

La evolución de los vínculos de conexión en el establecimiento del principio de jurisdicción universal en España

I. Vázquez Serrano¹

¹ Departamento de Derecho Financiero, Internacional y Procesal, Universidad de Murcia, irene.vazquez@um.es

1. Introducción

La Sociedad internacional ha vivido en las últimas décadas un proceso de sensibilización respecto a los crímenes más graves del Derecho internacional (DI). Entre las consecuencias de ese proceso, según Pigrau (2009, p. 18), encontramos también la revitalización de la jurisdicción universal a la que, si bien España se unió en su origen, en la última década ha abandonado. Así, en el artículo 23.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial 6/1985¹ (LOPJ) se diseñó una jurisdicción universal pura que recogía estrictamente los crímenes internacionales sin condiciones para su ejercicio. La doctrina ha sido contundente al afirmar que la justicia universal es la mayor aportación de España, en el último siglo, al DI. Sin embargo, durante las tres últimas décadas, ha sufrido una serie de modificaciones consecutivas que han configurado un principio de justicia universal restrictivo, que nada tiene que ver con aquel diseño inicial, siendo el hecho más alarmante el que cuatro de aquellas modificaciones impusieran a los delitos del 23.4 LOPJ el cumplimiento de unos requisitos o *vínculos de conexión* cuya consecuencia ha sido la *casí* desaparición del principio de justicia universal del ordenamiento jurídico (OJ) español.

2. El principio de jurisdicción universal y los vínculos de conexión en la LOPJ

Los Estados contienen en su sistema penal disposiciones sustantivas y disposiciones procesales. Éstas son necesarias para determinar su competencia prescriptiva que se establece en torno a cuatro principios: el clásico *principio de territorialidad*, por el que los órganos judiciales de cada Estado deben conocer de los delitos cometidos en su territorio; el *principio de personalidad activa*, conforme al cual los órganos judiciales de un Estado tendrán la obligación de conocer de todos los delitos cometidos por sus nacionales, o *personalidad pasiva*, aquellos órganos deberán conocer de aquellos delitos causados contra sus nacionales; el *principio de protección real del Estado*, los órganos judiciales podrán conocer de aquellos delitos que afecten gravemente a ese Estado; y, por último, el *principio de universalidad*, que consiste en la posibilidad que tienen los jueces, con independencia del lugar de comisión, de la nacionalidad de la víctima o de su autor, o de si es un delito que afecta o no a ese Estado, conocer del mismo, por tratarse de los crímenes más graves del DI.

2.1 El trayecto hasta la reforma de 2009

En el originario artículo 23.4 LOPJ no se establecía requisito alguno para el ejercicio del principio de justicia universal. Así, de acuerdo con Bonet, (2015, p.7), se estableció una jurisdicción universal amplia, absoluta en línea con la *naturaleza excepcional* de los delitos

¹ Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ) (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio). *Boletín Oficial del Estado*, nº 157, 1985, 2 de julio.

a los que estaba enfocada. España, por entonces, se incorporaba al orden internacional como Estado democrático desde dos perspectivas: la ratificación de los textos internacionales, piénsese en los relativos a los Derechos humanos, y la entrada en la Unión Europea y en el entramado de las relaciones económicas internacionales.

La LO 11/1999² introdujo en el Código Penal y en el 23.4.e) LOPJ los delitos de corrupción de menores e incapaces. Más tarde, el Estado español ratificó el Estatuto de la Corte Penal Internacional (CPI) a través de la Ley Orgánica (LO) 6/2000³ y, mediante la LO 18/2003 de Cooperación con la CPI⁴, se dieron forma a los compromisos internacionales que habían sido asumidos, siendo ésta la segunda reforma restrictiva que sufrió el 23.4 LOPJ, modificado por el artículo 7, apartado 2º, de la LO 18/2003, al señalar que los tribunales españoles deberán abstenerse cuando se trate de un hecho delictivo cuya competencia objetiva la tenga la CPI y el mismo haya sido cometido, bien en el territorio de otro Estado, bien por personas que no sean nacionales españoles, e informar a quien haya ejercitado la acción de la posibilidad de “acudir directamente al Fiscal de la Corte”.

