al procedimiento de creación de la EPPO. En su esencia, la disposición otorga a la Unión la facultad, pero no la obligación, de crear la Fiscalía Europea, a partir de Eurojust, mediante un procedimiento legislativo especial (el Consejo decide por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo); sin embargo, también prevé el mencionado procedimiento de cooperación reforzada, que puede activarse en ausencia de consentimiento unánime⁹⁶.

Pero el Tratado va más allá, también delimita el perímetro objetivo de la acción de la EPPO: este organismo «es competente para descubrir, perseguir y enjuiciar, en su caso en colaboración con Europol, a los autores de delitos contra los intereses financieros de la Unión» (art. 86, apdo. 2, TFUE). Una categoría, esta última, sin duda evanescente, ya que es susceptible de una exégesis más o menos amplia⁹⁷.

Lo que complica todavía más el panorama es que, haciéndose eco de la sugerencia del texto constitucional, el art. 86, apdo. 4, TFUE prevé un procedimiento agravado, previsto para ampliar, contemporánea o sucesivamente, la competencia material de la EPPO a la criminalidad grave de alcance supranacional. Esta competencia corresponde al Consejo Europeo, que decide por unanimidad tras la aprobación del Parlamento de la UE y la consulta a la Comisión. A este respecto, hay que reconocer que, si bien es cierto que la falta de un procedimiento simplificado basado en la cooperación reforzada también en este aspecto ha hecho políticamente muy compleja la consecución del objetivo de ampliar las atribuciones materiales de la EPPO⁹⁸, el hecho de que el Tratado haya dejado abierta esta posibilidad es, en cualquier caso, un logro muy significativo, que permite establecer un sugerente paralelismo histórico. Es bien sabido, de hecho, que las oficinas del fiscal surgieron en la Edad Media precisamente con el objetivo de proteger los intereses económicos de la corona, y sólo más tarde vieron ampliadas sus competencias a la delincuencia común⁹⁹. Es más, aún hoy en día en España el nombre del órgano investido de la potestad de acusación (el Ministerio Fiscal) lleva la huella de este antiguo origen¹⁰⁰. Pues bien, en lo que aquí interesa, cabe destacar que, más de medio milenio después, el artículo 86 del TFUE sienta las bases para que se produzca una vía de ampliación similar en relación con el primer fiscal supranacional: una vez más, la defensa de los intereses

⁹³ Para un comentario específico, v. RUGGERI (2007), pp. 555 y sigs.

⁹⁴ Véase el documento del Consejo Europeo, 11177/1/07/REV 1.

⁹⁵ Véase el documento CIG 1/07, del 23.7.2007.

⁹⁶ Sobre lo cual véase SHUTTE (2014), p. 196 y sigs.

⁹⁷ Sobre el punto, v. LIGETI (2011), p. 132.

⁹⁸ V. ALLEGREZZA (2013), p. 2.

⁹⁹ Esta transición histórica ha sido magistralmente descrita por BORTOLOTTO (1906), p. 534, espec. § 15, Sobre este punto, véase también SÁNCHEZ VELARDE (1993), pp. 383 y sigs. y, más recientemente, PRESSACCO (2021), p. 1357.

¹⁰⁰ Esto ya fue señalado por ORLANDI (1999), p. 170.

económicos no es, en realidad, más que la ganzúa que se puede explotar de cara a cesiones más generales de soberanía.

Sin caer en paralelismos históricos, conviene recordar que el artículo 86, apdo. 2, del TFUE ha cristalizado, asimismo, de forma definitiva la regla, que se remonta al *Corpus juris* y que luego ha pasado a los proyectos políticos posteriores, de la separación entre las fases de investigación/acción, armonizadas (en parte) a nivel europeo, y la fase de juicio, regida por el derecho nacional. Efectivamente prevé que la EPPO deba ejercer la acción penal ante los órganos jurisdiccionales competentes de los Estados miembros. Sin embargo, la norma no especifica cómo han de ser identificados específicamente los jueces nacionales por la Fiscalía, ni qué composición han de tener, ni mucho menos qué papel han de desempeñar los fiscales europeos en primer grado o en los recursos.

Por último, en el plano formal, se establece que la creación de la Fiscalía se haga por reglamento, que tendrá la tarea de disciplinar sus estatutos, «las condiciones de ejercicio de sus funciones, las reglas de procedimiento aplicables a sus actividades y a la admisibilidad de las pruebas, así como las reglas aplicables al control jurisdiccional de los actos procesales que adopte en el ejercicio de sus funciones» (art. 86, apdo. 3, TFUE). Evidentemente, se trata de un abanico de ámbitos muy amplio y sensible, que abarca temas que siempre han sido conflictivos para los Estados, como precisamente el de las reglas de admisibilidad de las pruebas en los juicios.

Todo ello pone de manifiesto que el artículo 86 del TFUE, debido a los complejos compromisos políticos de los que se deriva, «provides more questions than answers» (ofrece más preguntas que respuestas)¹⁰¹. Por esto el objetivo de crear realmente la EPPO ha seguido siendo, incluso después del Tratado de Lisboa, muy difícil de realizar en la práctica.

5. Del Tratado de Lisboa a la propuesta de Reglamento de la Comisión Europea.

Aunque el Tratado de Lisboa no incluía la obligación de crear la EPPO, la presencia de una base jurídica sólida sobre el tema dio un nuevo impulso al debate, estimulando el repentino desarrollo de números estudios¹⁰². Una vez más, España también tuvo un papel destacado, en particular a través de una investigación iniciada por la Fiscalía general y por el Centro de Estudios Jurídicos del Ministerio de Justicia, que fue una de las primeras ocasiones en las que se intentó comprender cómo desenredar los nudos abiertos por el artículo 86 del TFUE¹⁰³. Conviene recordar cómo, en sus conclusiones, el grupo de trabajo sugirió instituir un modelo de acusador supranacional, caracterizado por numerosos puntos de contacto con el modelo sugerido por el *Corpus juris*, volviendo a proponer, por ejemplo, el “principio de territorialidad”, la estructura jerárquica de “doble sombrero” de la Fiscalía, la figura del “juez de las libertades”, así como la opción para un canon de legalidad de la acción penal, matizado por una serie de excepciones.

Al mismo tiempo, la política no tardó en salir del atolladero: el Programa de Estocolmo de 2010 desempeñó un papel impulsor, donde el Consejo Europeo se refirió explícitamente a la posible creación de la EPPO¹⁰⁴. A raíz de ello, la Comisión no tardó en actuar: ya en su plan de acción, destinado a poner en marcha dicho Programa, expresó su intención de crear la Fiscalía Europea lo antes posible, previendo presentar una comunicación al respecto ya en 2013¹⁰⁵. En vistas de ello, las instituciones europeas han financiado nuevas investigaciones, algunas de ellas destinadas a preparar la evaluación de impacto de la propuesta de Reglamento¹⁰⁶. Y también

¹⁰¹ La cita es de HAMRAN y SZABOVA (2013), p. 57.

¹⁰² Véase, por ejemplo, la investigación dirigida por Marianne Wade, disponible en el siguiente [link](#) o bien el volumen publicado bajo los auspicios de la CASACIÓN FRANCESA (2010).

¹⁰³ Se hace referencia a las *European Public Prosecutor Working Group Conclusions*, Madrid, 29.6-1.7 2009, disponible en el siguiente [link](#). Véase también el ya mencionado volumen, publicado como resultado de un seminario celebrado en Madrid en 2008, ESPINA RAMOS y VICENTE CARBAJOSA (2009).

¹⁰⁴ V. Programa de Estocolmo - Una Europa abierta y segura que sirva y proteja a los ciudadanos, 2010/C 115/01, § 3.1.1.

¹⁰⁵ COM (2010) 171, 20.4.2010. Véase también la Comunicación, COM (2011) 293, 26.5.2011.

¹⁰⁶ Véanse, por ejemplo, los estudios de Ecorys, *Study on the impact of the different policy options to protect the financial interests of the Union by means of criminal law, including the possibility of establishing a European Public Prosecutor's Office; Study on the impact of strengthening of administrative and criminal law procedural rules for the protection of the EU financial interests*.

fue la Comisión la que financió un ambicioso proyecto, coordinado por la profesora Katalin Ligeti, de la Universidad de Luxemburgo, a raíz del cual se publicaron unas *Model Rules for the Procedure of the European Public Prosecutor's Office*¹⁰⁷. Se trataba de un texto extremadamente ambicioso, basado en la idea de que las competencias de investigación y acusación de la futura EPPO debían regularse íntegramente a nivel supranacional. Las *Model Rules* representaban, de hecho, una especie de microcódigo modelo de las investigaciones de la EPPO, muy atento también al aspecto de los derechos fundamentales de los acusados, a los que se dedicaba una sección entera del texto.

Paralelamente, a principios de 2012, la Comisión, mediante la publicación de dos cuestionarios, pretendía consultar directamente a las *partes interesadas* sobre la creación de la EPPO. También esta actividad tuvo un resultado favorable, por lo que el Ejecutivo de la UE intensificó sus esfuerzos en este ámbito, organizando una larga serie de reuniones científicas y políticas durante 2012 y principios de 2013¹⁰⁸. Al final de este camino, la Comisión pudo mantener su hoja de ruta y presentó efectivamente un paquete legislativo que, en su conjunto, pretendía mejorar la protección de los intereses financieros de la Unión¹⁰⁹. El documento principal de esta iniciativa fue precisamente la propuesta de Reglamento COM (2013) 535 del 17 de julio de 2013, enfocada a la institución de la Fiscalía Europea¹¹⁰.

