

TESIS DOCTORAL

2014



**LA COOPERACIÓN JUDICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA: EUROJUST Y SUS
PRINCIPALES DESAFÍOS FRENTE A LA DELINCUENCIA
TRANSNACIONAL GRAVE**

GEMA PÉREZ SOUTO

Licenciada en Derecho

DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

FACULTAD DE DERECHO

Directora de la tesis

Dra. MARÍA CARMEN QUESADA ALCALÁ

DEPARTAMENTO DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO

FACULTAD DE DERECHO

UNED

**LA COOPERACIÓN JUDICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA: EUROJUST Y SUS
PRINCIPALES DESAFÍOS FRENTE A LA DELINCUENCIA
TRANSNACIONAL GRAVE**

Autora

GEMA PÉREZ SOUTO

Licenciada en Derecho

Directora de la tesis

Dra. MARÍA CARMEN QUESADA ALCALÁ

*A mi madre, por su amor sin límites, por tantas noches en vela y tantas renunciadas, que
ahora cobran sentido.*

*A mi padre, allí donde esté, que estuvo en los detalles, amó mucho y se sacrificó
siempre.*

Last but not least,

*Para o José Luís Lopes da Mota, ex Presidente da Eurojust, quem tanto imaginou e
executou a criação dum Direito Penal Europeu. Com a minha estima e gratidão.*

*

*Europa ha de empezar tomando conciencia de sí misma y ha de tener confianza en sí
misma*

Robert Schuman

*No se ha creado Eurojust con objeto de satisfacer ninguna idea de altos vuelos, sino
para contribuir de manera efectiva a luchar contra las formas más graves de
delincuencia*

Hans Nilsson

*Ben sei que non hai nada
novo en baixo do ceo,
que antes outros pensaron
as cousas que agora eu penso.*

E ben, ¿para qué escribo?

*E ben, porque así sernos
relox que repetimos
eternamente o mesmo.*

Rosalía de Castro

AGRADECIMIENTOS

Han sido muchos los años de mi vida que han estado dedicados a la investigación de esta tesis doctoral y, por ello, numerosos los cambios que en ambas se han producido. Sin embargo, las personas que merecían la pena han permanecido, a veces presentes, otras ausentes físicamente, pero de manera igualmente vívida. A ellas va dedicada esta tesis, al igual que a todas aquellas que, sin saberlo, contribuyeron a hacer este camino mucho más humano.

A pesar de los diferentes temperamentos que existen en Europa, durante el tiempo de mis estancias de investigación y gracias a algunas personas, he podido sentir con pasión lo que significa ser europea. Por ello, quería agradecer en primer lugar al ex Presidente de Eurojust, José Luís Lopes da Mota, su apoyo, afecto y ayuda incondicional durante todos estos años; sin su gran conocimiento de Eurojust y su generosa dedicación, aderezada con una buena dosis de espíritu crítico y mordaz inteligencia, esta tesis no habría sido posible. Para todo el personal de Eurojust durante mi estancia allí, y en especial para Antonio Luís Santos Alves, MNA de Portugal en Eurojust durante aquél tiempo y fallecido en acto de servicio a temprana edad, va también mi recuerdo emocionado. Al Profesor Dr. Jörg Monar, Rector del Colegio de Europa, por acoger con entusiasmo la idea de esta tesis cuando aún era un proyecto y por facilitar mi estancia tanto en el propio Colegio de Europa como en la Universidad Robert Schuman. A los Fiscales de la Audiencia Nacional, por sus opiniones desde el lado práctico del derecho. A la Directora del Departamento de Derecho Internacional Público de la UNED, Concepción Escobar Hernández, por haberme facilitado tanto las cuestiones relativas a la gestión y logística de este trabajo que lo han hecho mucho más liviano, al personal auxiliar de la Biblioteca Central de la UNED, por su afecto y simpatía en el último año de redacción de este trabajo. A mi directora de tesis, la Profesora Dra. Carmen Quesada Alcalá, por tantas muestras de humanidad y certeros consejos científicos, que nunca podré agradecer suficiente. A mis amigos, Monika, Montse, Manu & Lutz, Jo, Agata, Joy & Jeff y Mercedes, por todo. A mi hermano, por su cariño incondicional y su brillante personalidad, que todo lo impregna. A mi padre, que espero me esté viendo, por su amor sin fisuras. Al marido de mi madre, por su comprensión y afecto constante y, sobre todo, a mi madre; no existen palabras para agradecerle su vida de dedicación, renuncias y amor por su familia. De ella he recibido siempre apoyo entusiasta en mis inquietudes personales e intelectuales y a ella debo, más que a nadie, el estar hoy aquí.

ÍNDICE

LISTA DE ABREVIATURAS.....	10
LISTA DE FIGURAS.....	13
INTRODUCCIÓN.....	14

CAPÍTULO I.- ASPECTOS INTRODUCTORIOS ACERCA DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA. LOS ANTECEDENTES DEL ORIGEN DE EUROJUST

1. ANTECEDENTES REMOTOS.....	20
1.1.La influencia del <i>Maxiprocesso di Palermo</i> como antecedente remoto del establecimiento de Eurojust: breve referencia.....	20
1.2. La definición del concepto de delincuencia organizada: una aproximación a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y a los instrumentos jurídicos europeos.....	27
2. EL ORIGEN DE EUROJUST: SU RAZÓN DE SER.....	33
2.1.La cooperación judicial en materia penal <i>versus</i> crimen organizado: vislumbrando Eurojust. El impulso de las iniciativas europeas para su establecimiento.....	34
2.2. El Consejo Europeo de Tampere: un punto de inflexión en la creación de Eurojust.....	51
2.3.Los trabajos preparatorios para la formación de Eurojust: la confianza mutua como pilar del desarrollo de la Unidad.....	59

**CAPÍTULO II.- LA COOPERACIÓN JUDICIAL EN MATERIA PENAL EN LA
UNIÓN EUROPEA A TRAVÉS DE LA CREACIÓN Y EVOLUCIÓN DE
EUROJUST: UNA ORGANIZACIÓN *SUI GENERIS* CONTRA LA
DELINCUENCIA TRANSNACIONAL GRAVE.**

1. LA UNIDAD PROVISIONAL PRO EUROJUST.....	69
1.1. Los comienzos de Pro Eurojust en la lucha contra la delincuencia transnacional: sus funciones y organización interna como fase embrionaria de Eurojust.....	70
1.2. Los obstáculos a la asistencia judicial en materia penal en la Unidad Provisional Pro Eurojust.....	77
1.3. La transición de Pro Eurojust hasta el establecimiento de Eurojust. ..	83
2. LA UNIDAD DE COOPERACIÓN JUDICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA EUROJUST: UN ANÁLISIS DE LA INSTITUCIÓN Y SU RESPUESTA FRENTE AL CRIMEN ORGANIZADO.....	90
2.1. La creación de Eurojust: un organismo de coordinación y cooperación judicial frente a la delincuencia transnacional grave.....	91
2.2. La Decisión del Consejo 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust. Análisis del instrumento jurídico elegido para su establecimiento.....	96
2.3. Naturaleza, estructura orgánica y competencia de Eurojust. Su evolución a través de la Decisión de refuerzo 2009 de la Unidad y de la nueva Propuesta de Reglamento 2013/0256 sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal (Eurojust).....	103
2.3.1. El Colegio de Eurojust. La gobernanza de Eurojust en la nueva Propuesta de Reglamento y el papel de la Comisión Europea. El Consejo Ejecutivo.....	116
2.3.2. Las funciones del Colegio de Eurojust. Los métodos de trabajo de la Unidad contra la delincuencia organizada transnacional. Las reuniones de coordinación y las reuniones operativas y estratégicas.....	129

2.3.3. Los equipos de trabajo de Eurojust. Las áreas prioritarias de la Unidad en la lucha contra la delincuencia organizada.....	150
2.3.4. Los Miembros Nacionales: un estudio de sus atribuciones desde la Decisión 2020 hasta la nueva propuesta de Reglamento de Eurojust.....	156
2.3.5. Los Miembros Nacionales adjuntos y los asistentes: evolución histórica de sus funciones hasta la actualidad.....	168
2.4. La Delegación de España en Eurojust: análisis de su actividad en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal y la adecuación de los instrumentos jurídicos actuales para el desempeño de su misión contra la delincuencia transnacional.....	172
2.4.1. La Ley 16/2006, de 26 de mayo, del Miembro Nacional de Eurojust: la cuestión de su adscripción orgánica y la atribución de facultades. Aspectos esenciales del nuevo anteproyecto de ley español 2014, sobre el estatuto del miembro nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea.....	172
2.4.2. Valoración crítica del funcionamiento de la Oficina española en Eurojust y sus repercusiones en la cooperación judicial en materia penal.....	192

CAPÍTULO III.- EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN CON EUROJUST Y SUS CONSECUENCIAS EN LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO.

1. EL SISTEMA DE GESTIÓN DE CASOS DE EUROJUST (CMS) DE EUROJUST COMO HERRAMIENTA EFICAZ CONTRA LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL.....	199
1.1. El origen histórico del CMS y su relación con el proyecto E-POC.....	199
1.2. El antecedente del intercambio obligatorio de información en los delitos de terrorismo sobre la base de la Decisión 2005/671/JAI y	

las modificaciones de la Decisión 2009 de Eurojust a este respecto.....	211
1.3. El funcionamiento técnico del CMS. El papel de la Unidad de Análisis de Casos (CAU) de Eurojust.....	220
2. LOS SISTEMAS DE COORDINACIÓN NACIONAL DE EUROJUST (SCNE): ÚLTIMOS AVANCES EN EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN.....	231
2.1. Los Sistemas de Coordinación Nacional de Eurojust (SCNE): la misión de los Estados Miembros en el intercambio de información. El formulario “inteligente” del artículo 13 de la Decisión 2009. La Célula de Coordinación de Emergencias (<i>On Call Coordination</i>).....	231
2.2. España y el Sistema de Coordinación Nacional de Eurojust: valoración de la situación actual.....	242
3. ASPECTOS GENERALES DE LA PROTECCIÓN DE DATOS Y EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN LA ESFERA DE EUROJUST.....	249
3.1. Panorama general actual de la protección de datos en relación al ámbito de actuación de Eurojust contra la delincuencia organizada transnacional tras el Tratado de Lisboa.....	249
CAPÍTULO IV. – RETOS INSTITUCIONALES DE EUROJUST ANTE LA AMENAZA DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA TRANSNACIONAL	
1. LA PROTECCIÓN DE DATOS Y LAS INSTITUCIONES COMPETENTES.....	262
1.1. El responsable de la protección de datos (DPO) de Eurojust y los derechos fundamentales en el intercambio de información. El DPO en la Propuesta de Reglamento 2013 de Eurojust.....	262

1.2.La Autoridad Común de Control (ACC) de Eurojust y el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD): una reflexión crítica en torno a la nueva Propuesta de Reglamento de Eurojust.....	269
2. PRINCIPALES INTERROGANTES DEL PROYECTO DE CREACIÓN DE UNA FISCALÍA EUROPEA Y SU RELACIÓN CON EUROJUST.	275
2.1.La génesis del Proyecto de una Fiscalía Europea: aspectos jurídicos generales.....	275
2.2.La posibilidad de crear la Fiscalía Europea (EPPO) desde Eurojust: especial atención al artículo 86 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El recurso a la cooperación reforzada en el futuro establecimiento de la Fiscalía Europea.....	296
2.3.Análisis de la relación institucional de Eurojust y la Fiscalía Europea tras las Propuestas de Reglamento 2013.....	309
CONCLUSIONES.....	319
BIBLIOGRAFÍA.....	340

LISTA DE ABREVIATURAS.

AAVV	<i>Varios autores</i>
ACC	<i>Autoridad Común de Control</i>
AWF	<i>Analysis Work File/Antiguo Fichero de Trabajo Analítico de Europol</i>
AN	<i>Audiencia Nacional</i>
BOE	<i>Boletín Oficial del Estado</i>
BOCG	<i>Boletín Oficial de las Cortes Generales</i>
CAAS	<i>Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen</i>
CAJI	<i>Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior</i>
CAU	<i>Case Analysis Unit/Unidad de Análisis de Casos de Eurojust</i>
CECA	<i>Comunidad Europea del Carbón y del Acero</i>
CEDH	<i>Convenio Europeo Derechos Humanos</i>
CEE	<i>Comunidad Económica Europea</i>
CGPJ	<i>Consejo General del Poder Judicial</i>
CIG	<i>Conferencia Intergubernamental</i>
CMS	<i>Case Management System /Sistema de Gestión de Casos de Eurojust</i>
COREPER	<i>Comité de Representantes Permanentes</i>
DOCE	<i>Diario Oficial de las Comunidades Europeas</i>
DOUE	<i>Diario Oficial de la Unión Europea</i>
DPO	<i>Data Protection Officer/Responsable de Protección de Datos</i>
EAW	<i>European Arrest Warrant</i>
ECI	<i>Equipos Conjuntos de Investigación</i>
EC3	<i>Centro Europeo contra el Cibercrimen (Europol)</i>
EJ	<i>Eurojust</i>
ELSJ	<i>Espacio de libertad, seguridad y justicia</i>
EEMM	<i>Estados Miembros</i>
EEUU	<i>Estados Unidos de América</i>
E-POC	<i>European Pool against Organised Crime</i>
EPPO	<i>Fiscalía Europea</i>
ERA	<i>Academia de Derecho Europeo</i>
EU	<i>European Union</i>

EuCRIM	<i>The European Criminal Law Association's Forum</i>
FGE	<i>Fiscalía General del Estado</i>
FP	<i>Focal Point/Fichero de trabajo analítico de Europol</i>
GCO	<i>Grupo Criminal Organizado Itinerante</i>
GDO	<i>Grupo Delictivo Organizado</i>
GJUE	<i>Gaceta Jurídica de la Unión Europea</i>
JAÍ	<i>Justicia y Asuntos de Interior</i>
JIT	<i>Joint Investigation Teams</i>
ICOS	<i>Conselho Internacional de Segurança e Desenvolvimento</i>
LIBE	<i>Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior (PE)</i>
LO	<i>Ley Orgánica</i>
MN	<i>Miembro Nacional de Eurojust</i>
OCC	<i>On Call Coordination/Célula de Coordinación de Emergencias (EJ)</i>
OCTA	<i>European Union Organised Crime Threat Report</i>
OEDE	<i>Orden Europea de Detención y Entrega</i>
OLAF	<i>Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude</i>
ONU	<i>Organización de Naciones Unidas.</i>
PE	<i>Parlamento Europeo</i>
PIF	<i>Protection des intérêts financiers</i>
RDCE	<i>Revista de Derecho Comunitario Europeo</i>
RIDP	<i>Revue Internationale de Droit Pénal</i>
ReAIDP	<i>Revista Electrónica de la Asociación Internacional de Derecho Penal</i>
REEI	<i>Revista Electrónica de Estudios Internacionales</i>
RJE	<i>Red Judicial Europea</i>
RGDE	<i>Revista General de Derecho Europeo</i>
SEPD	<i>Supervisor Europeo de Protección de Datos</i>
SCNE	<i>Sistema de Coordinación Nacional de Eurojust</i>
SIS	<i>Sistema de Información Schengen</i>
SOCTA	<i>EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (Europol)</i>
TEDH	<i>Tribunal Europeo de Derechos Humanos</i>
TE-SAT	<i>European Union Terrorism Situation and Trend Report (Europol)</i>
TFUE	<i>Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea</i>
TJCE	<i>Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas</i>
TJUE	<i>Tribunal de Justicia de la Unión Europea</i>

TUE	<i>Tratado de la Unión Europea</i>
TWF	<i>Fichero de Trabajo Temporal de Eurojust</i>
UCLAF	<i>Unidad Central de coordinación de la Lucha contra el Fraude</i>
UE	<i>Unión Europea</i>
UNED	<i>Universidad Nacional de Educación a Distancia.</i>
UNODC	<i>Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito</i>

LISTA DE FIGURAS

Figura 1. <i>Distribución del trabajo por equipos en la Unidad provisional Pro Eurojust.....</i>	<i>77</i>
Figura 2. <i>Extracto de la instrucción del Maxiprocesso di Palermo, caligrafiado por el juez antimafia Giovanni Falcone. Archivo del Maxiprocesso di Palermo (Italia).....</i>	<i>202</i>
Figura 3. <i>Organización de la información en el CMS: índice de datos y ficheros temporales de trabajo de Eurojust.....</i>	<i>222</i>
Figura 4. <i>Análisis de la actividad de los documentos introducidos en el CMS de Eurojust: Datos de interés.....</i>	<i>224</i>
Figura 5. <i>Análisis de la actividad de los documentos introducidos en el CMS de Eurojust: Relaciones de interés.....</i>	<i>225</i>
Figura 6. <i>Destino de la información tras la apertura de un caso en el CMS de Eurojust.....</i>	<i>226</i>

INTRODUCCIÓN

La globalización, como ya pusiera de manifiesto Jürgen HABERMAS, supone un creciente desafío para la economía, la democracia, la ciudadanía, el Estado-nación e incluso para la idea de Europa. En el contexto actual, se ha consolidado un panorama en el que se comprueba que los Estados no pueden, de manera aislada y únicamente por sí mismos, hacer frente a las consecuencias de los actos ilícitos que se generan más allá de sus fronteras y que amenazan tanto la seguridad de sus ciudadanos, como el respeto y salvaguarda de los derechos fundamentales. La delincuencia organizada adquiere la característica de transnacional y el clásico concepto de frontera queda así difuminado determinando la dificultad de perseguir los delitos derivados de este fenómeno criminógeno y exigiendo la búsqueda de soluciones que arbitren los instrumentos jurídicos necesarios, tanto dentro del ámbito policial como judicial

Históricamente, este proceso de búsqueda de soluciones a las variables que presenta en un eventual procedimiento judicial frente a un fenómeno criminógeno tan complejo, daría comienzo, fundamentalmente, a través de dos vías: las propiciadas por las actuaciones personales de las autoridades judiciales que debían solucionar las disyuntivas que se les presentaban en referencia a esta cuestión –representadas en los Magistrados antimafia Gionanni FALCONE y Paolo BORSELLINO en el contexto del *Maxiprocesso di Palermo* contra la cúpula de la *Cosa Nostra* siciliana y; la impulsada institucionalmente de manera lenta aunque progresiva, en una coyuntura histórica, la de los años 80, caracterizada por la ausencia de instrumentos jurídicos que definieran la cooperación en materia penal, que haría su aparición por vez primera en 1992 con el Tratado de Ámsterdam incorporándola al tercer pilar en conexión con el que se denominaría “espacio común de libertad, seguridad y justicia”.

En este contexto, se comenzaría a gestar la necesidad del establecimiento de la futura Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea Eurojust -a la que se dedica la presente tesis doctoral- creada para ayudar, junto con los mecanismos que se establecerían en las sucesivas reformas de los Tratados, a superar de manera ágil y eficaz los tradicionales obstáculos al auxilio judicial internacional clásico caracterizado

por la lentitud y la ausencia de respuestas prácticas a la especificidad de la delincuencia transnacional grave. Eurojust concreta su misión, contribuyendo a una mayor eficacia de las autoridades nacionales encargadas de la instrucción e investigación intensificando la cooperación judicial y la coordinación, con el fin de luchar más diligentemente contra esta criminalidad en los cuales se vean involucrados dos o más Estados.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el panorama actual revela una importante profusión de instrumentos jurídicos (en especial a través del reconocimiento mutuo y su instrumento más paradigmático, la Orden Europea de Detención y entrega) y actores facultados para dejar atrás los obstáculos a la cooperación judicial en materia penal. No obstante, uno de los principales desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea en este panorama es, por un lado, el de evaluar y dar eficaz funcionamiento a las instrumentos y organismos ya existentes en el espacio de libertad, seguridad y justicia para que respondan a los retos que presentan los nuevos fenómenos de criminalidad transnacional y; por otro, el desentrañar si será posible que la Unión avance progresivamente hacia una verdadera Europa “penal”, comenzando por terminar el proceso iniciado con el establecimiento de una Futura Fiscalía Europea, que la reciente Comisión Juncker ha establecido como una de sus prioridades en su agenda de trabajo.

Precisamente al hilo de lo anteriormente expuesto, sobre la base de los planteamientos a los que nos acabamos de referir y con ocasión, de las sendas Propuestas de Reglamento presentadas en el pasado año 2013 (el denominado “paquete legislativo”) sobre la Fiscalía Europea y Eurojust al amparo, entre otros, del artículo 86 del TFUE, el estudio de los referidos asuntos ofrecía un especial interés que justifica la investigación plasmada en esta tesis doctoral. A pesar de su carácter de Propuesta (y no de texto definitivo), ambos textos presentan un valor indicativo de tendencias presentes y futuras en la cooperación judicial.

Aunque los aspectos a analizar en este trabajo podrían ser muchos y muy diversos por la amplitud del tema que se plantea, nos hemos centrado fundamentalmente en los siguientes: la evolución de la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea vista específicamente en su recorrido a través de la creación, estructura y misión de Eurojust, como organización *sui generis* contra la delincuencia transnacional grave, y con un posterior análisis crítico de la incidencia de la Propuesta de Reglamento

2013 en la Unidad; la actividad de la delegación de España en Eurojust y la valoración de su funcionamiento e implementación de los instrumentos legislativos referidos a Eurojust en nuestro país; el intercambio de información de Eurojust con los Estados Miembros, con base en su paradigmático Sistema de Gestión de Casos (CMS) y su relevancia en la lucha contra la Delincuencia transnacional; la relación de Eurojust con los actores principales del espacio de libertad, seguridad y justicia y los desafíos institucionales de Eurojust ante la delincuencia transnacional grave con especial atención los aspectos específicos de la esfera de la protección de datos en el intercambio de información y los cambios operados en la misma tras la entrada en vigor de Lisboa, así como en la Propuesta de Reglamento 2013 y, finalmente, los principales interrogantes que suscita el proyecto de creación de una fiscalía europea y su relación con Eurojust sobre la base del artículo 86 del TFUE, así como el papel de ambas en el futuro próximo, todo ello precedido de un capítulo introductorio que presta atención al contexto histórico de la definición de la delincuencia organizada transnacional, así como a los orígenes remotos y próximos de Eurojust.

En efecto, en el *Capítulo I* del presente trabajo que se presenta a modo de introducción, examinaremos el origen de la necesidad de establecer una definición común de la denominada “delincuencia organizada transnacional”, prestando especial atención al que se ha mantenido desde su adopción en el año 2000, como el instrumento jurídico de referencia: la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional. La asimismo llamada Convención de Palermo, sería inspirada en sus primigenios trabajos preparatorios por los jueces antimafia FALCONE y BORSELLINO, en cuya instrucción del *Maxiprocesso di Palermo* con vínculos internacionales, encontramos desde nuestra postura, un antecedente remoto de Eurojust y de la cooperación judicial. El capítulo finaliza con las premisas establecidas en el momento de preparación de la creación de Eurojust por parte de las instituciones europeas.

En el *Capítulo II*, se realiza un recorrido del proceso de integración de la cooperación en materia penal visto específicamente a través de la creación y consolidación de Eurojust, analizando la razón del valor añadido de esta institución en su misión en la lucha contra la delincuencia transnacional grave, demostrando que Eurojust supone por su flexibilidad, experiencia y configuración *sui generis*, uno de los

instrumentos más eficaces y apropiados para eliminar los tradicionales obstáculos de lentitud y falta de operatividad del auxilio judicial clásico.

Este recorrido no estaría completo sin realizar una valoración crítica de la incidencia que tendría en la estructura y desempeño de la misión de Eurojust, la redacción del texto de la Propuesta de Reglamento 2013, tal y como se encuentra redactada a día de hoy. Asimismo, se incluye una aproximación valorativa tanto del funcionamiento de la delegación española en Eurojust, como de la desigual implementación de los instrumentos jurídicos referidos a Eurojust en nuestro país.

En el *Capítulo III*, se sostiene que el intercambio de información entre los Estados Miembros y Eurojust, con base en su paradigmático Sistema de Gestión de Casos (CMS), constituye uno de los elementos fundamentales para combatir eficazmente la delincuencia transnacional grave, explicando para ello los aspectos técnicos principales del funcionamiento de aquél. Dicha cuestión no podría completarse sin analizar a su vez, las renuencias de las autoridades nacionales a compartir información en la Unión Europea, lo que obstaculiza gravemente la cooperación y la coordinación judicial. En este contexto, estudiamos asimismo los medios que Eurojust ha puesto a disposición de los Estados para vencer dichas reticencias, entre los que se encuentra el llamado Sistema de Coordinación Nacional de Eurojust (SCNE). Finalmente, como es conocido, el intercambio de información tiene una importante incidencia en la esfera de los derechos fundamentales que debe de ser tratada adecuadamente y, en ese contexto, se analizan los aspectos generales de la protección de datos en en el intercambio de información en la esfera de Eurojust.

Finalmente, en el *Capítulo IV*, se analizan los retos institucionales de Eurojust ante las amenazas de la delincuencia organizada transnacional, en la nueva arquitectura institucional derivada de la entrada en funcionamiento del Tratado de Lisboa, prestando especial atención a dos aspectos: en primer lugar, a la protección de datos esta vez de manera particular y representada en las figuras del Responsable de Protección de Datos (DPO) y de la Autoridad Común de Control (ACC) de Eurojust, realizando una reflexión crítica en torno al cambio operado por el Tratado de Lisboa recogido en la nueva propuesta de Reglamento de Eurojust y, en segundo lugar, los principales

interrogantes del proyecto de creación de una fiscalía europea en la esfera de su relación con Eurojust, con base en el artículo 86 del TFUE.

Para el análisis del conjunto de cuestiones abarcadas en el presente trabajo, hemos recurrido a los principales trabajos doctrinales contenidos tanto en monografías y obras colectivas, como en Revistas especializadas, así como las conclusiones tomadas de la observación práctica de mis estancias en Eurojust y la participación, en la propia sede de Eurojust, en un proyecto sobre intercambio de información en materia de terrorismo, cuyas conclusiones y sugerencias se utilizarían posteriormente en el trabajo de la Unidad.

Con la finalidad de llevar a cabo la investigación desarrollada en esta tesis doctoral, he podido acceder asimismo a la realización de entrevistas personales con diversas personas que han contribuido esencialmente a la misma. De entre ellas, debo destacar al ex Presidente de Eurojust, el fiscal José Luís LOPES DA MOTA, que tanto durante mi estancia en Eurojust como después, a lo largo de estos años, me ha proporcionado material personal de sus presentaciones, conferencias y artículos, opiniones y consejos científicos como gran conocedor e impulsor que es de Eurojust, muchos de los cuales han quedado reflejadas en la presente tesis.

Asimismo, he tenido acceso a entrevistarme o charlar de manera informal a los fines de investigación de este trabajo, con los Miembros Nacionales de Eurojust o sus adjuntos (en distintos períodos de tiempo) del Reino Unido, Portugal, Italia, Francia, Holanda, Alemania, Países Bajos, Eslovenia, España y Bélgica, así como con varias analistas de la Unidad de Análisis de Casos (CAU) de Eurojust, con algunos fiscales de la Audiencia Nacional española al respecto de la relación de España y Eurojust y, finalmente con personal de la Comisión Europea interviniente en los trabajos del proyecto de la Fiscalía Europea.

La consulta de las fuentes bibliográficas y documentales, de las que se deja constancia en el apéndice bibliográfico de la presente memoria, se ha realizado en diferentes instituciones y universidades españolas y europeas. Entre aquellas a las cuales hemos tenido acceso, es de justicia destacar, especialmente, la biblioteca de la propia Eurojust (La Haya, Países Bajos), el Colegio de Europa y su biblioteca (Brujas,

Bélgica), la Fiscalía de la Audiencia Nacional, la Facultad de Derecho de la UNED, la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, la biblioteca del Ministerio de Justicia español, el Centro de Estudios en Derecho de la Unión Europea de la Facultad de Derecho de la Universidade do Minho (Portugal) , la biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidade Nova de Lisboa (Portugal) y la Facultad de Derecho de la Universidad Robert Schuman (Estrasburgo, Francia) al amparo del Proyecto *Securint*, bajo la Cátedra de Excelencia Marie Curie del Profesor Jörg MONAR.

CAPÍTULO I.- ASPECTOS INTRODUCTORIOS ACERCA DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA TRANSNACIONAL EN LA UNIÓN EUROPEA. LOS ANTECEDENTES DEL ORIGEN DE EUROJUST

*¿Pero tú de verdad crees que la mafia existe?*¹

1. ANTECEDENTES REMOTOS

1.1. La influencia del *Maxiprocesso di Palermo* como antecedente remoto del establecimiento de Eurojust: breve referencia

La delincuencia organizada o el crimen organizado de naturaleza transnacional², sustantivos ambos que usaremos indistintamente³ en el presente trabajo, no ofrece desde

¹ El juez antimafia Giovanni FALCONE precursor, junto con el también magistrado antimafia Paolo BORSELLINO, del establecimiento de contactos personales con las autoridades policiales y judiciales de otros países en el contexto del *Maxiprocesso di Palermo*, anticipando lo que en el futuro supondría una cooperación judicial internacional dirigida a superar de manera ágil los obstáculos que pudieran surgir en el *iter* de la investigación de los delitos con ramificaciones internacionales, manifestaba que cuando en el año 1978 comenzó a ocuparse del fenómeno mafioso de la *Cosa Nostra* en Palermo, uno de sus compañeros magistrados le referiría la pregunta con la cual se abre este capítulo, *Vid.*, FALCONE, G., “La criminalità organizzata in Sicilia” en DE CATALDO NEUBURGER, L., & TINEBRA, G. (coords.), *La criminalità organizzata negli anni '90. Strumenti di lotta e nuove strategie*, CEDAM, Milano, 1993, pág. 40. La traducción es propia. Ambos magistrados serían asesinados por la *Cosa Nostra* en 1992, con un breve período de diferencia. En los atentados, fallecerían también varios policías, miembros de la escolta de los jueces antimafia y la esposa de Giovanni FALCONE, la también magistrada Francesca MORVILLO. En el momento actual y aunque varios miembros de la *Cosa Nostra* se encuentran cumpliendo condena por estos crímenes, no se han cerrado los procedimientos que, gracias al impulso de algunos compañeros y amigos de la carrera fiscal de los magistrados italianos, siguen indigando al respecto de las posibles conspiraciones para cometer los asesinatos, por parte de algunos miembros de la clase política italiana. Especialmente, en el caso de Paolo BORSELLINO, pocos días antes de morir asesinado, señalaría a algunos políticos como colaboradores de la mafia. De justicia es que estos crímenes y los de las personas que les acompañaban sean completamente esclarecidos, por la lucha de estos magistrados contra el crimen organizado y su actuación valerosa que abrió una vía para eliminar las zonas de impunidad de los grupos organizados con vínculos internacionales y, cuya memoria ha sido y continúa siendo, inspiración para muchos ciudadanos y juristas. Sobre los hechos sucedidos en los años 90 en Italia que concluirían en los asesinatos de relevantes magistrados, fiscales, policías, militares y diputados italianos, *Vid.*, STILLE, A., *Excellent Cadavers: The Mafia and the Death of the First Italian Republic*, Random House, New York, 1996.

² El calificativo de “transfronterizo” o “transnacional”, se usan asimismo indistintamente en el presente trabajo, en el sentido recogido en el artículo 3.2. de la *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000* (Convención de Palermo) que establece que el calificativo de transnacional se aplicará al delito si: “a) Se comete en más de un Estado; b) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado; c) Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o d) Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado”.

³ En el mismo sentido, DE LA CORTE IBÁÑEZ, L., y GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, A., *Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada*, Ariel, Barcelona, 2010.

el punto de vista jurídico un concepto uniforme, tal y como analizaremos en el epígrafe que seguirá a continuación. Lo que sí resulta perceptible en la mayoría de las ocasiones y de manera muy nítida, son sus manifestaciones que directa o indirectamente y de forma más inmediata, puede afirmarse que tienen como consecuencia principal un importante número de víctimas, acompañado de un elevado lucro ilícito⁴, favorecidas ambas en la actualidad por su carácter transfronterizo y resultando, por tanto, una mayor dificultad en la persecución de estos delitos.

⁴ Al respecto de la delincuencia organizada transnacional y más específicamente acerca de una de sus características más definitorias, cual es la obtención de beneficios ilícitos y subsiguiente blanqueo de capitales, puede consultarse la siguiente bibliografía seleccionada: ALBRECHT, H. J., *Criminalidad transnacional, comercio de narcóticos y lavado de dinero*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2001; ALIAGA MÉNDEZ, J.A., *Normativa comentada de prevención de blanqueo de capitales*, La Ley, Madrid, 2010; BEARE, M.E. (edit.), *Critical Reflections on Transnational Organized Crime, Money Laundering, and Corruption*, University of Toronto Press, Toronto, 2003; BALESTRA, D., “Attività di prevenzione e repressione delle operazioni di riciclaggio” en DE CATALDO NEUBURGER, L., & TINEBRA, G. (coords.), *La criminalità organizzata negli anni '90. Strumenti di lotta e nuove strategie*, CEDAM, Milano, 1993, pp. 121-133; MAGAZ ÁLVAREZ, R. (coord.), *Criminalidad y globalización. Análisis y estrategias ante grupos y organizaciones al margen de la ley*, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2012, pp. 245-320; CHIARA TALAMO, G.M., “Alcuni dati sui patrimoni mafiosi” en LA ESPINA, A. (dir.), *I costi dell'illegalità: mafia ed estorsioni in Sicilia*, ed. Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 187-213; DE LA CUESTA ARZAMENDI, J.L., “El Derecho Penal ante la criminalidad organizada: nuevos retos y límites”, en GUTIÉRREZ-ALVIZ CONRADI, F., y VALCÁRCE LÓPEZ, M. (dirs.), *La cooperación internacional frente a la criminalidad organizada*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2001, pp. 85-123; DEL CID GÓMEZ, J.M., *Blanqueo internacional de capitales. Cómo detectarlo y prevenirlo*, ed. Deusto, Barcelona, 2007; DEL CID GÓMEZ, J.M., “La prevención del blanqueo de capitales: una aproximación en el contexto de la Unión Europea”, *Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 2009, nº 103, www.realinstitutoelcano.org; DE LA CORTE IBÁÑEZ, L., y GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, A., *Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada*, Ariel, Barcelona, 2010; DELL'OSSO, P.L.M., “Lavado de dinero y crimen organizado: la experiencia de la Red Judicial Europea y las perspectivas de desarrollo a la luz del tratado entre España e Italia para la persecución de delitos graves” en AA.VV., *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea, XIII Seminario Duque de Ahumada*, Ministerio del Interior, Madrid, 2001, pp. 79-86; FALCONE, G., *La lucha contra el crimen organizado*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1992; FALCONE, G., “La criminalità organizzata in Sicilia” en DE CATALDO NEUBURGER, L., & TINEBRA, G. (coords.), *La criminalità organizzata negli anni '90. Strumenti di lotta e nuove strategie*, CEDAM, Milano, 1993, pp. 39-51; FALCONE, G., & PADOVANI, M., *Cosas de la Cosa Nostra*, ed. Barataria, Barcelona, 2006; GÓMEZ DE LIAÑO FONSECA-HERRERO, M., *Criminalidad organizada y medios extraordinarios de investigación*, Colex, Madrid, 2004; MOSER, M., “Switzerland: New exceptions to bank secrecy laws aimed at money laundering and organized crime”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, 1995, vol. 27, nº 2/3, pp. 321 y ss.; PUENTE ABA, L.M. (dir.), *Criminalidad organizada, terrorismo e inmigración. Retos contemporáneos de la política criminal*, ed. Comares, Granada, 2008; SCALIA, V., “From the octopus to the spider's web: the transformations of the Sicilian mafia under postfordism”, *Trends in organized crime*, 2010, vol. 13, nº 4, pp. 283-298; SOUDIJN, M.R.J., “Removing excuses in money laundering”, *Trends in organized crime*, 2012, vol. 15, nº 2/3, pp. 146-163; STILLE, A., *Excellent Cadavers: The Mafia and the Death of the First Italian Republic*, Random House, New York, 1996; VAN DIJK, J., “Mafia markers: assessing organized crime and its impact upon societies”, *Trends in organized crime*, 2007, vol. 10, nº 4, pp. 39-56; ZAMAGNI, S. (ed.), *Mercati illegali e mafie. L'economia del crimine organizzato*, ed. Il Mulino, Bologna, 1993.

Según los datos estimados por la Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (UNODC)⁵ se calcula que la delincuencia organizada de carácter transnacional genera unos 870 millones de dólares anuales equivalentes al 1,5% del Producto Interior Bruto Mundial, estimación que puede considerarse en aumento en fechas más recientes. El crimen organizado es, en definitiva, negocio ilícito altamente lucrativo que trasciende las barreras culturales, sociales, lingüísticas y geográficas y que no conoce fronteras ni reglas⁶, con la premisa ya mencionada de que en la mayoría de las ocasiones se producen además numerosas víctimas que se enfrentan indefensas a este fenómeno criminal –piénsese, especialmente en delitos de tan graves consecuencias como la trata de seres humanos-.

El poder económico derivado de sus beneficios obtenidos de manera ilícita, puede llegar a generar además “legitimidad” social, produciéndose en determinados ocasiones un acercamiento de los miembros de los grupos criminales que se encuentran en la cúspide de estas organizaciones, a las esferas de poder político, lo que resultaría en un aumento aún mayor de las zonas de impunidad⁷ que podrían llegar a subsistir en dichas circunstancias por un largo período de tiempo.

La delincuencia organizada causa, en consecuencia, graves daños a sus víctimas, provoca serios perjuicios de naturaleza económica y socava en los ciudadanos la percepción de seguridad. Delitos tales como el ya mencionado tráfico de seres humanos, el tráfico de armas de fuego, los delitos financieros como la corrupción, el fraude o el blanqueo de capitales y la ciberdelincuencia, además de una amenaza a la seguridad,

⁵ Vid., en este sentido, UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC), *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes, Research Report*, Viena, octubre 2011, pág. 9. La traducción es propia.

⁶ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO (UNODC), *Delincuencia organizada transnacional: La economía ilegal mundializada*, Viena, octubre 2011. Disponible en la página web de la UNODC contra la delincuencia organizada transnacional: <http://www.unodc.org/toc/es/facts/factsheets/index.html>, página 1 (Último acceso, 7 de agosto de 2013)

⁷ Como recordaba MARTÍNEZ GARRIDO, “En un mundo cada vez más globalizado, resulta cada día más necesaria la coordinación en la esfera judicial y policial, con el fin de dotarnos de los instrumentos adecuados para luchar de forma eficaz contra ciertos delitos. Nuestros conciudadanos no entienden el porqué de las divergencias de nuestros ordenamientos, tan próximos en otros puntos, puedan ser utilizados con cauces o caminos de búsqueda de la impunidad”, Vid., MARTÍNEZ GARRIDO, S., “Hacia la creación de un espacio de libertad, justicia y seguridad común en el seno de la Unión Europea” en AA.VV., *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea, XIII Seminario Duque de Ahumada*, Ministerio del Interior, Madrid, 2001, pág.76.

tienen su otra cara de la moneda en el ya comentado elevado lucro ilícito que refuerza la influencia de las redes criminales.

Los efectos de la globalización⁸ en todos los estratos de la sociedad, incluidas las empresas, han contrinuido a facilitar la aparición de novedosas variaciones en las actividades criminales de los grupos organizados con ramificaciones internacionales, que aprovechan las lagunas legislativas, las oportunidades que ofrece la red y asimismo, las condiciones negativas asociadas a la coyuntura actual de crisis económica para generar beneficios ilícitos con un mínimo riesgo.⁹

En especial, a lo largo de la última década, la Unión Europea ha experimentado un aumento de la delincuencia organizada transnacional, de características cada vez más complejas y dinámicas, fenómeno al que no escapa España¹⁰ que continúa siendo en la actualidad un importante centro de operatividad¹¹ en lo que se refiere a las redes de delincuencia transnacional grave, bien a través de su establecimiento permanente en nuestro país bien como nexo de enlace con conexiones internacionales.

⁸ A pesar de lo que representa la innegable globalización del crimen organizado y de las frecuentes peticiones de auxilio judicial en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal en Europa, aún hoy resulta complicado contar con el número suficiente de magistrados y miembros del Ministerio Fiscal expertos en Derecho de la Unión Europea. Durante mis estancias en la Unidad Eurojust pude advertir que los Miembros Nacionales destacados en La Haya, a menudo debían requerir mucha más cooperación por parte de sus propias autoridades nacionales de la que sería necesaria presumir en un principio. Ello se producía habitualmente por varias razones, entre las que sobresalían dos: en primer lugar, la manifestación de que el despacho diario de los asuntos de sus juzgados o fiscalías dejaba poco espacio y tiempo para un trabajo tan especializado como el de la cooperación internacional, demorando las solicitudes de cooperación judicial y, en segundo lugar, la causa de fondo más común: la falta de formación y especialización de los Jueces y Fiscales europeos acerca de un fenómeno como el de la delincuencia transnacional grave.

⁹ Al respecto de las características de las amenazas actuales de la delincuencia organizada grave en la Unión Europea, *vid.*, EUROPOL, *SOCTA 2013, EU Serious and Organised Crime Threat Assessment*, The Hague, 2013.

¹⁰ La propia Fiscalía General del Estado ponía de manifiesto en su Memoria del año 2011, que “la actividad de cooperación judicial internacional ha crecido enormemente en España durante los últimos 10 años como consecuencia general de la internacionalización de las relaciones y del aumento de la actuación en nuestro territorio de grupos de delincuencia organizada extranjeros, FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA. UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL: *Memoria anual 2011 de la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado*. Madrid, 2012, pág. 120.

¹¹ Acerca de la tipología y *modus operandi* del crimen organizado en nuestro país, *Vid.*, TOVAL MARTÍN, L., “Fenomenología del crimen organizado transnacional: actividades delictivas y *modus operandi* en España y en el exterior” en MAGAZ ÁLVAREZ, R. (coord.), *Criminalidad y globalización. Análisis y estrategias ante grupos y organizaciones al margen de la ley*, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2012, pp. 21-54.

La persecución de estos delitos requiere, por tanto, de una asistencia jurídica no solo altamente cualificada sino también dotada de la agilidad suficiente para limitar al máximo las actividades criminales de estos grupos y que, finalmente, las autoridades judiciales sean capaces de perseguir en los tribunales sus eventuales actos ilícitos. La singularidad de la lucha contra el crimen organizado y la propia “dimensión transnacional de las actividades criminales en la globalización de un mundo sin fronteras, apela al desarrollo de modalidades de cooperación de nuevo cuño, inspiradas en las ideas de simplificación, desburocratización y celeridad”¹²

Desde una faceta histórica, esta dimensión específica de la delincuencia organizada transnacional, sería percibida por los jueces antimafia, Giovanni FALCONE y Paolo BORSELLINO, en el contexto de la Italia¹³ de los años 80, y de la instrucción del denominado *MaxiProcesso di Palermo*¹⁴, que concluiría por primera vez con la condena de un número importante de los jefes e integrantes de la organización mafiosa siciliana *Cosa Nostra*. Durante la investigación, los magistrados advirtieron dos aspectos esenciales que perduran actualmente en relación a la delincuencia transnacional, siendo uno de ellos, a nuestro entender, el antecedente remoto de la creación de Eurojust¹⁵.

¹² LOPES DA MOTA, J.L., “Cooperação judiciária em matéria penal e protecção de dados pessoais na União Europeia: perspectivas à luz da experiência da Eurojust” en DA COSTA ANDRADE, M. y ANTUNES, M.J. (dir.), *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Jorge de Figueiredo Dias*. Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra Editora, Studia Iuridica, 98, vol. I, Coimbra, 2009, pág. 761. La traducción es propia.

¹³ Más concretamente, en relación a la organización mafiosa siciliana *Cosa Nostra*.

¹⁴ Sobre el *Maxiprocesso di Palermo* y la historia de la *Cosa Nostra* siciliana, incluyendo grabaciones originales del juicio y su veredicto, entrevistas a los jueces Falcone y Borsellino y a sus compañeros magistrados, así como los posteriores acontecimientos tras la condena de la cúpula mafiosa y el asesinato de ambos, *Vid.*, el excelente y premiado documental del director italiano Marco TURCO, *In un altro paese* (2005)

¹⁵ Las promociones de alumnos de la prestigiosa institución del Colegio de Europa (con campus en Brujas, Bélgica y Natolin, Polonia), se denominan cada año con el nombre de un personaje europeo relevante en cualquier disciplina. Este curso, la promoción lleva el nombre de ‘Falcone & Borsellino’ en homenaje a ambos magistrados antimafia italianos. Tras la apertura del curso académico 2014-2015 del Colegio de Europa, en Brujas y con ocasión de una conferencia pronunciada sobre Eurojust, el Rector Jörg MONAR manifestó durante la presentación de la interviniendo, que él pensaba que, de haber podido presenciar su creación y posterior establecimiento, la Unidad Eurojust habría sido muy bien entendida y decididamente apoyada por estos jueces italianos, en su papel de facilitadora de la cooperación y coordinación en la Unión Europea.

El primer aspecto, se refiere a las conexiones de los grupos organizados de ámbito transnacional con el blanqueo de capitales¹⁶ y por ende, sus actividades ilícitas. Con ocasión de la instrucción del *Maxiprocesso*, el juez FALCONE viajaría a Madrid en el mes de junio de 1984 junto al Fiscal de Palermo Giusto SCIACHITTANO y el Comisario DE LUCA para investigar las conexiones de la mafia siciliana, la cual había realizado fuertes inversiones en las costas del Mediterráneo.

Durante su estancia en España, y tras un viaje previo a Estados Unidos con la misma finalidad investigadora, FALCONE manifestaría que las autoridades judiciales y policiales de ese país estaban colaborando muy estrechamente con Italia para desarticular las bandas mafiosas que operaban desde hacía años en Norteamérica e Italia y que utilizaban, Suiza y España para blanquear dinero en negocios legales obtenido ilícitamente del tráfico internacional de heroína¹⁷.

Si trasladamos las percepciones de FALCONE en relación a este primer aspecto, al contexto actual de la delincuencia organizada, se puede concluir que el delito de blanqueo de capitales permanece como el como uno de los pilares de las organizaciones criminales que de otra manera verían difícil el sostenimiento de sus actos ilícitos sin acudir a la comisión de un delito que continúa siendo, para las autoridades policiales y judiciales, complejo en su investigación y enjuiciamiento¹⁸.

¹⁶ En el contexto actual de la operatividad de la *Cosa Nostra*, el blanqueo de capitales ya no gira tanto en torno a la figura del mafioso dueño de un negocio legal en que cual blanquear el dinero obtenido de actividades ilícitas, sino que como pone de manifiesto SCALIA, la mafia ha adoptado otras formas de operar, como la de crear sociedades con personas que carecen de antecedentes penales y que oficialmente actúan como los dueños legales del negocio pero que, de hecho, están blanqueando el dinero de la *Cosa Nostra*, Vid., SCALIA, V., “From the octopus to the spider’s web: the transformations of the Sicilian mafia under postfordism”, *Trends in organized crime*, 2010, vol. 13, nº 4, pág. 293. La traducción es propia.

¹⁷ Vid., al respecto, el artículo del diario *El País*, “El Juez siciliano Falcone recaba datos en Madrid sobre las actividades de la mafia”, 6 de junio de 1984.

¹⁸ CUESTA SAHUQUILLO describe de manera práctica las distintas etapas del blanqueo de capitales hasta llegar a la fase final de “integración”, donde el dinero procedente de negocios ilícitos entra a formar parte de los flujos monetarios legales y, por tanto, pierde fuerza la posible actividad condenatoria de la justicia debido a la dificultad de unir el capital que se blanquea a actuaciones ilícitas anteriores. Es necesario, por tanto, una buena coordinación en las investigaciones policiales, judiciales y del Ministerio Fiscal a la hora de perseguir este delito, más todavía si se requiere de la asistencia judicial internacional. Según CUESTA, las etapas del blanqueo de dinero pasarían por: “I. Actividades de pre-blanqueo (captación de efectivo, almacenamiento y transporte) II. Colocación: cambio del dinero en efectivo a otras formas de valor facial, generalmente de billete pequeño a billete grande -500 euros, lo que se denomina en el argot “pitufeo” en oficinas de cambio, oficinas bancarias...y su introducción en el sistema financiero. Depósitos de ingresos vinculados a cuentas bancarias. Esta fase es la más peligrosa o el momento más vulnerable para el blanqueador, y es de las más próximas al delito. III. Estratificación:

El segundo aspecto y al cual nos hemos referido como el antecedente remoto de la creación y fundamento de Eurojust, se basa en las iniciativas personales de ambos magistrados y, en especial, de FALCONE de iniciar una serie de contactos personales con las autoridades judiciales y policiales de los países que presentaban vínculos con la investigación del *Maxiprocesso*, para intentar remover rápidamente los obstáculos¹⁹ que podrían presentarse, de entre los que podemos citar la validez de la prueba en un eventual procesamiento, el reconocimiento en el proceso de la intervención de las comunicaciones, la tipificación o no de un determinado delito en el país o países ligados a la investigación y, en fin, la existencia de distintos ordenamientos jurídicos que puede derivar en la ausencia del procesamiento de los acusados por la inexistencia o deficiencia²⁰ de mecanismos o instrumentos que coadyuvasen a la cooperación, tal era el contexto en que se desarrollaban las investigaciones de los magistrados italianos.

Todo ello, frente a la única vía utilizada en el contexto del marco jurídico que rodeaba a estos hechos, cual era los canales clásicos del auxilio judicial, tales como las Comisiones Rogatorias que se demoraban en exceso en el tiempo o no se resolvían

transacciones para esconder el origen del dinero, inversiones, compras, utilización de paraísos fiscales, sociedades, cuentas puentes, etc. Es el blanqueo propiamente dicho, y por el que se pretende que los bienes ilícitos tomen una apariencia legal. IV. Integración: cuando el dinero forma parte “aparentemente” de una actividad económica lícita y entra en los circuitos normales, desaparece el riesgo de ser perseguido, pues es difícil asociarlo legalmente a una actividad delictiva. El dinero ya ha tomado apariencia legal”. *Vid.*, CUESTA SAHUQUILLO, M.T., “Blanqueo de capitales” en MAGAZ ÁLVAREZ, R. (coord.), *Criminalidad y globalización. Análisis y estrategias ante grupos y organizaciones al margen de la ley*, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2012, pág. 249.

¹⁹ El propio FALCONE, recordaba hablando de la cooperación de Suiza en el proceso de Palermo lo siguiente: “Muy frecuentemente, se confunde la falta de colaboración de las autoridades extranjeras con nuestra falta de conocimiento del canal institucional adecuado a través del cual obtener dicha colaboración (...) Puedo decir, tras las reuniones que he mantenido con la policía de Berna, que esta colaboración sí está siendo posible, obviamente en el respeto del principio de especialidad y de todos los demás principios conocidos del Derecho Internacional”, *Vid.*, FALCONE, G., “La criminalità organizzata in Sicilia” en DE CATALDO NEUBURGER, L., & TINEBRA, G. (coords.), *La criminalità organizzata negli anni '90. Strumenti di lotta e nuove strategie*, CEDAM, Milano, 1993, pág. 49. La traducción es propia.

²⁰ El coetáneo de FALCONE, el estadounidense Michael DE FEO (funcionario de enlace del Departamento de Justicia americano para asuntos en materia penal), hablaba acertadamente, a propósito del crimen organizado en EE.UU en conexión con la mafia italiana, de cómo las conexiones internacionales del mismo, suponían una ventaja que podía ser aprovechada por los criminales ante la desorganización, ineficacia, desconocimiento, o inexistencia de instrumentos válidos por parte de las autoridades judiciales y policiales de los países en los que existiesen ramificaciones internacionales de este tipo de crimen. DE FEO, M., “La criminalità organizzata nelle Americhe” en DE CATALDO NEUBURGER, L., & TINEBRA, G. (coords.), *La criminalità organizzata negli anni '90. Strumenti di lotta e nuove strategie*, CEDAM, Milano, 1993, pág. 37.

eficazmente por la falta de especialización de las autoridades judiciales en las características de un fenómeno criminal complejo como el de la delincuencia organizada transnacional. Muchas de estas mismas cuestiones fueron percibidas²¹ posteriormente por los juristas, magistrados y fiscales que durante el transcurso de los años trabajarían por el establecimiento de una Unidad de Cooperación Judicial en la Unión Europea, que finalmente desembocaría en el establecimiento de Eurojust²².

En definitiva, las relevantes aportaciones de estos magistrados italianos preconizaron la esencia de la futura cooperación en materia penal que hace “su primera aparición en el proceso de integración de en 1992 con ocasión de la adopción del TUE, que la incorpora al Tercer Pilar de la misma manera en que lo había hecho respecto de la cooperación civil”²³

1.2. La definición del concepto de delincuencia organizada: una aproximación a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y a los instrumentos jurídicos europeos

Las señaladas dificultades experimentadas por los jueces antimafia italianos en la instrucción del *Maxiprocesso di Palermo*, en lo referente a la investigación y prueba de las ramificaciones con vínculos delictivos internacionales de la *Cosa Nostra* siciliana, propiciaría que el juez FALCONE fuera uno de los inspiradores de la

²¹ *Vid.*, a este respecto, el capítulo II del presente trabajo.

²² Como muestra de la especificidad de Eurojust en su misión contra la delincuencia transnacional grave, podemos mencionar que los casos relativos al blanqueo de capitales siguen constituyendo una de las áreas prioritarias del trabajo de Eurojust, que cada vez producen más reuniones estratégicas y de coordinación. En el año 2012, se registraron 144 casos sobre blanqueo frente a los 122 del año 2011. Uno de los asuntos más recientes que requirió de la asistencia de Eurojust, incluía un sofisticado esquema de blanqueamiento de capitales procedente del tráfico y distribución de drogas utilizado por grupos de delincuencia organizada y que estaba siendo investigado por las autoridades de España y el Reino Unido. Algunos de los métodos utilizados por el grupo criminal para realizar el blanqueamiento de más de dos millones de euros, incluían el fraude hipotecario y de ventas de vehículos y la posterior adquisición de bienes en España y el Reino Unido. El objetivo final de la investigación consistió en identificar las inversiones del grupo de delincuencia organizada en España y proceder a incautarse de los bienes obtenidos con dinero procedente de actos ilícitos. Eurojust facilitó el intercambio de información entre las autoridades españolas y británicas en la que también intervino Europol y así, en la secuencia de dos reuniones de coordinación en promovidas por la Unidad Eurojust, se procedió a la detención de los sospechosos y a la incautación de sus bienes en territorio español. *Vid.*, EUROJUST, *Informe anual 2012*, La Haya, 2012, pp. 32 y 61.

²³ ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “La cooperación judicial en la Unión Europea: marco general” en AA.VV., *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea*, XIII Seminario Duque de Ahumada, Ministerio del Interior, Madrid, 2001, pág. 60.

*Convención*²⁴ *de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*²⁵, conocida habitualmente por el nombre de Convención de Palermo. La firma de la Convención de Palermo, suponía la existencia, por vez primera, de un instrumento jurídico de dimensión internacional conteniendo como uno de sus fines principales, el establecimiento de la cooperación internacional para luchar contra la delincuencia organizada transnacional.

La Convención vería la luz 8 años después del asesinato de los jueces antimafia²⁶, pero la participación de FALCONE en los trabajos preparatorios de la misma, se concretaría, entre otros, en la inclusión en su articulado²⁷ de la mencionada relación de medias destinadas a favorecer la cooperación judicial internacional en materia de: extradición, traslado de personas condenadas, asistencia judicial mutua, remisión de actuaciones penales, establecimiento de antecedentes penales y medios de investigación como la entrega vigilada, la vigilancia electrónica, los equipos conjuntos de investigación, y las operaciones encubiertas y la protección de testigos y víctimas. Es asimismo de reseñar, que la Convención de Palermo es firmada el mismo año que el Convenio europeo de asistencia judicial en materia penal y constituyendo pues el 2000,

²⁴ *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional*, hecha en Nueva York el 15 de noviembre de 2000 y firmada el 13 de diciembre del mismo año en Palermo.

²⁵ La Convención de Palermo fue asimismo ratificada por España (BOE 29 de septiembre de 2003)

²⁶ No obstante, además del hito que supuso la firma de la Convención de Palermo, el asesinato de los jueces antimafia no detuvo el camino que habían iniciado en el ámbito de la lucha contra la delincuencia organizada y la búsqueda del establecimiento futuro en la Unión Europea de un marco jurídico adecuado a tal propósito. En este sentido, se desarrollaría el *Proyecto Común Europeo de Lucha contra la Criminalidad Organizada* entre los años 1998-2000, al amparo del denominado “Programa Falcone”, el cual profundizaría en su primer año de vida en los ámbitos referidos al compromiso europeo en la lucha contra la delincuencia organizada, con especial referencia a las bases normativas para la armonización de los sistemas penales; las manifestaciones de la criminalidad organizada en varios de los Estados miembros del proyecto; la punibilidad de la participación en una organización criminal; la asociación delictiva como forma específica de incriminación para combatir la delincuencia organizada; las infiltraciones de la criminalidad en la política, en las profesiones y en la Justicia y las estrategias para combatirlas; las ganancias ilícitas y el modo de combatirlas (blanqueo de capitales, investigaciones patrimoniales y comiso de las ganancias ilícitas de las organizaciones criminales); instrumentos procesales para combatir la delincuencia organizada; la reacción de la sociedad civil y la prevención por parte de los entes locales; la protección de los testigos que colaboren con la justicia; la necesidad de otorgar un tratamiento homogéneo a la figura del agente encubierto o la cuestión de las observaciones telefónicas en el ámbito criminal que nos ocupa. Acerca del Proyecto y su experiencia, *Vid.*, MILITELLO, V., “Una experiencia comparativa: El proyecto común europeo de lucha contra la criminalidad organizada” en ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L., MENDEZ RODRÍGUEZ, C., y DIEGO DÍAZ-SANTOS, M.R. (coords.), *El derecho penal ante la globalización*, Colex, Madrid, 2002, pp. 30-31 y 43-47.

²⁷ Artículos 16 a 24 de la Convención de Palermo.

como una fecha señalada en materia de control jurisdiccional de la delincuencia organizada²⁸.

El texto se completa con una serie de Protocolos²⁹ cuales son, el *Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire*, el *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños* y el *Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego y sus componentes*.

Aunque, sin duda, una de las aportaciones más relevantes de la Convención³⁰ de Palermo, es la definición que ésta otorga a la Criminalidad Organizada, en este caso, de carácter transnacional, ya que como hemos señalado existía una ausencia completa de un concepto de delincuencia organizada con valor jurídico cuyos intentos de definición anteriores no habían sido pacíficos.³¹ Así, su artículo 2 cataloga a través de los conceptos que integran, desde un punto de vista legal, el fenómeno de la delincuencia organizada transnacional señalando que, a los fines de la Convención³²:

²⁸ Vid., RODRÍGUEZ GARCÍA, N., “Globalización de la delincuencia versus globalización de la justicia penal: una lucha desigual”, *Revista Xurídica Galega*, 2002, nº 37, pág. 70.

²⁹ Y que según el artículo 37 de la Convención de Palermo, se interpretarán conjuntamente con la propia Convención, teniendo en cuenta la especificidad de cada uno de estos Protocolos.

³⁰ A través de la *Decisión 2004/579/CE del Consejo de 29 de abril de 2004*, relativa a la celebración en nombre de la CE de la Convención de Palermo (DOCE L 261, de 6 de agosto de 2004) la Unión Europea permitía la adhesión a dicha Convención y sus protocolos.

³¹ Algunos autores señalan que existen al menos tres razones que explican la falta de acuerdo al respecto de la noción de crimen organizado: “En primer lugar, algunas definiciones han sido formuladas como reflejo de casos concretos. Así, el crimen organizado en Italia en un principio también en EE.UU., será asimilado al modelo de la mafia siciliana, en Colombia a los cárteles de la droga, en Rusia a las denominadas ‘mafias rusas’ surgidas tras el derrumbe de la URSS, etc. En segundo lugar, no es fácil llegar a una definición que pueda aplicarse a una amplia gama de formas y propiedades características de las diversas organizaciones criminales. Por último, desde hace años, existe una importante controversia sobre el rango de aplicabilidad más adecuado para el concepto de crimen organizado”, Vid., DE LA CORTE IBÁÑEZ, L., y GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, A., *Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada...*, cit. pág. 20. Para estos autores, el crimen organizado no es un tipo de delito en particular, sino una forma de cometer delitos (en plural), caracterizada por dos condiciones: cierto nivel de planificación y la participación conjunta y coordinada de varios individuos. No todo delito cometido de manera planificada mediante la acción coordinada de varias personas supone un caso de crimen organizado, sino que deben formar parte de una organización con los atributos que le dan a su vez otros autores: PORTER, LAWLER Y HACMAN (1975), GIL y ALCOVER (2003), cuales son: un conjunto o grupos de individuos; asociados entre sí para conseguir ciertos fines y objetivos; que asumen y desempeñan unavariada de funciones o tareas diferenciadas; que operan de forma coordinada, y conforme a ciertas reglas y; que actúen con una cierta continuidad temporal, *Ibidem*, pp. 24 y ss.

³² Es importante señalar también que la Convención de Palermo establece como fases de intervención frente a la criminalidad organizada transfronteriza, en primer término la prevención. En el caso de que la prevención no fuera posible, el Convenio preconiza la investigación y enjuiciamiento de las conductas

a) Por “*grupo delictivo organizado*” se entenderá³³ un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material; b) Por “*delito grave*” se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave; c) Por “*grupo estructurado*” se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada; d) Por “*bienes*” se entenderá los activos de cualquier tipo, corporales o incorporeales, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten la propiedad u otros derechos sobre dichos activos; e) Por “*producto del delito*” se entenderá los bienes de cualquier índole derivados u obtenidos directa o indirectamente de la comisión de un delito; f) Por “*embargo preventivo*” o “*incautación*” se entenderá la prohibición temporal de transferir, convertir, enajenar o mover bienes, o la custodia o el control temporales de bienes por mandamiento expedido por un tribunal u otra autoridad competente; g) Por “*decomiso*” se entenderá la privación con carácter definitivo de bienes por decisión de un tribunal o de otra autoridad competente; h) Por “*delito determinante*” se entenderá todo delito del que se derive un producto que pueda pasar a constituir materia de un delito definido en el artículo 6 de la presente Convención; i) Por “*entrega vigilada*” se entenderá la técnica consistente en dejar que remesas ilícitas o sospechosas salgan del territorio de uno o más Estados, lo atraviesen o entren en él, con el conocimiento y bajo la supervisión de sus autoridades competentes, con el fin de investigar delitos e identificar a las personas involucradas en la comisión de éstos.

expresamente tipificadas por aquel Estado con jurisdicción para el conocimiento del asunto, además de la debida asistencia y reparación de las víctimas.

³³ Acerca de la definición establecida en la Convención de Palermo sobre la delincuencia organizada transnacional, *vid.*, DELGADO MARTÍN, J., *Criminalidad organizada*, Barcelona 2001, pp. 35-41.

La Convención supuso sin duda un hito fundamental en los intentos de establecer un concepto de “delincuencia organizada” transnacional³⁴. No obstante, y aunque su articulado se toma como referencia habitual para el establecimiento de la definición de aquella, desde la firma del texto de Palermo, se han producido aproximaciones³⁵ y propuestas destinadas a facilitar la identificación del fenómeno de la criminalidad organizada, caracterizada por la heterogeneidad de sus manifestaciones ilícitas.

De entre ellas, cabe destacar la efectuada por el Consejo de Europa en el 2001 y más recientemente, en junio de 2014, con la propuesta de un *Libro Blanco*³⁶ sobre Delincuencia Organizada Transnacional cuyo alcance aún se está desarrollando en estos momentos. No obstante la del 2001, continúa sirviendo de referencia y es utilizada en la actualidad, entre otros, por EUROPOL.

El Consejo de Europa optó en su momento por proponer listas con indicadores, o características concretas de aparición frecuente en la mayoría de las organizaciones de delincuencia organizada conocidas en la actualidad. Así, incluye una distinción entre ciertas propiedades fundamentales del crimen organizado (indicadores obligatorios según la terminología utilizada por el Consejo de Europa) y otros rasgos de aparición altamente probable (indicadores optativos).

Los indicadores obligatorios para el Consejo, lo constituyen la colaboración de dos o más personas, la búsqueda de beneficio de poder, la permanencia en el tiempo y la sospecha de comisión de delitos graves. Los optativos: el reparto de tareas específicas entre sus miembros, la existencia de mecanismo de control y de disciplina interna en el

³⁴ Para un análisis de la delincuencia organizada transnacional y la cooperación judicial en la Unión Europea, además de la Convención de Palermo, *Vid.*, MARTÍN DIZ, F., “La conveniencia de procesos penales supranacionales: el caso de la Unión Europea”, en BUJOSA BADELL, L.M. (coord.), *Hacia un verdadero espacio judicial europeo*, Comares, Granada, 2008, pp. 46 y ss.

³⁵ Anteriormente a la Convención de Palermo, se realizaron propuestas desde diferentes ámbitos académico, judicial y policial a nivel internacional, pero que no revestían valor jurídico en el contexto del que estamos tratando. No obstante, mencionamos el acordado por INTERPOL en su reunión de expertos celebrada en el año 1998, por su aproximación al marco actual, excepto en el número de integrantes del grupo que no se encuentra detallado en la misma. Así, en dicha reunión INTERPOL definiría el crimen organizado como “cualquier asociación o grupo de personas que se dedique a una actividad ilícita continuada y cuyo principal objetivo sea la obtención de beneficios, haciendo caso omiso a la existencia de fronteras nacionales”, *Vid.*, TOVAL MARTÍN, L., “Fenomenología del crimen organizado transnacional: actividades delictivas y *modus operandi*...”, pág. 24.

³⁶ COUNCIL OF EUROPE, *White Paper on Transnational Organised Crime*, Strasbourg, 25 June 2014.

grupo organizado, el empleo de la corrupción política, de medios de comunicación, de la justicia, etc, la actividad internacional, el empleo de violencia e intimidación, el empleo de estructuras comerciales y económicas o la participación en el blanqueo de capitales.

Aunque útil a nivel práctico por su adaptabilidad a la especificidad de estos delitos, la propuesta del 2001 del Consejo de Europa resulta, a nuestro entender, excesivamente amplia y en lugar de requerir tres o más personas para constituir un grupo organizado, como establece la Convención de Palermo, la reduce a un mínimo de dos, no contribuyendo al establecimiento de una definición común de delincuencia organizada preconizada por la meritada Convención de Naciones Unidas.

Finalmente, en el panorama específico de la Unión Europea, en el año 2008, se adoptaría la *Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo, de 24 de octubre de 2008 relativa a la lucha contra la delincuencia organizada*, (DOCE L 300/42, de 11 de noviembre de 2008), buscando la armonización de la definición de los delitos relativos a la participación en una organización delictiva en los Estados miembros, haciendo uso para ello de la adopción medidas de acuerdo con el principio de subsidiariedad consagrado en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y contemplado en el artículo 2.2 del TUE.

La Decisión Marco 2008, reproduce prácticamente de manera íntegra las características de la delincuencia organizada transnacional, de acuerdo a lo estipulado en la Convención de Palermo. El desarrollo de la Decisión Marco en los Estados Miembros, ha sido desigual hasta hoy, por lo que en fechas recientes la Comisión Especial sobre la Delincuencia Organizada, la Corrupción y el Blanqueo de Dinero, del Parlamento Europeo en su informe de 26 de septiembre de 2013, instaba entre otros asuntos, a los Estados Miembros y a la Unión Europea a desarrollar los mecanismos necesarios para establecer de manera eficaz un concepto común en relación a la definición de la delincuencia organizada y transnacional, asunto que estimamos prioritario por la gravedad de los actos ilícitos que se cometen al amparo de este fenómeno delictivo así como por el creciente número de víctimas.

2. EL ORIGEN DE EUROJUST:³⁷ SU RAZÓN DE SER

³⁷ Sobre el origen y la formación de la Unidad Eurojust, así como su papel en la lucha contra la delincuencia organizada, puede consultarse la siguiente bibliografía seleccionada: ALONSO MOREDA, N., *La dimensión institucional en la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea: magistrados de enlace, Red Judicial Europea y Eurojust*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2010; ALONSO MOREDA, N., “Eurojust, a la vanguardia de la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2012, nº 41, pp. 119-156; ARROYO ZAPATERO, L., NIETO MARTÍN, A., y MUÑOZ DE MORALES ROMERO, M. (coords.), *El derecho penal de la Unión Europea: situación actual y perspectivas de futuro*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2007; AZPARREN LUCAS, J.L., GUTIÉRREZ ZARZA, A., y LOPES DA MOTA, J.L., *El espacio judicial europeo: cooperación judicial civil y penal: código de normas*, Colex, Madrid, 2004; BERTHELET, P., “Quelle relation entre Europol et Eurojust? Rapport d'égalité ou rapport d'autorité?”, *Revue du marché commun et de l'Union Européenne*, nº 450, 2001, pp. 468-474; CONINSX, M., “Strengthening Interstate Cooperation: the Eurojust Experience”, en AA.VV., *Counter-terrorism: international law and practice*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 965-989; CORTÉS MÁRQUEZ, R., “Eurojust”, *Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de seguridad pública*, 2003, nº 28, pp. 65-68; DE AMICIS, G., y SURANO, L., “Il rafforzamento dei poteri di Eurojust a seguito della nuova decisione 2009/426/GAI”, *Cassazione Penale*, 2009, vol. 49, nº 11, pp. 4453-4466; DE BAYNAST, O., “Eurojust: lot de consolation pour les tenants du parquet européen ou socle pour la construction d'une action publique européenne?”, *Revue des Affaires Européennes/Law & European Affairs*, 2003-2004, nº 3, pp. 339 y ss; ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “La cooperación judicial en la Unión Europea: marco general” en AA.VV., *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea, XIII Seminario Duque de Ahumada*, Ministerio del Interior, Madrid, 2001, pp. 55-70; FALLETI, F., “Où en est Eurojust?”, *Revue Internationale de Droit Pénal*, 2005, nº 3/4, vol. 76, pág. 552; GÁLVEZ DÍAZ, M.T., “Decisión en caso de concurrencia de solicitudes. El dictamen de Eurojust” en ARROYO ZAPATERO, L., y NIETO MARTÍN, A. (dirs.), *La orden de detención y entrega europea*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Colección Marino Barbero Santos, número 4, Cuenca, 2006, pp. 463-484; GUTIÉRREZ ZARZA, A., “Delincuencia organizada, autoridades judiciales desorganizadas y el aún poco conocido papel de Eurojust”, en ARANGÜENA FANEGO, C. (dir.), *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 72-84; HOUSE OF LORDS, *Judicial Cooperation in the EU: The Role of Eurojust*, European Union Committee, London, 23rd Report of Session, 2003-04, www.parliament.uk; IRURZUN MONTORO, F., “El diseño institucional de los órganos de cooperación en materia policial y judicial penal: COSI, Europol, Eurojust y el fiscal europeo” en ARROYO ZAPATERO, L., y NIETO MARTÍN, A. (dirs.), *El Derecho penal de la Unión Europea. Situación actual y perspectivas de futuro*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2007, pp. 217-232; JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, R., “Eurojust, un paso más en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia” en GALGO PECO, A. (dir.), *Derecho Penal Supranacional y Cooperación Jurídica Internacional*, Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2004, pp. 417-778; JIMENO BULNES, M., *La cooperación judicial y penal en la Unión Europea*, Bosch, Barcelona, 2007; KENNEDY, M., “The Role of Eurojust Combating International Organised Crime”, *Presentation at The Irish Institute for European Affairs*, Dublín, 4 de mayo de 2005; LACUEVA BERTOLACCI, R., “Eurojust y España”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 826, 2011, pág. 6; LOPES DA MOTA, J.L., “A Eurojust e a emergência de um sistema de justiça penal europeu”, *Separata da Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, abril-junio 2003, año 13, nº 2; LOPES DA MOTA, J.L., “As dimensões institucionais da cooperação judiciária em matéria penal na União Europeia: a Eurojust e os seus parceiros europeus”, *Europa Novas Fronteiras. Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça*, Centro de Informação Europeia Jacques Delors, junio 2004-julio 2005, 16/17, pp. 163-174; LOPES DA MOTA, J.L., “Eurojust as a link to mutual trust within the European Union” en AA.VV., *La confiance mutuelle*

2.1. La cooperación judicial en materia penal *versus* crimen organizado: vislumbrando Eurojust. El impulso de las iniciativas europeas para su establecimiento.

dans l'espace penal européen – Mutual Trust in the European Criminal Area, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2005, pp. 223-238; LOPES DA MOTA, J.L., "Espacio Judicial Europeo y Eurojust", *Publicaciones del Portal Iberoamericano de las Ciencias Penales*, Instituto de Derecho Penal Europeo Internacional, Universidad de Castilla-La Mancha, 2006, www.cienciaspenales.net; LOPES DA MOTA, J.L., "O Ministério Público e a construção europeia: os caminhos da justiça penal e a Eurojust" en SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (ed.), *O Ministério Público e os novos desafios da justiça. Actas do VI Congresso do Ministério Público de Evora, 21-24 de Novembro de 2002*, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Lisboa, 2007, pp. 49-70; LOPES DA MOTA, J.L., "Tráfico de Drogas: Cooperação Internacional em Matéria Penal e a Eurojust" en AA.VV., *Novas abordagens para segurança pública e políticas de drogas*, Conselho Internacional de Segurança e Desenvolvimento (ICOS), Petrópolis, 2009, pp. 75-87; LOPES DA MOTA, J.L., & CONINXS, M., "The International role of Eurojust in fighting organized crime and terrorism", *European Foreign Affairs Review*, 2009, vol.14, n° 2, pp.165-169; LOURIDO RICO, A. M., *La asistencia judicial penal en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004; MACRILLÓ, A., "Eurojust e l'attuazione degli accordi ONU contro il crimine organizzato transnazionale" en SCALFATI, A. (dir.), *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati*, Cedam, Milano, 2010, pp. 43-65; MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 7ª ed., Tecnos, Madrid, 2012; MONAR, J., "Cooperation in the Justice and Home Affairs Domain: Characteristics, Constraints and Progress", *Journal of European Integration*, December 2006, vol. n° 5, pp. 495-509; MONAR, J., "Eurojust's present and future role at the frontline of European Union criminal justice cooperation", *ERA Forum*, 2013, vol. 14, n° 2, pp. 187-200; NILSSON, H.G., "Eurojust, ¿el principio o el fin del Fiscal Europeo?", *Revista del Ministerio Fiscal. Número monográfico dedicado a las ponencias de Eurojusticia en Santander en el año 2000*, Madrid, año 2001, n° 9, Ministerio de Justicia, pp. 199-222; NILSSON, H.G., "¿Proliferación o concentración de los actores en el espacio judicial europeo?", *Publicaciones del Portal Iberoamericano de las Ciencias Penales*. Instituto de Derecho Penal Europeo Internacional, Universidad de Castilla-La Mancha, 2006, www.cienciaspenales.net; NILSSON, H.G., & LABAYLE, M., "The Role and Organisation of Eurojust: Added Value for Judicial Cooperation in Criminal Matters" en MONAR, J. (ed.), *The institutional dimension of the European Union's area of freedom, security and justice*, Peter Lang, Bruxelles, 2010, pp. 195-215; PATRONE, I., "Conflicts of jurisdiction and judicial cooperation instruments: Eurojust's role", *ERA Forum*, 2013, vol. 14, n° 2, pp. 215-225; PÉREZ SOUTO, G., "Eurojust: ¿un instrumento eficaz en la lucha contra el crimen organizado?", *Revista General de Derecho Europeo*, mayo 2013, n° 30; QUEL LÓPEZ, F.J., "Análisis de las reformas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Niza", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2001, n° 99, pp. 117 y ss; RODRÍGUEZ GARCÍA, N., "Cooperación judicial penal en la Unión Europea: algunas experiencias orgánicas para hacer frente a la delincuencia grave con dimensión transfronteriza" en BUJOSA VADELL, L. M. (coord.), *Hacia un verdadero espacio judicial europeo*, Comares, Granada, 2008, pp. 272-302; SUOMINEN, A., "The past, the present and the future of Eurojust", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, vol. 15, n° 2, pp. 217-234; TIRADO ESTRADA, J., "Mecanismos prácticos de organización y coordinación de la cooperación judicial de la Unión Europea: especial referencia a Eurojust", *Estudios Jurídicos. Ministerio Fiscal*, Ministerio de Justicia, Madrid, año 2002, n° 4, pp. 547-628; TIRADO ROBLES, C., *Eurojust: la coordinación de la cooperación judicial penal en la Unión Europea*, Real Instituto de Estudios Europeos, Zaragoza, 2002; VAN DEN WYNGAERT, C., "Eurojust and the European Public Prosecutor in the Corpus Iuris model: Water and Fire" en WALKER, N. (ed.), *Europe's area of Freedom, Security and Justice*, Oxford University Press, 2004, pp. 201-239; VERCHER NOGUERA, A., "Algunas consideraciones generales en torno a la asistencia jurídica y coordinación de la acción penal en el contexto comunitario", *Revista del Ministerio Fiscal. Número monográfico dedicado a las ponencias de Eurojusticia en Santander en el año 2000*, Madrid, año 2001, n° 9, Ministerio de Justicia, pp. 56-70; VLASTNIK, J., "Eurojust -A cornerstone of the federal criminal justice system in the EU?" en GUILD, E., & GEYER, F. (eds.), *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2008, 35-49; XANTHAKI, H., "Eurojust: Fullfilled or Empty Promises in EU Criminal Law", *European Journal of Law Reform*, 2007, vol. 8, n° 2/3, pp.175-197.

