

GLOBALIZACIÓN DE LA DELINCUENCIA VERSUS GLOBALIZACIÓN DE LA JUSTICIA PENAL: UNA LUCHA DESIGUAL

NICOLÁS RODRÍGUEZ GARCÍA

Prof. Titular de Derecho Procesal

Universidad de Salamanca

I

¿Qué es la *globalización*?, nos podríamos preguntar, en un intento de no dejarnos atrapar por las palabras e imbuir por la fuerza expansiva de este término, y así intentar contribuir modestamente en la complicada y debatida tarea de integrar el contenido de este anglicismo, polivalente, ambiguo, pluridimensional, del que todo el mundo habla pero que escapa a todo intento de acotación conceptual unánimemente aceptado¹. Y si no, basta con abrir los diarios, escuchar la radio o la televisión, conectarnos a internet, para constatar de forma inmediata como estamos ante un *símbolo de la modernidad* que provoca una preocupante fractura entre sus fervorosos partidarios los pretendidamente favorecidos con su implantación y promoción, los cada vez menos pequeños y ruidosos grupos de enérgicos detractores ahí están los movimientos antiglobalización, y la inmensa mayoría de ciudadanos, ni *globalófobos* ni *globalófilos*, que resignadamente² tienen que asumir sus manifestaciones en todos los ámbitos: político, económico, social, cultural... No se puede elegir, es el tiempo que nos ha tocado vivir.

¹ Fernández Rozas se refiere a la globalización como *la mayor batalla ideológica acaecida en los umbrales del siglo XXI*.

² Cortina y Llano lo exponen claramente: toda la parafernalia de la mundialización, compuesta por las nuevas tecnologías informáticas y telemáticas, la *new economy* neoliberal, la interpenetración de las culturas o el *multiculturalismo* y la llamada *sociedad de la información*, sólo afecta al 15% de la población mundial, mientras que gran parte del resto sigue viviendo en unos niveles que van desde el neolítico hasta los bordes inferiores de la civilización romana; de hecho, en la *era de la información y del acceso*, cuando el vulgar espacio se ha convertido en ciberespacio, el 65% de la población mundial nunca ha hecho una llamada telefónica, el 40% no tiene acceso a la electricidad mientras que en la isla de Manhattan hay más conexiones electrónicas que en toda África.

Desde hace algún tiempo las dos caras de la globalización, contrapuestas pero que irremediamente tienen que ser conciliadas y complementadas para explicar el mismo fenómeno, se pueden constatar de forma simultánea con la celebración de dos foros mundiales: el Foro Económico y el Foro Social. Las divergencias entre ambos son claras, y están referidas tanto al lugar de celebración Nueva York y Porto Alegre, los participantes Jefes de Estado y de Gobierno, Ministros de Economía, empresarios, líderes de medios de comunicación, etc. por un lado, y organizaciones no gubernamentales, representantes de consumidores, ecologistas, sindicalistas y todo tipo de movimientos sociales, etc. por otro, y los temas a tratar: los que se reúnen en Brasil no se quedan en analizar en clave financiera la evolución de la economía mundial, la crisis argentina, el caso Enron..., sino que a partir de su proclama de que *otro mundo es posible* profundizan en algunas de las consecuencias negativas de estos acontecimientos, como puede ser el incremento de las desigualdades, las injusticias y la marginación, lo que en última instancia desemboca en acciones violentas como las del once de septiembre del pasado año.

Aprovechando la reciente reunión del Foro Económico Mundial en Nueva York el World Economic Forum ha presentado los resultados de una gran encuesta realizada en veinticinco países sobre el fenómeno de la globalización, cuyos datos reflejan con toda claridad lo que estamos significando:

a) Los atentados terroristas del once de septiembre y la rápida creación de una coalición multinacional antiterrorista han aumentado los deseos de integración económica planetaria, coyuntura que quiere ser aprovechada por los norteamericanos tratando buscar adeptos en la libranza de la batalla antiterrorista³.

b) Más de la mitad de los entrevistados creen que la globalización definida como proceso de integración comercial es beneficiosa para sus vidas, sin que se aprecien diferencias

³ Así por ejemplo, el ex Secretario de Defensa estadounidense William Cohen ha advertido a los aliados europeos que al gastar poco en Defensa se está produciendo un desfase tecnológico entre Estados Unidos y Europa, lo cual puede desembocar en un desastre político, aprovechando la oportunidad para recordar que *la OTAN no es un club social, hay que ser contribuyente en seguridad, no un mero consumidor*. Una consecuencia más de la preocupación de las autoridades norteamericanas por la seguridad de sus nacionales en el extranjero la tenemos en el hecho de que acaba de ser revisado el Convenio de Cooperación para la Defensa hispano estadounidense de 1988 para permitir que el Servicio de Investigación Criminal Naval y la Oficina de Investigación Especial de la Fuerza Aérea norteamericana puedan tener personal en España para actuar conjuntamente con el Cesid y con los servicios homólogos de la Marina y de la aviación militar española, con el objeto de llevar a cabo investigaciones y participar en operaciones cuando estén en juego los intereses de sus nacionales en nuestro territorio. Todos estos datos hacen alimentar la impresión general de que a Estados Unidos *le da igual lo que piense el resto del mundo*: cuando necesitamos ayuda para cercar a terroristas, congelar activos financieros o conseguir el acceso de las tropas estadounidenses a bases aéreas extranjeras *jugamos en equipo*, y cuando no nos gustan los esquemas internacionales, *nos marchamos* (Kennedy), v. gr., su postura ante la Corte Penal Internacional, cuyo tratado fundacional fue firmado por el ex Presidente Clinton pocos días antes de abandonar el cargo, pero que no va a ser enviado por su sucesor Bush al Senado para su ratificación.

sustanciales a partir de la situación económica de los países. Ello no obsta para que sean conscientes de sus peligros: contribuye a la destrucción del empleo, aumenta la pobreza y deteriora el medioambiente.

c) Los ciudadanos menos convencidos de las bonanzas de la globalización son los rusos, japoneses y turcos, seguidos muy de cerca por los españoles, que son los más desconfiados de toda la Unión Europea.

d) A pesar de las *molestias* que pueden llegar a crear los movimientos antiglobalización son vistos con una generalizada simpatía, y además muchos de los encuestados creen que las manifestaciones pacíficas son necesarias.

Por todo ello lo que queda evidenciado es que en realidad lo que sucede es que estos grupos no se oponen frontalmente a la globalización considerada como un todo, proceso que parece imparabile e irremediable, puesto que el denominador común en estos movimientos es la oposición al elemento económico del fenómeno, que es el que lo retroalimenta e impulsa: ansían una *globalización diferente* que no sea capitalista, dirigida por las grandes compañías multinacionales y por los gobiernos e instituciones al servicio de sus propios intereses; en definitiva, una *mundialización* que no separe pero que sí integre, en la que no existan desigualdades y en donde todos los ciudadanos se sientan partícipes y beneficiarios. Quizás no haya que ir *contra* la globalización y sí haya que reclamar *más* globalización en materia de derechos y libertades, justicia y seguridad⁴.

II

Como no podía ser de otra forma el mundo del Derecho no ha escapado a los influjos de tanto cambio articulado en clave económica⁵, puesto que como pone de manifiesto Bergalli el capitalismo, al transformar las relaciones económicas, ha requerido la consolidación de un sistema de vínculos sociales asentados por instituciones jurídicas. Se ha creado un mercado mundial, una macroestructura económica y socio política que parece no conocer fronteras, en el que teóricamente la autonomía jurídica de cada uno de los Estados parece tener sus días contados; sin embargo, hasta que se desarrollen en este ámbito instituciones y líneas de actuación efectivas estaremos expuestos a las acciones de las organi-

⁴ Saramago alerta que si no se produce una rápida intervención *el ratón de los derechos humanos acabará por ser devorado implacablemente por el gato de la globalización económica*.

⁵ Buena muestra de ello lo tenemos en Estados Unidos, en el que como señala Pfaff la clase política ha diseñado un sistema que garantiza la dominación de la empresa sobre la política económica y social de la nación, así como una notable influencia de la empresa en las decisiones de política exterior. Ante ello quizás la mejor alternativa a la preeminencia de valores como eficiencia, beneficio, libertad de empresa y de mercado esté en devolver al Derecho y a las profesiones jurídicas el papel central que les corresponde en una sociedad bien ordenada (Peces Barba).

zaciones criminales, que encuentran en la caída de las fronteras, en el desarrollo tecnológico, en la preeminencia de la economía y en las relaciones internacionales un campo abonado para su actuación.

Por ello, con la misma naturalidad y con parecido impacto social se utiliza el término genérico *criminalidad organizada* y una de sus manifestaciones específicas, la *corrupción*, lo que viene a suponer el reconocimiento que estamos ante el resultado de la imbricación entre Delincuencia Derecho Economía, ante el *lado oscuro de la economía* (Tanzi).

No es difícil imaginarse cuáles son los incentivos que los grupos criminales encuentran en el nuevo orden mundial diseñado para actuar: al articularse como una sociedad más, estas *multinacionales del crimen* (Vidal Beneyto) actúan con una apariencia externa de licitud (Bajo y Bacigalupo), se aprovechan de los adelantos tecnológicos y de la internacionalización de las relaciones con la finalidad última de maximizar los beneficios y reducir al máximo los costes (Alonso González, Fabián Caparrós, Klitgaard, Madrid Juan, Turone); esto es, que su principal móvil es el *afán de lucro*⁶. Veamos cómo desde una doble perspectiva⁷:

⁶ Vid. el Plan de Acción del Consejo de la Unión Europea para luchar contra la delincuencia organizada de 28 de abril de 1997. Por este motivo, hace años Kendall señaló que la mejor forma de luchar contra este tipo de criminalidad consiste en golpear a las organizaciones allí donde más les duele: *en su cartera*.

⁷ De forma más detallada Schneider, a partir de investigaciones criminológicas, analiza como la criminalidad organizada representa un proceso que tiene lugar dentro del *proceso social*, formándose y descomponiéndose en función de la fase de desarrollo en que se encuentre; es un fenómeno que representa un proceso de aprendizaje en el que participan no sólo grupos delictivos sino que abarca también la sociedad y, en particular, el sistema de justicia penal. En estos grupos criminales, con independencia de las actividades específicas que desarrollen, se pueden apreciar diez criterios característicos: 1) Satisface las necesidades de una parte de la población en cuanto a bienes y servicios ilegales que son prohibidos por las leyes, las cuales no son aceptadas por esta parte de la población. 2) Escoge sus actividades ilegales pretendiendo minimizar en lo más posible tanto el riesgo de ser descubiertas y procesadas como los esfuerzos y gastos necesarios para tal motivo. 3) La criminalidad organizada es criminalidad nuclear en torno de la que nacen otras formas de criminalidad –criminalidad acompañante : para poder seguir con la conducta criminal, se daña e incluso se asesina a miembros de la organización si no cumplen las normas de ella o aparecen sospechosos ante la policía; provoca delitos de consecución, como los patrimoniales, cometidos con el objeto de llegar a fondos para poder aprovechar sus mercancías o servicios ilegales muy costosos; también produce criminalidad secundaria, esto es, daños, lesiones, delitos contra la seguridad del tráfico, etc. 4) El grupo delictivo se ha formado con el fin de ofrecer servicios ilegales y de producir, transportar y distribuir mercancías ilegales. 5) Dentro del grupo delictivo dominan la planificación estratégica y táctica, un modo de actuar racionalmente y la distribución de roles –distribución del trabajo , estando cada persona especializada en una determinada acción del proyecto y de su realización. 6) Los grupos delictivos siguen unas normas subculturales –convenio tácito en el que cada miembro está obligado a la absoluta lealtad frente al sindicato, operando en la oscuridad social, de forma discreta y sin ser descubiertos. 7) La violencia representa sin duda el último recurso que emplea el grupo en el afán de mantener las normas delictivas, de forma tal que aunque la mayoría de las veces intentan contentarse con la amenaza de violencia para llamar lo menos posible la atención de la sociedad, el uso de la violencia y la amenaza de usarla forman parte de los componentes esenciales del grupo delictivo. 8) La organización criminal pretende establecer dependencias recíprocas estrechas entre las actividades ilegales y legales; le

a) Por un lado, recurren a los mercados legales para hacer circular y negociar con bienes ilícitos; posteriormente los beneficios de origen delictivo obtenidos son canalizados mediante un sistema financiero global que, con la eliminación de controles, hace cada vez más difícil seguir el rastro de los mismos. Surgen así los conocidos *paraísos fiscales*, pequeños territorios constituidos en centros financieros mundiales⁸ que con la opacidad, el secreto bancario, la confidencialidad y el rechazo a la colaboración internacional atraen movimientos de capital y protegen las actuaciones delictivas⁹. A consecuencia de ello, de forma reiterada en los últimos años el Fiscal Jefe de la Fiscalía Anticorrupción española ha pedido en el Parlamento que el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y el Ministerio de Hacienda aumenten el control¹⁰ sobre las filiales de las entidades de crédito españolas que actúan en paraísos fiscales, a consecuencia de su escasa o nula tributación, en los cuales no existe el requisito de identificar a los clientes por operaciones sospechosas¹¹, como claramente ha quedado evidenciado en los últimos días con el caso BBVA.

interesa participar en el mercado legal para poder encubrir y ocultar sus negocios ilícitos y para aprovechar el operar en una *zona gris* de la economía. 9) Los protectores, consejeros y patrocinadores en la policía, justicia y economía forman una zona intermediaria en torno al grupo delictivo, puesto que sin ellos las organizaciones no podrían existir; utilizan la influencia y el prestigio de su cargo y posición para proteger a los miembros del grupo delictivo contra la persecución penal. 10) La criminalidad organizada opera a nivel internacional y muestra una gran movilidad, haciendo uso de los modernos medios de transporte y comunicación, empleando su tecnología criminal con mucha flexibilidad y sacando el mayor provecho de la moderna infraestructura económica y social.

⁸ Por ejemplo, en 1997 las Islas Caimán, en las que actuaban más de 500 entidades bancarias con depósitos por valor de 461.000 millones de dólares, eran el octavo centro financiero mundial, por encima de Suiza.

⁹ La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) acaba de hacer pública la *lista negra* de paraísos fiscales *no cooperativos*: Andorra, Islas Marshall, Liberia, Liechtenstein, Mónaco, Nauru y Vanuatu, en la que se puede constatar el éxito de la política de diálogo iniciada en el 2000, cuando el listado lo integraban 35 territorios, muchos de los cuales se comprometieron a mejorar la transparencia de su sistema fiscal y a facilitar las informaciones que en esta materia le fueran requeridas.

¹⁰ Ante la insuficiencia y lo tardío del *control judicial* de comportamientos fraudulentos y corruptos, parece necesario un *más y mejor* control administrativo de los poderes económicos. Por ello Zaffaroni señala que el sistema penal puede cooperar al control de la corrupción, pero sólo supletoriamente, cuando el espacio propio de la corrupción ha sido reducido por adecuados controles institucionales. De hecho en la actualidad una de las grandes preocupaciones de los Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea, alertados por las consecuencias del *caso Enron*, es mejorar el control externo e interno de las empresas y dar más transparencia a los mercados financieros; de hecho, el Ecofin ha encargado a un grupo de expertos elaborar para después de verano propuestas para la mejora del gobierno de las empresas y unificar los distintos códigos de conducta europeos.