La siguiente reforma fue llevada a cabo por la LO 3/2005 para perseguir extraterritorialmente la práctica de la mutilación genital femenina⁵. Era la primera vez que se incluía un vínculo de conexión en el ejercicio de la jurisdicción universal. En concreto, señalaba la reforma que, en el ejercicio de la aplicación del principio de justicia universal por la Audiencia Nacional (AN), era necesario que el presunto autor se encontrara en territorio español. Reforma que fue apoyada por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (TS): “la extensión universal de la jurisdicción nacional pudiera tener existencia de una conexión con un interés nacional como elemento legitimador, en el marco del principio de justicia universal, modulando su extensión con arreglo a criterios de racionalidad y con respeto del principio de no intervención”⁶. Sus palabras no resultaban proscriptas si pensamos en su entonces reciente sentencia 327/2003⁷, relativa al asunto Guatemala, en la que se establecieron las primeras limitaciones jurisprudenciales a la jurisdicción universal en España. La modificación agradó, Adam (2006), y contrarió, Trillo (2005), a partes iguales.

Posteriormente, la LO 13/2007⁸ introdujo en el 23.4.f LOPJ los delitos de tráfico ilegal e inmigración clandestina de personas, fueran o no trabajadores. Esta modificación ampliaba la competencia objetiva de nuestros tribunales debido a que, como señalaba su Exposición de Motivos, aquéllos Estados “con más directos vínculos de conexión”

² Ley Orgánica de modificación del Título VII del Libro II del Código Penal, aprobado por la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre. (Ley Orgánica 11/1999, de 30 de abril). *Boletín Oficial del Estado*, nº104, de 1 de mayo.

³ Ley Orgánica por la que se autoriza la ratificación por España del Estatuto de la Corte Penal Internacional (Ley Orgánica 6/2000, de 4 de octubre). *Boletín Oficial del Estado*, nº 239, 2000, 4 de octubre.

⁴ Ley Orgánica de Cooperación con la Corte Penal Internacional (LO 18/2003, de 10 de diciembre). *Boletín Oficial del Estado*, nº 296, de 11 de diciembre.

⁵ Ley Orgánica de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial para perseguir extraterritorialmente la práctica de la mutilación genital femenina (Ley Orgánica 3/2005, de 8 de julio), *Boletín Oficial del Estado*, nº 163, 2005, 9 julio.

⁶ Tribunal Supremo. Sentencia nº 645/2006, de 20 de junio. Fundamento Jurídico 5º.

⁷ Tribunal Supremo. Sentencia nº 327/2003, de 25 de febrero.

⁸ Ley Orgánica para la persecución extraterritorial del tráfico ilegal o la inmigración clandestina de personas (Ley Orgánica 13/2007, de 19 de noviembre). *Boletín Oficial del Estado*, nº 278, 2007, de 20 de noviembre.

mostraban falta de voluntad. De ahí que los tribunales españoles tuvieran “competencia para conocer de los delitos previstos en el apartado 4 del precepto independientemente del lugar de comisión y sin consideración a vínculo alguno de nacionalidad activa o pasiva en base a que afecta a bienes jurídicos de los que es titular la comunidad internacional en su conjunto”. Ahora bien, resulta curioso el hecho de que nada se dijera acerca de la trata de seres humanos que fue incluido posteriormente con la reforma de 2014.

Sin embargo, cuando parecía que la impunidad ante crímenes internacionales no tenía cabida en el OJ español, la *realpolitik* ganó el pulso y apareció en escena la LO 1/2009 para la implantación de la nueva Oficina judicial⁹ que desvirtuó y restringió de forma absoluta la jurisdicción universal en España (art. 23.4 y 5): por un lado, ampliando el elenco de delitos previstos en el mismo “cuya persecución venía amparada en los convenios y costumbre del Derecho internacional, entre ellos los de lesa humanidad y crímenes de guerra” (Bonet, 2015, p. 10) y, por otro lado, reduciendo la operatividad del principio de justicia universal a la existencia de vínculos de conexión con España.