Para que el crimen organizado pueda ser eficazmente combatido en sus extensiones transnacionales, se necesita indudablemente de la cooperación internacional³⁸, la cual aporta su valor añadido cuando la variable de sujetos, países o sistemas judiciales, el aumento de la movilidad de las personas o la internacionalización de los movimientos de capital, convierten a las autoridades de un solo país en insuficientes para la resolución de estos asuntos.

La persecución de estos delitos requiere, por tanto, de una asistencia jurídica no solo altamente cualificada sino también dotada de la agilidad suficiente para limitar al máximo las actividades criminales de estos grupos y, finalmente, ser capaz de juzgar en los tribunales sus eventuales actos ilícitos. La singularidad de la lucha contra el crimen organizado y la propia “dimensión transnacional de las actividades criminales en la globalización de un mundo sin fronteras, apela al desarrollo de modalidades de cooperación de nuevo cuño, inspiradas en las ideas de simplificación, desburocratización y celeridad”³⁹

Los antecedentes remotos del Espacio Judicial Europeo se hallarían en los excelentes trabajos del Consejo de Europa⁴⁰ en materia de cooperación y que

³⁸ En este sentido, podemos anticipar la tarea de Eurojust y su papel en la lucha contra el crimen organizado a través de su apuesta por la eficacia de la cooperación jurídica internacional, como medio para perseguir la delincuencia transnacional. Los casos relativos al blanqueo de capitales siguen constituyendo una de las áreas prioritarias del trabajo de Eurojust y que cada vez producen más reuniones estratégicas y de coordinación en la Unidad de Cooperación Judicial. En el año 2012, se registraron 144 casos sobre blanqueo frente a los 122 del año 2011. Uno de los asuntos más recientes que requirió de la asistencia de Eurojust, incluía un sofisticado esquema de blanqueamiento de capitales procedente del tráfico y distribución de drogas utilizado por grupos de delincuencia organizada y que estaba siendo investigado por las autoridades de España y el Reino Unido. Algunos de los métodos utilizados por el grupo criminal para realizar el blanqueamiento de más de dos millones de euros, incluían el fraude hipotecario y de ventas de vehículos y la posterior adquisición de bienes en España y el Reino Unido. El objetivo final de la investigación consistió en identificar las inversiones del grupo de delincuencia organizada en España y proceder a incautarse de los bienes obtenidos con dinero procedente de actos ilícitos. Eurojust facilitó el intercambio de información entre las autoridades españolas y británicas en la que también intervino Europol y así, en la secuencia de dos reuniones de coordinación en promovidas por la Unidad Eurojust, se procedió a la detención de los sospechosos y a la incautación de sus bienes en territorio español. *Vid.*, EUROJUST, *Informe anual 2012*, La Haya, 2012, pp. 32 y 61.

³⁹ LOPES DA MOTA, J.L., “Cooperação judiciária em matéria penal e protecção de dados pessoais na União Europeia: perspectivas à luz da experiência da Eurojust” en DA COSTA ANDRADE, M. y ANTUNES, M.J. (dir.), *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Jorge de Figueiredo Dias*. Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra Editora, Stvdia Ivridica, 98, vol. I, Coimbra, 2009, pág. 761. La traducción es propia.

⁴⁰ Y todo ello, a pesar de las palabras que en su día pronunció el General DE GAULLE sobre el Consejo de Europa, refiriéndose a este organismo como “una bella durmiente en las orillas del Rin” para describir, a su juicio, la inoperatividad del mismo. Citado en NILSSON, H.G., “Eurojust, ¿el principio o el fin del Fiscal Europeo?”, *Revista del Ministerio Fiscal. Número monográfico dedicado a las ponencias de Eurojusticia en Santander en el año 2000*, Madrid, año 2001, n° 9, Ministerio de Justicia, pág. 200.

propiciarían los orígenes de los Asuntos de Justicia e Interior de la Unión Europea en los años setenta, directamente relacionados con la paulatina consolidación que se había producido en el área de política exterior. El Consejo de Europa iniciaba así de manera pionera, la cooperación en la lucha contra el terrorismo y el crimen transfronterizo, aspectos que posteriormente recaerían dentro de las áreas de trabajo de Eurojust.

La necesidad de diseñar una estrategia institucional para abordar las especificidades de la delincuencia transfronteriza dentro del aún exiguo marco jurídico, desembocaría en la reunión del Consejo Europeo de Roma de 1 y 2 de diciembre de 1975 en el que, por iniciativa del Primer Ministro británico, se aprobaba que los Ministros de Interior se reunieran para tratar de cuestiones de su interés. Aquí comenzaría el denominado *Grupo de Trevi*, encuentros de los Ministros de Interior o Justicia y sin las cuales, hoy no podría explicarse el avance que llevó a la creación del actual espacio de libertad, seguridad y justicia⁴¹.

⁴¹ Sobre el contexto y significado del espacio de libertad, seguridad y justicia, puede consultarse la siguiente bibliografía seleccionada: AA.VV., *España como frontera de la Unión Europea: implicaciones para la Guardia Civil. Seminario Duque de Ahumada, 5 y 6 de mayo de 2004*, Ministerio del Interior, Madrid, 2005; BONN, M., “El programa de La Haya. El espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea” en ARROYO ZAPATERO, L.M., NIETO MARTÍN, A., y MUÑOZ DE MORALES ROMERO, M. (coords.), *El derecho penal de la Unión Europe, situación actual y perspectivas de futuro*, ed. Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2007, pp. 29-36; CALDERÓN CUADRADO, M.P., e IGLESIAS BUHIGUES, J.L., *El espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. Avances y derechos fundamentales en materia procesal*, Thomson-Reuters, Madrid, 2009; CALONGE VELÁZQUEZ, A., “Sistema competencial y de fuentes en el espacio de libertad, seguridad y justicia”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 10, 2006, pp. 95-112; CARRERA HERNÁNDEZ, F.J., “La Cooperación Policial y Judicial en materia penal: componente del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, 1998-2, pp. 7 y ss.; CASTRO-RIAL GARRONE, F., “El espacio de libertad, seguridad y justicia y las fronteras europeas”, en AA.VV., *España como frontera de la Unión Europea: implicaciones para la Guardia Civil. Seminario Duque de Ahumada, 5 y 6 de mayo de 2004*, Ministerio del Interior, Madrid, 2005, pp.13-28; DEL MORAL TORRES, A., “La cooperación policial en la Unión Europea, propuesta de un modelo europeo de inteligencia criminal”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, nº 50, 2010; DEL MORAL TORRES, A., *La cooperación policial en la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2011; DEN BOER, M., “An Área of Freedom, Security and Justice: Bugged Down by Compromise”, en O'KEEFFE, D., & TWOMEY, P. (eds.), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, ed. HartPublishing, Oxford, 1999, pp. 303-321; DONAIRE VILLA, F.J., “El Tratado de Lisboa y el incremento de las competencias de la Unión en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia” en OLESTI RAYO, A., *La incidencia del Tratado de Lisboa en el ejercicio de las competencias autonómicas*, 2010, pp. 149 a 192; ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “La cooperación judicial en la Unión Europea: marco general” en AA.VV., *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea, XIII Seminario Duque de Ahumada*, Ministerio del Interior, Madrid, 2001, pp. 55-70; GARCÍA SAN JOSÉ, D.I., “El espacio de libertad, seguridad y justicia según el nuevo marco constitutivo de la Unión Europea” en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (coord.), *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario: perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, 2008, pp. 1513-1532; GONZÁLEZ ALONSO, L.N., “La jurisdicción comunitaria en el nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia” en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (coord.), *Los Tratados de Roma en su cincuenta aniversario: perspectivas desde la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, 2008, pp. 497-522; GUTIÉRREZ CASTILLO, V.L., “Espacio de seguridad,

En ese mismo sentido, Giscard d'Estaing, esbozaría en el año 1977 el escenario de un posible espacio judicial europeo en materia penal previendo varias etapas diferenciadas. A saber: elaboración de un convenio de extradición simplificado; la mejora y flexibilización del mecanismo del auxilio judicial; el reconocimiento de la ejecución de las sentencias o la generalización del proceso de transferencia de internos en centros penitenciarios, entre otras.⁴² Posteriormente, el Acta Única Europea de 1986, aunque manteniendo un carácter intergubernamental, en asuntos de Justicia e interior, se veía ya como un avance en el proceso de integración, abandonando el mero carácter económico de las Comunidades Europeas.

No sería, sin embargo, hasta algunas décadas más tarde, donde comenzarían a recuperarse algunas de las primigenias ideas francesas y cuando la idea de una Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea, a la vez flexible y ágil, preparada para sortear los habituales obstáculos en la cooperación jurídica internacional, empezaría a tener sentido.

Era necesario considerar entonces lo que se debe seguir considerando ahora: si los gobiernos de los Estados Miembros de la UE serían capaces de asumir el trascendente paso de la cooperación interestatal, a los estadios de lo que ya podemos decir que se estaría configurando como un verdadero sistema penal europeo, afectando

libertad y justicia” en SÁNCHEZ, V.M. (coord.), *Derecho de la Unión Europea*, 2010, págs. 257 a 264; LABAYLE, H., “Un espace de liberté, de sécurité et de justice”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, vol. 33, n.º 4, 1997, pp. 105-173; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., “El espacio europeo de Libertad, Seguridad y Justicia: un reto para la nueva Conferencia Intergubernamental”, *Temas para el debate*. n.º 155, 2007, pp. 65-67; MELLADO PRADO, P., “El funcionamiento de las instituciones en el espacio de libertad, seguridad y justicia”, *Revista de Derecho de la Unión Europea*. n.º 10, 2006, pp. 35-49; PÉREZ FRANCÉS, J. L., “Cooperación policial y judicial en la Convención de Prüm”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*. n.º 7, 2007; pp. 119-136; SÁNCHEZ LORENZO, S.A., “El Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia (Avances y Derechos fundamentales en materia procesal)”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 36, 2010, pp. 694-696; TWOMEY, R., “Constructing a Secure Space: The Área of Freedom, Security and Justice”, en O’KEEFFE, D., & TWOMEY, P. (eds.), *Legal Issues of the Amsterdam Treaty*, Ed. Hart Publishing, Oxford, 1999, pp. 351-374; VAN SIMAEYS, B., & CARLIER, J.Y., “Le nouvel espace de Liberté, de Sécurité et de Justice” en LEJEUNE, Y. (ed.), *Le Traite d'Amsterdam. Espoirs et déceptions*, ed. Bruylant, Bruselas, 1998, pp. 227-285; VERVAELE, J.A.E., “Derechos fundamentales en el espacio de libertad, seguridad y justicia, el ‘ne bis in idem’ praetoriano del Tribunal de Justicia”, en DE HOYOS SANCHO, M. (coord.), *El proceso penal en la Unión Europea: garantías esenciales*. 2008, pp. 80-105.

⁴² Vid., LOPES DA MOTA, J.L., “O Ministério Público e a construção europeia: os caminhos da justiça penal e a Eurojust” en SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (ed.), *O Ministério Público e os novos desafios da justiça. Actas do VI Congresso do Ministério Público de Evora, 21-24 de Novembro de 2002*, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Lisboa, 2007, pág. 53. La traducción es propia. La propuesta francesa era inviable en aquel momento, aunque dotada de una gran visión sobre el futuro de la cooperación judicial en materia penal dentro de la Unión Europea.

más directamente al proceso penal y a su jurisdicción, ya que como acertadamente plantea al respecto MARTÍN DIZ, la delincuencia organizada transnacional “no se detiene a reparar en estos sentimentalismos constitucionales y democráticos, sino que además saca provecho en cierto modo de ellos, y que quizá, de no ir superando determinadas y comprensibles reticencias, puede que dejemos pasar la oportunidad de combatir delitos de suma gravedad, tanto para los ciudadanos como para los propios Estados”⁴³

Los motivos que llevarían a finales de los años 80 y principios de los 90 a una cooperación más estrecha en Europa entre los Estados Miembros -de momento, de naturaleza policial-, provenía de las amenazas a su seguridad y de la necesidad, por tanto, de establecer instrumentos jurídicos que contribuyesen a la mejor coordinación en la persecución del crimen transnacional⁴⁴. De esta manera se aprobarían, entre otros, el Acuerdo de Schengen, firmado el 14 de junio de 1985 y su Convenio de aplicación (CAAS) el 19 de junio de 1990, que produjo asimismo el establecimiento de una herramienta que se revelaría imprescindible para luchar contra la delincuencia organizada de carácter transnacional en el futuro: el Sistema de Información Schengen (SIS) y Europol -cuya futura creación se acordaría en el Consejo Europeo de Maastricht de diciembre de 1991-.

Así las cosas, es necesario plantearse qué podía hacerse en los primeros tiempos de la aún incipiente cooperación judicial penal⁴⁵ dentro del exiguo marco de los tratados de la hoy Unión Europea y finalmente, clarificar por qué Eurojust se ha terminado configurando cómo la institución jurídica con los elementos más idóneos para cooperar y coordinar a las autoridades judiciales de los Estados miembros en la lucha contra el crimen organizado transnacional.

⁴³ MARTÍN DIZ, F., “La conveniencia de procesos penales supranacionales: el caso de la Unión Europea”, en BUJOSA BADELL, L.M. (coord.), *Hacia un verdadero espacio judicial europeo*, Comares, Granada, 2008, pág. 25.

⁴⁴ *Vid.*, en este sentido, LOPES DA MOTA, J.L., “A Eurojust e a emergência de um sistema...” cit, pág. 179.

⁴⁵ Como señala SCHÜNEMANN, acerca de los medios que deben emplearse en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional en Europa, “a la europeización y modernización en lo relativo al comportamiento delictivo en la UE debe responderse, por tanto, con una modernización y, en su caso, europeización, del instrumento jurídico apropiado y destinado a la protección de bienes jurídicos”. *Vid.*, SCHÜNEMANN, B. (edit.), *Proyecto alternativo de persecución penal europea*, Cuadernos Luis Jiménez de Asúa, n° 31, Dykinson, Madrid, 2007, pág. 13.

La génesis de Eurojust y, en consecuencia, su posterior consolidación como instrumento para combatir el crimen transnacional, nos retrotrae al tímido impulso del Tratado de Maastricht⁴⁶ incorporando a la UE los asuntos de justicia e interior. Del Título VI del TUE, formaban parte fundamentalmente las materias referentes a asilo, cruce de fronteras, política de inmigración y nacionales de terceros Estados, lucha contra la toxicomanía y el fraude internacional, cooperación judicial civil y penal y aduanera y policial.

Se incluía, de esta manera, la cooperación en materia penal en el ámbito del llamado *Tercer Pilar*, fuera del común Pilar Comunitario; no obstante, en la práctica, se demostraba que dicha cooperación, quedaba situada en una zona caracterizada por la indefinición de objetivos y una ausencia de mecanismos institucionales que vertebraran unitariamente un espacio común de seguridad y justicia.

El Tratado únicamente denominaba a la cooperación judicial, como un “asunto de interés común”⁴⁷ de los Estados Miembros, que debían “informarse y consultarse mutuamente”, pudiendo el Consejo adoptar a tal efecto “posiciones comunes y acciones comunes”⁴⁸, aspectos que quedaban aún lejos de las pretensiones más avanzadas acerca de un auténtico espacio de justicia europeo⁴⁹.

⁴⁶ Tratado de la Unión Europea, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

⁴⁷ Como acertadamente señalan MANGAS MARTÍN y LIÑÁN NOGUERAS, a pesar de que Maastricht posibilitaba la incorporación de los ámbitos de justicia e interior a la Unión Europea, “se evidenciaron grandes discrepancias entre los Estados que sólo pudieron ser resueltas mediante un artificioso compromiso que desembocó en una regulación profundamente deficitaria contenida en el Título VI del TUE, cuyos artículos ‘K’ regulaban el pilar intergubernamental llamando Cooperación en asuntos de justicia e interior (CAJI) o también tercer pilar”. De ahí el uso de “fórmulas amplias y generales, más que núcleos competenciales de la Unión”. *Vid.*, MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 7ª ed., Tecnos, Madrid, 2012, pp. 86-87.

⁴⁸ *Vid.*, Artículos K.1. y K.3. del Tratado de Maastricht.

⁴⁹ Así, “a los instrumentos jurídicos tradicionales de cooperación (las convenciones) se añadían en Maastricht las ‘acciones comunes’ que, desprovistas de eficacia jurídica directa sólo obligaban a los gobiernos a adoptar las medidas necesarias para alcanzar sus resultados, pero sin vincular directamente a los Estados a la realización de dichos resultados. Mención especial merecen las Acciones Comunes adoptadas con base en el Tratado de Maastricht, algunas de gran interés práctico para el funcionamiento de la cooperación: las Acciones Comunes en relación a la creación de un marco de intercambio de los Magistrados de Enlace de 22.4.96 (DOCE L 105, de 27.4.96); al tráfico de seres humanos y la explotación sexual de los niños de 24.2.97 (DOCE L63, de 4.3.97), a la creación de la Red Judicial Europea, de 29.6.1998 (DOCE L 191, de 7.7.98), a las buenas prácticas de asistencia judicial en materia penal de 29.6.98 (DOCE L 191, de 7.7.98), al blanqueo de capitales, a la congelación, aprehensión y pérdida de instrumentos y productos del delito de 3.12.98 (DOCE L 333, de 9.12.1998), relativa a la punibilidad de la participación en una organización criminal de 21.12.98 (DOCE L 351, DE 29.12.98), y la

En este escenario, y mucho antes de que se estableciese Pro Eurojust -el inmediato antecedente de la Unidad Eurojust- el Ministro de Justicia de Bélgica, aprovechando la rendija abierta por Maastricht, expuso en el año 1993 su proyecto de una idea, “que a la vista de la dimensión actual de Eurojust, puede parecer modesta, pero que en su momento se adelantó considerablemente a su tiempo”⁵⁰. Así, en el mes noviembre de ese mismo año, se sugeriría el establecimiento, a través de una Acción Común acogida al Tratado de Maastricht, de un Centro para la información estudio e intercambio, dentro del campo de la cooperación judicial denominado CIREJUD⁵¹. El modelo sugerido para el establecimiento de dicho centro era el proporcionado por las estructuras ya existentes en el ámbito del asilo y la inmigración.

La base en la cual se fundamentaba el origen de dicha propuesta, fue un intercambio de puntos de vista que habían mantenido los Ministros durante la Presidencia Belga en Limette, sobre la forma de mejorar los contactos directos entre las autoridades judiciales, asociándolas entre sí, de forma más estrecha, en el marco de la mejora de la cooperación judicial dentro de la Unión Europea. En aquel momento, Eurojust se concebiría como un foro informal u “oficioso”, como lo denominaba NILSSON, que permitiera mejorar los contactos y las consultas y detectar las dificultades existentes en el campo de la cooperación judicial entre los Estados miembros.

A pesar de que la propuesta belga, significaba sólo un ligero avance en la cooperación y no exigía en aquel momento, grandes despliegues operativos o estratégicos por parte de los Estados miembros, “es revelador del espíritu con el que los Estados abordaron la cuestión, el hecho de que incluso una propuesta tan simple no llegase a fructificar”⁵².

relativa a la corrupción en el sector privado, de 22.12.1998 (DOCE L 358, de 3.12.98)”, *Vid.*, en este sentido, LOPES DA MOTA, J.L., “A Eurojust e a emergência de un sistema...” cit., pág. 181.

⁵⁰ NILSSON, H.G., “Eurojust, ¿el principio o el fin...cit., pág. 201.

⁵¹ Del inglés, *Centre for information, study and exchange within the field of judicial co-operation.*

⁵² *Vid.* NILSSON, H.G., “Eurojust, ¿el principio o el fin ...cit., pág. 201.

El plan fallido de la creación del CIREJUD, supuso un importante freno a la idea de establecer un embrión de Eurojust en la Unión, pero el Ministro Belga no abandonaría su propuesta sino que, años más tarde, examinaría las posibles vías y medios prácticos de creación de una red de puntos de contacto, que acabaría convirtiéndose en la Red Judicial Europea (RJE)⁵³.

Durante la gestación de la RJE y en la Presidencia irlandesa de turno de la UE en otoño de 1996, un suceso saltó a las primeras páginas de la actualidad y propició que la cuestión de la lucha contra la delincuencia organizada y la cooperación en el auxilio judicial, pasase a ocupar el primer plano de la acción institucional en la búsqueda de soluciones. La periodista Verónica Guerin sería asesinada a manos de narcotraficantes, sobre los que había puesto el foco con sus investigaciones acerca del crimen organizado en Irlanda.

A consecuencia de estos luctuosos acontecimientos el parlamento irlandés adoptaría medidas de carácter legislativo para intervenir los bienes de las organizaciones criminales, aprobando la *Proceeds of Crime Act* y la *Criminal Assets Bureau Act* en ese mismo año de 1996, las cuales permitían el comiso de los bienes obtenidos del delito. Junto a ello, “se estableció el *Criminal Assets Bureau* (CAB), que constituía el primer organismo de recuperación de activos creado en Europa. Un organismo de naturaleza policial, que se insertaría en el marco de la policía nacional irlandesa, la *Garda Síochána*”⁵⁴. La Presidencia Irlandesa comprendería inmediatamente la necesidad de proponer el establecimiento de un grupo de alto nivel sobre delincuencia organizada que informaría al Consejo Europeo de Ámsterdam y que, de hecho, empezaría a determinar la agenda de trabajo de la Unión Europea durante los años siguientes⁵⁵ y así, el 15 de noviembre de 1996, se convocaría una reunión del Comité K4⁵⁶ para examinar la posibilidad del establecimiento de dicho grupo.

⁵³ Establecida mediante la Acción Común de 29 de junio de 1998, la cual sería derogada posteriormente por la *Decisión 2008/976/JAI del Consejo, de 16 de diciembre sobre la Red Judicial Europea*. DOUE L348/130 de 24 de diciembre de 2008.

⁵⁴ BLANCO CORDERO, I., “La aplicación del comiso y la necesidad de crear organismos de recuperación de activos”, *Revista Electrónica de la Asociación Internacional de Derecho Penal (ReAIDP / e-RIAPL)*, año 2007, pág. 10.

⁵⁵ *Vid.*, NILSSON, H.G., “Eurojust, ¿el principio o el fin ...” cit., pág. 202.

⁵⁶ El denominado “Comité K4” (artículo K.4 del TUE) era el Comité de Coordinación compuesto por altos funcionarios que, junto con el Comité de Representantes Permanentes, preparaba las decisiones que

En el marco de los preparativos de dicha reunión especial del Comité K4, entre algunas de las delegaciones participantes circuló un documento fechado el 14 de noviembre y que contenía dos propuestas específicas relacionadas con la mejora de la cooperación judicial en la lucha contra la delincuencia organizada”.⁵⁷

El documento de trabajo había dado en la diana de los problemas cotidianos de la cooperación judicial internacional: no existía carencia en aquel momento y en aquel contexto, de textos legales que apoyasen la cooperación, sino la sensación de que el sistema de cooperación internacional establecido no funcionaba a plena satisfacción de los Estados, debido a una serie de problemas de índole práctico que surgían de manera cotidiana en el despacho de asuntos de la materia que nos ocupa y que obstaculizaban enormemente la cooperación penal. A saber:

1.- La falta de confianza mutua entre las partes que deberían cooperar entre sí para luchar contra la delincuencia transnacional⁵⁸

2.- El desconocimiento de los instrumentos legales aplicables a la cooperación internacional así como su grado de eficacia y flexibilidad⁵⁹ y en relación a este asunto, el nulo o escaso uso que se realizaba de los convenios ya existentes

tomaba el Consejo como órgano de toma de decisiones -compuesto a su vez, por los Ministros de Interior y por los Ministros de Justicia y que se pronunciaba por unanimidad-.

⁵⁷ NILSSON, H.G., “Eurojust, ¿el principio o el fin ...” cit., pág. 202.

⁵⁸ La confianza mutua o *mutual trust*, que se tratará en el epígrafe 1.3. de este trabajo. Como ya se ha señalado, algo sin lo cual se va a hacer muy difícil avanzar en instrumentos tales como el desarrollo efectivo de la Fiscalía Europea.

⁵⁹ Adelantándonos a las conclusiones que se pondrán de manifiesto en los epígrafes siguientes, pero apoyando la idea de que, algunos de éstos obstáculos al uso de instrumentos de cooperación judicial- como el que sería la futura Unidad Eurojust y que en el momento del meritado informe aún no había sido creada- permanecen en la actualidad, nos parece de especial relevancia y asimismo, preocupación, la afirmación de la FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO señalando “las autoridades españolas son poco activas a la hora de recurrir a Eurojust”, contenida en FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO. UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Resumen de las actividades de los fiscales en conexión con Eurojust*, Madrid, 2012, pág. 2. El entonces Miembro Nacional de España en Eurojust, el fiscal Juan Antonio García Jabaloy, señalaba en una entrevista concedida al diario La Vanguardia el 22 de febrero de 2009, que España era el “país más requerido en Eurojust para reuniones de coordinación”, aunque, sin embargo, Eurojust no se utilizaba mucho por parte de las autoridades judiciales españolas porque “aún no es muy conocido”.

3.- La existencia de problemas relativos al idioma y la traducción y que, consiguientemente, dificultaban la cooperación para luchar contra la delincuencia transnacional, cuando la finalidad de ésta contiene en sí misma la necesaria celeridad para evitar que los miembros de los grupos organizados se pongan a cubierto por la lenta acción de la justicia en el sistema tradicional de la asistencia judicial clásica

4.- La existencia de rémoras recurrentes en la cooperación internacional tales como la armonización de los conceptos legales (definición de “delincuencia organizada”, “asociación de malhechores” o “conspiración”, son los ejemplos que se citaban a la hora de poner de relevancia las dificultades que impedían clarificar la tipicidad de estos delitos en los distintos ordenamientos jurídicos europeos)⁶⁰

5.- La manifestación de graves carencias en los recursos materiales y personales en relación a las autoridades centrales y judiciales⁶¹, tales como la demora en la tramitación de expedientes o la carencia de suficiente formación y especialización de los Jueces y miembros del Ministerio Fiscal en una disciplina compleja como la cooperación internacional.

El documento de trabajo señalaba, asimismo, que existían varios conceptos que debían ser examinados: el establecimiento de una Unidad de Cooperación Judicial para superar estos obstáculos, el embrión de lo que aún no había nacido y que se concretaría más adelante en la Unidad Eurojust, una institución *sui generis*⁶² dotada de la capacidad

⁶⁰ Tal y como recogía el informe del Consejo de Estado tratar sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español, se “revela con crudeza la tensión entre el principio de que el texto constitucional refleja, al menos en parte de sus previsiones, un reducto de soberanía originaria que debe ser protegido, y la necesidad, inherente al proceso de construcción europea, de que éste no pueda ser frenado ni entorpecido por interpretaciones divergentes en los Estados Miembros”, *Vid.*, CONSEJO DE ESTADO, *El informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español. Texto del informe, estudios y ponencias*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008, pág. 23.

⁶¹ Cuestiones que, como ya hemos sostenido en este trabajo, aún hoy permanecen. Aunque es evidente que se ha producido una evolución real en la cooperación internacional desde entonces, todavía quedan cosas por hacer en la tarea de llevar a la práctica del día a día de los Magistrados y Fiscales que tienen que despachar asuntos de delincuencia transfronteriza grave, la agilidad en la asistencia judicial, la especialización en su tratamiento, y la comprensión real del fenómeno del crimen organizado así como el valor de la cooperación jurídica internacional para combatirlo.

⁶² José Luís LOPES DA MOTA habla de Eurojust, como una institución “con una configuración *sui generis* que no se identifica con ninguno de los órganos característicos de los sistemas penales de los Estados miembros” en LOPES DA MOTA, J.L., “A Eurojust e a emergência de um sistema de justiça...”, *cit.*, pág. 190. La traducción es propia.

y flexibilidad suficientes para solventar los obstáculos clásicos al auxilio judicial internacional a la que debía dotarse de un enfoque práctico; y la formación de un equipo de trabajo de asistencia mutua⁶³ para evaluar entre iguales, la manera en la que se estaba organizando así cómo observar cómo se desarrollaba dicha asistencia en cada Estado Miembro y que se produjera el deseado fortalecimiento de la cooperación judicial internacional⁶⁴

La Unidad de Cooperación Judicial que se proponía formar, diseñada después del grupo de trabajo del Comité K4, contenía algunas de las características inequívocas de la futura Eurojust, tales como la constitución de los miembros nacionales⁶⁵ (en aquel momento, no denominados aún de esta manera, que corresponde a la actual nomenclatura de la Unidad) por parte de magistrados, fiscales, oficiales superiores de policía o funcionarios públicos, con experiencia práctica en el campo de la cooperación judicial internacional y con dominio de otros idiomas, la cuestión de los poderes de dichos miembros nacionales, las reuniones que facilitarían el sorteamiento de obstáculos en el caso de las dificultades ante la falta de armonización penal en una eventual investigación criminal, la necesidad de la celeridad en la actuación de las autoridades judiciales para luchar contra la delincuencia transnacional y el valor añadido de la futura Unidad de Cooperación Judicial en la coordinación de la cooperación penal internacional⁶⁶.

⁶³ Denominado ‘MATF’, del inglés *Mutual Assistance Task Force*,

⁶⁴ El mencionado documento de trabajo del Comité K.4. que relata estas cuestiones sobre los obstáculos prácticos a la cooperación judicial internacional, se transcribe parcialmente en NILSSON, H.G., “Eurojust, ¿el principio o el fin ...” cit., pp. 202-204.

⁶⁵ Los ahora llamados “Miembros Nacionales” de Eurojust, se denominarían en un primer momento “funcionarios de enlace” en los documentos de trabajo del Consejo dirigidos a crear lo que sería su inmediato antecedente (Pro Eurojust). Esta nomenclatura se matizaría en el texto de la Decisión del Consejo de 2000 por la que se crea Pro Eurojust en la que se establecía que cada Estado miembro destinaría a la Unidad a un fiscal, un juez o un oficial de policía de competencia equivalente, que pueda desempeñar “funciones de enlace”, para terminar finalmente en la misma Decisión hablando de “miembros” de la Unidad Provisional. *Vid.*, en este sentido los artículos 1 y 2.1. del Documento del Consejo 8938/00 EUROJUST 3, de 19 de junio de 2000 y, asimismo los artículos 3.1. y 3.2 *in fine* de la *Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 2000 por la que se crea una Unidad provisional de cooperación judicial (Pro Eurojust)*, DOCE L 324 de 21 de diciembre de 2000.

⁶⁶ La mejor forma de comprender cómo se produciría esta sinergia en la práctica, es reproduciendo el hipotético caso de cooperación jurídica internacional en materia penal que se planteó en el Comité K4 que, a la postre, muestra la esencia de lo que hasta ahora ha sido Eurojust: una institución que reúne, analiza los obstáculos a la cooperación y propone soluciones cualificadas y eficaces de manera ágil entre los países implicados, ya sea coordinando o cooperando en las investigaciones contra la delincuencia organizada internacional. Como recoge NILSSON, la idea que se propuso en el mencionado Comité

En definitiva, como ya hemos señalado lo que vislumbraría el grupo de expertos que trabajaba en aquel momento en la reunión preparatoria del Comité K4, era en sí misma la futura formación de Eurojust⁶⁷ expresada mediante la posibilidad de explorar de manera práctica algunos de los obstáculos con los que reiteradamente se encuentran en el ámbito de la cooperación jueces y fiscales, y manteniendo la posibilidad de dotar de una nueva dimensión a la cooperación judicial en Europa a través de esa nueva Unidad que se pretendía crear.

Los elementos a favor de la creación de la Unidad eran, a nuestro juicio, los siguientes:

acerca de esta Unidad de Cooperación se resumía desde este punto de vista práctico: “Consistiría en que, por ejemplo, cuando un fiscal de una ciudad del sur de Grecia se enfrentase a un caso urgente relacionado con un problema de delincuencia organizada en España, y necesitase disponer de información sobre una cuenta bancaria específica en dicho último país o bloquear los fondos de la cuenta en cuestión, pudiera (en lugar de enviar una petición directa a una autoridad judicial española, desconocida para él) ponerse en contacto con su propio magistrado de enlace en la Unidad de Cooperación Judicial. Dicho magistrado hablaría el mismo idioma que el fiscal, estaría familiarizado con su sistema legal y tendría los conocimientos idiomáticos necesarios para poder hablar con el magistrado español que formaría parte de la Unidad. El magistrado, además, en los casos en que existiese dicha figura “representaría” a la autoridad central del país. El magistrado de enlace español podría asesorar a su colega griego sobre con quién ponerse en contacto, cómo hacerlo y cuáles serían los requisitos necesarios. Sería capaz también de “traducir” el caso al español, y podría aconsejar a su colega griego sobre la manera de evitar que el caso se presentase de una forma que, conforme a los textos existentes, pudiera resultar problemática. Por ejemplo, un caso de blanqueo de dinero relacionado con un fraude, podría plantear dificultades conforme a la legislación vigente, pero quizás esos mismos hechos podrían interpretarse como un caso de “receptación”, si se calificaran de forma diferente (...) No debería excluirse la posibilidad de que, en el ejemplo anterior, el fiscal español pudiera bloquear los fondos depositados en la citada cuenta bancaria si así se lo permitiesen sus leyes nacionales. La forma de establecer la Unidad es una cuestión difícil de resolver. Podría examinarse como un primer paso, la posibilidad de establecer una acción común en lugar de un convenio (...) Todos los contactos dentro de dicha Unidad se realizarían en cualquier caso, con carácter bilateral y no serían diferentes de los que ya existen entre las autoridades judiciales de acuerdo con lo dispuesto en los tratados vigentes”, *Vid.*, NILSSON, H.G., “Eurojust, ¿el principio o el fin ...” cit., pp. 203 y 204.

⁶⁷ La primera finalidad que se pretendía cumplir al vislumbrar este antecedente primigenio de la Unidad Eurojust era, como mencionaba LOPES DA MOTA, la de estimular la cooperación y la coordinación para que, de esta manera, la cooperación judicial pudiera asumir “una actitud proactiva de modo que consiga una visión que abarque los fenómenos criminales transnacionales. La experiencia muestra que la intervención de las autoridades nacionales, tanto por razones de su propia organización como por razones culturales, se guía por una visión enfocada a nivel local. Las consecuencias de una actitud de esta naturaleza son obvias: sólo una pequeña parte de la totalidad de la actividad criminal, es la que será tomada en consideración en el lugar en que es descubierta; cada autoridad trata, por tanto, de lo que recae sobre su competencia territorial en función de ‘su’ procedimiento”, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “As dimensões institucionais da cooperação judiciária em matéria penal na União Europeia: a Eurojust e os seus parceiros europeus”, *Europa Novas Fronteiras. Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça*, Centro de Informação Europeia Jacques Delors, junio 2004-julio 2005, 16/17, pág. 165. La traducción es propia.

En primer lugar, la inmediatez en el auxilio judicial europeo favoreciendo el contacto de un magistrado nacional a su respectivo punto de contacto en la Unidad de Cooperación judicial, para requerir a su vez a otro magistrado de un país de la UE representado en dicha Unidad en el caso, como se señalaba en el ejemplo propuesto, de necesitar “disponer de información sobre una cuenta bancaria específica en dicho último país o bloquear los fondos de la cuenta en cuestión”.

Esta maleabilidad, característica de la mencionada Unidad, supondría eludir en los casos de persecución de la delincuencia organizada transnacional, los canales habituales del auxilio judicial internacional, más lentos y complejos en su procedimiento⁶⁸. Como acertadamente pone de manifiesto SCHÜNEMANN, en un espacio “geográfico-criminal unitario” como es la Unión Europea “debido a la imperante libertad de circulación, la tarea básica del derecho penal (consistente en ser la *ultima ratio* en el ámbito de protección de bienes jurídicos en la sociedad humana) también tiene que ser llevada a cabo en todo ese espacio”⁶⁹.

En segundo lugar, las clásicas barreras lingüísticas que en ocasiones frenan una rápida solución a la solicitud de auxilio judicial, serían obviadas con los puntos de contacto destinados en la nueva Unidad de Cooperación judicial, propiciando un doble canal de comunicación: por un lado, los magistrados de un país pueden comunicarse entre sí en su mismo idioma para exponer las cuestiones que surjan durante el transcurso de una investigación internacional, y a su vez, el magistrado con destino en la Unidad, que estaría formado tanto en cooperación jurídica como en el conocimiento de al menos uno de los idiomas europeos más utilizados como lengua de trabajo como el

⁶⁸ NILSSON y LABAYLE, señalan como principal –aunque no única- tarea de Eurojust, la de promover y coordinar las respectivas investigaciones que se llevan a cabo entre los países miembros de la Unión Europea en el ámbito de la persecución de la delincuencia organizada transnacional, tarea en la cual “se ha probado que ha sido llevada a cabo -por Eurojust- de manera muy eficiente en los recientes últimos años. Asimismo, mejora la cooperación entre las autoridades de los Estados Miembros (...) ya que ahora, las autoridades nacionales pueden comunicarse directamente a través de los Miembros Nacionales de Eurojust, en lugar de usar los canales diplomáticos, el Consejo de Europa, las Convenciones, los contactos vía Ministerio de Justicia o las comisiones rogatorias”, en NILSSON, H.G., & LABAYLE, M., “The Role and Organisation of Eurojust: Added Value for Judicial Cooperation in Criminal Matters” en MONAR, J. (ed.), *The institutional dimension of the European Union's area of freedom, security and justice*, Peter Lang, Bruxelles, 2010, pp. 198-199. La traducción es propia.

⁶⁹ SCHÜNEMANN, B. (edit.), *Proyecto alternativo de persecución penal...*, cit., pág. 13.

inglés, le trasladaría el problema planteado a su colega de otro país europeo que trabajase con él en la Unidad⁷⁰

En tercer lugar, el trabajo de estos jueces o fiscales en la Unidad, debería ser aprovechado también para producir reuniones o grupos de trabajo que pusiesen sobre la mesa las dificultades más habituales que surgiesen en el día a día de la cooperación judicial en materia penal y en la lucha contra la delincuencia transnacional: la diversidad de sistemas judiciales en la Unión Europea, la obtención de pruebas en el ámbito de la investigación y a su posterior admisión o no en un eventual escenario de un procedimiento penal, entre otras. La toma de contacto con la existencia de estas realidades del mapa judicial europeo, lograría propiciar el acercamiento y la solución de las cuestiones que surgieran durante la investigación⁷¹.

Se trataba, en definitiva, de evitar que la falta de coordinación de las autoridades nacionales, en el momento en que se inician actuaciones contra una parte de la organización criminal con ramificaciones internacionales produjese un efecto de alerta previa sobre el resto de sus integrantes, que tienen tiempo suficiente para adoptar las medidas conducentes para ponerse a cubierto de una investigación⁷²

⁷⁰ La que sería la antecesora de Eurojust, la Unidad Provisional de Cooperación Judicial Pro Eurojust, comenzaría a trabajar en marzo de 2001, sin la asistencia de intérprete o traductor alguno y únicamente gracias a las cualificaciones lingüísticas y al convencimiento y entusiasmo de los entonces integrantes de la Unidad, de que Eurojust sería una firme realidad en un futuro no muy lejano. Esta situación me fue referida en varias ocasiones, con ocasión de las entrevistas que mantuve con Pedro RUBIRA NIETO, fiscal destinado en la Audiencia Nacional y que asistió a numerosas reuniones estratégicas y de coordinación tanto en la provisional Pro Eurojust en Bruselas, como luego en la definitiva Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea Eurojust en su sede definitiva en La Haya.

⁷¹ Como señalaba LOPES DA MOTA en los primeros tiempos de Eurojust, ésta institución venía “desarrollando un trabajo significativo de apoyo en el ámbito de la cooperación judicial, en su gran mayoría a título ‘experimental’, a través de un abordaje práctico de los problemas y de las necesidades de cooperación en relación directa con los magistrados nacionales y, fundamentalmente, a su propio requerimiento”. En cualquier caso, continuaba diciendo acertadamente que la misión y tarea de Eurojust no se agotaba en esa única perspectiva: “Esta función de apoyo, de elevada importancia para los magistrados con procedimientos a su cargo, y que se asumió como prioridad no agota, con todo, la función de Eurojust” en SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (ed.), *O Ministério Público e os novos desafios da justiça...*, cit., pp. 67 y 68. La traducción es propia.

⁷² Vid., JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, R., “Eurojust, un paso más en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia” en GALGO PECO, A. (dir.), *Derecho Penal Supranacional y Cooperación Jurídica Internacional*, Cuadernos de Derecho Judicial, CGPJ, Madrid, 2004, pág. 435.

No obstante las ventajas del establecimiento de una Unidad de cooperación judicial para luchar contra la delincuencia organizada que acabamos de exponer, el documento de trabajo del K4, concluiría con la dificultad de hallar la forma jurídica adecuada para su creación y, asimismo, tampoco preveía la necesidad del desarrollo de una política adecuada de protección de datos personales.

Había que encontrar primero la anhelada “confianza mutua” entre los Estados para el establecimiento de este novedoso instrumento⁷³ y la consiguiente red de contactos así que, como ya hemos señalado, tampoco se contemplaba un plan más ambicioso sobre las capacidades que tendría en el futuro y, por tanto, las consecuencias en el intercambio de información y la protección de datos en el área de la cooperación judicial en materia penal. El escenario en el cuál se encontraba el proyecto de creación de la Unidad, exigía esperar y recordar las palabras de Robert SCHUMAN cuando dijo que “Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas que creen, en primer lugar, una solidaridad de hecho”⁷⁴.

De esta manera, lo que mantendría viva la idea de la creación de la Unidad durante el tiempo de espera, sería la decidida suma de las iniciativas europeas en favor de la misma con el apoyo destacado de Bélgica. Esta unión de voluntades conseguiría finalmente que en el Consejo Europeo de Ámsterdam fuese incluida la propuesta mediante el *Plan de acción para luchar contra la delincuencia organizada*, adoptado por el Consejo el 28 de abril de 1997⁷⁵, de lo que con el tiempo –aunque aún habría que esperar- se convertiría en Eurojust.

⁷³ La formación de Eurojust, al igual que la de la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea, supuso recorrer un largo y esforzado camino que sólo unos pocos pioneros consiguieron vislumbrar en sus inicios y que, ciertamente, gracias a su perseverancia, trabajo y puesta en común de lo que debería ser la Unidad en el futuro, así como su insistencia en señalar su valor añadido en la lucha contra la delincuencia transnacional grave, pudo ser concretada más adelante.

⁷⁴ SCHUMAN, R., “Declaración del 9 de mayo de 1950”. Parte de estas palabras de la Declaración Schuman se recogerían en el Prólogo del Tratado de París que daría origen a la CECA sentando las bases de la futura Unión Europea: “CONSCIENTES de que Europa sólo se construirá mediante realizaciones concretas que cree, en primer lugar, una solidaridad de hecho y mediante el establecimiento de bases comunes de desarrollo económico”, *Vid., Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero*, firmado en París el 18 de abril de 1951.

⁷⁵ DOCE C 251/1 de 15 agosto de 1997.

El Consejo Europeo haría mención expresa en dicho Plan, de la acogida favorable del informe⁷⁶ de la entonces Presidencia irlandesa de turno de la Unión Europea sobre la intensificación de la lucha contra la delincuencia organizada, poniendo de manifiesto “la necesidad de que la Unión adoptase un enfoque coherente y coordinado”⁷⁷. Además, mencionaba la evidente capacidad demostrada por la criminalidad organizada para aprovechar en su propio beneficio la rapidez y el anonimato ofrecidos por las formas modernas de comunicación. Se concentraba, así, de manera muy acertada el diagnóstico, la aproximación y las propuestas de carácter práctico que debían llevarse a cabo para luchar contra la delincuencia transnacional.⁷⁸

La idea del establecimiento de una Unidad de cooperación judicial en Europa comenzaba a asomarse ya en el Plan de acción, el cual se refería a la creación de una “red”⁷⁹ que tendría que contar necesariamente con el apoyo adecuado de las estructuras del tercer pilar. Su finalidad primordial sería la de constituirse en un centro de intercambio de información, debate y resolución, de cuestiones de carácter práctico que pudiesen surgir en el día a día de la cooperación judicial en materia penal, promoviendo la creación de contactos a escala nacional entre las autoridades judiciales.

Sin embargo, sería el Tratado de Amsterdam⁸⁰ el que permitiría que la cooperación penal entre los Estados Miembros adquiriese una dimensión institucional y una dinámica novedosa. La puesta en común de los Estados Miembros es definida en función de objetivos muy concretos para cuya consecución son establecidos

⁷⁶ *Vid.*, Documento 11564/4/96 CK4 53, REV 4.

⁷⁷ *Vid.*, Punto 2 del *Plan de acción para luchar contra la delincuencia organizada*, adoptado por el Consejo el 28 de abril de 1997. DOCE C 251/1 de 15 agosto de 1997.

⁷⁸ Sin dejar de mantener su compromiso con el respecto a los derechos humanos al señalar que “(...) la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo es una tarea de nunca acabar. La lucha debe ser rigurosa pero por medios legítimos y dentro del respeto de los principios del Estado de Derecho, la democracia y los derechos humanos, sin perder de vista el hecho de que la protección de estos valores es la razón de ser de la lucha contra la delincuencia organizada” en *Plan de acción para luchar contra la delincuencia organizada...*, cit., punto 4.

⁷⁹ Así, en se recogía en el Plan de acción que “la red debería de estar dotada de un mandato especial y constituida por profesionales en ejercicio con una amplia experiencia en la lucha contra la delincuencia organizada. En este contexto, podrá examinarse el estudio que llevan a cabo las autoridades belgas con arreglo al programa Grotius en la creación de una red de contactos judiciales” en *Plan de acción para luchar contra la delincuencia organizada...*, cit., capítulo IV, punto 21.

⁸⁰ El Tratado de Amsterdam se firmó el 2 de octubre de 1997 y entraría en vigor el 1 de mayo de 1999.

instrumentos y mecanismos propios que traspasan las tradicionales formas de cooperación interestatal. El objetivo de la Unión de facilitar un adecuado nivel de seguridad debe de ser conseguido previniendo y combatiendo el crimen transnacional en todas sus formas, con especial atención al crimen organizado, el terrorismo, el tráfico de seres humanos, los delitos contra los menores, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, la corrupción y el fraude. Con la consolidación del Tratado de la Unión Europea⁸¹, se introducen nuevas líneas de protagonismo de la cooperación⁸² judicial en los dominios de la cooperación interestatal clásica, de la simplificación de la extradición, así como de la armonización de infracciones y sanciones penales⁸³.

Así las cosas, es necesario señalar que la construcción de la propuesta del futuro establecimiento de la Unidad de Cooperación Judicial, se basaría en un deliberado principio de “asimetría” de tal manera que la Unidad estuviera dotada de la flexibilidad necesaria, pero que al mismo tiempo respetara las diferencias de los ordenamientos

⁸¹ LOPES DA MOTA recuerda cómo en aquel momento el Tratado de la Unión Europea “en lo que se refiere a la tramitación de los procedimientos y la ejecución de las resoluciones (artículo 31, letra a) del TUE), es unánime por un lado la denuncia de su lentitud y, por otro, la demanda de su ampliación y a la vez simplificación, teniendo en cuenta la similitud de los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros en materias relacionadas con los principios del Estado de Derecho y con la protección de los derechos fundamentales inspirados en la Convención Europea de los Derechos del Hombre y de las Libertades Fundamentales del Consejo de Europa ratificada por todos los Estados Miembros. La mejoría de la cooperación en este ámbito se ha venido a concretar en varios aspectos: en primer lugar, en la base de la creación de un sistema fiable y práctico de conocimiento de la organización judicial y de los sistemas penales de los Estados Miembros, favoreciendo la posibilidad de contactos directos, personales e informales entre las autoridades judiciales, en la línea de las medidas ya adoptadas con anterioridad, de entre las que destacan el establecimiento del marco el nombramiento de los magistrados de enlace, la creación de la Red Judicial Europea y el intercambio de buenas prácticas en el ámbito del auxilio judicial en materia penal. En segundo lugar, a través de la creación e institucionalización a nivel de la Unión y de los Estados Miembros de estructuras de cooperación de manera que se permita la coordinación de las autoridades competentes en materia de investigación y el ejercicio de la acción penal en relación a los procedimientos referentes al crimen organizado de dimensión transnacional. Cabe destacar en esta área, la creación de Eurojust con el fin de reforzar la lucha contra las formas graves de criminalidad”, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “O Ministério Público e a construção europeia: os caminhos da justiça penal e a Eurojust” en SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (ed.), *O Ministério Público e os novos desafios da justiça...*cit.pág. 54. La traducción es propia.

⁸² La noción de “cooperación” constituiría en aquel contexto “un concepto clave para el correcto funcionamiento de la la justicia y para la efectiva puesta en marcha del espacio judicial europeo. A los Estados Miembros se les atribuye la tarea de construcción de un verdadero espacio judicial europeo, de la responsabilidad de las autoridades judiciales de acuerdo con lo dispuesto en el Título VI del Tratado de la Unión Europea (tercer pilar). La idea de creación de un espacio judicial europeo lanzada en 1977 por un proyecto francés presentado por Giscard d’Estaing encuentra, a final, veinte años después las condiciones para su concreción y desarrollo”, *Ibidem*, pág. 53.

⁸³ *Ibidem*, pp. 52 y 53.

jurídicos de los Estados Miembros y no entrara en colisión con los mismos⁸⁴. Antes al contrario, era necesario convertirla en un instrumento que garantizara la eficacia de la cooperación y la coordinación en el ámbito de las investigaciones⁸⁵ y los procedimientos penales relativos a la delincuencia transnacional grave y para ello, habría que volver a tomarse un respiro en el escenario europeo y esperar.

2.2. El Consejo Europeo de Tampere:⁸⁶ un punto de inflexión en la creación de Eurojust.

Como ya hemos señalado, no obstante la inclusión de la propuesta de creación de la Unidad en el Consejo Europeo de Ámsterdam y de su expresión en el *Plan de Acción para luchar contra la delincuencia organizada*, el Consejo no concluiría con el establecimiento de la Unidad que contaba con las características al estilo de la futura Eurojust. Las razones hay que seguir buscándolas en las reticencias de los Estados

⁸⁴ Cfr., Capítulo IV, punto 21 del *Plan de acción para luchar contra la delincuencia organizada...* cit.

⁸⁵ Vid., LOPES DA MOTA, J.L., “A Eurojust e a emergência de um sistema de justiça...”, cit., pág. 190. La traducción es propia.

⁸⁶ Acerca del Consejo Europeo de Tampere y Eurojust, en el contexto de la evolución del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, puede consultarse la siguiente bibliografía: ALVES COSTA, J.A., “La creación de la Fiscalía europea” en ARANGÜENA FANEGO, C. (dir.), *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 85-98; APAP, J., & CARRERA, S., “Progress and Obstacles in the Area of Justice and Home Affairs in an enlarging Europe: An Overview” en APAP, J. (edit.), *Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement*, Edward Elgar Publisher, UK, 2004, pp. 1-13; CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de la Presidencia acerca de reflexiones sobre Eurojust*, 5700/00, CATS 7, Bruselas, 4 de febrero de 2000; CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere*, 2001/99, 15 y 16 de octubre de 1999; COSTA, A., “Eurojust vis-à-vis the European Public Prosecutor” en APAP, J. (edit.), *Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement*, Edward Elgar Publisher, UK, 2004, pp. 141-149; ELSEN, C., “From Maastricht to The Hague: the politics of judicial and police cooperation”, *ERA Forum*, 2007, vol. 8, nº 1, pp. 13-26; ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “La cooperación judicial en la Unión Europea: marco general” en AA.VV., *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea, XIII Seminario Duque de Ahumada*, Ministerio del Interior, Madrid, 2001, pp. 55-70; LIÑÁN NOGUERAS, D. J., “El espacio de libertad, seguridad y justicia” en MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 7ª ed., Tecnos, Madrid, 2012, pp. 85-118; LOPES DA MOTA, J.L., “A Eurojust e a emergência de um sistema de justiça penal Europeu”, *Separata da Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, abril-junio 2003, año 13, número 2; MONAR, J., “Cooperation in the Justice and Home Affairs Domain: Characteristics, Constraints and Progress”, *Journal of European Integration*, December 2006, vol. nº 5, pp. 495-509; NILSSON, H.G., “Eurojust, ¿el principio o el fin del Fiscal Europeo?”, *Revista del Ministerio Fiscal. Número monográfico dedicado a las ponencias de Eurojusticia en Santander en el año 2000*, Madrid, año 2001, nº 9, Ministerio de Justicia, pp. 199-222; NILSSON, H.G. & LABAYLE, M., “The Role and Organisation of Eurojust: Added Value for Judicial Cooperation in Criminal Matters” en MONAR, J. (ed.), *The institutional dimension of the European Union's area of freedom, security and justice*, Peter Lang, Bruxelles, 2010, pp. 195-215.

Miembros a aceptar cualquier avance que pudiese contener algún resquicio de “armonización” en un futurible escenario de un espacio penal europeo⁸⁷

Sin embargo, los responsables políticos favorables al establecimiento de la Unidad así como los expertos en derecho comunitario e internacional, que participaban en los trabajos de creación de la misma, continuaron trabajando con amplitud de miras y no perderían el objetivo de la lucha contra la delincuencia transnacional.

Entre ellos, quién se sumaría a la retomada iniciativa Belga, sería Alemania a través de su Secretario de Estado de Justicia, que apoyaba el *Proyecto Eurojust* desde hacía tiempo, -aunque con una idea mucho menos avanzada que la de las “cuatro Presidencias”⁸⁸ las cuales irían mucho más allá en sus planteamientos acerca de la cooperación en materia penal-. Alemania pensaba más en la creación de una *Mesa Redonda*, en un centro de investigación y documentación y, asimismo, en un lugar en el que los profesionales del derecho de diferentes países pudieran reunirse y contribuir a la cooperación judicial con la misma finalidad de luchar eficazmente contra el crimen organizado.

No obstante, ambas propuestas tendrían ocasión de presentarse en la reunión informal que los Ministros de Justicia e Interior celebraron en Turku (Finlandia)⁸⁹ con motivo de la preparación de Consejo Europeo de Tampere, insólito en aquel momento por su dedicación en exclusiva a las materias relacionadas con justicia y asuntos de interior en la Unión Europea. Los debates en el Parlamento Europeo se intensificarían en los días inmediatos que precedieron a la reunión en Turku⁹⁰ ya que era necesario el

⁸⁷ Coincidimos aquí con LOPES DA MOTA, cuando señala que “la noción de ‘espacio’ representa un concepto original e innovador. Estando ya muy distante de la cooperación judicial en materia penal interestatal clásica, y aún lejos de una idea de territorio europeo, el concepto de espacio obliga a los Estados Miembros a volver a pensar acerca del ejercicio de la soberanía penal fundada en la territorialidad, hacia una acción de ‘soberanías compartidas’ (en la expresión usada por Mireille DELMAS-MARTY). Es además evidente, que en un espacio de libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales ante los ‘no lugares’ de la criminalidad globalizada (Marc AUGÉ), ningún Estado actuando aisladamente, está en condiciones de enfrentarse a los nuevos fenómenos criminales transnacionales”, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “9 de Maio, Dia da Europa: Pensar o Espaço Judiciário Europeu”, *Cum grano salis*, 9 de mayo de 2013, <http://granosalis.blogspot.com.es> (4 de octubre de 2013). La traducción es propia.

⁸⁸ *Vid.*, Epígrafe 1.3. de este mismo Capítulo.

⁸⁹ Los días 16 y 17 de septiembre de 1999.

⁹⁰ Basta examinar el diario de sesiones del Parlamento europeo del día 15 de septiembre de 1999, en el orden del día relativo a las intervenciones referentes a los trabajos preparatorios del Consejo Europeo de Tampere.

asentamiento de la vía de la cooperación judicial en materia penal a través de una hipotética Unidad como Eurojust, para luchar más eficazmente contra la delincuencia organizada transnacional.

Sin embargo, es revelador de las dificultades del establecimiento de la futura Pro Eurojust -y, en consecuencia, la importancia de los valiosos trabajos alemanes que conseguirían interesar a la Ministra de Justicia germana para debatir en Turku la opción de la creación de la Unidad-, el que la representante de la Presidencia del Consejo en aquel momento, la Sra. HALONEN, no mencionase durante ningún momento de su intervención o réplica en el Parlamento, la posibilidad del surgimiento de una institución similar a Eurojust⁹¹.

HALONEN sí que destacaría las reuniones de Turku así como las finalidades y objetivos del próximo Consejo Europeo que iba a celebrarse en Tampere. En su intervención, mencionaría la necesidad de creación de un verdadero espacio de libertad, seguridad y justicia, la evidencia de la importancia de la superación de las barreras en las investigaciones debido a las diferencias en los ordenamientos jurídicos penales de los Estados Miembros⁹², así como la lucha contra la delincuencia organizada internacional. Paradójicamente, todos estos asuntos estarían en el futuro bajo el amplio espectro de trabajo de Eurojust y terminarían zanjando la cuestión de la conveniencia de la creación de la Unidad en el Consejo de Tampere, que la vería cómo esencial en su agenda de “política criminal europea”.

La representante de la Presidencia, como ya hemos mencionado, no se referiría a las perspectivas que se abrían con la capacidad de la futura Eurojust para salvar

⁹¹ Vid., en este sentido, el *Diario Oficial de Sesiones del Parlamento Europeo*, Estrasburgo, 15 de septiembre de 1999. Disponible en la web del Parlamento Europeo, www.europarl.europa.eu

⁹² Así, HALONEN argumentaba que “Sigue siendo muy difícil hacer uso pleno de los derechos debido a barreras jurídicas, administrativas y técnicas. Sabemos que, en su mayor parte, estas dificultades derivan de las diferencias entre los sistemas jurídicos nacionales. También sabemos que en la Unión contamos con los sistemas jurídicos del norte y del sur, y también con el ‘common law’, así que no puedo menospreciar los problemas que esto entraña. Nos encontramos aún lejos de un espacio jurídico común en el ámbito europeo, aunque se trata de un asunto que influye en la vida cotidiana de los ciudadanos. Así pues, la creación de un espacio jurídico europeo es uno de los retos más importantes de la Unión en los próximos años. Es importante que los ciudadanos puedan confiar en el funcionamiento de los sistemas administrativo y jurídico, así como en la defensa de sus derechos, independientemente del Estado miembro en que se encuentren o residan. El objetivo debe ser garantizar un trato justo y una seguridad jurídica básica a todos los ciudadanos”, Vid., *Diario Oficial de Sesiones del Parlamento Europeo*...15 de septiembre de 1999...cit.

obstáculos en la cooperación penal a través de su naturaleza *sui generis*, y que hasta el momento, permanecían sin resolver; en aquel momento, la cuestión candente en el Parlamento europeo se centraría más en las opciones de un posible desarrollo operativo de Europol y en la seguridad en la Unión⁹³. En ese mismo sentido, el Sr. PIRKER, diputado del Grupo del Partido Popular Europeo, más preocupado con los asuntos referentes al asilo y a la inmigración, apoyaría los argumentos de la Presidencia del Consejo en la línea de dotar de capacidad operativa a Europol⁹⁴ sin vislumbrar del todo a su *homónimo* jurídico⁹⁵, la futura Unidad para el refuerzo de la Cooperación Judicial Eurojust que sería, en poco tiempo, una realidad.

A pesar de los intereses en los debates parlamentarios, el persistente trabajo de todos los que habían apostado por la creación de una Unidad de Cooperación Judicial seguía su curso sin detenerse y, de esta manera, la iniciativa belga con la relevante aportación alemana de su Secretario de Estado, conseguirían convencer a la Ministra de Justicia germana en Turku de la conveniencia del establecimiento de la Unidad. Como anticipo del Consejo Europeo, la Ministra propondría entonces la creación de Eurojust. El Consejo de Tampere se reuniría, finalmente, en el mes de octubre de 1999⁹⁶, con el propósito de impulsar de forma realista el espacio de libertad, seguridad y justicia, con Eurojust –al menos sobre el papel- como principal instrumento de cooperación de la Unión Europea.

⁹³ Al hablar de la cooperación policial y de Europol, HALONEN señalaba que “Solamente tendremos éxito en la creación de un espacio de libertad y de seguridad si conseguimos poner a raya a los que abusan de las libertades. Debemos eliminar los obstáculos técnicos, jurídicos y administrativos que dificultan la colaboración. Un paso concreto en este sentido, y que podemos tratar ya en Tampere, sería posibilitar la creación de equipos de investigación internacionales. Se facultaría a la Policía para actuar fuera de sus fronteras, en colaboración con las autoridades nacionales del país en cuestión, con el fin de resolver casos concretos”, *Vid., Diario Oficial de Sesiones del Parlamento Europeo... 15 de septiembre de 1999...cit.*

⁹⁴ PIRKER mencionaba que: “Es importante que Europol se siga desarrollando y que adquiera competencias operativas. La colaboración policial transfronteriza debe ampliarse a través del fomento de la cooperación en materia de formación y la colaboración con los países candidatos a la adhesión. Como es natural, esperamos que en el ámbito de la cooperación judicial quede garantizada la seguridad jurídica de los ciudadanos al tiempo que se implanta un rápido y eficaz sistema de persecución policial transfronterizo. Es decir, procedimientos ágiles, intercambio inmediato de documentos, armonización del Derecho penal y ayuda para las víctimas”, *Vid., Diario Oficial de Sesiones del Parlamento Europeo... 15 de septiembre de 1999...cit.*

⁹⁵ Según NILSSON, con la creación de Europol en su momento, nada resultaba más natural que crear su contrapartida jurídica, es decir, Eurojust, a pesar de las evidentes dificultades con las que iba a tropezarse en el proceso de su creación. *Vid., NILSSON, H.G., “Eurojust, ¿el principio o el fin ...” cit., pág. 200.*

⁹⁶ Los días 15 y 16 de octubre.

Se habían superado ya los largos obstáculos del pasado. Ahora era necesario poner en práctica el funcionamiento de la Institución que -como señalaremos- y, en la línea de lo que suele suceder en materia de cooperación internacional, debió esperar a ver reforzado su papel en la lucha contra la delincuencia transnacional, a raíz de los luctuosos acontecimientos que mostraron de forma terrible una brecha en la seguridad frente al terrorismo internacional: los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EE.UU.

Tampere representó un punto de inflexión introduciendo el hasta el momento, relegado concepto de “coordinación”⁹⁷, no sólo para la creación de Eurojust sino también para dotar de una nueva dimensión jurídica al mapa de la Unión Europea, apoyándose en la idea de un “espacio común de justicia”⁹⁸ con el inicio del principio de reconocimiento mutuo como pilar de dicho espacio. Ya habíamos señalado que uno de los problemas principales de la cooperación jurídica internacional con los que se encontraban aquellos que comenzaron a poner en pie los primeros escalones de Eurojust, era precisamente la falta de aproximación en la definición de los tipos penales dentro de la esfera de la delincuencia organizada, comenzando por la propia definición de esta misma categoría y siguiendo con el de “asociación de malhechores” o “conspiración”, entre otros.

Pues bien, Tampere reconoció pronto este obstáculo y señaló este punto de la esfera penal como aquel en el que se debía de consolidar en el futuro un acercamiento de los ordenamientos jurídicos nacionales de los Estados Miembros. Enlazando con esta misma idea, las conclusiones del Consejo Europeo, y por tanto sus iniciativas, dejaban la vía expedita para la creación de Eurojust. A saber:

En primer lugar, señalando que el ejercicio de la libertad, requería un auténtico espacio de justicia en el cual las personas pudiesen recurrir a los tribunales y a las autoridades de cualquier Estado miembro, con la misma facilidad que a los del suyo propio. Una vuelta de tuerca más en la consecución de la confianza mutua entre los

⁹⁷ “En Tampere -y con Tampere- aparecía un nuevo concepto: coordinación. Y uno puede afirmar, por tanto, que desde Tampere, todo cambió”, *Vid.*, COSTA, J., “Eurojust vis-à-vis the European Public Prosecutor” en APAP, J. (edit.), *Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement*, Edward Elgar Publisher, UK, 2004, pág. 141. La traducción es propia.

⁹⁸ *Vid.*, ALVES COSTA, J.A., “La creación de la Fiscalía europea” en ARANGÜENA FANEGO, C. (dir.), *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pág. 91.

países de la Unión en la que todavía en la actualidad se continúa trabajando a través de los trabajos a favor de una mínima labor de aproximación o aproximación normativa, como ya hemos comentado.

En segundo lugar, habría de evitarse, por tanto, que los delincuentes encontraran la forma de aprovecharse de las diferencias existentes entre los sistemas judiciales de los Estados miembros. Las sentencias y resoluciones habrían de ser respetarse y ejecutarse en toda la Unión, salvaguardando al mismo tiempo la seguridad jurídica básica de las personas y de los agentes económicos y logrando que aumenten la compatibilidad y la convergencia de los sistemas judiciales de los Estados miembros⁹⁹.

En tercer lugar, Tampere establecía que las personas tenían derecho a esperar que la Unión, afrontase la amenaza que para su libertad y sus derechos civiles constituye la delincuencia. Para contrarrestar esta amenaza, se precisaría un esfuerzo común que prevenga y combata la delincuencia y las organizaciones criminales en toda la UE. De esta manera, sería necesaria la movilización conjunta de los recursos policiales y judiciales para garantizar que en el territorio de la Unión Europea, no existiese lugar alguno donde se pudiesen ocultarse los delincuentes o los beneficios del delito¹⁰⁰.

Las conclusiones de Tampere, tan certeras en su análisis y detección de los obstáculos prácticos a la cooperación jurídica internacional, anticipaban no obstante la problemática que surgiría con algunos de los instrumentos jurídicos posteriores pensados para lograr un verdadero espacio penal europeo, tales como la Orden Europea de Detención y Entrega, más conocida como la Euroorden¹⁰¹, cuya creación desde luego estaba más allá de las expectativas de Tampere.¹⁰²

⁹⁹ *Vid.*, punto 5 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999, disponibles en www.consilium.europa.eu

¹⁰⁰ *Vid.*, 1.1. de este mismo Capítulo cuando tratamos la cuestión del binomio delincuencia organizada y blanqueo de capitales.

¹⁰¹ Creada mediante *Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros*. DOUE L 190/1, de 17 de julio de 2002.

¹⁰² *Vid.*, en este sentido, ELSEN, C., "From Maastricht to The Hague: the politics of judicial and police cooperation", *ERA Forum*, 2007, vol. 8, nº 1, pág. 18.

Por mencionar un ejemplo de carácter práctico, uno de los casos más decepcionantes para España en el ámbito de la lucha contra el terrorismo en los primeros tiempos de la Orden Europea de Detención y Entrega, sería la denegación por parte de Bélgica de la Euroorden solicitada por nuestro país para que se entregara a los presuntos colaboradores de la banda terrorista ETA, Luis Moreno y Raquel García. La Fiscalía Federal Belga no recurriría en aquel momento ante el Tribunal de Casación la decisión de la Cámara de Acusación de Amberes oponiéndose a la aplicación de la Euroorden, y Moreno y García serían puestos en libertad en el año 2004. Moreno y García, tenían en aquel momento la nacionalidad belga, lo que agravaría la cuestión. No obstante, tras el revuelo formado por este asunto, las autoridades belgas -que se encontrarían con varios asuntos de parecida naturaleza-, recurrirían al Tribunal de Casación en el futuro cada decisión denegatoria, autorizando la entrega a España de otros miembros de ETA.

La misión de Eurojust que aquí se anticipa, solventando las dificultades que pudieran surgir en la cooperación judicial en materia penal, no entraría en las cuestiones referentes al terrorismo etarra por un acuerdo tácito entre los gobiernos de España y Francia que dejaba fuera de la Unidad este tipo de asuntos¹⁰³, recurriendo entonces a la clásica cooperación bilateral. No obstante la no actuación de Eurojust por éste acuerdo tácito, la entonces Fiscal Federal miembro Nacional de Bélgica en la propia Eurojust, realizaría una meritoria tarea personal para hacer comprender a las autoridades de su país la importancia de que asuntos como el de Moreno y García y las cuestiones relativas a la Euroorden, debían aclararse antes de tomar la decisión de un eventual no recurso ante el Tribunal de Casación.¹⁰⁴ Como veremos, Eurojust continuaría funcionando “más allá” de la propia Eurojust, gracias al compromiso individual de sus Miembros Nacionales en la lucha contra la delincuencia transnacional grave¹⁰⁵.

¹⁰³ En nuestra opinión, Eurojust habría sido un excelente escenario para solventar de forma más inmediata y eficaz, la problemática que surgiría en el futuro con algunos asuntos relativos al terrorismo de ETA y la Euroorden. En la entrevista que mantuve en el año 2006 con el entonces Miembro Nacional de Francia en Eurojust, el fiscal François FALLETTI, éste me referiría asimismo el valor añadido que habría supuesto utilizar Eurojust para luchar contra el terrorismo de ETA.

¹⁰⁴ Se trata de la Fiscal Federal Miembro Nacional de Bélgica en Eurojust, Michèle Coninx, que en la actualidad su Presidenta, y que me referiría estas cuestiones en las entrevistas que mantuve con ella con ocasión de mis estancias en Eurojust.

¹⁰⁵ Así fue también de destacar, la importancia del trabajo individual de los jueces o fiscales españoles destinados en la Audiencia Nacional en los “años de plomo” de la banda terrorista ETA, mucho antes de

Volviendo a Tampere, hay que señalar que este Consejo Europeo detectaría muy agudamente que los Estados Miembros demostraban cierta resistencia para comprometerse a cooperar en este nuevo marco europeo, sobre todo si estaban en juego sus intereses. Así, sobre el esfuerzo de consenso político alcanzado para lograr un acuerdo sobre la creación de Eurojust, planeaba una sombra de fracaso precisamente por los intereses particulares de los Estados reticentes en algunos casos al intercambio de información -como ejemplo más habitual- en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal.

Sin duda, este Consejo Europeo, era el paso necesario para abrir definitivamente el camino al nacimiento de la Unidad de cooperación judicial de la Unión Europea para luchar contra la delincuencia transnacional grave y en su decidida apuesta por la misma, conseguiría introducir a Eurojust en sus conclusiones en los términos siguientes: "Para reforzar la lucha contra la delincuencia organizada grave, el Consejo Europeo ha acordado crear una unidad (Eurojust) integrada por fiscales, magistrados o agentes de policía de competencia equivalente, cedidos temporalmente por cada Estado miembro, con arreglo a su ordenamiento jurídico. La misión de Eurojust consistirá en facilitar la adecuada coordinación de las fiscalías nacionales y en apoyar las investigaciones penales en los casos de delincuencia organizada, en particular basándose en análisis de Europol, así como en cooperar estrechamente con la Red Judicial Europea, con objeto, en particular, de simplificar la ejecución de comisiones rogatorias. El Consejo Europeo

que se articulara el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia tal y como lo conocemos ahora y, desde luego, muchos años antes de la creación de Eurojust. Su trabajo dedicado fue el que conseguiría hacer entender –aunque no siempre- a sus colegas europeos de Francia, Holanda y Bélgica, que las extradiciones de los miembros de la banda a España se harían conforme a derecho y su enjuiciamiento se realizaría bajo el cumplimiento estricto de los derechos fundamentales. La dolorosa realidad era, en la práctica, que en muchos de esos viajes a Europa, los jueces y fiscales españoles se verían obligados a acudir con los atestados policiales bajo el brazo contenidos en los sumarios abiertos por terrorismo, en los cuales las fotografías de los escenarios y de las víctimas de los atentados perpetrados por ETA eran más que elocuentes y hablaban por sí solas. La finalidad no era otra que la de convencer a sus colegas europeos -muchas veces reticentes a conceder la extradición de los miembros de la banda para ser enjuiciados en España- de que ETA era en efecto una banda terrorista y no solamente un grupo separatista con fines políticos y que, además, su procesamiento se haría en nuestro país con las debidas garantías procesales y con respeto a los derechos fundamentales de los enjuiciados. Este es un ejemplo claro de que la cooperación judicial internacional no puede quedarse solo en palabras y debe concretarse por la vía más cercana posible a la realidad de la problemática a la que se enfrentan tanto jueces y fiscales, como las víctimas de la delincuencia organizada, Entrevista con Pedro RUBIRA NIETO, fiscal de la Audiencia Nacional.

pide al Consejo que adopte el instrumento jurídico necesario antes de que finalice 2001".¹⁰⁶

La creación de Eurojust¹⁰⁷ comenzaba a ser de esta manera una realidad inscribiéndose dentro del marco del dispositivo europeo de lucha contra la delincuencia organizada. La Unidad nacía con la etiqueta de organización con idea de continuidad¹⁰⁸, aportando algo distinto a las entidades -en particular, Europol y OLAF- y mecanismos - en concreto, la Red Judicial Europea (RJE)- existentes y para garantizar un desarrollo equilibrado de la cooperación policial y judicial en la Unión Europea¹⁰⁹.

