

Criterios para decidir: “¿Qué jurisdicción debe ser competente?”



Criterios para decidir: “¿Qué jurisdicción debe ser competente?”

PARTE I: CONTEXTO

A lo largo de los años, el aumento de la delincuencia transfronteriza ha dado lugar a más casos en los que múltiples Estados miembros han tenido, conforme a sus legislaciones respectivas, jurisdicción para perseguir y enjuiciar dichos casos.

De acuerdo con su mandato, desde su establecimiento, Eurojust ha tenido que evaluar una y otra vez qué jurisdicción está en mejor posición de actuar en los casos transfronterizos en los que un mismo procedimiento se ha iniciado o podría iniciarse en dos o más jurisdicciones.

Para prevenir y ayudar a resolver los conflictos de jurisdicción que pudieran causar una infracción del principio de *non bis in idem*, y para asegurar la implementación de las prácticas más eficaces en relación con los procedimientos penales en la Unión Europea (UE), en 2003, Eurojust publicó los *Criterios para decidir: “¿Qué jurisdicción debe ser competente?”*.

En estos *Criterios*, se sugieren factores que pueden tomarse en consideración en los casos abiertos en múltiples jurisdicciones. Desde su adopción, han servido de ayuda a las autoridades nacionales competentes para determinar qué jurisdicción está en mejor situación para perseguir penalmente casos transfronterizos.

Los *Criterios* también son útiles para Eurojust, que puede asesorar a las autoridades nacionales competentes sobre esta materia. Además, desde su publicación, algunos Estados miembros han utilizado los *Criterios* como referencia para desarrollar sus propias leyes o directrices.

Teniendo en cuenta la evolución del espacio de libertad, seguridad y justicia de la UE, la experiencia operativa adquirida por Eurojust a lo largo de más de una década y las necesidades que han expresado en diversas ocasiones los profesionales, Eurojust ha decidido publicar una versión revisada de sus *Criterios*.

Dado que la inmensa mayoría de los Estados miembros no han definido criterios para decidir cuál es el mejor lugar para tramitar un procedimiento en relación con los conflictos de jurisdicciones en casos transfronterizos, y puesto que no existe ningún instrumento jurídico “horizontal” a este respecto en la UE, los *Criterios* aspiran a ser una herramienta flexible para las autoridades competentes que sirva de guía y recordatorio de los factores que se han de considerar. Proporcionan un punto de partida común como base para tomar una decisión. Los *Criterios* no son normas vinculantes y se ofrecen sin perjuicio de las leyes nacionales, europeas e internacionales aplicables.

Las “autoridades judiciales” a las que se hace referencia en estos *Criterios* son los jueces, fiscales o cualquier otra autoridad competente de conformidad con la legislación nacional.

Marco legal de la UE

Los *Criterios* tienen en cuenta el marco legal relevante de la UE, concretamente:

- ▶ La Decisión marco 2009/948/JAI de 30 de noviembre de 2009 sobre la prevención y resolución de conflictos de ejercicio de jurisdicción en los procesos penales es actualmente el único instrumento de la UE dedicado a esta materia. Prevé un mecanismo de consulta directa entre las autoridades competentes para alcanzar una solución eficaz y evitar las consecuencias adversas de la tramitación de procedimientos paralelos. En el preámbulo (considerando 9), se hace referencia a algunos factores relevantes que han de considerar las autoridades competentes, incluyendo los que figuran en los *Criterios* publicados en el Informe anual de Eurojust de 2003.
- ▶ Otros instrumentos jurídicos en materia penal, en particular, textos relacionados con tipos de delitos específicos, como la Decisión marco 2002/475/JAI, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo (artículo 9) y la Decisión marco 2008/841/JAI, de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada (artículo 7), incluyen disposiciones relativas a los factores que se han de tener en cuenta con el propósito de centralizar procedimientos en un mismo Estado miembro cuando más de un Estado miembro pueda iniciar legalmente acciones judiciales por los mismos hechos.
- ▶ Disposiciones relativas a la asistencia de Eurojust para facilitar la cooperación y la coordinación entre autoridades nacionales:
 - Artículo 85(1)(c) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea;
 - Artículos 6, 7 (recomendaciones y opiniones no vinculantes de Eurojust) y 13(7) (obligación de los Estados miembros de informar a Eurojust en los casos en que se hayan producido o se puedan producir conflictos de jurisdicción) de la Decisión 2002/187/JAI del Consejo por la que se crea Eurojust, modificada por la Decisión 2009/426/JAI del Consejo;
 - Artículo 12 y considerandos 4, 9, 10 y 14 de la Decisión marco 2009/948/JAI; y
 - Artículo 7 de la Decisión marco 2008/841/JAI.