Cabe destacar que, desde la Comunicación de presentación del paquete de intervención, la Comisión ha hecho explícita su interpretación de la ambigua fórmula “a partir de Eurojust” del artículo 86 del TFUE. Tomando la iniciativa de una vez por todas, rechazó el modelo, barajado por algunos, de la creación de una especie de “Eurojust *plus*”¹¹¹, que podría declinarse transformando este organismo en una EPPO o bien incluyendo en él al acusador europeo. Por otra parte, la Comisión, a través de una lectura combinada de los artículos 85 y 86 del TFUE, prefirió optar por un modelo basado en la “coexistencia coordinada” entre EPPO y Eurojust, manteniendo las dos estructuras separadas y activando, sin embargo, formas avanzadas de coordinación entre ellas.

Si bien esta lectura sobrevivió a la fase de negociación posterior, hay que destacar que la propuesta original de la Comisión esbozaba un modelo de Fiscalía Europea muy diferente al que realmente vio la luz.

Como se verá, lo que ha cambiado profundamente es, en particular, la propia arquitectura del cargo de la EPPO: entre los diferentes modelos de EPPO que podían contemplarse sobre la base del artículo 86 del TFUE¹¹², la Comisión había optado por uno muy inspirado en el presentado por el *Corpus juris* y el Libro verde de 2001. En el proyecto inicial, efectivamente la Fiscalía debía ser un órgano independiente tanto de los organismos nacionales como de los comunitarios, pero de todas maneras racionalizado. Había sido pensada para estar formada, a nivel central, por un solo Fiscal Europeo y cuatro tenientes fiscales y, a nivel local, por un grupo de Fiscales Europeos delegados afincados en cada Estado miembro¹¹³. Además, aunque para tranquilizar a los escépticos, la propuesta hablara de una estructura “descentralizada” de la EPPO¹¹⁴, cabe destacar que estaba organizada de forma jerárquica-piramidal¹¹⁵, ya que los Fiscales Europeos Delegados, encargados de realizar las investigaciones y ejercer la acción penal, hubieran tenido que actuar bajo la dirección y el control directos del Fiscal Europeo; éste tenía la facultad de reasignar el caso a otros o de llevarlo él mismo¹¹⁶. Sin embargo, lo que hizo que la centralización fuera menos intensa no fue sólo la confirmación del sistema denominado “doble sombrero” o “doble paraguas” (ya en el proyecto original, los Fiscales Europeos Delegados habrían seguido siendo fiscales integrados en los sistemas nacionales), pero sobre todo el hecho de que la Fiscalía Europea debía apoyarse en las autoridades policiales nacionales para realizar sus tareas¹¹⁷.

¹⁰⁷ Véanse las *Model Rules for the Procedure of the EPPO*, disponible en el siguiente [link](#). Para su comentario, véase DI PAOLO (2013), pp. 129 y sigs.

¹⁰⁸ Al respecto, véase el documento SWD (2013) 274, del 17.7.2010, p. 10.

¹⁰⁹ COM(2013) 532, del 17.7.2013.

¹¹⁰ Para un análisis de la propuesta, véase, además del volumen de MORENO CATENA (2014), v. CAIANIELLO (2013), pp. 1444 y sigs.; CAMALDO (2014); FERRUA-GAMBINI-SALVADORI (2016); GRASSO-ILLUMINATI-SICURELLA-ALLEGREZZA (2013); NOWAK (2016).

¹¹¹ Sobre este tema, v. LIGETI (2011), p. 134.

¹¹² Sobre este punto, v. LIGETI-SIMONATO (2013), p. 13 y sigs.

¹¹³ Art. 6 propuesta COM(2013) 535.

¹¹⁴ Art. 3 propuesta COM(2013) 535.

¹¹⁵ SALAZAR (2017), p. 10.

¹¹⁶ Art. 18, apdo. 5, propuesta COM(2013) 535.

¹¹⁷ Considerando 13 propuesta COM(2013) 535.

Otro de los aspectos en los que la Comisión había sido especialmente valiente era el de la competencia material de la EPPO: en el proyecto original, la Comisión había configurado, de hecho, un sistema basado en la atribución a la Fiscalía Europea de la competencia exclusiva en la persecución de los delitos previstos en la Directiva “PIF” (que estaba en proceso de aprobación en ese momento)¹¹⁸. Al mismo tiempo, el artículo 13 del proyecto también preveía una competencia “accesoria” (nada obvia) del fiscal supranacional para los delitos comunes “indisolublemente ligados” a los primeros.

En el plano funcional, en el principio original se confirmaba el principio fundamental, tomado del *Corpus juris*, de la territorialidad. El artículo 25 de la propuesta reiteraba el criterio de que el territorio de los Estados miembros de la Unión debía considerarse como un único espacio jurídico en el que el Fiscal Europeo pudiera ejercer su competencia. Evidentemente, se trataba de una norma de enorme importancia simbólica, destinada a hacer lo más eficaz posible el trabajo de la EPPO, pero pronto fue sacrificada en el ámbito de las negociaciones. Si bien esto es cierto, hay que reconocer, no obstante, que la esencia del canon de territorialidad quedaba en cualquier caso, al menos en parte, frustrada por la falta de una microcodificación sectorial del derecho procesal: en cuanto a las medidas de investigación disponibles, cabe destacar que la propuesta ya se limitaba a prever una armonización mínima, con únicamente una lista de medidas (en cualquier caso, bastante larga), que los sistemas nacionales tendrían que poner forzosamente a disposición de los organismos europeos de investigación¹¹⁹. Al mismo tiempo, no se previó tampoco la institución de un juez de libertades, con arreglo al modelo del *Corpus juris* y del Libro verde, ni «una afirmación plena del reconocimiento mutuo, que autorizara al investigador europeo a utilizar las órdenes de detención y la autorización del juez nacional incluso más allá de las fronteras del sistema de referencia»¹²⁰.

Otro de los temas en los que la propuesta fue especialmente avanzada es el de la acción penal. Desarrollando el modelo del *Corpus juris* y del Libro verde de 2001, la idea básica de la Comisión era crear un modelo de acción penal obligatoria (principio al que se referían expresamente los considerandos 20 y 31) muy “moderado”, si no alterado¹²¹, por la facultad otorgada a la EPPO no sólo de sobreseer el caso en caso de infracción menor, sino también de llegar a un acuerdo con el acusado, cuyas normas, dictadas a nivel europeo, serían aplicables horizontalmente en todos los Estados miembros¹²².

Sin embargo, como era de prever, en virtud de la redacción del artículo 86 del TFUE, la propuesta ya era muy exigua en lo que respecta a la secuencia procesal en sentido estricto: efectivamente, estipulaba que, en caso de ejercicio de la acción, los poderes de la EPPO incluyeran la participación en el juicio y el ejercicio de los recursos previstos por el Derecho nacional. Además, a este respecto, se confirmó la regla de separación entre la Fiscalía Europea y la jurisdicción nacional, que, sin embargo, podía identificarse con enormes márgenes de discrecionalidad por parte de la Fiscalía¹²³. Lo más sorprendente es que el Ejecutivo de la UE no haya pretendido otorgar ningún papel tampoco al Tribunal de Justicia, estableciendo incluso la norma de que las disposiciones aplicables del derecho nacional no se considerarían “derecho de la Unión” a efectos del artículo 267 del TFUE¹²⁴.

Sin embargo, entre los puntos más destacados del proyecto figuraba el artículo 30, que establecía una norma sobre la admisibilidad mutua de las pruebas. La previsión, que se suprimió durante las negociaciones, estipulaba que, cuando no hubiera perjuicio para la imparcialidad del juez, ni para los derechos de la defensa en virtud de los artículos 47 y 48 de la Carta de Niza, el órgano jurisdiccional de fondo estaría obligado a admitir las pruebas presentadas por la Fiscalía Europea, «sin necesidad de convalidación ni de ninguna otra operación jurídica similar, aunque el Derecho nacional del Estado miembro [...] previera normas diferentes para la obtención y presentación de pruebas». Por lo tanto, no se trataba ciertamente de una norma impecable (ya que era el resultado de una especie de inversión metodológica, imponiendo el reconocimiento sin que se hubiera llevado a cabo previamente una mínima armonización de la disciplina probatoria), que sin embargo representaba el fruto de un cierto esfuerzo para

¹¹⁸ Véase el considerando 5 y el artículo 11, apdo. 4 de la propuesta COM(2013) 535.

¹¹⁹ Sobre este tema, v. SALAZAR (2017) p. 11.

¹²⁰ La cita se ha sacado de ALLEGREZZA (2015), p. 295.

¹²¹ Sobre este tema, v. RAFARACI (2015), p. 335.

¹²² Véase el artículo 29 de la propuesta COM(2013) 535. Sobre este punto, v. ZÁRATE CONDE y DE PRADA RODRÍGUEZ (2018), p. 169 y sigs.; GONZÁLEZ CANO (2018), p. 566 s; MORENO CATENA (2014), pp. 159 y sigs. Véase también DELLA TORRE (2019), p. 576 y sigs.