La trascendencia del Consejo Europeo de Tampere para Eurojust y para la política criminal de la Unión Europea, quedarían de manifiesto entre otras consideraciones en que, partir de su celebración cada semestre se presentaría una Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo con el nombre de *Marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea*.

En el año 2004, la Comisión¹¹⁰ reconocería el hito alcanzado en Tampere y los avances y logros adquiridos en los asuntos que nos ocupan. Visto desde la perspectiva

¹⁰⁶ Punto 46 de las conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere...cit.

¹⁰⁷ COSTA hace notar como la creación de Eurojust en Tampere, se realizaría en contraste a la de la Fiscalía Europea que en aquel momento se rechazaría conscientemente, ya que entonces era evidente que no se deseaba una figura con poderes ejecutivos, con facultad de perseguir o con jurisdicción penal en sus competencias sobre los Estados Miembros de la Unión Europea. *Vid.*, COSTA, J., "Eurojust vis-à-vis...", cit., pág. 143. La traducción es propia.

¹⁰⁸ Como bien señala ESCOBAR HERNÁNDEZ, al tratar de la asistencia judicial, era necesaria "la creación de una estructura orgánica que permita tanto el conocimiento de los distintos sistemas jurisdiccionales de los Estados Miembros como la comunicación fluida entre sus respectivos sistemas jurisdiccionales y que, de esta forma, facilite la cooperación efectiva entre ellos y la correspondiente constitución de un espacio judicial europeo en el ámbito penal (...) El primero de los escalones de este proceso lo constituye la creación de los magistrados de enlace, mediante la Acción común 69/277/JAI, de 22 de abril de 1996. El segundo se concreta en la creación de la Red Judicial Europea, mediante la Acción común 98/428/JAI, de 29 de junio de 1998. Y el último y definitivo hasta la fecha lo constituye la Unidad Europea de Cooperación Judicial EUROJUST", *Vid.*, ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., "La cooperación judicial en la Unión Europea: marco general" en AA.VV., *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea, XIII Seminario Duque de Ahumada*, Ministerio del Interior, Madrid, 2001, pág. 64.

¹⁰⁹ Cfr., CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de la Presidencia acerca de reflexiones sobre Eurojust*, 5700/00. CATS 7, Bruselas, 4 de febrero de 2000.

¹¹⁰ Así, señalaba que "se han conseguido logros sustanciales en la mayoría de los ámbitos relacionados con la justicia y los asuntos de interior y con relación a 1999, los progresos alcanzados hasta la fecha son innegables y tangibles" *Vid.*, COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones*, COM (2004) 401 final, de 2 de junio de 2004.

actual, el gran logro del Consejo Europeo dedicado exclusivamente a los asuntos de justicia e interior, ha sido la creación de una institución como Eurojust que nacería tras largos esfuerzos, pero que ha logrado consolidarse con carácter de permanencia como la Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea.

2.3. Los trabajos preparatorios para la formación de Eurojust: la confianza mutua¹¹¹ como pilar del desarrollo de la Unidad.

Eurojust “como un factor que refuerza la confianza mutua y Eurojust requiriendo a su vez confianza mutua”¹¹², o Eurojust, “primero y ante todo, como la casa de la confianza mutua”¹¹³, son algunas de las expresiones que se han utilizado por parte de personas que conocen bien qué significa Eurojust y qué podía aportar la futura Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea, incluso antes de ser creada.

¹¹¹ Sobre el concepto de confianza mutua en relación a Eurojust, puede consultarse: BONN, M., “El programa de La Haya. El espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea”, *Publicaciones del Portal Iberoamericano de las Ciencias Penales, Instituto de Derecho Penal Europeo Internacional, Universidad de Castilla-La Mancha*, 21 de septiembre de 2006, www.cienciaspenales.net; COMISIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones*, COM (2004) 401 final, de 2 de junio de 2004; CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *El Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea*, DE C 53/1 de 3 de marzo de 2005; FLORE, D., “Réflexions sur l’idée de la confiance mutuelle” en DE KERCHOVE, G., & WEYEMBERGH, A., *L’harmonisation des législations: conditions de l’espace pénal européen et révélateur de ses tensions*, Editions de l’Université de Bruxelles, Bruxelles, 2005, pp.144-152; LOPES DA MOTA, J.L., “Eurojust as a link to mutual trust within the European Union” en AA.VV., *La confiance mutuelle dans l’espace penal européen - Mutual Trust in the European Criminal Area*, Editions de l’Université de Bruxelles, Bruxelles, 2005, pp. 223-238; MARTÍN DIZ, F., “La conveniencia de procesos penales supranacionales: el caso de la Unión Europea”, en BUJOSA BADELL, L.M. (coord.), *Hacia un verdadero espacio judicial europeo*, Comares, Granada, 2008, pp. 24-77; MILITELLO, V., & MANGIARACINA, A., “The future of Mutual Assistance Conventions in the European Union” en FIJNAUT, C., & OUWERKERK, J. (eds.), *The future of Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2010, pp. 168-187; MONAR, J., “Eurojust’s present and future role at the frontline of European Union criminal justice cooperation”, *ERA Forum*, 2013, vol. 14, n° 2, pp. 187-200; NILSSON, H.G. & LABAYLE, M., “The Role and Organisation of Eurojust: Added Value for Judicial Cooperation in Criminal Matters” en MONAR, J. (ed.), *The institutional dimension of the European Union’s area of freedom, security and justice*. Peter Lang, Bruxelles, 2010, pp. 195-215; VLASTNIK, J., “Eurojust -A cornerstone of the federal criminal justice system in the EU?” en GUILD, E., & GEYER, F. (eds.), *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2008, pp. 35-49; VERNIMMEN-VAN TIGGELEN, G., & SURANO, L., *Analysis of the future of mutual recognition in criminal matters in the European Union. Final report*, Institute for European Studies, Université Libre de Bruxelles, Brussels, 2008.

¹¹² LOPES DA MOTA, J.L., “Eurojust as a link of mutual trust...”, cit., pág. 5. La traducción es propia.

¹¹³ NILSSON, H.G., & LABAYLE, M., “The Role and Organisation of Eurojust...”, cit., pág. 200. La traducción es propia.

Como se recuerda en la cita que encabeza este epígrafe, la confianza no puede ser impuesta sino construida poco a poco¹¹⁴. La confianza mutua es, en efecto, una condición indispensable en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal y, como es sabido, ha sido el centro de las acciones en el antiguo tercer pilar de la Unión. Su espectro más conocido dirige su alcance hacia el principio de reconocimiento mutuo¹¹⁵ y hacia la cooperación institucional y como también señala LOPES DA MOTA, “la confianza mutua tiene una dimensión jurídica que debe de ser tomada en cuenta, siendo importante por un lado la aproximación de las normas de derecho penal material ‘qué es delito’, y por otro, el derecho procesal penal ‘como se persigue y se castiga’, todo ello, a través de un proceso justo y equitativo basado en el respeto a los derechos fundamentales”¹¹⁶

El concepto de “confianza”, abarca además acciones mucho más concretas e igual de vitales, como el intercambio de información en un procedimiento en curso o la facilitación o no de determinadas pruebas unidas a la causa que podrían coadyuvar en el procesamiento de un acusado por crimen organizado, por mencionar algunos ejemplos.¹¹⁷ Todas estas barreras que forman parte del día a día de la cooperación judicial en materia penal, han sido en parte suavizadas por los numerosos instrumentos legislativos que la Unión Europea ha creado en el camino desde el origen de la Unidad Eurojust, para continuar en la lucha eficaz contra la delincuencia transnacional así como por las disposiciones contenidas en el Tratado de Lisboa.

¹¹⁴ Y tal y como se ponía de manifiesto en el Programa de la Haya, “La consolidación de la confianza recíproca requiere de las autoridades judiciales y de los distintos ordenamientos jurídicos un esfuerzo expreso de mejora de la comprensión mutua”, *Vid.*, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *El Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia...*, cit., punto 3.2.

¹¹⁵ El Programa de la Haya, ya señalaba “la consecución del reconocimiento mutuo como piedra angular de la cooperación judicial”, *Vid.*, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *El Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia...*, cit., punto 3.3.1.

¹¹⁶ Conversaciones con el fiscal José Luís LOPES DA MOTA, ex Presidente de Eurojust.

¹¹⁷ VLASTNIK identifica muy acertadamente cuáles son, en líneas generales, los obstáculos efectivos a la cooperación judicial en materia penal en el día a día, y el papel de Eurojust para salvar los mismos. Dichos obstáculos según este autor se concentrarían en cuatro bloques principales: la falta de conocimiento (del ordenamiento jurídico, la cultura y costumbres o la lengua del otro estado); la existencia de diferentes estándares legales y procesales; las malas experiencias previas en materia de cooperación judicial y finalmente, la falta de voluntad de las autoridades nacionales de compartir casos de carácter penal, unido a la tendencia detectada en dichas autoridades de querer llevar estos casos desde los primeros estadios de la investigación hasta el eventual procesamiento en los tribunales sin cooperación externa alguna, *Vid.*, VLASTNIK, J., “Eurojust -A cornerstone of the federal criminal...”, cit., pp. 38-41. La traducción es propia.

Así, el artículo 69 del TFUE (apartados E, F, y G) establece que la cooperación judicial en materia penal se basará en el principio de reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales, incluyendo de esta manera la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados Miembros de la Unión en lo referente a la admisibilidad mutua de pruebas, los derechos fundamentales en el ámbito del procedimiento penal, los derechos de las víctimas de delitos y en relación a los elementos específicos del procedimiento penal que el Consejo habrá de determinar mediante una decisión. Asimismo, se incluye la necesidad de elaborar unas normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales (artículo 82.2) y de las sanciones en ámbitos delictivos de especial gravedad y con dimensión transfronteriza, cuáles son los temas que nos ocupan en este trabajo.

Lo que demuestra el día a día de los casos concretos en la cooperación judicial en materia penal es que, sin embargo, la confianza mutua es más difícil de adquirir en la práctica. Siendo Eurojust el lugar donde, por definición, reside la confianza mutua para luchar contra la delincuencia transnacional -ya que implícitamente va adherida a esta institución aún antes de que se concretase la creación de la misma-, lo cierto es que aún en la actualidad es necesario continuar trabajando en ese aspecto, sobre todo en el intercambio de información entre los Estados miembros de la UE.

En ocasiones, las reticencias a intercambiar información proceden de cuestiones que podrían considerarse superadas pero que aún persisten, como la desconfianza sobre los países del antiguo telón de acero,¹¹⁸ o en otro sentido, los recientes casos de espionaje entre países revelados por un antiguo analista de la CIA¹¹⁹, que señalan

¹¹⁸ Durante una de mis estancias en Eurojust, uno de los Miembros Nacionales de la Unión me relataría la reticencia de su país a compartir información con uno de los países, ahora miembro de la Unión Europea y que en el pasado estaba detrás del telón de acero. Las razones esgrimidas por este Miembro Nacional, cuestionaban el destino de la información que hipotéticamente podría compartirse, debido a los hábitos provenientes del pasado de dicho país como satélite de la U.R.S.S. que debían de ser progresivamente abandonados pero que, a su juicio, aún persistían en relación a las cuestiones referentes al mencionado destino de dicha información. Por motivos de confidencialidad, se evita mencionar el nombre de ambos países. Dentro del ámbito doctrinal, MARTÍN DIZ ha puesto de relieve que “la creciente ‘comunitarización’, (que no ‘europeización’, puesto que no todos los Estados del continente europeo integran la Unión Europea) del marco legal y procesal topa de entrada con la elevada heterogeneidad entre los diferentes Estados, más acentuada con las sucesivas ampliaciones de la Unión y las consiguientes incorporaciones de los países del antiguamente denominado ‘bloque del Este’, situando en un mismo espectro Estados cuyo régimen constitucional se encuentra totalmente construido junto a otros recién aterrizados a la vida democrática y en libertad”, *Vid.*, MARTÍN DIZ, F., “La conveniencia de procesos penales supranacionales...”, cit., pág. 55.

¹¹⁹ Se trata del conocido caso del antiguo empleado de la CIA Edward Snowden, que desvelaría en el año 2013 la red de escuchas e interceptación de datos realizadas por EE.UU. a través de la Agencia Nacional

directamente a terceros Estados como EE.UU. a través de su Agencia de Seguridad Nacional y que también habría contado con la ayuda de países considerados como de la “vieja Europa”.

Dejando por el momento aparte estas puntuales cuestiones geo-políticas, aunque sean esenciales, lo cierto es que esa *imperfecta* confianza mutua funciona razonablemente bien en líneas generales en la Unidad Eurojust.¹²⁰ Compartir un mismo espacio físico durante muchas horas, días y meses del año, en la misma planta o en el mismo edificio, pone en común ideas y amplía perspectivas diferentes a las desarrolladas por los gobiernos cada uno por separado. Lo cierto es que a pesar de los escollos reales del día a día y las estrategias que haya que concretar no siempre de manera fácil, es precisamente la capacidad de Eurojust de atraer a sus Miembros Nacionales a un mismo fin lo que sigue siendo su principal valor añadido desde su creación: todos se encuentran en La Haya para luchar contra la delincuencia transnacional grave.¹²¹

Nos interesa, en esta misma línea, señalar que en Eurojust, tal y como la conocemos hoy pero también como la imaginaban los primeros, el estado de *mutual*

de Seguridad a un gran número de líderes mundiales, embajadas extranjeras o de la Unión Europea, entre otros, pero que también habrían contado con la colaboración de algunos países de la UE. Numerosos artículos de prensa han sido publicados al respecto, pero es el diario británico ‘The Guardian’ el que fue inicialmente receptor de la mayor parte de la información facilitada por Snowden. <http://www.theguardian.com/world/edward-snowden> (Último acceso: 8 de noviembre de 2013).

¹²⁰ Es evidente que en la práctica del día a día entre las autoridades judiciales, como hemos venido señalando, los obstáculos son reales y surgen con cierta frecuencia. En cualquier caso, pensamos que Eurojust es el lugar idóneo para procurar solventarlos en la medida de lo posible y así suele ser. Siendo conscientes de esta problemática entre las autoridades de los Estados Miembros, no podemos compartir, sin embargo, las visiones más pesimistas del Profesor MONAR que señala que “la confianza mutua –que simplemente el Consejo asume que existe-, es más a menudo un ‘mantra’ político que una realidad, cuando se trata de negociar sobre los nuevos instrumentos y también en relación a la cooperación entre los actores que intervienen en la práctica”, *Vid.*, MONAR, J., “Eurojust’s present and future role...”, cit., pág. 189. La traducción es propia. Entendemos, con algunas matizaciones, las valoraciones que realizan VERNINNEN-VAN TIGGELEN & SURANO, cuando afirman al hablar de la confianza mutua en el ámbito que nos ocupa, que algunas negociaciones “en ocasiones parecen tener lugar en un clima, más de sospecha que de confianza mutua” y que “en realidad, esta confianza no es aún espontánea y por tanto, no siempre es evidente en la práctica”, *Vid.*, VERNIMMEN-VAN TIGGELEN, G., & SURANO, L., *Analysis of the future of mutual recognition in criminal matters...*, cit., pp. 18 y 20. La traducción es propia.

¹²¹ Coincidimos en este sentido con José Luís LOPES DA MOTA en que “El éxito de Eurojust siempre ha dependido, desde el principio, de la manera en que el espíritu de la confianza mutua ha sido capaz de consolidar Eurojust y de la manera en que sus Miembros Nacionales asumen su papel como miembros de una institución europea, promoviendo una visión europeísta”, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “Eurojust as a link of mutual trust...”, cit., pág. 2. La traducción es propia.

trust (confianza mutua), debe y puede evolucionar hacia otro estado que podríamos denominar “confianza consolidada” en el que los requerimientos de asistencia, la facilitación de documentación o de pruebas para su utilización en un eventual proceso de crimen organizado transnacional puedan darse espontáneamente sin requerir una aprobación previa constante por parte de quién realiza estos actos.¹²²

Dicho esto, recordemos entonces que fruto de las conclusiones acordadas en el Consejo Europeo de Tampere, debía crearse la Unidad de cooperación judicial Eurojust integrada por fiscales, magistrados, o funcionarios de policía nacionales de competencia equivalente, cedidos temporalmente por cada Estado miembro según su ordenamiento jurídico, al objeto de reforzar la lucha contra la criminalidad organizada grave. Algunas cuestiones requerirían 18 meses de duras negociaciones desde el Consejo Europeo de Tampere hasta el establecimiento del antecedente de la Unidad Eurojust (Pro Eurojust) en 2001, debido esencialmente a la delicada naturaleza de los asuntos de cooperación judicial en materia penal.¹²³ Se podría decir que era el “ahora o nunca” de la confianza mutua concretar lo que se había decidido en Tampere en relación a la creación de Eurojust.

Fue, sin duda, el empuje de las “cuatro Presidencias”¹²⁴ junto con el apoyo de Alemania,¹²⁵ lo que determinaría la buena marcha de los trabajos para trabajar a favor

¹²² Vid., en esta línea VLASKTNIK, J., “Eurojust -A cornerstone of the federal criminal...”, cit., pág. 38. Asimismo, esta cuestión se pone nuevamente de manifiesto en la *Directiva 2013/48/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 22 de octubre sobre el derecho a la asistencia de letrado en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea...*, cit., punto 6, cuando recuerda que “El reconocimiento mutuo de resoluciones en materia penal solo puede funcionar eficazmente en un clima de confianza, en el que no solamente las autoridades judiciales, sino también todos los participantes en el proceso penal consideren las decisiones de las autoridades judiciales de otros Estados miembros equivalentes a las de su propio Estado, lo que implica no solo confianza en lo adecuado de las normas de los otros Estados miembros, sino también en que dichas normas se aplican correctamente”.

¹²³ Vid., NILSSON, H.G. & LABAYLE, M., “The Role and Organisation of Eurojust...”, cit., pág. 196.

¹²⁴ La República Portuguesa, la República Francesa, el Reino de Suecia y el Reino de Bélgica

¹²⁵ Recordemos el texto de la nota del envío de la iniciativa alemana a cargo de Schönfelder, al Consejo y que era el siguiente: “NOTA DE TRANSMISIÓN. Emisor: Representante Permanente de la República Federal de Alemania, D. Wilhem Schönfelder. Fecha de recepción: 12 de mayo de 2000. Destinatario: D. Javier SOLANA, Secretario General/Alto Representante. Asunto: Comunicación de la RFA: Iniciativa de la RFA para una Decisión por la que se crea una unidad EUROJUST. Señor Secretario General: Me honro en remitirle con la presente, con arreglo a las letras a) y d) del artículo 31 y a la letra c) del apartado 2 del artículo 34 del Tratado constitutivo de la Unión Europea, una iniciativa de la República Federal de Alemania para una Decisión por la que se crea una unidad EUROJUST. (fdo.) Wilhelm Schönfelder” en CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, 8777/00 EUROJUST 2, Bruselas, 25 de mayo de 2000.

del establecimiento de la Unidad Pro Eurojust y la definitiva Eurojust tras la Cumbre de Tampere.

La Presidencia portuguesa comenzaría a asumir los trabajos preparatorios de definición de Eurojust, incluyendo en ellos una propuesta totalmente desarrollada¹²⁶ sobre la Unidad de Cooperación Judicial con personalidad jurídica, tareas propias y una plantilla de personal de apoyo administrativo para comprobar hasta dónde estaban dispuestos a llegar los Estados miembros en el establecimiento de la misma. Alemania, intentó, por su parte, recuperar una iniciativa de configuración más sencilla, recordando la primigenia idea de “mesa redonda” del Secretario de Estado germano, debido fundamentalmente a la premura de tiempo y a que esta iniciativa más discreta pretendía sin duda aglutinar una rápida conformidad en torno a la creación de Eurojust.

Estos trabajos confluían entonces en dos esforzadas propuestas de las “cuatro Presidencias”: por un lado, se remitía una que contenía la iniciativa de crear de manera inmediata la Unidad provisional de Cooperación Judicial (Pro Eurojust) y la segunda, que contenía las bases y desarrollo de lo que sería la definitiva Eurojust. Ambas propuestas tenían como fundamento la necesidad urgente de mejorar la cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión europea, en particular en la lucha contra la delincuencia grave y las organizaciones criminales de carácter transnacional, señalando que la mejora real y eficaz de esta cooperación requería sin demora la adopción a escala de la Unión Europea de medidas estructurales destinadas a facilitar la coordinación de las investigaciones y actuaciones judiciales que abarcasen el territorio de varios Estados Miembros¹²⁷.

¹²⁶ El desarrollo de la propuesta de las “cuatro presidencias” con los trabajos de Portugal a la cabeza, era detallado y contenía las líneas maestras del futuro desarrollo de Eurojust de una manera especialmente brillante, señalando que el proyecto “*se inspiraba directamente en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, que manifestó su voluntad de reforzar la lucha contra la delincuencia organizada y transnacional grave mediante un enfoque eficaz y exhaustivo*”. Vid., estas cuestiones en CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Adenda a la nota de transmisión. Nota explicativa sobre la Iniciativa de los Gobiernos de la República Portuguesa, la República Francesa, el Reino de Suecia y el Reino de Bélgica destinada a que el Consejo adopte una Decisión por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra la delincuencia grave organizada*. 10355/00 ADD1, EUROJUST 6, Bruselas, 14 de julio de 2000.

¹²⁷ Vid., CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Iniciativa de los Gobiernos de la República Portuguesa, la República Francesa, el Reino de Suecia y el Reino de Bélgica destinada a que el Consejo adopte una Decisión por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra la delincuencia grave organizada*. 10355/00 EUROJUST 6, Bruselas, 13 de julio de 2000, considerandos 2 y 3.

Tal y como se señalaba en la cita de Hans NILSSON traída al inicio de este trabajo, “no se había creado Eurojust con objeto de satisfacer ninguna idea de altos vuelos, sino para contribuir de manera efectiva a luchar contra las formas más graves de delincuencia”.¹²⁸

Finalmente, las cuatro Presidencias, someterían un documento¹²⁹ con varias opciones, a la consideración de la reunión oficiosa de los Ministros de Justicia, celebrada en marzo del año 2000¹³⁰, que concluiría con una exposición final de los Ministros en relación a las tareas y competencias de la Unidad de cooperación judicial.

El mencionado documento de las Presidencias objeto de la iniciativa señalaba, entre otras cuestiones, que los Miembros Nacionales de Eurojust estarían sujetos a sus respectivos ordenamientos jurídicos y desempeñarían tareas relacionadas con el intercambio de información, la coordinación, el acceso a los antecedentes penales y el Sistema de Información Schengen para mejorar y combatir eficazmente la lucha contra la delincuencia transnacional grave. Además, contendría en su redacción, los elementos

¹²⁸ NILSSON, H.G., “Eurojust, ¿el principio o el fin...cit., pág. 213.

¹²⁹ Previamente a dicha reunión, como ya hemos mencionado, los trabajos para crear una Unidad de Cooperación Judicial en la Unión Europea, fueron largos y complicados, aunque dotados de gran solidez, lo que conduciría finalmente al acuerdo sobre una Unidad Provisional (Pro Eurojust) antecedente de Eurojust. Una muestra detallada de dichos trabajos, la constituye el documento del Consejo denominado *Reflexiones sobre Eurojust* que exploraba diferentes escenarios de actuación de Eurojust una vez que ésta entrara en funcionamiento, y contemplaba importantes cuestiones para los Estados Miembros (para ser planteadas en la reunión de marzo de 2000) para determinar hasta donde estarían dispuestos a llegar en el diseño de un dispositivo eficaz en el ámbito de la cooperación judicial penal para luchar contra la delincuencia transnacional grave. Estas eran, en definitiva, las cuestiones principales recogidas en el documento que se plantearían a los Ministros de Justicia en dicho encuentro: “1. ¿Cuál debería ser la competencia ‘ratione materiae’ de Eurojust?; 2. ¿Qué poderes podrían conferirse a Eurojust para el cumplimiento de sus funciones?; 3. ¿Estaría dispuesto a conferir poderes nacionales (en todo el territorio de su país) a su representante ante Eurojust?; 4. ¿Convendría prever una flexibilidad en la determinación de los poderes de Eurojust, de manera que las competencias de los representantes nacionales ante Eurojust variarían en función de la legislación nacional (poder de decisión o simplemente de coordinación y de facilitación)?”, *Vid.*, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de la Presidencia. Reflexiones sobre Eurojust*, 5700/1/00 REV 1, CATS 7, Bruselas, 22 de febrero de 2000.

¹³⁰ El documento que se presentaba para su discusión señalaba que, habiéndose rebasado ya la fase de las orientaciones de reflexión, “proporciona marcos y orientaciones sobre los puntos que necesariamente deberán encontrar respuesta para que se lleve a la práctica Eurojust, recoge las principales tendencias surgidas de los últimos debates y se apoya en el consenso alcanzado con respecto a determinados puntos”, presentándolas de forma estructurada en ocho capítulos, cuáles eran: “I. Eurojust (Generalidades); II. Ámbitos de competencia ‘ratione materiae’; III. Cometidos de Eurojust; IV. Información de Eurojust; V. Relaciones con los demás organismos; VI. Cuestiones administrativas; VII. Evolución futura; VIII. Naturaleza del instrumento (o instrumentos)”, *Vid.*, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de las Delegaciones portuguesa, francesa, sueca y belga. Orientaciones relativas a Eurojust*, 7384/00 EUROJUST 1, Bruselas, 28 de marzo de 2000.

que determinaban la necesidad de la creación de Eurojust, cuáles eran sus atribuciones¹³¹:

a) Solicitar a un Estado miembro que emprenda una investigación o actuación judicial sobre hechos precisos, o aceptar que otro Estado miembro pueda estar mejor preparado que él para hacerlo; dicha solicitud no tendría carácter vinculante. Si un Estado miembro decidiera no dar curso a dicha solicitud, Eurojust debería, en principio, ser informada de dicha decisión y los motivos que la justificasen;

b) Garantizar la mutua información de las autoridades competentes de los Estados miembros, en las investigaciones y actuaciones judiciales que se hallasen en curso en los diferentes Estados y estuviesen relacionadas entre sí;

c) Evaluar la conveniencia de una coordinación de las investigaciones y actuaciones judiciales efectuadas por varios Estados miembros y solicitar, en su caso, a las autoridades competentes de dichos países, que efectúen dicha coordinación

d) Ayudar a los Estados miembros, a petición de éstos, a garantizar la mejor coordinación posible de las investigaciones y actuaciones judiciales; a tal fin, animará a sus autoridades judiciales a que se reúnan para concertarse;

e) Contribuir a simplificar la ejecución de las comisiones rogatorias internacionales, desde el respeto a las reglas vigentes de procedimiento;

f) En cooperación con la Red Judicial Europea, establecer una base documental actualizada de forma permanente, con miras a facilitar informaciones jurídicas y prácticas, así como ayudar a las autoridades judiciales competentes de los Estados miembros mediante su asesoramiento y;

g) Aportar su concurso a Europol, a petición de ésta, proporcionándole principalmente, dictámenes.¹³²

¹³¹ En la traducción oficial al español del artículo 6 de la Iniciativa, se habla de “atribuciones” de Eurojust, mientras que en la correspondiente al idioma inglés, se utilice el término “powers” (poderes), cuestión que hubo que precisarse con posterioridad, ya que Eurojust en sí misma, no tiene “poderes” para iniciar investigación alguna por su cuenta. Cuestión distinta es los “poderes” de los que gozan sus Miembros Nacionales, cuestión de la cual trataremos más adelante. Ambos textos en español y en inglés, pueden consultarse en la página web del Consejo de la Unión Europea en el apartado de “documentos”, reseñando el número 10355/00 correspondiente a la Iniciativa en <http://www.consilium.europa.eu/> (8 de noviembre de 2013)

El cometido de Eurojust consistiría en mejorar y facilitar la cooperación de los órganos de investigación y actuación judicial competentes de los Estados miembros, en lo que se refiere a la lucha contra la delincuencia grave internacional, siempre que dos o más Estados se viesen afectados por aquélla y cuando el caso requiriera una actuación coordinada de las autoridades de varios de los referidos países.

En la iniciativa de las Presidencias, se establecía asimismo el ámbito de competencia material de Eurojust, en la cual se incluían los “actos de terrorismo”. Incomprensiblemente, dicha especificidad se eliminaría posteriormente de la Decisión Eurojust de 2002 aunque este aspecto quedaría cubierto con la referencia a que la Unidad de cooperación judicial sería competente para todos los tipos de delitos para los que a su vez ejerza su competencia Europol.

La competencia material incluía los tipos de delincuencia y las infracciones, para los que Europol tiene competencia de actuación en aplicación del Convenio Europol de 26 de julio de 1995; la trata de seres humanos, como se define en la Decisión del Consejo, de 3 de diciembre de 1998, por la que se completa la definición de la forma de delincuencia “trata de seres humanos” incluida en el Anexo del Convenio Europol; los actos de terrorismo, según la Decisión del Consejo, de 3 de diciembre de 1998, por la que se encomienda a Europol la lucha contra los delitos cometidos o que puedan cometerse en el marco de actividades terroristas que atenten contra la vida, la integridad física, la libertad o los bienes de las personas; la protección del euro, según la Decisión del Consejo de 29 de abril de 1999, por la que se amplía el mandato de Europol a la lucha contra la falsificación de moneda y de medios de pago y la lucha contra las demás formas de falsificación de moneda y de medios de pago; la delincuencia informática¹³³; la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, tal como se

¹³² Vid., CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Iniciativa de los Gobiernos de la República Portuguesa, la República Francesa, el Reino de Suecia y el Reino de Bélgica destinada a que el Consejo adopte una Decisión por la que se crea Eurojust...*cit., artículo 6.

¹³³ La nota explicativa que contenía la adenda a la nota de transmisión de la Iniciativa de las cuatro presidencias, realizaba una interesante reflexión acerca de la definición de “delincuencia informática”, señalando que “No existe actualmente definición de los términos “delincuencia informática”, pero están en curso negociaciones para elaborar un convenio en el marco del Consejo de Europa. Entretanto, podrían servir de referencia las directrices contenidas en la Recomendación nº R (89) 9 del Consejo de Europa”, una muestra más de la capacidad de los grupos de trabajo de las cuatro presidencias de prever cuál sería una de las áreas de trabajo de Eurojust en el futuro en las que tendría un papel esencial la lucha contra la delincuencia organizada. Vid., CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Adenda a la nota de transmisión. Nota explicativa sobre la Iniciativa de los Gobiernos de la República Portuguesa...*cit., nota explicativa al artículo 5 de la Iniciativa.

define en el Convenio de 26 de julio de 1995 y en sus protocolos de 29 de noviembre de 1996, 19 de junio de 1997 y 27 de septiembre de 1997; el blanqueo de los beneficios del delito en el sentido del Convenio del Consejo de Europa de 8 de noviembre de 1999 y de la Acción Común de 3 de diciembre de 1998 relativa al blanqueo de capitales, identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito, referente al mismo tema; y otras formas de delincuencia cometidas de manera relacionada con las infracciones mencionadas en este mismo artículo.¹³⁴

Al fin, en el verano del año 2000, vería la luz la iniciativa de las cuatro Presidencias¹³⁵, con vistas a la adopción de una Decisión por la que se creaba una Unidad provisional de cooperación judicial, cuya existencia se haría realidad a finales de ese mismo año, con el nombre de Pro Eurojust¹³⁶.

CAPÍTULO II. – LA COOPERACIÓN JUDICIAL EN MATERIA PENAL EN LA UNIÓN EUROPEA A TRAVÉS DE LA CREACIÓN Y EVOLUCIÓN DE EUROJUST: UNA ORGANIZACIÓN *SUI GENERIS* CONTRA LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL GRAVE.

*Nadie puede imponer la confianza. Tiene que ser construida poco a poco*¹³⁷

Franco Frattini

1.LA UNIDAD PROVISIONAL PRO EUROJUST

¹³⁴ Vid., CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Iniciativa de los Gobiernos de la República Portuguesa, la República Francesa, el Reino de Suecia y el Reino de Bélgica destinada a que el Consejo adopte una Decisión por la que se crea Eurojust...cit.*, artículo 5.

¹³⁵ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Iniciativa de la República Portuguesa, de la República Francesa, del Reino de Suecia y del Reino de Bélgica con vistas a la adopción de una Decisión por la que se crea una Unidad provisional de cooperación judicial.* (2000/C 243/06). DOUE C 243/21 de 24 de agosto de 2000.

¹³⁶ La Unidad Pro Eurojust, se creó mediante la *Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 2000 por la que se crea una Unidad provisional de Cooperación Judicial*, DOUE L 324 de 21 de diciembre de 2000.

¹³⁷ Manifestado en la rueda de prensa con ocasión de la *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y el fortalecimiento de la confianza mutua entre los Estados miembro*, COM (2005) final, Bruselas, 19 de mayo de 2005, IP/05/581, 20 de mayo de 2005. Franco FRATTINI fue Vicepresidente de la Comisión Europea y Comisario de Justicia, Libertad y Seguridad entre los años 2004 y 2008.

*Somos un grupo de magistrados procedentes de 15 Estados, trabajando en 11 lenguas y lidiando con 15 sistemas legales diferentes*¹³⁸

Michèle Coninx

1.1. Los comienzos de Pro Eurojust¹³⁹ contra la delincuencia transnacional: sus funciones y su organización interna como fase embrionaria de Eurojust.

Hablar de Pro Eurojust y de sus comienzos, así como de la increíble evolución de la Unidad hasta la Eurojust que conocemos en la actualidad, exige clarificar cuáles eran las condiciones de trabajo de sus miembros en el inicio y a qué retos se enfrentaban para conseguir poner en marcha una incipiente Unidad de Cooperación Judicial que había llegado hasta su creación con muchas dificultades en el camino, y que podía naufragar de forma prematura si tal experiencia no se ponía a funcionar de manera práctica y efectiva.

La cita que da comienzo a este epígrafe describe de manera muy gráfica lo que era Pro Eurojust cuando comenzó su andadura el 1 de marzo de 2001, en una sala que se había cedido provisionalmente para este fin, en medio de un pasillo, en el edificio *Justus Lipsius* de la capital belga, con un solo teléfono, un ordenador y una impresora¹⁴⁰

¹³⁸ Declaraciones recogidas en el Diario “Cinco Días” de fecha 28 de septiembre de 2001, tras conocerse que la Unidad provisional Pro Eurojust, se convertiría finalmente en Eurojust. Michèle Coninx, era en el aquel momento la fiscal Miembro Nacional de Bélgica y Presidenta de Pro Eurojust.

¹³⁹ Hans NILSSON recuerda de esta manera los trabajos y el ambiente previos a la consecución de la creación de la Unidad Provisional Pro Eurojust: “El grupo de las cuatro Presidencias había hecho su trabajo (...) y después de varias reuniones estratégicas que tuvieron lugar durante la Presidencia portuguesa, se llegó a una propuesta final. Varias contrapropuestas se habían realizado con anterioridad (...) y unir los diferentes puntos de vista requirió de una mano izquierda considerable. Cuando el Consejo aprobó el borrador de la decisión (de la Unidad Provisional de Cooperación Judicial), un gran aplauso prorrumió en la sala donde nos encontrábamos reunidos”, *Vid.*, EUROJUST, *Eurojust News. Special Issue on the occasion of the 10th anniversary of Eurojust*, La Haya, febrero 2012, nº 6, pág. 12. La traducción es propia. El Sr. NILSSON es jefe de la sección relativa a cooperación judicial en el Consejo de la Unión Europea e intervino de manera principal tanto en los trabajos de creación de la Unidad Pro Eurojust junto con las cuatro Presidencias, como en el posterior desarrollo de Eurojust. Es, asimismo, Profesor Visitante del Colegio de Europa (Brujas, Bélgica).

¹⁴⁰ Así lo recuerda Michael Kennedy, el que sería posteriormente el primer Presidente de la definitiva Eurojust, con humor británico: “Nuestro lugar de trabajo era literalmente un pasillo en Justus Lipsius, el edificio del Consejo. Las mesas y las sillas habían sido distribuidas en un gran rectángulo. Teníamos un teléfono, un ordenador y una impresora. El representante francés, llegó con su segundo, un asistente y un coche como transporte. El representante italiano, que había pertenecido a la fiscalía antimafia en Sicilia, llegó (a Pro Eurojust) con un ayudante personal, tres escoltas y un coche blindado. Viendo esto, algunos nos preguntamos entonces ¿a qué clase de organización nos habíamos unido!”, *Vid.*, EUROJUST, *Eurojust News. Special Issue on the occasion of the 10th anniversary...*, cit., pág. 12. La traducción es propia.

y apoyándose –sobre todo a nivel técnico- en la existente infraestructura del Consejo¹⁴¹. La Unidad provisional estaba aún muy lejos de las dotaciones materiales y de personal que ahora posee Eurojust, ya que a pesar del entusiasmo demostrado por los trabajos de las cuatro presidencias y de la Decisión del Consejo que fijaba su establecimiento, en aquel momento era una incógnita saber si Pro Eurojust serviría a sus propósitos y si los países utilizarían la Unidad como medio para cooperar y coordinar eficazmente las investigaciones contra la delincuencia transnacional grave.¹⁴²

Pro Eurojust carecía asimismo de intérpretes, y las reuniones de coordinación, documentos y actas se celebraban, se traducían o redactaban, gracias a que los primeros Miembros de los países destinados la Unidad contaban con un buen bagaje personal en lo que se refería al dominio de idiomas¹⁴³ y a las materias referentes a la cooperación judicial en materia penal¹⁴⁴.

¹⁴¹ En efecto, una fiscal francesa y una secretaria que en aquel momento estaban destinadas en el Consejo, servirían en un primer momento de apoyo a Pro Eurojust, según recordaba Hans NILSSON en el 10º aniversario de Eurojust, EUROJUST, *Eurojust News. Special Issue on the occasion of the 10th anniversary...*, cit., pág. 12. Esta previsión de apoyo técnico inicial a la Unidad ya se preveía en la Decisión de establecimiento de la misma, que pretendía que la experiencia recogida se utilizara en la eventual creación de la futura Eurojust: “La Unidad provisional debería reunirse apoyándose en las infraestructuras del Consejo, quedando entendido que su experiencia servirá para enriquecer la elaboración de la decisión por la que se cree Eurojust”, *Vid.*, considerando 4 de la *Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 2000 por la que se crea una Unidad provisional...* cit. El informe del año 2001 que recoge la actividad de la Unidad Pro Eurojust durante los 10 meses de su andadura, señalaba asimismo que el apoyo dado por el Consejo en términos de asesoramiento, infraestructura y diálogo entre ambas instituciones, había sido significativo. *Vid.*, PRO EUROJUST, *Report 2001*, Bruselas 2001, pág. 5.

¹⁴² NILSSON señalaba en el 10º aniversario de la creación de Eurojust al hablar de los inicios de Pro Eurojust: “Nos preguntábamos si tendríamos un solo caso del que ocuparnos. Cuando inicialmente se registraron 12 casos, Pro Eurojust fue considerado un gran éxito”, *Vid.*, EUROJUST, *Eurojust News. Special Issue on the occasion of the 10th anniversary...*, cit., pág. 12. La traducción es propia.

¹⁴³ Según me señaló la fiscal Miembro Nacional de Bélgica, Michèle CONINSX. Esta aseveración sería recogida asimismo en el informe de la actividad Pro Eurojust de 2001: “La Unidad carece de un servicio de intérpretes y por tanto (este trabajo) recae en las personales capacidades lingüísticas de sus miembros”, *Vid.*, PRO EUROJUST, *Report 2001...*, cit., pág. 4. La traducción es propia.

¹⁴⁴ Varios años después del establecimiento de Pro Eurojust y cuando Eurojust ya se encontraba en el camino de su consolidación definitiva, los fiscales europeos reunidos en Lisboa en el foro *Eurojustice* (la red de fiscales generales europeos y fiscales de categorías superiores) en el año 2005, continuaban defendiendo en sus conclusiones la necesidad de formación permanente de todos los fiscales de la Unión en las materias de derecho europeo y comunitario. Además, recordaban que la eficacia en la lucha contra la delincuencia transnacional exige una efectiva coordinación y cooperación entre las autoridades competentes prestando atención asimismo a la evaluación constante de la aplicación de los instrumentos de cooperación judicial, explorando al máximo sus capacidades y reforzando en la práctica el espíritu de confianza mutua, el cual ya hemos mencionado que resulta de capital importancia en la materia de la que estamos tratando. De las conclusiones de *Eurojustice* de aquel año, también se extrajo la importancia de EUROJUST y la Red Judicial Europea como medios esenciales en la efectiva coordinación contra la delincuencia transnacional, insistiendo en que dichos instrumentos debían ser más ampliamente utilizados por los Estados Miembros. *Vid.*, AA.VV., *Procuradores europeos en diálogo (European Prosecutors in*

Mencionadas las atribuciones de la Unidad,¹⁴⁵ hay que señalar que el propio Tratado¹⁴⁶ establecía la necesidad de una cooperación más estrecha entre las propias autoridades de la Unión en lo referente a la delincuencia organizada y a través de medidas estructurales que facilitasen la coordinación y la cooperación en las investigaciones y en la asistencia judicial. Pro Eurojust ya se había creado y tenía la oportunidad de demostrar que tanto las instituciones como las personas que habían intervenido en su establecimiento, no se habían equivocado en apostar por un instrumento que coadyuvaría eficazmente en el futuro a estos fines.

Mientras Pro Eurojust iniciaba su trabajo en Bruselas, noticias positivas en relación a su establecimiento definitivo llegaban, y las negociaciones en el Grupo de Cooperación judicial en materia penal del Consejo avanzaban a buen ritmo. Las deliberaciones del Grupo se centrarían principalmente en la composición de la Unidad, sus objetivos, competencia y atribuciones, así como en algunos aspectos de su organización, cuestiones éstas, que continuaban discutiéndose.¹⁴⁷

En definitiva y para comenzar a delimitar las características de la Unidad Provisional y su papel en la fase embrionaria de Eurojust, Pro Eurojust tenía asignadas las dos funciones principales según se establecía en la Decisión de creación:¹⁴⁸ mejorar la cooperación entre las autoridades nacionales en lo que se refería a las investigaciones y actuaciones judiciales relacionadas con la delincuencia grave, y en particular cuando se trate de delincuencia organizada, que afecte a dos o más Estados miembros y, en segundo lugar, estimular y mejorar la coordinación de las investigaciones y de las actuaciones judiciales entre Estados miembros, habida cuenta de las demandas presentadas por las autoridades nacionales competentes y de la información facilitada

Dialogue). 8ª Conferência Eurojustice, Lisboa 12 a 14 de outubro de 2005, Coimbra editora, Coimbra 2006, pp. 201 y 202.

¹⁴⁵ *Vid.*, Epígrafe 1.3 del capítulo 2 de este trabajo.

¹⁴⁶ En sus artículos 29 y 31. *Vid.*, asimismo en el mismo sentido, el considerando número 1 de la *Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 2000 por la que se crea una Unidad provisional...*cit.

¹⁴⁷ Al este respecto, Cfr. CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Nota de la Presidencia sobre Información sobre las negociaciones Eurojust – Informe sobre el estado de los trabajos*. 8197/01 EUROJUST 9, Bruselas, 25 de abril de 2001.

¹⁴⁸ Artículo 2 de la *Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 2000 por la que se crea una Unidad provisional...*cit.

por los órganos competentes con arreglo a las disposiciones adoptadas en el marco de los Tratados.

Puestas las bases y los instrumentos jurídicos esenciales, la cuestión era determinar cómo funcionaría de manera *práctica* la Unidad Pro Eurojust. Es importante tener en cuenta un asunto que se constató en aquel momento y sobre el que volveremos en varias ocasiones durante este trabajo por su relevancia: la cuestión de las competencias de los después llamados Miembros Nacionales. Según la decisión del Consejo, los Estados Miembros que formaban entonces parte de la Unión, debían destinar a la Unidad Provisional un fiscal, un juez o un oficial de policía de competencia equivalente, que pudiera desempeñar las funciones de enlace necesarias para el cumplimiento de los objetivos de Pro Eurojust.¹⁴⁹

La problemática surgiría debido a que los representantes nacionales tenían competencias, estatutos y condiciones diferentes¹⁵⁰; así, para muchos de los miembros que pertenecían a Pro Eurojust en aquel entonces, ser nombrados para su destino en la Unidad significaba que, aunque en su país de origen tuviesen poderes atribuidos para iniciar una investigación como jueces o fiscales, en el momento de unirse a Pro Eurojust eran desposeídos de tales facultades. Otros pocos, sin embargo, las conservaron. Tampoco todos los miembros de la Unidad estaban autorizados a acceder al registro de antecedentes penales en su país o a contactar con las autoridades policiales de su propio Estado¹⁵¹.

Añadido a esto, la Presidencia de Pro Eurojust, era ejercida por el representante nacional del país que ejercía la de turno de la Unión -la primera la ejercería Suecia-

¹⁴⁹ Artículo 3 de la *Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 2000 por la que se crea una Unidad provisional...*cit.

¹⁵⁰ Asunto éste que ya se había puesto de manifiesto por parte de la Comisión en noviembre de 2000: “Si los poderes de los delegados nacionales individuales divergieran considerablemente, podrían afectar negativamente o influir artificialmente sobre la creación de Eurojust”, *Vid.*, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión sobre la creación de Eurojust*, COM (2000) 746 final, 22 de noviembre de 2000, p. 6.

¹⁵¹ Estas cuestiones de carácter práctico-operativo se encuentran referidas en el informe de la Unidad Provisional, *Vid.*, PRO EUROJUST, *Report 2001...*, cit., pp. 10-12.

asunto que suscitaría diversas cuestiones acerca de su practicidad¹⁵², ya que es evidente que las líneas estratégicas del equipo de una Presidencia como la de la Unidad que estamos hablando, necesitan de una mayor continuidad para ser efectivas y puestas en marcha. Aquí toma sentido, la cita que encabeza el inicio de este epígrafe y donde la fiscal Miembro de Bélgica y entonces presidenta de Pro Eurojust, Michèle CONINSX, ponía de manifiesto la dificultad de estar “lidiando con 15 sistemas legales diferentes”.

¿Cómo se resolvían entonces estas cuestiones y cómo la Unidad Pro Eurojust estaba contribuyendo a luchar contra la delincuencia transnacional grave?. Hay que tener en cuenta que Pro Eurojust era considerada el “laboratorio” en el que experimentar acerca de las funciones de una futura Unidad; era, en definitiva, una Eurojust en su fase embrionaria que debía evolucionar y que debía ser observada y analizada para llevar a buen término el establecimiento de Eurojust ya que en su Decisión de creación tampoco se establecían poderes específicos para sus miembros. Precisamente por esta razón, a pesar de las dificultades técnicas evidentes que acabamos de mencionar, la Unidad Provisional cumplía con su función de aportar sus experiencias y observar los obstáculos¹⁵³ que podían surgir en la cooperación judicial transfronteriza.

Sus funciones no se quedaron únicamente ahí y la Unidad Pro Eurojust, recibiría durante los 10 meses de su establecimiento 180 casos, de los cuales, 61 se cerraron con éxito¹⁵⁴. Este esfuerzo de los primeros de Pro Eurojust y del Consejo, su dedicación y capacidad de trabajar flexiblemente¹⁵⁵ en los casos de cooperación y coordinación que se presentaban, añadiendo su experimentado análisis sin prácticamente ninguno de los instrumentos jurídico-legislativos que en la actualidad existen en la Unión Europea y tras los años de bagaje de la futura Eurojust, ponen aún más en valor su trabajo en la

¹⁵² Reflexión que me sería referida por Pedro RUBIRA NIETO, fiscal destinado en la Audiencia Nacional y que participó en varias de las reuniones de Pro Eurojust celebradas en la localización provisional de la Unidad en Bruselas.

¹⁵³ Sobre los que volveremos en el epígrafe 2.2 de este capítulo.

¹⁵⁴ Según datos recogidos en PRO EUROJUST, *Report 2001...*, cit., pág. 6.

¹⁵⁵ El propio informe de PRO EUROJUST del año 2001, señalaba que “Los miembros de Pro Eurojust han buscado trabajar bajo una definición práctica pero a la vez, flexible de lo que podría significar ‘cooperación’ y ‘coordinación’ de acuerdo a lo establecido en la decisión del Consejo de 14 de diciembre de 2000” *Vid.*, PRO EUROJUST, *Report 2001...*, cit., pág. 6.

perspectiva del tiempo y hacen que nos interroguemos acerca de si no sería necesaria en la actualidad una voluntad más decidida y, sobre todo, práctica, para luchar contra la delincuencia organizada transnacional.

Así, los miembros de Pro Eurojust trabajaban para cumplir los fines de la institución de manera flexible, desde un punto de vista práctico, detectando los obstáculos a la cooperación –como ya se ha mencionado- y, sobre todo, trayendo a la Unidad los diferentes actores de los casos concretos que se suscitaban en su día a día de trabajo, para poder solucionar en el marco de sus funciones los eventuales problemas que pudiesen surgir debido a la transnacionalidad de los asuntos. La manera más habitual de realizarlo era a través de reuniones de los magistrados, fiscales y oficiales de policía¹⁵⁶ para acercar perspectivas, solventar las dificultades creadas por la carencia o diferencia de instrumentos jurídicos en los distintos Estados Miembros, compartir información sobre los procedimientos en curso y constituir un centro de “buenas prácticas” en lo que cooperación judicial en materia penal y crimen organizado se refería.

“Coordinar”¹⁵⁷ y “Cooperar”, en definitiva, eran las funciones de Pro Eurojust, como ya hemos visto que establecía su Decisión de creación. La coordinación, mediante

¹⁵⁶ Además, Europol también se uniría a estas reuniones en un número importante de veces. *Vid.*, PRO EUROJUST, *Report 2001 ...*, cit., pág. 7.

¹⁵⁷ Hans NILSSON al hablar de la recién creada Unidad Provisional Pro Eurojust y de sus competencias en la lucha contra la delincuencia transnacional grave en el foro de *Eurojustice* en el año 2000 (esta vez celebrado en Santander), señalaba las dos tareas de Pro Eurojust de “coordinar” y “cooperar” en las que podría aportar un valor añadido. Señalaba NILSSON que “Por lo que se refiere a la ‘coordinación’ de las investigaciones, creo que los profesionales del derecho reconocen en la actualidad que existe un problema fundamental en la coordinación de las autoridades competentes en las investigaciones transnacionales. Algunos de los problemas son de naturaleza puramente práctica (carencia de recursos, imposibilidad de que los fiscales puedan hablar entre ellos al no dominar idiomas diferentes del suyo propio, diferencias en las prioridades, diferencias en el enfoque de las investigaciones, etc.) en tanto que otros son de una naturaleza más institucional (diferencias en las leyes sustantivas y de procedimiento, carencia de bases legales para la realización de determinados tipos de investigaciones, etc). El resultado final de tales diferencias puede inducir a un fiscal o un juez que esté realizando una investigación a concentrar esta última en un contexto puramente nacional, aunque sea perfectamente consciente de que el caso pueda tener ramificaciones internacionales. EUROJUST podría contribuir en gran medida a facilitar los contactos entre las autoridades de diferentes países que estén desarrollando una investigación, planificando acciones comunes, garantizando el suministro de un apoyo logístico, incluidos servicios de traducción e interpretación, en caso necesario, y facilitando los contactos entre diferentes autoridades nacionales. Sobre la segunda tarea principal de la Unidad –la cooperación-, NILSSON valoraba la posibilidad de que la misma se convirtiese “en experta de la cooperación internacional siendo capaces de actuar con rapidez cuando las cosas deban hacerse a corto plazo. Dado que los miembros de EUROJUST serán capaces de ponerse en contacto con las autoridades competentes de su país de origen en su propio idioma y con pleno conocimiento del sistema legal conforme al que éstas actúan, los contactos serán más fáciles y rápidos. Tales contactos llegarán a ser probablemente frecuentes en los casos en que la misma EUROJUST se vea implicada, pero no puede excluirse la posibilidad de que, en otros casos, una autoridad pueda desear establecer contacto con otra autoridad extranjera, a través de su miembro de

la adopción (o abstención) de medidas de común acuerdo con otros miembros, antes de una investigación o enjuiciamiento o durante los mismos. Asimismo, realizando una acción de pequeño alcance como dar una opinión sobre el punto en que puede resultar más eficaz una medida de investigación o enjuiciamiento, o bien una de gran alcance, como la ejecución de medidas coercitivas simultáneas de gran envergadura en varios Estados con el fin de mejorar al máximo su eficacia a efectos de obtención de pruebas. El concepto de “coordinación” incluía también el despliegue estratégico u operativo que ofrecía Pro Eurojust en su fase inicial del camino hacia lo que sería Eurojust.

La cooperación, abarcaba un concepto más general y tradicional “de respuesta a una petición, o bien de manera unilateral y en forma de asistencia mutua, por ejemplo en la obtención de pruebas, como en la facilitación mediante la comunicación de contactos, así como el asesoramiento en materia de Derecho procesal y sustantivo de los Estados miembros en el contexto de la investigación y persecución de delitos”.¹⁵⁸

La organización interna del trabajo de Pro Eurojust delimitaría sus líneas de actuación mediante el sistema de equipos de trabajo, y que se dividía, principalmente, en cinco ámbitos de responsabilidad. El número de miembros de Pro Eurojust existentes en aquel momento, y el esfuerzo y dedicación de los primeros, sustituyendo los medios técnicos por el convencimiento en un futuro consolidado en las competencias de la Unidad, generó un importante número de reuniones de trabajo “plenarias” (tres a la semana) y de los respectivos “equipos” (los cuales, asimismo, informaban de sus tareas a la sesión “plenaria y al Presidente o quién hiciese cabeza en ese momento). La distribución en diferentes áreas de trabajo, la constante interacción de los miembros de Pro Eurojust y su experiencia previa en el ámbito de la lucha contra delincuencia organizada transnacional, permitió que este sistema de división de las tareas se revelase exitosa y eficaz para el cumplimiento de los fines de la Unidad Provisional, el cual sería adoptado por Eurojust en el futuro de manera más extensa y con los lógicos cambios temáticos.

EUROJUST, por ejemplo, debido al hecho de que el caso requiera una atención urgente o sea de naturaleza muy delicada”, *Vid.*, NILSSON, H.G., “Eurojust, ¿el principio o el fin...cit., pp. 213 y 214.

¹⁵⁸ Cfr., PRO EUROJUST, *Informe anual 2001*, Secretaría de Pro Eurojust. Bruselas, 2001, pág. 7

Figura 1. Distribución del trabajo por equipos en la Unidad provisional Pro Eurojust



1.2. Los obstáculos a la asistencia judicial en materia penal en la Unidad Provisional Pro Eurojust.

El trabajo diario de Pro Eurojust como laboratorio de pruebas para la Unidad definitiva, pronto reveló cuales eran los obstáculos en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional y, por, ende en la cooperación judicial en materia penal. En este sentido, las conclusiones de todos los equipos de trabajo de Pro Eurojust analizadas posteriormente en las sesiones plenarias identificaron de manera inmediata los obstáculos que veremos a continuación, los cuales serían trasladados a su vez al grupo de trabajo para la formación de la futura Unidad¹⁵⁹.

¹⁵⁹ Como recordaba ESCOBAR HERNÁNDEZ, en aquel momento a la Unidad Provisional Pro Eurojust “se encomienda el inicio de los trabajos que habrán de conducir posteriormente a la creación de Eurojust”, *Vid.*, ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “La cooperación judicial en la Unión Europea...”, cit., pág. 65.

El choque con la realidad pronto se hizo patente en Pro Eurojust, ya que -en la práctica- las dificultades eran numerosas y parecían en aquel momento difíciles de superar¹⁶⁰. No obstante, la propia Unidad Provisional continuaría identificando y trabajando sobre estos impedimentos, que procedían no sólo de la limitación en cuanto a los instrumentos jurídicos existentes en aquel momento, sino también de la propia idea que algunos de los países de la Unión tenían acerca de cuáles debían de ser las atribuciones reales de Eurojust en el futuro.

En este sentido, la propia Suecia -que recordemos ejercería la primera presidencia de Pro Eurojust-, se mostró reticente al principio al contacto directo entre los magistrados o los fiscales europeos que llevasen asuntos relacionados con la delincuencia transnacional, ya que no era partidaria de eludir el canal de las autoridades centrales de los países miembros. Resulta evidente decir que continuar en la línea del sistema propugnado por Suecia, hubiera supuesto la vuelta definitiva a la cooperación interestatal clásica con los consiguientes modos de actuación ralentizados que ya se habían mostrado poco eficaces cuando se trataba de combatir la lucha contra la delincuencia organizada grave, especialmente la de nuevo cuño¹⁶¹. La cooperación interestatal lógicamente seguiría funcionando, pero ya sin posibilidad de marcha atrás

¹⁶⁰ El *Plan de Acción de Viena*, ya ponía de manifiesto lo que en aquel momento no parecía superable, esto es, las diferencias evidentes por cuestiones jurídicas e históricas de los diferentes ordenamientos jurídicos europeos, que impedían la total aproximación a un espacio común de justicia. Así se señalaba que “el nuevo impulso y los nuevos instrumentos que supone el Tratado de Ámsterdam ofrecen la posibilidad de estudiar qué objetivos debería perseguir el espacio «justicia», respetando al mismo tiempo el hecho de que, por razones intrínsecamente vinculadas con la historia y la tradición, los sistemas judiciales difieren de forma importante de un Estado miembro a otro”, *Vid., Plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia*, DOCE C 19, de 23 de enero de 1999, punto 15.

¹⁶¹ La representante del Ministerio Público Sueco, Lena MOORE, que en el momento de celebrarse la Conferencia de *Eurojustice* en Lisboa, contaba ya con una dilatada experiencia en la cooperación judicial internacional, referiría esta problemática de forma expresa durante su intervención, para concluir con el cambio de Suecia hacia una postura completamente favorable a los métodos de comunicación directa entre las autoridades judiciales que propugnaba Pro Eurojust y que luego serían asumidos por Eurojust: “El primer y más importante paso (en la cooperación judicial) fue la introducción y puesta en marcha de la comunicación directa entre las autoridades judiciales. Tengo que confesar que al principio Suecia tuvo muchas reticencias en evitar el canal de las autoridades centrales -Hans NILSSON lo recuerda y puede dar fe de ello-. Simplemente no podíamos imaginar cómo los fiscales europeos serían capaces de comunicarse entre ellos si no había una autoridad central en sus respectivos países que pudiera enviar la correspondiente solicitud al fiscal adecuado. Sin embargo, estábamos equivocados, muy equivocados. Y desde entonces, apoyo de manera entusiasta las comunicaciones directas entre los fiscales”, *Vid., AA.VV., Procuradores europeos en diálogo (European Prosecutors in Dialogue)...cit.*, pág. 104. La traducción es propia.

en la evolución hacia un verdadero espacio penal europeo¹⁶² con la suma del valor añadido de Eurojust, creada para propiciar una respuesta mucho más inmediata y resolutive en las investigaciones por parte de las autoridades judiciales frente a la “gran criminalidad.

Recordemos que en los meses que duró el establecimiento de la Pro Eurojust, se registró la entrada de 180 casos. Esta razonablemente intensa actividad, fue un óptimo campo de pruebas para la futura Eurojust, que sacó a la luz las dificultades prácticas del trabajo de la Unidad en la cooperación judicial. Entre las más habituales, se encontraban la mala calidad de las comisiones rogatorias y los retrasos en la traducción de las mismas; las divergencias de los requisitos procesales para la obtención de pruebas; la deficiente comprensión de los distintos ordenamientos jurídicos; las diferencias de interpretación de dichos ordenamientos y de los procedimientos de persecución y acusación; el requerimiento -en algunos países- del principio de doble incriminación; la lentitud en los procedimientos relativos en los asuntos referentes a la asistencia judicial en materia penal y la extradición; los obstáculos a la extradición de los propios nacionales; la renuencia de las autoridades al empleo de nuevas tecnologías; la falta de flexibilidad o la rigidez en la insistencia a la adhesión de procedimientos excesivamente formalistas (como la constante petición de autenticación de documentos o solicitud de los originales de los mismos) o la falta de identificación de las autoridades a las cuales debía enviarse las solicitudes o peticiones de carácter urgente, entre otras.

De la relación de los obstáculos que se acaban de enumerar, observamos que a pesar de la definición del modelo de cooperación judicial consagrado en el Tratado de Ámsterdam -donde se establecía la mejora del auxilio judicial entre las autoridades centrales y las judiciales en lo referente a la tramitación de los procesos y ejecución de las decisiones, así como la simplificación de la extradición o la armonización de la incriminación y las penas en lo referente al terrorismo o la criminalidad organizada entre otras- era necesario el establecimiento de una Unidad como Pro Eurojust que

¹⁶² Como recuerda LOPES DA MOTA, “El tercer pilar de Ámsterdam, ahora circunscrito a las materias penales, rompe con el paradigma tradicional de la cooperación penal interestatal, confiriendo a la justicia penal una dimensión europea”, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “A Eurojust e a emergência de um sistema de justiça...”, *cit.*, pág. 183. La traducción es propia.

detectase las dificultades en la aplicación de los Tratados¹⁶³ y solventase los problemas clásicos de la cooperación en la lucha contra la criminalidad transfronteriza.

Por otra parte, aunque el Convenio de asistencia judicial en materia penal de 2000¹⁶⁴ ya preconizaba la obligatoriedad de la transmisión de solicitudes de auxilio judicial de forma directa entre autoridades competentes cuando no existiesen las pertinentes excepciones, lo cierto es que otra de las dificultades añadidas a la tarea de Pro Eurojust eran precisamente los retrasos en la ratificación del mismo. La finalidad del Convenio en el ámbito que nos ocupa, no era otra que la de favorecer la rapidez y eficacia en la tramitación en las solicitudes de asistencia judicial entre los Estados para así combatir mejor la delincuencia transnacional.

¹⁶³ El Consejo de Estado, ya trató de la cuestión de la incorporación y aplicación del derecho europeo y sus frentes abiertos en su informe sobre su inserción en nuestro ordenamiento jurídico, que puede aplicarse en este asunto a cualquiera de los Estados Miembros de la Unión: “El Derecho comunitario, pese a su eficacia directa, requiere una amplia colaboración por parte de los Estados miembros para que se produzca su cabal incorporación a los respectivos ordenamientos internos. Esta colaboración comprende desde la exigencia de un desarrollo normativo por parte de los Estados Miembros hasta la adopción de medidas de carácter organizativo o financiero (...) Por su parte, según la distinción que hace la Comisión en su Informe anual sobre aplicación del Derecho comunitario, los problemas principales son de tres tipo: si se adopta a tiempo o no la norma nacional de transposición; si la norma nacional ya adoptada incorpora adecuadamente o no la directiva ;y si en último término dicha norma nacional, así como las normas comunitarias que gozan de aplicación directa, se cumplen en la práctica de forma efectiva o no”, *Vid.*, CONSEJO DE ESTADO: *El informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo...cit.*, pp. 34 y 35.

¹⁶⁴ *Vid.*, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Acto del Consejo de 29 de mayo de 2000, por el que se celebra, de conformidad con el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea*, DOCE C 197, DE 12 de julio de 2000. El Convenio tardaría aún varios años en ser ratificado por los Estados Miembros de la Unión Europea y por los correspondientes del Espacio Schengen -y lo mismo pasaría con su posterior *Protocolo* de 16 de octubre de 2001 (DOCE C 326 de 21.11.2001)- En la actualidad, el Convenio únicamente no es de aplicación a unos pocos Estados de la Unión que no lo han ratificado. Por otro lado, Gran Bretaña e Irlanda, como viene siendo habitual en sus reservas a los Tratados de la UE en estas materias, excepcionan la transmisión directa de las comisiones rogatorias entre las autoridades judiciales; en el caso de Gran Bretaña, la correspondiente solicitud debe hacerse a las autoridades centrales designadas de Inglaterra, Gales e Irlanda del Norte por un lado, y de Escocia por otro. En relación a Irlanda, es necesario dirigirse al Departamento de Justicia, más concretamente a la autoridad central competente para la asistencia judicial y la Orden Europea de Detención y Entrega. La Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado en una nota sobre la aplicación del artículo 6 del Convenio, señala la importancia de que las solicitudes activas en las cuales las autoridades españolas demanden auxilio judicial internacional, sean “tramitadas de forma adecuada y en tiempo razonable”, especialmente “cuando las investigaciones atañen a la delincuencia organizada”. *Vid.*, FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA. UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Nota sobre la comunicación directa de las comisiones rogatorias en relación al artículo 6 del Convenio de 29 de mayo de 2000 relativo a la Asistencia Judicial en Materia Penal entre los miembros de la Unión Europea*, Referencia nº 8870, Madrid, 24 de julio de 2013, pág. 1.

Un segundo frente que se abría en el campo de los obstáculos y problemas habituales que se desarrollaban en el trabajo de Pro Eurojust era el del intercambio de información. La diferencia en los ordenamientos jurídicos en cuanto a los estándares en la protección de datos en relación al proceso penal, junto con la renuencia de algunas autoridades a compartir información proveniente de los servicios de inteligencia era una cuestión sustantiva que necesitaría de sucesivos esfuerzos en el acervo comunitario en el futuro. Y es que para que la cooperación judicial transfronteriza sea eficaz, resulta esencial obtener rápidamente la información, de manera prioritaria entre autoridades judiciales y policiales y eludiendo otros canales¹⁶⁵ y vías más burocráticas consiguientemente más ralentizadas¹⁶⁶. De esta segunda cuestión, se derivó la necesidad de determinar un asunto muchas veces traído a colación en la futura Eurojust, cual era determinar quién está en mejor posición para perseguir el delito. Entre las funciones de Eurojust, ésta se recogería explícitamente en la posterior Decisión de creación de la Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea¹⁶⁷.

¹⁶⁵ No obstante y, como recuerda MURSCHETZ, hay que llamar la atención en referencia a la protección de datos y los deberes que ésta impone a las agencias de la Unión Europea. En este aspecto habría que referirse, por tanto, a la necesidad de un justo equilibrio entre seguridad y el derecho a la privacidad, recordando el desafío de prevenir y combatir el crimen dentro del contexto de una sociedad democrática. Vid., MURSCHETZ, V., “European Police Cooperation in the future legal framework of the European Union” en FIJNAUT, C., & OUWERKERK, J. (eds.), *The future of Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2010, pág. 122.

¹⁶⁶ El Grupo Consultivo de Alto Nivel sobre el Futuro de la Política Europea de Justicia continuaría insistiendo años más tarde en que, para consolidar tanto el principio de reconocimiento mutuo como el principio de confianza mutua entre los Estados Miembros, uno de los elementos claves era mejorar la comunicación entre las autoridades judiciales. Las dificultades prácticas en este sentido, tales como la ausencia de direcciones o números de teléfono, habían llegado incluso a demorar los procedimientos en curso. El Grupo también reconocería a EUROJUST como “el segundo pilar de cooperación judicial” confirmando el importante papel que desempeña la Unidad e instando a los Estados a utilizar al máximo todo su potencial. Vid., CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de la Presidencia. Informe del Grupo Consultivo de Alto Nivel sobre el Futuro de la Política Europea de Justicia – Propuestas de solución para el futuro programa de justicia de la UE*, 11549/08, JAI 369, Bruselas, 7 de julio de 2008, pág. 42.

¹⁶⁷ El artículo 6 de la Decisión de creación de Eurojust señalaba que entre las funciones de la Unidad actuando a través de sus Miembros Nacionales, se encuentra la de la posibilidad de solicitar a las autoridades competentes de los Estados Miembros afectados que considerasen la posibilidad de “reconocer que una de ellas puede estar en mejores condiciones para llevar a cabo una investigación o unas actuaciones judiciales sobre hechos concretos”, Vid., artículo 6 a), ii, de la *Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002 por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia* (2002/187/JAI), DOCE L 63 de 6 de marzo de 2002. Sobre este asunto en particular, puede consultarse GÁLVEZ DÍAZ, M.T., “Decisión en caso de concurrencia de solicitudes. El dictamen de Eurojust” en ARROYO ZAPATERO, L., y NIETO MARTÍN, A. (dirs.), *La orden de detención y entrega europea*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Colección Marino Barbero Santos, número 4, Cuenca, 2006, pp. 463-484. LOPES DA MOTA, hace también una interesante reflexión al respecto de las dificultades que se suscitan al tratar de quién está en mejor posición para perseguir el delito o quién tiene la jurisdicción competente para ello, especialmente en los asuntos derivados del blanqueo de capitales por un lado y el cibercrimen, por otro. En la persecución de estos tipos penales cada vez es más

La finalidad de Pro Eurojust de constituirse en “laboratorio de pruebas” para la Unidad Eurojust, requería pues de la necesidad de sugerir recomendaciones para mejorar y superar los obstáculos a la cooperación que ya hemos visto. De los grupos de trabajo de la Unidad Provisional, se extrajeron conclusiones las cuales se sugerían tener en cuenta en el futuro para afrontar el reto del establecimiento definitivo de Eurojust.

Entre las sugerencias realizadas, se encontraba una cuestión obvia pero no por ello menos importante, como la necesidad de requerir a los Estados Miembros para que, tanto la Convención sobre la asistencia judicial en materia penal, así como su protocolo, fuesen ratificados a la mayor brevedad por los mismos y recordando a las autoridades judiciales la necesidad de aplicar convenientemente los instrumentos jurídicos internacionales a su disposición en su lucha contra la delincuencia organizada transfronteriza.

Además, se había llegado a la conclusión de que era esencial realizar un análisis regular de los obstáculos que impedían de manera demasiado habitual una cooperación exitosa en el ámbito de la extradición entre los Estados Miembros de la Unión, para poder así poner remedio a esta cuestión analizando sus problemas prácticos. Pro Eurojust también incidía en la importancia de estrechar y desarrollar las relaciones con los terceros Estados, y especialmente con los candidatos en aquel momento a ser Miembros de la Unión Europea.¹⁶⁸

Otra de las conclusiones derivadas del trabajo práctico de Pro Eurojust durante su período de existencia, establecía la necesidad de llevar a cabo una respuesta rápida en las cuestiones de asistencia judicial que se beneficiara a su vez de la capacidad de

necesario emplear unos instrumentos de investigación y cooperación más sofisticados, debido a los múltiples lugares y por tanto, eventuales jurisdicciones donde se efectúan las distintas comisiones delictivas -especialmente dificultosas cuando se utilizan los medios informáticos que con frecuencia implican distintos servidores, ramificaciones, países, etc.-. *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “Tráfico de Drogas: Cooperação Internacional em Matéria Penal e a Eurojust” en AA.VV., *Novas abordagens para segurança pública e políticas de drogas*, Conselho Internacional de Segurança e Desenvolvimento (ICOS), Petrópolis, 2009, pp. 75-87

¹⁶⁸ Ya hemos mencionado las dificultades de trabajar con –en aquel momento- 15 ordenamientos jurídicos diferentes en el ámbito de la cooperación judicial en el seno de Pro Eurojust. Sin embargo, las relaciones con los países candidatos en los años posteriores no sólo se estrecharon y desarrollaron sino que en varios casos, estas sucesivas incorporaciones se realizaron a través de un nombramiento de un Fiscal o Magistrado de Enlace en Eurojust, como paso previo a su definitiva incorporación en el futuro a Eurojust, tal es el caso de Rumanía. Por lo demás EE.UU y Noruega, mantienen un enlace permanente en Eurojust en la actualidad en su estatus de terceros países en la Unidad.

análisis llevada a cabo por expertos. Esta combinación se había mostrado especialmente útil durante los trabajos de la Unidad, en relación a los casos complejos de delincuencia organizada grave y Eurojust, decidiría de esta manera incorporarla a su *modus operandi*¹⁶⁹

Además, se hacía especial hincapié en que la futura Eurojust debería estar en el futuro completamente implicada como Unidad de Cooperación Judicial en el desarrollo de la estrategia sobre los equipos conjuntos investigación penal¹⁷⁰, abriendo la posibilidad de que pudiesen ser creados uno o más equipos, recordando asimismo la relación privilegiada que Eurojust debería tener con Europol.

1.3. La transición de Pro Eurojust hasta el establecimiento de Eurojust.

La toma de contacto de la Unidad Provisional con la realidad de la cooperación judicial había comenzado en el mes de marzo de 2001 y, como hemos visto, en los meses que duró su establecimiento provisional como laboratorio de pruebas para la futura Eurojust, se había trabajado intensamente.

Uno de los asuntos sobre los que era necesario pronunciarse antes de establecer definitivamente una Unidad de cooperación judicial en Europa, era la cuestión –ya traída a colación en el epígrafe anterior- del manejo de los datos personales y el intercambio de información, pilar principal de la misión de Eurojust. La situación provisional de Pro Eurojust, suponía que sus integrantes trabajaran con sus propios

¹⁶⁹ Ya con Eurojust en su definitiva sede en La Haya, se crearía el equipo de analistas del *Case Management System* (CMS) de la Unidad, sobre el que volveremos en el capítulo III de este trabajo. Este equipo de Eurojust, junto con el trabajo de las autoridades judiciales y Europol se revelaría, en efecto, como un instrumento muy útil en las reuniones de cooperación y coordinación en la Unidad. En algunas de estas reuniones a las que pude asistir durante mis estancias en Eurojust, constaté como los analistas intervienen de manera regular en las mismas, con un trabajo que es especialmente relevante cuando las operaciones contra la delincuencia organizada transfronteriza se enfrentan a un importante número de conexiones internacionales (lugares, miembros de la organización, bienes, etc.) relacionados con la posible comisión delictiva.

¹⁷⁰ Y así fue, ya que Eurojust durante sus más de diez años de existencia, ha venido utilizando en sus áreas de trabajo el instrumento de los Equipos Conjuntos de Investigación (ECIs) de manera creciente, para luchar contra la delincuencia organizada transfronteriza. La implicación de la Unidad en el apoyo de los Equipos Conjuntos ha sido tal que ha desarrollado un programa de financiación de los mismos, financiado por la Comisión Europea, y que ha permitido sufragar los gastos de los miembros participantes en los equipos de un número importante de países de la Unión. Por mostrar algunos datos recientes, durante el año 2012, 78 ECIs activos, de los cuales 62 fueron financiados por Eurojust. ya que entiende que este instrumento es vital en el encaje de la cooperación judicial transnacional, aunque muchas veces el uso del mismo muestre complicaciones prácticas en su desarrollo. En la actualidad, la financiación de los equipos conjuntos de investigación no está siendo sufragada por la Comisión debido a los recortes presupuestarios, aunque Eurojust continúa con su apoyo decidido a este instrumento, buscando otras vías de apoyo, *Vid.* EUROJUST, Informe anual 2012, La Haya, 2012, pp. 37-39.

ficheros, siendo cada uno de los representantes en la Unidad provisional responsable de sus propios datos con un índice no automatizado pero que en ningún caso contenía información de carácter personal.

Por consiguiente, el grupo de trabajo sobre el establecimiento de Eurojust continuaría las negociaciones en torno a la posible cesión de datos a la Unidad, aunque de manera muy ardua, ya que algunas delegaciones consideraban que dar a Eurojust la capacidad de procesar datos le dotaba de una competencia muy amplia en relación a la cooperación judicial y, por ende, al acceso de asuntos de naturaleza altamente delicada¹⁷¹.