¹¹ Según datos del registro de inversiones del Ministerio de Economía, la inversión española en paraísos fiscales en el año 2000 ascendió a 136.525 millones de pesetas, lo que representó el 1,3% del total del capital invertido en el extranjero, siendo las Islas Caimán el principal destino (69.726), seguido de Hong Kong (19.719), Panamá (16.423), Jordania (10.810), lugares en los cuales tienen abiertas sedes entidades bancarias como Banesto, BBVA, SCH, Banco Atlántico y el Banco de Sabadell. Por sectores de actividad, el grupo de intermediación financiera, banca y seguros recibió la mayor parte del dinero (98.424), seguido de las sociedad de gestión y tenencia de valores (11.752), el comercio (11.280), y la hostelería (5.911); además fue la Comunidad de Madrid la que más invirtió (65.900). En relación con 1999 (202.837 millones de 1999 3,41% de la inversión extranjera, más del doble que en 1998), se ha producido una reducción del 46,8%, lo que en buena medida tiene que obedecer a la actividad desplegada por la Fiscalía Anticorrupción tanto a nivel interno como internacional.

b) Por otro, la diversidad de los ordenamientos jurídicos y la ineficacia de los mecanismos de cooperación judicial entre los distintos países hacen surgir importantes *núcleos de impunidad* en donde las organizaciones criminales fijan el escenario de su intervención.

En conclusión, asistimos a una época de *globalización de la delincuencia* que debería tener una adecuada respuesta en el mundo jurídico: una inminente *globalización de la Justicia*.

Siendo así las cosas, nadie duda que además del terrorismo todo el conjunto de comportamientos delictivos que podemos englobar en la expresión *corrupción* son uno de los elementos que más afectan y deterioran la esencia de lo que es un Estado social y democrático de Derecho, especialmente cuando son cometidos por los *gobernantes*. Como recuerda Díez Picazo Jiménez, lo que diferencia al Estado de cualquier otra organización es que ostenta el monopolio de la violencia legítima, lo que le obliga a tener que actuar de acuerdo con la legalidad, por lo cual aunque si bien es cierto que los gobernantes no encarnan al Estado en su conjunto, ni convierten al Estado en una organización criminal cuando alguno de los gobernantes delinque, es incuestionable que éstos son órganos del Estado y representan la imagen visible del mismo; en conclusión, que la criminalidad gubernativa tiende a difuminar la ecuación entre Estado y legalidad y, por consiguiente, tiende a deslegitimar el Estado ante los ciudadanos.

Con la proliferación de este tipo de comportamientos se están poniendo en tela de juicio valores esenciales propios de un Estado de Derecho, que exceden de los derechos particulares de los sujetos individuales, por lo cual el interés y repercusión social de las resoluciones que dirimen controversias de esta naturaleza pueden llegar a influir o al menos pretenderlo, más o menos intencionadamente en el resto de actuaciones que la preceden. Por ello, la presencia de fuertes intereses políticos, sociales, económicos, ideológicos... en estos *delitos sin víctima* (Lamo de Espinosa) hará que se analice escrupulosamente el rol que desempeñe no sólo el Juez sino fundamentalmente el representante del Ministerio Fiscal¹², de cómo procura conciliar, en términos de estricta legalidad, la defensa de los derechos de los ciudadanos en especial de las víctimas y el interés público tutelado por la ley.

¹² Hay que recordar que el *retorno a la legalidad* (Moccia) que supuso en Italia la operación *manos limpias*, que se desencadenó en *Tangentopoli* Milán, ciudad de las *tangente* o beneficios obtenidos de la corrupción, fue fundamental no sólo el clima de colaboración existente entre jueces y fiscales sino el papel investigador desarrollado por éstos últimos, de ahí que se suele ser común referirse a este macroproceso como la *revolución de los fiscales* (Padovani, Caciagli). El amplio calado en la sociedad civil de la labor desempeñada por jueces y fiscales ha motivado que ante la política en materia de Justicia del Gobierno de Berlusconi, empeñado en separar las carreras judicial y fiscal y en limitar la independencia de estos últimos al Ministerio de Justicia, se hayan sucedido por todo el país protestas en forma de corros *girotondo* en defensa de las libertades democráticas, y que incluso Naciones Unidas haya enviado un delegado de la Comisión de Derechos Humanos para verificar el calado real del proceso de deslegitimación judicial orquestado desde el ejecutivo.

La observancia del último gran caso de corrupción y abuso, la crisis de la empresa eléctrica norteamericana Enron, puede servirnos perfectamente para constatar que los casos de corrupción atentan directamente al interés general de la colectividad, quizás con mayor alcance que los hechos del once de septiembre (Probst Solomon, Betancor Rodríguez), puesto que cuando algunos tienen como única finalidad en su actuación conseguir un beneficio económico, tanto dentro como fuera de sus fronteras¹³, no escatiman en los medios para conseguirlo: granjearse el apoyo de la clase política y de los sectores sociales más influyentes para crecer, consolidarse y dominar el mercado a cambio de contribuir generosamente en la financiación de campañas políticas desde las de los republicanos de Bush a las de los laboristas de Blair, organizaciones caritativas, esto es, *dando a quien tenga las conexiones apropiadas* (Stiglitz); burlar los laxos controles de los sistemas financieros utilizando informaciones privilegiadas para escapar de los momentos de crisis sacrificando a los pequeños inversionistas, en muchas ocasiones los propios empleados de las empresas; anular los códigos éticos empresariales y auxiliarse de las argucias contables de empresas privadas de reconocido prestigio para manipular las cuentas de resultados y así ocultar a los accionistas y a los inversores la situación real de la empresa; el utilizar empresas subsidiarias para enriquecer a un grupo selecto de ejecutivos de la compañía; etcétera. Como gráficamente señala Cortina, el caso Enron es uno de los efectos de la globalización, puesto que *no sólo es que se resfría París y Europa estornuda, como antaño, sino que se resfrían las finanzas en algún lugar de la tierra y estornuda el mundo entero; y así vamos, que nunca podemos dejarnos el pañuelo en casa.*

Casos así provocan en la ciudadanía la generalización de sentimientos de desconfianza hacia el actuar de los órganos de gobierno, de las instituciones y de la Administración en general, lo que en última instancia dificulta la convivencia democrática (García de Enterría). Pero esto no es un fenómeno nuevo, sino que se ha ido generalizando con el paso de los años, puesto que como señalara Bachof, la relación del hombre con la ley ha cam-

¹³ Debido a la notoriedad de muchos casos de corrupción desde 1995 los distintos países esperan ansiosos saber su ubicación en los índices elaborados por *Transparencia Internacional*, organización internacional no gubernamental de lucha contra la corrupción dedicada fundamentalmente a alcanzar un compromiso de todos los actores sociales, incluyendo a los Estados, la sociedad civil y el sector privado, para concienciar a la opinión pública sobre la importancia de disminuir la corrupción y contribuir para que los Gobiernos y las organizaciones nacionales e internacionales den prioridad a su combate.

Según el Índice de Fuentes de Soborno de 2002, basado en encuestas realizadas en 15 países con economías de mercado emergentes que se encuentran entre los países más grandes de este género donde se llevan a cabo inversiones y prácticas comerciales con compañías multinacionales Argentina, Brasil, Colombia, Corea del Sur, Filipinas, Hungría, India, Indonesia, Marruecos, México, Nigeria, Polonia, Rusia, Sudáfrica, y Tailandia, con las que se quiere analizar la propensión de compañías de 21 países líderes exportadores a pagar sobornos a funcionarios públicos extranjeros en los mismos, analizados de diez nivel insignificante de soborno a cero, son notables los resultados de Australia 8.5, Suecia y Suiza 8.4, Austria 8.2, y Canadá 8.1; aprueban España 5.8, Francia 5.5, Estados Unidos y Japón 5.3; y suspenden Italia 4.1, China 3.5 y Rusia 3-2. Además, la misma ha servido para comprobar como las compañías de propiedad doméstica en los países encuestados tienen una propensión muy alta a pagar soborno, más alta que de las compañías extranjeras.

biado totalmente, lo que actualmente se manifiesta a través de un sentimiento muy generalizado de profundo malestar y, aún, de radical desconfianza, una desconfianza que, salvo para una minoría, no se basa verdaderamente en un conocimiento racional de las causas, sino en la impresión dominante, imprecisa, pero no por ello falsa, de que la ley, en otro tiempo escudo de la libertad y del Derecho, se ha convertido hoy precisamente en una amenaza para estos bienes. A consecuencia de todo ello, la *represión* –inmediata y la *prevención* más a largo plazo de la delincuencia organizada se ha convertido en un logro a conseguir en todo Estado de Derecho en el que debe primar el control jurídico y la aplicación efectiva de la ley por un Poder Judicial independiente que actúe desvinculado de cualquier sumisión o influencia.

III

Las acciones que pueden tener cabida dentro de la expresión *corrupción* sobornos, cobro de comisiones, favores, chantajes, financiación ilícita de partidos políticos, enriquecimientos injustos, abusos de poder, tráfico de influencias... generan unos costes de distinta naturaleza y entidad que no pueden ser despreciados en un Estado de Derecho que propugna la Justicia como uno de los valores superiores de su ordenamiento jurídico (Cortina, Jiménez Villarejo, Klitgaard, Rose Ackerman): *costes económicos*, al alterarse el correcto funcionamiento del mercado, lo cual además, si se trata de empresas potentes, afecta no sólo a sus accionistas y empleados sino al conjunto de la economía nacional y aún más; *costes políticos*, por cuanto socava las instituciones generándose en la ciudadanía desencanto, desinterés, pérdida de confianza en la clase política; *costes sociales*, al redistribuir la riqueza y el poder hacia sectores privilegiados; y especialmente un gran *coste moral*, máxime si no se encuentra una adecuada respuesta represiva, ya que crea entre los ciudadanos, ante la tolerancia oficial respecto de la corrupción, dudas fundadas sobre lo que es lícito o ilícito, generando una profunda crisis moral y provocando una generalización y justificación de comportamientos cotidianos fraudulentos, lo que hace aún más necesarias unas buenas medidas preventivas¹⁴.

A consecuencia de ello, se espera mucho del trabajo efectivo de jueces y fiscales, que en esta materia, además de tener que cumplir las funciones que constitucionalmente tienen encomendadas, deben suplir las carencias de los sistemas de control administrativos (Auger Liñán) y satisfacer las expectativas de regeneración ética de la sociedad con sus actuaciones y resoluciones. En expresión de Zaffaroni, *se trata de una venta de ilusiones a través de las leyes penales*. En este punto surge la duda de cuál es la valoración que los potenciales y/o reales usuarios de la Administración de Justicia hacen de las instituciones jurídicas

¹⁴ Puesto que la práctica ha demostrado que *el mayor enemigo de la corrupción es el pueblo* (Klitgaard), si se quiere evitar que los ciudadanos desarrollen o intensifiquen sus intenciones de fraude es necesario adoptar medidas preventivas que les lleve a comprender que al final los efectos económicos del fraude se vuelven contra sus propios intereses (De Juan Chocano).

y de quienes tienen que llevarlas a la práctica a diario, especialmente en lo que se refiere al ámbito penal.

De forma periódica, el Consejo General del Poder Judicial encarga trabajos sociológicos para testar como los ciudadanos valoran la organización y funcionamiento de los Tribunales, cuál es su actitud frente a ellos, si tienen la *auctoritas* que tradicionalmente les ha caracterizado, puesto que no basta con que el juez sea independiente e imparcial, ya que tiene que preservar la apariencia de que en él concurren estas cualidades (Santos Vijande). La conclusión que se alcanza no pueden ser más preocupante: para los españoles la Justicia se merece una imagen de conjunto mala¹⁵, siendo de ello responsable fundamentalmente la clamorosa falta de *eficiencia* que se percibe (Cabrillo Rodríguez y Pastor Prieto). La imagen es de *crisis* y de búsqueda de *respuestas* (González Radío).

De forma sumaria, señalamos algunos datos que pueden ser reveladores de esta situación, extraídos de las últimas encuestas y barómetros de opinión sobre la situación de la Justicia encargado por el órgano de gobierno de los jueces (Toharía):

a) Hace menos de veinte años la Administración de Justicia española era para el conjunto de la ciudadanía la cuarta institución más confiable del país, precedida tan sólo por el Rey, el Defensor del Pueblo y las Cortes, valoración que progresivamente ha ido disminuyendo, de forma tal que en la actualidad es la institución del Estado cuyo funcionamiento es objeto de una valoración más negativa.

b) Cuando el ciudadano medio habla globalmente de *Justicia* lo que en realidad tiene en la cabeza es la Justicia penal, lo cual no es extraño puesto que los casos penales tanto de la *gran* criminalidad como de la *pequeña* son los verdaderos protagonistas de la escena judicial¹⁶, los que de forma más continuada e intensa son objeto de cobertura mediática, y

¹⁵ En la encuesta a los usuarios de la Administración de Justicia realizada en diciembre de 2001 por encargo del Consejo General del Poder Judicial, se ha podido constatar como cuando a los entrevistados se les pide que valoren en una escala del cero al diez el servicio que le ha proporcionado la Administración de Justicia que le ha atendido en su asunto, en la primera pregunta y de manera espontánea dan una calificación a la calidad del servicio recibido con una puntuación media de 5.44 puntos; sin embargo, al final de la encuesta, tras el repaso y evaluación de los principales factores de la actividad de los Tribunales la calificación media que nos ofrecen los mismos usuarios es más baja, un 4.56. Los dos factores que pueden explicar este descenso pueden ser: en primer lugar, el propio proceso de reflexión que conlleva contestar a más de veinticinco preguntas sobre distintos aspectos del trabajo de los Tribunales, puesto que el cuestionario obliga al usuario entrevistado a meditar, a recordar y valorar uno a uno muchos rasgos de trabajo judicial que hasta ese momento el entrevistado no se había detenido a evaluar; en segundo lugar, la última valoración global que se le pide realizar es comparada, esto es, al usuario se le pide que califique el servicio que ofrecen distintas Administraciones Públicas: educación (5.46), sanidad (5.30), administración municipal (4.74).

¹⁶ Según recientes datos proporcionados por el Ministerio del Interior, en el año 2001 se ha producido un preocupante incremento del índice de la delincuencia, el más importante en los últimos quince años, y todo parece

los que también más impactan en la conciencia colectiva y provocan reacciones emocionales más intensas. Por todo ello, la larga sombra de la justicia penal especialmente de algunas de sus instituciones y órganos se extiende sobre toda la Justicia, considerada como un todo unitario e indistinto.

c) La Justicia no es totalmente independiente, ya que es objeto de *presiones* desde los medios de comunicación, Gobierno, o grupos económicos y sociales.

d) Al desarrollar la función jurisdiccional, existe la conciencia colectiva de que no se da igual trato a todas las personas, siendo relevante la condición social de los imputados, que puede llegar a condicionar el sentido de las resoluciones judiciales.

e) En relación con los niveles de corrupción, existe una generalizada suspicacia en torno a la forma de funcionar los Tribunales, si bien los datos no difieren mucho de los que se puede encontrar en la Administración Pública, en el mundo económico o empresarial, o en el político.

f) Para muchos justiciables, pese a creer que nuestros Jueces y Magistrados son competentes y están bien preparados, tan buenos como los de cualquier otro país de la Unión Europea, no hacen realmente Justicia.

Ante este último dato tan llamativo, surge la cuestión de cuáles son los motivos por los cuales unos juzgadores que son vistos como independientes, honestos y bien preparados,

indicar que la situación persistirá en el 2002, a tenor de los datos obtenidos en el primer trimestre del mismo. En concreto, la cifra de criminalidad se ha incrementado en un 10%: se denunciaron 1.976.000 delitos y faltas, lo que supone 47,7 infracciones penales por cada 1.000 habitantes, mientras que Alemania tiene 17, el Reino Unido 24 y Francia 34. En estos datos se incluyen los hechos delictivos tramitados por el Cuerpo Nacional de Policía 1.347.787, la Guardia Civil 557.301 y la Ertzaintza 71.287, habiendo sido determinante las mejoras tecnológicas introducidas, puesto que más de 250.000 denuncias fueron realizadas por teléfono y vía internet por personas que difícilmente habrían acudido a una Comisaría; en este periodo fueron detenidas 332.147, de las cuales más de la mitad 116.139 son ciudadanos extranjeros, lo que abona la tesis de aquéllos que defienden que una de las razones fundamentales del aumento del índice de la delincuencia ha sido la llegada masiva de inmigrantes a España; el 60% de los delitos están relacionados con sustancias estupefacientes; Melilla, Ceuta, Baleares y Alicante fueron las zonas más peligrosas del país, mientras que Teruel, Zamora, Lugo y Soria fueron las provincias más seguras. Estas cifras son reveladoras del poco éxito del Plan Policía 2000, elaborado por el Ministerio del Interior para mejorar la seguridad en las calles, seguramente debido al insuficiente número de efectivos de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, lo que en los próximos meses intentará ser paliado reduciendo y concentrando el periodo de formación de los agentes, y ofertando y cubriendo más de 4.000 plazas; no obstante, la gran tarea pendiente seguirá siendo la coordinación y distribución de funciones entre las policías existentes (Díez Ripollés).