¹²³ Art. 27, apdo. 4, propuesta COM(2013) 535. Así lo denunció, con razón RUGGERI (2018), p. 608.

¹²⁴ Art. 36, apdo. 2, propuesta COM(2013) 535.

facilitar la circulación del material recogido en diferentes jurisdicciones, tocando un tema que siempre ha sido muy delicado.

Pero, como han señalado varias voces, el verdadero punto débil de la iniciativa -que siguió siéndolo incluso después de las negociaciones- eran las lagunas en las garantías de defensa¹²⁵. A diferencia del *Corpus juris* y, sobre todo, de las más recientes *Model Rules* del proyecto luxemburgués, la propuesta frustró las expectativas de quienes consideraban que, como contrapartida a la creación de un órgano investigador común con poderes transnacionales, hubiera sido necesario dictar una audaz armonización de los derechos de defensa de los acusados sujetos a una investigación europea. El texto se limitó por su parte solamente a dictar algunas normas lacónicas sobre el punto¹²⁶, destinadas, entre otras cosas, a reafirmar el necesario cumplimiento de la Carta de Niza y de las directivas sobre la protección de los acusados, previstas en la aplicación de la hoja de ruta para el fortalecimiento de los derechos procesales de los sospechosos o acusados en procesos penales¹²⁷. Se trata, evidentemente, de una carencia derivada del deseo de hacer la iniciativa menos indigesta para los Estados tradicionalmente más reacios a ceder su soberanía en materia penal. Sin embargo, esta opción de política normativa ha hecho que, desde el principio, el proyecto esté completamente desequilibrado hacia las exigencias represivas, perseguidas incluso a costa de poner en peligro los derechos fundamentales de los acusados.

Tenida cuenta de todo esto, no es de extrañar que el proyecto inicial recibiera una acogida más bien fría por parte de los intérpretes: habría correspondido a la Comisión mostrar más valentía, impulsando mucho más el sistema, incluso en ámbitos sensibles a las resistencias nacionales¹²⁸. Tanto más que ciertamente no cabía esperar que un procedimiento legislativo especial dominado por el Consejo aumentara posteriormente el índice de europeización de la iniciativa.

6. El enredado camino legislativo que llevó a la adopción del Reglamento (UE) 2017/1939.

A pesar de sus muchas timideces, la propuesta de la Comisión resultó incluso demasiado ambiciosa para muchas delegaciones nacionales. Inmediatamente después de su presentación, unos buenos catorce Parlamentos expresaron su radical desacuerdo con la institución de un acusador supranacional, utilizando, por segunda vez en la historia, el mecanismo de control de la subsidiariedad llamado “tarjeta amarilla”, prevista en el Art. 7, apdo. 2, del Protocolo n.º 2 de los Tratados¹²⁹. La crítica subyacente era que los Estados habrían sido capaces de proteger adecuadamente las eurofinanzas a nivel interno. Sin embargo, en su comunicación de 27 de noviembre de 2013, la Comisión rechazó fácilmente este planteamiento, refiriéndose a los ya mencionados datos publicados por la OLAF, que demuestran la absoluta ineficacia de los sistemas nacionales en este ámbito¹³⁰. Por lo tanto, decidió mantener el texto sin cambios, al tiempo que declaró que estaba dispuesta para tener en cuenta las opiniones recibidas durante las negociaciones posteriores.

Aunque la iniciativa fue apoyada también por el Parlamento Europeo, que, si bien sugirió algunos cambios, expresó su pleno acuerdo con los objetivos planteados por la Comisión¹³¹, la propuesta original fue pronto fuertemente modificada. Nada más presentarlo en el Consejo, durante la Presidencia lituana, el proyecto empezó a ser objeto de duras posturas por parte de algunas delegaciones nacionales, que presionaron para «cambiar su ADN mediante la inserción gradual de un creciente “vínculo con el nivel nacional” [...], que será el hilo conductor del debate posterior»¹³².

Como previsto, el principal cambio afectaba a la arquitectura básica del propio órgano¹³³.

¹²⁵ Véanse, entre otros, ALLEGREZZA (2013), p. 8; BACHMAIER WINTER (2015), p. 143 y sigs.; SALAZAR (2017), p. 12.

¹²⁶ Véase los artículos 32-35, propuesta COM(2013) 535.

¹²⁷ Resolución del Consejo de la UE del 30.11.2009, 2009/C 295/01.

¹²⁸ Véase, a este respecto, en particular ALLEGREZZA (2013), p. 9 y sigs.

¹²⁹ Sobre el tema, v. FROMAGE (2016), p. 5 y sigs.

¹³⁰ COM (2013) 851, 27.11.2013.

¹³¹ Véanse las resoluciones P7_TA(2014)0234, del 12.3.2014 y P8_TA (2015) 0173, del 29.4.2015. Para un análisis de la posición del Parlamento v. CAMALDO (2014), pp. 2696 y sigs.

¹³² La cita ha sido sacada de SALAZAR (2017), p. 14.

¹³³ Para una reconstrucción de las modificaciones sobre este punto, v. MARTÍNEZ SANTOS (2018), p. 7 y sigs., así como BURCHARD (2021), p.

Desde las primeras fases de las negociaciones, se empezó a desarrollar la idea de rediseñar completamente la composición del nivel central de la Fiscalía Europea, sustituyendo la estructura original “verticalista”, concebida por la Comisión, por un modelo “colegiado”, más parecido al de Eurojust. Esta sugerencia se planteó primero en un *non-paper* es decir un documento oficioso, presentado por seis Estados miembros¹³⁴, y ya se debatió en el Consejo en diciembre de 2013¹³⁵. A pesar de la oposición de algunos Estados miembros, este cambio contó con el beneplácito de la mayoría de las jurisdicciones: ya durante la Presidencia griega, en 2014, se alcanzó un acuerdo de principio sobre un texto¹³⁶ (posteriormente perfeccionado en parte bajo las Presidencias italiana y lituana entre finales de 2014 y principios de 2015), destinado a diseñar la EPPO como un organismo unitario sí, pero formado por la suma de una oficina central y un nivel descentralizado. El primero incluye, además del Fiscal Europeo Jefe (y sus tenientes fiscales), un colegio, salas permanentes, un director administrativo y, lo que más deseaban algunas delegaciones, un Fiscal Europeo para cada Estado participante¹³⁷. En cambio, el nivel descentralizado de la oficina siguió estando formado por los fiscales europeos delegados, situados en los distintos Países participantes.

Queremos destacar que la voluntad de debilitar la jerarquía interna de la Fiscalía, fruto del deseo de evitar que un poder excesivo acabe concentrándose en manos de un solo fiscal, o de todas maneras de unos pocos fiscales, alejados de los distintos Estados miembros, ha tenido efectos secundarios inevitables. Por un lado, al desplazar el centro de gravedad del poder de decisión hacia abajo, se ha socavado, al menos en parte, el propio carácter supranacional de la Fiscalía Europea. Por otra parte, la nueva arquitectura ha impuesto un complicado sistema de relaciones entre los niveles central, nacional y, en algunos casos, supranacional (la relación entre la EPPO y la OLAF, o el control del Tribunal de Justicia), que puede reducir la eficacia de la Fiscalía Europea en medida notable¹³⁸. Es una observación de sentido común, después de todo, que *«in order to be successful and achieve its mission, the Office should have an agile structure that allows it to act swiftly and effectively»*¹³⁹ (para tener éxito y cumplir su misión, la Oficina debe tener una estructura ágil que le permita actuar con rapidez y eficacia); se trata de cualidades que difícilmente pueden atribuirse a la engorrosa arquitectura que se ha establecido. Para darse cuenta de ello, basta con considerar que toda una serie de decisiones clave de la Fiscalía, incluidas las relativas al ejercicio de la acción o al sobreseimiento del caso, requieren la intervención, primero, del nivel descentralizado de la EPPO y, después, del nivel central (el Fiscal Europeo “supervisor” y las Salas permanentes). Un procedimiento evidentemente muy engorroso en términos de tiempo y recursos, sobre todo cuando están en juego delitos caracterizados por esquemas complejos y una matriz transnacional, como aquellos de los que se trata.

Como era inevitable, la nueva arquitectura de la EPPO dio lugar, en cascada, a numerosos cambios radicales respecto a la propuesta original. Por ejemplo, cambiaron las normas relativas al inicio de las investigaciones: muchos Estados miembros se opusieron a la idea de la Comisión de que una parte importante de las investigaciones debía haber sido iniciada y gestionada directamente por la oficina central de la EPPO y no por los fiscales delegados¹⁴⁰. Y es a raíz de esas resistencias que el Reglamento cambió por completo su planteamiento en este punto, estableciendo la regla de que las investigaciones deben ser normalmente iniciadas y dirigidas por los Fiscales europeos delegados (también, en su caso, a instancias de la sala permanente), ubicados en cada uno de los Estados miembros (art. 26 Reg. 2017/1939), mientras que sólo en un número limitado de excepciones los Fiscales encargados de la supervisión pueden asumir la responsabilidad directa de las investigaciones (art. 28., apdo. 4, Reg. 2017/1939).

También se han producido cambios significativos en relación con la delicada cuestión de identificar la jurisdicción en la que la EPPO debe arraigar el procedimiento. A este respecto, conviene recordar que, mientras que la Comisión, basándose en el principio de territorialidad, consideraba que la Unión representaba un espacio jurídico único, en el que el Fiscal Europeo podía ejercer su competencia de forma generalizada, el abandono de este canon llevó al legis-

54 y sigs.