Prueba de la importancia de la protección de datos en el intercambio de información, es que la misma motivaría un extenso desarrollo de instrumentos jurídicos sobre la materia en la futura Unidad Eurojust que asimismo harían especial hincapié en la protección de los derechos fundamentales de acuerdo con la legislación existente en aquel momento del Consejo de Europa (especialmente, el denominado Convenio 108)¹⁷².

Piénsese en las cuestiones prácticas relativas a los datos personales que surgirían en Eurojust (y que ya comenzaron a vislumbrarse en Pro Eurojust) y que era necesario solventar para superar las barreras existentes entre los propios Estados Miembros de la Unión. Así, la diferencia entre la información de carácter “judicial” y la de “inteligencia”, que puede derivar en un obstáculo a la hora del intercambio de la misma, debido al tratamiento diferenciado que se otorga a ambas fuentes en los países de la UE. El caso más paradigmático es el del Reino Unido, -que debido fundamentalmente al carácter “policial” de la fase inicial de sus procedimientos- consideran la información de

¹⁷¹ En el referido grupo de trabajo sobre una futura Decisión del Consejo para la creación de Eurojust, se vivieron algunos momentos complicados para avanzar en la cuestión del manejo de datos personales por la futura Unidad. De las observaciones realizadas por algunas delegaciones, se encontraba la de la dificultad que suponía discutir acerca de la protección de datos antes de tener claro cuál iba a ser exactamente la misión de Eurojust y cómo ésta iba a desarrollar sus funciones. Queda claro de esta manera, cuán complejas fueron las negociaciones para lograr el establecimiento de la Unidad de Cooperación Judicial y el valor que ello añade al trabajo de los que entonces trabajaron de manera decidida en su favor, *Vid.*, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Draft Council Decision setting up Eurojust*, 7408/2/01, REV 2, EUROJUST 7, Brussels, 11 June 2001, pág. 2. La traducción es propia.

¹⁷² Sobre esta cuestión de la protección de datos y los instrumentos específicos desarrollados por Eurojust, volveremos en profundidad en el Capítulo III del presente trabajo.

“inteligencia” como “judicial” en el marco del intercambio de información¹⁷³, lo cual no sucede en España o Portugal, por citar los casos más cercanos, cuestión muy relevante a la hora de precisar si dicha información puede ser o no compartida con los socios de la Unión o terceros países o instituciones con los que Eurojust tenga acuerdos firmados¹⁷⁴.

Las reticencias en este ámbito se fueron superando durante las reuniones del grupo de trabajo sobre Eurojust, con el apoyo mayoritario de aquéllos que creían en la necesidad de establecer la Unidad para luchar eficazmente contra la delincuencia organizada de carácter transnacional, a lo que ayudaría desde un aspecto práctico la premonitoria presentación de la delegación italiana apoyada en una útil herramienta sobre el intercambio de información y manejo de datos personales de la Dirección Nacional Anti-Mafia¹⁷⁵ y que en el futuro sería la base de la creación del Case Management System(CMS) de Eurojust.¹⁷⁶

¹⁷³ Conversaciones con el fiscal José Luís LOPES DA MOTA, ex Presidente de Eurojust.

¹⁷⁴ Este capital asunto se discutió ampliamente en el proyecto de Decisión para la creación de Eurojust, concluyendo en las líneas maestras del futuro desarrollo de la protección de datos de la institución y que sin duda, preconizaba el importante papel que tendría Eurojust como Unidad de cooperación judicial frente a la delincuencia organizada de carácter transfronterizo. De esta manera se hacía notar que: “Los asuntos en que haya de intervenir Eurojust se tratarán utilizando para ello las indicaciones correspondientes a la descripción de los hechos y la identificación de las personas. Se precisarán asimismo todos los datos útiles en relación con el motivo de la solicitud de coordinación, en particular con miras a garantizar que el asunto entre dentro del ámbito de competencia de Eurojust. Estos datos deberán ser adecuados, pertinentes y no excesivos en relación con las finalidades de Eurojust (véase la letra c) del artículo 5 del Convenio 108 del Consejo de Europa); estarán protegidos y únicamente serán accesibles al personal facultado para ello, que estará sujeto por otra parte a una obligación general de confidencialidad. Con carácter preventivo, Eurojust deberá adoptar todas las medidas técnicas y organizativas necesarias para que queden garantizadas la seguridad y la protección de los datos así tratados. Esta protección se impondrá igualmente a los Estados miembros, que deberán adoptar todas las disposiciones técnicas, organizativas y jurídicas necesarias para ello. Ya sea a nivel de los Estados miembros o de Eurojust, la seguridad de los datos tendrá en cuenta, en particular las normas específicas aplicables a las autoridades judiciales”, *Vid.*, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Adenda a la nota de transmisión. Nota explicativa sobre la Iniciativa de los Gobiernos de la República Portuguesa, la República Francesa, el Reino de Suecia y el Reino de Bélgica destinada a que el Consejo adopte una Decisión por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra la delincuencia grave organizada*. 10355/00 ADD1, EUROJUST 6, Bruselas, 14 de julio de 2000, comentario a los artículos 10, 11, 12 y 15.

¹⁷⁵ *Vid.*, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Draft Council Decision setting up Eurojust...* pág. 3.

¹⁷⁶ Aunque esta cuestión se tratará ampliamente en el capítulo III de este trabajo, baste señalar que del proyecto piloto llevado a cabo en Eurojust y que daría comienzo en el año 2002 con el apoyo de la Comisión Europea, denominado *European Pool Against Organized Crime*, nacería el futuro CMS para tratar y posteriormente analizar el flujo de información que llega a Eurojust a través de sus Miembros Nacionales. La propia Eurojust, Italia, Francia, Eslovaquia y Rumanía llevaron a cabo la experiencia de establecer un sistema que permitiera intercambiar información y procesar adecuadamente los datos personales para apoyar el trabajo de la Unidad. El proyecto resultó ser tan exitoso que se consolidaría en

En el camino a Eurojust, Pro Eurojust había trabajado de forma sistemática, promoviendo reuniones de trabajo y fijando la consecución de objetivos comunes con otros actores que habían sido y serían determinantes en el cumplimiento de las misiones de la Unidad. Estamos hablando de las instituciones y socios europeos,¹⁷⁷ de entre los que habría que destacar al Consejo, la Comisión, la Red Judicial Europea y Europol. El *modus operandi* de Pro Eurojust, trabajando por el definitivo establecimiento de una futura Unidad de Cooperación Judicial, se aprovechó eficazmente y así mantendría habituales reuniones de trabajo con el Consejo y la Comisión¹⁷⁸ sobre cuestiones esencialmente de carácter práctico y logístico así como sobre el trabajo operativo de Pro Eurojust y los futuros desarrollos legislativos en el espacio de libertad, seguridad y justicia, que facilitarían enormemente el futuro establecimiento de la Unidad.

Las relaciones de trabajo con Europol¹⁷⁹ suponían cerrar el círculo definitivo de la futura misión de Eurojust¹⁸⁰, ya que ambas se necesitarían en el futuro para el mejor desarrollo de sus tareas propias. La Comisión ya había señalado que Eurojust era la “contrapartida judicial de Europol”¹⁸¹, queriendo significar con esta expresión la necesidad de apoyar y complementar las actividades de Europol mediante la coordinación de los procedimientos para la buena marcha de sus competencias. Durante la experiencia de Pro Eurojust, quedaría claro que un trabajo efectivo entre ambas instituciones suponía un factor esencial para un hipotético éxito en la lucha contra la delincuencia organizada en Europa, a través del acceso e intercambio y procesamiento

el futuro como una de las herramientas principales de Eurojust para luchar contra la delincuencia organizada.

¹⁷⁷ Así se recoge en el informe anual de Pro Eurojust, cuando se afirma que “Las buenas relaciones con las instituciones europeas, son un factor crucial para el éxito tanto de la Unidad Provisional como de la futura Eurojust”, *Vid.*, PRO EUROJUST, *Informe anual 2001*, Bruselas, pág.16. La traducción es propia.

¹⁷⁸ Los miembros de Pro Eurojust y la Comisión se reunían habitualmente el segundo jueves de cada mes de manera formal. Asimismo, cada quince días se programaron reuniones informales, que facilitaron enormemente el trabajo en el desarrollo de la posterior Decisión de creación de Eurojust, que establecería definitivamente la Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea contra la delincuencia organizada transfronteriza. Conversaciones con la fiscal Michèle Coninx, Miembro Nacional de Bélgica.

¹⁷⁹ Sobre la relación de Europol y Eurojust se tratará en detalle en el capítulo IV.

¹⁸⁰ Las tareas que debían compartir en el futuro Eurojust y Europol para luchar contra la delincuencia transnacional, ya se enunciaban en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de 1999 (especialmente en las números 40 a 58 de las mismas)

¹⁸¹ *Vid.*, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión sobre la creación de Eurojust*, COM (2000) 746 final, 22 de noviembre de 2000, punto 4.6.

de la información, de manera leal y ágil, y teniendo en cuenta que habría de “evitarse la duplicidad de esfuerzos”.¹⁸²

Así las cosas, cabe preguntarse en qué cuestiones se había conseguido llegar a un consenso o común denominador¹⁸³ durante las arduas sesiones del grupo de trabajo sobre Eurojust. Este acuerdo mayoritario al respecto de la misión y tareas de Eurojust¹⁸⁴, se concretaba fundamentalmente en facilitar información a los demás países miembros acerca de los respectivos ordenamientos jurídicos-nacionales (y de esta manera, poder solventar los obstáculos derivados de la disparidad legislativa en la cooperación judicial transfronteriza, a través de la futura Unidad). Además, se buscaría crear una base de datos para el cumplimiento de este fin, promoviendo en el encuentro de expertos, magistrados, fiscales, policías e instituciones para intercambiar información, por ejemplo, en el curso de una instrucción o procedimiento transfronterizo.

Sin embargo, y tal y como se desprende del Consejo Europeo de Tampere, Eurojust, debería suponer un nuevo paso cualitativo en pos de una cooperación judicial más estrecha e ir más allá de las funciones actuales y potenciales de la Red Judicial

¹⁸² *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “Exchange of data between European authorities: The role and experience of Eurojust”...cit. Documentación cedida por el fiscal D. José Luís LOPES DA MOTA. La traducción es propia.

¹⁸³ El ex Primer Ministro Belga, Guy VERHOFSTADT, ya emitiría en el año 2005 su opinión crítica al respecto de una Europa “a la carta”: “En los años 90, la creciente oposición a la construcción europea aumentó considerablemente debido en parte al uso de las llamadas cláusulas opt-out y opt-in, que permitían excepciones a los tratados europeos para los Estados Miembros de la Unión que no deseaban participar en todas las áreas de las políticas europeas, o al menos no lo deseaban por el momento. Por otra parte, ya en 1984 los británicos habían obtenido una reducción de su contribución a la Comunidad Europea, a raíz de la histórica frase de Margaret Thatcher: ‘I want my money back’. Tras el Tratado de Maastrich, las diferencias de opinión sobre el camino a seguir se fueron “resolviendo” cada vez más con el uso de estas excepciones. Poco a poco se ha ido consolidando una Unión a varias velocidades (...) en la cual no todos los estados miembros suscriben automáticamente todas las políticas europeas, las cuales son a veces criticadas, incluso abiertamente por los que se quedan fuera de las mismas. Aunque todo comenzase en un principio con buenas intenciones, el constante uso de excepciones ha llegado a ser una práctica muy discutible que en nada ayuda a la imagen de la Unión Europea, pues tantas excepciones muestran que no es especialmente importante que todos los estados miembros caminen en la misma dirección. La posibilidad de optar por quedar fuera de una política constituye, de hecho, una negación de la idea de la cooperación europea”, *Vid.*, VERHOFSTADT, G., *Los Estados Unidos de Europa*, Universidade de Santiago de Compostela, Publicacións da Cátedra Jean Monnet, Santiago de Compostela, 2006, pp. 38 y 39.

¹⁸⁴ *Vid.*, en este sentido, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión sobre la creación de Eurojust*...cit., punto 3.1.

Europea¹⁸⁵, por lo que dicho consenso o “acuerdo de mínimos” resultaba insuficiente a todas luces para la creación de otro organismo proyectado hacia el espacio de libertad, seguridad y justicia, que debía hacer valer su verdadero valor añadido en la lucha contra la delincuencia organizada. Es necesario traer a colación aquí que en Europa -gracias al trabajo continuado en los años 90 por los magistrados, fiscales e instituciones y por el liderazgo ejercido por el juez FALCONE en lo que se convertiría en el germen de la cooperación jurídica internacional, ya se estaban poniendo en común experiencias, extrayendo conclusiones prácticas, proponiendo modificaciones legislativas para la aproximación de los ordenamientos nacionales y detectando los obstáculos a la cooperación judicial, gracias al Proyecto Común Europeo de Lucha contra la Criminalidad Organizada¹⁸⁶ ya mencionado al principio de este trabajo, entre los años 1998 y 2000 y que encontraría un esencial apoyo en el denominado “Programa Falcone”.

Era esencial pues establecer cómo debía de aclararse el papel diferenciador de Eurojust al respecto de otras instituciones que operaban en el ámbito de la cooperación judicial en Europa o de los proyectos como el mencionado, para aunar fuerzas y evitar duplicidades innecesarias. La Comisión señalaría en este sentido que Eurojust debía de ser “algo más que un centro de documentación e información que asesorarse a nivel abstracto” y propuso que la nueva unidad “debería participar en las investigaciones penales individuales y contribuir activamente a la coordinación adecuada de casos individuales, en especial cuando sea necesaria una acción transfronteriza urgente o

¹⁸⁵ Vid., COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión sobre la creación de Eurojust...cit.*, punto 3.1 *in fine*.

¹⁸⁶ Y que profundizaría en su primer año de vida en los ámbitos referidos al compromiso europeo en la lucha contra la delincuencia organizada, con especial referencia a las bases normativas para la armonización de los sistemas penales; las manifestaciones de la criminalidad organizada en varios de los Estados miembros del proyecto; la punibilidad de la participación en una organización criminal; la asociación delictiva como forma específica de incriminación para combatir la delincuencia organizada; las infiltraciones de la criminalidad en la política, en las profesiones y en la Justicia y las estrategias para combatirlas; las ganancias ilícitas y el modo de combatirlas (blanqueo de capitales, investigaciones patrimoniales y comiso de las ganancias ilícitas de las organizaciones criminales); instrumentos procesales para combatir la delincuencia organizada; la reacción de la sociedad civil y la prevención por parte de los entes locales; la protección de los testigos que colaboren con la justicia; la necesidad de otorgar un tratamiento homogéneo a la figura del agente encubierto o la cuestión de las observaciones telefónicas en el ámbito criminal que nos ocupa, Vid., MILITELLO, V., “Una experiencia comparativa: El proyecto común europeo de lucha contra la criminalidad organizada” en ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L., MÉNDEZ RODRÍGUEZ, C., y DIEGO DÍAZ-SANTOS, M.R. (coords.), *El derecho penal ante la globalización*, Colex, Madrid, 2002, pp. 30-31 y 43-47.

cuando tal acción necesite un respaldo jurídico”, aunque matizaba que ello “no significaría necesariamente que la propia Eurojust, como organismo colegiado, tenga el poder de iniciar y llevar a cabo investigaciones”¹⁸⁷, asunto que en aquel momento, como ya hemos puesto de manifiesto no se contemplaba, en el mejor de los casos, ni en un futuro a medio plazo.

Uno de los momentos determinantes para la creación de la futura Eurojust, lo constituiría sin duda la firma del Tratado de Niza¹⁸⁸ y la incorporación de esta Unidad de Cooperación Judicial al propio Tratado que se reflejará en el texto consolidado del TUE en su artículo 31.2¹⁸⁹. En este sentido, la cooperación judicial quedaría situada en el nivel de la cooperación garantizando “un acercamiento equilibrado y estable sobre una base legal¹⁹⁰. Eurojust puede considerarse como el equivalente judicial de Europol, en el sentido de que las actividades de Europol necesitan ser apoyadas y complementadas por la coordinación de las autoridades judiciales”¹⁹¹.

En el momento en que las instituciones europeas se encontraban debatiendo la necesidad de que los instrumentos legales de cooperación judicial en materia penal - cuya creación se estaba discutiendo en aquellas fechas¹⁹² -, respondiesen de manera

¹⁸⁷ Vid., COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión sobre la creación de Eurojust...cit.*, punto 3.2, párr. 2.

¹⁸⁸ El Tratado de Niza se firmó el 26 de febrero de 2001 y entraría en vigor el 1 de febrero de 2003.

¹⁸⁹ “2. El Consejo fomentará la cooperación mediante Eurojust: a) capacitando a Eurojust para que contribuya a una adecuada coordinación entre las autoridades nacionales de los Estados miembros encargadas de la persecución del delito; b) impulsando la colaboración de Eurojust en las investigaciones relativas a asuntos de delincuencia transfronteriza grave, especialmente en casos de delincuencia organizada, teniendo en cuenta en particular los análisis de Europol; c) favoreciendo una estrecha cooperación de Eurojust con la Red Judicial Europea con objeto, en particular, de facilitar la ejecución de las comisiones rogatorias y de las solicitudes de extradición”.

¹⁹⁰ Vid., artículos 29, 30 y 31 del TUE.

¹⁹¹ LOPES DA MOTA, J.L., “Espacio Judicial Europeo y Eurojust”, *Publicaciones del Portal Iberoamericano de las Ciencias Penales*, Instituto de Derecho Penal Europeo Internacional, Universidad de Castilla-La Mancha, 2006, pág. 3.

¹⁹² Y en este sentido, la confirmación de la dificultad de las negociaciones hasta el establecimiento de la futura unidad Eurojust que ya hemos mencionado, se queda reflejada en un documento del Comité de la Unión Europea de la Cámara de los Lores británica sobre Eurojust, en el que se señala que: “Las negociaciones acerca de la propuesta para la creación de Eurojust, fueron prolongadas y difíciles. Sucesivos borradores de la Decisión serían sometidos al detallado escrutinio del Subcomité E del Comité de la Unión Europea, lo cual supuso un extenso intercambio de pareceres al respecto con el Gobierno, durante más de un año desde noviembre de 2000. En las áreas de particular interés para el Subcomité E,

eficaz para luchar contra el terrorismo internacional, las negociaciones se acelerarían con enorme ímpetu debido a los luctuosos acontecimientos de los atentados terroristas contra las Torres Gemelas y el Pentágono el 11 de septiembre de 2001. De esta manera, y tras la reunión extraordinaria del Consejo¹⁹³ celebrada tras los atentados, Eurojust, que había venido funcionando de manera provisional con el nombre de Pro Eurojust, vería acelerada de manera dramática su creación¹⁹⁴ que se concretaría apenas unos meses más tarde de los ataques mediante la *Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002 por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia*¹⁹⁵ y en la que la Unión Europea iría depositando paulatinamente la responsabilidad de luchar eficazmente en el futuro contra la delincuencia organizada de carácter transfronterizo.¹⁹⁶

se incluyeron las referentes a la responsabilidad de Eurojust, la protección de datos personales, el acceso al Sistema de Información Schengen, los límites de la competencia de Eurojust, las responsabilidades y/o inmunidades de los miembros nacionales de Eurojust, así como la supervisión judicial de Eurojust como institución así como de sus miembros”, *Vid.*, HOUSE OF LORDS, *Judicial Cooperation in the EU: The Role of Eurojust*, European Union Committee, London, 23rd Report of Session, 2003-04, www.parliament.uk, punto 4 (Último acceso: 13 de mayo de 2013). La traducción es propia.

¹⁹³ Los atentados terroristas del 11-S, propiciarían una reunión extraordinaria del Consejo en el mes de septiembre de 2001 y entre las medidas que instaba a adoptar para mejorar la lucha contra el terrorismo, se encontraba “la necesidad urgente de llegar a un entendimiento común no sólo de carácter político, sino también jurídico, sobre lo que se entiende por terrorismo, con vistas a facilitar la cooperación transfronteriza”. Además, mencionaba la importancia de la labor realizada por Pro-Eurojust, que en aquel momento únicamente llevaba en funcionamiento seis meses, especialmente en la coordinación de la investigación en el ámbito del terrorismo, e invitaba a dicha Unidad a que tomase “a la mayor brevedad, y a más tardar el 15 de octubre de 2001, la iniciativa de reunir a los jueces y fiscales de los Estados miembros especializados en la lucha antiterrorista para estudiar toda medida que permita garantizar la debida coordinación de las investigaciones en curso en materia de terrorismo y que le transmita sus observaciones sobre los obstáculos que encuentre en lo que se refiere a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros”. Finalmente, afirmaba “su firme voluntad de finalizar, en su sesión de los días 6 y 7 de octubre de 2001, el proyecto de Decisión por el que se crea Eurojust, con el objetivo de que éste sea operativo a principios de 2002”, *Vid.*, CONCLUSIONES ADOPTADAS POR EL CONSEJO DE JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR, celebrado en Bruselas el 20 de septiembre de 2001. Disponibles en www.consilium.europa.eu (Último acceso: 19 de mayo de 2013).

¹⁹⁴ Cfr., en este sentido, CONINSX, M., “Strengthening Interstate Cooperation: the Eurojust Experience”, en AA.VV., *Counter-terrorism: international law and practice*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pág. 966.

¹⁹⁵ Publicada en el entonces DOCE de 6 de marzo de 2002.

¹⁹⁶ Así, en el año 2005 el Consejo Europeo pondría de manifiesto a través del Programa de la Haya, que la eficacia de la lucha contra la delincuencia transnacional grave “exige la cooperación y la coordinación de las investigaciones y, cuando sea posible, la concentración de la acción pública bajo la dirección de Eurojust en cooperación con Europol”, *Vid.*, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *El Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia...*, cit., punto 3.3.3.

2.LA UNIDAD DE COOPERACIÓN JUDICIAL DE LA UNIÓN EUROPEA EUROJUST: UN ANÁLISIS DE LA INSTITUCIÓN Y SU RESPUESTA FRENTE AL CRIMEN ORGANIZADO

*La creación de Eurojust simboliza a nivel institucional, la superación definitiva de la lógica de la cooperación judicial horizontal entre los Estados Miembros que se agota en sí misma. Con este nuevo actor, la cooperación pasa ahora a servir a la realización de una justicia penal europea*¹⁹⁷

José Luís Lopes da Mota

2.1. La creación de Eurojust: un organismo de coordinación y cooperación judicial frente a la delincuencia transnacional grave.

Como hemos mencionado, el buen trabajo de Pro Eurojust para la creación de una Unidad definitiva de Cooperación Judicial en la Unión Europea se vería acelerado a su pesar por los luctuosos acontecimientos del 11 de septiembre de 2001. En efecto, en este escenario, y tras la celebración extraordinaria del Consejo ya mencionada y posteriormente de la reunión del mismo en Laeken¹⁹⁸, se señalaría que el establecimiento de Eurojust supondría un progreso fundamental en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal, auspiciando el clima de consenso político necesario¹⁹⁹ que se concretaría en la Decisión del Consejo de febrero de 2002 de creación de Eurojust.

Eurojust se convertiría de esta manera en el primer órgano con personalidad jurídica propia,²⁰⁰ instituido para la cooperación judicial permanente en el marco de la jurisdicción de la Unión Europea²⁰¹ y cuyo objetivo principal sería el contribuir a una

¹⁹⁷ LOPES DA MOTA, J.L., “A Eurojust e a emergência de um sistema de justiça...”, cit., pág. 188.

¹⁹⁸ El Consejo Europeo se reuniría en Laeken (Bélgica) el 14 y 15 de diciembre de 2001.

¹⁹⁹ Sobre la génesis política de la Unidad Eurojust, *Vid.*, ALONSO MOREDA, N., *La dimensión institucional en la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea...*, cit.

²⁰⁰ *Vid.* artículo 1 de la *Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002 por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia* (2002/187/JAI). DOCE L 63/1 de 6 de marzo de 2002.

²⁰¹ Y como recordaba LOPES DA MOTA, también en un “laboratorio” de pruebas “a nivel mundial” y no sólo europeo, -expresión usada asimismo por NILSSON en los comienzos, lo que no es de extrañar porque ambos trabajaron codo con codo en la formación de Pro Eurojust y en el posterior establecimiento de Eurojust- ya que “era la primera vez que se instituía un organismo de cooperación judicial de esa naturaleza”, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “Tráfico de Drogas: Cooperação Internacional em Matéria Penal e a Eurojust”..., cit., pág. 76.

mayor eficacia de las autoridades nacionales encargadas de la instrucción e investigación, intensificando la cooperación judicial y la coordinación, con el fin de luchar más diligentemente contra los casos de delincuencia transnacional grave en los cuales se vean involucrados dos o más Estados.²⁰²

Antes de examinar el instrumento jurídico que se utilizaría para la creación de la Unidad y las posteriores situaciones a consecuencia de la aplicación de la Decisión Eurojust, interesa saber si las motivaciones para el establecimiento de la Unidad y su papel en la lucha contra la delincuencia transnacional continuaban siendo las mismas o, por el contrario, habían variado desde el inicio de este largo camino.

Pues bien, los motivos por los cuales se había concebido Eurojust no sólo continuaban intactos sino que además habían ampliado su espectro por los avances del crimen organizado que ciertamente necesitaban de otros instrumentos para poder combatirlo que evolucionasen acorde a los tiempos²⁰³. Las cuestiones que ciertamente preocupaban en el momento de la creación de Eurojust²⁰⁴ -y que continúan siendo un factor aún preponderante en la criminalidad organizada en el momento actual- eran, por un lado, la certeza de que el crimen organizado transnacional (en cualesquiera de sus manifestaciones, como la trata de seres humanos, terrorismo, la mafia, etc...) despliega sus redes criminales completamente inserta en el siglo XXI con las oportunidades que facilita el progreso tecnológico, y por otro, el hecho de la disparidad en las investigaciones así como la falta de coordinación de los estados afectados por los

²⁰² Así se recoge en el artículo 3.1 de la *Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002 por la que se crea Eurojust...*cit., “En el marco de investigaciones y actuaciones que afecten a dos o más Estados miembros, referidas a las conductas delictivas previstas en el artículo 4 que entren en el ámbito de la delincuencia grave, en particular en los casos de delincuencia organizada, los objetivos de Eurojust serán los siguientes: a) fomentar y mejorar la coordinación, entre las autoridades competentes de los Estados miembros, de las investigaciones y de las actuaciones judiciales en los Estados miembros, teniendo en cuenta toda solicitud presentada por una autoridad competente de un Estado miembro y toda información aportada por cualquier órgano competente en virtud de disposiciones adoptadas en el marco de los Tratados; b) 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; c) apoyar en general a las autoridades competentes de los Estados miembros para dar mayor eficacia a sus investigaciones y actuaciones”.

²⁰³ Y que no supusiese, como recordaba NILSSON que “estuviésemos luchando contra los delincuentes del siglo XXI con los métodos del siglo XIX” *Vid.*, NILSSON, H.G., “Eurojust: ¿el principio o el fin...”, cit., 199.

²⁰⁴ Y que han sido ya ampliamente analizadas en el epígrafe 1.1. de este capítulo II.

procedimientos que incluyan en los mismos cualquier clase de delincuencia transfronteriza.

Este tipo de fenómeno criminoso, considerado en toda su gran complejidad criminológica, procedimental, material o jurisdiccional rompe -como recuerda LOPES DA MOTA- con las tres unidades del “teatro clásico”: cuándo, dónde, y en qué momento, acontece el ilícito penal, tan diluido o difícilmente perceptible con la nueva realidad criminal transfronteriza en la cual “está presente una gran multiplicidad de agentes, una gran diversidad en el tiempo, lugar y acción, una secuencia de actos muchas veces difíciles de comprender en sus conexiones o relaciones de causalidad y que es muy importante considerar en su conjunto”²⁰⁵

A este respecto coincidimos con CASELLI que oportunamente señala que esta falta de coordinación de los Estados²⁰⁶ que sólo investigan sobre el segmento que eventualmente pudiera afectar a su territorio sin proceder a comunicación alguna a los demás países en los cuales se desarrolla la cadena del tráfico ilícito, termina actuando inevitablemente como un factor criminógeno.²⁰⁷

La idea de un organismo de coordinación y cooperación como Eurojust se impuso finalmente, ante la evidencia de la criminalidad transfronteriza y los obstáculos que debían ser superados y para lo cual había sido creada. A pesar, como ya hemos visto, de las restricciones de la arquitectura comunitaria y la reticencia de los países a

²⁰⁵ LOPES DA MOTA, también incide en la cuestión de la autoría -tan esencial en la persecución de los delitos en materia de delincuencia organizada- ya que en ocasiones es difícil determinar dónde pueden estar o quienes pueden ser los verdaderos responsables de tales crímenes, debido a la disociación que muchas veces acontece a la hora, por un lado, de ejecutar materialmente los actos criminales y, por otro, de la verdadera determinación de la responsabilidad en la propia organización por tales hechos. *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “Tráfico de Drogas: Cooperação Internacional em Matéria Penal e a Eurojust...”, cit., pág. 79. La traducción es propia.

²⁰⁶ Sin olvidarnos de que es necesario, asimismo, aunar voluntades políticas dentro de los propios Estados si se quiere combatir eficazmente este fenómeno criminal. En este sentido, Giuseppe PRIOLO, en su momento Viceprefecto del Ministerio del Interior italiano y encargado de inspeccionar los fenómenos de penetración mafiosa en las instituciones u organismos públicos disueltos por la infiltración de la mafia, recordaba “el valor de la unidad y del acuerdo en la lucha contra la criminalidad organizada. La conciencia de esta insoslayable necesidad no puede y no debe perderse sino por el contrario, debe ser plenamente reconquistada. Sobre estas cuestiones no pueden existir distinciones entre mayorías y oposiciones; sobre estos temas hay que encontrar un acuerdo, un terreno común”, *Vid.*, PRIOLO, G., “Legislación italiana de lucha contra las infiltraciones de la mafia en las instituciones” en CÁMARA DE LANDA, E., y MORABITO, S. (coords.), *Mafia, 'Ndrangheta, Camorra. En los entresijos del poder paralelo*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2005, pág. 149.

²⁰⁷ *Vid.*, CASELLI, G., “Los instrumentos internacionales en la lucha contra el crimen organizado” en CÁMARA DE LANDA, E., y MORABITO, S. (coords.), *Mafia, 'Ndrangheta, Camorra...cit.*, pág. 192.

desarrollar la Unidad por la posibilidad de que pudiera convertirse en el futuro en un organismo *supranacional*²⁰⁸ en el espacio de libertad, seguridad y justicia, la Unidad continuó firmemente su camino.

Eurojust fue establecida para luchar contra la criminalidad transnacional mediante su configuración *sui generis* y a través de sus propios fines, los cuales le confieren un valor añadido como institución frente a los países que aisladamente no pueden enfrentarse a los retos que supone este tipo de fenómeno criminal²⁰⁹. La Unidad aunaba así, mediante su peculiar estructura, dos conceptos en su lucha contra la delincuencia transfronteriza: el tradicional de la cooperación y el más flexible y actual de la coordinación. Esa era la idea que había permanecido intacta desde el principio del camino, desde los primeros pasos de su creación: evitar, en definitiva, que la falta de coordinación de las autoridades judiciales, cuando se inicia una actuación contra una parte de cualesquiera organización con ramificaciones transnacionales, produzca un efecto de alerta previa sobre el resto de sus integrantes que contarían con el tiempo suficiente para adoptar las medidas conducentes destinadas a ponerse a cubierto de una investigación²¹⁰.

²⁰⁸ Aunque como señala ALONSO MOREDA, Eurojust, en el momento de su creación “no pretende sustituir a las autoridades nacionales competentes en la realización de las investigaciones sino que aspira a poner los medios y crear el clima adecuado en el que éstas puedan cooperar entre sí y prestarles la asistencia que éstas le requieran”, *Vid.*, ALONSO MOREDA, N., “Eurojust, a la vanguardia de la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2012, nº 4, pp. 121-122. LOPES DA MOTA recuerda asimismo, que Eurojust poseía en el tiempo de su establecimiento, la “maleabilidad necesaria para la inserción en los sistemas nacionales que garantiza a operatividad y la eficacia de la cooperación en el ámbito de las investigaciones y de los procedimientos penales en relación a la criminalidad transnacional” Y continúa diciendo que “Esta cooperación impone la coordinación entre las autoridades nacionales, asegurando Eurojust dicha coordinación, respetando las diferencias e impidiendo que éstas constituyan un obstáculo a la cooperación”, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “A Eurojust e a emergência de um sistema de justiça...”, *cit.*, pág. 190. La traducción es propia .

²⁰⁹ Estamos hablando aquí de la necesaria puesta en común de los Estados Miembros a través de una institución como Eurojust, creada *ad hoc* para luchar contra las especiales características de un fenómeno como la delincuencia transnacional y que necesita cada vez más para ser eficaz, de los instrumentos jurídicos y la aproximación de legislaciones que la Unión está paulatinamente confiriendo. No obstante, acometer esa tarea de manera realista precisa también –además de los cauces legislativos y judiciales-, de otras medidas que deben partir de los entes locales y regionales y, en definitiva, de la propia oposición de los ciudadanos ante el crimen organizado: “...la lucha contra las mafias (...) no es únicamente materia de investigaciones y de procesos; no es sólo materia del trabajo que con mucha entrega y arriesgando sus propias vidas muchos magistrados han llevado a cabo(...) Nuestro deber no es sólo conservar la memoria de quienes han muerto (...) Se trata de llegar a una sociedad civil que se organice, que sienta que, si no nos limitamos a delegar en algunos, el cambio es posible; el coraje de la denuncia y de la palabra, son nuestra responsabilidad y nuestro deber”, *Vid.*, CIOTTI, L., “Promover la cultura de la legalidad: permanecer alerta para construir la justicia” en CÁMARA DE LANDA, E., y MORABITO, S. (coords.), *Mafia, 'Ndrangheta, Camorra...*, *cit.*, pp.151-152.

²¹⁰ *Vid.*, JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, R., “Eurojust, un paso más en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia...”, *cit.*, pág. 435.

Así pues, Eurojust -que, como ya hemos visto, desarrollaría en un primer momento sus tareas en su sede provisional de Bruselas²¹¹-, fijaría definitivamente su destino en La Haya²¹² (Países Bajos) en la misma ciudad en la cual se encontraba el “cuartel general” de Europol y una vez que hubo cesado la actividad de Pro Eurojust²¹³, que en la práctica se configuraría más que como un “cese” de la misma, como “la pura continuidad de la actividad de un órgano por el otro”²¹⁴

Aunque la propia Decisión Eurojust establecería en su articulado las cautelas necesarias para que se produjese una transición de la Unidad Provisional a la definitiva Eurojust, lo más conforme a derecho posible y teniendo en cuenta que varias operaciones sobre coordinación a nivel transnacional se hallaban en curso en aquel momento²¹⁵, dicha transición se realizó sin incidencia alguna. Como quedaría establecido en su artículo 41.1, los Miembros Nacionales de Pro Eurojust ejercerían la función de Miembro Nacional de Eurojust, hasta que tuviera lugar la designación definitiva de los mismos.

En la práctica, los más expertos miembros de la Unidad Provisional que habían liderado la puesta en marcha desde los inicios de los trabajos y posteriormente

²¹¹ Los miembros de Pro Eurojust, comenzaron a trabajar en el año 2001 en la ciudad de Bruselas próximos a varias instituciones de la Unión Europea; no obstante, a finales de 2002, se decidiría su traslado permanente a La Haya, principalmente por ser esta ciudad la sede de Europol y con la finalidad de facilitar la cooperación entre ambas agencias de la Unión Europea en la lucha contra la delincuencia transnacional grave.

²¹² Según la *Decisión de 13 de diciembre de 2003, adoptada de común acuerdo por los representantes de los Estados miembros, reunidos a escala de Jefes de Estado o de Gobierno relativa a la fijación de las sedes de determinadas oficinas y agencias de la Unión Europea* (2004/97/CE, Euratom), DOCE L 29/15, 3 de febrero de 2004.

²¹³ Lo cual se establecía en el propio artículo 43 de la Decisión Eurojust: “Efectos. La presente Decisión surtirá efecto el día de su publicación en el Diario Oficial, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 41. A partir de ese día dejará de existir la Unidad provisional de cooperación judicial”.

²¹⁴ *Vid.*, ALONSO MOREDA, N., *La dimensión institucional en la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea...*, cit., pág. 149.

²¹⁵ En este sentido, el artículo 41.4 de la Decisión Eurojust establecía que: “*Los Estados miembros velarán por que se adopten todas las medidas necesarias mientras Eurojust no esté instalada definitivamente, con objeto de garantizar que todos los expedientes tratados por la Unidad provisional de cooperación judicial, en particular en materia de coordinación de las investigaciones y actuaciones judiciales, puedan seguir siendo tratados por los miembros nacionales de manera eficaz. Los miembros nacionales cumplirán al menos los mismos objetivos y funciones que la Unidad provisional de cooperación judicial*”

consolidado la Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea, serían nombrados Miembros Nacionales de Eurojust por sus respectivos países; concretamente, se trataba de los fiscales Michael KENNEDY (Reino Unido), Roelof-Jan MANSCHOT (Países Bajos), José Luís LOPES DA MOTA (Portugal,) y Michèle CONINSX²¹⁶, que continuarían trabajando en Eurojust durante largo tiempo aportando su probada trayectoria en cooperación judicial en materia penal.

2.2. La Decisión del Consejo 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust. Análisis del instrumento jurídico elegido para su establecimiento.

Para proceder al establecimiento de la Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea (Eurojust), se escogería el instrumento jurídico de la decisión. Esta opción por tal instrumento de Derecho derivado,²¹⁷ de la que era plenamente consciente el Consejo, dejaría no obstante en la práctica una puerta abierta al retraso en su adaptación en los respectivos ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros -como así se confirmaría posteriormente-.

No debemos olvidar, sin embargo, que la importancia de la Unidad Eurojust en el marco jurídico comunitario y su reconocimiento en el Derecho originario, se había producido con anterioridad a la Decisión de creación de la Unidad, al incluir entre las

²¹⁶ Estos expertos fiscales en cooperación judicial que lideraron la creación de Eurojust llegarían a ser Presidentes y o Vicepresidentes de la Unidad: José Luís LOPES DA MOTA (Presidente y Vicepresidente); D. Michael KENNEDY (Presidente en dos ocasiones); D. Roelof-Jan MANSCHOT (Vicepresidente) y D^a Michèle CONINSX, Presidenta en la actualidad y que también ocuparía el cargo de Vicepresidenta bajo la Presidencia de LOPES DA MOTA. Aunque al hablar de la estructura orgánica de Eurojust entraremos en esta cuestión, hay que señalar que los cargos de Presidente y Vicepresidente del Colegio de Eurojust, se eligen de entre los propios Miembros Nacionales y por los propios Miembros Nacionales de la Unidad. Estos miembros del Ministerio Público serían escogidos mediante votación por sus propios colegas que valoraron la capacidad y conocimiento de la propia Unidad que poseen los representantes de los países que hemos mencionado, con los que me he entrevistado en distintas ocasiones durante mis estancias en Eurojust.

²¹⁷ El cual está formado por el conjunto de reglas que provienen o derivan de las instituciones mediante la facultad otorgada por los Tratados. La creación de Eurojust proviene de los actos derivados de la cooperación policial y judicial en materia penal regulados como ya se ha mencionado en el entonces TUE, adoptando la forma de “decisión” obligatoria y sin efecto directo de su artículo 34.2. El Derecho derivado es, entonces, “el conjunto de normas que se han formado como consecuencia de la atribución de competencias de los Estados miembros a la Unión Europea, atribución a través de la cual las instituciones obtienen el poder necesario para llevar a cabo estas normas con el objeto de cumplir los objetivos previstos en las normas originarias”, *Vid.*, MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D. J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2005, pág. 335.

modificaciones del Tratado de la Unión Europea que preveía introducir el Tratado de Niza, la mención a Eurojust en el título VI de dicho Tratado²¹⁸

En el TUE, se establecía que las decisiones del artículo 34²¹⁹, podrían ser adoptadas para la consecución de los objetivos del título VI de dicho Tratado, a excepción de la aproximación de las legislaciones internas de los Estados, para lo cual se preveía expresamente el instrumento de la decisión marco²²⁰. Tal y como recuerda

²¹⁸ De esta opinión son ALONSO MOREDA, N., *La dimensión institucional en la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea...*, cit., pág. 139 y TIRADO ROBLES, C., *Eurojust: la coordinación de la cooperación judicial penal...*, cit., pág. 73.

²¹⁹ El artículo 34.2 letra b) del Tratado de la Unión Europea establece que: “2. El Consejo dispondrá y fomentará, en la forma y según los procedimientos oportunos tal como se establece en el presente título, la cooperación pertinente para la consecución de los objetivos de la Unión. A tal fin, a iniciativa de cualquier Estado miembro o de la Comisión, el Consejo podrá, por unanimidad: b) adoptar decisiones marco para la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros. Las decisiones marco obligarán a los Estados miembros en cuanto al resultado que deba conseguirse, dejando, sin embargo, a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. No tendrán efecto directo”.

²²⁰ Criterio que sería *de facto* el único para escoger entre decisiones y decisiones marco, como señalaría el propio Consejo con ocasión de la pregunta escrita E-2317/02 formulada por Ole KRARUP al Consejo. *Decisiones marco y libertad de elección*, DOUE n° C 155 E, de 3 de julio de 2003. Citado en ALONSO MOREDA, N., *La dimensión institucional en la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea...*, cit., pág. 45. La opción por la decisión marco como instrumento elegido para introducir en el ordenamiento jurídico comunitario la Orden Europea de Detención y Entrega (o la Euroorden, como habitualmente se le conoce), produjo inicialmente importantes dificultades en su incorporación al mismo que, como se sabe, llegaría a su punto máximo hasta en el asunto *Advocaten voor de Wedeld contra Leden van de Ministerraad*, as. C-303/05, en su sentencia de 3 de mayo de 2007. La parte demandante apoyaba su pretensión de anulación de la ley nacional referente a la transposición en Bélgica de la decisión marco relativa a la Euroorden, atacando la validez de la meritada decisión marco, alegando que la regulación de dicha materia tenía que haberse llevado a cabo mediante el instrumento jurídico previsto, cual era el convenio. Las decisiones marco, sólo podían adoptarse para “la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados Miembros”, cosa que no sucedía en este caso, según el criterio de los demandantes. Para los mismos, el Consejo únicamente podía adoptar decisiones marco con la finalidad de aproximar de manera gradual las normas de Derecho penal en los casos recogidos en los artículos 29, párr. 2° y 31.1. letra e) del Tratado de la UE. Tal y como señala CARRERA HERNÁNDEZ, “Para el Tribunal de Justicia la base jurídica de la decisión marco controvertida se encuentra en el artículo 31.1 a) y b) y no en la letra e) de esta misma disposición. Luego cabe utilizar una decisión marco para adoptar una figura como la orden europea de detención y entrega”. Y continúa acertadamente recordando que “el propio Tribunal de Justicia puso el acento en señalar que la acción común en materia de cooperación judicial penal ‘no contiene indicación alguna sobre los instrumentos jurídicos que deban ser utilizados a tal fin’ (FJ 34). Por tanto, el Consejo goza de una discrecionalidad casi absoluta, en el sentido de optar por una decisión marco o por un convenio: ‘el artículo 34 TUE apartado 2, tampoco establece un orden de prelación entre los diferentes instrumentos que enumera, de modo que no cabe descartar que el Consejo pueda escoger entre varios instrumentos para regular una misma materia, sin perjuicio de los límites impuestos por la naturaleza del instrumento elegido (FJ 37)”. En definitiva, el Tribunal de Justicia concluiría que el Consejo “en el ejercicio de su facultad de apreciación, puede dar prioridad al instrumento jurídico de la decisión marco cuando, como en el caso de autos se cumplen los requisitos para la adopción de tal acto”(fundamento jurídico 41) y por lo tanto, podía acudir a ambas opciones, optando por el convenio o por la decisión marco, con lo que quedaba finalmente protegida la validez de la utilización de esta última en el ámbito de la Euroorden. *Vid.*, en profundidad sobre este asunto, el excelente artículo de CARRERA HERNÁNDEZ, F.J., “Réquiem por las Decisiones Marco: a propósito de la Orden de Detención Europea”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, 2007, n° 14. Aunque la sentencia paradigmática del Tribunal de Justicia en el ámbito del entonces

ALONSO MOREDA, dichos medios específicos de actuación previstos en el artículo 34, eran de los cuales disponía el Consejo para fomentar la cooperación²²¹ y consecuentemente, lograr los objetivos de la Unión en el denominado “tercer pilar”. Se configuraría así, “una tipología de actos jurídicos *ad hoc* que diferían de los previstos tanto en el “tercer pilar” como en el “segundo” y cuyas características diferenciales respondían al carácter híbrido entre lo comunitario y lo intergubernamental del entonces “tercer pilar” de la Unión Europea”²²²

El propio Tratado señalaba que las decisiones²²³ eran obligatorias para todos los Estados, pero carecían de efecto directo. Ello suponía, que su contenido en sí mismo creaba obligaciones jurídicas para aquéllos, pero al mismo tiempo dejaba a los Estados la toma de medidas necesarias para la puesta en marcha de tales decisiones.²²⁴, unas

tercer pilar y que asimismo contemplaba la cuestión de la invocación de la eficacia de la decisión marco, fue sin duda la referente al caso *Maria Pupino*, as. C-105/03, de fecha 16 de junio de 2005. En este conocido asunto, en que se había iniciado un procedimiento penal contra una maestra italiana acusada de haber causado lesiones a alumnos menores de cinco años, se discutía si los menores que han sido víctimas de malos tratos debían prestar o no declaración con unas normas que salvaguardasen debidamente su minoría de edad y dignidad personal. La cuestión principal que suscitó que este asunto llegase al Tribunal de Justicia, se basaba en el que el ordenamiento jurídico italiano únicamente contemplaba la adopción de tales garantías a los delitos sexuales y no a los malos tratos, como era el caso. De esta manera, se derivaba un problema de compatibilidad con la decisión marco relativa al estatuto de las víctimas en los procedimientos penales. Como es sabido, la sentencia del Tribunal de Justicia acabó recurriendo a la necesidad de encontrar el efecto útil de la decisión marco señalando que “dicha competencia se vería privada de la esencia de su efecto útil si los particulares no tuvieran derecho a invocar las decisiones marco a fin de obtener una interpretación conforme del Derecho nacional ante los órganos jurisdiccionales de los Estados Miembros” (fundamento jurídico 38) y, de esta manera “el principio de interpretación conforme se impone respecto de las decisiones marco adoptadas en el marco del Título VI del TUE”.

²²² Vid., ALONSO MOREDA, N., *La dimensión institucional en la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea...*, cit., pág. 40.

²²³ Sobre el sistema de normas de la Unión en el “tercer pilar” y más concretamente sobre las decisiones, Vid., entre otros, BLANCHET, T., “Les instruments juridiques de l’Union et la rédaction des bases juridiques: situation actuelle et rationalisation dans la Constitution”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2005, nº 2, pp. 319-343; LIÑÁN NOGUERAS, D.J., “Capítulo 13: El sistema de normas y actos en la Unión Europea (I) en MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid 2004 y TIRADO ROBLES, C., *Los asuntos de Justicia e Interior y sus mecanismos jurídicos en la Unión Europea*, Real Instituto de Estudios Europeos, Zaragoza, 1999.

²²⁴ ALONSO MOREDA señala la carencia de efecto directo de las decisiones introducía un elemento distorsionador en la arquitectura jurídica comunitaria, debido a que ello producía la “absurda consecuencia de que las decisiones de la Unión fuesen obligatorias para los Estados Miembros, pero que al mismo tiempo los particulares no pudieran apoyarse en ellas si un Estado violaba tal decisión”. Vid. ALONSO MOREDA, N., *La dimensión institucional en la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea...*, cit., pág. 47. El propio Parlamento Europeo, afirmaría que la naturaleza jurídica de las decisiones “parece infringir el principio fundamental de la seguridad jurídica y el derecho fundamental a un control efectivo”, Vid., Opinión de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Mercado Interior para la Comisión de Libertades y Derechos de los Ciudadanos, Justicia y Asuntos Interiores sobre la Iniciativa de República de Finlandia, con vistas a la aprobación de la Decisión del Consejo relativa a las disposiciones

“medidas complementarias indispensables”²²⁵ que hagan posible la aplicación efectiva de sus previsiones.

En el caso que nos ocupa, la misma Decisión Eurojust en su artículo 42, venía a confirmar que no existía ninguna norma²²⁶ que pudiese aplicarse de manera general a todos los Estados Miembros para llevar a cabo la transposición de la misma²²⁷, limitándose a señalar que los Estados miembros deberían adaptar su derecho nacional “a la mayor brevedad” y “en cualquier caso, a más tardar el 6 de septiembre de 2003”, plazo que no sería cumplido²²⁸ por la mayoría de los Estados Miembros²²⁹ y cuyo retraso repercutiría en el trabajo de Eurojust.

de cooperación entre las unidades de información financiera de los Estados miembros para el intercambio de información de 28 de marzo de 2000, 11636/1999, C5-0330/1999-1999/0824 CNS, p. 4.

²²⁵ Tal y como establece la Sentencia de Tribunal de Justicia de 10 de septiembre de 1996, as. C-277/94, Caso Z. Taflan Met.

²²⁶ Señalando claramente que “en sí misma, la Decisión Eurojust no contempla una aproximación de las legislaciones nacionales, contrariamente a una decisión marco que se adoptara de conformidad con lo dispuesto en la letra b) del apartado 2 del artículo 34 del Tratado de la Unión Europea”, *Vid.*, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Informe de la Comisión sobre la transposición a los ordenamientos jurídicos nacionales de la Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002 por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia*, COM (2004) 457 final, 6 de julio de 2004, pág. 1.

²²⁷ Como bien recordaría la Comisión con ocasión del informe sobre la transposición de la Decisión Eurojust: “Incumbe a los Estados miembros examinar sus respectivas legislaciones nacionales para identificar los posibles problemas de aplicación y adoptar las medidas oportunas. Algunos pueden tener que adoptar una legislación específica sobre Eurojust, mientras que otros pueden limitarse a adaptar algunas disposiciones legales en materia de cooperación judicial y/o de protección de los datos, o incluso no tener que adoptar ninguna medida legislativa”. *Vid.*, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Informe de la Comisión sobre la transposición a los ordenamientos jurídicos nacionales...*, *cit.*, pág. 3.

²²⁸ El plazo dado para la transposición de la Decisión Eurojust, no fue cumplido por la mayoría de los Estados miembros y ello fue objeto de sucesivas llamadas de atención por parte de la Unidad que se reflejaría en los respectivos informes anuales: En este sentido, en el *Informe anual de Eurojust* del año 2003, pág. 6, se mencionaba que: “existe aún un número de Estados que no han adaptado su legislación, y por tanto, han incumplido el plazo señalado por la Decisión. Tenemos la seguridad de que esto ha influido negativamente en el trabajo de Eurojust sobre casos concretos. En particular, es necesario que todos los Miembros nacionales tengan acceso a la información que precisen para el ejercicio de sus funciones. Algunos de los Miembros nacionales reciben muy pocos casos de sus autoridades nacionales competentes; entendemos que ello pueda deberse a menudo a la ausencia de legislación interna de desarrollo”. Asimismo se señala en el Informe anual de 2004, pág. 5: “varios Estados miembros –no sólo los que se incorporaron a la Unión Europea en mayo de 2004 –aún no han adoptado normas internas de transposición, incumpliendo así el plazo señalado por la Decisión”. Los informes anuales de Eurojust pueden encontrarse en su web oficial: www.eurojust.europa.eu. en todos los idiomas oficiales de la Unión Europea Las citas referidas en la presente nota corresponden a la versión oficial en lengua española.

²²⁹ Portugal sería el único Estado Miembro que adoptaría a la medida de transposición referente a la Decisión Eurojust, dentro del plazo establecido con una Ley de 15 artículos, que recogía de forma clara las competencias del Miembro Nacional portugués y otras cuestiones referentes a Eurojust. La normativa

España sería uno de los últimos países en adoptar las medidas necesarias para adecuar su ordenamiento jurídico a las obligaciones derivadas de la Decisión Eurojust²³⁰. Algunos autores han señalado la “extrañeza” que les ha causado la demora en la adopción de tales medidas por parte de nuestro país, considerando “la usual receptividad de nuestro país hacia los instrumentos jurídicos del tercer pilar”²³¹. Lo cierto es que España ha vuelto a repetir los mismos problemas en la recepción de la Decisión 2009 de modificación de Eurojust, sobre la que volveremos más adelante, ya que a fecha de hoy se continúa sin transponer dicha normativa.²³²

La tardanza en la transposición por la mayoría de los países de la Unión no se justifica, máxime cuando el Consejo²³³, en aras de ayudar a los Estados miembros, en esta tarea de adaptación legislativa²³⁴, que permitiera armonizar las medidas de

portuguesa se recogería en La *Lei n.º 36/2003 de 22 de Agosto que estabelece normas de execução da decisão do Conselho da União Europeia que cria a EUROJUST, a fim de reforçar a luta contra as formas graves de criminalidade, e regula o estatuto e competências do respectivo membro nacional*, está publicada en el *DIÁRIO DA REPÚBLICA— I SÉRIE-A N.º 193 — 22 de Agosto de 2003*.

²³⁰ Junto con Grecia y Chipre, y a lo cual se referiría Eurojust en su informe del año 2005, pág. 6 “se hace hincapié, como en las dos ediciones anteriores, en que algunos Estados miembros no han adaptado sus legislaciones nacionales para dar cabida a la Decisión Eurojust. Así, es de lamentar que Chipre, España y Grecia aún no hayan incorporado a sus legislaciones las disposiciones de la Decisión Eurojust, cuando tenían de plazo hasta septiembre de 2003. Confiamos en que la situación se resolverá en 2006”.

²³¹ En este sentido se manifiesta ALONSO MOREDA en *La dimensión institucional en la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea...*, cit., pág. 148.

²³² La propia Fiscalía General del Estado española, consciente de esta problemática ya tomó en el ámbito de su competencia, (mediante la *Instrucción 3/2011, de 24 de octubre, sobre el nuevo régimen de intercambio de información derivado de la Decisión del Consejo de la Unión Europea de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust*) algunas de las medidas necesarias para gestionar operativamente y a efectos de organización en la propia estructura de la Fiscalía, las novedades de la Decisión de 2009. En concreto, en lo referente al sistema de coordinación de emergencias para dar respuesta a los casos urgentes, (la Célula de Coordinación de Emergencias, mediante un teléfono denominado OCC -de las siglas en inglés *On Call Coordination*-) a través del cual se puede contactar directamente en español con Eurojust, y que es de uso exclusivo para jueces, fiscales y policía judicial relacionados con la cooperación internacional y asimismo, en las cuestiones de carácter operativo del sistema que obliga a dar traslado de la información por parte de las autoridades nacionales a Eurojust y viceversa.

²³³ Que al adoptar la Decisión Eurojust, “daba por hecho que las medidas necesarias para su correcta aplicación se decidirían de forma inmediata”, particularmente por el contexto vivido tras los atentados del 11 de septiembre y las Conclusiones del Consejo acerca de dichos atentados, según las cuales Eurojust debía resultar operativa desde principios de 2002, *Vid., COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Informe de la Comisión sobre la transposición a los ordenamientos jurídicos nacionales...*, cit., pág. 3.

²³⁴ El propio Consejo hizo notar que esta falta de adaptación legislativa suponía que un Estado miembro que hubiera mantenido “disposiciones legales incompatibles con la Decisión sin emitir ninguna

transposición que los países debían llevar a cabo para adaptar la Decisión Eurojust, emitió una nota de reflexión sobre dicha cuestión, en la que orientaba a los Estados acerca de las competencias básicas que debían atribuirse a cada Miembro nacional, al objeto de que -para la buena marcha de Eurojust y la cooperación judicial- los Miembros Nacionales dispusiesen de un estatuto y competencias comparables.

Entre ellas se encontraban: la identificación de las diligencias que un Miembro nacional puede practicar o solicitar que se practiquen; la definición del estatuto del Miembro nacional y el establecimiento de las condiciones de acceso del miembro nacional a la información relativa a los asuntos que son competencia de Eurojust.²³⁵

En aquel momento y coherentemente con la cuestión que estamos comentando, el propio Consejo²³⁶ hizo notar cómo la existencia de una disparidad demasiado evidente entre las competencias atribuidas a los distintos Miembros Nacionales, podría suponer que Eurojust cuando tuviese que identificar a la autoridad que “esté en mejores condiciones para llevar a cabo una investigación o unas actuaciones judiciales”²³⁷, se inclinase antes por el Estado Miembro al que perteneciese el Miembro Nacional que dispusiese de mayores competencias, cuestión que se refiere directamente a los “poderes” del mismo.

Concluyendo, la transposición en tiempo y forma adecuadas, eran necesarias sin duda para el buen funcionamiento de la Unidad Eurojust y sus funciones de cooperación con las autoridades nacionales que exigen normas que sean al mismo tiempo, transparentes y definidas, garantizando de esta manera la seguridad jurídica. A pesar de

declaración en aplicación del apartado 2 del artículo 41 llevaría infringiendo tanto la Decisión como el Tratado de la Unión Europea desde el 6 de marzo de 2002”, *Vid.*, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Informe de la Comisión sobre la transposición a los ordenamientos jurídicos nacionales...*, cit., pág. 3.

²³⁵ *Vid.*, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota a las Delegaciones sobre la adaptación del Derecho nacional de los Estados miembros a la Decisión por la que se crea Eurojust*, 9404/02, EUROJUST 16, Bruselas, 14 de junio de 2002.

²³⁶ *Ibidem*, pág.6.

²³⁷ *Vid.*, Artículo 6, letra a), inciso ii) de la Decisión Eurojust 2002

las críticas vertidas al Consejo por el instrumento legislativo escogido²³⁸, la Decisión de Creación de Eurojust se configuraría finalmente como parte de las medidas emblemáticas en las que se contextualiza el desarrollo de un espacio penal de la UE caminando irremediabilmente hacia “un sistema penal europeo”²³⁹ que sea capaz de afrontar el reto que supone el fenómeno criminológico de la delincuencia transnacional grave²⁴⁰.

²³⁸ SUOMINEN recuerda como la creación de Eurojust “a través de una Decisión del Consejo y no mediante una Convención, supuso que se dejara abierta la crítica tanto porque suponía el resultado de una decisión supranacional en un área tan cercana a la soberanía nacional, como también por la relativa facilidad con que el instrumento de la decisión podía ser modificado”. La ventaja que podía obtenerse de la flexibilidad para modificar la Decisión, es vista por esta autora sólo como parcialmente beneficiosa, debido al reverso de la moneda de la falta de efecto directo. *Vid.*, SUOMINEN, A., “The past, the present and the future of Eurojust...”, cit., pág. 219. La traducción es propia.

²³⁹ Según LOPES DA MOTA, las cuatro fuerzas que actuaban conjuntamente y constituyeron, por así decirlo, el sostén de ese sistema penal europeo emergente, eran “el principio de reconocimiento mutuo, la armonización, la creación de actores judiciales europeos y la afirmación de la Unión Europea como sujeto de las relaciones internacionales”. Continúa diciendo LOPES DA MOTA que “el desarrollo de esos vectores -acelerado por la respuesta al terrorismo internacional-, se basaba en cuatro medidas paradigmáticas adoptadas en el inicio de la década de 2000: en la Decisión Marco sobre la Euroorden, en la Decisión sobre el terrorismo, en la Decisión de creación de Eurojust y en la celebración del acuerdo en materia de auxilio judicial y extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América”, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “9 de Maio, Dia da Europa: Pensar o Espaço Judiciário Europeu...”, cit. La traducción es propia.

²⁴⁰ Tal y como recuerda MILITELLO a propósito del *Proyecto Europeo Común para luchar contra la delincuencia organizada*, este preveía un conjunto de medidas de diferente naturaleza unidas “por la misma tendencia a un acercamiento entre los diversos sistemas que garantice la mejor cooperación práctica en la lucha contra la criminalidad organizada”. Dicho objetivo se haría inicialmente más posible tras la revisión de los Tratados en Ámsterdam, con el esfuerzo “para la realización de las condiciones de un frente común ya relacionado con el objetivo general de garantizar a los ciudadanos europeos un espacio de libertad seguridad y justicia -artículos 2 y 29, apartados 2 y 3 del TUE- (...) y en particular en relación a los sectores cruciales como la criminalidad organizada, el terrorismo o en tráfico de estupefacientes, donde la Unión tiene que tomar progresivamente medidas que definan normas mínimas en materia de elementos constitutivos de delitos y sanciones -artículo 31 letra e) TUE”. Estas previsiones señalarían un cambio en la construcción de la armonización de la materia en la Unión Europea que demostraría en su devenir que es capaz de imponer normas comunes también en materia penal “más allá de la espontánea adhesión de los particulares ordenamientos de los Países Miembros”, *Vid.*, MILITELLO, V., “Una experiencia comparativa: El proyecto común europeo de lucha contra la criminalidad organizada...”, cit., pág. 29. Insistimos en que la prioridad de la armonización no debe de perder de vista el objetivo fundamental de la eficacia real para combatir el crimen organizado transfronterizo. Es esencial continuar aunando esfuerzos en la investigación y eventual persecución de un delito que afecta de manera radical a la dignidad del ser humano cual es la trata de seres humanos, donde la combinación de diversos factores ha supuesto que “viejas y nuevas mafias hayan intuido inmediatamente la oportunidad de poner en marcha un colosal negocio y se hayan hecho cargo de la gestión de la trata de seres humanos aprovechando las rutas ensayadas de la droga, del tabaco, de las armas y los canales de corrupción ya abiertos para estas actividades ilícitas y reduciendo de este modo al mínimo los ‘costes’ criminales”, *Vid.*, CASELLI, G., “Los instrumentos internacionales en la lucha contra el crimen organizado” en CÁMARA DE LANDA, E., y MORABITO, S. (coords.), *Mafia, ‘Ndrangheta, Camorra...cit.*, pág. 192. Finalmente, otro frente esencial en la lucha contra el crimen organizado que ya hemos mencionado en este trabajo, y en el que la Unión está desplegando toda su eficacia normativa es la prevención del blanqueo de capitales y, como la otra cara de la misma moneda, en el comiso, es decir en la privación de los beneficios obtenidos mediante las actividades delictivas (y su posterior asignación al Estado), ya que este tipo de sanción material y pecuniaria se ha revelado como una de las más necesarias y a la vez, eficaces en la

2.3. Naturaleza, estructura orgánica y competencia de Eurojust. Su evolución a través de la Decisión de refuerzo 2009 de la Unidad y de la nueva Propuesta de Reglamento 2013/0256 sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal (Eurojust).

La Decisión de creación de Eurojust de 2002, parecía configurarse como el final de un largo camino en la consolidación de la Unidad, cuando en realidad es que se trataba justo del principio²⁴¹. Como hemos venido señalando desde el comienzo de este trabajo, el fin último para el que fue creada Eurojust era el de luchar contra la delincuencia organizada transnacional. Su génesis, la unión de voluntades para su creación, su evolución, su establecimiento primero como Pro Eurojust en Bruselas y posteriormente como Eurojust en La Haya, se encaminaban a convertir a la Unidad en uno de los principales instrumentos en el combate de la delincuencia organizada²⁴²

El objetivo principal de Eurojust, como hemos venido señalando desde su génesis, es contribuir a una mayor eficacia de las autoridades nacionales encargadas de la instrucción e investigación²⁴³, intensificando la cooperación judicial y la

persecución de esta clase de delitos. La problemática reside aquí en el carácter probatorio del comiso desde el punto de vista clásico, por lo que, como señala BLANCO CORDERO, “se le está dando a esta consecuencia del delito una configuración más moderna que pretende facilitar la prueba del origen delictivo de los bienes. El prototipo de esta configuración más moderna es el denominado ‘comiso ampliado’ o potestad de decomiso ampliada. En Europa son numerosas las legislaciones que, para hacer frente al crimen organizado y también al terrorismo, han incorporado en sus ordenamientos jurídicos disposiciones que amplían considerablemente el campo de aplicación del comiso”, *Vid.*, el detallado estudio de esta cuestión en BLANCO CORDERO, I., “Armonización-aproximación de las legislaciones en la Unión Europea en materia de lucha contra los productos del delito: comiso, organismos de recuperación de activos y enriquecimiento ilícito” en en BUJOSA VADELL, L.M. (coord.), *Hacia un verdadero espacio judicial europeo*, Comares, Granada, 2008, pp. 349-378.

²⁴¹ Como recordaba Hans NILSSON en la celebración del 10º aniversario de la creación de Eurojust: “La primera vez que traté el tema de Eurojust viajaba en un tren entre Taormina y Siracusa en 1991, hace 20 años. El tren era un ‘rápido’, pero la creación de Eurojust se convertiría en un largo y sinuoso camino”, *Vid.*, EUROJUST, *Eurojust News. Special Issue on the occasion of the 10th anniversary...*, cit., pág. 11. La traducción es propia.

²⁴² O como señalaría la Comisión Europea en su balance sobre el programa de Tampere: “*Hacer de Eurojust el centro de la política penal europea*”, *Vid.*, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones*, COM (2004) 401 final, Bruselas, 2 de junio de 2004, punto 2.8.

²⁴³ SUOMINEN señala además otra razón para el establecimiento de Eurojust como Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea y era precisamente “la inexistencia de tal Unidad que pudiese trabajar conjuntamente con Europol”, *Vid.*, SUOMINEN, A., “The past, the present and the future of Eurojust...”, cit., pág. 220. La traducción es propia.

coordinación, con el fin de luchar más diligentemente contra los casos de delincuencia transnacional grave en los cuales se vean involucrados dos o más Estados²⁴⁴.

La naturaleza de Eurojust se define como un órgano de la Unión Europea con personalidad jurídica propia²⁴⁵ y presupuesto independiente conservando su peculiar característica de institución *sui generis* y un cierto grado de autonomía e independencia para poder cumplir con eficacia sus funciones²⁴⁶

²⁴⁴ Así se recoge en el artículo 3.1 de la *Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002 por la que se crea Eurojust*...cit., “En el marco de investigaciones y actuaciones que afecten a dos o más Estados miembros, referidas a las conductas delictivas previstas en el artículo 4 que entren en el ámbito de la delincuencia grave, en particular en los casos de delincuencia organizada, los objetivos de Eurojust serán los siguientes: a) fomentar y mejorar la coordinación, entre las autoridades competentes de los Estados miembros, de las investigaciones y de las actuaciones judiciales en los Estados miembros, teniendo en cuenta toda solicitud presentada por una autoridad competente de un Estado miembro y toda información aportada por cualquier órgano competente en virtud de disposiciones adoptadas en el marco de los Tratados; b) 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; c) apoyar en general a las autoridades competentes de los Estados miembros para dar mayor eficacia a sus investigaciones y actuaciones”.

²⁴⁵ Así se establece en el artículo 1 de la Decisión de Creación de Eurojust: “Artículo 1. Creación y personalidad jurídica. Se crea una unidad denominada Eurojust que será un órgano de la Unión. Eurojust tendrá personalidad jurídica propia”, Vid., Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002 por la que se crea Eurojust...cit. La Decisión 2009 de refuerzo de Eurojust, consecuentemente, no modificaría ninguna cuestión relativa a la personalidad jurídica de la Unidad. La Propuesta de Reglamento de la Comisión sobre Eurojust, en cambio, prevé la “creación” de la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal (Eurojust), configurándola como “la sucesora legal” de Eurojust y otorgándole la capacidad de constituirse en parte en procedimientos judiciales, así como de adquirir o enajenar bienes muebles e inmuebles, Vid., COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal (Eurojust)*, COM (2013) 535 final, Bruselas, 17 de julio de 2013, artículo 1.

²⁴⁶ Para TIRADO ESTRADA, es además particularmente necesario que “para que las autoridades judiciales y fiscales ‘confíen’ en la Unidad, ésta debe ser percibida como una entidad desde luego especializada, pero además dotada de un estatuto que garantice su eficacia y actuación autónoma en casos de conflictos de intereses interestatales y/o comunitarios”, Vid., TIRADO ESTRADA, J., “Mecanismos prácticos de organización y coordinación de la cooperación judicial de la Unión Europea...”, cit., pág. 614. QUEL LÓPEZ, previamente a la adopción de la Decisión de creación de Eurojust, hacía notar que “equiparando Eurojust con el sistema organizativo de Europol, parece razonable pensar en un organismo a nivel europeo con personalidad jurídica, lo que le garantizaría un amplio grado de independencia y autonomía”, Vid., QUEL LÓPEZ, F.J., “Análisis de las reformas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia...”, cit., pág. 132. LOPES DA MOTA señalaba como la creación de Eurojust -destinada a combatir la delincuencia transnacional grave- “radica y se inserta en los sistemas nacionales (...) constituyendo la matriz del espacio judicial penal europeo en construcción”, Vid., LOPES DA MOTA, J.L., “A Eurojust e a emergência de um sistema de justiça...”, cit., pág. 189. La traducción es propia. Y finalmente, es importante recordar que aunque las funciones de Eurojust en su establecimiento se encontraban limitadas “a promover la coordinación de las autoridades judiciales de los Estados Miembros, a la mejora de la cooperación judicial y al apoyo de las autoridades nacionales en el ámbito de la criminalidad y las investigaciones que afecten a dos o más Estados Miembros sin poderes de dirigir investigaciones o iniciar procedimientos, Eurojust –es importante señalarlo- es el primer órgano europeo dotado de competencias propias y de capacidad para intervenir en los sistemas de justicia penales nacionales”, Vid., LOPES DA MOTA, J.L., “A Constituição Europeia e a questão do Procurador Europeu: a Eurojust, embrião de um futuro Procurador Europeu”, *Separata da Revista do Ministério Público*, Lisboa, 2004, nº 98, pág. 112.

ALONSO MOREDA lo considera “un órgano de naturaleza judicial²⁴⁷”, pero en nuestra opinión, de acuerdo a cómo fue creada la Unidad –en contraposición a en aquel momento Proyecto de la Fiscalía Europea y el *Corpus Iuris*- y a la voluntad de sus fundadores, es claro que esto debe de ser matizado. Si por “judicial” se entiende que los Miembros Nacionales pueden ser magistrados o miembros del Ministerio Público, o que las Decisiones (del 2002 y, sobre todo, la del 2009) otorga a los mismos y al Colegio de Eurojust, ciertas características que se asocian habitualmente al poder judicial o al Ministerio Fiscal (acceso a Registros de penados o de ADN, o autorizar las entregas vigiladas en su propio Estado), entonces su naturaleza sería “judicial” según la opinión de este autor. Sin embargo, lo que es nítido, es que en este momento Eurojust no puede iniciar investigaciones tal y como lo haría por ejemplo, el Ministerio Fiscal. Y en cualquier caso, la doctrina coincide en que Eurojust en sus inicios fue establecida como una Unidad “puramente de cooperación, por lo tanto, no representa un sistema supranacional de persecución de los delitos, preservando así la competencia de los Estados Miembros en la materia de Derecho Penal. Esto es lo que distingue Eurojust de el proyecto del *Corpus Iuris*, en el que se detallaban los así llamados delitos federales europeos (artículos 1 al 8 del *Corpus Iuris*) y sobre los cuales el pretendido Fiscal Europeo habría ejercido competencia”²⁴⁸.

Ciertamente, como veremos en el presente capítulo, la Unidad ha progresado y ha contribuido de manera muy valiosa a su misión principal de combatir el crimen organizado transnacional a través de sus funciones de cooperación y coordinación. No obstante, en su evolución –que asimismo pasaría por la Decisión 2009²⁴⁹ que modificaría la de creación de Eurojust de 2002- sostenemos que la Unidad aún no ha sido suficientemente explorada en sus funciones y que esta política de lo que podríamos denominar transiciones inacabadas, continúa en la actualidad.

²⁴⁷ ALONSO MOREDA, N., *La dimensión institucional en la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea...*, cit., pág. 154.

²⁴⁸ SUOMINEN, A., “The past, the present and the future of Eurojust...”, cit., pág. 221. La traducción es propia. Asimismo, NILSSON & LABAYLE señalaban en su día al respecto de esta cuestión que “Eurojust dirige la cooperación judicial en materia penal de manera muy eficiente, pero no posee poderes coercitivos”, *Vid.*, NILSSON, H.G. & LABAYLE, M., “The Role and Organisation of Eurojust...”, cit., pág. 209. La traducción es propia.

²⁴⁹ CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Decisión 2009/426/JAI del Consejo de 16 de diciembre de 2008 por la que se refuerza Eurojust y se modifica la Decisión 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia*, DOCE L 138/14 de 4 de junio de 2009.

En efecto, cuando aún no se ha implementado en su totalidad la Decisión 2009 en todos los Estados Miembros²⁵⁰, ni se ha concluido con la tarea de evaluar dicha implementación en aquéllos en los que sí se ha realizado, asistimos a las nuevas Propuestas de Reglamento de Eurojust por un lado y de la Fiscalía Europea, por otro, ambas realizadas en el pasado año²⁵¹ y que en este momento están en fase de trámite

Dicho esto, en nuestra opinión sí sería conveniente implementar adecuadamente la Decisión 2009 por todos los países y evaluar su impacto antes de aprobar de manera definitiva la propuesta de Reglamento²⁵² que establece la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal (Eurojust) como “la sucesora legal de Eurojust”²⁵³, al contrario de la posición actual de la Comisión Europea, que percibe la necesidad de la aprobación del Reglamento de una manera mucho más inmediata.²⁵⁴

²⁵⁰ Entre ellos, España, aunque en el presente año 2014 se encuentra en trámite parlamentario un Anteproyecto de Ley para adaptar la legislación española a la Decisión 2009.

²⁵¹ *Vid.*, COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal (Eurojust)*, COM (2013) 535 final, Bruselas, 17 de julio de 2013 y COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea*, COM (2013) 534 final, 2013/0255 (APP) Bruselas, 17 de julio de 2013.

²⁵² Máxime teniendo en cuenta que los Reglamentos, de conformidad con el artículo 288 del TFUE, tendrán un alcance general y serán obligatorios en todos sus elementos así como directamente aplicables en cada Estado miembro, lo que supone que la nueva propuesta de Reglamento de Eurojust debe de ser ciertamente aprobada y discutida muy en profundidad a fin de que los Estados Miembros asuman inmediatamente el cumplimiento de la misma una vez entre en vigor, tal y como obliga el Tratado. El plazo de *vacatio legis* recogido en la propuesta del Reglamento Eurojust es de veinte días, concordando con las posibilidades que menciona el TFUE en su artículo 297.1 *in fine*: “Los actos legislativos se publicarán en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Entrarán en vigor en la fecha que ellos mismos fijen o, a falta de ella, a los veinte días de su publicación”. Acerca de la reforma del sistema de fuentes operada por el Tratado de Lisboa, (con especial énfasis en el instrumento de la directiva) *Vid.*, LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, A., *La directiva comunitaria como fuente del derecho...cit.*, pp. 400-412.

²⁵³ Así la denomina la Comisión Europea en la Propuesta de Reglamento de Eurojust. *Vid.*, COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal...cit.*, art. 1.