El sentimiento generalizado de inseguridad ciudadana conduce irremediabilmente al mercado de la seguridad privada, en el que las compañías se han lanzado a ofrecer unos servicios destinados a conseguir la *panacea* (Larrauri Pijoán), el triunfo de la proclama *tolerancia cero* (Hassemmer). *Vid.* la Iniciativa de España de 29 de enero de 2002 relativa a la creación de una Red de puntos de contacto de autoridades nacionales competentes en materia de seguridad privada.

también son reputados de *injustos*. Las razones no por conocidas dejan de ser preocupantes: se piensa que los Jueces españoles no están adecuadamente sintonizados con el pulso social a la hora de aplicar la ley; se considera que la rigidez y meticulosidad de los procedimientos judiciales hace que en la práctica los delincuentes resulten más protegidos por la Justicia que las víctimas; existe un reclamo generalizado para que los Jueces desempeñen un papel mucho más flexible para que en caso de conflicto lo que prime sean los intentos de conciliar a las partes, de ayudarlas a alcanzar un acuerdo, más que a determinar pura y simplemente quien tiene la razón¹⁷; se pide que los Jueces deberían poder llegar con libertad al fondo de las cosas dicotomía entre justicia formal y justicia material, sin verse limitado en sus acciones por lo planteado por las partes; por último, también se cree que con frecuencia los jueces no dedican ni la atención ni el tiempo adecuado a cada caso individual, fundamentalmente porque los juzgadores están desbordados de trabajo¹⁸ y necesitan más y mejores medios¹⁹.

En conclusión, actualmente existe una demanda popular que exige de modo inmediato una Justicia distinta honesta, transparente, independiente, comprometida, técnicamente competente, rápida, funcional... , que garantice los derechos que los ciudadanos tienen reconocidos al más alto nivel tales como la tutela judicial efectiva sin indefensión o el derecho a un proceso con todas las garantías. No obstante, sigue existiendo un porcentaje amplio de ciudadanos dos de cada tres que afirman que a pesar de todos sus defectos e imperfecciones la Administración de Justicia constituye la garantía última de defensa de la democracia y las libertades.

¹⁷ Con la finalidad de asegurar a todos los ciudadanos un mejor acceso a la Justicia, con un reconocimiento implícito de las disfunciones que en mayor o menor medida encuentran en todos los países los Tribunales para ejercer la función jurisdiccional, dentro del objetivo general de diseñar un espacio de libertad, seguridad y justicia, la Comisión Europea ha elaborado un Libro Verde en el que se analizan las posibles modalidades alternativas a la solución de conflictos en cuestiones civiles y mercantiles. En nuestro país también se quiere que tengan un importante calado las formas alternativas de resolución de los conflictos; basta con constatar como en el Pacto de Estado para la reforma de la Justicia, al sentarse el principio de agilización y rapidez de la Justicia, se habla de potenciar la evitación de conflictos desarrollando e impulsando fórmulas eficaces de arbitraje, mediación y conciliación.

¹⁸ Según los últimos datos presentados por el Secretario de Estado de Justicia, el año 2001 ha sido el primero en el que los órganos judiciales españoles han resuelto más causas de las que han entrado; más concretamente, se han recibido 6.620.000 asuntos y se han resuelto 7.289.000.

¹⁹ De forma correlativa a la manifestación de que *la Administración de Justicia está en crisis* se suele manifestar que la razón fundamental de ello que es *la Justicia española no tiene los medios humanos y técnicos necesarios*, percepción que se ve corroborada por los datos presentados en la Memoria del Consejo General del Poder Judicial del año 2000, entre los que destacamos tres hechos: a) España es el país con menos jueces por habitante de nuestro entorno europeo, 3.949, esto es, 1 por cada 10.000 habitantes, pero también en el que hay más abogados por habitante, 98.922, esto es, 25 por cada 10.000 habitantes; b) en la Administración de Justicia española trabajan 47.000 personas, que tiene un presupuesto anual de 275.000 millones de pesetas; c) en el orden jurisdiccional penal, durante el año 2000, se registraron 5'4 millones de asuntos, siendo dictadas 535.000 sentencias, esto es, 351 por magistrado.

Esta imagen tan poco fotogénica de la judicatura española intenta ser justificada por los poderes públicos con base en la siguiente argumentación:

a) En primer lugar, la Justicia no goza de buena imagen en casi ningún sitio, no es un fenómeno nacional. Pretendidamente nos tenemos que consolar porque en el ámbito de la Unión Europea Italia, Portugal y Francia están en peor situación que nosotros, y Bélgica al mismo nivel; tampoco las cosas no son muy distintas en ordenamiento de *common law* y en países iberoamericanos, subyaciendo siempre la idea de que al Poder Judicial se le exige lo que no puede dar porque carece de las condiciones mínimas necesarias para poder cumplir su función con un mínimo de *eficacia* (Andrés Ibáñez, Farina, Montero Aroca, Piaggi de Vanossi).

b) En segundo lugar, porque no es la situación real de la Justicia la que ha empeorado, sino la percepción de esa mala realidad la que se ha concretado y extendido; al existir una mayor toma de conciencia de su situación global o de fondo, la cobertura dada por los medios de comunicación²⁰, que han generado un *clima de opinión* (Auger Liñán, Arroyo Martínez, Cuerda Riezu, Latorre Latorre, Roxin, Schneider) adverso²¹: han enfatizado en exceso las tensiones, presiones, desacuerdos e intereses contrapuestos por la clase política en asuntos tales como la forma de elección de los vocales del Consejo General del Poder Judicial o del Fiscal General del Estado, el modelo de jurado, el rol que debe desempeñar el Ministerio Fiscal en el proceso penal, la inadecuada protección de la víctima en el mismo, etcétera.

No podemos desconocer el hecho de que en la *sociedad de información* que vivimos la misión de los jueces se torna más difícil que la de sus antecesores en épocas lejanas, en las que apenas se sabía los que sucedía en su entorno, o en regímenes políticos de sumisión, sin libertad de información (Jiménez de Parga). Hoy en día algunos pocos juicios con *relevancia pública*²² son utilizados por los medios para influir en el actuar de los diferentes operadores jurídicos, en última instancia para lograr un beneficio empresarial mayor

²⁰ Porque como señala Laporta, los medios de comunicación no sólo *reflejan pasivamente*, sino que los medios *construyen la realidad social*.

²¹ A consecuencia de ello Hernández García reclama una urgente intervención legislativa que establezca un marco ponderado de reglas que permita a los medios de comunicación cumplir con su función de intermediación comunicativa/informativa y de control social de la Justicia sin que la inocencia del inculpado y las garantías esenciales del proceso sean engullidas, devoradas, en el *festín mediático*.

²² Inmediatamente surge la cuestión de *cómo, quiénes y con qué* parámetros son los encargados de integrar este concepto abierto y difuso, que se utiliza de cobertura para traspasar la función de intermediación originaria y aséptica que deberían cumplir los medios de comunicación social. En este sentido, el Presidente del Consejo General del Poder Judicial, Francisco José Hernando, ha recordado recientemente como en España se dictan anualmente más de cuatro millones de resoluciones, de las cuales sólo *saltan a los medios* un centenar a lo sumo, sentencias que *chocan* porque no concuerda con el sentir del ciudadano (*Diario de Noticias La Ley*, 2 de abril de 2002).

audiencia o número de ventas a un bajo coste, sin importar que con ello se estén sacrificando principios y garantías fundamentales en un Estado de Derecho. Por ello no debe extrañar que el tratamiento informativo de algunos casos dependa de quién controla los medios y qué juzgador es el encargado de dilucidar las controversias judiciales. Al final, se servirá a la carta, en directo, a diario, material judicial, suministrado por *especialistas* periodistas de investigación y expertos en Tribunales²³, que hará que en ocasiones los ciudadanos se tengan que decantar entre el Poder Judicial o el *poder* de los medios de comunicación.

Desde esta perspectiva Vidal Beltrán resalta el hecho de que el *cuarto poder fáctico* que en la actualidad ostentan los medios de comunicación es el resultado del triunfo de las sociedades democráticas avanzadas, en las que los principios de libertad y pluralidad informativa deben constituir un dogma de fe y esencia de su propia naturaleza; y si no, fijémosnos en la relevancia que una prensa libre tiene en la revelación del escándalo de Enron, una prensa que quizás no puede frenar los abusos pero que sin embargo sí puede contribuir a reducirlos (Stiglitz). No obstante, como contrapartida no se debe de perder de vista el riesgo de la progresiva concentración mono y multimedia por la que está avanzando el sector de los medios de comunicación y en el que unos pocos y grandes operadores internacionales están ya empezando a controlar una parte importante de los medios escritos, los grandes operadores de radio y los operadores de las diferentes modalidades de televisión y producción audiovisual, lo que significa que la información y el entretenimiento audiovisual que puede llegar al gran público esté concentrado en muy pocas manos, como por ejemplo sucede en Italia, donde Berlusconi es dueño de tres cadenas de televisión privadas y gobierna *de facto* las tres públicas. De esta forma estaríamos ante otra manifestación de la globalización, la de los medios de comunicación, cuya influencia es utilizada en muchas ocasiones para ganar adeptos a determinadas causas²⁴. En definitiva, no siempre es fácil deslindar lo que es información y lo que es opinión, ni las tergiversaciones que se pueden realizar para camuflar unas en otras.

²³ El máximo exponente de la cobertura mediática al mundo judicial sigue siendo Estados Unidos, donde el tratamiento de asuntos como el *caso Enron* tiene altísimos niveles de audiencia, tanto en las retransmisiones en directo de las sesiones de investigación parlamentaria como en los programas especiales elaborados al efecto. Es un país donde tienen gran acogida reclamos de *más publicidad, más oralidad, más informática e internet*, etc.; así por ejemplo, está previsto que a finales de este año en Michigan comiencen a funcionar *Tribunales cibernéticos* para atender reclamaciones no superiores a 25.000 dólares y suscitadas entre empresas que comercien a través de la red, en los cuales los abogados tendrán que plantear sus escritos por internet, defendiendo sus posturas mediante videoconferencia y aportando pruebas por medios audiovisuales.

²⁴ Hace pocos años, con ocasión de la Guerra del Golfo, pudimos ver como en los cinco continentes se retransmitieron por la CNN imágenes *seleccionadas* del conflicto bélico. Más recientemente hemos podido leer como el Pentágono, después del once de septiembre, ha creado y cerrado a las pocas semanas debido a la presión social la Oficina de Influencia Estratégica (O.I.E.) cuyo objetivo principal era *colocar* noticias, verdaderas o falsas, en los medios informativos internacionales pero que fueran favorables a los intereses de los Estados Unidos, en especial, difundiendo los fundamentos de la guerra contra el terrorismo internacional.

IV

Tratando de paliar la situación descrita, muchos de cuyos problemas ya habían podido ser evidenciados en el *Libro Blanco de la Justicia* de 1997 elaborado por el Consejo General del Poder Judicial, en los últimos meses se han emprendido dos importantes medidas legislativas buscando que nuestra Justicia adquiriera unos niveles óptimos de calidad, eficacia e independencia:

1.^a) Modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial por la LO 9/2000, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para la agilización de la Administración de Justicia, con la finalidad de paliar el elevado número de vacantes de jueces y magistrados titulares en los órganos judiciales. Las ilusiones generadas con esta intitulación, y con su publicitación a todos los niveles, rápidamente quedó diluida²⁵ cuando se pudo comprobar su contenido, reducido a la adopción de cuatro medidas: la unificación del procedimiento selectivo; la ampliación, con carácter transitorio, de la edad de jubilación forzosa de los miembros de la carrera judicial; la reducción de los dos años de duración del curso teórico práctico de selección y formación en la Escuela Judicial sin que ello tenga que suponer un perjuicio en el proceso de formación; para agilizar y optimizar el desempeño de la tarea jurisdiccional en los Tribunales Superiores de Justicia, se prevé la posibilidad de adscripción de los magistrados de unas Salas a otras cuando así lo aconseje la diferente carga de trabajo, mediante propuesta de la Sala de Gobierno correspondiente.

2.^a) Aprobación del Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia de 28 de mayo de 2001, cuyo objetivo fundamental a alcanzar es que la Justicia actúe con rapidez, eficacia y calidad, con métodos más modernos y procedimientos menos complicados, de forma tal que cumpla satisfactoriamente su función constitucional de garantizar los derechos de los ciudadanos y de proporcionar seguridad jurídica, al actuar con pautas de comportamiento y decisión previsibles.

A partir de este Pacto, de nuevo generador de ilusiones y buen punto de partida para que las reformas que están de las grandes declaraciones de principios cuajen, en base al cual tendrá que ver la luz en pocos meses un nuevo texto de enjuiciamiento criminal que de una vez por todas se posicione en la elección de un modelo de proceso penal que consiga agilizar los procedimientos y la mejorar los procedimientos abreviados, el enjuiciamiento inmediato de los delitos menos graves y flagrantes, y la simplificación de trámites en las grandes causas, destacamos dos recientes iniciativas:

a) En un intento de acercarse al justiciable se ha elaborado una Carta de Derechos de los Ciudadanos ante la Administración de Justicia, respaldada por todos los grupos parla-

²⁵ Para Rubio Llorente, existe una tendencia en buscar a los problemas reales soluciones meramente nominales, a caer en el *fetichismo de las palabras*.

mentarios, dirigida fundamentalmente a regular la actuación cotidiana de juzgados y tribunales en su relación con los ciudadanos que demandan sus servicios. En esta declaración se recogen gran cantidad de derechos de los que destacamos los siguientes agrupados en dos principios:

— *Exigencia de una Justicia accesible, transparente y moderna*: derecho a recibir información actualizada sobre el funcionamiento de los juzgados y tribunales, para lo cual se tendrán que crear oficinas de atención en todo el territorio nacional, ante los cuales podrá exponer sus quejas y sugerencias, que tendrán que ser atendidas motivadamente; derecho a tener una información transparente sobre el estado y actividad de los asuntos tramitados y pendientes, y en especial a saber el contenido de aquellos en los que el ciudadano tenga interés legítimo; derecho a que todas las resoluciones judiciales sean redactadas de forma comprensible, empleando una estructura y sintaxis sencillas sin menoscabo de su rigor técnico; derecho a manifestarse ante los órganos judiciales en cualquiera de las lenguas oficiales de las Comunidades Autónomas; derecho a que la relación con los órganos judiciales esté presidida por la puntualidad, corrección de trato, cortesía, trato igualitario y respeto; derecho a conocer anticipadamente, por medio de un presupuesto escrito, el coste aproximado de la intervención de los diferentes profesionales; derecho a que los profesionales que les defienden y representan sean idóneos, para lo cual los colegios profesionales tendrán que elaborar listados de colegiados por especialidades, informando si alguno de ellos ha sido sancionado disciplinariamente por alguna actuación profesional; derecho a conocer la duración previsible del procedimiento, y en caso de retraso, a conocer el motivo concreto que lo provoca; derecho a exigir responsabilidades judiciales y por el funcionamiento anormal de la Administración de Justicia.