¹³⁴ Se tiene noticia de ello por el Doc. Consejo de la UE, 15386/13, 29.10.2013.

¹³⁵ Doc. Consejo de la UE, 18120/13, 20.12.2013.

¹³⁶ Véanse los documentos Doc. Consejo de la UE 11376/14, 26.6.2014 y Doc. Consejo de la UE, 9834/1/14/REV 1, 20.5.2014.

¹³⁷ Para un análisis de la estructura final de la Fiscalía Europea, véase MARTÍNEZ SANTOS (2018), pp. 7-16 y sigs.; MET-DOMESTICI (2017), pp. 143 y sigs.; LIGETI (2020), p. 33 y sigs.; SICURELLA (2018), p. 846 y sigs.

¹³⁸ En este sentido, véase también KOSTORIS (2018), p. 240.

¹³⁹ La cita se ha sacado de LIGETI (2020), p. 34.

¹⁴⁰ A este respecto, v. HERRNFELD (2021a), p. 214 y sigs.

lador de la UE a adoptar un enfoque muy diferente. De hecho, el Reglamento prevé, en primer lugar, que «*an investigation can only be initiated and conducted by an EDP of a Member State that has jurisdiction for the case*»¹⁴¹ (una investigación sólo puede ser iniciada y conducida por un Fiscal Europeo Delegado de un Estado miembro que tenga jurisdicción para el caso) (Art. 26, apdo. 1, Reg. EPPO). Además, el apdo. 4 del artículo 26, establece la norma general de que el caso debe ser abierto y tramitado normalmente por un Fiscal Europeo Delegado del país en el que se encuentre el centro de la actividad delictiva (o, si se han cometido varios delitos conexos que sean competencia de la EPPO, del Estado miembro en el que se haya cometido la mayor parte de los delitos), pero al mismo tiempo establece algunos criterios de excepción al básico. A este respecto, se estipula que un Fiscal Europeo Delegado de un país distinto de aquel en el que se encuentra el centro de la actividad delictiva puede iniciar investigaciones, incluso a instancias de la sala permanente, si se justifica debidamente una desviación del principio general, teniendo en cuenta los criterios, establecidos por orden de prioridad, del lugar de residencia habitual del sospechoso o acusado, la nacionalidad del acusado y, por último, el lugar en el que se produjo el principal perjuicio económico (art. 26.4)¹⁴².

Lo que es más delicado es que las normas que acabamos de mencionar también son pertinentes en lo que respecta a la identificación del juez competente para decidir sobre el fondo del asunto juzgado. A este respecto, cabe señalar que el artículo 36 del Reglamento establece no sólo que la acusación debe formularse, por norma, en el Estado miembro del Fiscal Europeo Delegado encargado del caso, sino también que la sala permanente, si existen motivos suficientemente justificados, teniendo en cuenta los criterios del artículo 26, apdo. 4 y 5, puede decidir que la acción sea ejercida en otro lugar. No es difícil darse cuenta de que se trata de una normativa que, al seguir basándose en criterios bastante vagos, conlleva un riesgo inherente de actitudes arbitrarias por parte de la EPPO, lo que puede dar lugar a verdaderas prácticas abusivas de *forum shopping*, es decir la búsqueda de la jurisdicción más favorable, que son problemáticas también con respecto a la Carta de Niza¹⁴³.

La voluntad de los Estados miembros de limitar los poderes de la Fiscalía Europea también influyó de forma decisiva en el reparto de competencias entre la Fiscalía Europea y las autoridades nacionales¹⁴⁴. La decisión de la Comisión de delegar totalmente a la EPPO el poder de perseguir los delitos lesivos armonizados por la Directiva (UE) 2017/1371 no fue, de hecho, respaldada por varias delegaciones nacionales, que se mostraron reticentes a renunciar por completo a su soberanía¹⁴⁵. Con el fin de llegar a un compromiso, se optó por introducir una distinción entre la “competencia material” de la EPPO (art. 22 Reg. 2017/1939) y el “ejercicio de la competencia” (art. 25 Reg. 2017/1939): estas disposiciones, que se modificaron progresivamente a lo largo de las negociaciones, acaban delineando un sistema de “competencia compartida” entre la Fiscalía Europea y las autoridades nacionales de contraste. La última norma mencionada establece, de hecho, que el ejercicio concreto de las funciones de la Fiscalía tiene lugar, por norma, mediante la apertura directa de una investigación por parte de un Fiscal Delegado, o bien acogiéndose al derecho de “avocación” (artículo 27), en relación con hechos que indiquen que se ha cometido un delito que las autoridades nacionales están obligadas a comunicar al órgano UE. Sin embargo, el artículo 25 prevé, una vez más con vocación de compromiso, una serie de nuevos límites cuantitativos y cualitativos al ejercicio por parte de la EPPO de sus poderes: ella, en lo que respecta a los delitos PIF que impliquen un daño a los intereses de la UE inferior a 10.000 euros, sólo podrá ejercer sus competencias cuando el caso tenga “repercusiones a escala de la UE” que justifiquen su intervención, o cuando en el delito estén implicados funcionarios de la Unión. Se han incluido límites aún más importantes a la competencia de la EPPO en otras disposiciones (Art. 25, apdo. 3 y 27, apdo. 8). A la luz del complejo entramado de normas que aquí se evocan, queda de manifiesto que los ordenamientos jurídicos nacionales han conseguido, al final, conservar un espacio de actuación nada secundario para reprimir los delitos que perjudican a las finanzas de la UE, lo que ha frustrado en parte la intención general del proyecto de centralizar en un único organismo supranacional las investigaciones y la acción penal contra tales delitos.

Pero hay más. Y lo que es peor, las negociaciones también tuvieron el efecto de diluir otras

¹⁴¹ La cita está tomada de HERRNFELD (2021a), p. 215.

¹⁴² Sobre este tema, véase PRESSACCO (2021), p. 1368 y sigs.

¹⁴³ Sobre este punto, MITSILEGAS (2021), p. 257, así como RUGGERI (2018), p. 608.

¹⁴⁴ Sobre este tema, MITSILEGAS (2021), p. 248 y sigs., así como SATZGER (2018), p. 43 y sigs.

¹⁴⁵ Véanse los Doc. Consejo de la UE, 11376/14 y Doc. Consejo de la UE, 9834/14/REV/1.

partes de la propuesta, que ya eran el resultado de decisiones no especialmente valientes de la Comisión. Esto es especialmente cierto en lo que debería haber sido el centro de la intervención europea: las normas relativas a las investigaciones de la EPPO, que, tras las negociaciones, acabaron caracterizándose por una “pobreza sombría”¹⁴⁶. A este respecto, las delegaciones desvirtuaron al máximo la lista de medidas de investigación que atribuir necesariamente a los fiscales europeos, eliminando, además, la referencia a una autorización judicial para algunas de ellas, que la Comisión había previsto¹⁴⁷. Todo ello llevó a una “nacionalización” de las investigaciones de la EPPO: también desde esta perspectiva, predomina el derecho interno individual de referencia, al que no por casualidad se refiere, casi obsesivamente, el artículo 30 del Reglamento 2017/1939¹⁴⁸. Las consecuencias de esta cuestionable elección son, una vez más, evidentes: la falta de una armonización satisfactoria, no sólo de las fases de juicio y recurso, que, salvo para algunas normas esporádicas¹⁴⁹, han seguido rigiéndose por el derecho interno, sino también de la fase de investigación, ha reducido en gran medida la capacidad de la EPPO para combatir de forma homogénea los delitos de los que debería ocuparse. Dadas las considerables diferencias entre las disciplinas aplicables, es, de hecho, inevitable que la capacidad represiva de la estructura sea de “geometría variable”, variando mucho de un Estado a otro.

Otro de los temas más controvertidos fue el de los medios para atemperar el canon general de legalidad de la acción penal, al que ha seguido remitiendo (solamente) el preámbulo del texto¹⁵⁰. Si, en efecto, se mantuvo firme la decisión de no prever la presencia necesaria de control judicial sobre el sobreseimiento (que, en cambio, en la nueva arquitectura está sujeto a un control jerárquico interno de las salas permanentes, así como, como veremos, a un posible control del Tribunal de Justicia)¹⁵¹, la que sufrió un *giro de vuelta* total fue, en particular, la disposición en tema de transacciones penales¹⁵². Efectivamente, fue objeto de fuertes oposiciones: mientras que algunos Países declararon ser contrarios a la introducción un mecanismo de este tipo porque a nivel nacional no tenían previsto un instrumento similar, otros sugirieron que se tomara en consideración un verdadero sistema de “sentencia acordada” en lugar del mecanismo del compromiso¹⁵³. Inicialmente, estos debates dieron lugar a un notable aumento de la previsión original sobre acuerdos penales, que se enriqueció con varios apartados nuevos, algunos de los cuales pretendían elevar el *nivel* de protecciones en favor de los acusados¹⁵⁴. Sin embargo, este intento de crear una “transacción penal europea” justo fracasó pronto debido a la resistencia de los Estados que no tenían previstos mecanismos negociados en sus sistemas jurídicos internos¹⁵⁵. Así que, para resolver el contraste que estaba surgiendo, ya en 2015 algunos representantes sugirieron dar un nuevo enfoque a la cuestión de la relación entre la EPPO y los acuerdos penales¹⁵⁶. Más concretamente, varias delegaciones propusieron abandonar la idea original de la Comisión de crear un instituto europeo de negociación e incluir en la propuesta algunas normas que dieran a la Fiscalía la posibilidad de concluir compromisos con arreglo al derecho nacional, cuando ello estuviera permitido, dentro de un determinado sistema jurídico. En otras palabras, la idea era eliminar la previsión en tema de “transacciones” pero, al mismo tiempo, permitir a la EPPO utilizar, bajo ciertas condiciones, los mecanismos consensuados previstos en el derecho estatal, en caso de que existieran. Esta opción de política normativa resultó ser exitosa: a partir de 2016, la disposición original fue efectivamente eliminada, para ser reemplazada por un nuevo artículo titulado “procedimientos simplificados de acción penal”. Es evidente que esta enésima opción de compromiso ha dificultado aún más el objetivo de igualar el nivel de represión de los delitos contra las eurofinanzas gracias a la EPPO: es un hecho totalmente inevitable que en los Estados donde los fiscales podrán hacer uso de proce-

¹⁴⁶ La expresión es de RAFARACI (2015), p. 323.