PARTE II: CRITERIOS PRÁCTICOS

Principios fundamentales

- ▶ “*Non bis in idem*” es un principio básico del derecho penal aplicado a escalas nacional, de la UE e internacional, según el cual, un investigado no puede ser perseguido penalmente más de una vez por el mismo delito, independientemente de que el primer proceso haya dado lugar a una condena o a la absolución.

Dentro del espacio de libertad, seguridad y justicia de la UE, las principales fuentes jurídicas de este principio son los artículos 54 a 58 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS) y el artículo 50 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, que se interpretarán en virtud de la jurisprudencia relevante del Tribunal de Justicia de la UE (véase un resumen de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia relativa al principio de *non bis in idem* en el documento de Eurojust sobre *el principio de non bis in idem en materia penal en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea*).

Estos *Criterios* acatan y respaldan en su totalidad el principio de *non bis in idem*.

- ▶ Conforme a la Decisión marco 2009/948/JAI (considerando 12), estos *Criterios* apoyan la idea de que en el espacio común de libertad, seguridad y justicia de la UE, el principio de legalidad de la acción penal que rige el Derecho procesal de varios Estados miembros se debe entender y aplicar de forma que se considere cumplido cuando cualquier Estado miembro asegure el ejercicio de la acción penal por una infracción penal determinada.
- ▶ Cada caso es único y, por consiguiente, cualquier decisión que se tome sobre la jurisdicción más adecuada para un procedimiento se deberá basar en los hechos y las características de cada caso individual. Todos los factores que se estimen relevantes se deberán considerar en favor de la justicia.
- ▶ A la hora de tomar una decisión, las autoridades judiciales deberán sopesar con cuidado y de manera justa todos los factores, tanto a favor como en contra de iniciar un procedimiento en cada jurisdicción.
- ▶ Las autoridades judiciales identificarán las jurisdicciones que pueden ser competentes para un procedimiento y en las que, además, se puede considerar realista la posibilidad de llevar el caso a juicio.
- ▶ Como parte de sus conversaciones sobre la resolución de estos casos, las autoridades judiciales explorarán todas las posibilidades proporcionadas por los convenios internacionales e instrumentos de la UE vigentes, por ejemplo, para obtener pruebas transfronterizas, trasladar procedimientos o entregar personas.

- ▶ La decisión siempre deberá ser justa, independiente y objetiva, y se deberá tomar teniendo en cuenta el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, garantizando la protección de las garantías procesales del acusado de hecho o potencial.

¿Qué hay que hacer?

- ▶ En cuanto se detecten procedimientos paralelos, las autoridades competentes de los Estados miembros implicados deberán ponerse en contacto entre sí. En virtud de su mandato, la Red Judicial Europea (RJE) puede ayudar a las autoridades competentes, por ejemplo, facilitando la comunicación e identificando y obteniendo los datos de contacto de las autoridades competentes.
- ▶ En un paso posterior, las autoridades competentes implicadas deberán empezar a cooperar y coordinar sus acciones para evitar el desaprovechamiento de recursos, la duplicación del trabajo o el riesgo de incumplimiento del principio *non bis in idem*. En la mayoría de los casos, con el diálogo, la confianza mutua y la coordinación entre las autoridades competentes se consigue llegar a una solución.
- ▶ Cuando se coordinen procedimientos paralelos, las autoridades competentes deberán considerar la tramitación de todos los procesos en una misma jurisdicción, siempre que hacerlo sea viable, teniendo en cuenta el efecto que el enjuiciamiento de acusados en una jurisdicción podría tener en un posible enjuiciamiento en una segunda o tercera jurisdicción. Se deberá poner todo el empeño en evitar que un procedimiento perjudique a otro.
- ▶ La elección de la jurisdicción competente se deberá hacer lo antes posible en la investigación o el procedimiento, y después de haber consultado a todas las autoridades relevantes de cada jurisdicción.
- ▶ Eurojust se encuentra en una posición privilegiada para ofrecer asistencia a las autoridades implicadas en sus esfuerzos por cooperar y encontrar soluciones, en cualquier momento durante todos los pasos anteriores, e incluso para identificar casos abiertos en Estados miembros en los que podría presentarse este tipo de conflicto (véase más adelante).

Factores principales

Para tomar una decisión sobre la jurisdicción competente en un caso, se deberá considerar una serie de factores. Todos ellos podrán afectar a la decisión final. La prioridad y el peso que se dará a cada factor serán distintos en cada caso.