²⁵⁴ En este sentido, la Comisión señala que “En 2008 se aplicó una amplia reforma de la Decisión de Eurojust con miras a reforzar Eurojust. El plazo de transposición se extendía hasta el 4 de junio de 2011. La correcta aplicación de la Decisión en su versión modificada es importante, pero no debe impedir que se siga avanzando para abordar los nuevos desafíos y mejorar el funcionamiento de Eurojust, a la vez que se preservan los aspectos que han fortalecido su eficacia operativa”. *Vid.*, COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal...cit.*, exposición de motivos, punto 1, pág. 2

En relación a su estructura orgánica,²⁵⁵ podríamos decir en primer lugar, que la principal característica que definió en sus inicios la organización y del personal de Eurojust, era su maleabilidad²⁵⁶. Esta flexibilidad –dentro de ciertos parámetros establecidos en su Decisión de creación- permitiría, como ya hemos visto, la génesis de la Unidad para combatir la delincuencia transfronteriza iniciando la progresiva superación de las seculares barreras entre los distintos ordenamientos jurídicos europeos²⁵⁷ y constituiría, en nuestra opinión, una de sus características más destacadas para mejorar y reforzar la cooperación judicial. La composición y, por lo tanto, el funcionamiento de Eurojust pondrían de manifiesto su comentada naturaleza híbrida de órgano perteneciente a la Unión Europea por un lado y de representación y comunicación entre los Estados miembros, por otro.²⁵⁸

La estructura de los órganos clave para el adecuado funcionamiento de la institución, su “núcleo duro”, aparece claramente determinado tanto en la Decisión por

²⁵⁵ De la cual se tratará en profundidad en los epígrafes siguientes.

²⁵⁶ Eurojust está en sus inicios deliberadamente desarrollada sobre un principio de asimetría que “respeto las diferencias de los sistemas judiciales de los Estados Miembros, de manera que se le confiere la flexibilidad necesaria para la inserción en los sistemas nacionales que garantiza la operatividad y la eficacia de la cooperación en el ámbito de las investigaciones y de los procedimientos penales”, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “A Eurojust e a emergência de um sistema de justiça...”, cit., pág. 190. La traducción es propia.

²⁵⁷ En los primeros años de la puesta en marcha de Eurojust, CASELLI ponía, acertadamente, de manifiesto como en la lucha contra el crimen organizado transnacional en la Unión Europea se observaba la paradoja de que las personas (e incluso los animales) ya podían desplazarse y circular libremente de uno a otro Estado Miembro por norma general, con la única excepción de -en lo que a este trabajo concierne- “de los magistrados y policías en el ejercicio de sus funciones” señalando que “para sus investigaciones, las fronteras nacionales siguen siendo, aún hoy, una barrera a menudo infranqueable; de ahí que las investigaciones que necesitan atravesar los confines de un país encuentren una serie de dificultades”. En este contexto, este Fiscal italiano, recordaba las dificultades de conjugar la lucha contra la criminalidad transfronteriza por un lado y los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros eminentemente nacionales, por otro “Tenemos la internacionalización, la globalización de la criminalidad y por otro lado, una dimensión preponderantemente nacional de las normativas penales y de las estructuras judiciales y de policía, puestas en la base de la actividad de represión. Esta diferencia -una diferencia de dos siglos- no facilita en absoluto, sino más bien impide, obstaculiza y amenaza con “esclerosar” la eficacia de las intervenciones”. Más aún, este autor señala una de las dificultades que se han ido allanando con los instrumentos de armonización y previamente con la cooperación, pero que es necesario continuar superando y es que la propia característica de la transnacionalidad de este clase de crimen organizado facilita que actividad criminal se favorezca de implicar al mayor número posible de Estados “de manera que los investigadores y los jueces se vean después obligados a tener que enfrentarse con una masa extraordinariamente enredada de complicaciones legales internacionales, lo que hace prácticamente imposible llegar hasta los verdaderos responsables, que saben perfectamente que la falta de coordinación es una ventaja para las actividades del crimen organizado e intentan aprovecharla” CASELLI, G., “Los instrumentos internacionales en la lucha...”, cit., pp. 191 y 193.

²⁵⁸ LOPES DA MOTA, J.L., “A Eurojust e a emergência de um sistema de justiça...”, cit., pág. 192.

la que se crea Eurojust (y en las consiguientes modificaciones efectuadas por la Decisión 2009, así como las previstas en la nueva propuesta de Reglamento de Eurojust de 2013) como en el marco de su Reglamento interno²⁵⁹, con lo cual queda resguardada la seguridad jurídica. Así el Colegio²⁶⁰, el Director administrativo²⁶¹, la Secretaría²⁶², la Autoridad común de control²⁶³ y las normas por las que se rige el personal²⁶⁴ de Eurojust, se recogen en la referida Decisión del Consejo. En el Reglamento interno de Eurojust, también se menciona la Secretaría del Colegio²⁶⁵, los Comités de trabajo²⁶⁶

²⁵⁹ Vid., *Reglamento interno de Eurojust (Texto adoptado por unanimidad por el Colegio de Eurojust en su reunión del 30 de mayo de 2002, aprobado por el Consejo el 13 de junio de 2002)*, DOCE C 286/1, de 22 de noviembre de 2002.

²⁶⁰ Vid. artículos 10 y 28 de la *Decisión del Consejo por la que se crea Eurojust...cit.* y, para una visión inicial, la nota al pie 260 acerca de las modificaciones operadas en las funciones del Colegio por la Decisión 2009.

²⁶¹ Vid., artículo 29 *ibidem*. El artículo referente al Director Administrativo fue modificado por la Decisión 2009, en particular en lo referente a la unanimidad para su elección, ahora modificada por “dos tercios” y asimismo en la intervención de la Comisión en el proceso de selección del Director. Con anterioridad, en el año 2003, ya se había efectuado la reforma de los artículos 35, 36 y 37, que operaban en el ámbito de la ejecución del presupuesto de Eurojust, para adaptarla al Reglamento financiero general de la Unión Europea y que en el ámbito de sus funciones, afectaba a las obligaciones del Director Administrativo, Vid., CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Decisión del Consejo de 18 de junio de 2003 por la que se modifica la Decisión 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia*. (2003/659/JAI), DOCE L 245/44 de 29 de septiembre de 2003. Sin embargo, es concretamente en la Propuesta de Reglamento de la Comisión del 2013 sobre Eurojust, donde esta figura ve redefinido su rol con un aumento de la responsabilidad en las tareas de administración y representación legal de la Unidad, Vid., Sección V, artículos 17 y 18 de la *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal...cit.*

²⁶² Vid. artículo 28.5 *ibidem*.

²⁶³ Vid. artículo 23 *ibidem*. Con la nueva propuesta de Reglamento de la Comisión sobre Eurojust, el Supervisor Europeo de Protección de Datos, asumirá las labores de la Autoridad Común de Control, Vid., Capítulo IV, Tratamiento de la información, de la *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal...cit.* Sobre este asunto trataremos ampliamente en el epígrafe 3.3 del Capítulo III del presente trabajo.

²⁶⁴ Vid. artículo 30 *ibidem*. El régimen jurídico del personal de Eurojust no sufre alteraciones relevantes en la nueva propuesta de Reglamento a excepción, como ya hemos visto, de la figura del Director Administrativo de la Unidad, Vid., Capítulo VII, Disposiciones sobre el personal, artículos 53 y 54 de la *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal...cit.*

²⁶⁵ Vid. artículo 7 del *Reglamento interno de Eurojust...cit.*

²⁶⁶ Vid. artículo 6 *ibidem*.

(actualmente denominados *equipos*), y nuevamente, el Colegio²⁶⁷, los Presidentes y los Vicepresidentes²⁶⁸, y el Director administrativo²⁶⁹.

Según la propia definición contenida en la Decisión 2009 de refuerzo y modificación de Eurojust, la Unidad “contará con un Miembro Nacional enviado en comisión de servicios por cada Estado Miembro de conformidad con su ordenamiento jurídico, ya sea un fiscal, un juez o un funcionario de policía²⁷⁰ con competencias equivalentes”²⁷¹

Como se concluirá en los epígrafes siguientes, uno de los principales caballos de batalla de la Unidad ha sido el de las competencias de los Miembros Nacionales de Eurojust y especialmente, en lo referente a los poderes atribuidos a los mismos de acuerdo la legislación nacional de cada Estado, lo que produce un desequilibrio considerable en la operatividad funcional de Eurojust²⁷².

²⁶⁷ Vid. artículos 1, 2, 8 y ss. *ibidem*.

²⁶⁸ Vid. artículos 3, 4 y 5, *ibidem*. La actual duración de 3 años del mandato del Presidente y de los Vicepresidentes de Eurojust, se modifica en la nueva propuesta del Reglamento, ampliándolo a 4 años (y renovable también por una vez). Esta previsión es coherente con la establecida asimismo para los Miembros Nacionales en la propuesta, de igual duración en mandato y renovación. Vid., artículos 10.2 y 11 de la *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal...*cit.

²⁶⁹ Vid. artículo 24 del *Reglamento interno de Eurojust...*cit.

²⁷⁰ La mención al “funcionario de policía” entre quién puede ser designado como Miembro nacional de Eurojust, tiene su explicación en el sistema anglosajón y asimismo en países tales como Dinamarca o Finlandia, en los cuales, los funcionarios de policía poseen competencias semejantes a las de los fiscales con capacidad de investigación o a los Jueces de Instrucción (en este momento, aún en España y Francia, por ejemplo). En este sentido también se manifiesta TIRADO ESTRADA: “La referencia a oficiales de policía está justificada en las particularidades de algunos sistemas de investigación del entorno nórdico y anglosajón, donde policías ostentan ‘prerrogativas equivalentes’ a las propias de Fiscales o Jueces investigadores”, Vid., TIRADO ESTRADA, J., “Mecanismos prácticos de organización y coordinación de la cooperación judicial de la Unión Europea...”, cit., pág. 585. En la práctica, sin embargo, la mayoría de los Miembros Nacionales de Eurojust, pertenecen al Ministerio Fiscal, Vid., a este respecto los sucesivos *Informes anuales* de Eurojust, disponibles en su página web www.eurojust.europa.eu.

²⁷¹ Art. 1 de la *Decisión 2009/426/JAI del Consejo de 16 de diciembre de 2008 por la que se refuerza Eurojust...*, cit. La actual Propuesta de Reglamento de la Comisión Europea sobre Eurojust mantiene dichas condiciones añadiendo que “las autoridades nacionales les conferirán las competencias contempladas en el presente Reglamento para que puedan cumplir su cometido”, Vid., art. 7.3 de la *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal...*cit.

²⁷² Como ya hemos señalado, los poderes iniciales conferidos a los Miembros Nacionales en la original Decisión de creación de Eurojust, se mostraron insuficientes debido fundamentalmente a que su encaje en el Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea, dependía de los atribuidos a cada Miembro

El desempeño de las funciones de los Miembros Nacionales se lleva a cabo a través de uno o varios de dichos Miembros de manera individual -a los que concierna la actividad de cooperación o coordinación- o mediante su actuación colegiada²⁷³. Ello nos lleva a la otra parte esencial de la estructura orgánica de la Unidad de Cooperación Judicial que veremos más adelante cual es el Colegio²⁷⁴ de Eurojust. La organización y funcionamiento del Colegio se encuentran recogidos en el capítulo I del Reglamento interno de Eurojust²⁷⁵ y en la Decisión 2002 de creación de la Unidad (que no ha sufrido en este apartado modificación por parte de la Decisión 2009).

Baste decir por el momento que el Colegio de Eurojust está compuesto por los Miembros Nacionales (o su suplente, si tiene capacidad sustituir a aquél) de cada Estado Miembro que disponen de un voto cada uno²⁷⁶ y que Eurojust ha recurrido de manera habitual a una constante evaluación de las necesidades de trabajo y mejora de la Unidad, afrontando los retos de la cooperación y coordinación, con la necesidad de examinar más a fondo su estructura organizativa.²⁷⁷

Nacional por su propio país de origen. la problemática surge –pongamos en una actuación operativa de Eurojust- cuando hay varios Países involucrados en dicha operación –y por tanto, varios Miembros Nacionales- con facultades diferentes para intercambiar información o acceder a distintos registros, como puede ser el caso. Esta divergencia, ha sido en un número importante de ocasiones, uno de los obstáculos más importantes a la coordinación de operaciones y la cooperación en la Unión. La decisión 2009 detectaría esta cuestión, aunque –como veremos- las dificultades siguen presentándose. No obstante, el artículo de la primigenia Decisión 2002 de creación, en la que se trataba de los miembros nacionales, se vió considerablemente modificado con nueva Decisión mediante la introducción de varios apartados en relación a la naturaleza, funciones y competencias de los Miembros Nacionales, *Vid.*, art. 9 de *Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002 por la que se crea Eurojust...*, cit., y arts. 9 bis, 9 ter, 9 quater, 9 quinquies, 9 sexies y 9 septies de la *Decisión 2009/426/JAI del Consejo de 16 de diciembre de 2008 por la que se refuerza Eurojust...*cit.

²⁷³ En el artículo 7 de la Decisión Eurojust se detallan las “Funciones de Eurojust actuando colegiadamente” y de las que trataremos en los epígrafes siguientes. El artículo sería modificado por la Decisión 2009, añadiendo los apartados 2 y 3 al referido artículo, en un intento de aclarar las cuestiones relativas a los conflictos de jurisdicción y otorgar al Colegio un papel más protagonista en este asunto introduciendo el término preceptivo “se solicitará” al Colegio, “que emita un dictamen escrito no vinculante sobre el asunto siempre y cuando la cuestión no haya podido resolverse de mutuo acuerdo entre las autoridades nacionales competentes interesadas”.

²⁷⁴ El Colegio de Eurojust es el responsable de la organización y funcionamiento de Eurojust, *Vid.*, artículo 1. 2 del *Reglamento interno de Eurojust (Texto adoptado por unanimidad por el Colegio de Eurojust en su reunión del 30 de mayo de 2002, aprobado por el Consejo el 13 de junio de 2002)*, DOCE C 286/1 de 22 de noviembre de 2002 y artículo 28 de la Decisión 2002 de creación de Eurojust.

²⁷⁵ Artículos 1 al 11 del Reglamento

²⁷⁶ Artículo 1.1. *ibidem*

²⁷⁷ Este capítulo ha sido ciertamente –y continúa siendo- objeto de análisis en los Informes Anuales de Eurojust, que culminaría tras la adopción de la Decisión de refuerzo de la Unidad de 2009, en lo que se

Además, la singularidad del Colegio respecto a la toma de decisiones es destacable respecto a otros órganos de la Unión. En Eurojust, la igualdad de voto en el ámbito colegial de la Unidad es un hecho que facilita la toma de decisiones de manera imparcial y objetiva, determinada asimismo por la representación igualitaria que en el Colegio se concreta mediante la realidad de una mesa redonda en la que se encuentran presentes en situación de igualdad –en lo que a la toma de decisiones se refiere– los sistemas legales y jurídicos de los Estados Miembros.²⁷⁸

Una cuestión que entendemos es de especial relevancia en relación a la estructura orgánica de Eurojust, es la nueva propuesta de Reglamento de Eurojust que introduce en la gobernanza de Eurojust, la figura de un Consejo ejecutivo que ayude al Colegio a desempeñar sus funciones de gestión y a agilizar la toma de decisiones acerca de cuestiones estratégicas y no operativas, así como la participación de la Comisión en el Colegio cuando actúe en el ejercicio de sus funciones de gestión.

Esta prerrogativa que le atribuye la propuesta a la Comisión, como analizaremos en el epígrafe siguiente, debe de ser cuidadosamente establecida en el futuro, debido a los posibles conflictos que pudieran surgir debido a la dualidad de funciones.

En relación a la competencia material, ya se adelantó en este trabajo²⁷⁹, que ámbitos abarcaría basados en la experiencia y trabajos de las cuatro Presidencias hasta llegar a la creación de la Unidad. En efecto, la competencia²⁸⁰ *ratione materiae* se

denominaría la Revisión de la Estructura Organizativa u *Organizational Structure Review* (OSR) en sus siglas en inglés. La OSR tiene por objetivo aumentar la eficiencia y la efectividad de Eurojust mediante la revisión de su estructura de gestión, las funciones y responsabilidades de los actores internos, los mecanismos de coordinación, la gestión de recursos humanos y los sistemas de control, *Vid.*, EUROJUST, *Informe Anual 2009*, La Haya, 2009, pág. 11. En los años anteriores a la modificación de la Decisión Eurojust, la revisión de la estructura organizativa, se consideraba esencial dentro de los objetivos internos del futuro inmediato, “para facilitar la tarea de planificación estratégica y la ejecución de un programa de trabajo anual e integral (del Colegio y de la Administración)”, *Vid.*, por ejemplo, EUROJUST, *Informe Anual 2006*, La Haya, 2006, pp. 58 y 69.

²⁷⁸ Esta igualdad de los Estados Miembros en el ámbito colegial de Eurojust contrasta con otras instituciones de la Unión como el Parlamento Europeo donde los escaños se distribuyen entre los Estados Miembros en función de la parte de la población de la UE que les corresponda. En relación a esta característica de la singularidad del Colegio de Eurojust, *Vid.*, GÁLVEZ DÍAZ, M.T., “Decisión en caso de concurrencia de solicitudes. El dictamen de Eurojust” en ARROYO ZAPATERO, L., y NIETO MARTÍN, A. (dirs.), *La orden de detención y entrega europea*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Colección Marino Barbero Santos, número 4, Cuenca, 2006, pág. 476.

²⁷⁹ *Vid.*, a este respecto, el epígrafe 1.3 del presente capítulo.

²⁸⁰ *Vid.*, artículo 4 de la Decisión de creación de Eurojust.

establecía en la Decisión de creación de Eurojust mediante una doble referencia: por un lado, en relación a los tipos de delincuencia y las infracciones para los que Europol tuviese competencia en cada momento y, por otro, definiendo una lista *numerus clausus*. En realidad, tal aparente cierre de la competencia material de la Unidad, venía a ser matizado por el propio artículo cuando se señalaba que Eurojust sería competente asimismo en relación a otras infracciones cometidas en conexión con los tipos de delincuencia mencionadas en la referida lista.

Como señalan QUEL LÓPEZ²⁸¹ y ALONSO MOREDA²⁸², la referencia a Europol y a sus competencias, resultaba obligada teniendo en cuenta que el antiguo artículo 31. 2, letra b) del TUE refería las investigaciones en las que colaborase Eurojust con los análisis previos que hubiera podido realizar Europol. Con la entrada en vigor del TFUE, el antiguo artículo 31, convertido ahora en el artículo 85²⁸³, continuaba uniendo el destino de ambas instituciones a través del intercambio de información, cuestión que como veremos en su momento, requirió de un período ciertamente extenso para ajustar este mecanismo de trabajo entre ambas Unidades y que en este momento aún continúa explorando esta sinergia a merced de la también reciente propuesta de la Comisión del Reglamento Europol²⁸⁴.

En esta evolución de la competencia material de la Unidad a través de las normas que regulan Eurojust, observamos que en la redacción del artículo 4 de la Decisión 2009 se suprime la lista cerrada y se mantiene la relación Eurojust-Europol en su ámbito competencial, conservando asimismo para la Unidad Eurojust la cláusula residual de otras infracciones cometidas en conexión con los tipos de delincuencia para los que Europol sea competente y aún para los tipos de infracciones distintas a las

²⁸¹ Vid., QUEL LÓPEZ, F.J., “Análisis de las reformas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia...”, cit., pág. 129.

²⁸² Vid., ALONSO MOREDA, N., *La dimensión institucional en la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea...*, cit., pág. 164.

²⁸³ El meritado artículo 85.1 del TFUE establece que “La función de Eurojust es apoyar y reforzar la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de investigar y perseguir la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros o que deba perseguirse según criterios comunes, basándose en las operaciones efectuadas y en la información proporcionada por las autoridades de los Estados miembros y por Europol”.

²⁸⁴ Vid., COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia de la Unión Europea para la cooperación y la formación en funciones coercitivas (Europol) y por el que se derogan las Decisiones 2009/371/JAI y 2005/681/JAI*, COM (2013) 173 final, 2013/0091 (COD), c7-0094/13, Bruselas, 27 de marzo de 2013.

mismas, donde Eurojust continuaba a título complementario y de conformidad con sus objetivos, colaborando en investigaciones y acciones judiciales a instancia de la autoridad competente de un Estado Miembro.

Sin embargo, en la nueva propuesta de la Comisión del Reglamento Eurojust se vuelve al sistema de listas, opción que en nuestra opinión, contempla el planteamiento positivo de llegar así a un consenso entre los Estados Miembros acerca de los delitos transfronterizos que merecen especial atención por parte de Eurojust²⁸⁵ y en cualquier caso, respaldada por la casuística de Eurojust que indica las áreas de la criminalidad transnacional en la que los Estados de la Unión remiten los casos para su eventual coordinación y/o cooperación.²⁸⁶

²⁸⁵ ALONSO MOREDA es, en cambio, de la opinión –refiriéndose a la primigenia Decisión Eurojust de 2002– que “el sistema de lista cerrada o con carácter de *numerus clausus* no es el más adecuado, por muy amplia que pueda resultar la lista, como es el caso, ya que resulta lento y dificultoso a la hora de adaptarse a la evolución del crimen” y continúa señalando que el uso de una lista cerrada, “es susceptible de generar en la práctica problemas a la hora de determinar si una conducta delictiva concreta puede identificarse con alguno de los tipos de delincuencia y las infracciones de la lista”, *Vid.*, ALONSO MOREDA, N., *La dimensión institucional en la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea...*, cit., pág. 168. De la misma idea era NILSSON en los inicios de Eurojust, *Vid.*, NILSSON, H.G., “Eurojust, ¿el principio o el fin...”, cit., y en iguales términos se expresaría la Iniciativa alemana del año 2000, previa a la creación de Eurojust, limitándose a señalar que “El cometido de Eurojust consistirá en dar apoyo a investigaciones relacionadas con delitos de considerable gravedad cuya persecución pueda requerir asistencia judicial (...)”, *Vid.*, artículo 2.1., CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Iniciativa de la República Federal de Alemania con vistas a la adopción de una Decisión del Consejo por la que se crea una unidad Eurojust*, (2000/C 206/01), DOCE 206/1 de 19 de julio de 2000. Por el contrario, la Iniciativa de Portugal, Francia, Suecia y Bélgica, que es la que sería utilizada como el documento sobre el que se redactaría la Decisión 2002 de Eurojust, contiene el embrión de un sistema similar al que acoge la propuesta de Reglamento (ahora mucho más ampliado y matizado por los cambios permitidos por la evolución de la propia Unidad Eurojust y su bagaje en la lucha contra la delincuencia transnacional, el TFUE, la aproximación de las legislaciones y la permanencia de una cláusula residual a la manera de la contenida en la Decisión 2009), cual es un sistema de *números clausus*, pero añadiendo las infracciones para las que Europol tenga competencia y contemplando otras formas de delincuencia cometidas de manera relacionada con las infracciones mencionadas, *Vid.*, artículo 5, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Iniciativa de los Gobiernos de la República Portuguesa, la República Francesa, el Reino de Suecia y el Reino de Bélgica...*, cit.

²⁸⁶ Que en el 2013 continuarían con la misma tendencia del año 2012 y que fueron: el blanqueo de capitales, los grupos delictivos organizados (itinerantes), el fraude, el narcotráfico, la trata de seres humanos, el tráfico ilícito de inmigrantes, la corrupción, el cibercrimen, los delitos contra los intereses financieros de la Unión y el terrorismo, *Vid.*, HAMRAN, L., *Presentation at the Winter Judiciary University*, Centro de Estudos da União Europeia da Faculdade de Direito, Universidade do Minho, Braga (Portugal), 14 February 2013. La traducción es propia. Es importante resaltar que el Colegio de Eurojust introduciría dentro de sus prioridades operativas para 2012-2013, la creación de una categoría independiente de crimen organizado denominada “grupos criminales organizados itinerantes, haciendo referencia a las redes itinerantes que operan en la Unión Europea, generalmente en áreas delictivas tales como los asaltos, el robo de vehículos blindados o el robo de metales. Uno de los casos prácticos de la actuación de Eurojust en esta área específica, tuvo lugar en el año 2011, impulsado por la delegación italiana. Las autoridades italianas habían iniciado una investigación sobre un grupo criminal organizado itinerante (GCO) relacionado con la apropiación de vehículos pesados a través del desfalco y la simulación de robos contra empresas de alquiler con la consiguiente pérdida de varios millones de euros.

La competencia inicial de Eurojust contemplada en la propuesta de Reglamento de 2013 continúa en la línea de la Decisión 2002²⁸⁷ con ligeros matices que completan la misma, refiriéndose a las funciones de la Agencia que “apoyará y reforzará la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de investigar y perseguir la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros o que deba perseguirse según criterios comunes, basándose en las operaciones efectuadas y en la información proporcionada por las autoridades de los Estados miembros y por Europol”²⁸⁸.

La extensión de la competencia de Eurojust a delitos conexos, queda garantizada asimismo por el artículo 3.2²⁸⁹ de la propuesta del Reglamento Eurojust y aún se contemplan las posibilidades de que la denominada “Agencia” preste su apoyo a las investigaciones y a la incoación de procedimientos penales a petición de una autoridad competente de un Estado miembro, y en el caso de que tales investigaciones afecten solo a dicho Estado miembro y a un tercer país en el caso de que se celebre con dicho país algún acuerdo de cooperación o bien, cuando en un caso concreto exista un interés

El *modus operandi* del GCO se efectuaba a través de la alteración de las placas de matrícula, siendo posteriormente vendidos los vehículos en Europa del Este, el Norte de África, Albania, Turquía, Polonia y Arabia Saudí. El GCO operaba esencialmente desde Italia, Austria y Alemania, por lo que se requeriría de Eurojust que organizase una ejecución simultánea de Euroórdenes y órdenes de registro. Las delegaciones de los respectivos países destinados en Eurojust coordinaron las acciones con sus autoridades nacionales, acordando una acción en común para ello un día de diciembre de 2011, en el cual se procedieron a realizar 15 detenciones en total en Italia, Austria y Alemania, además de un importante número de registros. Posteriormente, se requeriría asimismo el apoyo de la Unidad Eurojust para facilitar la ejecución de otras solicitudes de asistencia jurídica en materia penal y discutir sobre la mejor manera de coordinar los procesos penales en las jurisdicciones afectadas para evitar problemas relativos al *ne bis in idem*. Vid., EUROJUST, *Informe anual 2012...cit.*, pág. 33.

²⁸⁷ Cuyo artículo 3.1. únicamente sería modificado por la Decisión 2009, en el sentido de cambiar en la letra b) el texto final, coherentemente con el cambio en la legislación, la evolución de los Tratados y el desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión. Así, el texto de la Decisión 2002, artículo 3.1. letra b) establecía que los objetivos de Eurojust serán “b) mejorar la cooperación entre las autoridades competentes de los estados miembros, en particular facilitando la ejecución de la asistencia internacional y de las solicitudes de extradición”, el cual sería sustituido en la nueva Decisión 2009 por “b) mejorar la cooperación entre las autoridades competentes de los estados miembros, en particular facilitando la ejecución de las solicitudes y decisiones en materia de cooperación judicial, también en relación con los instrumentos que dan efecto al principio de reconocimiento mutuo”

²⁸⁸ Artículo 2.1 de la *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal...cit.*

²⁸⁹ “2. Las competencias de Eurojust también abarcarán las infracciones conexas. Se considerarán infracciones conexas: a) las infracciones cometidas con objeto de procurarse los medios para perpetrar los actos enumerados en el anexo 1; b) las infracciones cometidas con objeto de facilitar o consumir la ejecución de los actos enumerados en el anexo 1; c) las infracciones cometidas para conseguir la impunidad de los actos enumerados en el anexo 1”.

esencial en prestar dicho apoyo²⁹⁰. Asimismo, la propuesta establece que a petición de una autoridad competente de un Estado miembro o de la Comisión, Eurojust podrá prestar su apoyo a las investigaciones y a la incoación de procedimientos penales que afecten únicamente a ese Estado miembro y a la Unión.

Si observamos las lista de delitos para las cuales Europol apoyará y reforzará la actuación de los Estados Miembros, con la lista de formas de delincuencia grave para las que Eurojust es competente,²⁹¹ vemos que -con ligeras variantes en su redacción- que todos los delitos relacionados en la lista Europol, se contienen en la lista Eurojust, aunque para Eurojust se introducen dos categorías²⁹² que no se encuentran entre las de la competencia de Europol según su propuesta, cuales son las operaciones con información privilegiada y manipulación del mercado y el genocidio, los crímenes contra la humanidad y los crímenes de guerra²⁹³, con lo que entendemos que queda suficientemente cubierta la futura competencia de Eurojust, sin perjuicio de ulteriores reformas.

Finalmente, hay que recordar que Eurojust no será competente en aquellos casos en los que los sea la Fiscalía Europea²⁹⁴, aunque sobre este asunto y la aparente concurrencia en la competencia de ambas instituciones sobre los “delitos contra los

²⁹⁰ “Artículo 3. Competencias de Eurojust. 1. Las competencias de Eurojust englobarán las formas de delincuencia enumeradas en el anexo 1. Sin embargo quedarán excluidos los delitos para los que sea competente la Fiscalía Europea”, *Vid., Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal...cit.*

²⁹¹ Ambas listas se detallan en los Anexos I de las respectivas propuestas de Reglamento de Eurojust y Europol.

²⁹² *Vid.*, el Anexo I de la citada propuesta de Reglamento Eurojust.

²⁹³ La Secretaría de la Red Europea de puntos de contacto en relación con las personas responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra se haya establecida en Eurojust desde el año 2011, tras años de colaboración mutua, por lo que no extraña la inclusión de este tipo de delitos en el anexo I de la propuesta de Reglamento para las que Eurojust sería competente en el ámbito de sus atribuciones.

²⁹⁴ Artículo 3.3 de la *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal...cit.*

intereses financieros de la Unión”²⁹⁵, contenidos en los Anexos I de ambas propuestas, volveremos al tratar la relación de la futura Fiscalía Europea y Eurojust²⁹⁶

2.3.1.El Colegio de Eurojust. La gobernanza de Eurojust en la nueva Propuesta de Reglamento y el papel de la Comisión Europea. El Consejo Ejecutivo.

Ciertamente, el lanzamiento de las nuevas propuestas de Reglamento sobre Eurojust y la Fiscalía Europea²⁹⁷ supone un desafío en cuanto al establecimiento de los futuros poderes de ambas instituciones en conjunción con el artículo 85 TFUE por un lado y su desarrollo práctico en cuanto a la eficacia frente a la lucha contra la delincuencia transnacional grave, por otro.

Lo que es necesario dilucidar en el momento actual de discusión de ambas propuestas, es el escenario que se derivará del artículo 85 TFUE (creación a partir de Eurojust) y si en el futuro, se otorgarán algunos poderes a Eurojust²⁹⁸. Los Estados miembros, ya han demostrado que pese al esfuerzo institucional de los mismos en el seno de la Unión Europea para impulsar y desarrollar la cooperación judicial para hacer frente a la delincuencia organizada, se han repartido errores y aciertos en dicha estrategia, debido a que no todos los mecanismos utilizados para llegar a tal fin, han sido suficientemente eficaces²⁹⁹ ya que el fenómeno de la delincuencia organizada transfronteriza, continúa presente y e incluso se incrementa.

²⁹⁵ Los conocidos habitualmente en el ámbito de las instituciones europeas como “Delitos PIF”, acrónimo de su significado en francés *Protection des Intérêts Financiers*.

²⁹⁶ En el capítulo IV del presente trabajo.

²⁹⁷ Lo que en la Comisión se ha venido a denominar el “paquete de propuestas”, ya que concurren paralelamente en el tiempo y tienen incidencia la una sobre la otra.

²⁹⁸ Este asunto será objeto de análisis en el Capítulo IV del presente trabajo, aunque ya adelantamos que en el momento actual, la Unión se ha inclinado en favorecer el impulso de la Fiscalía Europea en relación a los crímenes contra los intereses de la Unión y dejar de lado, por el momento, el refuerzo de los poderes de Eurojust.

²⁹⁹ MARTÍN DIZ, F., “La conveniencia de procesos penales supranacionales...”, cit., pág. 62. Y para una visión ciertamente escéptica sobre la efectividad de Eurojust, motivada por la limitación de su propio marco operativo en los Tratados anteriores a Lisboa así como por la aún vigente disparidad en las atribuciones de poderes de los Estados de la Unión a los propios Miembros Nacionales de Eurojust, Vid., XANTHAKI, H., “Eurojust: Fullfilled or Empty Promises in EU Criminal Law”, *European Journal of Law Reform*, 2007, vol. 8, nº 2/3, pp.175-197.

En este sentido, en la actualidad se estima que existen alrededor de 3.600 Grupos Delictivos Organizados (GDO) activos en el territorio de la Unión Europea que abarcan un amplio espectro de actividades delictivas. El narcotráfico, seguido del fraude, es, hasta el momento, el delito más común entre estos grupos. El blanqueo de capitales, continúa siendo el tipo penal que implica uno de los apoyos más importantes en el desarrollo del crimen organizado, que continúa utilizando este canal como el medio de blanquear los beneficios obtenidos procedentes de sus actos delictivos. Más del 30% de los GDO activos en la UE, son grupos que desarrollan varias actividades ilícitas principales al mismo tiempo. Casi la mitad de ellos tienen vínculos con el narcotráfico y la trata de seres humanos, el tráfico ilegal de inmigrantes y el tráfico de armas son delitos que van frecuentemente unidos al mismo³⁰⁰. Con esta complejidad delictiva y podríamos concluir que además, sofisticada operando en o a través del territorio de la Unión, es urgente por tanto que los instrumentos presentes y futuros del espacio penal europeo vinculados a combatir la delincuencia transnacional, sean eficaces y verdaderamente sirvan a este propósito.

Es en este contexto donde se sitúa la reciente propuesta de Reglamento de Eurojust con una nueva estructura de la gobernanza de Eurojust que, como ya hemos avanzado, contiene algunas ideas cuanto menos polémicas en su articulado. Según la propuesta de Reglamento, la estructura de Eurojust -que analizaremos paulatinamente- comprenderá: los Miembros Nacionales; el Colegio; el Consejo ejecutivo y el Director administrativo³⁰¹

La propuesta continúa en la línea de reservar al Colegio de Eurojust las decisiones sobre los asuntos que requieran de un mayor estudio o especial consenso, o necesiten dirimirse a través de un dictamen colegiado en el ámbito de la lucha contra la

³⁰⁰ Estos datos están extraídos del Informe SOCTA de Europol del año 2013. El SOCTA (del inglés *Serious and Organised Crime Threat Assessment*), se ha ocupado de medir la amenaza que supone la delincuencia organizada grave en el territorio de la Unión Europea, desarrollando además una serie de recomendaciones y prioridades en la lucha contra la misma, que son utilizadas por la Unión para definir sus propias prioridades en este ámbito en los años subsiguientes, *Vid.*, EUROPOL, *SOCTA 2013, EU Serious and Organised Crime Threat Assessment*, The Hague, 2013, pág. 33. La traducción es propia. El informe está disponible en idioma inglés en la web oficial de Europol www.europol.europa.eu. (Último acceso, 14 de mayo de 2014)

³⁰¹ Artículo 6 de la *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal...* cit.

delincuencia organizada transnacional para respaldar y reforzar la coordinación y cooperación entre las autoridades fiscalizadoras y de investigación nacionales en relación con delitos graves que afecten a dos o más Estados miembros o que deban perseguirse según criterios comunes, participando en un espacio de libertad seguridad y justicia en el que se garantice la prevención y la lucha contra la delincuencia según el mandato del TUE³⁰².

No obstante, su gran novedad -no exenta de polémica- reside en la doble vertiente que se establece en la gobernanza de Eurojust con las funciones operativas del Colegio por un lado y las denominadas funciones de gestión del mismo, por otro, creando además un Consejo Ejecutivo que se encargará de preparar las decisiones de gestión del Colegio y asumir directamente algunas tareas administrativas.

¿Qué significa esto en la práctica?. Con esta nueva definición de las tareas del Colegio, la vertiente *operativa* del mismo, ejercería su competencia de acuerdo a las contenidas en su artículo 4³⁰³, cuando así lo soliciten uno o varios miembros nacionales

³⁰² El artículo 3 de la versión consolidada del TUE establece que “La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”.

³⁰³ Las funciones operativas de la Agencia Eurojust en la nueva propuesta de Reglamento se encuentran detalladas su el artículo 4: “Funciones operativas de Eurojust. 1. Eurojust: a) informará a las autoridades competentes de los Estados miembros acerca de las investigaciones y la incoación de procedimientos penales de las que se le hayan informado y que tengan repercusiones a escala de la Unión o que puedan afectar a otros Estados miembros además de los ya implicados directamente; b) asistirá a las autoridades competentes de los Estados miembros para garantizar la mejor coordinación posible de las investigaciones y la incoación de procedimientos penales; c) prestará asistencia con objeto de mejorar la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros, en particular basándose en los análisis realizados por Europol; d) cooperará y consultará con la Red Judicial Europea sobre cuestiones penales, en particular utilizando su base de datos documental y contribuyendo a mejorarla; e) prestará apoyo operativo, técnico y financiero a las investigaciones y operaciones transfronterizas de los Estados miembros, incluidos los equipos conjuntos de investigación. 2. En el ejercicio de sus funciones, Eurojust podrá, motivando su solicitud, pedir a las autoridades competentes de los Estados miembros afectados que: a) lleven a cabo investigaciones o incoen procedimientos penales sobre hechos concretos; b) admitan que una de ellas puede estar en mejores condiciones para llevar a cabo investigaciones o perseguir hechos concretos; c) realicen una coordinación entre las autoridades competentes de los Estados miembros afectados; d) creen un equipo conjunto de investigación, de conformidad con los instrumentos de cooperación pertinentes; e) le faciliten cuanta información sea necesaria para el desempeño de sus funciones; f) tomen medidas especiales de investigación; g) tomen cualquier otra medida que esté justificada en relación con la investigación o la incoación de procedimientos penales. 3. Eurojust también podrá: a) facilitar a Europol dictámenes basados en los análisis que Europol haya realizado; b) facilitar apoyo logístico, incluida la asistencia para la traducción, la interpretación y la organización de reuniones de coordinación. 4. Cuando dos o más Estados miembros no puedan ponerse de acuerdo sobre cuál de ellos debe emprender una investigación o incoar un procedimiento penal tras una solicitud realizada conforme a lo dispuesto en el apartado 2, letra b), Eurojust emitirá un dictamen por escrito sobre el caso.

afectados por un asunto tratado por Eurojust o cuando el caso entrañe investigaciones o la incoación de procedimientos penales que tengan repercusiones a escala de la Unión Europea o puedan afectar a Estados miembros distintos de los directamente implicados y, siempre, de manera colegiada en el caso de que haya que facilitar a Europol dictámenes basados en los análisis que la propia Europol haya realizado.

Asimismo, en el caso de que dos o más Estados miembros no puedan ponerse de acuerdo sobre cuál de ellos debe emprender una investigación o incoar un procedimiento penal tras una solicitud realizada conforme a lo dispuesto en el artículo 4. 2. letra b)³⁰⁴ el Colegio debe emitir un dictamen que se remitirá sin demora a los Estados miembros afectados. También está reservada la actuación colegiada a Eurojust cuando a petición de una autoridad competente, deba el Colegio emitir un dictamen por escrito sobre las denegaciones o dificultades recurrentes relativas a la ejecución de una solicitud o decisión en materia de cooperación judicial incluidas las basadas en instrumentos que den efecto al principio de reconocimiento mutuo, siempre que esta cuestión no pueda resolverse de mutuo acuerdo entre las autoridades nacionales competentes o mediante la intervención de los miembros nacionales correspondientes.

Las funciones *operativas* del Colegio –formado en este caso, por cada uno de los miembros nacionales³⁰⁵ representados en Eurojust, y que poseen cada uno un voto, aseguran una posición de total igualdad de los Estados en el ámbito de la toma de

Dicho dictamen se remitirá sin demora a los Estados miembros afectados. 5. A petición de una autoridad competente, Eurojust emitirá un dictamen por escrito sobre las denegaciones o dificultades recurrentes relativas a la ejecución de una solicitud o decisión en materia de cooperación judicial, incluidas las basadas en instrumentos que den efecto al principio de reconocimiento mutuo, siempre que esta cuestión no pueda resolverse de mutuo acuerdo entre las autoridades nacionales competentes o mediante la intervención de los miembros nacionales correspondientes. Dicho dictamen se remitirá sin demora a los Estados miembros afectados”.

³⁰⁴ “Funciones operativas de Eurojust (...) 2. En el ejercicio de sus funciones, Eurojust podrá, motivando su solicitud, pedir a las autoridades competentes de los Estados miembros afectados que: ... b) admitan que una de ellas puede estar en mejores condiciones para llevar a cabo investigaciones o perseguir hechos concretos” *Vid., Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal...* cit.

³⁰⁵ “Artículo 10. Composición del Colegio. 1. El Colegio estará compuesto por: a) todos los miembros nacionales cuando el Colegio ejerza sus funciones operativas en virtud del artículo 4”; “Artículo 13. Reglas de votación del Colegio...2. Cada miembro tendrá un solo voto. Cuando se ausente un miembro con derecho a voto, su suplente tendrá derecho a ejercer el derecho a voto”, *ibídem*.

decisión de la futura Agencia-, parecen quedar resguardadas a la hora de cumplir los fines para los que fue creada Eurojust, sin sufrir interferencia alguna.

No obstante, la cuestión espinosa surge en el ámbito de las funciones del Colegio cuando se encuentre actuando en su rol de *gestión*³⁰⁶, es decir, cuando adopte el presupuesto³⁰⁷, la programación³⁰⁸, el informe anual³⁰⁹ o el Reglamento interno³¹⁰, o elija al Director Administrativo y, por otro lado, al Presidente y a los Vicepresidentes de Eurojust³¹¹, (de entre sus miembros nacionales), ya que la nueva propuesta señala que la

³⁰⁶ Que según el tenor del artículo 14 de la propuesta de Reglamento, las ejercerá el Colegio de Eurojust de la siguiente forma: “Funciones de gestión del Colegio. 1. En el ejercicio de sus funciones de gestión, el Colegio: a) adoptará cada año el documento de programación de Eurojust por una mayoría de dos tercios de sus miembros y de conformidad con el artículo 15; b) adoptará, por una mayoría de dos tercios de sus miembros, el presupuesto anual de Eurojust y ejercerá otras funciones en relación con tal presupuesto con arreglo a lo dispuesto en el capítulo VI; c) adoptará un informe anual de actividad consolidado acerca de las actividades de Eurojust y lo enviará, antes del [fecha prevista en el RFM] del próximo año, al Parlamento Europeo, los parlamentos nacionales, el Consejo, la Comisión y el Tribunal de Cuentas, y lo hará público; d) adoptará la programación de recursos de personal como parte del documento de programación; e) adoptará la normativa financiera aplicable a Eurojust de conformidad con lo dispuesto en el artículo 52; f) adoptará las normas para la prevención y gestión de conflictos de interés con respecto a sus miembros; g) de conformidad con el apartado 2, ejercerá, con respecto al personal de la Agencia, las competencias que el Estatuto de los funcionarios¹⁷ atribuye a la autoridad facultada para proceder a los nombramientos y que el régimen aplicable a los otros agentes¹⁸ atribuye a la autoridad facultada para celebrar los contratos de personal («las competencias de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos»); h) designará al Director administrativo y, cuando proceda, ampliará su mandato o lo cesará de conformidad con el artículo 17; i) designará a un contable y a un responsable de protección de datos que serán funcionalmente independientes en el desempeño de sus obligaciones; j) adoptará acuerdos laborales concluidos en virtud del artículo 43; k) elegirá al Presidente y a los Vicepresidentes con arreglo a lo dispuesto en el artículo 11; l) adoptará su Reglamento interno. 2. El Colegio adoptará, de conformidad con el artículo 110 del Estatuto, una decisión basada en el artículo 2, apartado 1, del Estatuto y en el artículo 6 del Régimen aplicable a otros agentes para delegar en el Director administrativo las competencias de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos y definir las condiciones en que puede suspenderse la delegación de competencias. El Director administrativo estará autorizado a subdelegar tales competencias. 3. Si se dan circunstancias específicas que así lo requieran, el Colegio podrá decidir la suspensión temporal de la delegación de competencias de la autoridad facultada para proceder a los nombramientos en el Director administrativo y las competencias subdelegadas por este último y, en su caso, que las ejerza el propio Colegio o delegarlas en uno de sus miembros o en otro miembro del personal que no sea el Director administrativo. 4. El Colegio adoptará las decisiones relativas a nombramientos, prórrogas y ceses del mandato del Director administrativo por una mayoría de dos tercios de sus miembros”.

³⁰⁷ Artículo 14. 1. letra b) de la *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal... cit.*

³⁰⁸ *Vid., ibídem*, artículo 14. 1. letra a)

³⁰⁹ *Vid., ibídem*, artículo 14. 1. letra c)

³¹⁰ *Vid., ibídem*, artículo 14. 1. letra l)

³¹¹ *Vid., ibídem* artículo 14. 1. letra k)

Comisión³¹² deberá estar representada en el Colegio³¹³ cuando ejerza sus funciones de gestión y representación a fin de garantizar la supervisión no operativa y la orientación estratégica de Eurojust³¹⁴ y, por lo tanto, estaría facultada para votar en la elección de su Presidente y Vicepresidentes modificando el sistema imperante hasta ahora en el que únicamente los Miembros Nacionales eligen al *Presidency Team*³¹⁵, gozando de esta manera de una auténtica neutralidad que en nuestra opinión quedaría comprometida con

³¹² Lo que sostenemos con el argumento de una intervención equilibrada de la Comisión Europea en Eurojust, es precisamente equilibrio entre ambas instituciones que ha sido la tónica habitual hasta el momento, pero no interferencia alguna de la Comisión en el trabajo de la Unidad. La Comisión ya ha venido manteniendo una estrecha relación con Eurojust, motivada en primer lugar por la imperatividad del artículo 11 de la originaria Decisión de creación de 2002, y asimismo del artículo 21 de su Reglamento interno. Así, la Comisión., a iniciativa de Eurojust, y según dicha normativa, podrá dar al Colegio su punto de vista en los asuntos que sean de su competencia en virtud de los Tratados y, por ejemplo, en el marco de los trabajos sobre la coordinación de investigaciones y actuaciones judiciales, la Unidad puede invitar a la Comisión, en particular si se suscita alguna cuestión relacionada con sus competencias a fin de que aporte sus conocimientos especializados o incluso para solicitarlo un intercambio de información. Aún más allá, el artículo 3.3 de la Decisión 2002, establece que a petición de una autoridad competente de un Estado Miembro o de la Comisión, Eurojust podrá prestar su apoyo a investigaciones y actuaciones judiciales que afecten únicamente a ese Estado Miembro y a la Unión. Además, entre otras obligaciones, el Colegio tiene la obligación de informar periódicamente a la Comisión de los principales problemas relativos a la cooperación judicial en materia penal que haya detectado en el ejercicio de sus funciones, con el objetivo último de permitir que ésta eleve al Consejo las recomendaciones, dictámenes o iniciativas que considere apropiadas para mejorar la cooperación judicial en materia penal entre los Estados Miembros. Y, en particular, la Comisión ha quedado ligada a las cuestiones presupuestarias. La Decisión 2009 de modificación de Eurojust, introdujo de manera expresa la posibilidad de que tanto la Comisión como el Consejo puedan solicitar el dictamen de Eurojust sobre todos los proyectos de instrumentopreparados al amparo de los capítulos IV y V del título V de la tercera parte del TFUE. Nótese que la Decisión 2002 señala que la Comisión quedará “plenamente asociada a los trabajos de Eurojust (...) en los ámbitos que sean de su competencia”. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que impone una arquitectura ciertamente diferente en las instituciones europeas con especial control sobre las Agencias de la Unión, no resta operatividad e incluso refuerza el papel de Eurojust, por lo que la Comisión, en nuestra opinión, ha de continuar en su tarea de cooperación con la Agencia respetando el papel operativo de la misma. ALONSO MOREDA ya señalaba hablando de las relaciones entre la Comisión y Eurojust (antes de la propuesta de Reglamento) que “Otra cosa es cuando el Colegio o algunos de los Miembros Nacionales discuten cuestiones de carácter operativo, donde la presencia de la Comisión no está justificada, a no ser que, tenga algún interés concreto en el asunto al afectar el mismo a su ámbito de competencia como, por ejemplo, cuando se trate de un asunto que afecte a los intereses financieros comunitarios, ALONSO MOREDA, N., *La dimensión institucional en la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea...*, cit., pág. 256. Hay que reseñar, además, que el propio Reglamento interno de Eurojust zanja la cuestión estableciendo en su artículo 21.5 que: “La Comisión no tendrán acceso a datos operativos”.

³¹³ El artículo 10. 1. letra b) de la propuesta de Reglamento de Eurojust que trata de la Composición del Colegio de la Agencia Eurojust señala que: “El Colegio estará compuesto por:... letra b) todos los miembros nacionales y dos representantes de la Comisión cuando el Colegio ejerza sus funciones de gestión en virtud del artículo 14”.

³¹⁴ *Vid., ibídem*, considerando número 15.

³¹⁵ Según la denominación utilizada en Eurojust cuando se habla de su Presidente y Vicepresidentes conjuntamente.

la intervención de la Comisión si esta *separación de poderes* no se realiza correctamente.³¹⁶

Queda claro, por tanto, que la Comisión no permanecería en un rol puramente de “gestión” en las tareas del Colegio aunque así se le denomine en el texto de la propuesta del Reglamento de Eurojust, ya que al equipo de la Presidencia de la Unidad corresponde la representación de Eurojust y al Presidente en concreto, se le atribuye la convocatoria de las reuniones del Colegio, incluyendo las operativas³¹⁷, pudiendo además solicitar a iniciativa propia que el Colegio se reúna³¹⁸. Asimismo, el Presidente participa junto a los Vicepresidentes tanto en las reuniones operativas del Colegio³¹⁹, como en las del futuro Consejo Ejecutivo con derecho a voto³²⁰.

Otra de las zonas grises de la participación de la Comisión en Eurojust, se sitúa en nuestra opinión en el ámbito de la convocatoria de las reuniones del Colegio. El artículo 12. 2. de la propuesta señala que “2. El Colegio celebrará al menos una reunión operativa al mes. En el ejercicio de sus funciones de gestión, el Colegio celebrará al menos dos reuniones ordinarias al año. **Además, se reunirá** por iniciativa del Presidente, **a petición de la Comisión** o si así lo solicita al menos un tercio de sus miembros”. Pues bien, la Comisión únicamente participaría del rol de gestión y en el Consejo Ejecutivo de Eurojust, a tenor de la propuesta del Reglamento, por lo que entendemos que solamente puede utilizar sus atribuciones de convocar el Colegio

³¹⁶ El nuevo papel de la Comisión en la futura Eurojust fue analizado, entre otros asuntos, en el Seminario anual de la propia Eurojust del pasado año 2013 que trataba sobre la propuesta del meritado Reglamento, con un título que ya preveía la polémica: “*La nueva propuesta de Reglamento de Eurojust: ¿una mejora en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional?*”. En efecto, los intervinientes, en algunos momentos del debate, manifestarían su preocupación por el rol que podría jugar la Comisión en Eurojust de acuerdo a la propuesta, así como sus dudas acerca del valor añadido de introducir una nueva figura como la del Consejo Ejecutivo, *Vid.*, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Report from the Eurojust Seminar on the new draft Regulation on Eurojust: an improvement in the fight against cross-border crime?*, The Hague, 14-15 October 2013, 17188/1/13 REV 1, EUROJUST 135, COPEN 226, Brussels, 6 December 2013, pp. 15-17.

³¹⁷ Artículo 12. 1. de la *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal...* cit.

³¹⁸ “Artículo 12. Reuniones del Colegio...2. 2. El Colegio celebrará al menos una reunión operativa al mes. En el ejercicio de sus funciones de gestión, el Colegio celebrará al menos dos reuniones ordinarias al año. Además, se reunirá por iniciativa del Presidente (...), *ibídem*.”

³¹⁹ Según las Reglas de votación del Colegio y el artículo 13. 3. de la Propuesta de Reglamento de Eurojust, “Tanto el Presidente como los Vicepresidentes tendrán derecho a voto” en las reuniones del Colegio.

³²⁰ *Vid.*, *ibídem*, artículo 16.4.

cuando se circunscriba a esos ámbitos aunque nada se diga en el texto, quedando excluido por tanto el ámbito operativo. No obstante, es posible teóricamente según esta redacción, que la Comisión solicite la convocatoria del Colegio de Eurojust, sin hacer distinciones entre el rol “operativo” o de “gestión”, aunque no participase en dicha reunión, lo que podría incidir en una posible influencia (que según la Comisión no estaría prevista) sobre el trabajo estratégico de la futura Agencia. Además, permanece la prerrogativa del Colegio de poder invitar a sus reuniones “a cualquier persona con opiniones que puedan resultar interesantes en calidad de observador”.

La Comisión señala en la exposición de motivos del Reglamento que el 18 de octubre de 2012 en la reunión consultiva organizada por la misma y en la que también participarían expertos de los Estados miembros, representantes de la Secretaría del Consejo, el Parlamento Europeo y Eurojust para debatir acerca de cuestiones relacionadas con una posible reforma en virtud del artículo 85 del TFUE, que “en términos generales se en la reunión se abogó por mejorar la eficiencia y la estructura de gobernanza de Eurojust”.

No obstante, es evidente que la futura participación de la Comisión en el ámbito de gestión del Colegio de Eurojust, ha suscitado controversias o cuanto menos, discusiones al respecto³²¹. A la sede del Parlamento Europeo en la Comisión LIBE,³²² han llegado también los ecos del futuro rol de la Comisión Europea en Eurojust, cuestión que motivaría las preguntas del diputado de la cámara, Sr. Axel VOSS. El diputado VOSS, pedía en su interpelación del pasado 1 de abril del presente año a la

³²¹ *Vid.*, nota *supra* acerca del Seminario anual de Eurojust del año 2013. Asimismo, se puede consultar el interesante documento de la celebración de los 10 años de Eurojust que se conmemoraría con una reunión de trabajo entre la propia Eurojust y la Academia de Derecho Europeo (ERA), y en la que se discutiría el futuro de la Unión. En la reunión quedaría claro que la futura división de tareas de Eurojust así como la eventual creación y composición de un Consejo Ejecutivo debía dejar a salvo “la independencia y responsabilidad de los Miembros Nacionales en relación al trabajo operativo” de Eurojust, *Vid.*, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Eurojust/ERA Conference, 10 years of Eurojust: Operational Achievements and Future Challenges, The Hague, 12-13 November 2012*, 8862/13, EUROJUST 36, COPEN 72, Brussels, 26 April 2013, pp. 12 y 13. La traducción es propia.

³²² La así llamada Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo. La web oficial de dicha Comisión en la que pueden encontrarse los calendarios, órdenes del día, actas documentos y sesiones grabadas de su actividad, se encuentra en la siguiente dirección: <http://www.europarl.europa.eu/committees/es/libe/home.html> (23 de abril de 2014)

Comisión basándose en su ponencia del documento de trabajo³²³ de la Comisión LIBE que “explicase detalladamente la justificación, la función y las competencias de sus dos representantes (en el Colegio de Eurojust, cuando éste ejerza sus funciones de gestión)” y señalando también que la presencia de tales representantes de la Comisión podría suponer “más bien un freno, comprometiendo la independencia de los órganos judiciales”³²⁴. El representante de la Comisión, se limitaría a contestar que el papel de ésta ya había discutido ampliamente en anteriores reuniones de trabajo, y que, no obstante, si se requería alguna aclaración al respecto, se daría oportunamente³²⁵.

Por su parte, Eurojust ha señalado recientemente que la implicación de las instituciones europeas y más concretamente de su Parlamento y asimismo de los Parlamentos nacionales es de máxima importancia³²⁶ ya que incrementará la legitimación democrática de la Unión así como su transparencia. En efecto, a través del artículo 12, letra c) de la versión consolidada del TUE se establece que los parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, participando

³²³ PARLAMENTO EUROPEO, COMISIÓN DE LIBERTADES CIVILES, JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR, *Documento de trabajo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal*, DT 102327, Ponente Sr Axel Voss, Bruselas, 14 de marzo de 2014.

³²⁴ *Vid., ibidem*, pág. 3.

³²⁵ Este debate de la Comisión LIBE del día 1 de abril de 2014 (LIBE/7/13520) puede consultarse en su web oficial en la siguiente dirección: <http://www.europarl.europa.eu/ep-live/es/committees/search> (23 de abril de 2014)

³²⁶ Conviene entonces aquí traer a colación las palabras de Jean MONNET recordando el *Plan Schuman* al referirse a la necesidad de instituciones comunes que tengan la responsabilidad de ver el conjunto, que es Europa, señalando que “Si fuera una necesaria una justificación para estas instituciones comunes, yo la encontraría ahí. Cuando pienso que franceses, alemanes, belgas, neerlandeses, italianos, luxemburgueses, seguirán todos reglas comunes y, al hacerlo, verán el problema común a la misma luz, y que, por consiguiente, el comportamiento de unos respecto de otros cambiará fundamentalmente, me digo que entonces se habrá producido un progreso definitivo en las relaciones entre los países y los hombres de Europa”, *Vid., MONNET, J., Los Estados Unidos de Europa han comenzado. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Discursos y alocuciones 1952-1954*, Encuentro Ediciones, Madrid, 2008, pág. 39. Y en lo que nos atañe, en la eficacia que debe mostrar una Europa unida y capaz frente al problema creciente del crimen organizado transnacional, está su verdadera fuerza. Tal y como se ha dicho hace tan sólo unos años, “son, por tanto, los grandes problemas europeos los que van planteando la insuficiencia de las instancias estatales para resolverlos y, en consecuencia, los que exigen a las instituciones de la Unión, frente a situaciones de previsible o efectiva crisis, la adopción de iniciativas concretas para afrontarlas” Prólogo de MAYOR OREJA, J., en *ibidem*, pág. 14. O como recordaba GONZÁLEZ MÁRQUEZ, “si queremos avanzar, hay que hacerlo con la conciencia clara de que la Europa comunitaria y, más aún, la Unión Europea del futuro, supone un ejercicio en común de nuestras soberanías nacionales. En cualquier caso, la plena integración sólo será posible cuando todos los europeos estén penetrados de la idea de que los auténticos intereses nacionales se identifican con el interés comunitario, porque a estas alturas ya no caben soluciones aisladas”, *Vid., GONZÁLEZ MÁRQUEZ, F., “Tiempo de atrevimiento”, Conferencia pronunciada en la apertura del curso académico del Colegio de Europa el 28 de octubre de 1985 en Brujas, Archivos de la biblioteca del Colegio de Europa, Brujas, Bélgica.*

en los mecanismos de evaluación del espacio de libertad, seguridad y justicia y concretamente, en la evaluación de las actividades de Eurojust.³²⁷

No obstante, ha recalcado también que “la independencia del núcleo duro del trabajo de Eurojust debería ser respetada y adecuadamente preservada contra injerencias políticas”,³²⁸ asunto éste que, en nuestra opinión, no se opone a la nueva arquitectura institucional³²⁹ europea trazada por el Tratado de Lisboa, tal y como ha señalado WADE hablando del control que bajo el TFUE puede ejercer otra institución europea crucial, cual es el Tribunal de Justicia, éste tiene en sí mismo el potencial no sólo de ser “el guardián ‘contra’ los poderes de Eurojust” sino que “puede actuar también como el garante de los poderes y capacidades”³³⁰ de la propia Eurojust.

Otra de las novedades introducidas por la propuesta de Reglamento de Eurojust es la creación del denominado Consejo Ejecutivo³³¹ del cual la Comisión formará parte y en el que tiene derecho a voto. El Consejo ejecutivo estará compuesto por el

³²⁷ El literal del artículo 12 del TUE en lo que respecta a la intervención de los Parlamentos nacionales en el funcionamiento de la Unión es, a nuestro modo de ver, de capital importancia en las materias relacionadas con el espacio de libertad, seguridad y justicia, como también lo es el Protocolo Segundo que acompaña al TFUE acerca de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Dichos principios, han tenido sus efectos más directos en la propuesta de Reglamento para establecer la Fiscalía Europea que en estos momentos se encuentra en discusión y que ha merecido la conocida como “tarjeta amarilla” de algunos parlamentos nacionales al entender que algunos o ambos de estos principios podían estar siendo vulnerados por la Unión, al ser el espacio de libertad, seguridad y justicia, una competencia compartida entre aquélla y los Estados Miembros, tal y como establece el artículo 4, letra j) del TFUE.

³²⁸ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Eurojust/ERA Conference, 10 years of Eurojust...cit.*, pág. 14. La traducción es propia.

³²⁹ Para un análisis de las novedades operadas por el Tratado de Lisboa en las instituciones europeas *Vid.*, CECCHERINI, E., “La nueva estructura institucional de la Unión Europea” en MATIA PORTILLA, F.J., *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, ed. Comares, Granada, 2009, pp. 17-30. Y en relación a las repercusiones institucionales del TFUE en el espacio de libertad, seguridad y justicia puede consultarse el clarificador artículo de CARRERA, S., & GEYER, F., “The Reform Treaty and Justice and Home Affairs: Implications for the ‘Common Area of Freedom, Security and Justice’” en GUILD, E., & GEYER, F. (eds.), *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Ashgate Publishing, UK, 2008, pp. 289-307 y asimismo el trabajo de JIMENO BULNES, M., “Las implicaciones del Tratado de Lisboa en la cooperación judicial europea en materia penal” en ARANGÜENA FANEGO, C. (dir.), *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 29-70.

³³⁰ *Vid.*, WADE, M.L., “Judicial control: the CJEU and the future of Eurojust”, *ERA Forum*, 2013, vol. 14, n° 2, pág. 208. La traducción es propia.

³³¹ El funcionamiento del Consejo Ejecutivo de Eurojust, se encuentra recogido en el artículo 16 de la *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal...cit.*

Presidente y los Vicepresidentes del Colegio, un representante de la Comisión y otro miembro del Colegio y adoptará sus decisiones por mayoría de sus miembros, cada uno de ellos con derecho a un voto. El Director administrativo de Eurojust asistirá a las reuniones del Consejo, pero no tendrá derecho a voto³³².

El Consejo Ejecutivo contará entre sus funciones las de preparar las decisiones que habrá de adoptar el Colegio en su ámbito de gestión,³³³ le corresponde asimismo adoptar una estrategia de lucha contra el fraude³³⁴ y garantizar el seguimiento adecuado de las recomendaciones y conclusiones de los fiscalizadores externos y asimismo de las evaluaciones e investigaciones de la OLAF y el Supervisor Europeo de Protección de Datos³³⁵; sin perjuicio de las responsabilidades del Director administrativo, le prestará asistencia y lo asesorará en la ejecución de las decisiones del Colegio, con vistas a reforzar la supervisión de la gestión administrativa y presupuestaria³³⁶, entre otras.

Las funciones del Consejo sobre las que es importante poner el foco en el ámbito que nos ocupa, en nuestra opinión, y de las que asimismo participará la Comisión con derecho a voto, son la capacidad de adoptar todas las decisiones relativas al establecimiento y, cuando proceda, a la modificación de las estructuras administrativas internas de Eurojust³³⁷; la de tomar cualquier otra decisión no atribuida expresamente al Colegio en los artículos 5 o 14 o que no recaigan bajo la responsabilidad del Director administrativo en virtud del artículo 18³³⁸ y la de adoptar su Reglamento interno³³⁹.

Como se puede observar, del literal de estas funciones se desprende la importancia que tendrá la futura intervención de la Comisión en el Consejo Ejecutivo,

³³² Artículo 16.4 *ibidem*.

³³³ Artículo 16.2. letra a) *ibidem*.

³³⁴ Artículo 16.2. letra b) *ibidem*.

³³⁵ Artículo 16.2. letra d) *ibidem*.

³³⁶ Artículo 16.2. letra f) *ibidem*.

³³⁷ Artículo 16.2. letra e) *ibidem*.

³³⁸ Artículo 16.2. letra g) *ibidem*.

³³⁹ Artículo 16.2. letra h) *ibidem*.

por lo que como ya hemos señalado al hablar del rol de la misma en el Colegio de Eurojust cuando este actúe en funciones de gestión, será necesario en el momento actual en el que se discute la propuesta de reglamento, el asegurar que la Comisión no interferirá en el funcionamiento operativo de Eurojust³⁴⁰, a pesar de que su papel esté reservado a estas tareas que podríamos denominar transversales y que en el propio articulado de la propuesta, se establezca que el Consejo Ejecutivo no participará en las funciones operativas a las cuales se hace referencia en los artículos 4 y 5.

Finalmente, en lo que respecta tanto a las reuniones del Colegio como a las del al Consejo Ejecutivo, hay que destacar el nuevo papel que se le asigna a la futura Fiscalía Europea en esta sinergia que, desde luego, incidirá en el despacho diario de los asuntos de Eurojust. De acuerdo a la nueva propuesta, el Fiscal Europeo deberá recibir el orden del día de todas las reuniones tanto del Colegio como del Consejo Ejecutivo y podrá participar en las reuniones de ambos, siempre que la propia Fiscalía Europea considere que las cuestiones objeto de debate revisten relevancia para el funcionamiento de la misma³⁴¹. Asimismo, la Fiscalía Europea podrá remitir dictámenes por escrito al Consejo ejecutivo de Eurojust, que deberá responder por escrito y sin demora injustificada³⁴².

Además de la deseada neutralidad en la que deben permanecer todas las cuestiones de la gobernanza de Eurojust que tengan que ver con las decisiones de carácter ejecutivo que deban dirimirse en el Colegio, es importante pensar también en las cuestiones presupuestarias y de ordinaria administración y clarificar si esta diversificación de las tareas de Eurojust, contribuye a hacer la institución ágil y

³⁴⁰ La doctrina ya se pronunciaría al respecto de la necesaria independencia de Eurojust en el momento de su creación y del acierto que suponía que la Unidad tuviese desde el inicio personalidad jurídica propia. En este sentido se manifestaría TIRADO ROBLES cuando señalaba la conveniencia de dotar a Eurojust de personalidad jurídica enfatizando que era ésta “la solución más recomendable porque si sólo se constituyera como un organismo del Consejo, o incluso de la Comisión no se garantizaría el nivel de independencia que las funciones de Eurojust van a requerir ni se daría el grado de seguridad jurídica necesario para los actos dirigidos a destinatarios exteriores”, *Vid.*, TIRADO ROBLES, C., *Eurojust: la coordinación...cit.*, pág. 52.

³⁴¹ Artículos 12.3., 16.7 y 16.8. de la *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal...cit.*

³⁴² Artículo 16.8. *ibidem.*

verdaderamente efectiva o, por el contrario, añadirá más aparato burocrático a la futura Agencia.³⁴³

En nuestra opinión, y aún cuando la unión de fuerzas contra la delincuencia transnacional urge cada día más con la aparición de nuevas formas criminógenas antes no conocidas, en lo que a la consolidación de estructuras como Eurojust o la aparición de otras nuevas como el proyecto de la Fiscalía Europea se refiere y la estrecha relación que se derivará entre ambas, la política pragmática de los “pequeños pasos”³⁴⁴ de Jean MONNET debe de volver a resurgir para pensar cuidadosamente en evitar la duplicidad de actores, textos legislativos oscuros o incluso competencias no desarrolladas por la negativa de los Estados Miembros. La lucha eficaz contra el crimen organizado transfronterizo, así lo requiere. Como recordaba MONNET con ocasión de la firma del Tratado CECA “habían decidido, pero ahora seis Parlamentos tenían que ratificar. Íbamos a necesitar mucha paciencia”³⁴⁵

³⁴³ Este asunto se ha traído recientemente a colación en la Comisión LIBE, con ocasión de la interpelación del Sr Axel Voss, el cual argumentaba si esta nueva gobernanza de Eurojust así como la incorporación de representantes externos (fundamentalmente la Comisión Europea) no generaría además de otras cuestiones “gastos de personal innecesarios”, *Vid.*, PARLAMENTO EUROPEO, COMISIÓN DE LIBERTADES CIVILES, JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR, *Documento de trabajo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal...cit.* Asimismo, y como ya hemos comentado, el futuro de la gobernanza de Eurojust fue tratado en profundidad en el Seminario celebrado por la Unidad conjuntamente con la Academia de Derecho Europeo con ocasión de la conmemoración de los 10 años de Eurojust. Uno de puntos discutidos fue precisamente la necesidad de asegurar la eficacia, calidad y economía del modelo de la gobernanza de Eurojust, *Vid.*, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Eurojust/ERA Conference...cit.*, pág 13.

³⁴⁴ Durante la travesía política de la Unión, y aún antes de las reformas políticas-constitucionales que aprobaría el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000, debido a las ampliaciones de la UE, el Sr. FISHER, Ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, trataría de esta cuestión así como de la definición de la futura política de la Unión, partiendo del principio de que el método MONNET de los proyectos concretos y los “pequeños pasos”, aunque indudablemente útil y con resultados positivos en el pasado, estaba en aquel momento, agotado, y ello obligaba a Europa a reflexionar sobre cuál sería su arquitectura política en el futuro, *Vid.*, LEITÃO, A.R., “A União Europeia: um actor (político) em permanente indefinição” en TAVARES RIBEIRO, M.M. (coord.), *De Roma a Lisboa: a Europa em debate*, Edições Almedina, Coimbra, 2010, pág. 136. *Mutatis mutandis* y en lo que a nuestro asunto se refiere, nosotros en cambio entendemos que la política de los “pequeños pasos” de MONNET, debe de ser completamente aplicada, como ya hemos mencionado. Ello evitaría que la constante evolución legislativa de estructuras como Eurojust, la existencia de la OLAF o la Red Judicial Europea, o la aparición en un futuro escenario de la Fiscalía Europea, supusiese la existencia de instituciones no completamente explotadas para sus fines y, en algunos casos, evidenciando una duplicidad de funciones que ni la economía ni la lucha contra la delincuencia organizada, se pueden permitir.

³⁴⁵ MONNET, J., *Memorias*, Siglo XXI de España editores, Madrid, 1985, pág. 350.

2.3.2. Las funciones del Colegio de Eurojust. Los métodos de trabajo de la Unidad contra la delincuencia organizada transnacional.³⁴⁶ Las reuniones de coordinación y las reuniones operativas y estratégicas.

En primer lugar, se hace necesario describir el procedimiento de ejecución de las funciones de Eurojust³⁴⁷ a través del Colegio, en tanto no sea modificado por la nueva Propuesta de Reglamento, para poder percibir cómo funciona en la práctica Eurojust en su lucha contra la delincuencia organizada.

El Colegio es el responsable de la organización y funcionamiento de Eurojust³⁴⁸. Sus principales normas de organización y funcionamiento, se encuentran recogidas en su Reglamento interno. Como ya hemos mencionado y, en tanto no se apruebe la nueva propuesta de Reglamento de Eurojust, el Colegio está compuesto únicamente por todos los Miembros nacionales (o sus adjuntos, si tienen capacidad de sustitución) de cada Estado de la Unión Europea que disponen de un voto cada uno³⁴⁹. Según la normativa vigente, el Colegio elige entre sus Miembros a un Presidente³⁵⁰ mediante votación secreta por mayoría de dos tercios y a dos Vicepresidentes que se eligen también por votación secreta aunque por mayoría de votos.

El Presidente tiene entre sus competencias³⁵¹, la representación de Eurojust, la firma de comunicaciones oficiales de Eurojust cuando actúe colegiadamente, en nombre

³⁴⁶ Para iniciar el epígrafe de los métodos de trabajo de Eurojust, nos parece oportuno traer aquí las palabras del Magistrado italiano Elvio FASSONE acerca del crimen organizado y de la manera en que debe enfrentarse la justicia a él: “Se trata de acercarse a una cultura investigativa primero y valorativa después, capaz de una lectura de la complejidad que no vaya separada del contenido de garantía y de legalidad, imprescindible en el proceso. Se trata, en síntesis, de contraponer a la criminalidad organizada una justicia también mentalmente organizada”, *Vid.*, FASSONE, E., “La valoración de la prueba en los procesos de criminalidad organizada”, *Cuadernos de Política Criminal*, 1998, nº 64, pág. 153.

³⁴⁷ Así denomina ALONSO MOREDA a los métodos de trabajo de la Unidad Eurojust, tanto a los contactos informales como a las reuniones de coordinación propiamente dichas que a continuación analizaremos, *Vid.*, ALONSO MOREDA, N., *La dimensión institucional en la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea...*, cit., pág. 196.

³⁴⁸ Artículo 1.1 del *Reglamento interno de Eurojust...*cit.

³⁴⁹ Artículo 1.2 del *Reglamento interno de Eurojust...*cit.

³⁵⁰ Según el artículo 3.1. del *Reglamento interno de Eurojust*, el resultado de dicha elección se someterá al Consejo para su aprobación, como así se hace, efectivamente.

³⁵¹ Artículo 4 del *Reglamento interno de Eurojust...*cit.

del Colegio, la convocatoria y presidencia de las reuniones del Colegio, fijar el lugar, la fecha y la hora de las mismas, redactar el orden del día provisional, inaugurar y clausurar las reuniones, moderar los debates y supervisar la ejecución de las decisiones adoptadas, dirigir el trabajo del Colegio y finalmente, supervisar la gestión diaria llevada a cabo por el Director administrativo.

Ya hemos comentado que cada Miembro nacional posee un voto³⁵², con independencia de que su país de procedencia sea, por ejemplo Eslovenia, Francia, Reino Unido o Malta, que cuando actúan en calidad de Miembro Nacional, podría argumentarse que inevitablemente defiende los intereses de su Estado ya que para ello han sido nombrados. Es sin embargo, el lado práctico de la cuestión de la lucha contra el crimen organizado y, sobre todo, el largo camino que ha recorrido Eurojust como institución europea hasta su consolidación, convencida de su misión contra la criminalidad transfronteriza, lo que en líneas generales suele definir la actuación de los Miembros Nacionales de la Unidad, principalmente cuando deben de tomar decisiones colegiadas ya que, de otra manera, se vaciaría de contenido la misión intrínseca de Eurojust.³⁵³

Otra cuestión que ha variado desde los inicios en Pro Eurojust y que continua marcando, aunque sea con una mera cuestión organizativa, la naturaleza *sui generis* de

³⁵² La nueva propuesta de Reglamento establece en su artículo 13.1. que “Cada miembro tendrá un solo voto. Cuando se ausente un miembro con derecho a voto, su suplente tendrá derecho a ejercer el derecho a voto”, y en su apartado 2, que “Tanto el Presidente como los Vicepresidentes tendrán derecho a voto”, *Vid., Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal...cit.*

³⁵³ LOPES DA MOTA recuerda en este sentido que “la decisión de los Estados Miembros de crear Eurojust da expresión, por sí misma, a un espíritu de confianza como resultado de un largo proceso que ha propiciado durante las décadas precedentes, una gradual acumulación de condiciones que les permite (a los Estados Miembros) reconocer que pueden confiar los unos en los otros, en sus instituciones y en sus ordenamientos jurídicos. Estas condiciones, hacen posible el establecimiento de nuevas formas de cooperación hacia una acción común estructurada contra el crimen transnacional en un contexto de globalización” LOPES DA MOTA, J.L., “Eurojust as a link to mutual trust...cit., pág. 224. La traducción es propia. DE GASPERI, uno de los Padres de Europa, ya se adelantaba con unas palabras visionarias en septiembre de 1952 con ocasión de la obtención del premio Carlomagno, insistiendo en la necesidad de que las instituciones supranacionales de la Unión y las personas que en ellas desempeñan sus tareas, deben de representar los intereses de Europa para no vaciarlas de contenido: “Las instituciones supranacionales serían insuficientes y correrían el riesgo de ser un lugar de discusión sobre intereses particulares si los hombres que en ellas trabajan no se sintieran representantes de intereses superiores y europeos. Sin la formación de esta mentalidad europea, cualquier fórmula nuestra corre el peligro de quedarse en una abstracción jurídica vacía”, *Vid., BADEA MATEO, M. (dir.), En los orígenes de la Unión Europea: Robert Schuman y Jean Monnet, 2ª ed., Asociación para la Investigación y la Docencia, Madrid, 2003, pág. 77.*

la Unidad, es la cuestión de la Presidencia del Colegio. Cuando Eurojust era todavía la Unidad Provisional de Cooperación Judicial Pro Eurojust, la Presidencia la ostentaba el país que ejercía a su vez la Presidencia de Turno de la Unión Europea, así que cada 6 meses debía cambiar³⁵⁴.