¹⁴⁷ Véase el art. 26, apdo. 4, de la propuesta.

¹⁴⁸ Sobre este punto, v. CASSIBBA (2022), p. 2.

¹⁴⁹ Consideremos, por ejemplo, el artículo 36, apdo. 7, del Reg. EPPO en tema de recurso.

¹⁵⁰ Véanse los considerandos n.º 66 y 81. La doctrina considera que la EPPO se inspire en un canon de *legalité de la poursuite* (legalidad de la acción penal), entre otros, BARROCU (2021), pp. 130-134; CAIANIELLO (2019), p. 188 y sigs. y 193; GALANTINI (2019), p. 160; RUGGERI (2018), pp. 611 y sigs., así como GONZÁLEZ CANO (2018), pp. 562 y sigs. Según LIGETI (2019), p. 160 «*the European legislator has opted for a moderate version of the opportunity principle*».

¹⁵¹ Véase, a este respecto, BELFIORE (2022), pp. 3677 y sigs.; CAIANIELLO (2019), pp. 186 y sigs.

¹⁵² Sobre este punto, v. DELLA TORRE (2019), pp. 579 y sigs.

¹⁵³ A este respecto, véase el doc. Consejo de la UE, 6318/1/15, 2.3.2015, p. 3, donde se puede encontrar una visión general de las distintas posiciones apoyadas por las delegaciones nacionales.

¹⁵⁴ Véase el doc. Consejo de la UE, 9372/15, 12.6.2015, p. 51.

¹⁵⁵ Sobre este punto, v. doc. Consejo de la UE, 6318/1/15, 2.3.2015, p. 3.

¹⁵⁶ Doc. Consejo de la UE, 6318/1/15, p. 3.

dimientos alternativos para tratar los asuntos penales, podrán ser más rápidos y eficaces que en los que no tendrán esta posibilidad.

Como era de prever, el hacha cayó también sobre la norma referente a la admisibilidad mutua de las pruebas, prevista por la Comisión¹⁵⁷. La presunción de admisibilidad, que figuraba en la propuesta, fue eliminada por completo, sustituyéndose por una norma mucho más vaga según la cual «las pruebas presentadas ante un órgano jurisdiccional por los fiscales de la EPPO o por el acusado no se excluyen por el mero hecho de haber sido obtenidas en otro Estado miembro o de conformidad con el derecho de otro Estado miembro» (art. 37. apdo. 1, Reg. EPPO). Al mismo tiempo, el apdo. 2 del artículo 37 establece una norma destinada a reafirmar la libre convicción del juez al evaluar las pruebas presentadas por la EPPO, que se hace eco de la referencia al mismo canon hecha en el Libro verde de 2001. Y fue precisamente la conciencia de los riesgos derivados de una disciplina tan genérica la que llevó a la Comisión a depositar una declaración explícita al respecto, en la que denunciaba el perjuicio para el buen funcionamiento de la EPPO que se derivaba del texto pretendido por los Estados, ya que podía interpretarse en el sentido de que el órgano jurisdiccional de fondo podría negar la admisibilidad de las pruebas, presentadas por la Fiscalía, basándose en motivos puramente nacionales¹⁵⁸.

Sin embargo, cabe destacar que algunas delegaciones nacionales llegaron a proponer que se diluyeran incluso las ya escasas normas sobre garantías procesales contenidas en la propuesta. Nos referimos, más concretamente, a la iniciativa de eliminar del texto la referencia explícita a las Directivas de la UE en tema de protección de los derechos fundamentales de los acusados, sustituyéndola por una simple referencia al derecho nacional¹⁵⁹. Este intento fracasó, gracias a los esfuerzos de algunos países, por lo menos se mantuvo dicha referencia. No obstante, cabe destacar que, en el Reglamento aprobado, sólo se dedican unos pocos considerandos (núm. 80, 83-85) al tema de los derechos de las personas investigadas y de los acusados, además de la disposición central del art. 41, que traza tres niveles de protección: a) la Carta de Niza; b) las Directivas de Estocolmo; c) y, por último, las garantías previstas por el derecho nacional aplicable. Como no ha dejado de señalarse, se trata, por desgracia, de escudos bastante frágiles¹⁶⁰: en efecto, dado el carácter altamente descentralizado de los procedimientos de la Fiscalía Europea, el mantenimiento del propósito de respetar las garantías de los acusados depende «largely on the specific procedural rules of the Member State in which the proceedings will take place» (en gran medida de las normas procesales específicas del Estado miembro en el que tengan lugar los procedimientos)¹⁶¹. Es más, incluso la referencia a las directivas de la UE y a la Carta de Niza no siempre es una protección fiable, ya que, como denunció la propia Comisión de la UE en los *report* sobre la aplicación de las directivas de Estocolmo, muchos Estados no han introducido normas totalmente conformes a este respecto. Lo que deja claro por qué la Asociación de Defensores Europeos declaró que «there are reasons for concern that EPPO proceedings will not be fairly conducted in all Member States, but that the standard of defence rights will instead largely depend on the standards present in the State in which the investigations will be carried out» (hay razones para preocuparse de que los procedimientos de la EPPO no se lleven a cabo de manera justa en todos los Estados miembros, sino que el nivel de los derechos de la defensa dependerá en gran medida de las normas presentes en el Estado en el que se lleven a cabo las investigaciones)¹⁶²; esto en flagrante desconocimiento del principio de igualdad, reconocido tanto en el Tratado (art. 2 TUE) como en el art. 20 de la Carta de Niza.

Dicho esto, hay que admitir, sin embargo, que se ha producido un tímido avance con respecto a la propuesta, al menos en lo que se refiere al tema de los “controles jurisdiccionales”; un tema que ha constituido, desde la Presidencia italiana en 2014, uno de los puntos más discutidos de toda la negociación¹⁶³. A raíz del debate en el Consejo, se atenuó un poco el planteamiento de la Comisión, que, como se ha mencionado anteriormente, no preveía ningún papel *ad hoc* para el Tribunal de Justicia, dejando la totalidad del control de los actos de la EPPO a los jueces nacionales, aunque no fue distorsionado. El artículo 42 del Reg. 2017/1939,

¹⁵⁷ SALAZAR (2017), p. 31.

¹⁵⁸ Véase el doc. Consejo de la UE 10081/17, 7.6.2017.

¹⁵⁹ Sobre este punto, v. SALAZAR (2017), p. 14.

¹⁶⁰ WAHL (2020), p. 111, justamente destaca que «on closer inspection these references only entail a placebo effect» (si se examinan detenidamente, estas referencias sólo implican un efecto placebo).

¹⁶¹ La cita está tomada del documento CCBE (2021), p. 2.

¹⁶² Así una vez más CCBE (2021), p. 2.

¹⁶³ Véase, SALAZAR (2017), p. 34.

si bien establece, de hecho, como regla general que los actos procesales de la Fiscalía de la UE destinados a producir efectos jurídicos frente a terceros están sujetos al control de los órganos jurisdiccionales nacionales competentes, realiza una apertura limitada de cara al Tribunal de Justicia. De hecho, la disposición atribuye a los jueces de Luxemburgo no sólo la competencia para dictar resoluciones preliminares sobre determinados casos, sino también la competencia para revisar la decisión de la Fiscalía Europea de sobreseer un caso, en la medida en que se impugnen directamente sobre la base del Derecho de la UE¹⁶⁴.

Llegados a este punto, cabe destacar que, a pesar del carácter poco ambicioso de la propuesta, alcanzar un acuerdo unánime resultó imposible. Aunque en 2016, bajo la Presidencia eslovaca, se había logrado una primera consolidación general del proyecto¹⁶⁵, en la reunión del Consejo del 8 de diciembre de ese mismo año Suecia anunció que no participaría en la iniciativa, mientras que otras jurisdicciones, entre ellas Italia, alegaron que no estaban totalmente de acuerdo con los compromisos alcanzados¹⁶⁶. En enero de 2017 se produjo un punto de ruptura definitivo: Suecia confirmó oficialmente que no adoptaría el Reglamento¹⁶⁷. Al constatar esto, los delegados nacionales remitieron el asunto al Consejo JAI, que constató formalmente la falta de unanimidad sobre el proyecto.