Los vínculos de conexión introducidos por la reforma de la LO 1/2009 fueron, en primer lugar, que *los responsables del delito se encuentren en territorio español*. Ahora bien, imponer este requisito supone, no aplicar el principio de jurisdicción universal, sino el de territorialidad y, además, “confundir la cuestión de la competencia jurisdiccional con la exigencia de un requisito procedimental de enjuiciamiento pues, como es sabido, lo que prohíbe nuestra legislación procesal son los juicios en ausencia (por cierto, no en todos los casos)”. El segundo vínculo es *la existencia de víctimas españolas*. Sin embargo, exigir que la víctima sea nacional del Estado español nos llevaría, de nuevo, a confundir el principio de jurisdicción universal con el principio de personalidad pasiva, con la consecuente anulación del principio de justicia universal. Por último, el requisito de *la existencia de vínculos de conexión con España*. Éste es el requisito que mayores complicaciones presenta, pues, por un lado, cabría preguntarse qué se entiende por “vínculo de conexión con España” como requisito para poder tramitar hechos bajo el amparo del artículo 23.4 LOPJ, al tratarse de un concepto jurídico indeterminado que atenta contra el principio de legalidad penal, ya que “no se trata de una mera norma de procedimiento sino de un criterio esencial para el ejercicio de la jurisdicción, esto es, para el acceso a la tutela judicial efectiva” (Lamarca, 2011, pp. 16-17), máxime teniendo en cuenta que la LO 1/2009 no hace ninguna interpretación o no da ningún concepto sobre lo que debe entenderse por “vínculo de conexión”. Pero aún llama más la atención el hecho de que, incluso las Convenciones de Ginebra y el Código Penal Español señalen que no será necesario vínculo alguno para perseguir los crímenes de guerra. Al contrario, los Estados que han ratificado aquellas tendrán la obligación, de acuerdo al principio de justicia universal, de enjuiciar a los autores de los mismos. Por otro lado, cabría preguntarse también qué conexión debe tener con España un crimen para que, en virtud del principio de justicia universal, pueda ser investigado. Si hubiéramos de tener en cuenta estos vínculos de conexión con España estaría solapándose este principio con el principio de protección real, de forma que aquél estaría renunciando a su naturaleza y fundamento,

⁹ Ley Orgánica complementaria de la Ley de reforma de la legislación procesal para la implantación de la nueva Oficina judicial, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LO 1/2009, de 3 de noviembre). *Boletín Oficial del Estado*, nº 266, 2005, de 4 de noviembre.

pues “la mayor legitimidad moral del reconocimiento del principio de jurisdicción universal reside precisamente en que no está basado en la defensa de intereses propios” (Lamarca, 2011, p. 18).

2.2 El protagonismo de los vínculos de conexión en las reformas de 2014 y 2015

La LO 1/2014¹⁰, según FIBGAR (2016, p. 4) *remataba* la justicia universal en España. Así ha sido también afirmado por el reciente auto del TS de 18 de abril de 2016. Por un lado, amplía de ocho a 16 el elenco de los delitos del artículo 23 LOPJ¹¹ mientras que, por otro lado, se ven sometidos casi todos ellos a la existencia de los vínculos de conexión ya presentes en la reforma de 2009. Y digo prácticamente porque sólo en la letra d), del artículo 23.4 encontramos el único caso en el que podría operar el principio de justicia al no establecerse ningún vínculo de conexión sino únicamente la obligación de cumplir con el procesamiento del presunto responsable, siempre y cuando España se negara a extraditar, tal y como señalan los Tratados internacionales en los que es parte y en los que se encuentran recogidos los delitos de piratería, terrorismo, tráfico ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, trata de seres humanos, contra los derechos de los ciudadanos extranjeros y delitos contra la seguridad de la navegación marítima que se cometan en los espacios marinos.

La Exposición de Motivos de la LO señala que la jurisdicción universal no puede sobrepasar los límites del DI. Llevar a cabo la jurisdicción nacional fuera de nuestras fronteras, afectando a la soberanía de otros Estados, sólo puede hacerse de acuerdo a los referidos límites del DI y a los compromisos que España hubiere asumido para cumplir con aquél o, lo que es lo mismo, de acuerdo a los Tratados internacionales ratificados por España y al Estatuto de la CPI. Sin embargo, de acuerdo con Orihuela (2016, p. 160) “justificar la reforma como una exigencia impuesta por el ordenamiento jurídico internacional, además de sembrar dudas sobre su legalidad, resulta extemporáneo, pues la única regulación que puede implicar actuaciones contrarias al Derecho Internacional es precisamente la actual”. Junto a este motivo también es ético apuntar otro: la no perturbación de las relaciones internacionales, políticas y de mercado. Y así ha sido señalado por la mayoría de la doctrina, (Robles, 2014, pp. 83-84 y Esteve, 2001, pp. 6-15).