Las dificultades prácticas que se suscitaron, aconsejaron -vista la evolución de la Unidad Provisional- el debate futuro acerca de la duración del nombramiento de la Presidencia para que, a su vez, se proporcionara a Eurojust una auténtica solidez en su representación interior y exterior que garantizara su consolidación³⁵⁵ en la cooperación jurídica internacional y en el futuro derecho penal europeo. Actualmente, como ya se ha mencionado, el mandato del Presidente de Eurojust dura 3 años con la posibilidad de ser reelegido por otros 3, duración que quedaría modificada con la nueva propuesta de Reglamento³⁵⁶.

La frecuencia de las reuniones del Colegio, se establecía en el artículo 8 del Reglamento interno, donde se señalaba que “salvo decisión en contrario, mantendrá cada semana al menos una reunión ordinaria”³⁵⁷ y asimismo que “2. Las reuniones del Colegio se celebrarán en privado y los debates serán confidenciales”.

Las funciones de Eurojust pueden llevarse a cabo, a través de sus Miembros nacionales o del Colegio. Como ya hemos mencionado, en el Colegio están representados los 28 Estados miembros de la Unión Europea con igualdad de voto, incluido el Presidente.

³⁵⁴ Cfr., *Informe de Pro Eurojust 2001...*, cit.

³⁵⁵ Entrevista con Pedro RUBIRA NIETO, fiscal destinado en la Audiencia Nacional.

³⁵⁶ En la nueva propuesta, se establece que la duración del mandato del Presidente de Eurojust es de 4 años.

³⁵⁷ La nueva propuesta de Reglamento establece en su artículo 12.2 que “El Colegio celebrará al menos una reunión operativa al mes. En el ejercicio de sus funciones de gestión, el Colegio celebrará al menos dos reuniones ordinarias al año”. Viendo el nivel de asuntos que ha asumido Eurojust hasta el momento y que hará en el futuro, una reunión al mes de carácter operativo, se nos antoja insuficiente. Ciertamente, la gestión de la Unidad ha venido influyendo en el incremento de las reuniones colegiadas de Eurojust, que, antes de los últimos ajustes, venían produciéndose dos veces a la semana, *Vid.*, NILSSON, H.G. & LABAYLE, M., “The Role and Organisation of Eurojust...”, cit., pág. 204. Aunque las reuniones plenarias del Colegio se han intentado gestionar en los últimos tiempos debido a la carga de trabajo de bastantes de sus Miembros Nacionales, lo cierto es que el trabajo “operativo” de la Unidad constituye su propia esencia, así que lo habitual es que en el futuro, se reúna con mucha más frecuencia que una vez al mes.

En el caso que nos ocupa, hay que considerar que el plus de la toma de decisiones colegiada, estribaba en su influencia respecto de las autoridades de los Estados miembros.³⁵⁸ Sin embargo, la Decisión 2009 modificó el artículo 8³⁵⁹ de la de creación de la Unidad del año 2002 introduciendo en una nueva redacción la necesidad de que las autoridades competentes “informen sin demora indebida” a Eurojust en el curso dado a las solicitudes y dictámenes de Eurojust en los casos previstos en la Decisión, no solamente cuando las decisiones se tomaran colegiadamente, sino también cuando la Unidad actuase a través de sus Miembros Nacionales

Esta modificación del artículo 8, junto con la inserción del artículo 5 bis sobre la Célula de Coordinación de Emergencias en Eurojust, para recibir y tramitar las solicitudes que le sean enviadas en todo momento, venía a mostrar la necesidad de que las decisiones de Eurojust tomadas colegiadamente o a través de sus Miembros Nacionales, fueran recibidas por los Estados Miembros como una cuestión ciertamente imperativa, a la vez que buscaba la manera de incrementar –dentro de las limitaciones de un órgano sin poderes coercitivos en sí mismos- los “poderes” de los Miembros Nacionales.

En el epígrafe anterior, hemos analizado cómo se desarrollarían hipotéticamente las funciones del Colegio según la nueva propuesta de Reglamento. En el momento actual, dichas funciones se desarrollan colegiadamente cuando así lo soliciten uno o varios de sus Miembros nacionales afectados por un asunto tratado por Eurojust; cuando se refiera a investigaciones o actuaciones judiciales que tengan repercusión a escala de la Unión Europea o puedan afectar a Estados miembros distintos de los directamente

³⁵⁸ *Vid.*, GÁLVEZ DÍAZ, M.T., “Decisión en caso de concurrencia de solicitudes. El dictamen de Eurojust”...cit., pág. 475.

³⁵⁹ El artículo 8 de la Decisión 2002 de creación de Eurojust establecía: “Motivación. Si las autoridades competentes del Estado miembro afectado decidieran no acceder a alguna de las solicitudes mencionadas en la letra a) del artículo 7, informarán a Eurojust de su decisión y de los motivos de la misma, salvo que, en los casos mencionados en los incisos i), ii) y v) de la letra a) del artículo 7, no pudieran indicar sus motivos por alguna de las razones siguientes: i) que indicarlos perjudicase intereses nacionales esenciales en materia de seguridad; ii) que indicarlos comprometiese el correcto desarrollo de investigaciones en curso o la seguridad de las personas”. Y el artículo 8 de la Decisión 2009 que modificaba la de creación, señalaba: “Curso dado a las solicitudes y dictámenes de Eurojust. Si las autoridades competentes de los Estados miembros afectados decidieran no acceder a alguna de las solicitudes a que se refiere el artículo 6, apartado 1, letra a), o el artículo 7, apartado 1, letra a), o decidieran no dar curso a un dictamen escrito como se contempla en el artículo 7, apartados 2 y 3, informarán sin demora indebida a Eurojust de su decisión y de los motivos en que se funda. Cuando no sea posible motivar la negativa a acceder a una solicitud debido a que el hacerlo perjudica intereses fundamentales de la seguridad nacional o pondría en peligro la seguridad de las personas, las autoridades de los Estados miembros podrán dar motivos basados en tales circunstancias”.

implicados y finalmente, en la cuestión que abre infinitas posibilidades en la capacidad de actuación de Eurojust, es decir, cuando se plantee una cuestión general relativa a la consecución de sus objetivos³⁶⁰.

La Decisión 2009, modificaría el artículo 7 de la Decisión 2002, para introducir dos incisos importantes en cuanto a los dictámenes de Eurojust -aunque debe tenerse en mente que las funciones de Eurojust tanto a través de sus miembros nacionales, como del Colegio no tienen en el momento actual fuerza vinculante³⁶¹-. El apartado 2 del mencionado artículo 7, de nueva redacción, establecía que cuando dos o más Miembros Nacionales no llegasen a una solución en la forma de resolver un conflicto de jurisdicción en relación con investigaciones judiciales, habría que solicitar al Colegio la emisión de un dictamen si antes no hubiera sido posible solventar la cuestión entre las autoridades competentes interesadas. El otro inciso del nuevo apartado 3 del meritado artículo, señalaba la posibilidad de que toda autoridad competente podría notificar a Eurojust, cualquier denegación o dificultad reiterada relativa a la ejecución de solicitudes y decisiones en materia de cooperación judicial, incluyendo lo referente a los instrumentos de reconocimiento mutuo, solicitando al Colegio un dictamen que, como ya hemos señalado, no es vinculante.³⁶²

³⁶⁰ Artículo 5.1 letra b) de la *Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002 por la que se crea Eurojust...*cit.

³⁶¹ *Vid.*, JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, R., “Eurojust, un paso más en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia...”, cit., pág. 432. Ello no quiere decir que, a luz de la actual regulación de Eurojust, ésta no haya desempeñado un importante papel en la lucha contra la delincuencia organizada y continúe siendo así. Como ya estamos viendo, la “fuerza” de Eurojust ha residido precisamente en la cercanía de los Miembros Nacionales de todos los Estados Miembros en su sede en La Haya, en la consolidación necesaria de la confianza mutua, en los contactos de éstos con sus respectivas autoridades nacionales y en la puesta en común de la coordinación y la cooperación transfronteriza, removiendo los obstáculos prácticos que pudieran encontrarse en estas tareas operativas.

³⁶² El tenor de los nuevos apartados 2 y 3 del artículo 7 introducidos por la Decisión 2009 es el siguiente: “2. Cuando dos o más miembros nacionales no puedan convenir en el modo de resolver un conflicto de jurisdicción en relación con investigaciones o actuaciones judiciales de conformidad con el artículo 6, y en particular el artículo 6, apartado 1, letra c), se solicitará al Colegio que emita un dictamen escrito no vinculante sobre el asunto, siempre y cuando la cuestión no haya podido resolverse de mutuo acuerdo entre las autoridades nacionales competentes interesadas. El dictamen del Colegio se remitirá sin demora a los Estados miembros interesados. El presente apartado se entiende sin perjuicio del apartado 1, letra a), inciso ii); 3. No obstante lo dispuesto en los instrumentos adoptados por la Unión Europea sobre la cooperación judicial, toda autoridad competente podrá notificar a Eurojust cualquier denegación o dificultad reiterada relativa a la ejecución de solicitudes y decisiones en materia de cooperación judicial, incluido en relación con los instrumentos que dan efecto al principio de reconocimiento mutuo y solicitar al Colegio un dictamen escrito no vinculante sobre el asunto, siempre y cuando este no haya podido resolverse de mutuo acuerdo entre las autoridades nacionales competentes o mediante la participación de los miembros nacionales interesados. El dictamen del Colegio se remitirá sin demora a los Estados miembros interesados”.

De manera práctica, Eurojust realiza su trabajo frente a la delincuencia transnacional a través de los mecanismos que hemos descrito y mediante las reuniones denominadas de Nivel I, II y III que a continuación detallaremos. No obstante, Eurojust no sólo no agota aquí su misión contra la criminalidad transfronteriza³⁶³, sino que ha añadido desde los inicios de su creación y establecimiento, el valor añadido de los contactos informales entre los Miembros Nacionales de los Estados Miembros, con la finalidad, por ejemplo, de agilizar o facilitar la ejecución de determinada asistencia judicial, contactar con la autoridad nacional competente de manera urgente en una operación en curso, etc.

De la experiencia y el intercambio de información informal entre los Miembros Nacionales se deducen cuestiones u obstáculos a la cooperación judicial que pueden ser más fácilmente solventados y que con el tiempo han propiciado que Eurojust, como institución experta en esta materia, continúe contribuyendo al establecimiento de un espacio penal europeo formulando dictámenes y debatiendo opiniones sobre, por ejemplo, la legislación europea en la materia que le compete. Se trata de influir y de ver cómo afecta el crimen transfronterizo en la práctica, para mejorar los instrumentos y hacer frente a los nuevos fenómenos criminógenos.

Un ejemplo de la capacidad de decisión de Eurojust –aún no teniendo poderes coercitivos, lo constituye la posibilidad que le otorga a la Unidad el artículo 16.2. de la Decisión Marco sobre la Orden Europea de Detención y Entrega, en el caso de que dos o más Estados miembros hubieran emitido una orden de detención europea en relación con la misma persona (el llamado dictamen en caso de concurrencia de solicitudes). La autoridad judicial de ejecución podrá solicitar el dictamen de Eurojust en este caso y así efectivamente se ha realizado. El primer dictamen basado el artículo 16 de la OEDE se realizó en el año 2004, en un asunto sobre un conflicto de jurisdicción por parte de las autoridades holandesas que debía decidir sobre la concurrencia de euroórdenes emitidas simultáneamente por las autoridades de Bélgica y Alemania acerca de la detención³⁶⁴ y

³⁶³ MONAR recuerda que “El asesoramiento facilitado por Eurojust, aunque aún no es de obligado cumplimiento para las autoridades nacionales, puede, de hecho, alterar el curso de sus acciones y tener un considerable impacto en el resultado de las investigaciones y de las medidas llevadas a cabo para la persecución de los delitos a nivel nacional”, *Vid.*, MONAR, J., “Eurojust’s present and future role...”, *cit.*, pág. 192. La traducción es propia.

³⁶⁴ Una de las tareas en las que Eurojust se encuentra especialmente comprometida es en la necesidad de respetar los derechos fundamentales de los sospechosos requeridos mediante una Euroorden. En este

entrega de dos ciudadanos de los Países Bajos. Tras varias reuniones entre los Estados Miembros referidos, la intervención de Eurojust solicitada al amparo de la mencionada Decisión Marco, propició que los países llegasen a una solución satisfactoria para ambos. El principal encausado sería trasladado a Alemania, donde éste país acordó acusar por Bélgica en y el segundo ciudadano holandés, sería trasladado a Bélgica. Concurrían en el asunto además conflictos de jurisdicción sobre uno o varios de los delitos cometidos por estos ciudadanos, lo que complicaba inicialmente su enjuiciamiento, por lo que el dictamen de Eurojust, al ser aceptado, concluyó con una solución satisfactoria para ambos países. Reseñable fue además, que el tribunal competente holandés para decidir sobre la entrega, fundamentaba tal decisión en la acordada en la sede de Eurojust³⁶⁵.

El dictamen de Eurojust continúa siendo requerido cada año en relación a este artículo. Los casos –una media de cinco al año, seis, en el año 2012- no son muy numerosos y en este sentido creemos que el potencial de la Unidad no está suficientemente aprovechado, dado el número de situaciones de esta clase que pueden surgir entre los Estados. Con todo, el dictamen de Eurojust muestra la posibilidad de acercar posiciones³⁶⁶ inicialmente encontradas de los Estados miembros, para lograr la

contexto en particular, Eurojust facilita habitualmente información acerca de los derechos del requerido o de los períodos máximos en los cuales puede permanecer privado de libertad, que pueden de un país a otro como consecuencia de los diferentes sistemas jurídicos procesales de los Estados Miembros, *Vid.*, CONINSX, M., “Strengthening Interstate Cooperation: the Eurojust Experience”, en AA.VV., *Counterterrorism: international law and practice*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pág. 974. En relación a una visión crítica desde el punto de vista de la defensa sobre la OEDE y los derechos fundamentales de los acusados en el ámbito procesal, puede consultarse el interesante artículo de ANAGNOSTOPOULOS, I., “Criminal justice cooperation in the European Union after the first ‘steps’: a defence view”, *ERA Forum*, 2014, nº 1, pp. 9-24.

³⁶⁵ Este caso se encuentra recogido en el *Informe Anual 2004* de Eurojust en la página 38. ALONSO MOREDA también se hace eco de este paradigmático asunto -por ser el primero en el que se requirió el dictamen de Eurojust con base en la Decisión Marco de la OEDE- en ALONSO MOREDA en *La dimensión institucional en la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea...*, cit., pág. 182.

³⁶⁶ Aunque los casos en los que Eurojust ha intervenido de manera formal para asesorar en materia de conflictos de jurisdicción continúan siendo escasos, la Unidad sí ha prestado su apoyo en la fase inicial de forma de tales conflictos de forma muy frecuente a través de contactos o conversaciones informales o no “registradas” como una petición del Estado miembro que suelen resultar igualmente fructíferas. Así se hace constar en el propio informe anual de la institución del año 2011: “Eurojust ha hecho uso formalmente de sus potestades de ayudar a prevenir y resolver conflictos de jurisdicción en muy pocos casos (...) Sin embargo, las situaciones en las que dos o más Estados miembros, de acuerdo con sus respectivas legislaciones nacionales, tienen jurisdicción sobre un caso, son mucho más comunes. Con frecuencia, Eurojust ha intervenido para ayudar a resolver los problemas correspondientes, pero sin registrar una solicitud formal a los Estados miembros afectados (...) Además, el papel de Eurojust en la

persecución y eventual enjuiciamiento de las personas que se encuentran inmersas en asuntos de delincuencia transnacional.

ALONSO MOREDA señala que la efectividad de estas recomendaciones de Eurojust va a depender en buena medida de si el ordenamiento jurídico penal del Estado al cual van dirigidas dichas recomendaciones, está basado en el principio de legalidad o, por el contrario, se basa principalmente en el principio de oportunidad. Este autor continúa sosteniendo que en los Estados donde rige el principio de legalidad –como en España-, frente a una solicitud de Eurojust dirigida a las autoridades nacionales relativa al inicio de una investigación o unas actuaciones judiciales acerca de hechos concretos y evidencia de actividad delictiva, sería la propia legislación interna la que obligaría a las autoridades competentes a iniciar el procedimiento. De esta manera, “en la medida en que se ponga en evidencia la existencia de actividad delictiva la solicitud de Eurojust debería surtir efectos”

Según este autor, cuando la solicitud de Eurojust pretende que se reconozca por parte de las autoridades nacionales que otro Estado miembro está en mejores condiciones para llevar a cabo una investigación o unas actuaciones judiciales sobre unos hechos concretos, “en muchas ocasiones es difícil dar efecto a la misma, ya que las autoridades nacionales ante la evidencia del delito, en la medida en que sean competentes según su propio derecho interno, no pueden renunciar a ejercer la acción penal en favor de otro Estado miembro, con lo cual es el propio derecho interno el que impide la inhibición a favor de otro Estado en el que se pretende acumular todos los procedimientos”³⁶⁷

prevención de conflictos de jurisdicción muchas veces se realiza a través de la promoción del intercambio informal de puntos de vista en la fase inicial. Este papel se ve reforzado por el uso de las indicaciones que por escrito plasmó Eurojust en las Directrices para decidir qué jurisdicción es competente, publicadas en el Informe Anual de 2003. Estas directrices ofrecen una presentación muy útil sobre cómo deberían enfocarse los distintos factores que intervienen en una resolución, y son aplicadas con frecuencia por las autoridades nacionales competentes. Los casos concretos de Eurojust muestran cómo el intercambio de información en la fase inicial de los procedimientos referentes a investigaciones interrelacionadas, es muy útil para prevenir conflictos de jurisdicción”, *Vid.*, EUROJUST, *Informe anual 2011*, Eurojust, La Haya, 2011, pp. 20 y 21. Acerca de los conflictos de jurisdicción y Eurojust, *Vid.*, PATRONE, I., “Conflicts of jurisdiction and judicial cooperation instruments: Eurojust’s role”, *ERA Forum*, 2013, vol. 14, nº 2, pp. 215-225.

³⁶⁷ *Vid.*, ALONSO MOREDA, N., *La dimensión institucional en la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea...*, cit., pág. 183.

Un ámbito en el que se continúan registrándose un número muy importante de casos en Eurojust es el de la aplicación y ejecución de las OEDE. En el año 2012 se registraron en la Unidad 259 casos, que supone el 16, 8% del total de los casos de Eurojust, lo cual da una idea de su relevancia. La Euroorden, un instrumento que es evidente que ha facilitado las entregas entre los países miembros de la Unión, continúa a día de hoy presentando problemas en su ejecución que deben de ser solventados sin excusas.

La propia Eurojust en su casuística ha identificado los obstáculos que surgen en el procedimiento de ejecución de las OEDE que entendemos no pueden continuar sucediendo después de este ya largo período de videncia de la Decisión Marco, más aún con la profusión de instrumentos e instituciones existentes en el escenario del espacio judicial europeo³⁶⁸.

³⁶⁸ Y, esencialmente, porque de la buena coordinación de los instrumentos e instituciones que ya tenemos, depende en buena medida una lucha eficaz y realista contra el crimen organizado en Europa, caracterizado ahora por la rapidez para atravesar las, en otro tiempo, fronteras europeas que se diluyen no sólo por la libre circulación que en este momento está en discusión, sino también por el canal de las nuevas tecnologías, que favorece asimismo la aparición de fenómenos criminógenos antes desconocidos, facilitando el flujo de la economía ilícita procedente del crimen organizado. En efecto, “De una manera o de otra, la economía mundial ilícita ha existido desde que la economía mundial lícita existe también. Lo que ha cambiado a través del tiempo son las particularidades de las actividades económicas ilícitas transnacionales”, *Vid.*, FRIMAN, H.R., & ANDREAS, P. (eds.), *The illicit global economy & State Power*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Maryland, 1999, pág. 1. La traducción es propia. RODRÍGUEZ GARCÍA recuerda que “Si la delincuencia se ha globalizado, hay que globalizar la respuesta frente a ella. Por ello, no es de extrañar como en la agenda de trabajo de las principales organizaciones internacionales ocupa un lugar relevante la dimensión transnacional de determinados comportamientos delictivos cometidos por grupos organizados, que encuentran en la pluralidad y diversidad de ordenamientos jurídicos y en el parcelamiento de la respuesta institucional a las fronteras interiores de cada uno de los países un campo abonado para su actuación, generándose importantes espacios favorecedores de la impunidad”, *Vid.*, RODRÍGUEZ GARCÍA, N., “Cooperación judicial penal en la Unión Europea: algunas experiencias orgánicas para hacer frente a la delincuencia grave con dimensión transfronteriza” en BUJOSA VADELL, L.M. (coord.), *Hacia un verdadero espacio judicial europeo*, Comares, Granada, 2008, pág. 276. Finalmente, recordamos que Jürgen HABERMAS ya realizó en su momento una excelente reflexión acerca del término “globalización” y los desafíos que ello supone para la economía, democracia, la ciudadanía, el Estado-nación y la idea de Europa: “Dentro del cajón de sastre que es el término “globalización”, las tendencias que en la actualidad atraen mayoritariamente la atención están transformando una constelación histórica caracterizada por el hecho de que el Estado, la sociedad y la economía son por así decirlo coextensivos dentro de las mismas fronteras nacionales. Como resultado de la globalización de los mercados, el sistema económico internacional, en el que los Estados trazan la línea divisoria entre la economía interna y las relaciones comerciales exteriores, se está metamorfoseando en una economía transnacional. Para ello son especialmente relevantes la aceleración de los flujos de capital a escala mundial y la necesidad de evaluación de las condiciones de las economías nacionales por los mercados de capital interrelacionados a escala mundial. Estos factores explican por qué los Estados han dejado de ser los nudos que conectan la red mundial de relaciones comerciales con la estructura de las relaciones interestatales o internacionales. En la actualidad, se trata más de Estados insertos en los mercados, que de economías nacionales insertas dentro de las fronteras de los Estados”, HABERMAS, J., “El valle de lágrimas de la globalización”, *Claves de la Razón Práctica*, 2001, núm. 109, pág. 4.

Los problemas más habituales de carácter práctico que se han detectado como consecuencia del requerimiento de la asistencia de Eurojust a través de sus reuniones de coordinación y cooperación, son entre otros los siguientes: Deficiente traducción de las euroórdenes que concluyen en la práctica en su imposibilidad de cursar la solicitud de la misma; comunicación demorada entre las autoridades competentes; retraso vinculado a los procedimientos de autorización de los tránsitos, debido a la falta de homogeneidad en los diferentes Estados Miembros en los plazos y las leyes procesales de estos procedimientos; demoras en los asuntos en los que se exigen garantías vinculadas a la entrega de nacionales y, la autoridad competente para emitir dichas garantías (Ministerio de Justicia) es diferente de la autoridad competente para emitir la OEDE y proporcionar información adicional relativa a la misma (Ministerio Fiscal); aplazamientos a la hora de facilitar la información por parte de las autoridades judiciales de ejecución con arreglo al artículo 26.2 de la Decisión marco sobre la OEDE, lo que implica el riesgo de que la persona requerida pudiera ser eventualmente detenida más allá de los límites previstos en la legislación aplicable del Estado miembro emisor; o, finalmente, el uso de diferentes canales para transmitir la OEDE (*Supplementary Information Request at the National Entry* (SIRENE), Interpol, Magistrados de enlace, Red Judicial Europea (RJE) y Eurojust), sin indicar a través de cuál se envía en cada caso; retrasos como resultado de una información insuficiente o inadecuada en la OEDE respecto de: (i) la descripción de los hechos, incluyendo el vínculo exigido para demostrar la conexión entre la persona buscada y el delito, (ii) los delitos, (iii) la sentencia impuesta o prevista para algunos o todos los delitos, o (iv) la acumulación de sentencias en una sentencia definitiva después de ejecutar la OEDE emitida para la ejecución de diversas sentencias³⁶⁹.

³⁶⁹ Buena parte de esta problemática de carácter práctico que aún se mantiene 12 años después de la Decisión Marco de la OEDE, se analiza en un trabajo que divide la problemática de la Euroorden en dos grandes apartados: por un lado, debido al mecanismo de la Decisión Marco de la OEDE en sí mismo y, por otro, a causa de las dificultades que surgen por los desequilibrios y el estado aún incompleto en el área de la justicia penal de la Unión Europea, *Vid.*, WEYEMBERG, A. (coord.), *The EU Arrest Warrant: Critical Assessment of the Existing European Arrest Warrant Framework Decision*, European Added Value Unit, Directorate for Impact Assessment and European Added Value, Directorate General for Parliamentary Research Services of the General Secretariat of the European Parliament, Brussels, 2014. Es importante recordar además que los fallos en los instrumentos que buscan perseguir la delincuencia organizada en la Unión, favorecen al final si ello no se corrige, una criminalidad que no sólo se desarrolla en Europa sino *contra* Europa (en la expresión usada por DELMAS-MARTY)

El carácter eminentemente práctico de Eurojust quedaría apenas mostrado sino proporcionásemos ejemplos de su flexibilidad y operatividad³⁷⁰. A continuación se relaciona el orden del día de una reunión de coordinación entre España y los Países Bajos; especialmente relevante, fueron los problemas surgidos de los problemas de notificación a España, los canales utilizados para realizar la misma, y la alegación del tiempo transcurrido en entre el que se cometió el delito y la petición de la OEDE por parte de España, que llevaría a Holanda a desestimar la misma con base en la vulneración de los derechos fundamentales de los acusados debido a un proceso que fue considerado con dilaciones indebidas.

El desarrollo intrínseco de la reunión pertenece al ámbito restringido de Eurojust, aunque sí se puede mencionar que ambos Miembros nacionales de España y los Países Bajos gozaron de una evidente sintonía y coincidieron en proponer la vía de la comunicación a través de las correspondientes delegaciones de ambos países en Eurojust, con independencia de que se realizase asimismo a través de la preceptiva vía judicial, para evitar una diferencia de criterios como la que acaeció en este asunto con consecuencias relevantes para los acusados.

El orden del día era el siguiente:

Sede de Eurojust, La Haya (Países Bajos), 14, 15 horas, a xx de xx de xxx³⁷¹

Reunión de coordinación acerca del caso....de los Tribunales de Ámsterdam,xxx y xxx, en relación al procedimiento establecido bajo el artículo III del Convenio de Schengen.

A. Antecedentes

³⁷⁰ Vid., FLORE, D., “D’un réseau judiciaire européen à une juridiction pénale européen: Eurojust et l’émergence d’un système de justice pénale” en DE KERCHOVE, G., & WEYEMBERGH, A. (eds.), *L’espace pénal européen : enjeux et perspectives*, Editions de l’Université de Bruxelles, Bruxelles, 2002, pp. 12.

³⁷¹ El lugar y la hora de la reunión corresponden a la realidad. Se evita mencionar la fecha y los nombres de los asistentes a la reunión por razones de confidencialidad.

Discusión del reciente conflicto acaecido entre los Países Bajos y España en relación a la petición de OEDE del Juzgado xxxx (de España) contra los ciudadanos holandeses xxxx

Los tribunales de los Países Bajos arriba referidos dictaminaron que, a la luz del artículo 111 del Convenio de Schengen, los ciudadanos de su Estado tenían el derecho a ser indemnizados por el Reino de España.

B. Problemas y obstáculos suscitados en este caso

1. Problemas en la comunicación entre las autoridades centrales y judiciales de ambos países.

2. Inexistencia de la ‘cover note’.

3. Problemas en relación a la manera de llevar a cabo la citación del Reino de España para ser demandado por responsabilidad civil.

4. Alegaciones de la inmunidad de jurisdicción del Reino de España bajo el Convenio de Schengen

5. El lapso de tiempo transcurrido entre el momento en que se cometió el delito y la petición de la OEDE, es alegado por el letrado de la defensa como base para rechazar el cumplimiento de la OEDE solicitada por España. Esta objeción realizada por el letrado, sin embargo, no se recoge ni en la Decisión Marco de la Euroorden ni en la legislación de los Países Bajos a cuyo país pertenecen los ciudadanos mencionados.

C. Debate

Análisis del artículo 111 del Convenio de Schengen.

- a. ¿Existen casos similares en otras jurisdicciones nacionales de la Unión?.*
- b. Analizar si sobre la base del art. 111 un Juez tiene jurisdicción para decidir sobre las cuestiones relativas a un procedimiento que se está desarrollando en otro Estado Miembro. La primera decisión procede del Tribunal de xxx (Países Bajos) y fue la que sentó el precedente para las futuras decisiones del resto de los tribunales holandeses, El criterio final sería el de rechazar la petición de OEDE española sobre la base de que los hechos delictivos se cometieron en el año 1993 y que, por tanto, el lapso de tiempo transcurrido de más de 12 años hasta la petición de OEDE, no es acorde a la Carta Europea de Derechos Fundamentales*

D. Debate

Los participantes en esta reunión de coordinación son requeridos amablemente a hacer sugerencias acerca de las siguientes cuestiones.

- 1. Como facilitar el canal de comunicaciones y citaciones en el futuro. Forma de proceder en el futuro.*
- 2. Como mejorar las comunicaciones para evitar los juicios in absentia,*

Las funciones *operativas* del Colegio de Eurojust, es decir, cómo este órgano colegiado ejerce sus competencias –y sobre las que ya nos hemos extendido ampliamente- en el aspecto práctico, constituye otra de sus singularidades. Estas funciones están divididas en *niveles* según sus propias características; así:

▪ **Nivel I:** Funciones operativas del Colegio

Las funciones de nivel I del Colegio, son las relativas a las cuestiones que acabamos de enumerar del artículo 7 de la Decisión Eurojust y asimismo de las también mencionadas del artículo 5.1 letra b).

Al comienzo de dichas reuniones del Colegio, el Presidente o cualquiera de los Miembros nacionales interesados, podrá proponer que se trate un determinado asunto de manera colegiada, según lo dispuesto en los artículos señalados; entonces, aquéllos informarán al Colegio de los Estados afectados por la petición exponiendo las razones por las cuales el asunto llevado al orden del día forma parte de las competencias de Eurojust³⁷².

▪ **Nivel II:** Funciones operativas de los Miembros.

Las reuniones de nivel II³⁷³, tratan de los mismos asuntos contenidos en el artículo 5.1 de la Decisión Eurojust, pero en este caso se trata de reuniones operativas de los Miembros Nacionales en sí mismos, no de Eurojust actuando colegiadamente. Estas reuniones de los Miembros Nacionales, se convocarán cuando dos o más de dichos Miembros lo soliciten de acuerdo al referido artículo 5.

³⁷² Vid. artículo 15 del *Reglamento interno de Eurojust...cit.*

³⁷³ Vid. artículo 16 del *Reglamento interno de Eurojust...cit.*

A las reuniones de nivel II, a diferencia de las de nivel I, pueden asistir un número más amplio de personas si se estima oportuno: p.e. los asistentes o adjuntos de los Miembros Nacionales, si fuera oportuno, así como cualquier otra persona designada por el Presidente que cuente con la aprobación de los Miembros afectados y que tenga la habilitación de seguridad exigida; también, los Miembros nacionales interesados en el caso con el consentimiento de los Miembros nacionales afectados.

▪ **Nivel III:** Reuniones especiales de coordinación³⁷⁴.

Estas reuniones³⁷⁵, constituyen una de las más efectivas y adecuadas para la cooperación internacional. Se produce cuando el Colegio, a propuesta de uno o varios Miembros nacionales afectados, decide convocar una reunión de coordinación a la cual podrán asistir los Miembros nacionales interesados en el asunto, sus asistentes, en su caso, y las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros afectados, además de cualquier persona autorizada por el Presidente con la aprobación anterior de los mencionados Miembros Nacionales.

La finalidad de dichas reuniones de coordinación es la de intercambiar espontáneamente información resultante de sus investigaciones en sus respectivos Estados miembros y asimismo, la de obtener un plan de acción concertado a ejecutar por cada uno de ellos desde el conocimiento previo de sus investigaciones nacionales³⁷⁶.

³⁷⁴ El caso real de la reunión de Eurojust que se ha expuesto con anterioridad, pertenece a este Nivel III de las reuniones de coordinación.

³⁷⁵ Vid. artículo 16 del *Reglamento interno de Eurojust...cit.*

³⁷⁶ Una operación reciente y de importante repercusión que concluiría con la detención de uno de los miembros más buscados del *Clan Polverino* vinculado a la Camorra napolitana, se realizó a través del mecanismo de las reuniones de coordinación en Eurojust. La información intercambiada en dichas reuniones y que sería posteriormente analizada ayudó, asimismo, a identificar la estructura de mando del grupo delictivo organizado. Esta operación supondría un valioso avance en la lucha que contra el *Clan Polverino* venía llevando a cabo la Oficina Antimafia de Nápoles desde 2007, con la cooperación de la Guardia Civil española y las Fuerzas Especiales de la Policía Holandesa. El *Clan Polverino* es sospechoso de ser responsable del tráfico de importantes cantidades de drogas desde España a Italia y asimismo de otros delitos como asesinato, extorsión, tenencia ilícita de armas, blanqueo de capitales a través del sector comercial y otras actividades delictivas. Las acciones para detener al prófugo de la justicia comenzaron a principios de 2011, cuando huyó de otra operación internacional contra el clan, en la que se detendría a 40 miembros de la banda en Italia y España. En la reunión de coordinación de Eurojust, las policías italiana y holandesa así como las autoridades judiciales, intercambiaron información y planificaron el arresto. Se debatieron y clarificaron los detalles prácticos para la emisión de una orden europea de detención y entrega, y de otras actividades de investigación necesarias solicitadas por comisión rogatoria, facilitando de este modo la ejecución de la operación. Los *Carabinieri* italianos, junto con las Fuerzas Especiales de la Policía holandesa accedieron a la vivienda donde el sospechoso vivía con su pareja bajo un nombre falso. Durante la operación, las autoridades policiales se incautarían finalmente de un pasaporte falso,

Eurojust, en tales casos, suele proporcionar los medios de traducción simultánea para que cada uno de los convocantes pueda expresarse en su propia lengua. Tales reuniones permiten el conocimiento directo de los implicados en la investigación, facilitan los contactos directos de futuro o dan lugar a la efectiva coordinación, con la finalidad de que se realice el seguimiento de la investigación en cada uno de los países³⁷⁷.

Ya hemos señalado como el valor de Eurojust reside precisamente en su estructura “camaleónica” que permite, dentro de las funciones que le han sido asignadas, ampliar sus márgenes de actuación en su lucha contra la delincuencia transnacional de manera práctica y tangible haciendo frente a la aparición de nuevos fenómenos y tipos penales de carácter transnacional.

En este contexto nacieron las estratégicas así como las reuniones de carácter táctico. La creación de las reuniones tácticas fue el resultado de la iniciativa del Equipo Antiterrorista de Eurojust con la finalidad de intensificar el esfuerzo en la captación de nuevos asuntos por un lado y con la idea de responder a los retos³⁷⁸ que en aquel

20.000.-€ , así como de otras pruebas que le vinculaban con el *Clan Polverino*, *Vid.*, EUROJUST., *Informe anual 2011...*, cit, pág. 16.

³⁷⁷ *Vid.*, JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, R., “Eurojust, un paso más en el espacio europeo...” cit., pág. 436.

³⁷⁸ Es importante resaltar que incluso el Reino Unido que, en cambio ha manifestado su voluntad de utilizar el *opt-out* en referencia a la creación de una Fiscalía Europea, ha destacado el “importante trabajo desarrollado por Eurojust (...) y la necesidad del Reino Unido de participar en las negociaciones que se lleven a cabo para desarrollar la propuesta de Reglamento”, *Vid.*, HOUSE OF LORDS, *The Eurojust Regulation: Should the UK Opt-In?*, European Union Committee, London, 4th Report of Session 2013-14, www.parliament.uk, pág. 2. La traducción es propia. Como hemos señalado, la importancia de las tareas de Eurojust ha continuado siendo valorada por el Reino Unido en contraste a la oposición que genera la posibilidad de la creación de la Fiscalía Europea. No es de extrañar, si tenemos en cuenta que la nueva propuesta de regulación de Reglamento sobre Eurojust no explora la opción de otorgar a la Unidad poderes “ejecutivos”, sino que por el momento ha optado por establecer una figura de carácter y poderes “verticales”, cual es la propuesta de la Fiscalía Europea. La cuestión de los “poderes” de Eurojust se contempla como una posibilidad en el artículo 85.1 del TFUE que establece “Artículo 85. 1. La función de Eurojust es apoyar y reforzar la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de investigar y perseguir la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros o que deba perseguirse según criterios comunes, basándose en las operaciones efectuadas y en la información proporcionada por las autoridades de los Estados miembros y por Europol. A tal fin, el Parlamento Europeo y el Consejo determinarán, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias de Eurojust. Estas competencias podrán incluir: a) el inicio de diligencias de investigación penal, así como la propuesta de incoación de procedimientos penales por las autoridades nacionales competentes, en particular los relativos a infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión; b) la coordinación de las investigaciones y los procedimientos mencionados en la letra a) c) la intensificación de la cooperación judicial, entre otras cosas mediante la resolución de conflictos de jurisdicción y una estrecha cooperación con la Red Judicial Europea (...)” Por el momento, la nueva

momento se presentaban en varios Estados miembros de la Unión, ante la amenaza del terrorismo islamista radical. Aquella reunión táctica primigenia proporcionaría a los magistrados y fiscales concernidos, una plataforma de discusión, intercambio de información y experiencias así como el establecimiento de una red, facilitando la presentación y el estudio de los casos y analizando los problemas que de aquella nueva amenaza se derivaban.

Las reuniones estratégicas persiguen, en realidad, los mismos fines pero se pueden ampliar a un número más amplio de actores dentro del ámbito de la operatividad de Eurojust. Ya no son solamente, por ejemplo, los fiscales o los jueces de los asuntos concretos los convocados a estas reuniones (como en el caso de las tácticas), sino que, en el caso de las reuniones estratégicas del equipo antiterrorista asisten los Miembros nacionales y generalmente los corresponsales nacionales de terrorismo, además de otras

regulación de la Unidad Eurojust se encuentra en discusión, así que veremos sobre qué bases legales podrá operar la Agencia -como se la denomina en la propuesta- en el futuro próximo. En nuestra opinión, mantener el sistema “horizontal” de cooperación y coordinación de Eurojust, ayudaría a mantener a todos los Estados Miembros dentro de la lucha contra la delincuencia transfronteriza. Sin embargo, si queremos avanzar progresivamente hacia un verdadero Derecho Penal Europeo, estas cuestiones deberán cambiar en el futuro otorgando la capacidad de iniciar investigaciones o la posibilidad de proponer la incoación de procedimientos penales por las autoridades nacionales competentes. Una interesante discusión al respecto del impacto de la creación de la Fiscalía Europea y su relación con otras instituciones europeas, tiene lugar en la Cámara de los Lores. De especial atención, por contener las intervenciones y reflexiones de los miembros de la cámara británica en el Comité de la Unión Europea sobre el papel de Eurojust es la que tuvo lugar el pasado 7 de mayo mediante videoconferencia con Michèle Coninx, la actual Presidenta de Eurojust, que puede consultarse en HOUSE OF LORDS, *EPPO: The impact on non-participating Member States, Evidence given by Michèle Coninx, President of Eurojust*, Evidence Session nº 4, The Select Committee on the European Union, Justice, Institutions and Consumer Protection (Sub-Committee E), London, 7th May 2014, www.parliament.co.uk. Finalmente, continuando la argumentación que venimos sosteniendo en este trabajo, volvemos a traer a colación a Jean MONNET, al invocar la necesidad de que la propuesta de objetivos en el ámbito penal de la Unión Europea, se realice de forma progresiva y eficaz para que sea, de esta manera, una realidad sólida en el futuro “Sabía que el camino de la unidad europea sería largo y que pasaría necesariamente por etapas medidas, por realizaciones parciales, pero concretas”, decía MONNET. Y no menos importante, diríamos que hasta esencial, es la presencia de juristas con vocación europea en el área que tratamos (Eurojust, la Comisión, El Consejo) que comprendan los obstáculos que surjan y trabajen para poner unas bases sólidas, posean mentalidad práctica, establezcan lazos con los diversos interlocutores y tengan un gran conocimiento de las mecánicas diarias de las instituciones, así como del acervo comunitario y, asimismo, de los ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. La necesidad de dotar de agilidad al Derecho Comunitario, de conciliar la teoría con la práctica, de trasladarlo al día a día –en este caso particular, de la lucha contra el crimen organizado-, no es nueva, sino que subyace en el fondo del proceso de integración europea: “Por recomendación de Lagrange llamé a un joven abogado del Consejo de Estado, Michael Gaudet, para velar por la forma de nuestras actas. Pero ¿cómo separar la forma del fondo? No me di cuenta de que introducía en nuestra mecánica un elemento regulador permanente, cuya importancia no había calculado bien. Con Gaudet y su homólogo alemán Kravelicki, la presencia incesante y a la vez pesada del tratado, se adhería a nuestras instituciones y decisiones. Pero fue mucho lo que se ganó en claridad y en fuerza, pues aquellas dos mentes íntimamente unidas y de idéntica elevación hicieron progresar el Derecho europeo, que entendían como un proceso dinámico”, *Vid.*, MONNET, J., *Memorias...cit.*, pp. 376 y 378.

instituciones como Europol y en ocasiones miembros de policía de los Estados miembros o quién Eurojust considere oportuno convocar a tal efecto.

Un típico orden del día de una reunión estratégica en Eurojust, sería como el que sigue, extraído de una convocatoria real realizada por el Presidente de Eurojust en el año 2006:

Strategic Meeting at

Eurojust³⁷⁹ / The Hague, 2006

Agenda

09.00 – 09.30 Welcome and coffee

*09.30 – 09.45 Introduction and opening remarks
(President of Eurojust)*

*09.45 – 11.30 New Council Decision on Terrorism, 20/09/2005
(Chair of the Counter-Terrorism Team of Eurojust)
+ state of play in Member States
(all National Correspondents Terrorism and Europol)*

11.30 – 12.30 Presentation Belgian court case:

- how this case was built up*
- capacity*
- legal problems*
- terrorist offences*
- trial: specific problems?*
- lessons learned*

12.30 – 14.00 Lunch

³⁷⁹ En inglés en el original. Del orden del día se ha eliminado el día y el mes, la relación de los nombres de los participantes, así como de los casos concretos presentados por las delegaciones respectivas por razones de confidencialidad. El resto del texto, corresponde a la convocatoria original.

14.00 – 15.00	<i>Presentation Dutch court case</i>
15.00 – 16.00	<i>Presentation Swedish court case</i>
16.00 – 17.00	<i>Presentation Spanish court case</i>
17.00 – 17.30	<ul style="list-style-type: none"> ➤ <i>Reflections + expectations</i> ➤ <i>Follow-up</i> <p><i>(Chair of the Counter-Terrorism Team of Eurojust)</i></p>

Para situarnos en más fechas recientes y comprender cómo opera una vez más el mecanismo del valor de Eurojust en la lucha contra el crimen transnacional, debemos situarnos en uno de los fenómenos terroristas que más preocupa a la comunidad internacional en los últimos tiempos. Se trata del llamado *Lone Wolf* o “lobo solitario”, por la difícil detección de estos individuos que actúan solos, en ocasiones pudiendo recibir adiestramiento anterior a la perpetración del delito por parte de grupos terroristas, pero no siempre, como fue el tristemente conocido caso del atentado en Noruega ideado por una sola persona y que acabó con la vida de 77 personas y numerosos heridos.

El horror de los hechos, la necesidad de realizar actuaciones en el futuro que prevengan estas conductas criminógenas en el marco siempre de los derechos fundamentales, y la continuidad de una de las vías originarias en la misión de Eurojust de servir de centro de expertos y aglutinando sinergias, propició que en la correspondiente reunión estratégica anual sobre terrorismo se tratase el mencionado caso ampliamente³⁸⁰. Noruega, aun no siendo país miembro de la Unión tiene una relación privilegiada con Eurojust a través del fiscal de enlace destinado en La Haya³⁸¹, lo que favoreció el entendimiento posterior a la hora de solicitar el auxilio judicial en diversas cuestiones relativas al caso noruego. La reunión se centró en el fenómeno del

³⁸⁰ *Vid., Informe anual 2012, La Haya, 2012, pp. 26 y 27.*

³⁸¹ El convenio entre el Reino de Noruega y Eurojust se firmó en Oslo (Noruega) el 28 de abril de 2005, bajo la Presidencia de Michael Kennedy en Eurojust. El artículo 5 de dicho convenio dedica 8 puntos a describir la figura y funciones del fiscal de enlace de Noruega con destino en la sede de Eurojust en La Haya. El texto completo del convenio puede consultarse en idioma inglés en la web oficial de Eurojust www.eurojust.europa.eu (16 de junio de 2014)

Lone wolf y en las redes sociales en el contexto del terrorismo. Asimismo, se compartieron los resultados de un cuestionario sobre este tema y los profesionales debatieron y presentaron ejemplos de casos relevantes de varios Estados miembros, así como el mencionado caso de Noruega.

Por otro lado, como es habitual en Eurojust, se pasó al *law in action*³⁸². El de Noruega fue el primer gran ataque terrorista en Europa cometido por una sola persona, y el cuarto mayor ataque terrorista en Europa desde la Segunda Guerra Mundial y varias cuestiones debían de ser investigadas hasta concluir en el juicio oral que terminaría condenando el 24 de agosto de 2012, al autor de este luctuoso suceso a la pena de 21 años de prisión –la máxima establecida en la legislación noruega-.

En los pasos que se procedieron a dar en el auxilio judicial y la cooperación internacional a través de Eurojust, participaron varios Estados Miembros de la Unión, así como los fiscales de enlace de Noruega y de EE.UU.

Así, las Delegaciones nacionales de Letonia y Reino Unido, se obtuvo información bancaria de Letonia y Antigua y Barbados. La Delegación de Polonia en Eurojust realizó investigaciones en relación con un escrito de requerimiento de audiencia a un testigo. Las Delegaciones nacionales española y británica compartieron asimismo su experiencia profesional en el tratamiento de dicho caso de terrorismo a gran escala. El contacto directo entre la Delegación francesa y el Fiscal de enlace noruego contribuyó a la ejecución ágil de dos escritos de requerimiento a Francia en relación con la identificación, ubicación y audiencia a un testigo. Y finalmente, el Fiscal de enlace para EE.UU. en Eurojust proporcionó asistencia en la ejecución de una solicitud urgente de audiencia de un testigo por videoconferencia en EE.UU. durante el proceso judicial.

³⁸² Es por eso tan necesario que las funciones de Eurojust lleguen al máximo de su utilización por los Estado Miembros de la Unión en la lucha contra la delincuencia organizada. Por esta razón, aún continúa siendo uno de los objetivos de Eurojust aumentar de manera considerable el flujo de información de los Estados miembros hacia la Unión. En particular, en el informe anual del año 2012 de la institución, se destaca cómo en dos áreas prioritarias en la lucha contra la delincuencia transnacionalen la Unión Europea como son el narcotráfico y trata de seres humanos, se ponen de relieve dificultades a la hora del intercambio de información, *Vid., EUROJUST, Informe anual 2012..., cit. pág. 7.*

En conclusión, mediante la manera habitual de trabajo de Eurojust³⁸³, se facilitaron de forma continua las solicitudes de asistencia jurídica en materia penal y permitió el contacto directo personal entre los Estados miembros y los terceros Estados a través de las Delegaciones nacionales y los Fiscales de enlace en Eurojust, contribuyendo a conseguir una cooperación judicial efectiva y que permite ahorrar tiempo entre las autoridades nacionales competentes.

Otra de las maneras de trabajar de Eurojust que comenzó como tal en el año 2011 y que se ha consolidado en la dinámica³⁸⁴ de la Unidad, es la del establecimiento de los llamados Centros de Coordinación. Estos Centros con base en Eurojust, aseguran una transmisión a tiempo real y una coordinación de la información entre las autoridades de los Estados Miembros participantes en la operación, durante un día de acción común en el que se llevan a cabo detenciones, registros domiciliarios y/o de empresas e interrogatorios de testigos³⁸⁵.

³⁸³ Que, insistimos, en su manera dinámica de comprender la lucha contra el crimen organizado, permanece atento a cada nuevo fenómeno que tenga que ver con el crimen transnacional. En esta línea, una de las amenazas emergentes que preocupa seriamente a las instituciones implicadas en la combatir la delincuencia transfronteriza, es el de ciudadanos de la Unión Europea que tras pasar un proceso de radicalización están viajando a Siria para recibir adiestramiento por parte de grupos terroristas en ese país. El fenómeno ya se había producido antes con Pakistán, Afganistán o Yemen, pero la incidencia de Siria como país de destino para recibir dichos adiestramientos, se ha dejado notar en el pasado año. El atentado terrorista perpetrado en el mes de mayo de 2014, por un ciudadano francés que previamente se había adiestrado en Siria, sería analizado en la reunión estratégica del equipo antiterrorista de Eurojust celebrada en La Haya el 5 de junio de 2014, sólo un mes después del atentado en suelo belga. En la reunión, se trató ampliamente la cuestión de los ciudadanos europeos que, por su propia condición, pueden pasar más desapercibidos a una investigación sobre terrorismo de inspiración islamista radical, cuando se encuentran en territorio de la Unión Europea. Continuando con la necesidad de unir sinergias y analizar esta nueva realidad, participaron en la reunión, además de los miembros nacionales de los Estados de la Unión, Europol, los correspondientes nacionales de terrorismo, miembros de la oficina del coordinador antiterrorista de la UE y expertos de Noruega, los Balcanes, Turquía y Estados Unidos. Más detalles sobre esta reunión, pueden encontrarse en sitio oficial de Eurojust www.eurojust.europa.eu Europol ha recogido asimismo, en su informe anual sobre las tendencias y el estado del fenómeno terrorista en la Unión Europea (el llamado TE-SAT), la preocupación por el fenómeno de los ciudadanos europeos que viajan a Siria para recibir adiestramiento terrorista, incluyéndolo como una tendencia clave a analizar del último año, *Vid.*, EUROPOL, *TE-SAT 2013, EU Terrorism Situation and Trend Report 2013*, Europol, The Hague, 2013, pág. 7.

³⁸⁴ Y es que propio fenómeno del crimen organizado transnacional exige en la actualidad, la utilización de nuevas formas de cooperación y coordinación para luchar contra él. “Pretender combatir esta modalidad delictiva con las mismas vías legales que las arbitradas para la delincuencia común, resultaría absolutamente inoperante”, *Vid.*, GÓMEZ DE LIAÑO FONSECA-HERRERO, M., *Criminalidad organizada y medios extraordinarios de investigación*, Colex, Madrid, 2004, pág. 40. De la misma opinión es SCHNEIDER, H.J., “Recientes investigaciones criminológicas sobre la criminalidad organizada”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 1993, nº 3, pp. 729 y ss.

³⁸⁵ Nos interesa resaltar aquí la opinión de FASSONE respecto a la prueba en relación a la criminalidad organizada que viene a constituir, una vez más, una diferencia esencial respecto del delito común: “(Se) evoluciona hacia la aparente paradoja de que la prueba de la *organización criminal* no se consigue hoy a

Además de facilitar la coordinación a escala judicial de la ejecución de los OEDEs, los requerimientos o las resoluciones de embargo, el centro de coordinación también facilita la toma de decisiones con respuestas inmediatas por parte de las autoridades judiciales nacionales ante los hechos sobrevenidos que el centro de coordinación transmita durante la operación.

Un caso práctico de operación llevada desde el Centro de Coordinación de Eurojust en el año 2012, lo constituye el que se relaciona a continuación y en que se percibe de manera clara cual es la operatividad de este instrumento ante los nuevos retos del crimen transnacional. Así, “las autoridades francesas iniciaron un caso en Eurojust relativo a un Grupo Criminal Organizado (GCO) albanés que traficaba con heroína y cocaína entre los Países Bajos, Francia y Albania. El GCO tenía contactos en Bélgica y otros países entre Francia y Albania (Italia, Suiza, España y se sospechaba que también en Grecia). Se enviaron y ejecutaron solicitudes de vigilancia transfronteriza. Eurojust organizó tres reuniones de coordinación para intercambiar información, coordinar la ejecución de las solicitudes de vigilancia y debatir los posibles problemas referentes al *ne bis in idem*. Como resultado de lo anterior, se planificaron “días de acción común”³⁸⁶ en los Países Bajos, Bélgica, Francia y Suiza. Estos esfuerzos comunes llevan a los investigadores a detectar un futuro transporte ilícito de drogas desde los Países Bajos a Francia. En marzo de 2012, se estableció un centro de coordinación en Eurojust para garantizar el buen intercambio de información durante los días de acción común, al que Europol prestó soporte analítico. Las personas implicadas en las operaciones de narcotráfico fueron detenidas y las drogas fueron confiscadas. Este día de acción común, impulsado por posteriores acciones policiales, tuvo como resultado que se practicaran 17 detenciones, varios registros domiciliarios en Francia y en los Países Bajos, así como la incautación de 12 kg de heroína. Las autoridades italianas, que mantuvieron un estrecho contacto con la policía francesa y holandesa, han tenido como objetivo el mismo grupo delictivo organizado durante aproximadamente un año y

través del estudio de sus delitos, sino sobre todo a través del estudio de sus protagonistas cuando se disocian, de sus riquezas cuando se acumulan, de su ambiente cuando él califica un gesto o un acontecimiento”, *Vid.*, FASSONE, E., “La valoración de la prueba en los procesos de criminalidad organizada”, *Cuadernos de Política Criminal*, 1998, nº 64, pág. 117.

³⁸⁶ Así denominados porque en esos días fijados se coordinan conjuntamente desde Eurojust y con los países concernidos, las operaciones, investigaciones, entradas y registros decomisos, etc.

lanzaron una operación en territorio italiano en mayo de 2012. Esta operación tuvo como resultado la ejecución de 13 OEDEs y la incautación de 15 kg de cocaína y 4 kg de heroína. La capacidad de organización rápida y flexible del GCO exigió amplios intercambios de información entre las autoridades nacionales competentes, en especial entre los organismos de investigación de los países implicados. Este intercambio de información de 24 horas al día fue facilitado por Eurojust durante aproximadamente dos semanas”³⁸⁷.

Hasta el momento, estos Centros de Coordinación sobre el terreno, se han establecido únicamente en operaciones en las que previamente existía un Equipo Conjunto de Investigación Conjunto con Eurojust³⁸⁸ aunque, en nuestra opinión, este instrumento de coordinación contiene en sí mismo todo su potencial y capacidad para desembocar en una lucha eficaz contra el crimen transnacional que disuelva las barreras entre el *law in book* y el *law in action*³⁸⁹

2.3.3. Los equipos de trabajo de Eurojust. Las áreas prioritarias de la Unidad en la lucha contra la delincuencia organizada.

Una organización como Eurojust, en constante crecimiento, en la actualidad con 28 Miembros nacionales, y multitud de casos de diversa procedencia según la materia sobre la cual se pretende la cooperación o coordinación, necesitaba de grupos de trabajo adaptados a las necesidades de la institución y a sus fines. Las denominaciones de los equipos y sus competencias, han variado sustancialmente desde la creación de

³⁸⁷ Vid., *Informe anual...cit.*, pág. 18.

³⁸⁸ En el año 2012, se establecieron siete centros de coordinación en Eurojust por parte de Francia (3), Finlandia (1), Italia (1), los Países Bajos (1) y el Reino Unido (1), relacionados con los delitos de inmigración ilegal (3 centros), trata de seres humanos (1 centro), narcotráfico (1 centro), pornografía infantil (1) y fraude fiscal (1 centro). Europol intervino activamente en casi la totalidad de los Centros de Coordinación. Suiza e Interpol participaron asimismo de forma activa en los mismos, Vid., EUROJUST., *Informe anual 2012...*, cit., pág. 17.

³⁸⁹ En expresión habitualmente utilizada por LOPES DA MOTA, que recuerda que esta tarea no concierne solamente a los legisladores de la Unión sino especialmente a los operadores jurídicos europeos que deben de ser los responsables de completar el espacio que suele abrirse entre este *law in book* y el *law in action*, Vid., LOPES DA MOTA, J.L., “Editorial”, *EuCrim, The European Criminal Law Association's Forum*, Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, 2008, nº 1-2, pág. 1. La traducción es propia.

Eurojust³⁹⁰, influida asimismo por la sucesiva incorporación a la Unión Europea de los Estados miembros que la conforman, así como por los nuevos fenómenos criminógenos que han surgido en los últimos años.

En la actualidad, la Unidad dentro de su programa estratégico que persigue una mayor eficacia de la institución, disociando el trabajo puramente administrativo del operativo (en consonancia con las tendencias que sugiere la nueva propuesta de Reglamento sobre Eurojust), ha reducido el número de equipos a nueve.

Eurojust, en consonancia con las prioridades establecidas por el Consejo de la Unión Europea en la lucha contra la delincuencia transnacional, ha concretado sus áreas prioritarias de actuación contra la trata de seres humanos y ha estrechado lazos con las autoridades provenientes de la zona de los Balcanes³⁹¹ Occidentales³⁹² para cooperar y mitigar el papel de esta zona geográfica como punto neurálgico de asentamiento y operatividad de los grupos organizados transfronterizos³⁹³. Asimismo, la Unidad

³⁹⁰ Sobre la composición, denominación y funciones de los equipos o comités en la Unidad Provisional Pro Eurojust, ya se habló ampliamente en el epígrafe 2.1 del presente capítulo.

³⁹¹ La relación de Eurojust con las autoridades de los Balcanes Occidentales ha continuado estrechándose en los últimos tiempos, conscientes de la importancia que esa zona estratégica tiene en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. Existe un punto de contacto de la Unidad en los Balcanes, con las que Eurojust continúa estrechando relaciones y apoyando las iniciativas que permitan una más amplia cooperación entre ambos. En esta misma línea, estos países del área balcánica siguen beneficiándose del programa de la Comisión denominado *La lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción: reforzando la red del Ministerio Fiscal*, en el que Eurojust también es parte muy activa. La cooperación con los Balcanes Occidentales se recoge sistemáticamente en los últimos Informes Anuales de Eurojust en consonancia también con las áreas prioritarias de actuación de la propia Unidad y de la Unión Europea, *Vid.*, EUROJUST., *Informe Anual 2012...*, cit., pp. 28 y 49 y EUROJUST., *Informe Anual 2013*, Eurojust, La Haya 2013, pág. 42.

³⁹² Edgar MORIN y Mauro CERUTI consideran que, aunque con cierto retraso y tras el ingreso de Croacia en la Unión Europea, el camino de integración en la unidad plural de Europa, constituye para los pueblos balcánicos la única vía que les brinda la posibilidad de superar su fragmentación y su aislamiento, *Vid.*, MORIN, E., & CERUTI, M., *Nuestra Europa*, Espasa Libros, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 2013, pág. 53.

³⁹³ Por su interés reproducimos un caso de coordinación llevado a cabo a través de las funciones de Eurojust, que tuvo su origen en un Grupo Criminal Organizado en La República de Macedonia vinculado al tráfico de drogas, que habitualmente constituye una de las actividades ilícitas más comunes de la delincuencia organizada. El caso tenía vínculos con Austria, Bélgica, Países Bajos, Alemania, Dinamarca, Reino Unido y Suecia. La complejidad de la operación vino determinada sobre todo por las diferencias entre los ordenamientos jurídicos de los países implicados en el ámbito de la revelación de determinadas informaciones. Para solventar estos escollos, se formaría un Equipo Conjunto de Investigación entre Macedonia, Austria, Alemania y los Países Bajos, que recibiría el apoyo financiero de Eurojust y que se encuentra actualmente en activo. Así un tercer país no miembro de la Unión, participa activamente en las actividades de cooperación contra la delincuencia transnacional, una cuestión que exige de gran voluntad y profundo análisis teniendo en cuenta las implicaciones que de ello se derivan en relación al intercambio de información. El mencionado caso, se llevó a cabo como sigue: “Un Grupo Criminal Organizado (GCO) de la Antigua República Yugoslava de Macedonia estableció varias redes de distribución de

trabaja para debilitar la actividad del crimen organizado en África Occidental³⁹⁴ que termina con el tráfico de cocaína o heroína en el territorio de la Unión Europea y en esa línea, para realizar actuaciones dentro de sus competencias para reducir la distribución de drogas sintéticas, así como de nuevas sustancias psicotrópicas en la Unión. Finalmente, Eurojust también ha ajustado su trabajo operativo a la finalidad de reducir la movilidad de los Grupos Itinerantes Organizados Criminales y prestando atención especial al cibercrimen y el uso que la delincuencia organizada hace de la red, como medio o fin para cometer actos ilícitos.

drogas en Austria, Alemania, Bélgica y los Países Bajos. Se organizaron grandes transportes de heroína desde Macedonia a Bélgica y los Países Bajos. Una vez que las drogas llegaban a Europa Occidental, la heroína se distribuía en cantidades de hasta 5 kg a Fráncfort y Viena. Parecía que existían posibles vínculos en el Reino Unido, Suecia, Dinamarca, Francia y Suiza. Gracias a la cooperación policial entre Austria y Alemania y las investigaciones exhaustivas, pudieron incautarse grandes cantidades de heroína en ambos países. Cuando se arrestaba a varios miembros de bajo nivel del GCO, éstos eran sustituidos en 2 o 3 días. Para establecer esfuerzos comunes en la lucha contra el GCO, las partes acordaron que Eurojust coordinara las investigaciones en los Estados miembros y promoviera el inicio de investigaciones y actuaciones judiciales en la Antigua República Yugoslava de Macedonia. Al inicio de la participación de Eurojust en las investigaciones, ni los Países Bajos ni Macedonia habían iniciado procesos penales nacionales. Como Macedonia no permitía la extradición de sus nacionales, y teniendo en cuenta que la mayoría de sospechosos estaban domiciliados en dicho país, Eurojust organizó dos reuniones de coordinación para promover su participación y acelerar las investigaciones. Como resultado de la primera reunión de coordinación organizada en Eurojust, la Antigua República Yugoslava de Macedonia inició un procedimiento penal. Las investigaciones coordinadas dieron como resultado la detención y la condena de los principales sospechosos y de algunos otros responsables. El GCO reconstruyó posteriormente su red y se organizó una tercera reunión de coordinación en Eurojust para discutir cómo promover la cooperación (...) Esta tercera reunión de coordinación ofreció un foro para el debate profundo sobre cómo resolver cualquier cuestión jurídica e identificar las posibles soluciones que se combinarán con el uso de los diversos instrumentos judiciales. Tras consultar y acordar a escala nacional las medidas propuestas que debían adoptarse, se celebró una cuarta reunión de coordinación en Eurojust que derivó en el establecimiento de un Equipo Conjunto de Investigación entre Austria, Alemania, los Países Bajos y la Antigua República Yugoslava de Macedonia”, *Vid., EUROJUST., Informe Anual 2012...*, cit. pág. 28.

³⁹⁴ Coherentemente con el *Programa de Estocolmo*, que establece las prioridades políticas de la Unión Europea en la consecución del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia durante el período 2010-2014 y la propuesta previa a dicho programa elaborado por la Comisión, entre los objetivos de la *Europa de la Justicia* se refiere la posibilidad en el ámbito penal de que la Unión impulse la celebración de acuerdos judiciales de auxilio mutuo y de extradición, y asimismo de promoción de los instrumentos de cooperación judicial internacional. El programa de Estocolmo fue aprobado por el Consejo Europeo de Bruselas el 11 de diciembre de 2009, anexo a las conclusiones de la Presidencia con el nombre de *Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que proteja al ciudadano*, 17024/09, de 2 de diciembre de 2009. La propuesta de programa se está contenida en la COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO, *Un espacio de Libertad, Seguridad y Justicia al servicio del ciudadano*, COM (2009) 252 final, Bruselas, 10 de junio de 2009. Para un análisis en profundidad de la dimensión exterior del ELSJ y el Programa de Estocolmo, *Vid., ZAPATER DUQUE, E., “El impacto de la dimensión exterior en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: análisis del Programa de Estocolmo a través de su Plan de Acción” en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 49-85.

Además de las solicitudes de asistencia, reuniones de coordinación o cooperación, Eurojust realiza contribuciones a través de su Unidad de Análisis de Casos a los informes de Europol³⁹⁵, como el OCTA, el TE-SAT y más recientemente el

³⁹⁵ Los intercambios de información entre Eurojust y Europol, no siempre se han producido de manera fluida, principalmente por la denegación de Europol a Eurojust de ciertos ficheros de análisis de la institución (Antes denominados *Analysis Work Files* y en el momento actual, *Focal Points*). Estas cuestiones, que en determinados momentos han tenido que ver por las divergencias en lo que Europol consideraba que eran datos de carácter “policial” y consiguientemente, requerían analizar las legislaciones de los países miembros al respecto para proceder a su intercambio, se han suavizado enormemente en los últimos tiempos, facilitado por en primer lugar la firma del Convenio entre Eurojust y Europol bajo la Presidencia de Eurojust de LOPES DA MOTA—que entraría en vigor el 1 de enero de 2010—y por otro, por las distintas disposiciones o propuestas legislativas europeas—entre las que se encuentra la Decisión Europol 2009 que vendrá a ser sustituida por el Reglamento en el futuro—o mediante la asignación de una persona de la Administración de Eurojust de manera temporal a Europol en la sede del Centro Europeo contra el cibercrimen (EC3), que ya se ha realizado tras su puesta en marcha operativa en enero de 2013. El acuerdo entre ambas instituciones señalaba en su artículo 2 que trata del Propósito de dicho acuerdo que: “El propósito de este acuerdo es establecer y mantener una estrecha cooperación entre las partes con la finalidad de incrementar su efectividad para luchar contra los delitos graves de carácter transnacional en el ámbito de su competencia y asimismo para evitar la duplicidad de tareas. Ello se conseguirá particularmente a través del intercambio de información operativa, estratégica y técnica, así como a través de la coordinación de actividades (...)” *Vid., Agreement between Eurojust and Europol*, The Hague, 1 October 2009 (entered into force 1 January 2010). Disponible en la web de Eurojust www.eurojust.europa.eu en idioma inglés (Último acceso, 4 de enero de 2014). La traducción es propia. Además, el pasado año 2013, se realizó la propuesta de la Comisión Europea del Reglamento de la Agencia Europol, parejo a las propuestas de Eurojust y la Fiscalía Europea, en el cual ya se regula de manera específica el acceso de Eurojust a la información de Europol, proponiendo así la finalización de las reticencias en el intercambio de información entre ambas Agencias, aunque como se observa en la propuesta, con ciertos requisitos y restricciones. Así, el artículo 27 de la propuesta del Reglamento Europol establece: “Artículo 27. Acceso de Eurojust y de la OLAF a la información de Europol. 1. Europol tomará todas las medidas oportunas para permitir que Eurojust y la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), dentro de sus mandatos respectivos, tengan acceso, y puedan consultar, toda la información facilitada para los fines del artículo 24, apartado 1, letras a) y b), sin perjuicio del derecho de los Estados miembros, organismos de la Unión, terceros países y organizaciones internacionales a indicar restricciones al acceso y utilización de dichos datos. Se informará a Europol cuando una consulta efectuada por Eurojust o la OLAF ponga de manifiesto la existencia de una concordancia con la información tratada por Europol. 2. Europol tomará todas las medidas oportunas para permitir que Eurojust y la OLAF, dentro de sus mandatos respectivos, tengan acceso indirecto, sobre la base de un sistema de respuesta positiva o negativa, a la información facilitada para los fines del artículo 24, apartado 1, letra c), sin perjuicio de las restricciones indicadas por los Estados miembros, organismos de la Unión, terceros países u organizaciones internacionales que facilitaron los datos, de conformidad con el artículo 25, apartado 2. En caso de respuesta positiva, Europol abrirá el procedimiento para que pueda compartirse la información que generó la respuesta positiva, de conformidad con la decisión del Estado miembro, organismo de la Unión, tercer país u organización internacional que facilitó la información a Europol. 3. Solo podrá consultarse información de conformidad con los apartados 1 y 2 con el fin de determinar si la información disponible en Eurojust o en la OLAF, respectivamente, concuerda con la información tratada en Europol. 4. Europol sólo permitirá que se realicen consultas con arreglo a los apartados 1 y 2 tras haber obtenido de Eurojust información sobre qué miembros nacionales, miembros suplentes, asistentes, así como miembros de su personal, y de la OLAF información sobre qué miembros de su personal, han sido autorizados a realizar tales búsquedas. 5. Si durante las actividades de tratamiento de información de Europol en relación con una investigación concreta, Europol o un Estado miembro determinaran la necesidad de coordinación, cooperación o apoyo de conformidad con el mandato de Eurojust o de la OLAF, Europol les notificará este extremo y abrirá el procedimiento para compartir información, de conformidad con la decisión del Estado miembro que facilitó la información. En tal caso, Eurojust o la OLAF consultarán a Europol. 6. Eurojust, incluido el Colegio, los miembros nacionales, los miembros suplentes y los asistentes, así como los miembros de su personal, y la OLAF deberán respetar cualquier restricción de acceso o utilización, en términos generales o específicos, indicada por los Estados miembros, organismos de la Unión, terceros países y organizaciones internacionales de conformidad con

SOCTA³⁹⁶. Asimismo, ha designado un Miembro Nacional para encargarse de las cuestiones relacionadas con el recientemente creado Centro contra el Cibercrimen con sede en Europol, así como la cesión temporal al Centro de una persona de la Unidad de Análisis de la propia Eurojust.

Los equipos de Eurojust, instituidos como hemos mencionado para mejorar su efectividad en el ámbito operativo, se contemplan en la normativa de su Reglamento interno, aunque no con su nomenclatura actual, sino con el nombre de “comités”³⁹⁷ (. Así, en su artículo 6 se estipulaba que: “1. *El Colegio podrá establecer comités ad hoc y nombrar a sus Presidentes y miembros por mayoría de dos tercios del Colegio, y podrá designar a sus miembros para cualquier asunto referente a la preparación de decisiones relativas a la organización y al funcionamiento de Eurojust. 2. Los comités así establecidos informarán al Colegio de sus trabajos*”.

Los equipos, presididos por un Miembro nacional que dirige los trabajos en el ámbito específico del grupo, están compuestos a su vez por otros Miembros nacionales, adjuntos, Expertos nacionales, analistas y diverso personal de la Administración de Eurojust. La Secretaría Legal del Colegio, proporciona apoyo administrativo a los equipos, en particular organizando las reuniones de los mismos y siguiendo el trabajo que realizan

Previamente a la situación actual ya descrita, Eurojust atravesaría una importante fase de adaptación con la ampliación de la Unión cuando se pasaría de 15 a 25 Miembros Nacionales en la sede de la Unidad. Así en octubre de 2004 se revisó la estructura de los comités para adaptarla a las necesidades de la institución según las categorías delictivas y competencia de Eurojust, y tomando en consideración que la Administración de este organismo estaba aún en proceso de definición; p.e. no existía el

el artículo 25, apartado 2, *Vid.*, COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia de la Unión Europea para la cooperación y la formación en funciones coercitivas (Europol) y por el que se derogan las Decisiones 2009/371/JAI y 2005/681/JAI*, COM (2013) 173 final, 2013/0091 (COD), c7-0094/13, Bruselas, 27 de marzo de 2013.

³⁹⁶ De las siglas en inglés *EU Organised Crime Threat (OCTA)*, *EU Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)* y *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA)*

³⁹⁷ *Committees*, en la versión original del Reglamento de funcionamiento de Eurojust en lengua inglesa, que más tarde, se denominarían equipos (*Teams*) en el uso diario de Eurojust y cuya denominación permanece en la actualidad.

Servicio Jurídico como tal, comenzando a mediados de 2004 con la contratación de un asesor jurídico³⁹⁸. De esta manera, se ampliaría el número de equipos a 21 (una situación que llevaría a que los Miembros Nacionales en la práctica, tuviesen que asistir a demasiadas reuniones), posteriormente se reduciría a y finalmente, a los nueve equipos actuales distribuidos según las áreas prioritarias de trabajo de Eurojust.

La finalidad de los equipos, continúa siendo la ejecución eficaz de la labor preparatoria y de estudio relacionada con los aspectos estratégicos y prácticos de los asuntos que se presentan a Eurojust. Tras esta labor preliminar de análisis, se entregan informes y recomendaciones al Colegio, responsable final de las decisiones que se toman en la Unidad. Además, los integrantes de los grupos pueden representar al Colegio en aquellos foros dedicados a las temáticas que les corresponden.³⁹⁹

La lengua habitual de trabajo en Eurojust es el idioma inglés, aunque nada al respecto de la preferencia por esta lengua, se diga en la Decisión Eurojust⁴⁰⁰. No obstante, según hemos constatado en La Haya, en cada delegación el idioma materno⁴⁰¹ encuentra su sitio en el día a día y en las comunicaciones con sus respectivos países, como resulta lógico. La versatilidad de Eurojust así como la presencia de Miembros Nacionales de 28 países, fiscales de enlace junto con el trabajo con otras estructuras como la RJE, la Red contra el Genocidio, Europol, entre otros, impone en la práctica el uso del inglés al redactar documentos, relacionarse con otras instituciones y trabajar en un ambiente multicultural, que por razones de eficacia e inmediatez debe fijar un

³⁹⁸ Vid., HOUSE OF LORDS, *Judicial Cooperation in the EU: The Role of Eurojust*, European Union Committee, London, 23rd Report of Session 2003-2004, pág.13, www.parliament.uk

³⁹⁹ Vid., EUROJUST, *Informe anual 2004*, Eurojust, La Haya, año 2004, pág. 9.

⁴⁰⁰ Sí, en cambio, se menciona su régimen lingüístico en general y el del Informe anual que debe y ser redactado en todas las lenguas oficiales de la Unión: “artículo 31. asistencia en materia de interpretación y de traducción 1. El régimen lingüístico de las instituciones de la Comunidad Europea será aplicable a Eurojust.2. El informe anual al Consejo previsto en el párrafo segundo del apartado 1 del artículo 32 se redactará en las lenguas oficiales de las instituciones de la Unión”.