Algunos factores que se deberán considerar son:

Territorialidad Se debería partir de la presunción preliminar de que, si fuese posible, el proceso debería tener lugar en la jurisdicción donde se hubiese producido la mayor parte (o la parte más importante) de los delitos, o donde se hubiese sufrido la mayor parte (o la parte más importante) de las pérdidas. Es decir, que se deberán considerar debidamente tanto las dimensiones cuantitativas (“la mayor parte”) como las cualitativas (“la parte más importante”).

Ubicación de las personas sospechosas o acusadas

Respecto a este factor, se pueden considerar diversos elementos, como:

- ▶ el lugar donde se ha localizado a la persona sospechosa o acusada;
- ▶ la nacionalidad o el lugar de residencia habitual de la persona sospechosa o acusada;
- ▶ los posibles lazos personales fuertes con un Estado miembro u otros intereses significativos de la persona investigada o acusada;
- ▶ la posibilidad de garantizar la entrega o extradición de la persona sospechosa o acusada a otra jurisdicción; y
- ▶ la posibilidad de trasladar el procedimiento a la jurisdicción donde se encuentre la persona sospechosa o acusada.

En situaciones en las que sea posible identificar a varios coacusados, no solo es relevante su número, sino también sus roles respectivos en la comisión del delito y sus ubicaciones respectivas. De nuevo, se tienen en cuenta tanto dimensiones cuantitativas como cualitativas.

Para la evaluación de estos elementos, también se deberían tener en cuenta todos los instrumentos jurídicos de la UE aplicables, especialmente los relativos al principio de reconocimiento mutuo. Su aplicación puede afectar a la evaluación de este factor y, por consiguiente, a la decisión final sobre la administración competente. Por ejemplo, la aplicación de la Decisión marco relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal (2008/909/JAI), en combinación con la Decisión marco relativa a la orden de detención europea (2002/584/JAI), puede asignar al criterio de la ubicación de la persona sospechosa o acusada una importancia secundaria porque, en una etapa posterior, la persona sentenciada puede ser trasladada a otro Estado miembro para cumplir la pena privativa de libertad.

Disponibilidad y admisibilidad de pruebas Las autoridades judiciales solo pueden procesar casos utilizando pruebas fiables, creíbles y admisibles. Habrá que considerar la ubicación y la disponibilidad de las pruebas en la forma adecuada, así como su admisibilidad y aceptación por parte del tribunal. También se deberán tener en cuenta la cantidad y la calidad de las pruebas en los Estados miembros implicados, aunque se puede prever

que el marco legal introducido por la Orden Europea de Investigación (Directiva 2014/41/UE) facilite la recopilación de pruebas transfronterizas.

Obtención de testimonios de testigos, expertos y víctimas

Las autoridades judiciales tendrán que considerar la posibilidad de obtener testimonios de testigos, expertos y víctimas, incluyendo, si es necesario, su disponibilidad para viajar a otra jurisdicción para ofrecer estos testimonios. También deberá tenerse en cuenta la posibilidad de recibir sus testimonios por escrito o por otro medio, por ejemplo, a distancia mediante teléfono o videoconferencia.

Protección de testigos Las autoridades judiciales siempre deberán tratar de garantizar que no se ponga en peligro a los testigos o las personas que ayuden a la investigación en el proceso judicial. A la hora de tomar una decisión sobre la jurisdicción competente para el caso, algunos factores que deberán considerarse son la posibilidad de que una jurisdicción pueda ofrecer un programa de protección de testigos, frente a otras jurisdicciones que no ofrezcan dicha posibilidad.

Intereses de las víctimas De acuerdo con la Directiva 2012/29/UE sobre los derechos de las víctimas, las autoridades judiciales deberán tener en cuenta los intereses significativos de las víctimas, incluyendo su protección, y la posibilidad de que resulten perjudicadas si se instruye un proceso en una jurisdicción y no en otra. Tales consideraciones deberían incluir la posibilidad de que las víctimas soliciten una indemnización.

Fase del procedimiento Se deberá tener en cuenta la fase de desarrollo del procedimiento penal en los Estados miembros implicados. Si una investigación ya se encuentra en una fase avanzada en una jurisdicción, trasladar el caso a otra jurisdicción podría ser inapropiado.

Duración del procedimiento Aunque el tiempo no debería ser el factor determinante para elegir la jurisdicción competente, si los otros factores están equilibrados, las autoridades judiciales podrán considerar el tiempo que tardará en concluirse el procedimiento en cada jurisdicción (“*Justicia retardada es justicia denegada*”).