Paralelamente, el 14 de febrero de 2017, 17 Estados miembros (entre ellos España) remitieron el proyecto de Reglamento al Consejo Europeo, activando de esta manera el procedimiento previsto en los Tratados para llegar a la creación de la EPPO a través de una cooperación reforzada¹⁶⁸. Tras el dictamen conforme formal emitido por este organismo, mediante carta de 3 de abril de 2017 un nuevo grupo de 16 delegaciones (Alemania, Bélgica, Bulgaria, Croacia, Chipre, Eslovaquia, Eslovenia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Lituania, Luxemburgo, Portugal, República Checa y Rumanía) notificaron formalmente al Consejo, al Parlamento Europeo y a la Comisión su intención de activar el procedimiento¹⁶⁹.

Esto permitió a la Presidencia maltesa depositar una nueva versión de la propuesta, complementada con las modificaciones que se hicieron necesarios debido a la nueva formulación de la iniciativa¹⁷⁰. Este texto constituyó la base del acuerdo final, que se alcanzó en un tiempo *récord*. Gracias a algunos ligeros ajustes, aprovechando el consenso de principio sobre la iniciativa alcanzado en los largos años de negociaciones precedentes, fue posible, de hecho, concluir las negociaciones ya en mayo de 2017 y lograr un *general approach* es decir un planteamiento general, a principios de junio de 2017¹⁷¹. Al mismo tiempo, también el grupo de participantes en la cooperación reforzada se ha ido ampliando gradualmente, con la incorporación de otros cuatro Estados (Letonia, Estonia, Austria e Italia) a la iniciativa. Tras el aval formal del texto por parte del Parlamento Europeo el 5 de octubre de 2017¹⁷², todo estaba listo para que el Consejo de la UE aprobara definitivamente el Reglamento: esto ocurrió solo seis meses después del inicio del procedimiento “restringido”, en la sesión luxemburguesa del 12 de octubre de 2017.

7.

Conclusión: del sueño a la realidad, con muchas renunciadas.

Tras 20 años de debates y fracasos, con la aprobación del Reglamento (UE) 2017/1939, el sueño de crear un Fiscal Europeo se ha hecho por fin realidad. Este es, sin que pueda desmentirse, uno de los mayores logros de la Unión Europea hasta la fecha. Un éxito que se ha hecho aún más pleno por el hecho de que, tras la adhesión en 2018 de dos Estados más (Países Bajos y Malta)¹⁷³, ahora solo Polonia, Suecia y Hungría (más, por supuesto, Irlanda y Dinamarca) no participan en la cooperación reforzada en este ámbito. Lo que significa que, en la mayor parte del territorio de la UE, existe ahora un fiscal supranacional, especializado en la lucha contra los delitos contra las eurofinanzas.

¹⁶⁴ Sobre este tema, v. HERRNFELD (2021b), p. 433 y sigs.

¹⁶⁵ Véase, a este respecto, Doc. Consejo de la UE, 11350/1/16, 28.7.2016.

¹⁶⁶ Véase el doc. Consejo de la UE, 5048/17, 9.1.2017.

¹⁶⁷ Doc. Consejo de la UE, 5154/17, 17.1.2017.

¹⁶⁸ Véase, Doc. Consejo de la UE, EUCO 4/17, 17.2.2017.

¹⁶⁹ Doc. Consejo de la UE, 7761/17, 3.4.2017.

¹⁷⁰ Doc. Consejo de la UE, 8750/17, 8.5.2017.

¹⁷¹ Doc. Consejo de la UE, 9545/2/17, 2.6.2017.

¹⁷² SALAZAR (2017), p. 19.

¹⁷³ Véase al respecto WAHL (2018).

Al mismo tiempo, los intensos esfuerzos organizativos realizados por las instituciones de la UE para hacer que la Fiscalía Europea sea concretamente funcional sólo pueden ser bienvenidos: en pocos años, y a pesar de los problemas adicionales causados por la pandemia de COVID-19, se creó la estructura de la EPPO, con el nombramiento de la primera Fiscal Europea Jefe (Laura Kövesi) en 2019 y de los 22 Fiscales Europeos “ordinarios” en 2020, lo que llevó a la adopción del primer Reglamento Operativo de la EPPO¹⁷⁴ y al inicio de las operaciones el 1º de junio de 2021.

A pesar de estos elementos positivos, el reto que plantea la EPPO sigue siendo muy problemático. Ya se ha visto: para aprobar un texto compartido, las instituciones de la UE se han mostrado dispuestas a hacer muchas, demasiadas, renunciaciones sobre perfiles clave de la disciplina; hasta el punto de que bien puede decirse que todo el asunto del nacimiento de la Fiscalía UE (con la excepción de las *Model Rules* luxemburguesas) representa una historia de continuos pasos atrás con respecto al ambicioso arquetipo constituido por el *Corpus juris*.

En particular, no se pueden pasar por alto las repercusiones perjudiciales de la continua referencia al derecho nacional que se hace en casi todos los puntos principales del Reglamento. La falta de uniformidad normativa también hace que la capacidad de la EPPO para reprimir los delitos contra los intereses financieros de la UE sea completamente heterogénea. La cuestión es que, de esta manera, se ha corrido el riesgo no sólo de mermar de manera discutible el principio de igualdad, sino sobre todo de frustrar el sentido mismo de la creación del organismo, a saber, el de mejorar homogéneamente la lucha contra los delitos bajo su competencia. Por otra parte, cabe puntualizar que una confirmación estadística de la legitimidad de los temores antes expuestos parece desprenderse del primer informe anual sobre el funcionamiento de la EPPO, publicado en 2022¹⁷⁵: las diferencias entre los datos de los distintos Estados miembros, ya en términos de investigaciones iniciadas y de incautaciones realizadas, son, además, tan evidentes que dan la imagen de una Fiscalía Europea que efectivamente funciona a distintas velocidades.

Como ya se ha destacado, el otro y principal punto oscuro del modelo de la EPPO, nacido del Reglamento de 2017, es la escasísima atención que presta a los derechos fundamentales de los imputados. En la contienda entre las instituciones de la UE y los Estados miembros, la sensación es que es el ciudadano europeo, la parte más débil, quien sale perdiendo, recibiendo «escasa atención y tutela»¹⁷⁶. Hay que decirlo claro: el reconocimiento de la necesidad de proteger, también a través del instrumento penal, los intereses financieros de la Unión es un objetivo incontrovertible, que, sin embargo, no debería haber sido la gonzúa para reducir, por motivos de eficiencia, las garantías individuales en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Sin embargo, desde esta perspectiva, no parece que el legislador europeo haya hecho hasta ahora lo suficiente: ante un acusador que, aunque con muchas limitaciones, se mueve a escala supranacional y una defensa que, en cambio, sigue anclada casi totalmente en los ordenamientos jurídicos nacionales, los riesgos de una ruptura total del canon fundamental de igualdad de las partes (que exigiría, entre otras cosas, una armonización de las actividades de la investigación de la defensa) parecen inevitables.

A la luz de esto, la esperanza sólo puede ser que el Reglamento 2017/1939 represente sólo un primer paso de un camino más amplio: tras la creación de la Fiscalía, el objetivo para los próximos años sólo puede ser hacer que funcione de manera eficiente, pero también en pleno cumplimiento de los principios del juicio justo. Una vez alcanzados estos objetivos, también, si es necesario, mediante una revisión del Reglamento fundacional, será conveniente retomar los debates sobre la ampliación barajada de las competencias de la EPPO más allá de la delincuencia financiera: la presencia de un fiscal supranacional, por otra parte, podría ser realmente útil para reprimir mejor toda una serie de delitos (como el terrorismo¹⁷⁷ o los delitos medioambientales¹⁷⁸) caracterizados por su carácter transnacional. Pero ello con una condición: que, por la vaguedad e incertidumbre de la normativa, no pase de ser un protector de la legalidad a convertirse en un “caballo de Troya”, capaz de cercenar los derechos fundamentales

¹⁷⁴ Reglamento interno de la Fiscalía Europea, Decisión del Colegio, 003/2020, 12.10.2020.

¹⁷⁵ Se hace referencia al documento de la EPPO, *2021 Annual report*, en www.eppo.europa.eu.

¹⁷⁶ PRESSACCO (2021), p. 1394.

¹⁷⁷ Por su parte, la Comisión ya sugirió con el documento COM (2018) 641, 12.9.2018 ampliar la competencia de la EPPO también al terrorismo.

¹⁷⁸ El 20.5.2021 el Parlamento de la UE adoptó una resolución (P9_TA (2021) 0259), a través de la cual pedía que se ampliara el mandato de la EPPO para incluir los delitos contra el medioambiente.

del individuo. De lo contrario, «los efectos negativos que se extenderían a la política penal de la Unión correrían el riesgo de ser mucho mayores que los beneficios deseados»¹⁷⁹.

Bibliografia

ALLEGREZZA, Silvia (2015): “Statuto e poteri del Pubblico ministero europeo”, en *I nuovi orizzonti della giustizia penale europea* (Milano, Giuffrè), pp. 279-320.