⁴⁰¹ En este sentido y aunque los Tratados, contienen varias referencias al uso de las lenguas en la Unión Europea, “sin embargo, tales referencias no pueden considerarse la expresión de un principio general del Derecho comunitario que garantice a todo ciudadano el derecho a que se redacte en su lengua todo lo que pueda afectar a sus intereses, sean cuales fueren las circunstancias”. Esta afirmación se contiene en la sentencia *Kik contra OAMI*, del TJUE de 9 de septiembre de 2003.

idioma de trabajo⁴⁰², sin que ello implique menoscabo o discriminación de las demás lenguas o ciudadanos de la Unión Europea⁴⁰³.

Con esta estructura en Eurojust, bien delimitada y los esfuerzos realizados por la Unidad en mejorar la gestión de su operativa de casos y reparto de trabajo de los Miembros Nacionales, las cuestiones sobre las que es necesario reflexionar son ¿porqué la lucha contra la delincuencia transnacional no es mas rápida y visible en Europa?⁴⁰⁴ y ¿es eficaz en sus fines la profusión de instrumentos legislativos e institucionales que existen contra el crimen organizado en la Unión Europea? Estas cuestiones, que constituyen una de las arterias principales del presente trabajo, continúan siendo el caballo de batalla de las instituciones europeas. La respuesta, sigue siendo la necesidad de utilizar mejor los instrumentos legislativos existentes, procediendo a su evaluación constante con el fin de detectar las lagunas y subsanarlas. La necesidad de aumentar los instrumentos en la actualidad, en nuestra opinión, vendría dada por los acuerdos que deben de firmarse con terceros países en las “zonas calientes” del crimen organizado. En definitiva, una mayor sinergia entre las instituciones, pero sobre todo *desde* los países *hacia* la Unión⁴⁰⁵.

2.3.4.Los Miembros Nacionales: un estudio de sus atribuciones desde la Decisión 2002 hasta la nueva Propuesta de Reglamento de Eurojust.

⁴⁰² En los plenarios del Colegio y en las reuniones de coordinación y cooperación, se usa de manera habitual el cualificado servicio de traducción simultánea de Eurojust, al que se acostumbra a agradecer su intervención al inicio o al final de cada reunión por parte de quién preside.

⁴⁰³ Así, por ejemplo, los formularios de solicitud para un puesto de trabajo en Eurojust, deben de ir redactados en la lengua materna del solicitante y en idioma inglés, y si la lengua materna del solicitante es el inglés, la solicitud deberá remitirse en inglés y en cualquier otra lengua oficial de la Unión.

⁴⁰⁴ Es necesaria una visión europea de conjunto también en las cuestiones de cooperación judicial contra la delincuencia transnacional. En definitiva, coincidimos con MORIN y CERUTI cuando señalan que “Europa necesita una política de seguridad coordinada en un momento histórico en el que las amenazas para la paz no se limitan a la forma tradicional del ataque externo, sino que se extienden por nuestras sociedades con el terrorismo y con las guerras informáticas”, *Vid.*, MORIN, E., & CERUTI, M., *Nuestra Europa...*, cit., pág. 62.

⁴⁰⁵ Por mucho que la “geometría variable” de la Unión, o el uso de cooperaciones reforzadas se impusiera. La lucha contra el crimen organizado transnacional es una necesidad de primera magnitud en la actualidad, donde es necesario que la Unión se haga entender ante sus Estados Miembros. Acerca de la geometría variable y sus consecuencias, y aún válido en el momento actual, *Vid.*, MARISCAL, N., *Teorías políticas de la integración europea*, Tecnos, Madrid, 2003, pp. 248 y ss.

De acuerdo a la Decisión de creación 2002 de Eurojust, la Unidad debía estar compuesta por un Miembro Nacional por cada Estado miembro de la Unión “conforme a su sistema jurídico⁴⁰⁶, con la condición de fiscal juez o funcionario de policía,⁴⁰⁷ con competencias equivalentes”⁴⁰⁸. Asimismo, la Decisión original también preveía la posibilidad de que los Miembros Nacionales pudieran tener un suplente que pudiera actuar en nombre de aquél en caso de ausencia y, previa aprobación del Colegio, podría contar con varios asistentes.

Habitualmente, desde la creación de Eurojust, se ha considerado que la naturaleza de los Miembros Nacionales de la Unidad posee en lo que se ha venido a llamar en el entorno europeo de la institución, un *doble sombrero*. Esto quiere decir que deben, por un lado, actuar en su calidad de Miembros Nacionales de Eurojust -un órgano con personalidad jurídica propia en su misión contra la lucha contra la delincuencia transnacional grave que afecte al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea- y, por otro, tienen que trabajar en colaboración con los jueces, fiscales y policía, en definitiva con las autoridades nacionales, ocupándose de las consecuencias de una criminalidad organizada de carácter transnacional y por tanto, de sus implicaciones sobre las eventuales persecuciones y/o procedimientos⁴⁰⁹. Los Miembros Nacionales, sus Adjuntos, asistentes y corresponsales nacionales están asimismo sujetos a la obligación de guardar confidencialidad, sin perjuicio del deber de confidencialidad o secreto según sus leyes nacionales⁴¹⁰

⁴⁰⁶ Lo cual preveía la posibilidad de que se produjese una gran asimetría entre las competencias de los diferentes Miembros Nacionales, como así efectivamente sucedió, lo que en la práctica dificultaba la cooperación y coordinación en las actividades de Eurojust contra la delincuencia transnacional. El Consejo percibió con celeridad esta problemática y emitiría una Nota contemplando los posibles escenarios y sugiriendo soluciones, *Vid.*, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota a las Delegaciones sobre la adaptación del Derecho nacional de los Estados miembros a la Decisión por la que se crea Eurojust...*, cit.

⁴⁰⁷ Sin embargo, es una tendencia en Eurojust que continúa en la actualidad, que la mayoría de los Miembros Nacionales y los adjuntos a los mismos procedan de la carrera fiscal.

⁴⁰⁸ Artículo 2 de la *Decisión del Consejo por la que se crea Eurojust...cit.*

⁴⁰⁹ *Vid.*, DREWER, D., GUTIÉRREZ ZARZA, A., y MORÁN MARTÍNEZ, R.A., “Intercambio de información y protección de datos personales en el ámbito de Eurojust, Europol y OLAF” en GUTIÉRREZ ZARZA, A. (coord.), *Nuevas tecnologías, protección de datos personales y proceso penal. Manual para jueces y fiscales europeos. Especial referencia al ordenamiento jurídico español*, La Ley, Madrid, 2012, pp. 134 y 135.

⁴¹⁰ *Vid.*, Artículo 25. 1 de la Decisión 2009.

Las competencias⁴¹¹ iniciales conferidas a los Miembros Nacionales en la original Decisión de creación de Eurojust, se mostraron pronto insuficientes debido a la dependencia de aquéllos de su respectivo ordenamiento jurídico nacional, lo que originaba un abanico irregular en dichas facultades dependiendo del Estado Miembro al que perteneciesen. Cuestiones recurrentes en relación a los diferentes estatus de los Miembros Nacionales a consecuencia de las distintas “intensidades”⁴¹² en sus competencias han sido, entre otras, las relativas a la solicitud de información, la intervención de las comunicaciones, el acceso al registro de antecedentes penales o bases de ADN o la coordinación y autorización de entregas vigiladas.

Así, esta divergencia podía suponer en la práctica un insalvable obstáculo⁴¹³ a la coordinación de operaciones y la cooperación judicial en la Unión Europea⁴¹⁴. Hay que

⁴¹¹ En el texto francés, se denominaban “atribuciones”, en contraste a la traducción inglesa que hablaba de “poderes”, *Vid.*, NILSSON, H.G., “Eurojust, ¿el principio o el fin....” cit., pág. 209. La Decisión de creación 2002 en la versión oficial en lengua española habla de “competencias” de los Miembros Nacionales y en su articulado (artículo 6 posteriormente modificado) se determinan las “Funciones de los Miembros Nacionales”. En la Decisión 2009 de modificación de Eurojust, se cambiaría el artículo 6 en los términos que luego veremos, pero la cuestión esencial es que se introdujeron los artículos 9 *bis*, 9 *ter*, 9 *quater*, 9 *quinqüies*, 9 *sexies* y 9 *septies*, desarrollando de manera muy extensa las “competencias” de los Miembros Nacionales de Eurojust. La nueva propuesta de Reglamento de Eurojust de 2013, continúa con la nomenclatura de “competencias” en la versión española, contenidas en el artículo 8, pero en la versión inglesa se habla de “powers”, poderes. La propuesta de Reglamento, añade el interesante adjetivo de “operativas” en los considerandos del texto al hablar de las competencias de los Miembros Nacionales, *Vid.*, Considerando número 11 de la *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal...*ciT.

⁴¹² Según el Consejo, y tras la Decisión de creación 2002, se podían dar tres tipos de intervención del Miembro Nacional en relación a sus competencias respecto su Estado Miembro: Las denominadas competencias de intensidad reducida, media y elevada. En las competencias de intensidad reducida, el Miembro Nacional podía solicitar a la autoridad territorialmente competente de su país, la práctica de diligencias de solicitud de información o de determinadas pruebas, o asimismo que varias autoridades competentes se coordinasen en el ejercicio de actuaciones penales, sin que esta actuación tuviese un carácter vinculante. El Miembro Nacional con competencias de intensidad media, poseía el derecho de ordenar a la autoridad territorialmente competente de su Estado, la práctica de determinadas diligencias de obtención de información o de pruebas e incluso la capacidad de realizarlas él mismo si disponía de competencia, de acuerdo a su ordenamiento jurídico nacional, para ello. Ya sea porque se trate de un asunto de carácter urgente, o porque surjan cuestiones como, por ejemplo, el caso de entregas vigiladas, cuyo destino en el Estado de origen del Miembro Nacional no se conozca). Finalmente, en las competencias de intensidad elevada, el Miembro Nacional de Eurojust, gozaría de la competencia para ejercer por sí mismo la acción pública y realizar las diligencias necesarias a tal efecto, además de la competencia de solicitar la intervención de la policía en relación a los delitos competencia de Eurojust, *Vid.*, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota a las Delegaciones sobre la adaptación del Derecho nacional de los Estados miembros a la Decisión por la que se crea Eurojust...*, cit., punto 2.2.2.

⁴¹³ ALONSO MOREDA hace notar con respecto a la Decisión 2002, “las dificultades que provoca la insuficiente regulación originaria, que se ha traducido en una grave falta de uniformidad en los estatutos jurídicos de los diferentes Miembros Nacionales, lo que constituye en la práctica una de las principales debilidades de la regulación de Eurojust”, *Vid.*, ALONSO MOREDA, N., *La dimensión institucional en la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea...*, cit., pág. 157.

señalar que, en la medida de las posibilidades que permite el marco jurídico de aquel momento, Eurojust -por su propia misión práctica en la búsqueda de soluciones que favorezcan la cooperación frente al crimen transnacional-, buscaría vías de entendimiento entre las autoridades nacionales. No obstante, continuaban existiendo impedimentos jurídicos derivados de dicho marco legal que no era posible subsanar en tanto en cuanto éste no fuese modificado⁴¹⁵.

Los Miembros Nacionales, además de la cuestión relativa a la “disfunción” de sus competencias dependiendo del Estado miembro, también estaban sujetos a la variabilidad en la duración de su mandato, lo cual es evidente que podía interrumpir el adecuado funcionamiento de la respectiva delegación destacada en La Haya. La Decisión 2002, en su artículo 9, establecía igualmente que el Estado miembro de origen era al cual le correspondía determinar la duración del mandato de los Miembros Nacionales⁴¹⁶.

⁴¹⁴ XANTHAKI recuerda que “Las discrepancias acerca del estatus de los Miembros Nacionales son inevitables en circunstancias en las cuales no existe uniformidad en el derecho penal sustantivo o en el derecho procesal. Sin embargo un cierto grado de armonización, si no uniformidad en los poderes concedidos a los Miembros Nacionales, permitiría a la Unidad funcionar coherentemente y sin discriminación alguna basada en la nacionalidad”, *Vid.*, XANTHAKI, H., “Eurojust: Fullfilled or Empty Promises...”, cit., pág. 186. La traducción es propia.

⁴¹⁵ La doctrina hizo notar las dificultades a la cooperación que surgían derivadas de la disparidad de los poderes entre los Miembros Nacionales de Eurojust: “Uno de los puntos débiles de Eurojust es el hecho de que los poderes de los Miembros Nacionales difieren de manera considerable, creando una situación insostenible. Por ejemplo, la cooperación judicial es retrasada debido al hecho de que no todos los Miembros Nacionales tienen la misma capacidad para acceder a sus respectivas bases de datos nacionales”, *Vid.*, SUOMINEN, A., “The past, the present and the future of Eurojust...”, cit., pág. 226. La traducción es propia. En este sentido también, *Vid.*, THWAITES, N.L.C., “Eurojust: autre brique dans l’édifice de la coopération judiciaire en matière pénale ou solide mortier?”, *Revue de science criminelle et de droit penal comparé*, 2003, n° 1, pp.51 y 52.

⁴¹⁶ El Consejo, en su nota de reflexión acerca de la Adaptación del Derecho Nacional de los Estados Miembros de la Decisión 2002 de Eurojust, hizo especial énfasis en la cuestión del estatuto de los Miembros Nacionales y señalaba que: “Si la calidad y la experiencia profesional de las personas que componen el Colegio son absolutamente fundamentales, su estatuto no lo es menos. A este respecto, conviene que los Miembros Nacionales tengan un estatuto que les permita entablar una relación de confianza con los colegas de su Estado de origen, independiente de su nivel jerárquico”. Además, debido a la disparidad en los poderes de los Miembros Nacionales, el Consejo reconoce una cuestión sobre la que hemos venido insistiendo en relación al valor añadido de Eurojust frente a la delincuencia transnacional y es su capacidad de intervenir más allá de los cauces competenciales establecidos, debido a las relaciones de trabajo que se establecen entre los Estados a través de la tarea llevada a cabo por su Miembro Nacional. El Consejo lo remarca de esta manera, señalando que aquella relación de confianza con los compañeros de su Estado de origen tiene “aún mayor importancia para los Miembros Nacionales que no gocen de amplias competencias judiciales: de ello dependerá su capacidad de persuasión y de acceso a la información”. Finalmente, entre los elementos que el Consejo consideraba esencial dotar al Miembro Nacional en Eurojust, se destacaban los relacionados con “la independencia de su función (condiciones y procedimiento de designación, duración del cargo, posición jerárquica y determinación de la autoridad facultada para ejercer competencias disciplinarias), así como los medios materiales y humanos puestos a

El escenario de la Decisión 2009 de modificación de Eurojust, se construiría a través de la toma de conciencia de los propios Miembros Nacionales⁴¹⁷ de Eurojust, especialmente de los más veteranos en el campo de la cooperación judicial en la Unión Europea⁴¹⁸, concluyendo que era necesaria una profunda revisión de las competencias y

disposición del Miembro Nacional), *Vid.*, CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota a las Delegaciones sobre la adaptación del Derecho nacional de los Estados miembros a la Decisión por la que se crea Eurojust...*, cit., punto 3.

⁴¹⁷ Porque no es posible abordar los fenómenos de la criminalidad organizada transnacional desde la perspectiva de Eurojust, si no se coordinan adecuadamente todas las sinergias presentes en los casos de la Unidad que exigen además un amplio conocimiento práctico de los mecanismos procesales así como de los ordenamientos jurídicos de los Estados Miembros. Y en definitiva, la flexibilidad de Eurojust es un valor que también debía ponerse sobre la mesa cuando las diferencias en los poderes de los Miembros Nacionales no facilitaban la tarea de Eurojust: “Es importante que entre los miembros del Ministerio Fiscal a cargo de los procedimientos y el Miembro Nacional de Eurojust por un lado, y entre los Miembros Nacionales de Eurojust de los respectivos Estados Miembros, se establezca una relación desburocratizada y asentada en la confianza mutua así como en contactos directos e informales, orientada hacia el proceso en concreto, que incluya activamente a todas las entidades implicadas, más concretamente a la policía, el Ministerio Público y otras instituciones competentes de los Estados Miembros (...) Estos aspectos son de gran importancia para mejorar la situación existente, cuyas deficiencias son conocidas, de manera que se potencie una dimensión europea de la acción de la justicia y así dar respuesta a los problemas de la cooperación en el ámbito de la criminalidad transnacional”, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “O Ministério Público e a construção europeia: os caminhos da justiça penal e a Eurojust” en SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (ed.), *O Ministério Público e os novos desafios da justiça...cit.*, pág. 70. La traducción es propia.

⁴¹⁸ El Consejo de Ministros de Justicia e Interior, reunido el 2 de diciembre de 2004, invitaría a Eurojust a evaluar, desde su propia experiencia, los poderes judiciales de sus miembros nacionales, en naturaleza y alcance, y a darle cuenta del resultado para mediados de 2005. Aunque de la evaluación llevada a cabo por Eurojust en aquel momento, se desprendía que el número de Miembros Nacionales afectados por los problemas graves de insuficiencia de competencias judiciales específicas, ya sean propias o de compañeros, era reducido, la Unidad concluiría reclamando la ampliación de poderes por parte del conjunto de los máximos representantes del Colegio. No obstante, cuando estas disfunciones aparecen de manera práctica en una operación de coordinación de la Unidad, afectan verdaderamente al alcance y al éxito de la misma. Uno de estos ejemplos lo encontramos en el curso de una investigación que fue coordinada por Eurojust, en la cual uno de los Miembros nacionales de los países concernidos por dicha operación estaba autorizado a solicitar la intervención de comunicaciones de los sospechosos, mientras que otro de los Miembros Nacionales parte de la misma operación, manifestó que difícilmente podría incluso recomendar la adopción de una medida de la misma naturaleza en su país, *Vid.*, CONINSX, M., “Strengthening Interstate Cooperation: the Eurojust Experience...”, cit., pág. 967. La traducción es propia. Era pues de esperar que, con el aumento y uniformización de las competencias de los Miembros Nacionales, Eurojust incrementaría asimismo la entrada de casos en la Unidad, lo que resulta coherente: si el acceso de los Miembros Nacionales a la información es mayor, también lo será la posibilidad de abrir nuevos casos y aunar sus futuras acciones de carácter operativo entre los mismos. Entre las competencias comunes mínimas que en aquel momento el Colegio entendía que todos los Miembros Nacionales debían poseer, se enumeraron las siguientes: presentar solicitudes de asistencia judicial; tramitar solicitudes de asistencia judicial; ejercer como interlocutores principales de las autoridades judiciales extranjeras; no sólo recomendar, sino definir modalidades de asistencia, investigaciones y actuaciones judiciales; y, finalmente, determinar y autorizar entregas controladas en casos urgentes; definir otros procesos investigativos (intercepción de telecomunicaciones y operaciones encubiertas) en casos urgentes, *Vid.*, EUROJUST, *Informe anual 2005...cit.*, pp. 25 y 26. La Comisión también haría notar incluso en el momento primigenio del funcionamiento de Eurojust, cómo el otorgar un mínimo de competencias equivalentes a los Miembros Nacionales de la Unidad, favorecería el trabajo de la misma al igual que una excesiva divergencia en sus poderes, podría perjudicarlo, “Es también deseable que los Estados miembros se pongan de acuerdo por lo menos sobre un mínimo común denominador de los poderes individuales

estatuto de los Miembros Nacionales, que impulsase el refuerzo de la Unidad o de otra manera, las capacidades de ésta se verían considerablemente reducidas con el tiempo.

Estos argumentos desembocarían en una amplia revisión del artículo 9 de la decisión 2002 por la que se crea Eurojust y que en la de refuerzo de la Unidad de 2009, introduciría los artículos 9 *bis* a nueve *sexies* con los objetivos de: en primer lugar y como ya hemos mencionado, garantizar una duración mínima de los mandatos de los Miembros Nacionales, así como la de introducir una cláusula de salvaguarda⁴¹⁹ en su imparcialidad ante posible el cese extemporáneo de los mismos por parte de sus autoridades nacionales; en segundo lugar otorgar a los Miembros Nacionales unas competencias ordinarias de carácter mínimo en que sean uniformes en todos los Estados Miembros, manteniéndose la vinculación con sus respectivas autoridades de origen pero concluyendo con la necesidad de reforzar la capacidad de Eurojust mediante estos ajustes necesarios en los poderes de los Miembros Nacionales de Eurojust, que suponen asimismo, que los MN sean “autoridades nacionales competentes” en sí mismos en su ámbito de actuación;⁴²⁰ en tercer lugar, el Estado Miembro de origen debe al menos

equivalentes conferidos a sus delegados nacionales con vistas a su posible conjunción operativa. En caso de fuera necesaria una acción urgente, por ejemplo, para una congelación de activos, sería muy útil que todos los delegados en Eurojust estuvieran autorizados por lo menos por su Estado miembro a ordenar la medida o a solicitarla al juez nacional competente, para abarcar todos los territorios nacionales pertinentes. Por otra parte, si los poderes de los delegados nacionales individuales divergieran considerablemente, podría afectar negativamente o influir artificialmente sobre el funcionamiento de la coordinación en algunos casos”, *Vid.*, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión sobre la creación de Eurojust...cit.*, pp. 6 y 7.

⁴¹⁹ La nueva duración mínima del mandato de los Miembros Nacionales es de cuatro años, con posibilidad de ser renovado por igual período. Además, se establece que el Miembro Nacional no podrá ser separado del cargo antes del final de su mandato “sin que se informe previamente al Consejo y se le comuniquen los motivos” (*Vid.*, artículo 9 de la Decisión 2009). La propuesta de Reglamento de Eurojust 2013, establece que: “El mandato de los miembros y de sus suplentes será de cuatro años como mínimo, renovable una vez”. *Vid.*, artículo 10.2 de la *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal...cit.* En España, la ley que fijaba el estatuto de Miembro Nacional de Eurojust -y que está pendiente de ser sustituida por otra norma adaptada a la Decisión 2009 que aún se encuentra en fase de Anteproyecto- establecía que la duración del mandato del Miembro Nacional español destinado en La Haya era de tres años renovable por otros tres, por lo que el mencionado anteproyecto de ley recoge ya la adaptación (muy tardía en nuestra opinión) de la Decisión 2009, modificándolo a cuatro años renovable por otros cuatro, *Vid.*, respectivamente, artículo 3.1. de la *Ley 16/2006, de 26 de mayo, por la que se regula el estatuto del miembro nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea*, BOE de 27 de mayo de 2006 y asimismo, el artículo 3.1. del *Anteproyecto de Ley por la que se regula el estatuto del miembro nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea, las redes judiciales de cooperación internacional y los magistrados de enlace*, Consejo de Ministros, 30 de mayo de 2014.

⁴²⁰ El nuevo artículo 9 *ter* de la Decisión 2009/426/JAI establece que “1. Los Miembros Nacionales, en su condición de autoridades nacionales competentes, estarán facultados para recibir, transmitir, proporcionar, dar curso y aportar información complementaria en relación con la ejecución de las solicitudes y resoluciones en materia de cooperación judicial, incluidos los instrumentos que dan efecto al

conferir también una relación de competencias ejercidas *de acuerdo con* la autoridad competente⁴²¹ y de otras que ejercerá únicamente en caso de urgencia⁴²². La Decisión 2009, incluye además entre las capacidades de las cuales debe gozar el Miembro Nacional de Eurojust, la del acceso a la información de los registros de su Estado⁴²³ “al menos equivalente al que tendría en su función de fiscal, juez o funcionario de policía”, que como hemos visto, constituía uno de los “caballos de batalla” importantes de la anterior Decisión 2002.

De esta manera, cada Estado Miembro, continuaría ostentando la facultad de la naturaleza y alcance de las competencias de sus Miembros Nacionales en lo que respecta a la cooperación judicial de cada Estado Miembro⁴²⁴, pero al mismo tiempo, se

principio de reconocimiento mutuo. Cuando se ejerzan las competencias contempladas en el presente apartado, se informará sin demora a la autoridad nacional competente”. El apartado 2 del citado artículo otorga al Miembro Nacional la facultad, en caso de ejecución parcial o inadecuada de una cooperación judicial, de solicitar a la autoridad competente que su Estado Miembro que ordene medidas complementarias, a fin de dar cabal ejecución a la solicitud.

⁴²¹ El inciso del artículo 9 *quater* de la Decisión 2009, establece las “competencias ejercidas de acuerdo con la autoridad competente”. Así, señala que “1. En su calidad de autoridades nacionales competentes, los miembros nacionales podrán, previo acuerdo o previa petición de una autoridad nacional competente y en ejecución de cada situación ejercer las siguientes competencias: a) expedir y completar solicitudes de cooperación judicial incluidos los instrumentos que dan efecto al principio de reconocimiento mutuo; b) ejecutar en su Estado miembro de origen las solicitudes y decisiones de cooperación judicial, incluso en relación con instrumentos que den efecto al principio de reconocimiento mutuo; c) ordenar en su Estado miembro las medidas de investigación consideradas necesarias en una reunión de coordinación organizada por Eurojust para prestar asistencias a las autoridades nacionales competentes interesadas en una investigación concreta; se invitará a participar en la reunión a las autoridades nacionales competentes interesadas en la investigación; d) autorizar y coordinar las entregas vigiladas en su Estado miembro”

⁴²² Según el artículo 9 *quinquies*, en virtud de las “Competencias ejercidas en casos urgentes” al Miembro Nacional de Eurojust en su condición de autoridad nacional, en los casos urgentes y siempre que no les sea posible saber con suficiente antelación cuáles son las autoridades competentes o ponerse en contacto con ellas, estaría facultado para a) autorizar y coordinar las entregas vigiladas en su Estado Miembro; b) ejecutar en su Estado miembro las solicitudes y resoluciones de cooperación judicial, incluso en relación con instrumentos que den efecto al principio de reconocimiento mutuo. El inciso advierte de que tan pronto como pueda determinarse o contactarse a la autoridad nacional competente, esta será informada del ejercicio de las competencias contempladas en el presente artículo. En definitiva, en nuestra opinión, la Decisión 2009 pretendía esencialmente, revestir de competencias al Miembro Nacional no sólo para estandarizarlas en cada uno de los Estados Miembros, sino también para preparar el camino de unos poderes más “coercitivos” que actuaran en la esfera de un futuro Derecho Penal Europeo.

⁴²³ En concreto, el nuevo artículo 9.3 de la Decisión 2009, señala los siguientes tipos de registros como aquellos a los que el Miembro Nacional de Eurojust deberá tener acceso: a) el registro de antecedentes penales; los libros-registro de detenidos; c) los registros de investigaciones; los registros de ADN y finalmente, otros registros de su Estado Miembro, cuando estime que estos contienen información que necesite para el ejercicio de sus funciones.

⁴²⁴ Vid., art.9 *bis*, párrafo 2 de la Decisión 2009.

establece como ya hemos señalado un “acuerdo de mínimos”⁴²⁵ acerca de los poderes que deben de ser conferidos los Miembros Nacionales destinados en Eurojust. No obstante esta continuación de la vinculación a los Estados Miembros acerca del estatus y competencias de sus Miembros Nacionales destinados en Eurojust, nos parece que – tal y como ha sugerido el Servicio Jurídico de Eurojust en varias ocasiones- lo más adecuado sería desvincular “las competencias del Miembro Nacional del estatuto original que hubieran mantenido según su carrera de origen, dotándole con poderes comunes o uniformes con independencia de su capacidad funcional originaria que podrán ejercer en su condición de Miembros Nacionales de Eurojust y no como autoridad nacional”⁴²⁶, lo cual sería más coherente con un futuro desarrollo del artículo 85 del TFUE y en la hipotética previsión de pudiera otorgarse a Eurojust el inicio de diligencias de investigación penal así como la incoación de procedimientos que, en este momento el Parlamento Europeo y el Consejo (tal y como prevé el Tratado de Lisboa en el apartado 1 del meritado artículo 85) no han considerado desarrollar.

En relación a cómo desarrolla su trabajo la Unidad Eurojust, como ya hemos visto, la Unidad puede actuar por un lado a través del Colegio y por otro, puede ejercer sus competencias a través de sus Miembros Nacionales. La Decisión 2009 mantendría esencialmente los casos en los cuales las funciones de Eurojust se realizan a través de sus Miembros Nacionales⁴²⁷ (provenientes de la originaria Decisión de creación 2002),

⁴²⁵ Según el mencionado artículo 9 *bis*, párrafo 2 de la Decisión 2009 por la que se refuerza Eurojust, “(...) cada Estado Miembro conferirá a su Miembro Nacional al menos las competencias descritas en el artículo 9 *ter* y, con arreglo al artículo 9 *sexies*, las competencias descritas en los artículos 9 *quater* y 9 *quinquies* que podría ejercer como juez, fiscal o policía, según el caso, a nivel nacional”

⁴²⁶ *Vid.*, MIEMBRO NACIONAL ESPAÑOL EN EUROJUST, *Memoria anual del Miembro Nacional de Eurojust correspondiente al año 2012*, La Haya, 5 de abril de 2013, pág. 9.

⁴²⁷ El artículo 6, tras la modificación de la Decisión 2009, que establece las funciones de Eurojust a través de sus Miembros Nacionales, señala que: “1. Cuando actúe a través de los Miembros Nacionales correspondientes, Eurojust: a) podrá solicitar a las autoridades competentes de los Estados Miembros afectados, motivando su solicitud que: i) lleven a cabo una investigación o unas actuaciones judiciales sobre hechos concretos, ii) reconozcan que una de ellas puede estar en mejores condiciones para llevar a cabo una investigación o unas actuaciones judiciales sobre hechos concretos, iii) realicen una coordinación entre las autoridades competentes de los Estados Miembros afectados, iv) creen un equipo conjunto de investigación, de conformidad con los instrumentos de cooperación pertinentes, v) faciliten cuanta información sea necesaria para que Eurojust desempeñe sus funciones, vi) tomen medidas especiales de investigación, vii) tomen cualquier otra medida que esté justificada en relación con la investigación o las actuaciones judiciales; b) garantizará que las autoridades competentes de los Estados Miembros afectados se informan mutuamente sobre las investigaciones y actuaciones judiciales de que Eurojust tenga conocimiento; c) ayudará a las autoridades competentes de los Estados Miembros, a petición de éstas, a garantizar la mejor coordinación posible de las investigaciones y actuaciones judiciales; d) colaborará para mejorar la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados Miembros; e) cooperará y consultará con la Red Judicial Europea, entre otros medios utilizando su base

pero introduciría varios incisos que reafirmaban la voluntad de la Unidad de dotar de más capacidad a aquéllos mediante la posibilidad de que los MN pudieran solicitar motivadamente a las autoridades competentes de sus respectivos Estados Miembros, “medidas especiales de investigación” y “cualquier otra medida que esté justificada en relación con la investigación o las actuaciones judiciales”.⁴²⁸

Además, el inciso 2 del modificado artículo 6 añadía al texto lo que pretendía ser una posible actuación “coercitiva” de los Miembros Nacionales frente a la eventual demora de sus autoridades nacionales competentes, cuando aquéllos actuasen al amparo del artículo 6⁴²⁹. Este último punto, afirma desde luego, la voluntad de Eurojust de que las peticiones a través de sus Miembros Nacionales se vean reforzadas -y no solamente cuando la Unidad actúe a través del Colegio-, aunque en su vertiente práctica también es posible que las autoridades nacionales demoren su cooperación con la Unidad por varias razones.

En este sentido, en la aún vigente Ley 2006⁴³⁰ española sobre el Miembro Nacional de Eurojust se introdujo un artículo⁴³¹ en el capítulo III de la meritada Ley que regulaba las relaciones entre Eurojust y las autoridades españolas, que los jueces y tribunales, los miembros del Ministerio Fiscal y todas las personas y entidades públicas estarían obligadas a prestar la colaboración requerida por Eurojust, colegiadamente o a través del miembro nacional o su asistente, así como por los corresponsales nacionales, dentro del marco de sus respectivas competencias, de conformidad con lo dispuesto en las leyes, añadiendo que la desatención a los requerimientos de Eurojust sería objeto de sanción disciplinaria.

de datos documental y ayudando a mejorarla; f) aportará en los casos contemplados en los apartados 2 y 3 del artículo 3 y con acuerdo del Colegio, su apoyo a investigaciones y actuaciones judiciales que afecten a las autoridades competentes de un único Estado Miembro. 2. Los Estados Miembros garantizarán que las autoridades nacionales competentes respondan sin demora indebida a las solicitudes que se les hagan al amparo del presente artículo”.

⁴²⁸ Se establece en el modificado artículo 6 de la Decisión 2009, apartado 1, letra a), números vi) y vii)

⁴²⁹ Artículo 6.2 de la Decisión 2009.

⁴³⁰ Entretanto no se complete el preceptivo trámite parlamentario del *Anteproyecto de Ley por la que se regula el estatuto del miembro nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea, las redes judiciales de cooperación internacional y los magistrados de enlace*, Consejo de Ministros, 30 de mayo de 2014

⁴³¹ Artículo 13 de la Ley 2006 del Miembro Nacional de España.

Más que desatender los requerimientos de Eurojust que se encuentran canalizados por la Fiscalía de Cooperación Internacional, lo que hemos constatado es que, en ocasiones, acudir a las reuniones de coordinación en La Haya, dependiendo de donde se ubique geográficamente el Miembro del Ministerio Fiscal concernido, supone que las cuestiones de cooperación judicial se hallen “ajenas” a su despacho diario habitual -aunque lógicamente el caso en cuestión concierna a su Fiscalía- y por tanto, continúa siendo necesario insistir, en nuestra opinión, en la visión que se proyecta de Eurojust hacia los Estados Miembros y asimismo, en la importancia de la formación de los Magistrados y Fiscales, así como la toma de contacto con los instrumentos e instituciones involucrados en la lucha contra el crimen organizado transnacional en Europa.⁴³²

Estos esfuerzos de la Unidad en conseguir un tratamiento más homogeneizado de las competencias de los Miembros Nacionales para servir a una mejor coordinación en la lucha contra la delincuencia organizada transfronteriza, han sido coherentes con su misión y consecuentemente, primero con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa⁴³³ y después a través de la nueva propuesta de Reglamento 2013, se continúa en la línea de intentar mejorar la eficacia operativa de Eurojust mediante la anhelada definición homogénea del estatus y las competencias de sus Miembros Nacionales.⁴³⁴

⁴³² La propia Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado, hacía hincapié en esta cuestión en febrero del año 2012 en el resumen de las actividades del Ministerio Público español en conexión con Eurojust, señalando que “las autoridades españolas son poco activas a la hora de recurrir a Eurojust” asunto que igualmente se resalta en la Memoria de la Fiscalía General del Estado del 2012, en la que afirma en ese mismo sentido que “podemos decir que seguimos siendo un país poco activo a la hora de recurrir a Eurojust”, *Vid.*, FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA: *Memoria anual 2012...cit.*, pág. 1050.

⁴³³ Poco antes de la aprobación del Tratado de Lisboa, José Luís LOPES DA MOTA, en aquel momento Miembro Nacional de Portugal y Presidente de Eurojust, señalaba que antes de crear una nueva institución (la Fiscalía Europea), como posibilitaba el Tratado, las capacidades de Eurojust en la lucha contra la delincuencia transnacional, debían ser exploradas en su totalidad. Asimismo, ponía de manifiesto como uno de los problemas principales que concernían a Eurojust a nivel institucional, la falta de implementación o, en su caso, la deficiente implementación de la Decisión Eurojust en los respectivos Estados Miembros. En particular, los aspectos en los que LOPES DA MOTA estimaba que debía mejorarse en relación a esta cuestión eran: los poderes de los Miembros Nacionales para poder actuar en sus respectivos países como autoridades nacionales; el intercambio de información entre las autoridades nacionales a través de Eurojust y finalmente, el nombramiento de los corresponsales nacionales de Eurojust, *Vid.*, ERA, *Press release: European criminal justice under the Lisbon Treaty: Eurojust could be used better, experts say*, Trier, 14 February 2008. La traducción es propia.

⁴³⁴ *Vid.*, *Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal...cit.*, exposición de motivos, punto 3.5.

La nueva propuesta de Reglamento 2013, quiere asegurarse, en definitiva, de que Eurojust pueda respaldar y coordinar correctamente las investigaciones transfronterizas, y para ello será necesario que todos los miembros nacionales tengan las mismas competencias operativas para cooperar con mayor eficacia⁴³⁵. Así, deberían concederse a los miembros nacionales, según la propuesta, las competencias (un acuerdo de mínimos) entre las que cabe destacar: el acceso a información pertinente en los registros públicos nacionales; la formulación y ejecución de solicitudes de reconocimiento y asistencia mutua; la facultad de entablar contactos directos e intercambiar información con las autoridades competentes, de participar en equipos conjuntos de investigación y, de mutuo acuerdo con la autoridad nacional competente o en caso de urgencia, de solicitar medidas de investigación y entregas vigiladas.⁴³⁶

En la práctica, que todos los Miembros Nacionales cuenten, por ejemplo con el mismo nivel de acceso a los registros pertinentes en los que se contengan datos necesarios para las operaciones de coordinación o cooperación, significa que no sea necesario requerir a sus autoridades competentes en este asunto a través de auxilio judicial.⁴³⁷ La expresión de esta capacidad la ha recogido de manera expresa el texto legislativo de la nueva propuesta, que establece en el artículo 8.1, letra a) al hablar de las competencias de los Miembros Nacionales que éstos serán competentes para “facilitar o apoyar de cualquier otra forma la emisión y ejecución de cualquier solicitud de reconocimiento mutuo o asistencia legal mutua, **o bien emitirla y ejecutarla por su cuenta**”. Por lo demás, este artículo 8 de la propuesta, recoge de manera compacta, las habituales funciones de los Miembros Nacionales de Eurojust que vienen coadyuvando a la coordinación y cooperación judicial en el trabajo operativo de la Unidad frente a la delincuencia organizada transfronteriza⁴³⁸.

⁴³⁵ Así el artículo 7.3. de la Propuesta de Reglamento, establece que “Los miembros nacionales y los suplentes deberán tener estatuto de fiscal, juez o funcionario de policía con competencias equivalentes. Las autoridades nacionales competentes les conferirán las competencias contempladas en el presente Reglamento para que puedan cumplir su cometido. Asimismo, el 7.6. señala que “Los miembros nacionales podrán ponerse directamente en contacto con las autoridades competentes de sus Estados miembros”, que se recoge de la originaria Decisión 2002 de creación de Eurojust en su artículo 9.5.

⁴³⁶ *Ibidem*, considerando número 11

⁴³⁷ *Vid.*, KLIP, A., *European Criminal Law: An Integrative Approach*, Intersentia, Belgium, 2009, pág. 402.

⁴³⁸ Continúa el artículo 8 de la nueva propuesta de Reglamento señalando que el Miembro Nacional será competente para “b) entablar contacto directo e intercambiar información con cualquier autoridad

Volviendo a la vigente Decisión 2009, es importante recordar que la misma aún recurre al planteamiento primigenio de la Decisión 2002, donde las competencias o poderes de los Miembros Nacionales constituyen el resultado de sus respectivas leyes nacionales. Así, por ejemplo, en lo que se refiere a los poderes ejercidos de acuerdo con la autoridad nacional competente o en los establecidos para los casos urgentes el texto en vigor presenta una clara rigidez⁴³⁹ que supone que, en la práctica, puede suceder que los Estados Miembros puedan otorgar a sus delegados en Eurojust únicamente con el derecho de proponer una medida a las autoridades nacionales competentes en el asunto en los casos en los que ir más allá de esa propuesta pudiera suponer un encaje imposible en la legislación nacional, bien por vulnerar principios constitucionales bien por ser contrario al ordenamiento jurídico (por ejemplo en el ámbito procesal o penal) del referido Estado Miembro. En España, la existencia y organización del turno de guardias tanto en los juzgados unipersonales, tribunales colegiados o fiscalías, supone que en la realidad sea prácticamente imposible no contactar con la autoridad competente⁴⁴⁰ y, por tanto, que el Miembro Nacional tenga que hacer uso de las competencias ejercidas en casos urgentes que le atribuye el artículo 9 *quinquies* de la Decisión 2009.

Sin embargo, el valor añadido de Eurojust en la actuación ejercida a través de sus Miembros Nacionales –no obstante su dependencia de sus ordenamientos jurídicos nacionales- se percibe al reflexionar sobre cómo sería posible coordinar de otro modo

nacional competente del Estado miembro de que se trate; c) entablar contacto directo e intercambiar información con cualquier autoridad internacional competente, de conformidad con los compromisos internacionales contraídos por su Estado miembro; d) participar en los equipos conjuntos de investigación, incluida su creación. 2. De acuerdo con la autoridad nacional competente, los miembros nacionales podrán: a) ordenar medidas de investigación; b) autorizar y coordinar las entregas vigiladas en el Estado miembro de conformidad con la legislación nacional. 3. En casos urgentes en los que no se pueda alcanzar a tiempo un acuerdo, los miembros nacionales serán competentes para adoptar las medidas contempladas en el apartado 2, para lo que tendrán que informar lo antes posible a la autoridad nacional competente”.

⁴³⁹ Fruto de la capacidad de los Estados que aún retienen el *ius puniendi* en sus respectivas esferas nacionales. La Decisión 2009 en su considerando número 5 recuerda que algunas de las competencias “deberían concederse a los Miembros Nacionales para casos urgentes en los que estos se vean imposibilitados para identificar a la autoridad nacional competente a su debido tiempo o contactar con ella. Queda entendido que dichas competencias no deberán ejercerse cuando resulte posible identificar a la autoridad competente a su debido tiempo o contactar con ella”

⁴⁴⁰ El caso típico del uso de las competencias ejercidas en casos urgentes por los Miembros Nacionales prevista en el artículo 9 *quinquies* se desarrolla, como hemos señalado, cuando la autoridad nacional no puede ser contactada o identificada.

las detenciones de varios sospechosos en distintos Estados Miembros, llevar a cabo entradas y registros en los distintos países concernientes a la operación que se esté coordinando en el ámbito de la delincuencia organizada transfronteriza, garantizar la simultánea intervención de las comunicaciones de una eventual conversación entre sospechosos localizados en extremos opuestos del territorio europeo, o lograr el posterior comiso de los bienes que pudiesen encontrarse en territorios no cooperantes.⁴⁴¹

2.3.5. Los Miembros Nacionales adjuntos y los asistentes: evolución histórica de sus funciones hasta la actualidad.

La figura del Miembros Nacionales adjunto,⁴⁴² ya se contemplaba en Decisión de creación 2002 de Eurojust pero con la denominación de “asistente”. La Decisión 2002 en su artículo 2.2 establecía que cada miembro nacional “podrá contar” con un asistente y, previa aprobación del colegio, con varios asistentes estableciendo que “uno de éstos podrá actuar como suplente del Miembro Nacional”.

Esta alusión al “suplente” del Miembro Nacional (*Deputy*⁴⁴³ en idioma inglés), trajo consigo que en el despacho diario de Eurojust, al Miembro Nacional Adjunto se le denominase *Deputy to the National Member* o en el uso habitual más abreviado, *Deputy*, para evitar equívocos y diferenciarlo de la figura de asistente (*Assistant*). El término *Assistant* quedaría referido únicamente para los miembros de las delegaciones de los Estados Miembros que apoyan el trabajo técnico cualificado de carácter jurídico de los Miembros Nacionales y sus suplentes en materias referidas a la competencia de Eurojust y que poseen asimismo, acceso a la información del Sistema de Gestión de Datos de Eurojust y a las bases de datos relevantes para su respectiva delegación nacional.

En el pasado, los asistentes del Miembro Nacional eran habitualmente letrados especializados en cooperación internacional (no necesariamente Magistrados y Fiscales)

⁴⁴¹ GUTIÉRREZ ZARZA, A., “Delincuencia organizada, autoridades judiciales desorganizadas y el aún poco conocido papel de Eurojust”, en ARANGÜENA FANEGO, C. (dir.), *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pág. 83.

⁴⁴² Utilizamos aquí la nomenclatura “adjunto” que se encuentra en el Anteproyecto de ley 2014.

⁴⁴³ El *Deputy* en inglés es la persona que sustituye al titular cuando se ausenta éste, de ahí lo de la “facultad de suplir”. En un uso más adecuado de esta palabra en las funciones que el Deputy desarrolla en Eurojust, nos parece más adecuada en el uso del español, la palabra “adjunto” que es la que –como ya hemos mencionado- se ha utilizado en el nuevo Anteproyecto de Ley sobre el Miembro Nacional español.

que en el momento de la Decisión de creación, y según se fue configurando la Unidad Eurojust y sus necesidades, no se estimó necesario que poseyeran la facultad de sustituir al Miembro Nacional. En la actualidad, los países que tienen nombrados⁴⁴⁴ asistentes lo han hecho en su mayoría de Miembros procedentes de la carrera fiscal o judicial, aunque, en nuestra opinión, ello no sería necesario⁴⁴⁵ si la totalidad de las delegaciones de los Estados Miembros destinadas en Eurojust tuvieran nombrado un Miembro Nacional Adjunto nombrado y con sede en Eurojust, ya que es a éste a quién corresponde la sustitución del Miembro Nacional y quien necesariamente ha de reunir las mismas características (ser juez, fiscal o policía con competencias equivalentes).

En este sentido, la Decisión del 2009 solamente señala que el asistente podrá actuar en nombre del Miembro Nacional o sustituirlo siempre que cumpla los requisitos del apartado 1 del artículo 2, es decir, tener la cualidad de juez, fiscal o policía con competencias equivalentes. En este sentido, en la propuesta de Reglamento de Eurojust

⁴⁴⁴ En el mes de julio de 2014 los países que habían nombrado asistentes del Miembro Nacional eran: Bulgaria, Dinamarca, Alemania, Lituania, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia, República de Eslovaquia, Suecia y Reino Unido. Además, Italia, Holanda y Francia, tienen nombrados 2 asistentes en cada delegación, además de los correspondientes Miembros Nacionales Adjuntos o suplentes. Italia, Holanda y Francia continúan siendo países muy activos en Eurojust y habitualmente encabezan el *ranking* de países que celebran, en su conjunto, más reuniones de coordinación o cooperación en Eurojust. Francia, fue uno de los primeros países en contar con dos asistentes en su delegación –por ejemplo, durante mi estancia en Eurojust en el año 2006, las dos asistentes de Francia eran las Sras. Anne Delahaie y Marie-Pierre Falletti.

⁴⁴⁵ En el caso de España, en la aún vigente Ley 2006 se establece que el Consejo de Ministros podrá nombrar mediante RD uno o varios asistentes del Miembro Nacional de Eurojust (en caso de ser más de uno, se requerirá la aprobación previa del Colegio de Eurojust) y que el nombramiento, cese, adscripción, y situación administrativa, así como el régimen de notificación a la Unidad de aquél o aquéllos, se regirán por lo dispuesto para el Miembro Nacional destacado en La Haya. Este artículo no es sino un reflejo parcial de lo establecido en la primigenia Decisión 2002, aunque el legislador español a pesar de haber transcurrido un considerable margen de tiempo para adaptar la Decisión tampoco distinguiría entre “Miembros Nacionales adjuntos o suplentes” y “asistentes” propiamente dichos, cuestión que ya había quedado definido en la práctica diaria de Eurojust. Al establecer la Decisión 2002 en su artículo 9 que en lo referente a su estatuto, los miembros nacionales (y por tanto, su suplente y asistentes), estarían sujetos al Derecho nacional de su Estado miembro de origen, España decidiría que todos los asistentes, en su caso, debían proceder de la carrera judicial o fiscal., lo cual se desprende del literal del artículo 7 de la ley española cuando señala al establecer las funciones del asistente: “ El asistente del miembro nacional de Eurojust ejercerá las funciones previstas en el derecho de la Unión Europea regulador de Eurojust y apoyará a aquel en el ejercicio ordinario de sus funciones. 2. El asistente podrá actuar como miembro nacional en caso de ausencia, enfermedad, abstención o vacancia del miembro nacional de Eurojust. Si hubieran sido nombrados varios asistentes, ejercerán la suplencia por el orden de su antigüedad en el cargo y, de ser la misma, según su antigüedad en la carrera de procedencia. El asistente que actúe como miembro nacional ostentará las mismas facultades que la ley atribuye a éste”. El Anteproyecto de Ley 2014, ya distingue entre Miembro Nacional, Miembro Nacional Adjunto (con facultades de sustitución del Miembro Nacional) y los Asistentes y en el caso de estos últimos continúa con la obligatoriedad de que el nombramiento de los mismos se haga de “entre magistrados o fiscales”, con la cualidad de que lleven al menos diez años de servicio en la carrera y posean acreditada experiencia en la jurisdicción penal (artículo 7.2 del Anteproyecto)

se señala asimismo que el asistente podrá actuar en nombre del Miembro Nacional o sustituirlo, siempre que posea un estatuto como el de éste (artículo 7.4 de la propuesta). Consecuentemente, en nuestra opinión, no se impone que el asistente sea juez, fiscal o policía si no ha de suplir al Miembro Nacional y por lo tanto, sería posible dar cabida en la figura del asistente, sobre todo en las delegaciones más numerosas, a letrados o juristas especializados en cooperación judicial que habrían de formar parte de la función pública o similar en el Estado Miembro, fundamentalmente para resolver la cuestión de su salario, adscripción orgánica y destino en Eurojust.

La visión práctica de Eurojust con el *law in action* siempre como punto de referencia, pronto descubriría que la figura del Miembro Nacional adjunto era completamente necesaria en las respectivas delegaciones de los Estados Miembros y, por tanto, la letra de la Decisión de creación que establecía esta figura como una mera posibilidad, sería modificada en la posterior Decisión de 2009. Con la inclusión del artículo 2.2, letra c) se establecía que el Miembro Nacional “estará” asistido por un suplente; lo cierto es que las demoras en la implementación de la Decisión 2009 y el hecho de que no todos los Estados Miembros utilicen Eurojust para desempeñar un rol verdaderamente activo en la cooperación judicial frente la delincuencia transnacional, ha supuesto que aún haya países que no tengan nombrado un Miembro Nacional Adjunto en La Haya o, si lo tienen, no desempeñen su puesto de trabajo habitual en la sede de Eurojust, lo que evidencia una limitación en las facultades de sustitución del Miembro Nacional⁴⁴⁶

Como ya hemos referido, la Decisión 2009, continúa de acuerdo a la configuración de la Unidad Eurojust tal y como se estableció en un principio

⁴⁴⁶ En el año 2013, al menos nueve delegaciones de los Estados Miembros, no contaban con Miembros Nacionales Adjuntos y de los 19 Miembros Nacionales Adjuntos o suplentes, solamente 9 se encontraban destinados de manera permanente en La Haya, *Vid., Annual Report 2013*, Eurojust, The Hague, 2013, pág. 13. Por otro lado, España solamente nombraría Miembro Nacional Adjunta en el año 2008, después de que desde el año 2003, la fiscal de la Fiscalía Anticorrupción que se encontraba en comisión de servicios desempeñando el puesto de Experta Nacional Destacada, fuese nombrada para este puesto en el 2008. Lo cierto es que la delegación española recibía un importante número de asuntos en su despacho y era incomprensible que la fiscal que realizaba un importante volumen del trabajo de la delegación no hubiese sido nombrada para el puesto hasta 5 años después. La Fiscalía General del Estado ya advertiría en aquel momento de que la representación española en Eurojust resultaba claramente insuficiente para llevar a cabo el volumen de trabajo desarrollado en nuestra delegación en La Haya, *Vid., FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, Memoria anual 2005*, Madrid 2005, página 609. En la actualidad, una juez desempeña el cargo de Miembro Nacional Adjunta desde octubre de 2013.

(Cooperación horizontal) y por ello establece que los Miembros Nacionales, los suplentes y los asistentes) estarán sujetos al Derecho nacional de su Estado Miembro.

La habilitación de los Miembros Nacionales Adjuntos para actuar como suplentes del Miembro Nacional le atribuye a aquél una importancia estratégica, no solamente como apoyo del trabajo del titular, sino como actor decisivo en las ocasiones en las que el Miembro Nacional pueda tener que ausentarse de Eurojust y haya que reunir cierto quórum para tomar decisiones en el Colegio o emitir una recomendación en caso necesario según las funciones que Eurojust tiene atribuidas.

La cuestión del quórum, aunque de puro procedimiento en la toma de decisiones, puede, en efecto, causar dilaciones⁴⁴⁷ y crear verdaderas situaciones de ineficacia en la lucha contra la delincuencia transnacional grave en caso de ausencia del Miembro Nacional que no tenga nombrado adjunto; es por tanto esencial, como ya hemos señalado, que los Estados sean conscientes del papel decisivo de Eurojust y nombren suplentes para que, eventualmente, las decisiones del Colegio no sean dilatadas.

A pesar de que el Presidente del Colegio debe organizar los trabajos de tal manera que todos sus Miembros puedan estar presentes en las reuniones del *College* (en particular cuando hayan de tomarse decisiones importantes) y aunque puede constituir quórum la presencia de dos tercios del mismo, lo cierto es que si dicho quórum no fuera posible únicamente podría proseguirse la reunión sin tomar nota de ninguna decisión formal⁴⁴⁸.

Para evitar estas dilaciones en el trabajo de Eurojust, la propuesta de Reglamento 2013, continúa en la línea de lo estipulado en la Decisión 2009 y prevé la obligatoriedad de que cada Miembro Nacional esté asistido por un suplente que tendrá su lugar de trabajo en Eurojust. Además de ostentar, como hasta ahora, la condición de juez, fiscal o policía con competencias equivalentes y de ser capaz de actuar en su nombre y

⁴⁴⁷ Vid., *Informe anual 2006*, Eurojust, La Haya, 2006, pág. 10.

⁴⁴⁸ Vid., artículo 9 del *Reglamento interno de Eurojust...cit.*

sustituirlo, deberá poseer las competencias contempladas en la propuesta de Reglamento⁴⁴⁹.

Dichas competencias se encuentran enumeradas en el artículo 8 de la propuesta y establecen que el Miembro Nacional será competente para facilitar o apoyar de cualquier otra forma la emisión y ejecución de cualquier solicitud de reconocimiento mutuo o asistencia legal mutua, o bien emitirla y ejecutarla por su cuenta; entablar contacto directo e intercambiar información con cualquier autoridad nacional competente del Estado miembro de que se trate; entablar contacto directo e intercambiar información con cualquier autoridad internacional competente, de conformidad con los compromisos internacionales contraídos por su Estado miembro y participar en los equipos conjuntos de investigación, incluida su creación. En el apartado 2 de este artículo 8 también se regulan las competencias que tendrán los Miembros Nacionales *de acuerdo* con la autoridad competente, como ordenar medidas de investigación y autorizar y coordinar las entregas vigiladas en el Estado miembro de conformidad con la legislación nacional. Finalmente, se conserva la facultad de actuación del Miembro Nacional en casos de urgencia en los que no se pueda alcanzar a tiempo acuerdo, siendo competentes para adoptar las medidas adoptadas en el en el apartado 2, debiendo informar lo antes posible a la autoridad nacional competente.

2.4. La Delegación de España en Eurojust: su actividad en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal y la adecuación de los instrumentos jurídicos actuales para el desempeño de su misión contra la delincuencia transnacional

2.4.1. La Ley 16/2006, de 26 de mayo, del Miembro Nacional de Eurojust: la cuestión de su adscripción orgánica y la atribución de facultades. Aspectos esenciales del nuevo Anteproyecto de Ley

⁴⁴⁹ El artículo 7 de la Propuesta de Reglamento en sus apartados 2, 3 y 4 establece que “2. Cada miembro nacional estará asistido por un suplente y por otra persona en calidad de asistente. El suplente y el asistente tendrán su lugar de trabajo habitual en Eurojust. El miembro nacional podrá estar asistido por más suplentes o asistentes que, en caso necesario y previa aprobación del Colegio, podrán tener su lugar de trabajo habitual en Eurojust. 3. Los miembros nacionales y los suplentes deberán tener estatuto de fiscal, juez o funcionario de policía con competencias equivalentes. Las autoridades nacionales competentes les conferirán las competencias contempladas en el presente Reglamento para que puedan cumplir su cometido. 4. El suplente deberá ser capaz de actuar en nombre del miembro nacional o de sustituirlo. El asistente también podrá actuar en nombre del miembro nacional o sustituirlo, siempre que tengan un estatuto como el que se indica en el apartado 3.

español 2014, sobre el estatuto del Miembro Nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea.

Como viene siendo habitual en relación a Eurojust, España continúa adaptando su legislación con una demora considerable. Así sucedería con la Decisión de creación 2002,⁴⁵⁰ y en el caso de la adaptación al Derecho interno de la Decisión 2009 ya había pasado de largo el establecido en la misma que quedaba fijado a más tardar el 4 de junio de 2011, cuando el pasado 30 de mayo de 2014, el Consejo de Ministros remitió *Anteproyecto de Ley por la que se regula el estatuto del Miembro Nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea, las redes judiciales de cooperación internacional y los magistrados de enlace*, que en estos momentos aún se encuentra en trámite parlamentario.

Recordemos que en la Decisión del 2009 se trataban, a grandes rasgos, tres asuntos esenciales, a saber: en primer lugar, la cuestión de los poderes de los Miembros Nacionales de Eurojust con un catálogo de mínimos⁴⁵¹ que todos los Estados Miembros

⁴⁵⁰ España fue uno de los últimos Estados Miembros en implementar la primigenia Decisión 2002 de creación de Eurojust merced a ello la amonestación de la Unión y asimismo de la Comisión. En su informe anual del año 2005 en el informe anual de Eurojust se señalaba: “Se hace hincapié, como en las dos ediciones anteriores, en que algunos Estados miembros no han adaptado sus legislaciones nacionales para dar cabida a la Decisión Eurojust. Así, es de lamentar que Chipre, España y Grecia aún no hayan incorporado a sus legislaciones las disposiciones de la Decisión Eurojust cuando tenían de plazo hasta septiembre de 2003. Confiamos en que la situación se resolverá en 2006”. *Vid.*, EUROJUST, *Informe anual 2005*, La Haya, año 2005, pág. 6. La Comisión recordaría asimismo la falta de implementación de España en su informe sobre la transposición de los ordenamientos jurídicos nacionales de la Decisión 2002 señalando que “El Estado de aplicación de la Decisión Eurojust dista mucho de ser satisfactorio”. En el momento del vencimiento del plazo de transposición (septiembre de 2003, tan solo un Estado Miembro, Portugal, había adoptado toda la legislación necesaria para su aplicación”. Aunque en abril de 2004 tres Estados Miembros ya habían hecho lo propio, otros (entre ellos España), seguían careciendo de las normas de aplicación requerida por su legislación nacional, *Vid.*, COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Informe de la Comisión sobre la transposición a los ordenamientos jurídicos nacionales de la Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002...*, cit., pág. 5. Lo mismo ha sucedido con la adaptación de la Decisión 2009, que en el momento de escribirse estas páginas, estaba pendiente de realizarse, si bien ya se había dado curso al correspondiente *Anteproyecto de Ley por la que se regula el estatuto del Miembro Nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea, las redes judiciales de cooperación internacional y los magistrados de enlace*, en el Consejo de Ministros de 30 de mayo de 2014.

⁴⁵¹ Acerca de los poderes de los Miembros Nacionales de Eurojust definidos en la Decisión 2009, *Vid.*, PEERS, S., “Revising the Eurojust Decision: Effectiveness versus Accountability”, *Journal of European Criminal Law*, 2008-2009, vol. 3, nº 2, pp. 9-11 y asimismo, la certera visión acerca puesta de manifiesto por NILSSON & LABAYLE cuando al examinar el artículo 9 *bis, ter, quater* y *quinquies* de la nueva Decisión que define cuatro categorías de poderes (1. Competencias conferidas al Miembro Nacional por su Estado de origen; 2. Competencias ordinarias; 3. Competencias ejercidas de acuerdo con la autoridad competente y 4. Competencias ejercidas en casos urgentes, respectivamente) ponen de manifiesto lo siguiente: “cuando se examinan los poderes otorgados al Miembro Nacional más en detalle, nos damos

deberían atribuir a sus delegados en La Haya, y que, en definitiva, perseguía una necesaria homogeneización de los mismos en todos los países de la Unión Europea con la finalidad de mejorar la efectividad de Eurojust frente a la delincuencia transnacional; en segundo lugar, la necesidad de establecer una Oficina Nacional de Coordinación en el territorio de cada Estado Miembro a fin de apoyar a las delegaciones en La Haya y realizar de esta manera una gestión optimizada de los asuntos, así como aumentar la fluidez y calidad en el envío de información a Eurojust; y finalmente, el preceptivo sistema de intercambio de datos que atañen a las funciones de Eurojust en el ámbito de la lucha contra el crimen organizado, tanto parte de las autoridades nacionales a Eurojust, como de ésta Unidad a los Estados Miembros.

Así las cosas, entre la aún vigente *Ley 16/2006, de 26 de mayo por la que se regula el estatuto del Miembro Nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea*⁴⁵² que venía a dar respuesta tardía a la Decisión 2002 de Eurojust, y la futura ley que vendrá a adaptar la Decisión 2009 (ahora en Anteproyecto) la Fiscalía General del Estado, dictaría una Instrucción en el año 2011⁴⁵³ en el ejercicio de su potestad de dirección y organización del Ministerio Público para dar cumplimiento al artículo 13 de la nueva Decisión en referencia al nuevo sistema de transmisión de información a Eurojust⁴⁵⁴. Previamente, otra instrucción⁴⁵⁵ del año 2003, sobre la

cuenta que solamente el primero y el cuarto son ‘verdaderos’ poderes en el sentido que el Miembro Nacional puede actuar de manera autónoma. El primero es otorgado por el Estado Miembro a su albedrío. El segundo y el tercero no constituyen tampoco verdaderos poderes judiciales, sino que se ejercen de acuerdo con las autoridades judiciales competentes o a petición de éstas. El cuarto (...) es el único que puede decirse que puede ser ejercido de manera autónoma por el Miembro Nacional”, *Vid.*, NILSSON, H.G. & LABAYLE, M., “The Role and Organisation of Eurojust...”, *cit.*, pág. 200.

⁴⁵² Fue publicada en el Boletín Oficial del Estado de 27 de mayo de 2006.

⁴⁵³ Mediante la *Instrucción sobre el nuevo régimen de intercambio de información derivado de la Decisión del Consejo de la Unión Europea de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust*. Instrucción 3/2011, de 24 de octubre, Madrid, 2011. Disponible en la web de la FGE www.fiscal.es (Último acceso, 19 de mayo de 2013)

⁴⁵⁴ El artículo 13 de la Decisión 2002, se sustituiría en el texto de la Decisión 2009 por otro mucho más extenso cuya cuestión esencial para los Estados miembros consistía en que el antiguo artículo establecía el carácter potestativo del intercambio de información con los Estados Miembros y entre Miembros Nacionales (“Las autoridades competentes de los Estados Miembros **podrán intercambiar** con Eurojust cualquier información necesaria con miras al cumplimiento de las funciones de esta última de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5”) y en cambio, el nuevo artículo 13 definido en la Decisión 2009, señalaba que el intercambio de información sería obligatorio (“Las autoridades competentes de los Estados Miembros **intercambiarán** con Eurojust cualquier información necesaria ...), lo que suponía la necesidad de establecer en los Estados Miembros una oficina nacional de coordinación que gestionase adecuadamente el envío de información a Eurojust. La nueva Decisión introducía asimismo el artículo 13 bis que trataba de las Información facilitada por Eurojust a las autoridades nacionales competentes

actuación de las fiscalías en materia de cooperación judicial internacional, de carácter organizativo, que dada la reciente creación de Eurojust apenas profundizaba en tal cuestión, hacía referencia al menos referencia a la Unidad y señalaba el deber de cooperación⁴⁵⁶ de los integrantes de la Red de fiscales de Cooperación Judicial Internacional con la Unidad, para “dar respuesta a las crecientes necesidades se venían generando en esta parcela, y en general, en el ámbito de la cooperación”⁴⁵⁷.

No obstante la Instrucción 3/2011 de la Fiscalía General, no llegaría a desarrollarse un Sistema de Coordinación Nacional de Eurojust⁴⁵⁸ adaptado a lo establecido en la Decisión 2009, con la consecuencia de que la duplicidad de actores, los diversos canales por los que se emite la información hacia Eurojust y la falta de coordinación de la misma, amén de no haberse nombrado ningún corresponsal nacional (a excepción del ya existente de terrorismo), redundaba en la práctica en un intercambio de información falto de operatividad y eficacia que no permite aprovechar adecuadamente las capacidades de la delegación española en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, dilación que no se explica ya que para ello no era necesario esperar a la preceptiva adaptación legislativa de la nueva Decisión.⁴⁵⁹

estableciendo la obligatoriedad para la Unidad en los términos siguientes” 1. Eurojust facilitará a las autoridades nacionales competentes información y reacciones en relación con los resultados del tratamiento de la información, incluida la existencia de vínculos con casos ya archivados en el sistema de gestión de casos. 2. Además cuando una autoridad nacional competente pida información a Eurojust, Eurojust la transmitirá dentro del plazo solicitado por dicha autoridad”

⁴⁵⁵ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Instrucción sobre actuación y organización de las fiscalías en materia de Cooperación Judicial Internacional*, Instrucción 2/2003, de 11 de julio, Madrid, 2003.

⁴⁵⁶ Así se establecía en la referida Instrucción: “La diversidad de actuaciones que puede llegar a requerir la cooperación judicial internacional y la inexistencia, al margen de fórmulas genéricas como las contenidas en los artículos 3.15 y 16.2 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, de criterios concretos preestablecidos sobre cuál deba ser el papel a desempeñar por el Fiscal en este ámbito, hacen preciso perfilar, siquiera sea de forma esquemática, las principales funciones que deberán desarrollar los Fiscales integrantes de la Red interna. Sin perjuicio de las que la práctica aconseje les sean atribuidas en un futuro, cabe mencionar las siguientes (...) .- La asistencia necesaria a los Magistrados de Enlace y al Colegio o a los miembros de Eurojust en las tareas que les son propias cuando fueran requeridos para ello”

⁴⁵⁷ *Vid., Instrucción sobre actuación y organización de las fiscalías en materia de Cooperación Judicial... cit.*

⁴⁵⁸ El Sistema de Coordinación Nacional de Eurojust (SCNE) se establece en el artículo 12 de la Decisión 2009 y está destinado a facilitar, dentro del respectivo Estado Miembro, la realización de las tareas de Eurojust en su lucha contra la delincuencia organizada transnacional, en particular: para garantizar que el Sistema de Gestión de Casos de Eurojust (CMS) reciba la información de manera eficaz y fiable acerca del Estado Miembro interesado. Sobre ambas cuestiones (el SCNE y el CMS) hablaremos en el capítulo III del presente trabajo.

En cualquier caso, de la Instrucción 3/2011, se entresacarían otras cuestiones que, como hemos visto, aunque eran insuficientes en la práctica, sí estaban incluidas en el articulado de la Decisión 2009. Nos referimos esencialmente a la creación de un sistema de coordinación de emergencias para dar respuesta a los casos urgentes, -a través de la nueva Célula de Coordinación de Emergencias⁴⁶⁰, mediante un teléfono denominado OCC -de las siglas en inglés *On Call Coordination*-. Esta Unidad operativa, cuenta con un representante de cada Estado miembro, y permite a las autoridades nacionales solicitar la asistencia de Eurojust en casos urgentes durante las 24 horas del día, todos los días del año en su propio idioma al contacta con su respectiva delegación en La Haya. El uso de este teléfono es de uso exclusivo en el caso de España para jueces,

⁴⁵⁹ El Miembro Nacional español en Eurojust en su Memoria del año 2012, hacía una reflexión en este sentido, señalando lo incomprensible de la falta de la puesta en marcha del SCNE, alegando que en España la realidad es que terminado el año 2012 no existía más nombramiento que el del Corresponsal de Terrorismo “sin que se hubiese puesto en funcionamiento un SCNE que facilitase la mejora de la cooperación judicial internacional en el Espacio Judicial Europeo contra la criminalidad organizada desde España, de manera estructurada con las competencias y tareas del Miembro Nacional de Eurojust, en los términos previstos del art. 12 de la nueva Decisión de Eurojust”, añadiendo que “no existe una estructura organizada cuya eficacia práctica nos permita justificar esta falta de implementación”. Máxime cuando las funciones previstas para la designación de corresponsales, como continúa señalando el Miembro Nacional español, “no supone previsión presupuestaria alguna al no ser una función remunerada y que podrían ser desempeñadas de hecho por Jueces, Fiscales y funcionarios del Ministerio de Justicia en su vigente condición de puntos de contacto de la Red Judicial Europea (hasta un número de cuatro), así como los representantes en las redes de equipos conjuntos de investigación, de crímenes de guerra, de recuperación de activos y de corrupción. Todos ellos, compaginarían sus destinos y responsabilidades con las funciones derivadas de su pertinencia al SCNE”. El inicio de las actividades del Sistema de Coordinación Nacional de Eurojust, aunque hubiese sido puesto en marcha en una fase anterior a su definitivo establecimiento, no precisaba además de una sede concreta. Únicamente era necesario un canal seguro de transmisión de las telecomunicaciones entre los actores encargados de intercambiar información y la Unidad Eurojust, *Vid.*, MIEMBRO NACIONAL ESPAÑOL EN EUROJUST, *Memoria anual del Miembro Nacional de Eurojust correspondiente al año 2012...*, cit., página 12.

⁴⁶⁰ En la Decisión 2009 se insertó el nuevo artículo 5 bis acerca de la Célula de Coordinación de Emergencias cuyo tenor literal era el siguiente: “1. Con el fin de cumplir sus funciones en casos urgentes, Eurojust creará una Célula de Coordinación de Emergencias (CCE) que podrá recibir y tramitar las solicitudes que le envíen en todo momento. Se podrá acceder permanentemente a la CCE a través de un punto de contacto de la CCE de Eurojust 24 horas al día y 7 días a la semana. 2. La CCE se basará en un representante de cada Estado miembro (representante de la CCE), que podrá ser el miembro nacional, su suplente o un asistente facultado para sustituir al miembro nacional. El representante de la CCE estará capacitado para actuar 24 horas al día y 7 días a la semana. 3. Cuando en casos urgentes sea necesario ejecutar una solicitud o una resolución de cooperación judicial, incluso sobre los instrumentos que dan efecto al principio de reconocimiento mutuo, en uno o más Estados miembros, la autoridad competente que lo solicita o lo expide podrá transmitirlo a la CCE. El punto de contacto de la CCE transmitirá inmediatamente la solicitud al representante de la CCE del Estado miembro en el que se origine, y si la autoridad que la transmita o la expida lo solicita explícitamente, a los representantes de la CCE de los Estados miembros en cuyo territorio deba ejecutarse la solicitud. Estos representantes de la CCE actuarán sin demora para la ejecución de la solicitud en su Estado miembro, ejerciendo las funciones o competencias de que dispongan según quedan contempladas en los artículos 6 y 9 bis a 9 septies”.

fiscales y policía judicial relacionados con la cooperación internacional⁴⁶¹ y se accede al mismo de manera gratuita si la llamada se realiza desde nuestro país a Eurojust mediante un teléfono fijo, que será remitida al Miembro Nacional español en Eurojust o a su suplente que están de guardia en turnos semanales.

La génesis de la meritada Ley del año 2006, acontecería cuando el Gobierno de España remitía un Proyecto de Ley a las Cortes, el 13 de mayo de 2005, decidiendo abordar definitivamente la adaptación del ordenamiento jurídico español a las obligaciones derivadas de la Decisión 2002 de creación de Eurojust, ya que pese a que “en cumplimiento de la obligación contraída para el nombramiento de Miembros Nacionales (en Eurojust) en su momento fue nombrado, lo cierto es que la orfandad legislativa, contrastaba hasta ahora con la oportuna y exhaustiva legislación que atiende a la regulación en países de nuestro entorno más inmediato”⁴⁶².

En el Proyecto de Ley 2005 debatido en las Cortes Generales se discutía por tanto el Estatuto del Miembro nacional de Eurojust y las relaciones de con éste órgano de la Unión Europea, además de la incorporación al ordenamiento jurídico español de una regulación excesivamente mínima relativa a las redes y estructuras que habían ido surgiendo en materia de cooperación judicial y carecían de reflejo normativo en nuestro derecho, como era el caso de la Red Judicial Europea o la figura del magistrado de enlace”⁴⁶³

Hasta su definitiva publicación en el BOE, la redacción de la ley sufrió algunas modificaciones debido a su preceptivo dictamen por el Senado y su vuelta nuevamente al Congreso. Las discusiones se centraron fundamentalmente en el deber de atender el requerimiento de Eurojust y la Comisión para realizar la necesaria implementación de la

⁴⁶¹ Cfr., FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA, *Instrucción sobre el nuevo régimen de intercambio de información...*cit. pág. 3.

⁴⁶² Vid., FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memoria anual 2005*, Madrid, 2005, pág. 608.

⁴⁶³ Vid., *Proyecto de Ley por la que se regula el estatuto del miembro nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea*. Boletín Oficial de las Cortes Generales, VIII Legislatura, Serie A, Número 40-1. 20 de mayo de 2005, exposición de motivos.

Decisión 2002; en los requisitos profesionales del Miembro nacional⁴⁶⁴, su designación o remoción⁴⁶⁵, en las actuaciones a instancia de Eurojust o en el controvertido asunto de la adscripción orgánica del Miembro Nacional español al Ministerio de Justicia o a la Fiscalía General del Estado⁴⁶⁶.

La Ley 16/2006, de 26 de mayo, por la que se regula el Estatuto del Miembro Nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea, se publicaría en el Boletín Oficial del Estado de 27 de mayo de 2006. Un texto breve de 17 artículos, cuatro disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias, una disposición derogatoria, cuatro disposiciones finales y un breve anexo sobre el número de magistrados de enlace españoles destinados en el extranjero.

El Miembro nacional español, según se establece en el texto de 2006, es el representante de España en Eurojust y ejerce las competencias que le atribuye el Derecho de la Unión Europea “de conformidad con lo previsto en esta Ley”, quedando adscrito orgánicamente al Ministerio de Justicia⁴⁶⁷. El nombramiento del Miembro Nacional debía hacerse mediante Real Decreto del Consejo de Ministros, a propuesta del Ministerio de Justicia, entre magistrados o fiscales con al menos, diez años de

⁴⁶⁴ Así, en el dictamen del Senado, en los requisitos que debía reunir el MN para ser nombrado se decía “artículo 2.2. El nombramiento se hará entre magistrados o fiscales con, al menos, diez años de servicio en la carrera y acreditada experiencia en la jurisdicción penal. Dichos extremos, así como la idoneidad, méritos y experiencia en cooperación internacional de los candidatos, deberán ser acreditados mediante informe del Consejo General del Poder Judicial o de la Fiscalía General del Estado, según la carrera de procedencia del candidato propuesto (...)”, *Vid., Proyecto de Ley por la que se regula el estatuto del miembro nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea. Texto aprobado por el Senado*, Boletín Oficial de las Cortes Generales, VIII Legislatura, Serie II, Proyectos de Ley, Número 45 (d), 5 de mayo de 2006. El texto definitivo publicado en el Boletín Oficial del Estado de 27 de mayo de 2006, elimina el texto acerca de los méritos y experiencia del Miembro Nacional en materia de cooperación internacional.