— *Exigencia de una Justicia respetuosa de la dignidad de la persona y tuteladora y protectora de los más desfavorecidos*: derecho a que la comparencia personal ante los juzgados de las víctimas de los delitos se produzca de forma adecuada a su dignidad, preservando su intimidad, siendo informadas sobre las posibilidades de obtener reparación de los daños sufridos²⁶; derecho a que los menores no tengan que comparecer de forma reiterada ante los órganos judiciales, si bien los que tengan suficiente juicio ostentan el derecho a ser oídos en un proceso en el que estén directamente implicados y que conduzca a una decisión que afecte a su esfera personal; derecho a que los discapacitados sólo tengan que comparecer ante los Tribunales cuando resulte estrictamente necesario conforme a la ley.

b) Ante los retrasos que se producen en la sustanciación de procesos penales, que son aprovechados en ocasiones por los imputados para ponerse fuera del alcance de la autoridad judicial y, sobre todo, para reiterar conductas delictivas generadoras de una impresión

²⁶ Vid. la Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea de 15 de marzo de 2001 relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, así como el Libro Verde de la Comisión Europea sobre la indemnización a las víctimas de los delitos de 28 de septiembre de 2001.

generalizada de aparente impunidad y de indefensión de la ciudadanía ante cierto tipo de delitos, se está tramitando una Ley de Reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en la que se reforma totalmente la regulación del procedimiento abreviado por el que se enjuician el ochenta por ciento de los delitos que se cometen y además se crea un proceso especial para el enjuiciamiento *rápido* de determinados delitos al que se le aplican supletoriamente las normas del procedimiento abreviado²⁷, cuya regulación definitiva deberá intentar tener presente que *justicia rápida* no es equivalente ni a *justicia eficaz* ni a *justicia sin garantías* (Ferrajoli).

Sobre este Pacto de Estado de Justicia, que se asienta en el consenso de los partidos políticos en pro de los intereses generales de los ciudadanos, pende siempre la amenaza del resquebrajamiento por la dimensión política de muchas de las decisiones que a diario se toman en el ámbito judicial, en el que cada día es más habitual oír expresiones como *utilización de las mayorías* o *disciplina de voto*²⁸. En conclusión, que como destaca Requero

²⁷ El ámbito de aplicación del nuevo *juicio rápido* se circunscribe a la instrucción y enjuiciamiento de delitos castigados con pena privativa de libertad no superior a nueve años siempre y cuando con relación a los mismos se haya elaborado un atestado policial y que la Policía Judicial haya detenido a una persona y la haya puesto a disposición del Juzgado de guardia o que, aun sin detenerla, la haya citado para comparecer ante el Juzgado de guardia por tener la calidad de denunciado en el atestado policial y, además, concurra alguna de las siguientes circunstancias: primera, que se trate de delitos *flagrantes*; segunda, que se trate de alguno de los delitos que se prevén expresa y tasadamente: lesiones, coacciones, amenazas o violencia física o psíquica habitual, cometidos contra las personas enumeradas en el art. 153 CP; hurto; robo; hurto y robo de uso de vehículos; delitos contra la seguridad del tráfico; y tercera, que se trate de un hecho punible cuya instrucción sea presumible que será sencilla.

²⁸ *V. gr.*, en las últimas semanas las que reseñamos a partir de acuerdos adoptados por el Consejo General del Poder Judicial, que evidencia la traslación al órgano de gobierno de los jueces de los bloques políticos nacionales y de sus formas de actuación, y por ende, la lectura política de sus decisiones:

a) En el nombramiento de nuevos Magistrados del Tribunal Supremo, ha prevalecido la postura del partido gobernante según la cual cuatro plazas vacantes debían ser ocupadas por magistrados y juristas conservadores entre ellos una mujer, la primera en la historia, a pesar de que el cuarenta por ciento de la carrera judicial está formada por mujeres, esto es, haciendo caso omiso de uno de los criterios acordados en materia de nombramientos: respeto del criterio de la proporcionalidad a partir de la pluralidad ideológica y asociativa de la carrera judicial.

b) En el debate acerca de si había que suspender en sus funciones a tres magistrados de la Sección Cuarta de la Audiencia Nacional, que a finales del año 2001 pusieron en libertad bajo fianza de 30.050 euros al narcotraficante Carlos Ruiz *Carlos El Negro*, procesado en la Operación Temple sobre la introducción de 10 toneladas de cocaína en España, la contraposición de posturas se volvió a hacer patente puesto que nueve vocales los progresistas y uno de los conservadores consideraban que la suspensión sólo se debía acordar si los magistrados resultaran procesados, y no solamente a partir de la admisión a trámite de la querrela que por prevaricación presentó ante el Tribunal Supremo el Fiscal General del Estado.

c) En la elaboración del informe al Anteproyecto de Ley de Bloqueo de la Financiación del Terrorismo presentado por el Ministerio del Interior, en el que se faculta a un órgano administrativo la Comisión de Vigilancia de Actividades de Financiación del Terrorismo para que sin necesidad de tener que contar con autorización judicial previa pueda investigar todo tipo de operaciones bancarias cobros, pagos, transferencias, aperturas de cuentas en las que intervengan personas o entidades a las que se considere vinculadas a organizaciones terroristas, así como acordar el bloqueo de cuentas durante un plazo máximo de seis meses, prorrogables por decisión judicial, diez de los vocales se opusieron a la aprobación del mismo al plantearse a su juicio serias dudas de constitucionalidad por comprometer dos derechos fundamentales: el derecho de asociación, al suponer la paralización de sus

Ibáñez, a los ciudadanos sólo les llega el mensaje de gran jaleo, de constante estrépito, de cacerolada judicial; dirán que la política lo mancha todo, que todo es un asco y pensarán que vaya Justicia tenemos.

V

Como ya hemos analizado en alguna otra ocasión, el analizar desde la óptica procesal esta problemática de la globalización de delincuencia y de las respuestas que de un Estado de Derecho cabe esperar permite testar el estado de crisis en el que se encuentran los sistemas jurídico penales del siglo XXI, desde dos ópticas diferenciadas:

a) En primer término, la difícil adaptación de los postulados básicos definidores de lo que es un proceso penal a las nuevas tendencias de política legislativa en esta materia flexibilización del principio de legalidad en pro de la oportunidad, Ministerio Público independiente investigador y acusador público en régimen monopolístico, establecimiento de sanciones civiles y administrativas como alternativa a las penales... , lo que en última instancia conduce a una peligrosa disociación entre dos ordenamientos procesales²⁹: uno *clásico*, lento pero garantista, frente a otro de nuevo cuño, *moderno*, en el que algunas de las garantías deben ceder ante las exigencias de eficacia que teóricamente son reclamadas por la sociedad en la tutela de bienes jurídicos colectivos.

actividades de hecho y de derecho; y el derecho a la intimidad, al conceder facultades de investigación sobre personas físicas y jurídicas, y sus relaciones con grupos u organizaciones terroristas, a un órgano administrativo, sin el adecuado control judicial.

d) La reincorporación al Tribunal Supremo de Clemente Auger dividió a los vocales partidarios de su adscripción a la Sala de lo Penal, puesto que era la elección del Magistrado que había presidido durante los diez años anteriores la Audiencia Nacional, y a los que defendían el mantenimiento del acuerdo de la Sala de Gobierno del Tribunal Supremo de darle destino en la Sala de lo Civil, que es la que en estos momentos tiene más volumen de trabajo y asuntos pendientes.

e) También la aprobación del informe al Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos ha evidenciado la contraposición de posturas entre progresistas y conservadores, logrando la mayoría de estos últimos defender un articulado al que se le ha cuestionado la legitimación para proponer la disolución de un partido político Gobierno, 50 diputados, 50 senadores o el Ministerio Fiscal , la competencia para hacerlo –una Sala Especial del Tribunal Supremo , las conductas que pueden motivarlo y los elementos en base a los cuales se puede apreciar resoluciones, documentos y comunicados del partido, de sus órganos y de sus grupos parlamentarios y municipales, así como las actuaciones significativamente repetidas de sus afiliados o candidatos , y la aplicación de esta norma a un partido político que se constituya en fecha inmediatamente anterior o posterior a la entrada en vigor de la Ley y que continúe o suceda la actividad de otro ya inscrito, con la intención fraudulenta de evitar la aplicación de la Ley Orgánica.

²⁹ De igual forma en el ámbito sustantivo se puede apreciar la existencia de un Derecho Penal de *dos velocidades*, donde frente al modelo *clásico* destinado a castigar las conductas con penas privativas de libertad surgiría un *Derecho de intervención* para solucionar los problemas que las modernas sociedades han llevado al *moderno* Derecho Penal, un Derecho ubicado entre el Derecho penal y el Derecho sancionatorio administrativo, entre el Derecho civil y el Derecho público, con un nivel de garantías y formalidades procesales inferior al del Derecho Penal, pero también con menos intensidad en las sanciones que pudieran imponerse a los individuos (Hassemmer y Muñoz Conde, Silva Sánchez).

Ante la escasa tradición de controlar judicialmente estas conductas (Abramovich y Courts), la solución no debe estar en moralizar la vida pública a partir de los efectos que puedan tener en la sociedad la aplicación por órganos especializados de normas especiales en sentencias penales ejemplarizantes, puesto que como señalara Flick, un buen Derecho penal económico, para ser tal, debe preocuparse sobre todo por hacer economía del propio Derecho penal.

b) En segundo, ver si es realmente posible superar el localismo y la autarquía institucional que a lo largo de los años ha venido anulando todo intento de ampliar territorialmente las *grandes soluciones* a los *grandes problemas*, de forjar una cultura jurídico penal europea.

No estamos ante una tarea fácil, puesto que no sólo se cuestiona la falta de legitimidad de algunas de las instituciones internacionales para adoptar medidas³⁰, sino también su ineficacia, derivada de posturas políticas hipócritas: se producen mejoras en el plano legislativo que no se ven correspondidas con su plasmación en la práctica; se participa en encuentros y se alcanzan acuerdos internacionales que quedan reducidos a papel mojado por cuanto luego no se cumplen las previsiones necesarias para su aplicación³¹. Como señalan Cohn y Mendiluce, se produce una distancia entre los retos y las respuestas políticas, lo que en el ámbito de la Unión Europea se debe concretar en el reclamo de *más Europa, pero otra Europa* donde los compromisos que se alcancen sean cumplidos.

Llegados a este punto podríamos preguntarnos por qué funciona tan bien la globalización económica de las multinacionales y tan mal la política de las instituciones nacionales y supranacionales encargadas de prevenir y controlar los excesos de aquéllas, cuya explicación puede estar en la difícil localización de un punto medio entre los deseos de proteger la seguridad de los ciudadanos sin que ello suponga el estrangulamiento parcial o total de la libertad de circulación de capitales, mercancías, servicios, personas y tecnología, que son la base de la construcción de la *aldea global*.

³⁰ Para Habermas, la Unión Europea constituye en la actualidad una gran región continental que, horizontalmente, se ha convertido en una apretada red gracias al mercado pero que, verticalmente, está sometida a regulaciones políticas bastante débiles creadas por unas autoridades legitimadas indirectamente. En este sentido, Rubio Llorente pone de manifiesto el asombroso contraste que se da entre la satisfacción de los españoles por ser miembros de la Unión Europea y su despreocupación por conocerla; pero tampoco en esto España es una excepción, puesto que tampoco en el resto de países de la Unión la opinión pública juega un papel muy activo en la construcción de la nueva Europa, que es obra de políticos y expertos, cuyo lenguaje no resulta fácilmente comprensible para el ciudadano.

³¹ Por ejemplo, España sí ha ratificado el Convenio de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico de 20 de noviembre de 1997 sobre la lucha contra la corrupción de los agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales que provocó que en enero de 2000 se modificara el Código Penal introduciendo un Título XIX bis al Libro II titulado *De los delitos de corrupción en las transacciones comerciales internacionales*, aunque no ha hecho lo mismo con otros acuerdos en esta materia, como las Convenciones Civil y Penal del Consejo de Europa sobre la corrupción de 1999.

Hay que reconocer que hasta hace pocos años la investigación y el enjuiciamiento de las prácticas que tienen cabida en el concepto de *delincuencia organizada* se consideraban básicamente un asunto interno de cada Estado. Sin embargo, hoy en día está comúnmente admitido el hecho de que puesto que la actividad policial y judicial no puede seguir yendo por detrás de las acciones de los grupos delictivos, si se *globaliza la criminalidad*, hay que *globalizar la respuesta penal* frente al mismo, a ser posible con la misma movilidad y agilidad (Arlacchi, Flick).

Siendo esto así, se puede hablar sin ambages de la existencia de un movimiento internacional contra estos fenómenos delictivos que ha dado lugar a la celebración de numerosas reuniones y encuentros de expertos mundiales a partir de los cuales se han elaborado y difundido resoluciones, códigos de conductas, convenios, protocolos y otros muchos instrumentos que ponen de relieve la dimensión supraestatal del problema. Destacar en este punto que un rasgo común del actual proceso de colaboración internacional la existencia de varios procesos simultáneos y concéntricos de cooperación, pero también parciales y necesitados de ser integrados, siendo los dos principales foros de actuación Naciones Unidas y la Unión Europea.

VI

Desde 1975 Naciones Unidas, con ocasión del V Congreso sobre la Prevención del Crimen y el Tratamiento de los Delincuentes, ha mostrado una constante preocupación por la rápida propagación y por la amplitud geográfica de la delincuencia organizada en sus diversas formas, tanto a escala nacional como internacional, puesto que minan el proceso de desarrollo de los países y constituye una amenaza para los derechos humanos y las libertades fundamentales.

La Asamblea General, en su resolución 49/159, de 23 de diciembre de 1994, aprobó la Declaración Política y el Plan de Acción Mundial de Nápoles contra la Delincuencia Transnacional Organizada e instó a los Estados a que los pusieran en práctica con carácter urgente. Después de once periodos de sesiones todo el esfuerzo cuajó con la aprobación en Palermo en diciembre de 2000 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

La Convención tiene como ámbito de aplicación aquellos comportamientos en especial el blanqueo de capitales, la corrupción, y la participación en un grupo delictivo organizado que tengan carácter *transnacional*, esto es, aquéllos que se cometen: en más de un Estado; dentro de un solo Estado pero una parte sustancial de su preparación planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; dentro de un solo Estado pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o en un solo Estado pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

Se fija como objetivo a conseguir promover la cooperación entre los Estados en el tratamiento de la delincuencia organizada, pero desde una doble perspectiva:

A) *Preventiva*, para lo cual se insta a los Estados Parte a procurar:

— Formular y evaluar proyectos nacionales y establecer y promover prácticas y políticas óptimas para la prevención de la delincuencia organizada transnacional.

— De conformidad con los principios fundamentales de su Derecho interno, reducir las oportunidades actuales o futuras de que dispongan los grupos delictivos organizados para participar en mercados lícitos con el producto del delito adoptando oportunamente medidas legislativas, administrativas o de otra índole. Estas medidas deberían centrarse en: fortalecer la cooperación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley o el Ministerio Público y las entidades privadas pertinentes, incluida la industria; promocionar la elaboración de normas y procedimientos concebidos para salvaguardar la integridad de las entidades públicas y privadas interesadas, así como códigos de conducta para profesiones pertinentes, en particular para los abogados, notarios públicos, asesores fiscales y contadores; prevenir la utilización indebida por parte de grupos delictivos organizados de licitaciones públicas y de subsidios y licencias concedidos por autoridades públicas para realizar actividades comerciales; y prevenir el uso indebido de personas jurídicas por parte de grupos delictivos organizados.

— Promover la reintegración social de las personas condenadas por delitos comprendidos en la Convención.

— Evaluar periódicamente los instrumentos jurídicos y las prácticas administrativas pertinentes vigentes a fin de detectar si existe el peligro de que sean utilizados indebidamente por grupos delictivos organizados.