ALLEGREZZA, Silvia (2013): “Verso una Procura europea per tutelare gli interessi finanziari dell’Unione”, *Dir. pen. cont.*

ALLEGREZZA, Silvia y MOSNA, Anna (2018): “Cross-Border Criminal Evidence and the Future European Public Prosecutor. One Step Back on Mutual Recognition?”, en BACHMAIER WINTER, Lorena (editor), *The European Public Prosecutor’s Office. The Challenges Ahead* (Cham, Springer), pp. 141-164.

BAAB, Frédéric (2018): “Lectures appliquées comparées. Le Parquet européen et l’Agence Eurojust: je ne t’aime, moi non plus!”, *Revue de science criminelle et de droit péanal comparé*, pp. 647-652.

BACHMAIER WINTER, Lorena (2015), “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*, pp. 121-144.

BACIGALUPO, Enrique (1998): *Hacia un espacio judicial europeo corpus juris de disposiciones penales* (Madrid, Colex).

BACIGALUPO, Enrique y CASTAÑ Maria Luisa Silva (eds.) (2004): *Un Derecho Penal para Europa: Corpus juris 2000: un modelo para la protección penal de bienes jurídicos comunitarios* (Madrid, Dykinson).

BARGIS, Marta (2004): *Il pubblico ministero nella prospettiva di un ordinamento europeo*, *Riv. it. dir. proc. pen.*, pp. 745-788.

BARGIS, Marta y NOSENGO, Serafino (eds.) (2003): *Corpus juris. Pubblico ministero europeo e cooperazione internazionale. Atti del Convegno (Alessandria, 19-21 de octubre de 2001)* (Milano, Giuffrè).

BARROCU, Giovanni (2021): *La Procura europea. Dalla Legislazione sovranazionale al coordinamento interno* (Milano, Wolter Kluwer – Cedam).

BELFIORE, Rosanna (2022), “L’esercizio dell’azione penale da parte dell’EPPO tra legalità e margini di discrezionalità”, *Cass. pen.*, pp. 3677-3690.

BELL, Emma (2000): *A European DPP to prosecute Euro-fraud?*, *Criminal law review*, pp. 154-168.

BLACKSTONE, William (1807): *Commentaries on the Laws of England*, vol. IV (Portland, Thomas B. Wait).

BORTOLOTTI, Guido (1906): “Ministero pubblico (materia penale)”, en *Dig. italiano*, vol. XV, pt. II (Torino, Utet), pp. 524-604.

BURCHARD, Cristoph (2021): “Sub art. 8 (UE) 2017/1939”, en *European Public Prosecutor’s Office. Article-by-Article Commentary* (Baden-Baden, Hart-Beck-Nomos), pp. 41-64.

BURCHARD, Cristoph (2021): “Sub art. 9 (UE) 2017/1939”, en *European Public Prosecutor’s Office. Article-by-Article Commentary* (Hart-Beck-Nomos, Baden-Baden), pp. 64-74.

¹⁷⁹ Son palabras de CAIANIELLO (2013), p. 1461.

CAIANIELLO, Michele (2022): “Azione penale (e inazione) del pubblico ministero europeo” (2022), in DI PAOLO, Gabriella *et al* (eds.), *L’attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia* (Napoli, Editoriale scientifica), pp. 189-211.

CAIANIELLO, Michele (2013): “Sull’istituzione del Pubblico Ministero Europeo”, *Riv. dir. proc.*, pp. 1444-1461.

CAIANIELLO, Michele (2019): “The decision to drop the case in the new EPPO’s regulation: *Res Iudicata or transfer of competence?*”, *New Journal of European Criminal Law*, 10 (2), pp. 186-199.

CALDERÓN CUADRADO, María Pía (2020): “La Fiscalía europea. Alguna clave para su entendimiento”, *Rev. Bolív. de Derecho*, pp. 230-265.

CAMALDO, Lucio (2010): “Il Pubblico ministero europeo dal *Corpus juris* al Trattato di Lisbona: un “fantasma” si aggira nell’Unione europea”, in *Studi in onore di Mario Pisani*, vol. II, *Diritto processuale penale e profili internazionali, diritto straniero e diritto comparato* (Piacenza, CELT-La Tribuna), pp. 69-94.

CAMALDO, Lucio (2014) (ed.): *L’istituzione del procuratore europeo e la tutela penale degli interessi finanziari dell’Unione europea* (Torino, Giappichelli).

CAMALDO, Lucio (2014): “Work in progress *sulla Procura europea: alcuni emendamenti proposti nella recente Risoluzione del Parlamento europeo*”, *Cass. pen.*, pp. 2696-2704.

CANESTRINI, Nicola (2022): “Le garanzie per I diritti della difesa nei procedimenti di competenza del pubblico ministero europeo”, in DI PAOLO, Gabriella *et al* (eds.), *L’attuazione della Procura europea. I nuovi assetti dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia* (Napoli, Editoriale scientifica), pp. 155-160.

CASACIÓN FRANCESA (2010): *Quelles perspectives pour un ministère public européen? – Protéger les intérêts financiers* (Paris, Dalloz).

CASSIBBA, Fabio (2022): “Misure investigative del Pubblico ministero europeo e principio di proporzionalità”, in *Sist. pen.*

CHEVALLIERS-GOVERS, Costance y WEYEMBERGH, Anne (eds.) (2021) : *La création du Parquet européen* (Brussels, Bruylant).

COUNCIL OF BARS AND LAW SOCIETIES OF EUROPE (CCBE) (2021): *CCBE statement on defence issues and procedural rights in EPPO proceedings*, disponibile en www.ccbe.eu.

CSÚRI, András (2016): “The Proposed European Public Prosecutor’s Office – from a Trojan Horse to a White Elephant?”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, pp. 122-151.

DELLA TORRE, Jacopo (2019), *La giustizia penale negoziata in Europa. Miti, realtà e prospettive* (Milano, Wolters Kluwer).

DELMAS-MARTY, Mireille (1997) : “*Corpus Juris*” *portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l’Union européenne* (Paris, Economica).

DELMAS-MARTY, Mireille (2000): “Necessity, Legitimacy and Feasibility of the *Corpus Juris*”, in DELMAS-MARTY, Mireille y VERVAELE, John (eds.), *The Implementation of the Corpus juris in the Member States*, vol. I (Antwerpen-Gronigen-Oxford, Intersentia).

DI PAOLO, Gabriella (2013): “Note a margine della recente proposta di istituzione di una Procura europea contenuta nelle *Model Rules for the Procedure of the European Public Prosecutor’s Office*”, in F. RUGGIERI *et al* (eds.), *Processo penale, lingua e Unione Europea* (Padova, CEDAM), pp. 129-150.

ESPINA RAMOS, Jorge A. (2018): “The Relationship Between Eurojust and the European Public Prosecutor’s Office”, in BACHMAIER WINTER, Lorena (editor), *The European Public Prosecutor’s Office. The Challenges Ahead* (Cham, Springer), pp. 87-101.

ESPINA RAMOS, Jorge A. y VICENTE CARBAJOSA, Isabel (2009) (dir.): *The Future European Public Prosecutor's Office* (Madrid, Imprenta Nacional del Boletín Oficial del Estado).

FERRUA, Paolo, GAMBINI, Rosanna, SALVADORI, Margherita (2016) (eds.): *La nuova procura europea. Indipendenza, coordinamento tra Stati e tutela dei diritti dell'uomo*, (Napoli, Editoriale Scientifica).

FROMAGE, Diane (2016), "The Second Yellow Card on the EPPO Proposal: An Encouraging Development for Member State Parliaments?", *Yearbook of European Law*, pp. 5-27.

GALANTINI, Novella (2019): "Il principio di obbligatorietà dell'azione penale tra interesse alla persecuzione penale e interesse all'efficienza giudiziaria", *Dir. pen. cont.*

GIUFFRIDA, Fabio (2017): "The European Public Prosecutor's Office: King without kingdom?", *CEPS Research Report*, pp. 1-40.

GÓMEZ COLOMER (2000): "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*, pp. 139-176.

GONZÁLEZ CANO, María Isabel (2018): "La Fiscalía europea. Especial Consideración sobre su actuación con arreglo al principio de oportunidad", en ARANGÜENA FANEGO, Coral *et al* (eds.), *Garantías procesales de investigados y acusados* (Valencia, Tirant Lo Blanch), pp. 551-574.

GRASSO, Giovanni, GIUFFRIDA, Fabio y SICURELLA, Rosaria (2020): "EPPO material competence: Analysis of the PIF Directive and Regulation", en LIGETI, Katalin, ANTUNES, Maria João y GIUFFRIDA, Fabio (eds.), *The European Public Prosecutor's Office at Launch* (Milano, Wolter-Kluwer), pp. 23-55.

GRASSO, Giovanni, ILLUMINATI, Giulio, SICURELLA, Rosaria y ALLEGREZZA, Silvia (2013) (eds.): *Le sfide dell'attuazione di una procura europea: definizione di regole comuni e loro impatto sugli ordinamenti interni* (Milano, Giuffrè).

HAMRAN, Ladislav y SZABOVA, Eva (2013): *European public prosecutor's office – cui bono?*, *New Journal of European Criminal Law*, pp. 40-58.

HERRNFELD, Hans-Holger (2021a): "Sub art. 26 Reg. 2017/1939", en *European Public Prosecutor's Office. Article-by-Article Commentary* (Baden-Baden, Hart-Beck-Nomos), pp. 213-233.