Requisitos legales Se deberá considerar el marco legal existente, incluyendo las obligaciones y los requisitos que se imponen en cada jurisdicción, así como todos los efectos posibles que puede causar elegir una jurisdicción competente en lugar de otra, y el posible resultado en cada jurisdicción. No obstante, las autoridades judiciales no deberán elegir una jurisdicción competente en lugar de otra por el simple hecho de evitar el cumplimiento de las obligaciones legales aplicables en una jurisdicción pero no en otra.

Capacidad para sentenciar Aunque se debería procurar que las penas potenciales disponibles reflejen la gravedad de la conducta delictiva procesada, las autoridades judiciales no elegirán una jurisdicción por el sim-

ple hecho de que las penas potenciales disponibles sean más graves que en otra jurisdicción. Del mismo modo, la capacidad para determinar la pena de un tribunal respecto a otro en las distintas jurisdicciones no será un factor determinante para decidir cuál será la jurisdicción competente.

Frutos del delito Al evaluar las facultades disponibles para impedir, recuperar, incautar y confiscar los frutos de un delito, se deberán tener en cuenta los instrumentos jurídicos aplicables en la UE y a escala internacional, en especial, los instrumentos de reconocimiento mutuo de embargo preventivo y decomiso en la UE. No obstante, las autoridades judiciales no deberán elegir una jurisdicción competente en lugar de otra por el simple

hecho de que el proceso permitiría una recuperación más eficaz de los efectos y ganancias del delito.

Costes y recursos Aunque las autoridades judiciales deberán ser conscientes de los costes y los recursos, los costes de la investigación de un caso o su impacto en los recursos del órgano investigador no deberán ser un factor decisivo para elegir una jurisdicción competente para el caso en lugar de otra, salvo que todos los demás factores estén equilibrados.

Prioridades de los Estados miembros Las autoridades judiciales no rehusarán aceptar un caso para perseguirlo penalmente en su jurisdicción por no considerarse una prioridad en su Estado miembro.

APOYO DE EUROJUST

- ▶ Cualquiera de las autoridades judiciales implicadas puede solicitar la asistencia de Eurojust en cualquier momento.
- ▶ Dentro de su competencia y, preferiblemente, desde una etapa temprana, Eurojust puede ayudar a facilitar contactos y consultas preliminares entre autoridades competentes, a coordinar sus acciones, animar y acelerar el intercambio de información para componer una imagen completa de los casos, garantizar una aplicación sin trabas de los instrumentos de cooperación judicial, clarificar las conexiones entre las distintas partes de las redes de delincuentes y facilitar las decisiones subsiguientes sobre cuál debe ser la jurisdicción competente. En los casos en los que no se hubiese involucrado todavía a Eurojust y las autoridades competentes no pudiesen alcanzar un consenso sobre una solución eficaz en el contexto de las consultas directas según la Decisión marco 2009/948/JAI, la cuestión, cuando corresponda, será remitida a Eurojust por alguna de las autoridades competentes implicadas.
- ▶ Eurojust tiene la capacidad necesaria para detectar procedimientos paralelos de manera temprana y la disposición para prestar su apoyo a las autoridades nacionales, gracias a la información sobre casos en los que se han producido o pueden producirse conflictos de jurisdicción, recibidos de Estados miembros en cumplimiento de lo dispuesto en la Decisión del Consejo sobre Eurojust.
- ▶ En reuniones de coordinación organizadas por Eurojust, las autoridades competentes de los Estados miembros implicados tienen la oportunidad de debatir los asuntos en cuestión, con el apoyo de los miembros nacionales. Además, los equipos conjuntos de investigación (ECI) pueden ser un recurso útil para prevenir y resolver conflictos de jurisdicción ya que, en el marco de un ECI, las autoridades competentes también pueden ponerse de acuerdo sobre la jurisdicción que se elegirá como competente en el caso y para qué delitos.
- ▶ Además, ya sea actuando a través de sus miembros nacionales (individual o conjuntamente) o como Colegio, Eurojust puede publicar recomendaciones y opiniones no vinculantes para solicitar a las autoridades competentes que acepten que una de ellas puede estar en mejor posición para emprender una investigación o procesar hechos específicos.



Eurojust, Johan de Wittlaan 9, 2517 JR The Hague, Netherlands
Phone: +31 70 412 5000 - E-mail: info@eurojust.europa.eu - Website: www.eurojust.europa.eu

Print: *Catalogue no.* QP-04-17-737-ES-C • *ISBN* 978-92-9490-198-9 • *doi* 10.2812/759734
PDF: *Catalogue no.* QP-04-17-737-ES-N • *ISBN* 978-92-9490-155-2 • *doi* 10.2812/56751