— Sensibilizar a la opinión pública con respecto a la existencia, las causas y la gravedad de la delincuencia organizada transnacional y la amenaza que representa. Cuando proceda, podrá difundirse información a través de los medios de comunicación y se adoptarán medidas para fomentar la participación pública en los esfuerzos por prevenir y combatir dicha delincuencia.

— Comunicar al Secretario General de las Naciones Unidas el nombre y la dirección de la autoridad o las autoridades que pueden ayudar a otros Estados Parte a formular medidas para prevenir la delincuencia organizada transnacional.

— Colaborar entre sí y con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes, según proceda, con miras a promover y formular las medidas mencionadas en el presente artículo. Ello incluye la participación en proyectos internacionales para la prevención de la delincuencia organizada transnacional, por ejemplo mediante la mitigación de las circunstancias que hacen vulnerables a los grupos socialmente marginados a las actividades de la delincuencia organizada transnacional.

B) *Represiva*, para las situaciones de crisis de los controles preventivos, prestándose especial atención en su articulado a la asistencia judicial recíproca de los Estados respecto

de las investigaciones, procesos y actuaciones judiciales relacionados con el crimen organizado. En concreto, esta asistencia puede solicitarse para alcanzar alguna de las siguientes finalidades:

- recibir testimonios o tomar declaración a personas;
- presentar documentos judiciales;
- efectuar inspecciones e incautaciones y embargos preventivos;
- examinar objetos y lugares;
- facilitar información, elementos de prueba y evaluaciones de peritos;
- entregar originales o copias certificadas de los documentos y expedientes pertinentes, incluida la documentación pública, bancaria y financiera, así como la documentación social o comercial de sociedades mercantiles;
- identificar o localizar el producto del delito, los bienes, los instrumentos u otros elementos con fines probatorios;
- facilitar la comparecencia voluntaria de personas en el Estado Parte requirente;
- cualquier otro tipo de asistencia autorizada por el derecho interno del Estado Parte requerido.

A mayores, está recogida la posibilidad de que los Estados parte celebren acuerdos para establecer órganos mixtos de investigación y así poder realizar investigaciones conjuntas en el territorio de uno o más Estados, y que incluso lleven a cabo técnicas especiales de investigación vigilancia electrónica o de otra índole y operaciones encubiertas y enjuiciamiento celebración de audiencias por videoconferencia³².

VII

En el marco de la Unión Europea hay que poner de manifiesto la relevancia que durante muchos años han tenido dos Convenios del Consejo de Europa a la hora de regir las relaciones de asistencia entre los países europeos: el Convenio de Extradición de 13 de diciembre de 1957, y el Convenio Europeo de Asistencia Judicial en Materia Penal de 20 de abril de 1959.

³² Sobre la virtualidad de estas videoconferencias en nuestro sistema de enjuiciamiento criminal, la Fiscalía General del Estado ha manifestado en dos instrucciones Instrucción 1/2002, de 7 de febrero, acerca de la posibilidad de celebrar juicios orales penales por videoconferencia, e Instrucción 3/2002, de 1 de marzo, de actos procesales que pueden celebrarse a través de videoconferencia un posicionamiento negativo, ordenando a los fiscales que se opongan motivadamente a la celebración de juicios orales mediante videoconferencia puesto que se trata de una práctica que todavía no tiene respaldo legal y por ende carece de las garantías necesarias para el debido respeto a principios y garantías procesales básicas como la publicidad, la oralidad, la intermediación y la contradicción; además, esta posibilidad no está prevista en ningún ordenamiento de la Unión Europea, y sólo en la regulación del Tribunal Penal Internacional se autoriza la prestación de declaraciones telemáticas en caso de imposibilidad o grave dificultad para utilizar los medios convencionales.

Si a las carencias que han presentado estos instrumentos, unimos el hecho de que con la creación de un mercado único los capitales, las mercancías y las personas circulan libremente por todo el territorio de la Unión, no se puede seguir manteniendo a ultranza la postura de parcelar el control policial y judicial de la delincuencia en cada uno de los Estados miembros que la conforman, cuando además el nivel de cooperación entre ellos o es ineficiente, o en algunos casos inexistente. A consecuencia de ello, los países se han visto forzados a subordinar sus políticas penales internas al orden supranacional protector de los intereses comunitarios, superando las complejidades e incompatibilidades que se suscitan en los mismos.

La creciente incapacidad de los Estados miembros para afrontar de manera aislada problemas comunes como el terrorismo, el narcotráfico o las grandes defraudaciones, ha motivado que a comienzos de los años noventa se retomara el proceso de acercamiento político iniciado en los años setenta para mejorar la sensibilidad europea unitaria en esta materia. Así en la actualidad el Título VI del Tratado de la Unión Europea conocido como Tercer Pilar policial y judicial se ha convertido en uno de los tres ejes de la construcción europea, puesto que como se ha dicho en reiteradas ocasiones, no tiene sentido abrir las fronteras a los delincuentes para volver a cerrarlas, seguidamente, a los órganos encargados de su persecución y represión, y más si tenemos en cuenta que al menos el ochenta por ciento de la cuantía de los fraudes contra los intereses financieros de la Unión Europea proceden de asuntos transnacionales.

A día de hoy es evidente que una de las prioridades³³ que tiene marcadas las autoridades de la Unión es alcanzar un espacio de libertad, seguridad y justicia, que presupone luchar contra todas las formas de delincuencia, y entre ellas, por su relevancia cuantitativa y social, la delincuencia económica organizada; se está comenzando a asumir por los Estados como existe una criminalidad que se desarrolla *en* Europa pero también *contra* Europa (Delmas Marty), situación que se agudizará en los próximos años si se concretan los intentos de ampliación de la Unión Europea³⁴.

³³ En la Comunicación de la Comisión sobre el Futuro de la Unión Europea *Gobernanza Europea* de 5 de diciembre de 2001 se destaca como los atentados del once de septiembre han puesto de manifiesto la vulnerabilidad de la democracia y de la libertad, por lo que sólo la *integración* permitirá a los europeos influir en el rumbo de los acontecimientos mundiales, para lo cual habrá que satisfacerse una condición: profundizar la unión para *ser capaces de expresarse con una sola voz*.

³⁴ El 28 de mayo de 1998, en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea, los Ministros de Justicia y de Interior de los Estados miembros y de los países candidatos adoptaron un *Pacto de preadhesión sobre la criminalidad organizada* con los siguientes objetivos: asociar a los países candidatos a las acciones prioritarias de la Unión Europea; ayudar a los países candidatos a adoptar el acervo comunitario en materia de justicia y asuntos de interior; establecer proyectos comunes contra la delincuencia en que pueda resultar útil la asistencia técnica o financiera de la Unión. A consecuencia del mismo, los países candidatos se han comprometido a adoptar una serie de convenios internacionales, especialmente en materia de extradición, tráfico de drogas y terrorismo.

El art. 29 TUE deja sentado claramente como uno de los objetivos que tiene que cumplir la Unión es ofrecer a los ciudadanos un espacio de libertad y justicia, el cual se tiene que alcanzar partiendo de las ideas de cooperación y aproximación: *cooperación* entre las fuerzas policiales, las autoridades aduaneras y las autoridades judiciales nacionales con sus homónimas en el resto de los Estados miembros; y *aproximación* de los ordenamientos penales de los países, creando normas mínimas de aplicación y desarrollo en todos ellos, en especial en los ámbitos de la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico ilícito de drogas.

Si bien todavía queda un poco lejos la aprobación de una Constitución Europea³⁵, que dotaría a la Unión de una fuerza ética y política relevante en sus relaciones internacionales, especialmente a la hora de pedir a cualquiera de sus actores, particularmente a Estados Unidos, que acomoden a la tradición del garantismo democrático cualquier respuesta legítima al terrorismo y a la criminalidad global³⁶ (Alonso), desde las diferentes instancias comunitarias se han emprendido en los últimos años distintas iniciativas en el largo camino de alcanzar un espacio judicial europeo y una integración en materia de justicia penal, de entre las que podemos destacar las siguientes:

1) Convenio de 26 de julio de 1995 por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Europol) con la finalidad de mejorar la eficacia de los servicios competentes de los Estados

El 30 de julio de 1999 el Parlamento Europeo dictó una Resolución donde puso de manifiesto que los principios fundamentales y el acervo en materia penal deben orientar las negociaciones destinadas a la ampliación de la Unión, de forma que se garantice la adaptación de la legislación penal y los sistemas judiciales de los países candidatos.

³⁵ Mientras llega el día en el que con ella se pueda hablar de una verdadera *Comunidad de Derecho*, los tratados constitutivos desempeñan la función de Constitución en el sistema jurídico comunitario (Rodríguez Iglesias).

³⁶ La lucha general contra la impunidad en materia de terrorismo y criminalidad organizada grave ha llevado a que la Unión Europea esté negociando con Estados Unidos un convenio de extradición y cooperación judicial en materia penal, que venga a sustituir muchos de convenidos bilaterales existentes en esta materia. En las conversaciones la Unión Europea, dentro de un marco general de *flexibilidad*, parte de un *mínimo garantista irrenunciable*: sólo se concederán extradiciones si en el enjuiciamiento de los extraditados por la Unión Europea tanto en la jurisdicción militar como en la ordinaria se respetan garantías procesales respetadas en el seno de los Estados miembros y recogidas y desarrolladas a partir del articulado del Convenio Europeo de Derechos Humanos; específicamente se tiene que incluir una cláusula conforme a la cual se asegure que no se podrá ni *aplicar* ni tan siquiera *imponer* –aunque se den garantías de su no aplicación– la pena de muerte, ni tampoco hacer cumplir de forma completa una cadena perpetua si así está contemplado en los ordenamientos jurídicos de los Estados que deben efectuar la entrega. Tener presente que el enjuiciamiento de los presuntos militantes de Al Qaeda detenidos en Estados Unidos se va a llevar a efecto por *comisiones*, presididas por entre tres y siete jueces, que pueden ser militares o civiles, cuyas decisiones no podrán ser apeladas a instancias superiores, procesos en los que se tomarán en consideración testimonios de terceros no presentes como testigos, evidencias *con valor de prueba para una persona razonable* e incluso pruebas *ocultas* si afectan a la seguridad nacional; el propio Presidente estadounidense ha calificado a estas comisiones como *herramientas* para llevar ante la Justicia a acusados de terrorismo, *asesinos que no comparten nuestros valores, y así proteger la seguridad nacional*.

miembros y la cooperación entre los mismos con vistas a la prevención y lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de estupefacientes y otras formas graves de delincuencia internacional, en la medida en que existan indicios concretos de una estructura delictiva organizada y que dos o más Estados miembros se vean afectados por las formas de delincuencia antes mencionadas de tal modo que, debido al alcance, gravedad y consecuencias de los actos delictivos, se requiera una actuación común de los Estados miembros.

2) Acción Común de 22 de abril de 1996, por el que se crea un marco de intercambio de magistrados de enlace, entre cuyos objetivos principales a cumplir se señalan el incrementar la rapidez y la eficacia de la cooperación judicial internacional, y el contribuir al intercambio de informaciones sobre los ordenamientos jurídicos y sistemas judiciales de los Estados miembros. Francia es el país que más uso ha hecho de esta Acción Común, ya que ha enviado magistrados a España, Italia, Países Bajos, Reino Unido y Portugal. Muy recientemente España ha hecho lo propio con Francia e Italia, y está previsto que en próximos meses se haga lo mismo con Portugal y Alemania.

3) Acción Común de 19 de marzo de 1998, por la que se aprueba para el periodo 1998-2002 el Programa Falcone de fomento de iniciativas coordinadas dirigido a los responsables de la lucha contra la delincuencia organizada, a fin de facilitar la ejecución y el seguimiento del plan de acción para luchar contra la misma. Es un programa que abarca los siguientes ámbitos: formación; proyectos conjuntos destinados a aumentar la capacidad y a mejorar los métodos de funcionamiento de la cooperación en materia de lucha contra la delincuencia organizada; programas de prácticas, organización de encuentros y seminarios; actividades de investigación, estudios especializados, incluidos los de viabilidad operativa y evaluación; difusión e intercambio de información; así como cualquier otro tipo de actividad que pueda contribuir a la ejecución del plan de acción para luchar contra la delincuencia organizada.

4) Acción Común de 29 de mayo de 1998 por la que se establece una Red Judicial Europea, integrada por una serie de *puntos de contacto* en los distintos países de la Unión, con la finalidad de facilitar la cooperación judicial entre los mismos. Respetando las normas constitucionales, las tradiciones jurídicas y la estructura interna de cada Estado miembro, la red la componen las autoridades centrales responsables de la cooperación judicial internacional, las autoridades judiciales u otras autoridades competentes que tengan responsabilidades específicas en el marco de la cooperación internacional, bien de forma general, bien sobre determinadas formas de delincuencia grave, como la delincuencia organizada, la corrupción, el narcotráfico o el terrorismo.

5) Convenio relativo a la Asistencia Judicial en Materia Penal entre los Estados miembros de la Unión Europea de 29 de mayo de 2000, revelador del interés común de los Estados por asegurar que la asistencia judicial entre ellos se lleve a cabo con rapidez y eficacia, de forma compatible con los principios fundamentales de sus respectivos Derechos

internos, respetando los derechos individuales y los principios contenidos en el Convenio Europeo de Derechos Humanos. Dentro del marco general de respecto a un juicio justo, en su articulado se recogen previsiones específicas en materia de envío y notificación de documentos procesales, traslado temporal de detenidos, audiciones por videoconferencia y conferencia telefónica, entregas vigiladas, equipos conjuntos de investigación³⁷, investigaciones encubiertas, intervención de telecomunicaciones, etc.

6) Plan de Acción del Consejo sobre Prevención y control de la delincuencia organizada. Estrategia de la Unión Europea para el comienzo del nuevo milenio de 3 de mayo de 2000, en el que se marcan determinados objetivos prioritarios: el reforzamiento de la prevención de la delincuencia organizada; la consolidación de las investigaciones sobre delincuencia organizada, entre otras medidas estableciendo una Unidad operativa de Jefes de Policía y una Academia de Policía Europea para la formación de funcionarios policiales de rango superior³⁸; el fortalecimiento de la recogida y análisis de datos relativos a la delincuencia organizada; la localización, el congelamiento, la incautación y el decomiso de los ingresos provenientes de delitos y del blanqueo de fondos u otros beneficios de actividades ilícitas; el impedir que la delincuencia organizada penetre en el sector público y en el sector privado que actúan dentro de la legalidad.

7) Decisión del Consejo de 28 de mayo de 2001, por la que se crea una Red Europea de Prevención de la Delincuencia, para lo cual tendrán que ser adoptadas todas las medidas que pretendan reducir o contribuyan a reducir de cualquier otro modo la delincuencia y el miedo a ésta, tanto cuantitativa como cualitativamente, bien mediante la supresión directa de las actividades delictivas o a través de políticas e intervenciones pensadas para reducir delitos. Incluirá los trabajos realizados por el Gobierno las posibilidades y las causas de que se cometan, las autoridades competentes, las instituciones judiciales penales, las autoridades locales, y las asociaciones de especialistas que se hayan establecido en Europa, el sector privado, las organizaciones benéficas, los investigadores y el público en general, con apoyo de los medios de comunicación.

³⁷ El 20 de octubre de 2001 Bélgica, Francia, España y el Reino Unido han presentado una iniciativa para la adopción por parte del Consejo de un proyecto de Decisión marco sobre equipos conjuntos de investigación, que puedan actuar en dos supuestos: a) cuando la investigación de infracciones penales en un Estado miembro requiera investigaciones difíciles que impliquen la movilización de medios considerables y afecten también a otros Estados miembros; b) cuando varios Estados miembros realicen investigaciones sobre infracciones penales que, debido a las circunstancias del caso, requieran una actuación coordinada y concertada de los Estados miembros afectados. A nivel interno se han comenzado a tramitar dos Anteproyectos de Ley relativos a la creación de equipos conjuntos de investigación y al régimen de responsabilidad penal de los miembros destinados en dichos equipos cuando actúen en España.