HERRNFELD, Hans-Holger (2021b): "Sub art. 42 Reg. 2017/1939", en *European Public Prosecutor's Office. Article-by-Article Commentary* (Baden-Baden, Hart-Beck-Nomos), pp. 400-440.

ILLUMINATI, Giulio (2018): "Protection of Fundamental Rights of the Suspect or Accused in Transnational Proceedings Under the EPPO", en BACHMAIER WINTER, Lorena (editor), *The European Public Prosecutor's Office. The Challenges Ahead* (Cham, Springer), pp. 179-199.

KOSTORIS, Roberto E. (2015): "A European Public Prosecutor Office against Euro-financial Crimes: Which Future?", *Journal of Eastern-European Criminal Law*, pp. 27-32.

KOSTORIS, Roberto E. (2018): "Vertical Cooperation", en KOSTORIS, Roberto E. (editor), *Handbook of European Criminal Procedure* (Cham, Springer), pp. 238-240.

LANZI, Alessio, RUGGIERI, Francesca, CAMALDO, Lucio (eds.) (2002): *Il difensore e il pubblico ministero europeo* (Padova, CEDAM).

LIGETI, Katalin (2011): "The European Public Prosecutor's Office: How Should the Rules Applicable to its Procedure be Determined", *European Criminal Law Review*, pp. 123-148.

LIGETI, Katalin (2020): "The Structure of the EPPO: Features and Challenges", en *Hrvatski ljetopis za kaznene znanosti i praksu*, 27 (1), pp. 33-50

LIGETI, Katalin y Simonato, Michele (2013): "The European Public Prosecutor's Office: Towards a Truly European Prosecution Service?", *New Journal of European Criminal Law*, 4 (1-2), pp. 7-21.

LIGETI, Katalin (2019): “The Place of the Prosecutors in Common Law and Civil Law Jurisdictions”, in BROWN, Darryl K., TURNER, Jenia I., WEISSER, Bettina (eds.), *The Oxford Handbook of Criminal Process* (Oxford, Oxford University Press), pp. 139-163.

LUPÁRIA, Luca (2002): “Obbligatorietà e discrezionalità dell’azione penale nel quadro comparativo europeo”, *Giur. it.*, pp. 1751-1758.

LUPÁRIA, Luca (2004): “Profili dell’azione penale ‘europea’”, en PICOTTI, Lorenzo (ed.), *Il Corpus juris 2000. Nuova formulazione e prospettive di attuazione* (Padova, CEDAM), pp. 231-247.

MALAN, Jack, BOSCH CHEN, Ivan *et. al* (2021): *Impact of Organised Crime on the EU’s Financial Interests* (Brussels, European Parliament: Policy Department for Budgetary Affairs).

MET-DOMESTICI, Alexandre (2017): “The Hybrid Architecture of the EPPO”, *EU CRIM*, 3, pp. 143-149.

MARTÍNEZ SANTOS, Antonio (2018): “The Status of Independence of the European Public Prosecutor’s Office and Its Guarantees”, en BACHMAIER WINTER, Lorena (editor), *The European Public Prosecutor’s Office. The Challenges Ahead* (Cham, Springer), pp. 1-23.

MITSILEGAS, Valsamis (2021): “European prosecution between cooperation and integration: The European Public Prosecutor’s Office and the rule of law”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 28(2), pp. 245-264.

MORENO CATENA, Victor (2014): *Fiscalía europea y derechos fundamentales* (Valencia, Tirant Lo Blanch).

McMAHON, Marilyn (2014): “Retrials of persons acquitted of indictable offences in England and Australia: Exceptions to the rule against double jeopardy”, *Criminal Law Journal*, pp. 159-184.

NOWAK, Celina (2016) (editor): *The European Public Prosecutor’s Office and National Authorities* (Milano, Wolters Kluwer).

ORLANDI, Renzo (1999): “Qualche rilievo intorno alla vagheggiata figura di un pubblico ministero europeo”, en PICOTTI, Lorenzo (editor), *Possibilità e limiti di un diritto penale dell’Unione europea* (Milano, Giuffrè), pp. 209-216.

PRESSACCO, Luca (2021): “Indagini e promovimento dell’azione penale del pubblico ministero europeo”, *Riv. it. dir. proc. pen.*, pp. 1353-1395.

PIATTOLI, Barbara (2002): *Cooperazione giudiziaria e pubblico ministero europeo*, (Milano, Giuffrè).

RAFARACI, Tommaso (2015), “Il controllo giurisdizionale delle attività del pubblico ministero europeo e l’innesto delle indagini nel procedimento nazionale”, en *I nuovi orizzonti della giustizia penale europea* (Milano, Giuffrè), pp. 321-328.

REALE, Ezechia Paolo (2019), “Defence Areas and Limits in the Investigations of the European Public Prosecutor”, en RAFARACI, Tommaso y BELFIORE, Rosanna (eds.), *EU Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor’s Office* (Cham, Springer), pp. 205-214.

RUGGERI, Stefano (2018): “Indagini e azione penale nei procedimenti di competenza della nuova procura europea”, *Processo penale e giustizia*, pp. 602-616.

RUGGERI, Francesca (2007): “Il Pubblico ministero europeo”, en RAFARACI, Tommaso (ed.), *L’area di libertà, sicurezza e giustizia: alla ricerca di un equilibrio fra priorità repressive ed esigenze di garanzia* (Milano, Giuffrè), pp. 551-584.

SALAZAR, Lorenzo (2017): “Habemus Eppo! La lunga marcia della Procura europea”, en *Archivio penale web*, pp. 1-61.

SÁNCHEZ VELARDE, Pablo (1993): “Algunas consideraciones históricas sobre el Ministerio Público”, *Revista de derecho y ciencias políticas*, pp. 383-395.

SATZGER, Helmut (2018): “The European Public Prosecutor’s Office and Its Coordination with the National Public Prosecutor’s office: The Model of Complementarity”, en BACHMAIER WINTER, Lorena (editor), *The European Public Prosecutor’s Office. The Challenges Ahead* (Cham, Springer), pp. 43-57.

SHUTTE, Julian J. (2014): “Establishing Enhanced Cooperation Under Article 86 TFEU”, en ERKELENS, L.H. (editor), *The European Public Prosecutor’s Office – An Extended Arm or a Two-Headed Dragon?* (The Hague, Springer), pp. 196 y sigs.

SICURELLA, Rosaria (2018): *Spazio europeo e giustizia penale: l’istituzione della Procura europea*, *Dir. pen. proc.*, pp. 845-851.

SPENCER, John R. (1999): “The Corpus juris Project and the Fight against Budgetary Fraud”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, pp. 77-105.

SPENCER, John R. (2011): “Who’s Afraid of the Big, Bad European Public Prosecutor?”, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, pp. 363-380.

SPEZIA, Filippo (2018): “Il Pubblico ministero europeo e i rapporti con Eurojust”, *Dir. pen. cont.*

TONINI, Paolo (1999): “Il pubblico ministero europeo nel Corpus Juris sulla repressione delle frodi comunitarie”, *Riv. it. dir. pubbl. comunit.*, pp. 3-27.

VAN GERVEN, Walter (2000): “Constitutional Conditions for a Public Prosecutor’s Office at the European Level”, *European Journal of Crime, Criminal law and Criminal Justice*, pp. 296 y sigs.;

VERVAELE, John (2009): “From Eurojust to the European Prosecution Service”, en ESPINA RAMOS, Jorge A., VINCENTE CARBAJOSA, Isabel (eds.), *The Future European Public Prosecutor’s Office* (Madrid, Imprenta Nacional Del Boletín Oficial Del Estado), pp. 125-162.

VERVAELE, John (2002): “La Unión Europea y su espacio judicial europeo: los desafíos del modelo Corpus Juris 2000 y de la Fiscalía Europea”, *Revista Penal*, pp. 134-148.

WADE, Marianne (2019): “The European Public Prosecutor: Controversy Expressed in Structural Form”, en RAFARACI, Tommaso y BELFIORE, Rosanna (eds.), *EU Criminal Justice. Fundamental Rights, Transnational Proceedings and the European Public Prosecutor’s Office* (Cham, Springer), pp. 165-180.

WAHL, Thomas (2018): “European Public Prosecutor’s Office Netherlands and Malta Join EPPO”, en *EUCRIM*.

WAHL, Thomas (2020): “The European Public Prosecutor’s Office and the Fragmentation of Defence Rights”, en LIGETI, Katalin, ANTUNES, Maria João y GIUFFRIDA, Fabio (eds.), *The European Public Prosecutor’s Office at Launch* (Milano, Wolter-Kluwer), pp. 85-113.

ZÁRATE CONDE, Antonio y DE PRADA RODRÍGUEZ, Mercedes (2018): “Transactions and Simplified Procedures in the Framework of the European Public Prosecutor’s Office. A National Perspective”, en BACHMAIER WINTER (ed.), *The European Public Prosecutor’s Office. The Challenges Ahead* (Cham, Springer), pp. 165-177.



Diritto Penale Contemporaneo

R I V I S T A T R I M E S T R A L E

REVISTA TRIMESTRAL DE DERECHO PENAL
A QUARTERLY REVIEW FOR CRIMINAL JUSTICE

<http://dpc-rivista-trimestrale.criminaljusticenetwork.eu>