La sexta y última modificación de la justicia universal ha sido la realizada por la Disposición Final Primera de la LO 2/2015¹² y ha incluido los vínculos de conexión en los delitos de terrorismo del 23.4.e).^{2º} LOPJ: “el procedimiento se dirija contra un extranjero que resida habitualmente o se encuentre en España o, sin reunir esos requisitos, colabore con un español, o con un extranjero que resida o se encuentre en España, para la comisión de un delito de terrorismo”.

¹⁰ Ley Orgánica de Modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, relativa a la justicia universal (LO 1/2014, de 13 de marzo). *Boletín Oficial del Estado*, nº 63, 2014, de 14 de marzo.

¹¹ En concreto, se trata de los delitos contenidos en el Convenio del Consejo de Europa sobre prevención de lucha contra la violencia contra la mujer y la violencia doméstica, en la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes o los delitos de corrupción de agente público extranjero del Convenio de la OCDE.

¹² Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal (LO 2/2015, de 30 de marzo). *Boletín Oficial del Estado*, nº 77, 2015, de 31 de marzo.

3. Conclusiones

Los vínculos de conexión establecidos en las reformas de 2005, 2009, 2014 y 2015 han desvirtuado el principio de justicia universal al confundirlo con los principios de territorialidad, de personalidad (activa o pasiva) y de protección del Estado hasta el punto de que el principio de justicia universal sólo es aplicable en España en el caso recogido en el artículo 23.4.d LOPJ.

La regulación del principio de justicia universal, que tiene su fundamento en la protección de los valores y los bienes fundamentales que afectan a la humanidad en su conjunto, ha conllevado una dificultad cada vez mayor de alcanzar la finalidad para la que fue establecido, la lucha contra la impunidad de aquellos que cometen los crímenes más graves contra la humanidad, y la negativa a las víctimas de su derecho a la tutela judicial efectiva (artículo 24.2 Constitución Española), así como un incumplimiento del 96.1 y 10.2 del mismo texto fundamental y del Derecho internacional humanitario y del Derecho internacional de los Derechos humanos.

Referencias

Adam Muñoz, M. (2006). La respuesta del ordenamiento jurídico español ante la mutilación genital femenina. *Diario La Ley*, 6460, 12-13.

Bonet Esteva, M. (2015). Principio de justicia universal: de modelo absoluto a modelo restrictivo, a propósito de sucesivas modificaciones del art. 23.4 L.O. poder judicial. *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 123.

Esteve Moltó, J. E. (2011). Evolución de la Justicia Universal en España: del caso Pinochet a la actualidad. *La justicia universal en el Derecho internacional: Mesa redonda de expertos Asociación Pro Derechos Humanos de España*, 6-15.

Lamarca Pérez, C. (2011). La reforma actual de la Justicia Universal, *La justicia universal en el Derecho internacional: Mesa redonda de expertos. Asociación Pro Derechos Humanos de España*, 15-23.

Orihuela Calatayud, E. (2016). *La Jurisdicción Universal en España*. Murcia: Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Murcia.

Pigrau Solé, A. (2009). *La jurisdicción universal y su aplicación en España: la persecución del genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes contra la humanidad por los Tribunales nacionales*. Generalitat de Catalunya, Oficina de promoción de la paz y los Derechos Humanos, Barcelona: Col·lecció Recerca per Drets Humans, 3.

Robles Carrillo, M. (2014). El principio de jurisdicción universal: estado actual y perspectivas de evolución. *Revista Española de Derecho Internacional*, 2, 83-84.

Trillo Navarro, J. P. (2005). Jurisdicción universal, menores y ablación: el nuevo artículo 23.4 g) LOPJ. *Diario La Ley*, 6354, 35-36.

Informe sobre el estado de la Jurisdicción Universal en España 2016 (2016). Madrid: Fundación Internacional Baltasar Garzón.