³⁸ Dentro del semestre de Presidencia de la Unión, España ha presentado una iniciativa relativa a la creación de un Instituto Europeo de Estudios de Policía, con el objeto de contribuir a crear un cuerpo de conocimientos técnico científicos en los ámbitos de la lucha contra el delito y del mantenimiento del orden y la seguridad públicas que faciliten a los órganos encargados de la formación policial y de la cooperación policial el cumplimiento de las funciones que les han sido asignadas.

8) Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea de 26 de junio de 2001 relativa al blanqueo de capitales, la identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos de productos del delito, que obliga a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias de trasposición a su Derecho interno de las obligaciones surgidas de este texto.

9) Decisión del Consejo de 28 de junio de 2001 por la que se aprueba la segunda fase del Programa Oisin II de fomento, intercambio, formación y cooperación de las autoridades policiales y aduaneras de los Estados miembros de la Unión Europea, con el objetivo de facilitar el conocimiento de los métodos de trabajo y las dificultades con las que se encuentran los diferentes países. Es un programa abierto tanto a países candidatos a la adhesión, para que se vayan familiarizando con el acervo de la Unión y preparando a la adhesión, como a terceros países, siempre y cuando su participación redunde en beneficio de los proyectos.

10) Decisión del Consejo de 28 de junio de 2001 por la que se aprueba la segunda fase del Programa Grotius II penal dirigido a los profesionales de la Justicia de la Unión y abierto a la participación de países candidatos a la adhesión, con los siguientes objetivos: preparar acciones en el ámbito de la cooperación judicial penal; ayudar a la aplicación de los instrumentos adoptados; apoyar a un mejor conocimiento recíproco sobre temas generales de interés común a los Estados, en especial los sistemas jurídicos y judiciales; realizar acciones puntuales de carácter local, dirigidas a mejorar la cooperación *in situ*; constituir redes de algunas organizaciones y profesiones.

11) Decisión del Consejo de la Unión Europea de 28 de junio de 2001 por la que se aprueba el Programa Hippocrates de fomento de la cooperación entre todos los organismos públicos o privados de los Estados miembros implicados en la prevención de la delincuencia, organizada o no.

12) Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo de 4 de diciembre de 2001, por la que se modifica la Directiva del Consejo de las Comunidades Europeas de 10 de junio de 1991 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales. Desde el punto de vista de la búsqueda y recuperación de fondos procedentes de actividades ilícitas, no sólo relacionadas con el narcotráfico, será fundamental su aplicación, en la que después de una ardua polémica se ha respetado el sometimiento de abogados y asesores jurídicos al secreto profesional, excepto cuando participen en actividades de blanqueo, o su asesoramiento legal sirva para estas actividades, o cuando sepa que un cliente suyo quiere su consejo legal con propósito de blanquear dinero.

13) Propuesta de Decisión Marco del Consejo de la Unión Europea sobre el mandamiento de detención europeo y los procedimientos de entrega entre los Estados miembros. Este mandamiento, conocido como *euroorden*, que pretende superar la rigidez y las difi-

cultades aplicativas de la tradicional extradición³⁹, es un documento judicial homologado, elaborado por un Juez nacional en el que consigna los datos fundamentales por los que se pide la detención de un presunto delincuente al resto de los países colaboradores. Este documento judicial será remitido por el Ministerio de Asuntos Exteriores o por el Ministerio del Justicia a los organismos correspondientes de cada uno de los países, que a su vez lo trasladarán a sus autoridades judiciales para que lo incluyan en sus listados de personas buscadas, incluso en el caso de que el delito por el que se le busca no sea delito en dicho país.

La *euroorden* está prevista que se aplique a un listado *abierto* de infracciones penales consideradas graves o muy graves que puedan ser castigadas con penas superiores a tres años de prisión, habiéndose fijado ya más de treinta: terrorismo, tráfico de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, fraude, blanqueo, falsificación, cibercriminalidad, soborno, etc.

Pese a que el compromiso inicial ha sido poner en práctica la *euroorden* en enero de 2004, fundamentalmente para que se puedan llevar a efecto necesarias reformas legislativas y en algunos casos constitucionales internas, el deseo generalizado de dificultar que las redes criminales encuentren en la desaparición de las fronteras internas un aliciente para operar en Europa ha llevado a que siete de los quince países de la Unión España, Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Portugal y Reino Unido hayan acordado adelantar a enero de 2003 su entrada en vigor.

14) Decisión del Consejo de la Unión Europea de 28 de febrero de 2002 por la que se crea la Unidad Eurojust, integrada por fiscales, magistrados y agentes de policía de competencias equivalentes, cedidos temporalmente por cada Estado miembro, cuyos objetivos fundamentales son: fomentar y mejorar la coordinación, entre autoridades competentes de los Estados miembros, de las investigaciones y de las actuaciones judiciales en los Estados miembros, teniendo en cuenta toda la solicitud presentada por una autoridad competente de un Estado miembro y toda la información aportada por cualquier órgano competente en virtud de disposiciones adoptadas en el marco de los Tratado; mejorar la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros, en particular facilitando la ejecución de la asistencia judicial internacional y de las solicitudes de extradición; apoyar en general a

³⁹ Con la misma finalidad, pero de forma bilateral, España ha suscrito con Italia el 28 de noviembre de 2000 un Tratado para la persecución de delitos graves mediante la superación de la extradición en un espacio de justicia común, siendo de aplicación a las sentencias penales de condena y a las resoluciones judiciales de restricción de la libertad personal dictadas en el curso de un proceso penal, cuando estas sentencias y resoluciones judiciales sean ejecutivas y se refieran a hechos relativos a terrorismo, crimen organizado, tráfico de estupefacientes, tráfico de armas, trata de seres humanos y abuso sexual contra menores, castigados con una pena máxima prevista que no sea inferior a cuatro años de privación de libertad. De igual forma el 21 de marzo de 2001 España firmó un acuerdo con el Reino Unido para elaborar un Tratado bilateral para la entrega rápida de delincuentes acusados o condenados por delitos graves, entre los cuales se incluye el terrorismo y el crimen organizado de carácter internacional.

las autoridades competentes de los Estados miembros para dar mayor eficacia a sus investigaciones y actuaciones.

15) *Corpus Juris* de disposiciones penales en materia de protección de los intereses financieros de la Unión Europea. Es el resultado del trabajo de un grupo de expertos designados por el Parlamento y la Comisión Europea, elegidos entre los miembros de asociaciones de juristas europeos para la protección de tales intereses.

Este novedoso texto se caracteriza por tener un ámbito de aplicación limitado a la protección penal de los intereses financieros de la Unión Europea; ser disposiciones que obedecen a los principios rectores ya pertenecientes a la tradición jurídica europea común, tal y como son interpretados y desarrollados por el Tribunal de Justicia de las Comunidades y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos; contener reglas técnicas precisas, en cuya elaboración se han tenido en cuenta la diversidad de los diferentes ordenamientos jurídicos; no ser disposiciones autosuficientes, al necesitar en mayor o menor amplitud ser completado por las normas penales y procesales nacionales.

En el desarrollo del principio de territorialidad europea el bastión principal lo constituye el Ministerio Público Europeo, al que habría que encomendarle las funciones de persecución, investigación, envío a juicio y ejercicio de la acusación pública en el ámbito de aplicación del *Corpus*, teniendo también participación en la ejecución de las sentencias que se puedan dictar. La atribución de estas competencias necesariamente conduce al diseño en cada uno de los países del denominado Juez de las Libertades.

A pesar de que la Comisión de las Comunidades Europeas ha presentado un *Libro Verde* para que se reflexione sobre la oportunidad de crear un Fiscal Europeo que abandere la respuesta frente a los ataques a los intereses financieros comunitarios, todo parece indicar que esta propuesta fracasará, puesto que en la reunión del Ecofin de 5 de marzo de 2002 se consideró que este no es el momento más oportuno para la adopción de una *medida tan radical*, debiendo depositar todas las expectativas de mejora de la cooperación jurídica penal en el eventual desarrollo de alguno de los elementos del *Corpus Juris* y sobretodo en instituciones como Europol, Eurojust, Red Judicial Europea y Magistrados de enlace.

VIII

Si estos son el presente y las futuras líneas de actuación en el ámbito de la Unión Europea, en España desde hace algunos años ya se tomó la iniciativa de crear órganos especializados de investigación y enjuiciamiento para luchar contra determinadas modalidades de criminalidad organizada.

A) En primer término, el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal fue modificado en 1988 y en 1995 para incorporar a la estructura orgánica del Ministerio Fiscal dos órganos

especiales con competencia extendida al territorio de todo el Estado: la Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas y la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos relacionados con la Corrupción.

Su creación y funcionamiento en especial de la Fiscalía Anticorrupción han estado rodeados de una fuerte polémica a todos los niveles, pudiendo sintetizarla en los siguientes puntos:

a) Para justificar su creación se arguye:

— Con su creación se potencian las facultades de investigación del Ministerio Público, como de forma progresiva y reiterada se viene haciendo en las últimas reformas legales⁴⁰.

⁴⁰ En el Libro Blanco de la Justicia se reconocía como la realidad actual de la figura del Ministerio Fiscal planta, medios, infraestructura no debe llevarnos a confundir en la actualidad española el *ser* con el *deber ser*, puesto que sin perjuicio de potenciar la actividad del Ministerio Fiscal, según el espíritu introducido por el procedimiento abreviado, la implantación del modelo acusatorio puro deberá hacerse gradualmente, desarrollando las potencialidades del actual modelo y limitando las facultades del Juez de Instrucción para la adopción de medidas restrictivas de derechos fundamentales. Este apunte de por donde debería ir encaminado el diseño del rol a desempeñar por el Ministerio Fiscal en el proceso penal fue reafirmado tres años más tarde cuando el Consejo General del Poder Judicial elaboró diferentes propuestas de mejora de la Justicia penal, entre las que incluía:

A) La instrucción de los procesos penales ha de atribuirse al Ministerio Fiscal. Para que el Ministerio Fiscal asuma la instrucción penal es condición imprescindible potenciar los principios funcionales de legalidad e imparcialidad, la dotación de los medios personales y materiales necesarios, así como configurar un nuevo estatuto del Fiscal General del Estado, en el que, partiendo de su designación conforme al sistema actual, se fije un plazo legal de duración para su mandato, análogo al de la duración normal de una legislatura, con sometimiento a control parlamentario y determinación precisa de las causas de su cese y del procedimiento a seguir en tal supuesto.

B) La regulación procesal de la instrucción se basará en los siguientes principios: 1. Las querellas, denuncias y, en general, toda comunicación de hechos que presenten caracteres de delito deberán ser presentadas ante el Ministerio Fiscal, con eventual recurso ulterior ante el Juez de Garantías en caso de inactividad del Ministerio Público. 2. Corresponde al Ministerio Fiscal dirigir la investigación penal y practicar todas las diligencias tendientes a la averiguación de los hechos y a la constatación de los presupuestos de la acción penal. No obstante, se posibilitará a los abogados de las partes que, con las necesarias cautelas, realicen determinadas actividades de investigación, tales como entrevistas con testigos, visitas al lugar de los hechos, acceso a documentación o a material probatorio y a organismos oficiales. 3. El imputado podrá tener acceso a las actuaciones, salvo los supuestos de secreto previstos en la ley, podrá solicitar la práctica de todo tipo de diligencias encaminadas a desvirtuar los indicios existentes en su contra, con recurso ulterior ante el Juez de Garantías, en caso de denegación de prueba anticipada o preconstituida, y podrá asimismo instar la conclusión o archivo de las diligencias de investigación, una vez concluidos los plazos legales o el objeto de las mismas. 4. Finalizada la investigación, el Ministerio Fiscal se pronunciará sobre la formalización o no de la acusación, con fijación ulterior por el órgano judicial de la fase intermedia del contenido de la acusación que ha de servir de base para el enjuiciamiento. 5. Corresponde al Juez de Garantías el control jurisdiccional de la instrucción y, en particular, la adopción de medidas limitativas de derechos fundamentales, así como la decisión de las cuestiones que se susciten en relación con la práctica de prueba anticipada o preconstituida, así como respecto al ejercicio de la acción penal, todo ello durante las fases de instrucción e intermedia.

Todo parece indicar que en un futuro cercano el Ministerio Fiscal será el encargado de instruir todos los

— Se fomenta la coordinación con el Gobierno en el diseño de una política criminal conjunta en estos dos ámbitos delictivos.

— Se implica al Ministerio Fiscal en actuaciones de carácter extraprocesal, como las funciones de ‘prevención’ del tráfico ilegal de drogas.

— A pesar de los limitados recursos más técnicos que humanos con los que cuentan para actuar, su existencia se ve reforzada por los buenos resultados que se están alcanzado, tanto cualitativos mejora de la confianza social en su trabajo, lo que se manifiesta en que reciben gran cantidad de denuncias, amén de que la *necesidad* de su existencia es realizada en numerosos documentos relevantes de la Comisión Europea, el Consejo de Europa, etc. , como cuantitativos calidad de las instrucciones y número de condenas , siendo órganos ideales de cara a la cooperación internacional en la prevención y represión de estos delitos cada una de las Fiscalías aportan un punto de contacto en la Red Judicial Europea .

b) Contrariamente a lo expuesto, el mantenimiento de los mismos es fuertemente criticado por argumentos como los siguientes:

— Al crearse estos dos órganos dentro del Ministerio Fiscal se ha mutado el principio de unidad que preside la organización del Ministerio Fiscal español; en esencia, lo criticable es que la especialización se produzca orgánicamente creando un órgano específico , y no mediante el continuo reciclaje, modernización y especialización de los miembros del Ministerio Fiscal, al igual que sucede con las Fiscalías de menores, vigilancia penitenciaria, medio ambiente, o protección de los consumidores⁴¹. En definitiva, que requieren una formación menos descriptiva y más contenciosa o apegada a una dimensión aplicativa del Derecho que, sin perjuicio de la necesaria formación dogmática, pueda facilitar un desembarco menos traumático a la actividad en las diversas profesiones legales (Carrillo).

— El no ajustarse a la estructuración del actual proceso penal español, en el que a pesar de las sucesivas reformas al consagrar la Ley de Enjuiciamiento Criminal un proceso penal mixto quienes en puridad tienen la obligación de investigar son los Jueces de Instrucción.

delitos, si tomamos en consideración los buenos resultados obtenidos en los primeros meses de aplicación de la Ley Penal del Menor, alguna de las afirmaciones contenidas en el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia, la reforma del procedimiento abreviado y de los juicios rápidos, y las experiencias de ordenamientos de nuestro entorno jurídico.

⁴¹ Carentes con carácter general de formación económica los jueces y fiscales, esto es, da pie a que se denuncie que se les está formando mucho más para ser los *hombres y las mujeres de letras* del siglo XIX que para ser los *juristas del mundo actual*, ya que sus conocimientos económicos están basados en lugares comunes del pasado, lo que hace difícil exigirles que adopten una actitud positiva hacia las instituciones económicas de nuestros días (Cabrillo Rodríguez y Pastor Prieto, Pardolesi). En este sentido recordar como en el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia se habla de fomentar la formación inicial integral de Jueces y Fiscales en materias jurídicas y no jurídicas, desarrollar programas de formación continuada que permitan profundizar en materias concretas y ampliar conocimientos, de manera tal que se favorezca la especialización, y articular procesos de formación y adaptación generales e intensos en materias especialmente relevantes, en particular como consecuencia de refor-

Ello no obsta para que haya que reconocer que tal y como sucede en muchas ocasiones la práctica va muy por delante de las previsiones normativas; de hecho, en su última Memoria los Jueces Centrales de Instrucción de la Audiencia Nacional, que son los que tienen que investigar los delitos relacionados con la criminalidad organizada y que tienen atribuida la instrucción con carácter formal y con absoluta independencia de criterio, reconocen que en la actuación diaria no adoptan una sola resolución como la inculpación formal, la propuesta de demanda de extradición, el procesamiento, la conclusión del sumario... sin haber oído previamente al Ministerio Fiscal, con lo que *de facto* actúan como verdaderos Jueces de Garantías, modelo imperante en ordenamientos de nuestro entorno jurídico como el alemán, el italiano o el portugués y al que se hace alusión en el Pacto de Estado para la Reforma de la Justicia cuando parece que se dejan sentadas las directrices básicas que deben estar presidiendo la elaboración de un nuevo texto de enjuiciamiento criminal encargado a eminentes procesalistas.

— La doble dependencia de los Fiscales que en los distintos órganos asumen competencias en estas materias: deben informar al Fiscal Jefe de la Fiscalía a la que pertenecen, pero reciben las órdenes y deben responder de su actuación ante el Fiscal Jefe de la Fiscalía Especial.

— La difuminación de las materias en relación con las cuales tienen atribuidas competencias (arts. 18 bis y ter EOMF), puesto que son amplias no cerradas y difíciles de concretar por la vía de hecho el Fiscal General del Estado puede aumentarlas .

— Difícil justificación de su existencia vinculándola a las competencias que tiene atribuidas la Audiencia Nacional, puesto que como en el resto de órganos judiciales que existen a lo largo de todo el territorio nacional, también en ella existe una Fiscalía.

— Los limitados medios humanos y técnicos para hacer frente a las competencias que tienen asumidas, lo que ha llevado al Fiscal Anticorrupción Carlos Castresana a afirmar que *tenemos encomendados más procedimientos de los que podemos atender; y esto provoca el problema del embudo: se agranda tanto la entrada sin ampliar la salida que se atasca*⁴².

— Las excesivas facultades que tiene reconocidas en los dos ámbitos delictivos el Fiscal General del Estado, puesto que ocupa la cúspide de ambos órganos y determina su intervención en cada caso en concreto, a lo que hay que unir la dependencia financiera de la Fiscalía General del Estado (con respecto al Ministerio de Justicia), lo que puede hacer dis-

mas legislativas de amplio alcance.

minuir su independencia⁴³, garantía de observancia ineludible en el diseño de cualquier sistema de Ministerio Público, como ha recordado el Consejo de Europa⁴⁴.

— La falta de transparencia en las instrucciones que emite el Fiscal General del Estado para el comportamiento de las Fiscalías en determinados litigios, lo cual es importante si tenemos en cuenta la relevancia social de casos como Piqué, Formentera, lino, Gescartera o BBVA.

— Extender el alcance de los arts. 263 bis entrega vigilada y 282 bis agente encubierto LECR en la investigación de delitos de corrupción cometidos por grupos criminales organizados.

— Dotar a la Fiscalía Anticorrupción de poderes similares a los de la Agencia Antidroga para requerir a sujetos públicos y privados y a las autoridades la información que posean sobre la situación económica de los sospechosos.

— Reducción de su dedicación a la especialidad de la materia, puesto que por regla general los Fiscales realizan la *función especializada* compartiéndola con el trabajo habitual de los demás Fiscales y en la misma intensidad.

B) En segundo lugar, desde la perspectiva del enjuiciamiento de los comportamientos relacionados con el crimen organizado, por el Real Decreto Ley 1/1977, de 4 de enero, se incorporó al organigrama jurisdiccional español la Audiencia Nacional, en un intento de hacer frente a las condiciones de la vida moderna, que afectan a la labor de los órganos judiciales existentes, al suponer limitaciones en la investigación, dificultades de actuación, acumulación de asuntos y retrasos inevitables, todo ello en perjuicio de las exigencias mismas de la Justicia. Basándose en ello, el art. 65 LOPJ le atribuye la competencia objetiva para conocer de los delitos más graves que se puedan cometer en España: falsificaciones, delitos monetarios, defraudaciones, tráfico de drogas y otros fraudes, terrorismo, etc.

⁴² La Vanguardia el 5 de noviembre de 2001.

⁴³ En los últimos años estamos viendo como se ha producido un renovado *interés político* por el fiscal (Andrés Ibáñez, Díez Picazo Jiménez). Como señala García Mexía, se requiere una buena dosis de *buena fe institucional* para creer en la neutralidad política del Gobierno a la hora de designar al Fiscal General del Estado, así como para confiar en que el Fiscal General así designado fuera capaz de sustraerse a determinadas inclinaciones personales, máxime cuando resulta a la vez *natural y saludable* que quienes ocupan cargos públicos muestren cierto agradecimiento hacia la autoridad que les hubiera nombrado. Por este motivo el grupo parlamentario socialista en el Congreso ha presentado una proposición de ley de modificación del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal para impedir que el Fiscal General del Estado intervenga en aquellos procesos en los que puedan derivarse responsabilidades penales contra miembros del Gobierno, derivando esta competencia al Consejo Fiscal, iniciativa que no ha prosperado.

⁴⁴ *Vid.* la Recomendación (2000) 19 de 6 de octubre del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros, relativa al rol que los miembros del Ministerio Público deben desempeñar en los sistemas de

También en este caso desde su origen como sucesor del denostado Tribunal de Orden Público se desató la polémica acerca de su existencia y funcionamiento:

a) Los aspectos inherentes a su existencia se pueden reconducir a los siguientes:

— No existe ninguna especialidad que justifique la atribución de esta competencia objetiva a la Audiencia Nacional, ya que el hecho de que se produzcan delitos con resultados lesivos en los territorios de varias Audiencias Provinciales es resuelto por los arts. 14 18 LECR.

— La atribución centralizada en Madrid de la competencia es contraria a toda idea de inmediación y a las consiguientes de celeridad y eficacia, lo que no sucedería si quien conociera fuera el Juez de Instrucción del lugar donde se ha cometido el hecho punible.

— A pesar de que es loable la especialización de los órganos jurisdiccionales de instancia en determinadas áreas delictivas, fundamentalmente la delincuencia económica, no es menos cierto que la Audiencia Nacional no tiene que crear doctrina legal sobre estas materias.

— Al utilizar amplios criterios de atribución de competencias, es necesario realizar apreciaciones subjetivas e imprecisas para atribuirle la competencia que pueden llegar a lesionar garantías procesales básicas como el derecho constitucional al Juez ordinario predeterminado por la ley consagrado en el art. 24.2 de nuestra Constitución.

— En la lucha contra la delincuencia organizada tienen que estar comprometidos Jueces, Fiscales, Abogados y, en general, todo el personal colaborador de la Justicia, lucha en la que como señala Gimeno Sendra el Juez no puede olvidar nunca su sumisión a la Ley, que no es sólo material sino también procesal, lo que debe provocar el rechazo de los llamados *Jueces estrella*.

b) A pesar de todo lo expuesto, se sigue defendiendo la existencia de la Audiencia Nacional por cuanto:

— Se necesita un órgano central de instancia en Madrid junto al Tribunal Supremo pero distinto de él y que sea capaz de resolver materias cuya complejidad, gravedad y efectos en la ciudadanía requiere una especialización superior a la que, en principio, poseen el resto de los Tribunales de instancia.

— No es un órgano especial sino *especializado*, uno más de los que integran el Poder Judicial, sujeto a la misma normativa que el resto de los Jueces y Magistrados y a los mismos principios que inspiran su actuación diaria a la hora de impartir justicia.

— Tiene carácter ordinario este órgano jurisdiccional, al serle aplicables las normas generales de provisión de los cargos judiciales y de enjuiciamiento.

— Es un órgano judicial que a pesar de la complejidad y trascendencia de los asuntos que debe conocer, tiene buenos índices de actividad y rendimiento.

IX

Como conclusión tenemos que señalar que en materia de control jurisdiccional de la delincuencia organizada el año 2000 el comienzo de siglo ha sido un año clave por la aprobación de la Convención de Naciones Unidas y el Convenio Europeo de Asistencia Judicial en materia penal. Sin embargo, el despertar de las conciencias colectivas, la agilización de los mecanismos y los plazos de respuesta se ha producido a finales del 2001 con el acontecer de hechos puntuales: el *terrorismo organizado* del caso Bin Laden y el *fraude y corrupción organizados* del caso Enron. Se puede hablar, sin ambages, de la existencia de una coyuntura favorable al cambio.

Para tratar de paliar sus devastadores efectos⁴⁵, y prevenir en la medida de lo posible su reproducción en el futuro, de forma prioritaria habría que adoptar medidas que terminaran con las principales fallas que presentan los sistemas de asistencia judicial, puestos de manifiesto en el Informe Final de la Evaluación de la Asistencia Judicial Penal en la Unión Europea aprobado por el Consejo el 28 de mayo de 2001: el personal, los medios materiales y los recursos presupuestarios son insuficientes para hacer frente a las exigencias actuales; hay un insuficiente conocimiento de lenguas, que impide el progreso de la asistencia judicial y la comunicación directa entre las autoridades judiciales; se mantienen prácticas obsoletas y de gran cantidad de formalidades, que retrasan notablemente la transmisión y ejecución de las solicitudes internacionales; no existen verdaderos especialistas en asistencia judicial internacional; se acumulan las normas internacionales y nacionales que deben aplicarse en el mismo caso; hace falta algo más que su ratificación, por lo que se necesitarían mejorar los mecanismos de control y seguimiento; se tarda mucho tiempo en ratificar los convenios, no siempre a consecuencia de dificultades técnicas; una vez que ello se produce, difiere su aplicación en cada uno de los países signatarios.

Más allá de todo ello, el tratamiento judicial de fenómenos relacionados con la criminalidad organizada se presenta lleno de contradicciones y dificultades que tienen que ser superadas:

a) Se ansía una justicia material, rápida y efectiva, y a la vez se teme el uso que se pueda hacer de las excepciones más o menos regladas del ideal de una aplicación rigorista del Derecho.

justicia penal.

b) La Administración de Justicia se percibe negativamente y con grandes carencias por el conjunto de la población, pero al mismo tiempo se depositan en ella todas las esperanzas como última garantía del Estado de Derecho.

c) Se suceden los cambios legislativos olvidando que en muchas ocasiones –casi siempre es tan o más necesario el provocar una mutación de pautas de comportamiento de los diferentes operadores jurídicos, siendo fundamental implicar a la sociedad civil (Jiménez de Parga, Cortina, Villoria Mendieta, Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea).

d) Se ha mejorado en la concienciación social ante este tipo de delitos, tanto a nivel individual el ciudadano que hace pocos meses siguió a un comando etarra que había atentado en Madrid como colectiva, habiendo desempeñado un papel fundamental los medios de comunicación. Sin embargo, ya hemos señalado como no es fácil lograr un equilibrio entre el secreto de las actuaciones procesales que trata de defender el valor superior de la justicia y la libertad de información de los comunicadores sociales y la eventual colocación de límites a la misma.

e) Se han adoptado, o al menos posibilitado, la existencia de nuevos mecanismos de cooperación en la investigación y represión de los delitos Eurojust, Red Judicial Europea, Magistrados de Enlace, equipos conjuntos de investigación... , y sin embargo están necesitados de un importante esfuerzo de coordinación (Berthelet y Chevallier Govers) y de publicitación de su existencia y actividad: muchos de los programas, prácticas, redes, unidades, equipos, son conocidos *por muy pocos*⁴⁶.

f) La virtualidad práctica de muchos de los acuerdos internacionales exige un compromiso político importante de cada país individualmente considerado, lo que se puede evidenciar, por ejemplo, firmando acuerdos bilaterales como el suscrito por España con Francia en relación con la entrega inmediata de terroristas (interrogatorios *en caliente*) y el acceso inmediato a la información incautada o aumentando el número de magistrados de enlace o de puntos de contacto en la Red Judicial⁴⁷.

⁴⁵ Vid. el informe OECD Economic Outlook Núm. 71, en donde se analizan las implicaciones económicas de los actos terroristas del once de septiembre a nivel mundial.

⁴⁶ Por ello, en una Comunicación de la Comisión sobre la creación de Eurojust, de 22 de noviembre de 2000, se señala que *tanto los puntos de contacto de la Red Judicial como Eurojust en su calidad de unidad central, deben ser tan accesibles y transparentes como sea posible para los jueces, fiscales y/o los funcionarios de policía y de aduana nacionales así como para Europol y para las correspondientes instituciones de la Unión.*

Con la finalidad de que todos los miembros del Ministerio Fiscal adquieran un *conocimiento profundo y constante* de las normas que regulan la cooperación judicial internacional, objetivo que sólo podrá ser colmado plenamente mediante el *esfuerzo y dedicación personales*, el Fiscal General del Estado ha dictado la Instrucción número 3/2001, de 28 de junio, sobre los actuales mecanismos y modalidades de asistencia judicial internacional en materia penal.

g) Hay que avanzar en la mejora de la formación de Jueces, Fiscales, Policía y demás funcionarios implicados en la cooperación judicial internacional, la cual provendrá no sólo de acciones supraestatales por ejemplo, con la futura creación de una Red Europea de Formación Judicial⁴⁸ sino también con el desarrollo de programas nacionales. Destacar en este punto como la Fiscalía General del Estado tiene previsto desarrollar, a través de su Secretaría Técnica, un Programa de Formación para fiscales en materia de cooperación judicial internacional, así como crear una Red Propia, con implantación en todo el territorio nacional, cuyos puntos de contacto colaboren plenamente con los ya designados a nivel nacional y desempeñen sus mismas funciones⁴⁹.

h) Aunque en esta *globalización de la justicia y de la respuesta penal* habría que partir de la *pluralidad*, esto es, de la protección de intereses comunes pero siempre a partir del respeto de las diferentes tradiciones jurídicas y teniendo como referente la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en el acercamiento de los diferentes cuerpos normativos penales países como España ocupan verdaderamente el vagón de cola en la Unión. Así por ejemplo, cuando el Ministro de Justicia ha encargado la redacción de un borrador de la nueva Ley de Enjuiciamiento Criminal, fijó como una de las directrices a seguir que *la reforma del proceso penal en España coincida con las modificaciones normativas similares en la Unión Europea, ya que permitirá a España acompasar su legislación a la comunitaria*; esto es, que nos tenemos que someter a los modelos imperantes en el enjuiciamiento criminal, sin que al parecer no cuenten para nada o para casi nada insti-

⁴⁷ En las diferentes evaluaciones que periódicamente realiza el Grupo Multidisciplinar «Delincuencia Organizada» el funcionamiento del sistema de asistencia judicial y la ejecución de solicitudes urgentes de incautación de bienes, con especial atención a los casos en que está implicada la delincuencia organizada, se ha puesto de manifiesto como sigue siendo necesario un importante esfuerzo a nivel nacional y de la Unión para dar mayor proyección operativa a la Red Judicial, especialmente en algunos Estados miembros en los que la Red parece estar demasiado consagrada a aspectos de organización central; en concreto, se recomienda que los Estados miembros doten a los puntos de contacto de todos los recursos y la capacitación necesarios e insiste en la rápida aplicación de la decisión del Consejo de proporcionar a los puntos de contacto instalaciones intranet y servicios seguros de correo electrónico.

⁴⁸ La creación de esta *Red* ha partido de una iniciativa francesa de 19 de enero de 2001, para cumplir los siguientes objetivos: profundizar en el conocimiento mutuo de los ordenamientos jurídicos y los sistemas judiciales de los Estados miembros; desarrollar el conocimiento y mejorar la utilización de los instrumentos europeos e internacionales en vigor en la Unión Europea; analizar e identificar las necesidades de formación; intercambiar experiencias en materia de formación judicial; favorecer la coordinación de los programas de formación judicial en la Unión; poner a disposición de las instituciones comunitarias, de las autoridades judiciales de los Estados miembros, de los miembros de la Red Judicial Europea, y de toda otra entidad encargada de la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea, instrumentos de formación coherentes y periódicamente actualizados; desarrollar las acciones de formación destinadas a los miembros de los cuerpos judiciales encargados de participar, en terceros Estados, en acciones de restablecimiento del Estado de Derecho; contribuir a la estructuración de los sistemas de formación judicial de los Estados candidatos a la adhesión a la Unión Europea, dar acceso a programas de formación a los miembros de los cuerpos judiciales de dichos Estados, así como, en su caso, a terceros países.

tutos básicos de nuestro ordenamiento jurídico como las acusaciones populares o particulares, la vigencia sin fisuras del principio de legalidad, etc.

i) Es difícil trabajar tratando de hallar el equilibrio ideal entre dos polos contrapuestos: lucha efectiva contra la delincuencia organizada *versus* necesidad de proteger y garantizar los derechos fundamentales de imputados y víctimas. El peligro de legislar en situaciones de emergencia es que a veces al legislador *se le puede ir la mano* buscando medidas populistas y pretendidamente efectivas para ganar la lucha entre el bien y el mal. Y si no, basta con ver como a partir del fatídico once de septiembre en Estados Unidos se defiende la implantación de medidas de excepción⁵⁰ (Gimeno Sendra): atribuir a determinados Tribunales militares la competencia para enjuiciar a terroristas extranjeros; permitir que a los extranjeros no residentes en Estados Unidos y a los sospechosos de cometer actos de terrorismo se les puedan intervenir sus comunicaciones telefónicas e informáticas durante tres meses, sin autorización judicial; detenerlos durante siete días sin tener que presentar cargos siempre que exista una mínima sospecha de su vinculación terrorista..., medidas todas ellas que convierten en papel mojado las garantías fundamentales articuladas en las Constituciones nacionales, la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁵¹ y en Convenciones como la Europea de Derechos Humanos en la que se consagran principios y derechos como la libertad y la igualdad. Al final, como acertadamente afirma Vercher Noguera, está latente el peligro de que las leyes de naturaleza excepcional y las medidas que las mismas incorporan puedan acabar adquiriendo carta de naturaleza en el seno de la legislación ordinaria.

BIBLIOGRAFÍA DE REFERENCIA

ABRAMOVICH, V., COURTS, C., *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, 2002.

ALONSO GONZÁLEZ, L. A., «Ideas para una teoría de la corrupción», *Información Comercial Española*, núm. 741, 1995, págs. 71-83.

ANDRÉS IBÁÑEZ, P., *Justicia/conflicto*, Madrid, 1988.

ANDRÉS IBÁÑEZ, P., «La corrupción en el banquillo. Jurisdicción penal y crisis del Estado de Derecho», *Claves de Razón Práctica*, núm. 40, 1994, págs. 2-11.

⁴⁹ Cf. Instrucción 3/2001, de 28 de junio, del Fiscal General del Estado, sobre los actuales mecanismos y modalidades de asistencia judicial internacional en materia penal.

⁵⁰ Pasados siete meses más de trescientas personas siguen encarceladas, acusadas de violar leyes de inmigración, sin que hayan prosperado las investigaciones tendentes a demostrar sus implicaciones con grupos terroristas, lo que ha motivado que un grupo pro derechos civiles haya denunciado ante los Tribunales al Fiscal General y al Director del FBI.

⁵¹ Vid. el Capítulo VI de la misma dedicado a la Justicia, en el que se desarrollan el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial, la presunción de inocencia y los derechos de defensa, los principios de legali-

ARLACCHI, P., «Tendencias de la criminalidad organizada y de los mercados ilegales en el mundo actual», *Poder Judicial*, núm. 16, 1985, págs. 83 92.

ARROYO MARTÍNEZ, L., «Fábulas y fabuladores. El escándalo político como fenómeno de los medios de comunicación», *Claves de la Razón Práctica*, núm. 60, 1996, págs. 12 21.

AUGER LIÑÁN, C., «La Justicia ante el fenómeno de la corrupción», *Claves de Razón Práctica*, núm. 56, 1995, págs. 40 46.

BACHOF, O., *Jueces y Constitución*, Madrid, 1985.

BAJO FERNÁNDEZ, M., Bacigalupo Saggese, S., *Derecho penal económico*, Madrid, 2001.

BERGALLI, R., «Jueces y juristas en la interpretación y aplicación del derecho: La hermenéutica jurídica de la modernidad», Vv.Aa., *Derecho entre economía, política y cultura*, R. Bergalli y D. Melgosi edits., Oñati, 1997, págs. 171 194.

BERTHELET, P., CHEVALLIER GOVERS, C., «Quelle relation entre Europol et Eurojust? Rapport d'égalité ou rapport d'autorité?», *Revue du Marché Commun et de L'Union Européenne*, núm. 450, 2001, págs. 468 474.

BETANCOR RODRÍGUEZ, A., «El caso Enron: un análisis desde el Derecho Público», *La Ley*, núm. 5502, 2002, págs. 1 7.

CABRILLO RODRÍGUEZ, F., Pastor Prieto, S., *Reforma judicial y economía de mercado*, Madrid, 2001.

CACIAGLI, M., *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada. Evidencias empíricas y propuestas teóricas a partir de los casos italianos*, Madrid, 1996.

CARRILLO LÓPEZ, M., «La formación de los Jueces», *Diario El País*, 2 de abril de 2002.

COHN BENDIT, D., MENDILUCE, J. M., «Más Europa, sí, pero otra Europa», *Diario El País*, 7 de febrero de 2002.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, *Libro Blanco de la Justicia*, Madrid, 1997.

CORTINA, A., «Ciudadanía económica cosmopolita», *Diario El País*, 5 de junio de 2001.

CORTINA, A., «Enron: un caso de libro», *Diario El País*, 18 de febrero de 2002.

CORTINA, A., «Ética de la sociedad civil. ¿Un antídoto contra la corrupción?», *Claves de la Razón Práctica*, núm. 45, 1994, págs. 24 31.

CORTINA, A., «La regeneración moral de la sociedad y de la vida política», Vv.Aa., «Corrupción y ética», *Cuadernos de Teología Deusto*, núm. 9, 1996, págs. 29 38.

CUERDA RIEZU, A., «Los medios de comunicación y el Derecho Penal», Vv.Aa., *Homenaje al Dr. Marino Barbero Santos In Memoriam*, L. A. Arroyo Zapatero e I. Berdugo Gómez de la Torre dtores., vol. I, Cuenca, 2001, págs. 187 208.

DELMAS MARTY, M., «Union Européenne et Droit Pénal», *Cashiers de Droit Européen*, núm. 56, 1997, págs. 606 653.

DÍEZ RIPOLLÉS, J. L., «El aumento de la criminalidad y la izquierda», *Diario El País*, 9 de mayo de 2002.

DÍEZ PICAZO GIMÉNEZ, L. M., «Criminalidad gubernativa y acusación independiente. Del Watergate al Whitewater», *Claves de la Razón Práctica*, núm. 69, 1997, págs. 28 35.

DÍEZ PICAZO GIMÉNEZ, L. M., *La criminalidad de los gobernantes*, Barcelona, 1996.

FABIÁN CAPARRÓS, E., «Criminalidad organizada», Vv.Aa., *El nuevo Código Penal: Primeros problemas de aplicación*, Salamanca, 1997, págs. 169 182.

FABIÁN CAPARRÓS, E., *El delito de blanqueo de capitales*, Madrid, 1998.

FARINA, J. M., *Justicia. Ficción y realidad*, Buenos Aires, 1997.

FERNÁNDEZ ROZAS, J. C., *Sistema del Comercio Internacional*, Madrid, 2001.

FERRAIOLI, L., *Derecho razón. Teoría del garantismo penal*, Madrid, 1995.

FLICK, G. M., «Prospettive e problemi del controllo penali degli intermediari finanziari», *Rivista delle Società*, 1990, págs. 785 794.

FLICK, G. M., «Globalizzazione dei mercati e globalizzazione della giustizia», *Rivista Trimestrale di Diritto Penale dell'Economia*, núm. 39, 2000, págs. 591 607.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Democracia, jueces y control de la Administración*, 5.^a ed., Madrid, 2000.

GARCÍA MEXÍA, P., «La ética pública. Perspectivas actuales», *Revista de Estudios Políticos*, núm. 114, 2001, págs. 131 168.

GIMENO SENDRA, V., «La Audiencia Nacional y control de la vida pública», *La Ley*, 1997, núm. 1, págs. 1956 1961.

GIMENO SENDRA, V., «Repercusiones de la lucha contra el terrorismo en la tutela de los derechos humanos», *La Ley*, núm. 5474, 2002, págs. 1 3.

GONZÁLEZ RADÍO, V., *Justicia y globalización*, Madrid, 2000.

HABERMAS, J., «El valle de lágrimas de la globalización», *Claves de la Razón Práctica*, núm. 109, 2001, págs. 4 10.

HASSEMER, W., MUÑOZ CONDE, F., *La responsabilidad por el producto en Derecho penal*, Valencia, 1995.

HASSEMER, W., «La Policía y el Estado de Derecho», *Revista de Derecho y Proceso Penal*, 1999, núm. 1, págs. 99 122.

HERNÁNDEZ GARCÍA, J., «Juicios paralelos y proceso penal (Razones para una necesaria intervención legislativa)», *Revista de Derecho y Proceso Penal*, núm. 3, 1999, págs. 117 131.

JIMÉNEZ DE PARGA, M., «Los jueces, poder secularizado», *Diario ABC*, 12 de septiembre de 1999.

JIMÉNEZ DE PARGA, M., «La corrupción en la democracia», *Claves de la Razón Práctica*, núm. 29, 1993, págs. 8 17.

JIMÉNEZ VILLAREJO, C., «Democracia contra corrupción», *Revista de Fomento Social*, núm. 51, 1996, págs. 469 484.

JUAN CHOCANO, A. de, «Manifestaciones del comportamiento fraudulento en España. Análisis de causas y de estrategias preventivo correctoras», *Información Comercial Española*, núm. 741, 1995, págs. 45 65.

KENDALL, R. E., «Las organizaciones delictivas. Un problema internacional», *Interpol. Revista Internacional de Política Criminal*, 1990, págs. 2 19.

KENNEDY, P., «Cómo ven otros a EE UU y... ¿tiene ello importancia?», *Diario El País*, 7 de marzo de 2002.

KLITGAARD, R., «Estrategias para combatir la corrupción», *Información Comercial Española*, núm. 741, 1995, págs. 25 33.

LAMO DE ESPINOSA, E., «Corrupción política y ética económica», Vv.Aa., *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*, J. Tusell, E. Lamo de Espinosa y R. Pardo edits., Madrid, 1996, págs. 521 555.

LAPORTA, F. J., «El derecho a informar y sus enemigos», *Claves de la Razón Práctica*, núm. 72, 1997, págs. 14 19.

LARRAURI PIJOÁN, E., «Introducción al debate de la privatización del sistema penal: la policía privada», *Papers d'Estudis i Formació*, núm. 8, 1992, págs. 225 238.

LATORRE LATORRE, V., *Función jurisdiccional y juicios paralelos*, Madrid, 2002.

LLANO, A., «La otra cara de la globalización», *Diario El País*, 27 de junio de 2001.

MADRID JUAN, M., «Recomendaciones de la OCDE sobre pagos ilícitos en las transacciones económicas internacionales», *Información Comercial Española*, núm. 741, 1995, págs. 47 54.

MOCCIA, S., «Il ritorno alla legalità come condizione per uscire a testa alta da tangentopoli», *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 1996, núm. 3, págs. 463 475.

MONTERO AROCA, J., *Principios del proceso penal español*, Valencia, 1997.

PADOVANI, T., «Il problema "Tangentopoli" tra normalità dell'emergenza ed emergenza della normalità», *Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale*, 1996, núm. 3, págs. 448 462.

PARDOLESI, R., «Análisis económico del Derecho: ¿Un moderno minotauro en el laberinto?», Vv.Aa., *La crisis del Derecho y sus alternativas*, Madrid, 1995, págs. 101 152.

PECES BARBA, G., «La importancia y el valor del Derecho», *Diario ABC*, 19 de marzo de 2001.

PFAFF, W., «El poder del dinero en la política estadounidense», *Diario El País*, 31 de enero de 2002.

PIAGGI DE VANOSSI, A. I., *Poder Judicial, desarrollo económico y competitividad en la Argentina*, tomo I, Buenos Aires, 2000.

PROBST SOLOMON, B., «Enron, EE UU y yo», *Diario El País*, 25 de febrero de 2002.

REQUERO IBÁÑEZ, J. L., «Pero ¿quién politiza la Justicia?», *Diario El Mundo*, 15 de febrero de 2002.

RODRÍGUEZ GARCÍA, N., «La cooperación internacional en la lucha contra la corrupción: perspectivas de futuro», *Revista Uruguaya de Derecho Procesal*, 2001, núm. 2, págs. 125 148.

RODRÍGUEZ GARCÍA, N., *El consenso en el proceso penal español*, Barcelona, 1997.

RODRÍGUEZ IGLESIAS, G. C., «¿Una Constitución para Europa?», *Diario El País*, 1 de marzo de 2002.

ROSE ACKERMAN, S., *La corrupción y los Gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*, Madrid, 2001.

ROXIN, C., «El proceso penal y los medios de comunicación», *Poder Judicial*, núm. 55, 1999, págs. 73 94.

RUBIO LLORENTE, F., «Un eurogalimatías europeo», *Diario El País*, 2 de febrero de 2002.

SANTOS VIJANDE, J. M., «La credibilidad del juez», *Diario ABC*, 11 de diciembre de 1999.

SARAMAGO, J., «Este mundo de la injusticia globalizada», *Diario El País*, 6 de febrero de 2002.

SCHNEIDER, H. J., «Recientes investigaciones criminológicas sobre la criminalidad organizada», *Revista de Derecho Penal y Criminología*, núm. 3, 1993, págs. 723 745.

SCHNEIDER, H. J., «Influencia de los medios de comunicación de masas en la opinión pública sobre la delincuencia y la justicia penal», Vv.Aa., «La justicia penal y la política criminal en el Consejo de Europa», *Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 56, 1987, págs. 1085 1115.

SILVA SÁNCHEZ, J. M., *La expansión del Derecho Penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales*, Madrid, 1999.

STIGLITZ, J. E., «El capitalismo de amiguetes al estilo americano», *Diario El País*, 14 de febrero de 2002.

TANZI, V., «Corrupción, sector público y mercados», *Información Comercial Española*, núm. 741, 1995, págs. 9 23.

TURONE, G., «Nuevas formas de delincuencia económica y nuevos medios legales (la experiencia judicial italiana)», *Poder Judicial*, núm. 16, 1985, págs. 93 98.

VERCHER NOGUERA, A., «Terrorismo en EE UU», *Diario El País*, 24 de enero de 2002.

VIDAL BELTRÁN, J. M., «Poder judicial y poder de los medios. La relación entre los medios de comunicación y el poder judicial más allá del objetivo intrínseco de los procesos judiciales», *Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, núms. 30 31, 2000, págs. 267 283.

VIDAL BENEYTO, J., «La mundialización del crimen», *Diario El País*, 28 de octubre de 1997.

VILLORIA MENDIETA, M., *Ética pública y corrupción. Curso de ética administrativa*, Madrid, 2000.

ZAFFARONI, E. R., «Criminalidad y corrupción», *Revue Internationale de Droit Pénal*, vol. 68, 1997, núms. 1 2, págs. 455 458.

ZAFFARONI, E. R., «Globalización y sistema penal en América Latina: de la Seguridad Nacional a la Urbana», Vv.Aa., *Globalization and Legal Cultures*, J. Feest edit., Oñati, 1997, págs. 99 112.

ALONSO, J. A., «Europa frente a las mafias», *Diario El País*, 15 de abril de 2002.