⁴⁶⁵ Coherentemente con una mayor independencia del Miembro Nacional del Gobierno, el Senado proponía la eliminación del cese del mismo “por libre remoción” proponiendo que se mantuviesen únicamente las de por expiración del plazo de nombramiento; por renuncia o por separación de la carrera judicial o fiscal, según su procedencia. Sin embargo, en el texto definitivo de la Ley 2006 finalmente se mantendría la causa del cese del Miembro Nacional por libre remoción.

⁴⁶⁶ Así, el Consejo Fiscal elaboró un informe al Anteproyecto de Ley 2003, en el que abogaría por que el Miembro Nacional de Eurojust, quedase orgánicamente ubicado en la Fiscalía. Este asunto, asimismo, ha constituido recientemente una de las principales discusiones previas al Anteproyecto de Ley 2014 en el mismo sentido que lo hiciera diez años atrás. Sobre ello volveremos al hablar de la situación actual en torno al texto del mismo y la adscripción orgánica del Miembro Nacional español

⁴⁶⁷ *Vid., artículo 1 de la Ley 16/2006, de 26 de mayo, por la que se regula el Estatuto del Miembro Nacional de Eurojust...*, cit.

servicio en sus respectivas carreras y “acreditada experiencia en la jurisdicción penal”⁴⁶⁸, durante un período de tiempo de tres años, renovable por otros tres⁴⁶⁹.

Las causas del cese del Miembro nacional⁴⁷⁰ serían finalmente las siguientes: por expiración del plazo de nombramiento, por renuncia, por separación de la carrera judicial o fiscal, según su procedencia o por libre remoción, cuestión que, como señalamos, se conservaría en la redacción final de la Ley a pesar del dictamen del Senado y que supondría un refuerzo del control del Gobierno sobre la designación del Miembro Nacional. Se establecía asimismo, la obligación del Miembro Nacional de elevar al Ministerio de Justicia una memoria anual sobre sus actividades en Eurojust y la posibilidad de ser llamado tras la remisión de la misma para informar a las Comisiones de Justicia y de Interior del Congreso.⁴⁷¹

Además de las cuestiones formales y de procedimiento, los capítulos más relevantes del desarrollo legislativo de este texto en lo que al Miembro Nacional se refiere, lo constituyen, a nuestro entender, los que contienen las atribuciones del Miembro nacional de España en Eurojust por un lado, y las relaciones entre Eurojust y las autoridades españolas, por otro⁴⁷². El legislador español contemplaría una amplia lista de competencias para el mismo, justificados por los luctuosos acontecimientos de los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid⁴⁷³, que propiciarían una reunión extraordinaria del Consejo Europeo, el 25 de marzo de 2004⁴⁷⁴ y que concluiría con un

⁴⁶⁸ *Ibidem*, artículo 2.

⁴⁶⁹ Exactamente, el mismo período de tiempo que podía ser nombrado el Presidente del Colegio de Eurojust en aquel momento. La Decisión 2009 establece, en aras de una mayor estabilidad en la institución y en la continuidad de las planificaciones de Eurojust en su lucha contra la delincuencia organizada, que la duración del mandato de los Miembros Nacionales será al menos de cuatro años, estableciendo que el Estado Miembro de origen podrá renovar el mandato (artículo 9.1)

⁴⁷⁰ *Vid.*, artículo 4 de la *Ley 16/2006, de 26 de mayo, por la que se regula el Estatuto del Miembro Nacional de Eurojust...*, cit.

⁴⁷¹ *Ibidem*, artículo 5.

⁴⁷² Capítulos II y III de la Ley 2006.

⁴⁷³ A este respecto, puede consultarse el interesante documento de la Cámara de los Lores británica, *After Madrid: the EU's response to terrorism*, European Union Committee, London, 5th Report of Session 2004-05, www.parliament.uk (Último acceso: 12 de junio de 2013)

⁴⁷⁴ CONSEJO EUROPEO, *Declaración sobre la lucha contra el terrorismo*, Documento del Consejo Europeo 7906/04 JAI, Bruselas, 25 de marzo de 2004.

refuerzo de la cooperación judicial en la lucha contra el terrorismo en Europa que hasta los ataques terroristas de Madrid y posteriormente de Londres, había sido considerada “como un problema interno de cada Estado relacionado específicamente con conflictos territoriales o de soberanía. El cambio más significativo de los últimos años, ha sido el reciente desarrollo de un terrorismo global cuya máximo exponente es Al-Qaeda y cuya emergencia ha cambiado la situación”⁴⁷⁵.

El catálogo de poderes del Miembro Nacional español en Eurojust al amparo de la Ley 2006, incluye la posibilidad de recibir y transmitir las asistencias las solicitudes de asistencia judicial formuladas por las autoridades competentes de otros Estados miembros de la Unión Europea a través de Eurojust -dentro de las denominadas facultades de cooperación jurídica internacional- y en caso de urgencia recibirlas directamente de las autoridades de otro Estado Miembro, que deberá transmitir a las autoridades competentes de manera inmediata. El Miembro Nacional tendrá asimismo la facultad de corregir errores, dividir la solicitud y realizar cualesquiera otras modificaciones en las solicitudes de auxilio judicial que resulten necesarias para su rápida y correcta tramitación, poniéndolo en conocimiento inmediato de la autoridad de la cual provenga dicha solicitud⁴⁷⁶.

Al Miembro Nacional español se le otorgaría la facultad de acceder a la información necesaria para el desarrollo de sus funciones en Eurojust y con ello, al Registro central de antecedentes penales y demás registros públicos; la capacidad de recabar de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cualquier información necesaria en las mismas condiciones que los jueces o tribunales y el Ministerio Fiscal y asimismo, la posibilidad de solicitar o intercambiar con autoridades judiciales o administrativas españolas cualquier información necesaria para el cumplimiento de sus funciones, además de acceder al Sistema de Información de Schengen en los términos establecidos en el Convenio de 19 de junio de 1990 de aplicación de dicho acuerdo de fecha 14 de junio de 1985. Finalmente, la cooperación con otras entidades queda reflejada en la facultad del Miembro Nacional como autoridad española competente, de recibir información por parte de la OLAF en los supuestos previstos en la normativa

⁴⁷⁵ Vid., *After Madrid: the EU's response to terrorism...*, cit., pág. 9. La traducción es propia.

⁴⁷⁶ Vid., artículo 10 de la *Ley 16/2006, de 26 de mayo, por la que se regula el Estatuto del Miembro Nacional de Eurojust...*, cit.

comunitaria y coherentemente, a la información centralizada recogida por la Red judicial europea⁴⁷⁷.

Aunque ya dijimos que el Miembro nacional de Eurojust está adscrito orgánicamente al Ministerio de Justicia, y puede comunicarse directamente con el órgano judicial o la fiscalía que conoce del asunto, es el Fiscal General del Estado, la autoridad competente⁴⁷⁸ para recibir las solicitudes cuando se refieran a la iniciación de una investigación o una actuación penal sobre hechos concretos y cuando se trate de reconocer qué Estado miembro está en mejor situación para decidir qué jurisdicción está en mejor condición para llevar a cabo una investigación o unas actuaciones judiciales sobre determinados hechos. Además, la Fiscalía General del Estado, también debe de ser informada por el Miembro Nacional, de cualquier información que posea y que sea de interés para las investigaciones o procedimientos penales que puedan desarrollarse por la jurisdicción española, o para su coordinación con los que se desarrollen en otro Estado miembro de la Unión Europea⁴⁷⁹.

Cuando las autoridades competentes de nuestro país, resolvieran rechazar una solicitud formulada por Eurojust, de acuerdo con la Ley 2006 deberían motivar su decisión, pero en el caso de que la indicación de los motivos de denegación⁴⁸⁰ perjudicara intereses nacionales esenciales en materia de seguridad o comprometiese el correcto desarrollo de investigaciones en curso o la seguridad de las personas, bastará con invocar la concurrencia de tales circunstancias. Este último inciso, constituye un reflejo literal del artículo 8 de la Decisión 2002 de Eurojust, que también establecía reglas similares para la motivación en la denegación a Eurojust, de información relevante para la cooperación judicial⁴⁸¹.

⁴⁷⁷ Vid., artículo 11 de la Ley 16/2006, de 26 de mayo, por la que se regula el Estatuto del Miembro Nacional de Eurojust...cit.

⁴⁷⁸ *Ibidem*, artículo 14.2.

⁴⁷⁹ *Ibidem*, artículo 15.5.

⁴⁸⁰ *Ibidem*, artículo 14.4.

⁴⁸¹ El artículo 8 de la Decisión 2002 de Eurojust señala: “Motivación. Si las autoridades competentes del Estado miembro afectado decidieran no acceder a alguna de las solicitudes mencionadas en la letra a) del artículo 7, informarán a Eurojust de su decisión y de los motivos de la misma, salvo que, en los casos mencionados en los incisos i), ii) y v) de la letra a) del artículo 7, no pudieran indicar sus motivos por alguna de las razones siguientes: i) que indicarlos perjudicase intereses nacionales esenciales en materia

Otra de las cuestiones que atribuye especial relevancia al Miembro Nacional de España en el ejercicio de sus competencias para impulsar la cooperación y coordinación jurídica internacional es que, al igual que el Colegio de Eurojust, puede solicitar al Ministerio Fiscal que inste de los jueces centrales de instrucción y jueces de instrucción, a que inicien un procedimiento judicial o que lo amplíen a como consecuencia de la declaración efectuada por una autoridad competente de otro Estado miembro de la Unión Europea por la que se acuerde la remisión a España del procedimiento. Dicha ampliación necesitará, no obstante, de la autorización del Estado del procedimiento siempre y cuando la jurisdicción española resultase competente para conocer de los hechos a los que se refiere el procedimiento judicial que se traslada, y el delito presuntamente cometido, no hubiera prescrito de conformidad con el derecho español⁴⁸².

Los órganos judiciales, los miembros del Ministerio Fiscal y el Ministerio de Justicia dentro del marco de sus respectivas competencias, podrán solicitar la intervención de Eurojust⁴⁸³ también en los casos en los que las investigaciones o actuaciones afecten a un tercer Estado con el que la Unidad haya celebrado un acuerdo de cooperación, así como a las que afecten a los intereses de la UE. Las autoridades españolas competentes para la creación de un equipo conjunto de investigación comunicarán asimismo a Eurojust, la creación de los equipos conjuntos en los que exista participación española, siempre que verse sobre materias de su competencia.

La totalidad de las solicitudes que acabamos de mencionar, deben de ser transmitidas a través del Miembro nacional de Eurojust, con lo que su papel central de transmisor en materia de cooperación jurídica internacional, quedaba definido en la Ley del año 2006. La promulgación de la Ley sobre el estatuto del Miembro nacional español en Eurojust, y las amplias competencias que en ella se contenían acerca de los miembros del Ministerio Público y la Fiscalía General del Estado, hacía necesaria una nueva instrucción al respecto que se dictaría el 20 de marzo de 2007, sobre la

de seguridad, ii) que indicarlos comprometiese el correcto desarrollo de investigaciones en curso o la seguridad de las personas”.

⁴⁸² *Id.*, artículo 16 de la *Ley 16/2006, de 26 de mayo, por la que se regula el Estatuto del Miembro Nacional de Eurojust...cit.*

⁴⁸³ *Ibidem*, artículo 15.

organización de la sección de cooperación internacional de la Fiscalía General del Estado y el ejercicio de las funciones que atribuye a la Fiscalía, la Ley 16/2006⁴⁸⁴.

El Ministerio Público, como autoridad judicial⁴⁸⁵ a efectos de cooperación internacional, constituye una pieza esencial en la desarrollo de la misma. Sin embargo, como señala dicha instrucción, la actividad del Ministerio Fiscal tenía en aquel momento escaso reflejo normativo y estructural, de manera que las únicas referencias a la misma se encontraban en el artículo 3.15⁴⁸⁶ del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal; en el artículo 16 -al referirse a las labores de coordinación sobre la materia por parte de la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado⁴⁸⁷- y finalmente, en el artículo 18 bis, letra f), que recogía expresamente las funciones de auxilio judicial internacional que corresponden a la Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas.

No obstante la atribución a la Secretaría Técnica de la Fiscalía General del Estado, según el artículo 16 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal “del ejercicio o, en su caso, la coordinación de aquellas funciones que las leyes atribuyen al Ministerio Fiscal en materia de cooperación judicial internacional en el marco de las directrices de política exterior dimanadas del Gobierno”⁴⁸⁸, el 9 de marzo de 2011, la FGE dictaría la

⁴⁸⁴ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Instrucción sobre la organización de la sección de cooperación internacional de la Secretaría General Técnica de la Fiscalía General del Estado y el ejercicio de las funciones que atribuye al Ministerio Público, la Ley 16/2006, de 26 de mayo, por la que se regula el estatuto del Miembro Nacional de Eurojust y las relaciones con éste órgano de la Unión Europea*. Instrucción 2/2007, de 20 de marzo, Madrid, 2007.

⁴⁸⁵ Según el Convenio Europeo de Asistencia Judicial, firmado en Estrasburgo el 20 de abril de 1959, completado con el protocolo adicional de 17 de marzo de 1978, y que fue ratificado por España el 18 de agosto de 1982, formulando una declaración respecto del artículo 24, según la cual “a los efectos del presente convenio serán consideradas como autoridades judiciales (...) los miembros del Ministerio Fiscal”.

⁴⁸⁶ Artículo 3.15 “corresponde al Ministerio Fiscal...promover, o en su caso, prestar, el auxilio judicial internacional previsto en las leyes, tratados y convenios internacionales”.

⁴⁸⁷ Artículo 16 “sin perjuicio de las competencias encomendadas a otros órganos, la Secretaría Técnica asumirá el ejercicio o, en su caso, la coordinación de aquellas funciones que las leyes atribuyen al Ministerio Fiscal en materia de cooperación judicial internacional”.

⁴⁸⁸ Este último inciso fue el argumento esgrimido por la Fiscalía General del Estado para sostener que la creación de la nueva plaza de Fiscal de Sala Coordinador de Cooperación Penal Internacional -y, por tanto, las atribuciones a éste de las competencias que venía ejerciendo hasta el momento la Sección de Cooperación Internacional de la Secretaría General Técnica de la FGE- no entraba en colisión con la establecido en el Estatuto. Ello, porque -argumentaba la FGE-, aunque la expresión “cooperación judicial internacional” estaba realizada con “cierta imprecisión terminológica”, lo que resultaba innegable para

Instrucción 1/2011, sobre las funciones y facultades del Fiscal de Sala Coordinador de Cooperación Penal Internacional creando la plaza de Fiscal de Sala Coordinador con una estructura especializada en la materia y dependiente directamente del Fiscal General del Estado, pasando a asumir las competencias que hasta entonces habían estado en manos de la SGT. En virtud de esta Instrucción, al Fiscal de Sala de Cooperación Internacional⁴⁸⁹ a través de la Unidad de Cooperación de la FGE, le han sido atribuidas entre otras funciones⁴⁹⁰, las de la organización del sistema de recogida, gestión y transmisión de la información a Eurojust.

El retraso con que nuestro país abordaba la tarea de implementación de la Decisión 2009, supuso que se comenzara el presente año 2014 sin que el Anteproyecto de Ley por el que se regula el estatuto del Miembro Nacional de Eurojust, hubiera visto la luz. No obstante las discrepancias⁴⁹¹ existentes en algunos aspectos⁴⁹² del texto legislativo en el seno del grupo de trabajo creado *ad hoc* entre el Ministerio de Justicia y

esta institución es que, en realidad no se trataba de la cooperación judicial en materia penal a lo que se refería la meritada legislación, sino a la materia de “cooperación internacional al desarrollo” que es la única que quedaría supeditada a las directrices de política exterior del Gobierno, *Vid.*, FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Instrucción sobre las funciones y facultades del Fiscal de Sala Coordinador de Cooperación Penal Internacional*, Instrucción 1/2011, de 9 de marzo de 2011, pág. 10.

⁴⁸⁹ Desde su creación, la plaza de esta Fiscalía de Sala especializada en cooperación judicial en materia penal, la viene ocupando la Fiscal Rosa Ana MORÁN MARTÍNEZ, quien había venido desempeñando hasta entonces la función de coordinadora de la Sección de Cooperación Internacional de la Secretaría Técnica establecida por la mencionada Instrucción 2/2007.

⁴⁹⁰ Las funciones de esta Fiscalía de Sala vienen recogidas -además de en la meritada Instrucción 1/2011 que la crea-, en la *Instrucción sobre el nuevo régimen de intercambio de información derivado de la Decisión del Consejo de la Unión Europea de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust*, de fecha 24 de octubre de 2011.

⁴⁹¹ La Fiscalía General del Estado ya hizo notar en un informe de septiembre de 2012, en el seno del grupo de trabajo para la adaptación de nuestra legislación a la Decisión 2009 de Eurojust, que las discrepancias observadas en el mencionado informe respecto de los argumentos mantenidos por el Ministerio de Justicia en la materia que nos ocupa, eran fruto de una concepción diferente de Eurojust por parte de ambos -Ministerio y Fiscalía- como resultado de una visión más cercana desde la postura de la Fiscalía General a la actividad operativa diaria de Eurojust y a los aspectos prácticos de la cooperación judicial en materia penal. La FGE señalaba además, que sus argumentos se apoyaban en la evolución de la regulación del estatuto del Miembro Nacional en el resto de los países del entorno europeo y, asimismo, en el análisis de los documentos relacionados con la evolución de la Unidad, *Vid.*, FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA. UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Informe de la Fiscalía General del Estado al documento comparativo remitido desde la Dirección General de Cooperación Internacional para la adaptación a la legislación española de la Decisión de Eurojust de 2009*, Referencia nº 110/12, Madrid, 10 de septiembre de 2012, pág. 2.

⁴⁹² Que se referían, fundamentalmente, a la adscripción orgánica del Miembro Nacional de Eurojust al Ministerio de Justicia (como en la Ley 2006) y que la Fiscalía General del Estado entendía que debía quedar adscrito a ésta por las razones que veremos en el presente epígrafe.

la Fiscalía General del Estado, el meritado Anteproyecto sería remitido por el Consejo de Ministros en el mes de mayo⁴⁹³ del presente año a las Cortes Generales. El Anteproyecto, en la fase que se encuentra en este momento, consta de 37 artículos, dos Disposiciones Adicionales, una Disposición transitoria, una Disposición Derogatoria, y cuatro disposiciones finales, conteniendo la tercera de ellas la cláusula expresa de incorporación a nuestro derecho nacional de la Decisión 2009 de Eurojust.

El informe del año 2012 de la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado a este respecto, ya advertía de que era imprescindible considerar en todo momento el proceso evolutivo del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea para adaptar la Decisión 2009 a nuestro ordenamiento, teniendo en cuenta las perspectivas del futuro inmediato⁴⁹⁴ que en aquel entonces ya se encontraban en una fase muy avanzada de definición. Nos referimos a la Propuesta de Reglamento de Eurojust 2013 que, como hemos visto en este trabajo, contiene diferencias sustanciales respecto de los textos anteriores referentes a Eurojust, fruto esencialmente, de la nueva arquitectura que ha venido a trazar el Tratado de Lisboa.

En primer lugar y respecto a la composición de la delegación española en Eurojust, el anteproyecto de Ley español establece como "obligatorio" en contraste a lo dispuesto en la Decisión 2002, que esté formada por el Miembro Nacional, el Miembro Nacional Adjunto y un al menos un Asistente⁴⁹⁵ que podrá tener su lugar de trabajo en la sede de Eurojust o en el Ministerio de Justicia. En efecto, la Decisión 2009⁴⁹⁶ establecía que el Asistente del Miembro Nacional "podrá" tener su lugar de trabajo en Eurojust, (al igual que el Miembro Nacional Adjunto o suplente) con lo que lo previsto

⁴⁹³ El día 15 de mayo fue remitido por el Consejo de Ministros a las Cortes, el texto del *Anteproyecto de Ley por la que se regula el estatuto del Miembro Nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea, las redes judiciales de cooperación y los magistrados de enlace*.

⁴⁹⁴ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA. UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Informe de la Fiscalía General del Estado al documento comparativo remitido desde la Dirección General de Cooperación Internacional... cit.*, pág. 2.

⁴⁹⁵ En el Anteproyecto 2014 se establece que "en lo que respecta a la delegación española en Eurojust, deberá estar compuesta, como mínimo, por un Miembro Nacional, un Miembro Nacional Adjunto y un Asistente", *Vid.*, *Anteproyecto de Ley por la que se regula el estatuto del Miembro Nacional de Eurojust...*, cit., exposición de motivos, epígrafe 4.

⁴⁹⁶ El artículo 2.2 letra b), señala a este respecto que "cada Miembro Nacional estará asistido por un suplente y por otra persona en calidad de asistente. El suplente y el asistente podrán tener su lugar de trabajo habitual en Eurojust".

en el Anteproyecto concuerda con dichas previsiones. Sin embargo, esta tardía adaptación, aún en marcha, al Derecho español de la Decisión 2009 supone que se esté perdiendo la oportunidad de adelantarse en lo posible a la futura configuración de Eurojust que en este momento se discute a través de la propuesta de Reglamento 2013.

Nos referimos, como ejemplo, a que en la Propuesta de Reglamento 2013 de Eurojust ya se establece que al menos un asistente (además del Miembro Nacional y el suplente) “tendrá” su lugar de trabajo habitual en Eurojust, por lo que la actual configuración del Anteproyecto en este aspecto debería de ser modificada conteniendo la obligatoriedad de que el Asistente tenga su lugar de trabajo habitual en la sede de la Unidad en La Haya⁴⁹⁷.

En segundo lugar, el Anteproyecto 2014 pese a los argumentos esgrimidos por la Fiscalía General del Estado, mantiene la adscripción orgánica al Ministerio de Justicia, incluyendo la actividad operativa procesal del Miembro Nacional en el ámbito de las competencias que le sean asignadas para el desarrollo de sus funciones en Eurojust.⁴⁹⁸ La propia Fiscalía se había mostrado contraria a esta circunstancia⁴⁹⁹ fundamentalmente

⁴⁹⁷ Ello es así ya que el artículo 7 del Anteproyecto que trata de los Asistentes del Miembro Nacional en Eurojust señala que aquél “**podrá** tener su lugar de trabajo en la sede de Eurojust o en el Ministerio de Justicia”, no estableciendo por tanto una obligatoriedad de permanencia en la sede de La Haya. Además, el texto español faculta al legislador para que el Asistente destinado en el Ministerio de Justicia en Madrid, pueda ser nombrado eventualmente las funciones de coordinador nacional español. Si la propuesta de Reglamento de Eurojust continúa en este aspecto sin ser alterado, España podría nombrar un Asistente con destino permanente en La Haya y otro con sede en el Ministerio de Justicia, que en este último caso no necesitaría de la autorización del Colegio de Eurojust prevista en el último inciso del artículo 7.1 del Anteproyecto español y en el artículo 7.2 de la propuesta de Reglamento de Eurojust 2013, cuando haya de nombrarse más de un asistente en el caso de que tuviese su lugar de trabajo en Eurojust, cosa que no sucedería con el que mantuviese su localización en el Ministerio.

⁴⁹⁸ El artículo 8 del Anteproyecto 2014 establece. “Situación administrativa y dependencia orgánica. El Miembro Nacional de Eurojust, el Miembro Nacional Adjunto y los asistente, pasarán a la situación administrativa de servicios especiales en sus carreras de origen de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica del Poder Judicial, y en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal, respectivamente, y quedarán bajo la dependencia orgánica del Ministerio de Justicia”.

⁴⁹⁹ La Fiscalía General del Estado a través de su Unidad de Cooperación Internacional y mediante un cuestionario difundido en el año 2009 por la Delegación española en Eurojust al resto de delegaciones nacionales presentes en La Haya, concluiría en un estudio comparado que sólo 3 países mantenían a su Miembro Nacional dependiente de su Ministerio de Justicia y los 23 restantes Estados Miembros aunque con sus propias particularidades organizativas, poseían sin embargo el denominador común de la inclusión de los Miembros Nacionales en la oficina del Fiscal General, manteniendo en general su estatus y competencias como Fiscales. Las tres excepciones en aquel momento a la regla general eran Alemania, Francia e Italia (que, finalmente, también modificaría este criterio minoritario), coherente con el hecho de que la Fiscalía en Francia se integraba y dependía del Ministerio de Justicia que está compuesto por funcionarios que son a su vez, miembros del Ministerio Público y en Alemania debido a su sistema

debido a que, de esa manera, el Miembro Nacional quedaría sometido a una dependencia del poder ejecutivo en una materia en la que las actuaciones concretas se relacionan con procedimientos judiciales abiertos, algunos de los cuales que podrían ser declarados secretos, y por tanto, de acuerdo al ordenamiento jurídico español, se impide que tuviesen conocimiento de los mismos nada más que las autoridades judiciales y del Ministerio Público competentes.

La previsión actual de adscripción orgánica al Ministerio conforme a la aún vigente Ley 2006, aunque no se establezca de manera expresa desde el aspecto funcional, es real en la práctica por varios motivos, entre los que cabe destacar la circunstancia de que el Miembro Nacional destinado en Eurojust puede ser cesado “por libre remoción” (artículo 4.1, letra d) o porque es únicamente al Ministerio de Justicia a la única institución nacional al que viene obligado a presentar la memoria anual de sus actividades⁵⁰⁰ y finalmente, otro no menos importante cual es que el Miembro Nacional ha venido informando de manera periódica al Ministerio de Justicia y atendido las instrucciones y solicitudes de dicha institución de la cual depende.

El Anteproyecto 2014 elimina la causa “por libre remoción”, sin embargo introduce entre las causas del cese del Miembro Nacional la de “la decisión motivada del órgano que lo designó”, que en este caso se realiza mediante RD del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Justicia. La introducción de este último motivo de cese en el articulado⁵⁰¹ del Anteproyecto deja, en nuestra opinión, un acceso abierto a

federal en el que los fiscales federales poseen escasas competencias, dificultando una solución adecuada para la dependencia de los fiscales de aquéllos, *Vid.*, en este sentido, FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Memoria anual 2011 de la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado*, Madrid, 2011, pp.117 y 118. Acerca de la no conveniencia de incardinar al Miembro Nacional de Eurojust en el Ministerio de Justicia, *Vid.*, asimismo, FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA. UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Informe de la Fiscalía General del Estado al documento comparativo remitido desde la Dirección General de Cooperación Internacional...cit.*, pág. 9. Para un análisis de la figura del Ministerio Fiscal en distintos países de la Unión Europea, puede consultarse el interesante artículo doctrinal de PERRODET, A., “The Public Prosecutor” en DELMAS-MARTY, M., & SPENCER, J.R. (eds.), *European Criminal Procedures*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 415-449.

⁵⁰⁰ El artículo 5.1 de la Ley 2006 establece: “Memoria anual.1. El miembro nacional de Eurojust elevará al Ministerio de Justicia un informe anual sobre las actividades desarrolladas en su calidad de miembro nacional de Eurojust”.

⁵⁰¹ En el artículo 4.1, letra e) del Anteproyecto de Ley.

una mayor dependencia del Miembro Nacional del poder ejecutivo⁵⁰² y, en consecuencia, una vía de control sobre la independencia de aquél que consideramos innecesaria y poco coherente con las previsiones de la Decisión 2009 que buscaba, sin duda, diseñar una figura de un Miembro Nacional independiente que pueda trabajar de manera estable y eficaz en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional.

En cuanto a la Memoria de actividades en el Anteproyecto 2014, se establece la obligación del Miembro Nacional de enviar trimestralmente al Ministerio de Justicia un informe sobre sus actividades así como otro informe anual y aunque la petición de la Fiscalía General de recibir la memoria ha sido atendida en el articulado, deberá ser remitida a ésta no por el propio Miembro Nacional, sino por el Ministro de Justicia⁵⁰³, por lo que concluimos que continúa siendo clara la voluntad del legislador de mantener al MN de Eurojust bajo el control ministerial y más concretamente, del Gobierno. Refuerza nuestro argumento en este sentido, el que en el caso del Miembro Nacional Adjunto que, coherentemente, ejercería la suplencia del Miembro Nacional y le son exigidos por ello los mismos requisitos en su nombramiento que a éste, sí se le puede aplicar la causa “por libre remoción” eliminando, por tanto, la necesidad de motivar el hipotético cese en las funciones del Miembro Nacional Adjunto,

El Miembro Nacional español, como ya hemos mencionado, será el representante de España en Eurojust y desempeñará las competencias que le atribuye el derecho de la Unión Europea, de conformidad con lo previsto en el definitivo texto legislativo, teniendo su lugar de trabajo habitual en la sede de Eurojust.⁵⁰⁴ En la Ley 2006, se establecía que el Miembro Nacional en Eurojust debería de proceder de la carrera judicial o fiscal⁵⁰⁵ con, al menos, diez años de servicio en la carrera y acreditada

⁵⁰² El Anteproyecto 2014 sí recoge, en cambio, la obligación de informar de la causa del cese de la letra e) a la Secretaría General del Consejo, según se establece en el artículo 9.1 de la Decisión 2009.

⁵⁰³ El tenor del artículo 5 del Anteproyecto de Ley establece: “Memoria de actividades. 1. El Miembro Nacional remitirá trimestralmente al Ministerio de Justicia un informe detallado sobre las actividades realizadas. Igualmente enviará al Ministro de Justicia un informe anual sobre las actividades desarrolladas, que será enviado por este último al Consejo General del Poder Judicial y a la Fiscalía General del Estado. A propuesta del Ministro de Justicia, el Gobierno enviará copia del informe anual a las Cámaras. 2. El Miembro Nacional podrá ser llamado para informar a las Comisiones de Justicia e Interior del Congreso de los Diputados y del Senado sobre la actividad desempeñada”.

⁵⁰⁴ Artículo 1 del Anteproyecto 2014.

⁵⁰⁵ Como bien precisa la Fiscalía General del Estado, han de ser Fiscales o Jueces “en activo”, como único modo de mantener su condición de autoridad nacional y los poderes que le son propios, y sin que tenga

experiencia en la jurisdicción penal, extrañamente no conteniendo el requisito de la experiencia en cooperación judicial internacional de los posibles candidatos que, dada la especificidad de la materia y su constante evolución y por tanto complejidad, estimamos esencial para que aquél desempeñe su trabajo eficazmente en La Haya.⁵⁰⁶

En el Anteproyecto 2014, se mantiene el requisito de demostrar “acreditada experiencia en la jurisdicción penal” y se recogen las sugerencias de la Fiscalía de ampliar a 15 años (en lugar de 10) la experiencia previa del juez o fiscal destinado a ser Miembro Nacional en Eurojust, así como el de retomar el requisito de experiencia en materia de cooperación jurídica internacional⁵⁰⁷ (abandonado en el trámite parlamentario del Senado en la Ley 2006) y la necesidad del dominio del idioma inglés por parte del Miembro Nacional, ya que como hemos mencionado con anterioridad, es el idioma de trabajo interno⁵⁰⁸ en la sede de Eurojust. Asimismo, se amplía la duración

sentido en nuestro ordenamiento la mención a un hipotético Miembro Nacional policía, justificable sólo en algunos sistemas de otros Estados miembros de configuración procesal diferente al nuestro, *Vid., FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA. UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, Informe de la Fiscalía General del Estado al documento comparativo remitido desde la Dirección General de Cooperación Internacional...cit.*, pág. 8. En la actualidad, la práctica totalidad de los Miembros Nacionales de las delegaciones destinadas en Eurojust, son miembros de la carrera fiscal.

⁵⁰⁶ Durante el trámite parlamentario de la Ley 2006 a su paso por el Senado, se propondría que el candidato (mediante informe del Consejo General del Poder Judicial o de la Fiscalía General del Estado, según procediese aquél de la carrera judicial o fiscal) debía acreditar la “idoneidad, méritos y experiencia en cooperación internacional”. Este requisito se eliminaría finalmente del texto definitivo de la Ley 2006.

⁵⁰⁷ *Vid.*, páginas 10 y 11 del *Informe de la Fiscalía General del Estado al documento comparativo remitido desde la Dirección General de Cooperación Internacional...cit.*

⁵⁰⁸ Esto es, en los informes internos de la Unidad, en muchas de las reuniones ordinarias del Colegio de Eurojust, en los dictámenes del Servicio Jurídico o en los documentos de la Unidad de Analistas de Eurojust, etc., así como, por regla general, en las conversaciones informales que mantienen los delegados de los distintos Estados Miembros en la sede de Eurojust. Como ya hemos mencionado con anterioridad, las reuniones de coordinación y cooperación de cualquier nivel (I, II y III) se mantienen por regla general en el idioma oficial de cada uno de los miembros de los países o instituciones que acuden a las mismas, asistidos por el cualificado servicio de intérpretes de Eurojust. La lógica impone que se haga uso del servicio de traducción en las mencionadas reuniones, en aras de una mayor seguridad jurídica, máxime cuando pueden llegar a ser bastante concurridas si se trata de una operación multilateral contra la delincuencia organizada con numerosas ramificaciones transfronterizas, que por otro lado constituye uno de los rasgos principales del nuevo fenómeno criminológico dentro y fuera de la Unión.

del mandato de 3 a 4⁵⁰⁹ años consecuentemente con el texto de la Decisión 2009, cualidad que también se mantiene en la propuesta de Reglamento de Eurojust⁵¹⁰.

En tercer lugar, el Anteproyecto pretende definir con precisión las competencias del Miembro Nacional español, recogiendo el intento de la Decisión 2009 de aproximar el estatus y los poderes de los distintos Miembros Nacionales destacados en La Haya, para evitar que las tareas operativas de los mismos en la lucha contra la delincuencia transnacional puedan verse afectadas.

El texto español recoge lo que denomina las “atribuciones del Miembro Nacional de Eurojust” al titular así el capítulo III que, sin embargo, vuelve a retomar la nomenclatura de la Decisión 2009 al exponer las “competencias ejercidas por las autoridades nacionales competentes a propuesta del Miembro Nacional”. Se recoge asimismo, en el artículo 26 del Anteproyecto el papel del Miembro Nacional en los Equipos Conjuntos de Investigación estableciendo que “podrá formar parte de los equipos conjuntos de investigación en los que participen autoridades españolas, incluso en su creación siempre y cuando la autoridad nacional competente lo permita”.

En este extremo se halla otro aspecto del Anteproyecto que va en la línea de la Decisión 2009, cuyo articulado aún muestra una fuerte dependencia del Miembro Nacional⁵¹¹ respecto a su Estado Miembro⁵¹² en relación a la naturaleza de las competencias de aquél de lo que pretende la presente propuesta de Reglamento de

⁵⁰⁹ El artículo 3.1 del texto del Anteproyecto de Ley español establece que “el Miembro Nacional de Eurojust será nombrado por un período de cuatro años, renovable únicamente por un segundo período de igual duración”.

⁵¹⁰ El artículo 10. 2 de la propuesta de Reglamento de Eurojust 2013 señala que “El mandato de los miembros y de sus suplentes será de cuatro años como mínimo, renovable una vez”.

⁵¹¹ Aunque, desde luego, persiguiere una aproximación de las competencias de los distintos Miembros Nacionales y un refuerzo de su estatus, con un acuerdo de mínimos para luchar contra la delincuencia transnacional. En los considerandos 3 y 5 de la Decisión 2009, se manifestaba en este sentido, que había llegado el momento de garantizar un mejor funcionamiento de Eurojust y un mayor acercamiento entre los estatutos de los Miembros Nacionales, debiendo para ello definir una base común de competencias de las que cada Miembro Nacional tenía que disponer en su calidad de autoridad nacional, mas con arreglo a su derecho interno.

⁵¹² Así el artículo 9 *bis*, apartado 2, de la Decisión 2009 dice que “cada Estado Miembro definirá la naturaleza y alcance de las competencias que confiere a su Miembro Nacional por lo que respecta a la cooperación judicial del propio Estado Miembro”.

Eurojust 2013. En efecto, en el asunto de los Equipos Conjuntos de Investigación, la Decisión 2009, contempla la creación así como participación de los Miembros Nacionales en los aquéllos, pero recoge la posibilidad de que los Estados Miembros puedan subordinar la participación del Miembro Nacional a la aprobación de la autoridad nacional competente⁵¹³ y así lo refleja el texto español como hemos visto. Sin embargo, la nueva propuesta de Reglamento de Eurojust señala que las autoridades conferirán a los Miembros Nacionales las competencias contempladas en el Reglamento para que puedan cumplir su cometido y a continuación, establece que aquéllos “serán competentes”, entre otras, para participar en los equipos conjuntos de investigación, incluida su creación, manteniendo esta competencia fuera de la esfera de los poderes de los Miembros Nacionales que deben contar con la autoridad nacional competente para poder ser ejercidos.⁵¹⁴ De esta manera, comprobamos que el texto español queda, una vez más, un paso por detrás de las previsiones del futuro diseño del espacio penal europeo.

En cuarto lugar, el Anteproyecto establece finalmente de manera detallada y después de numerosas peticiones al respecto por parte de las instituciones nacionales implicadas en el intercambio de información con la Unidad, el establecimiento de un Sistema de Coordinación Nacional de Eurojust, que como hemos venido señalando, inexplicablemente no había sido puesto en marcha en nuestro país ni siquiera de manera embrionaria.⁵¹⁵ La regulación se hace de manera extensa, detallando dicho sistema de coordinación nacional⁵¹⁶; las funciones de los corresponsales nacionales⁵¹⁷ de Eurojust

⁵¹³ *Vid.*, Artículo 9 *septies* de la Decisión 2009 acerca de la participación de los Miembros Nacionales de Eurojust en los Equipos Conjuntos de Investigación.

⁵¹⁴ El artículo 8 de la propuesta de Reglamento de Eurojust 2013 relaciona las competencias de los Miembros nacionales en su apartado 1, señalando aquellos para los cuales “serán competentes”, entre las que incluye en su letra e) la creación y participación en los Equipos Conjuntos de Investigación. Las competencias ejercidas “de acuerdo con la autoridad nacional competente” vienen definidas en otro apartado (el número 2) del mismo artículo cuales son: a) ordenar medidas de investigación y b) autorizar y coordinar las entregas vigiladas en el Estado miembro de conformidad con la legislación nacional”

⁵¹⁵ La Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado en su Memoria del año 2013 recordaba que “no contamos en España ni con un esbozo del sistema nacional de coordinación y siguen sin hacerse las designaciones de los corresponsales”, FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Memoria anual 2013 de la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado*, Madrid, 2013, pág. 1.

⁵¹⁶ Artículo 12 del Anteproyecto español.

⁵¹⁷ *Ibidem*, artículo 10.

y asimismo del específico de terrorismo⁵¹⁸ en artículo aparte; introduciendo la figura del Coordinador Nacional⁵¹⁹ de Eurojust y, en definitiva, estableciendo el acceso⁵²⁰ al sistema de gestión de casos de Eurojust (CMS) a nivel nacional, ya que coherentemente con la estructura Sistema de Coordinación Nacional de Eurojust, éste implica intrínsecamente la conexión al CMS para poder cumplir los fines del tratamiento e intercambio de información a efectos de la misión de Eurojust contra la delincuencia organizada transfronteriza.

2.4.2. Valoración crítica del funcionamiento de la Oficina española en Eurojust y sus repercusiones en la cooperación judicial en materia penal.

España -junto con la mayor parte de Europa⁵²¹- continúa siendo en la actualidad un importante centro de operatividad en lo que se refiere a las redes de delincuencia transnacional grave, bien a través de su establecimiento permanente en nuestro país bien como nexo de enlace con conexiones internacionales. La atención en la lucha contra la delincuencia organizada en España, aunque atiende a diversos frentes, suele tener como punto de convergencia el tráfico de drogas, el delito de blanqueo de capitales, el cibercrimen o la trata de seres humanos. Como ya hemos venido señalando, el blanqueo de capitales constituye un acto ilícito habitualmente utilizado por la delincuencia organizada bajo el que pueden subyacer delitos de diversa consideración y gravedad como los anteriormente mencionados, y al que podríamos añadir un determinado tipo de

⁵¹⁸ *Ibidem*, artículo 11.

⁵¹⁹ *Ibidem*, artículo 13.

⁵²⁰ *Ibidem*, artículo 14.

⁵²¹ En la Unión Europea, como ha puesto Europol de manifiesto en el año 2013, “la delincuencia grave y organizada es un fenómeno cada vez más dinámico y complejo, y sigue siendo una amenaza significativa a la seguridad y la prosperidad de la Unión”. Además, y ello es un asunto que debe tenerse especialmente en cuenta para procurar una cooperación judicial dinámica y adaptada al momento actual, “los efectos de la globalización en la sociedad y en las empresas también han facilitado la aparición de nuevas e importantes variaciones en la actividad delictiva, en la que las redes delictivas aprovechan las lagunas legislativas, internet y condiciones asociadas a la crisis económica para generar beneficios ilícitos a bajo riesgo”, *Vid.*, EUROPOL, *SOCTA 2013, EU Serious and Organised Crime Threat...*, cit., pág. 5. La traducción es propia.

terrorismo, el tráfico de armas, de medicamentos ilegales o las redes de inmigración ilegal, entre otros⁵²².

De ello dan prueba, no solamente las noticias informando de las pesquisas policiales y judiciales o puesta a disposición de los tribunales de los miembros o dirigentes de grupos organizados⁵²³, sino también las solicitudes de asistencia jurídica que son requeridas a la delegación española en Eurojust en los casos abiertos en esta Unidad de cooperación judicial de la Unión Europea.

El importante aumento de la actividad ilícita de la delincuencia organizada transfronteriza en España –y, por ende, la necesidad de utilizar con mayor eficacia la cooperación judicial internacional en la lucha contra aquélla-, ha sido asimismo puesto de manifiesto por la Fiscalía General del Estado en el año 2012 al confirmar que “la actividad de cooperación judicial internacional ha crecido enormemente en España durante los últimos 10 años como consecuencia general de la internacionalización de las

⁵²² Entre las actividades ilícitas relacionadas con el crimen organizado transnacional de más reciente aparición, podemos destacar el tráfico de alimentos “falsificados” que, en muchos casos, supone un grave riesgo para la salud de los consumidores de la Unión Europea y en general, constituyen un fraude que puede alcanzar importantes dimensiones, constituyendo una fuente ilícita de financiación más del crimen organizado. La Interpol y Europol han trabajado juntos en diversas operaciones relacionadas con el fraude alimentario, que también ha alcanzado a España, poniendo de manifiesto la importancia de la cooperación internacional, ya que la mayoría de estos grupos delictivos organizados, tienen ramificaciones en varios países destruir mejor la mercancía falsificada, además contar cómplices en puertos, aduanas, empresas de transporte y puntos de distribución, que frecuentemente están relacionados con otros grupos dedicados al blanqueo de capitales. Un fenómeno reciente dentro del fraude alimentario es el que se ha denominado *agromafia* en Italia, donde los grupos vinculados a las distintas mafias, compran aceite a un precio mucho menor en países como Marruecos o Túnez y lo distribuyen con un precio mucho más elevado con la etiqueta de calidad de “aceite de oliva hecho en Italia”. Con respecto al fraude alimentario en la Unión Europea, puede consultarse el periódico digital elpais.com, en concreto “El fraude del filete. Interpol y Europol destapan la globalización de las redes que distribuyen alimentos ilegales”, http://sociedad.elpais.com/sociedad/2014/07/25/actualidad/1406307202_440072.html (Último acceso, 29 de julio de 2014)

⁵²³ *Vid.*, en este sentido, el periódico digital [elmundo.es](http://www.elmundo.es) y la noticia “España, paraíso frustrado para la Camorra”, <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/02/09/espana/1360405526.html> (19 de mayo de 2013) en la que se recuerda cómo una Unidad especializada de la Guardia Civil “(...) *ha apartado en cuatro años de la escena delictiva a 15 de los más importantes 'camorristas' buscados por la justicia italiana, según ha recordado el comandante jefe de esta unidad. En las numerosas operaciones que desde 2008 ha llevado a cabo este equipo de la Guardia Civil no solo han caído capos, sino también importantes colaboradores de éstos, sobre todo narcotraficantes que suministraban droga a la mafia napolitana a través de España*”.

relaciones y del aumento de la actuación en nuestro territorio de grupos de delincuencia organizada extranjeros”.⁵²⁴

Debido en gran medida a la multiplicidad de los actores⁵²⁵ del sistema de intercambio de información, así como a la ausencia de coordinación de la información intercambiada con Eurojust desde nuestro país, se ha hecho uso mucho menor de la eficacia operativa de la delegación española en Eurojust de lo que habría sido deseable.⁵²⁶ Así, la actividad del Miembro Nacional español⁵²⁷ en Eurojust y, por tanto,

⁵²⁴ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA. UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Memoria anual 2011 de la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado*. Madrid, 2012, pág. 120. Disponible en la página web de la Fiscalía General del Estado, www.fiscal.es (19 de mayo de 2013)

⁵²⁵ Dicha multiplicidad de transmisores en nuestro país de la información que debe de ser enviada a Eurojust, supondría en el año 2013 –tal y como ha puesto de manifiesto la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado- “errores, desorden y confusión” fruto de “la dualidad de órganos informadores, puesto que la falta de regulación actual ha llevado al Consejo General del Poder Judicial a interpretar que el artículo 15 de la Ley vigente que sitúa en la Fiscalía la obligación de informar no es aplicable con la nueva Decisión y en tanto no hay centralización de la información transmitida, se han enviado en ocasiones por los órganos judiciales, plantillas de casos que no se corresponden con supuestos del artículo 13 o tenían otro tipo de deficiencias que hubiera sido preciso solventar antes de la remisión a Eurojust”, *Vid.*, FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Memoria anual 2013 de la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado*, Madrid, 2013, pp. 9 y 10.

⁵²⁶ El *Anteproyecto de Ley español por el que se regula el estatuto del Miembro Nacional español, así como las relaciones con Eurojust, las redes de cooperación judicial internacional y los magistrados de enlace* reconoce en la exposición de motivos del texto legislativo estas discordancias en el intercambio de información señalando que “en la práctica actual se han generado algunas duplicidades y, sobre todo, no se ha avanzado significativamente en la aproximación de las solicitudes de asistencia activa respecto al elevado número en que España aparece en las estadísticas de Eurojust como Estado requerido”, concluyendo que “se trata, en definitiva, de mejorar la transmisión de información a Eurojust para aumentar su eficacia operativa, fijando obligaciones claras y limitadas para las autoridades nacionales”, *Vid.*, *Anteproyecto...*, cit., exposición de motivos, párr. 6.

⁵²⁷ De la actividad del Miembro Nacional de España en Eurojust, ha dado cuenta el correspondiente destinado en La Haya (en el momento actual, el Fiscal Francisco Jiménez-Villarejo) en virtud del artículo 5 de la aún vigente *Ley 16/2006, de 26 de mayo, por la que se regula el Estatuto del Miembro Nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea*, que señala en su apartado 1 que “El miembro nacional de Eurojust elevará al Ministerio de Justicia un informe anual sobre las actividades desarrolladas en su calidad de miembro nacional de Eurojust”. Además, según el apartado 2 del meritado artículo “El miembro nacional de Eurojust podrá ser llamado para informar a las Comisiones de Justicia y de Interior del Congreso de los Diputados y del Senado sobre la actividad desempeñada, tras la remisión de la Memoria anual al Ministerio de Justicia. Una vez recibida aquélla, el Gobierno enviará copia a las Cámaras”. De las Memorias remitidas por el Miembro Nacional español, la última, correspondiente al año 2012 es profusa en detalles y en sus 119 páginas aporta información de los casos abiertos en la Delegación Española en La Haya, además de señalar la problemática, en el ámbito de las competencias de Eurojust, en la que se encuentra la Oficina española en La Haya. Las conclusiones reflejadas en el informe son especialmente realistas en lo que a la infrautilización de Eurojust por parte de las autoridades judiciales españolas se refiere, mostrando una preocupación fundada en relación a este hecho que coincide con lo manifestado por la Fiscalía General del Estado en las Memorias de este institución en los últimos años, *Vid.*, MIEMBRO NACIONAL ESPAÑOL EN EUROJUST, *Memoria anual del Miembro Nacional de Eurojust correspondiente al año 2012...*, cit.

el trabajo de la delegación española en La Haya, desprende hasta el momento actual una tendencia fundamentalmente pasiva de la misma que en la actualidad la convierte en una oficina dedicada de manera preferente al impulso de intervenciones encaminadas a ejecutar y hacer el seguimiento en la ejecución de solicitudes de auxilio judicial y/o resoluciones de las autoridades judiciales de la UE⁵²⁸, lo que supone un uso de la misma por debajo de sus posibilidades.

La propia Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado, hacía hincapié en esta cuestión en febrero del año 2012 en el resumen de las actividades de la Fiscalía en conexión con Eurojust, afirmando de manera nítida que “podemos decir que seguimos siendo un país poco activo a la hora de recurrir a Eurojust”⁵²⁹

Como hemos venido explicando a lo largo de este trabajo, Eurojust continúa siendo por el momento una institución -según señala la propia Fiscalía General del Estado española en su Instrucción 3/2011- “que no tiene, valga la expresión, casos propios sino que su función esencial es coordinar las investigaciones con implicaciones transnacionales que llevan a cabo las autoridades nacionales. Por ello, sólo puede desempeñar eficazmente sus funciones, si recibe información suficiente de las autoridades que en sus respectivos países investigan aquellas infracciones que entran dentro de su ámbito de actuación. Cualquier quiebra en el sistema de información, comporta un riesgo de convertir en inútil la institución”.⁵³⁰

En la práctica, esto significa que España debe incrementar notablemente su actividad en Eurojust en el lado activo⁵³¹ o como país requirente. Ello se concreta en

⁵²⁸ MIEMBRO NACIONAL ESPAÑOL EN EUROJUST, *Memoria anual del Miembro Nacional de Eurojust correspondiente al año 2012...*, cit., página 70.

⁵²⁹ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA, *Memoria anual 2012...*cit., pág. 1050.

⁵³⁰ FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA, *Instrucción sobre el nuevo régimen de intercambio de información derivado de la Decisión del Consejo de la Unión Europea de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust*. Instrucción 3/2011, de 24 de octubre, Madrid, 2011, pág. 5. Disponible en la web de la FGE, www.fiscal.es (Último acceso: 19 de mayo de 2013)

⁵³¹ Por poner un ejemplo de los últimos datos registrados en la Delegación Española en Eurojust, en las reuniones de coordinación (en el Nivel III), hay que destacar que Eurojust en total organizó 194 reuniones de estas características y España fue requerida en 54 ocasiones para participar en las mismas. En cambio, España únicamente dio inicio a 9 casos que darían lugar a 13 reuniones, lo que indica una vez más que la posibilidad de acudir a la Delegación española en Eurojust no es suficientemente utilizada en su misión

que las autoridades judiciales nacionales deberían colaborar con la delegación nacional española en Eurojust en acciones que hasta el momento no se están llevando a cabo, a pesar de encontrarse en la misma esencia de la misión de la Unidad.

En particular, se trata de impulsar la cooperación internacional desde ese punto de vista activo, ahora casi inexistente⁵³², a través, al menos para empezar, de la gestión, coordinación y seguimiento de la ejecución de solicitudes de auxilio judicial europeas. De ese modo se facilitaría y mejoraría sustancialmente la localización, detención y entrega de fugitivos y obtención y admisibilidad de la prueba, el aseguramiento, gestión y recuperación de activos y la coordinación con autoridades de otros Estados de la Unión Europea, “procurando el tratamiento más eficaz de las implicaciones internacionales que las investigaciones y procedimientos nacionales pudieran tener y equilibrando la descompensada situación actual que no resulta satisfactoria para los intereses y objetivos de la Administración de Justicia en nuestro país”⁵³³.

El propio Miembro Nacional español en Eurojust, ha recordado en su Memoria del año 2012, que resulta prioritario concienciar a los jueces y fiscales españoles que, sin perjuicio del cumplimiento de la obligación de informar recogida en el art. 13 de la Decisión 2009⁵³⁴, por la que se refuerza Eurojust, consideren la oportunidad y

contra la delincuencia transnacional, como ya hemos mencionado. Los asuntos sobre los que suele recaer los casos de la delegación española en La Haya son los relacionados con tráfico de drogas y blanqueo de capitales, actividades ilícitas habitualmente unidas a la propia delincuencia organizada. Creemos sin embargo que cuestiones como el tráfico de seres humanos, la ciberdelincuencia o el terrorismo internacional, prioridades de la lucha de la UE contra estos actos delictivos y que presentan o pueden presentar una actividad importante en este momento en nuestro país, deben de concurrir de manera más habitual en la búsqueda de casos para tratar en Eurojust.

⁵³² Y es que, como acertadamente, ha puesto de manifiesto la doctrina, en lo que respecta al panorama de la cooperación judicial penal de los últimos años, “la conclusión que se puede extraer es que esta materia se ha caracterizado por legislar mucho pero avanzar poco en la práctica diaria”, *Vid.*, RODRÍGUEZ GARCÍA, N., “Cooperación judicial penal en la Unión Europea: algunas experiencias orgánicas...”, cit., pág. 288. Esta aseveración hecha en el año 2008, nos parece ciertamente actual en algunos aspectos, y prueba de ello es la dificultad de la delegación española en Eurojust en desarrollar su actividad práctica en el aspecto activo de la cooperación judicial penal.

⁵³³ MIEMBRO NACIONAL ESPAÑOL EN EUROJUST, *Memoria anual del Miembro Nacional de Eurojust correspondiente al año 2012...*, cit., página 71.

⁵³⁴ Hay recordar que la Decisión 2009/426/JAI de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust y que modifica, a su vez la Decisión del año 2002, establece un régimen obligatorio en el ámbito de la transmisión y el intercambio de la información por parte de los Estados miembros a Eurojust en los asuntos competencia de esta Unidad de Cooperación Judicial. Esto es así, en contraste al carácter potestativo (excepto en la información relativa a los casos de terrorismo, que era obligatoria por la Decisión 2005) que regía antes de dicha modificación. La excepción al intercambio de información, se

conveniencia de formular al Miembro Nacional de España concretas solicitudes de asistencia de Eurojust en aquellas investigaciones y procedimientos judiciales que por su características de gravedad del delito y proyección internacional, en particular los casos de delincuencia organizada requieran o puedan requerir de la ayuda de las autoridades judiciales de la Unión Europea⁵³⁵. En definitiva, España debe, por tanto, incrementar notablemente su actividad en Eurojust en su faceta activa para luchar contra la delincuencia transnacional grave de forma eficaz.

fundamentaría únicamente en los casos particulares que pudieran perjudicar a los intereses fundamentales de la seguridad nacional o cuando pueda ponerse en peligro la seguridad de las personas. En concreto, el artículo 13 de la Decisión 2009 al tratar del intercambio de información con los Estados Miembros y entre Miembros Nacionales establece en su apartado 1 que “Las autoridades competentes de los Estados Miembros intercambiarán con Eurojust cualquier información necesaria con miras al cumplimiento de las funciones de esta última de conformidad con lo dispuesto en los artículos 4 y 5, ateniéndose a las normas de protección de datos establecidas en la presente Decisión. Esto incluirá como mínimo la información a que se refieren los apartados 5, 6 y 7”.

⁵³⁵ MIEMBRO NACIONAL ESPAÑOL EN EUROJUST, *Memoria anual del Miembro Nacional de Eurojust correspondiente al año 2012...*, cit., página 70.

CAPÍTULO III.- EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN CON EUROJUST⁵³⁶ Y SUS CONSECUENCIAS EN LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO.

*Muy frecuentemente se confunde la falta de colaboración de las autoridades extranjeras, con nuestra falta de conocimiento del canal institucional adecuado a través del cual obtener aquélla*⁵³⁷

Giovanni Falcone

⁵³⁶ Acerca del intercambio de información con Eurojust puede consultarse la siguiente bibliografía seleccionada: ALONSO BLAS, D., “Ensuring effective data protection in the field of police and judicial activities: some considerations to achieve security, justice and freedom”, *ERA Forum*, 2010, n° 11, pp. 233-250; CONINSX, M., “Strengthening Interstate Cooperation: the Eurojust Experience”, en AA.VV., *Counter-terrorism: international law and practice*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 965-989.; DE AMICIS, G., y SURANO, L., “Il rafforzamento dei poteri di Eurojust a seguito della nuova decisione 2009/426/GAI”, *Cassazione Penale*, 2009, vol. 49, n° 11, pp. 4453 -4466; GUTIÉRREZ ZARZA, A., “Delincuencia organizada, autoridades judiciales desorganizadas y el aún poco conocido papel de Eurojust”, en ARANGÜENA FANEGO, C. (dir.), *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 72-84; DREWER, D., GUTIÉRREZ ZARZA, A., y MORÁN MARTÍNEZ, R.A., “Intercambio de información y protección de datos personales en el ámbito de Eurojust, Europol y OLAF” en GUTIÉRREZ ZARZA, A. (coord.), *Nuevas tecnologías, protección de datos personales y proceso penal. Manual para jueces y fiscales europeos. Especial referencia al ordenamiento jurídico español*, La Ley, Madrid, 2012, pp. 129-171; GUTIÉRREZ ZARZA, A. (coord.), *Nuevas tecnologías, protección de datos personales y proceso penal. Manual para jueces y fiscales europeos. Especial referencia al ordenamiento jurídico español*, La Ley, Madrid, 2012; GUILD, E., & GEYER, F. (eds.), *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Ashgate Publishing, UK, 2008; JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, R., “Eurojust, un paso más en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia” en GALGO PECO, A. (dir.), *Derecho Penal Supranacional y Cooperación Jurídica Internacional*, Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2004, pp. 417-778; JIMENO BULNES, M., *La cooperación judicial y penal en la Unión Europea*, Bosch, Barcelona, 2007; KENNEDY, M., “The Role of Eurojust Combating International Organised Crime”. *Presentation at The Irish Institute for European Affairs*, Dublin, 4th May 2005; KLIP, A., *European Criminal Law: An Integrative Approach*, Intersentia, Belgium, 2009; LOPES DA MOTA, J.L., “CMS & E-POC: Data Protection at Eurojust”, *Presentation at Eurojust meeting with Liaison Magistrates and European Judicial Network representatives*, The Hague, 14 November 2005; LOPES DA MOTA, J.L., “Exchange of data between European authorities: The role and experience of Eurojust”, *Presentation at the 9th European Police Conference*, Berlin, 14-15 febrero 2006; LOPES DA MOTA, J.L., “Cooperação judiciária em matéria penal e protecção de dados pessoais na União Europeia: perspectivas à luz da experiência da Eurojust” en DA COSTA ANDRADE, M., y ANTUNES, M.J. (dirs.), *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Jorge de Figueiredo Dias*, Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra Editora, Studia Iuridica, 98, vol. I, Coimbra, 2009, pp. 761-794; MACRILLÓ, A., “Eurojust e l'attuazione degli accordi ONU contro il crimine organizzato transnazionale” en SCALFATI, A. (dir.), *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati*. CEDAM, Milano, 2010, pp. 43-65; NILSSON, H.G., “Eurojust, ¿el principio o el fin del Fiscal Europeo?”, *Revista del Ministerio Fiscal. Número monográfico dedicado a las ponencias de Eurojusticia en Santander en el año 2000*, Madrid, año 2001, n° 9, Ministerio de Justicia, pp. 199-222; PEERS, S., “Revising the Eurojust Decision: Effectiveness versus Accountability”, *Journal of European Criminal Law*, 2008-2009, vol. 3, n° 2, pp. 5-18; ZEMÁNEK, J., “The criminal cooperation within the Area of Freedom, Security and Justice under the Treaty of Lisbon” en PERNICE, I., & TANCHEV, E. (eds.), *Ceci n'est pas une Constitution – Constitutionalisation without a Constitution?*, Nomos, Bade-Baden, 2009, pp. 164-171.

⁵³⁷ *Vid.*, FALCONE, G., “La criminalità organizzata in Sicilia...”, cit., pág. 49.

1. EL SISTEMA DE GESTIÓN DE CASOS DE EUROJUST (CMS)⁵³⁸ DE EUROJUST COMO HERRAMIENTA EFICAZ CONTRA LA DELINCUENCIA TRANSNACIONAL

1.1. El origen histórico del CMS⁵³⁹ y su relación con el proyecto E-POC.⁵⁴⁰

Como venimos exponiendo a lo largo de este trabajo, el origen de la razón de ser de Eurojust, y por ende del intercambio de información, radica en la necesidad de establecer una adecuada coordinación entre los Estados en la lucha contra la delincuencia organizada de carácter transnacional con la finalidad de iniciar de manera eficaz investigaciones y eventuales procesamientos cuando ello envuelve la actuación en varios Estados Miembros. De esta manera, es posible prevenir conflictos de jurisdicción o llevar a cabo operaciones o investigaciones contra el crimen transfronterizo, reforzando un estrechamiento de la cooperación judicial y judicial entre los Estados⁵⁴¹ frente a los fenómenos criminógenos de naturaleza “esencialmente transnacional”⁵⁴² como, valga como ejemplo, el tráfico de seres humanos o la inmigración ilegal (usando en su gran mayoría, el blanqueo de capitales y el tráfico de

⁵³⁸ Del inglés, *Case Management System* (CMS). En el trabajo diario de Eurojust para hablar de su Sistema de Gestión de Casos se utilizan las siglas procedentes del idioma inglés, denominándolo simplemente el CMS.

⁵³⁹ Parte esencial de la documentación utilizada en el presente capítulo procede de la que me ha sido facilitada por el ex Presidente de Eurojust, el fiscal José Luís LOPES DA MOTA. A él tengo que agradecer que durante mi estancia de investigación en la sede de Eurojust y entre su despacho diario de asuntos en la Unidad, accediese a enseñarme desinteresadamente el funcionamiento técnico del Sistema de Gestión de Casos de Eurojust (el CMS). LOPES DA MOTA es el creador del detallado marco jurídico sobre la protección de datos de Eurojust, así como del desarrollo definitivo del aspecto técnico del CMS, creado para dar cauce al flujo de información que llega a Eurojust en el cumplimiento de sus fines a través de este pionero instrumento en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional.

⁵⁴⁰ Del inglés, *European Pool against Organized Crime* (E-POC)

⁵⁴¹ La cooperación, como señala LOPES DA MOTA, es una idea simple que suscita sobre el papel dificultades significativas pero, como la experiencia demuestra en Eurojust, funciona en la práctica, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “Tráfico de Drogas: Cooperaçãõ Internacional em Matéria Penal e a Eurojust...”, *cit.*, pág. 82.

⁵⁴² En palabras del Profesor Jörg MONAR, que opina que estos fenómenos criminógenos, más que poseer una mera dimensión internacional son, en realidad, de naturaleza “esencialmente transnacional” y por tanto, sólo pueden ser combatidos de manera eficaz combinando tanto acciones internas como externas, es decir, a través de los Estados y mediante instituciones como Eurojust, *Vid.*, MONAR, J., “The integration of police and judicial cooperation in criminal matters into EU external relations: Achievements and Problems” en FIJNAUT, C., & OUWERKERK, J. (eds.), *The future of Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2010, pág. 50. La traducción es propia.

drogas como medios necesarios de su ilícito penal) y que en ambos casos necesita utilizar a grupos y organizaciones delictivas para sus fines que necesariamente han de contar con ramificaciones en varios países⁵⁴³.

El crimen transnacional conlleva en su propia naturaleza que las actividades criminales tengan lugar en diferentes países y ello implica que cada país tenga jurisdicción en relación a los hechos cometidos en su territorio o eventualmente, pueda tenerla en lo que se refiere a los hechos cometidos en el extranjero por sus nacionales o contra ellos⁵⁴⁴. En ambos casos, al hablar de un fenómeno transfronterizo, son necesarios inicialmente dos vectores principales para su persecución: el intercambio de información y la cooperación policial, judicial o ambas y un tercer vector que puede ser utilizado en caso de que la investigación se halle en curso y deban realizarse operaciones conjuntamente entre los Estados, apareciendo la coordinación. En ambos casos -de intercambio de información y cooperación y/o coordinación- desembocamos finalmente en el papel crucial de Eurojust⁵⁴⁵ en su misión contra la criminalidad organizada transnacional.

⁵⁴³ En efecto, ante a la globalización del crimen que traspasa las antiguas fronteras y utiliza la red y los medios tecnológicos donde las barreras físicas son inexistentes, es necesario intensificar el uso eficaz de los instrumentos con los que ya contamos en el ámbito de la cooperación internacional para contrarrestar sus efectos o, en la medida de lo posible, evitarlos. Como bien hace notar Jürgen HABERMAS, “un Estado ya no puede por sí solo proteger adecuadamente a sus ciudadanos frente a los efectos de las decisiones que toman otros actores o frente a los efectos subsecuentes de procesos que se originan fuera de sus fronteras. Nos referimos con ello, por un lado a las “violaciones espontáneas de las fronteras”, tales como (...) el crimen organizado, el tráfico de armas o las amenazas para la seguridad asociadas a las tecnologías a gran escala”, *Vid.*, HABERMAS, J., “El valle de lágrimas de la globalización...”, cit., pág. 5.

⁵⁴⁴ LOPES DA MOTA, J.L., “Exchange of data between European authorities: The role and experience of Eurojust”...cit., pág. 2. Documentación cedida por el fiscal José Luís LOPES DA MOTA. La traducción es propia.

⁵⁴⁵ La experiencia de España en Eurojust muestra, por ejemplo que, además de otros, el principal objetivo que aparece en todas las reuniones de coordinación con nuestra delegación lo constituye el intercambio de información respecto de investigaciones nacionales que de uno u otro modo aparecen interrelacionadas entre sí. Además, las reuniones de coordinación, envuelven lógicamente la eventual concurrencia de jurisdicciones, su análisis y la búsqueda de una solución consensuada. En Eurojust, durante el año 2012 y parte del 2013 y respecto de este último asunto, en la mayoría de los casos los acuerdos alcanzados entre los Estados en la Unidad, supusieron optar por el mantenimiento de las investigaciones de forma separada siguiendo las distintas jurisdicciones involucradas en sus respectivas diligencias con el compromiso de mantener una estrategia coordinada de dichas investigaciones finalizando con el acuerdo de trasladarse entre sí información de manera habitual, o bien formar un Equipo Conjunto de Investigación, Tan sólo “en dos casos se llegó a un acuerdo para efectuar una transferencia del procedimiento por considerarse que la concentración era la mejor solución “en aras de una mejor administración de la justicia,”. Fueron, en primer lugar, un asunto en el que se acordó con Francia y Holanda estaba en mejor posición para investigar un delito de tráfico de drogas y en segundo lugar, otro caso en el cual el Miembro Nacional de España, ya en el año 2013, emitiría una recomendación en la que se consideraba que Francia estaba en

Hubo que esperar una década a que la cita de Giovanni Falcone que encabeza este capítulo, encontrase su sentido definitivo con el establecimiento de la Unidad Eurojust.⁵⁴⁶ Coherentemente con la estructura de la Dirección Nacional Antimafia así como de la Fiscalía Antimafia⁵⁴⁷, consecuencia de los procedimientos seguidos por primera vez contra las cúpulas mafiosas de Palermo por los jueces Falcone y Borsellino, la cooperación judicial y policial, el intercambio de información y la necesidad de coordinar operaciones internacionales contra la Mafia, sería el camino para consolidar un futuro espacio de libertad, seguridad y justicia, y para establecer instrumentos en este ámbito de la Unión Europea, hasta unos niveles que sólo unos pocos imaginaron que fuera posible.

En efecto, como ya hemos mencionado, durante las reuniones del Grupo de Trabajo (*Working Party*) que discutiría la Decisión 2002 por la se creaba Eurojust, la

mejor posición que España para la persecución de un delito de secuestro, recomendación que fue aceptada por el Fiscal General del Estado en virtud del artículo 14.2, letra b) de la Ley española 16/2006 sobre el Miembro Nacional de Eurojust que establece que el Fiscal General del Estado será competente para recibir las solicitudes de Eurojust, cuando se refieran (letra b) al reconocimiento de que las autoridades de un Estado miembro están en mejor condición para llevar a cabo una investigación o unas actuaciones judiciales sobre hechos concretos, *Vid.*, FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Memoria anual 2013 de la Unidad de Cooperación Internacional...*, *cit.*, pp. 5 y 6.

⁵⁴⁶ Jörg MONAR, señalaría recientemente la configuración de esta institución como “única” en el campo de la cooperación judicial contra la delincuencia organizada transnacional: “No conozco ningún otro ejemplo en el mundo donde haya sido creada una institución (como Eurojust) en la cual los países, que continúan siendo soberanos en términos de justicia penal, puedan recibir asesoramiento y apoyo en la coordinación así como en otros aspectos implicados en la persecución de la delincuencia transnacional, además de ser estimulados para desarrollar mecanismos más efectivos de cooperación para responder a los retos habituales de la justicia penal”, EUROJUST, *Eurojust News, Issue on the European Public Prosecutor’s Office, Interview with Prof. Dr Jörg Monar*, nº 8, The Hague, May 2013, pág. 13. La traducción es propia.

⁵⁴⁷ La *Direzione Distrettuale Antimafia* (D.D.A.) es una sección instituida en las Fiscalías de los Tribunales Superiores formadas por un equipo (*pool*) de Fiscales Antimafia, así como por el Fiscal Antimafia delegado (*Procuratore Distrettuale*) que coordina la actividad del mismo. Estas Fiscalías tienen el cometido exclusivo de llevar a cabo investigaciones relativas a los delitos tipificados en el ámbito del crimen organizado. Además, en Italia existen otros órganos instituidos específicamente para luchar contra la criminalidad organizada como la *Direzione Investigativa Antimafia* (D.I.A.), o policía judicial perteneciente al Departamento de Seguridad Pública del Ministerio del Interior, que tiene la tarea de asegurar el desarrollo especializado y coordinado de las investigaciones relativas a la criminalidad organizada y en particular, los delitos de asociación mafiosa y la *Direzione Nazionale Antimafia* (D.N.A.), creada en el año 1992 en el ámbito de la Fiscalía General del Tribunal Supremo y formada por veinte miembros del Ministerio Público dirigidos por el Fiscal Nacional Antimafia (*Procuratore Nazionale Antimafia*). Su cometido es impulsar la acción de los *Procuratore Distrettuale* para hacer efectiva la coordinación de las actividades de investigación, garantizar la funcionalidad del empleo de la policía judicial en sus distintas articulaciones y asegurar que las investigaciones sean exhaustivas y efectivas, *Vid.*, CÁMARA DE LANDA, E., y MORABITO, S. (coords.), *Mafia, ‘Ndrangheta, Camorra...*, *cit.*, pág. 65.

Direzione Nazionale Antimafia realizaría una presentación⁵⁴⁸ acerca del sistema del uso y tratamiento de los datos que se llevaba a cabo para facilitar la investigación de los jueces y fiscales antimafia contra el crimen organizado. Su antecedente más inmediato eran Falcone y Borsellino y *el Maxiprocesso de Palermo*: más de 400 imputados, cuentas bancarias opacas con numerosas conexiones, comisiones rogatorias incluidas las enviadas a Suiza con este propósito, las declaraciones de horas del principal testigo (poner)..., todo ello procesado en la memoria de estos magistrados, con carpetillas de los distintas partes del procedimiento realizadas a mano por el propio Falcone. Sin ordenador ni sistema electrónico alguno, que pudiera al menos establecer conexiones inmediatas entre los procesados y las cuentas bancarias. Miles de folios, la memoria de Falcone y su propio sistema de relacionar procesados.

Figura 2. Extracto de la instrucción del *Maxiprocesso di Palermo*, caligrafiado por el Juez antimafia Giovanni Falcone. Archivos del *Maxiprocesso de Palermo* (Italia)

159/89 em. La Caris Dam.
 102/89 G. M. → em. Ympertato
 1506/90 em. Antonio Anfelli
 6504/90 S. M. e J. L. M. → em. Scianella
 5526/90 em. Scappari Ant.
 5525/90 em. Bettino Monico
 5524/90 em. Roberto Pignato
 6505/90 J. M. P., G. M. P.,
 P. Riccio, E. D'Apollino
 → em. Di Marco
 6507/90 Montello Salvatore →
 em. Basileante Francesco
 3938/90 em. Lucato Andrea
 256/90 em. La Barbera Salv.
 3291/90 incendio el em.
 M. M.
 4301/90 em. Metisi Vito

⁵⁴⁸ En el documento del *Working Party* sobre la Decisión 2002 Eurojust, únicamente se hace una breve referencia a esta presentación, señalando que las delegaciones asistieron a la misma de la mano de la *Direzione Nazionale Antimafia*, Vid., COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Draft Council Decision setting up Eurojust...*, cit., pág. 3. Lo cierto es que los contactos realizados en aquellos primeros pasos de Eurojust con los fiscales italianos en su calidad de expertos en el conocimiento del fenómeno del crimen organizado, resultarían vitales para desarrollar poco después el Proyecto E-POC con el Ministerio de Justicia italiano como coordinador y Eurojust como uno de los socios, y que posteriormente desembocaría en el establecimiento de la primera versión CMS en Eurojust, como veremos a continuación.

Cuando Falcone y Borsellino fueron asesinados con la conmoción que ello supuso en la sociedad (también civil) de Italia que poco antes había asistido por primera vez al procesamiento y condena de la cúpula mafiosa de la *Cosa Nostra*, algunos de sus compañeros tomaron el relevo y percibieron la importancia del trabajo ingente realizado por Falcone en cuanto a los vínculos que éste había establecido mediante el “procesamiento” de esos datos recogidos durante la instrucción y la relación que el magistrado italiano pudo establecer entre ellos.

En la persecución del crimen organizado, el intercambio de información entre las diferentes autoridades implicadas en las investigaciones del crimen transnacional no sólo es necesario sino, en muchos casos, determinante. Este escenario conlleva que la obtención, así como el uso eficiente y en tiempo adecuado de información relevante para llevar a cabo dichas investigaciones sea esencial para un resultado satisfactorio.⁵⁴⁹ La misión de Eurojust y la potencial fuente de información de grandes dimensiones que puede llegar a albergar esta institución como unidad de cooperación judicial, justificaba la creación de un fichero de datos, que permitiera comprobar la descripción del flujo del trabajo así el cotejo de la información y la seguridad de los mismos.

En ese sentido, Eurojust venía obligada a dar cumplimiento a lo establecido en la Decisión 2002 de Eurojust que señalaba que la Unidad debería poseer un fichero automatizado⁵⁵⁰ que constituyese un índice de los datos relativos a las investigaciones y

⁵⁴⁹ LOPES DA MOTA, J.L., “CMS & E-POC: Data Protection at Eurojust”, *Presentation at Eurojust meeting with Liaison Magistrates and European Judicial Network representatives*, The Hague, 14 November 2005, Documentación cedida por el fiscal LOPES DA MOTA, diapositiva número 3. La traducción es propia.

⁵⁵⁰ Así el artículo 16 de la Decisión 2002 de Eurojust establece que “Índice y ficheros de trabajo temporales 1. Con el fin de realizar sus objetivos, Eurojust mantendrá un fichero automatizado que constituya un índice de los datos relativos a las investigaciones y en el que podrán almacenarse datos no personales así como los datos personales a que hacen referencia las letras a) a i) y k) del apartado 1 del artículo 15 y el apartado 2. Este índice tendrá por objeto: a) servir de ayuda para la realización y la coordinación de las investigaciones y procedimientos penales a cuya coordinación contribuye Eurojust, en particular mediante el cotejo de datos; b) facilitar el acceso a la información sobre las investigaciones y actuaciones en curso; c) facilitar el control de la licitud del tratamiento de los datos personales y del cumplimiento de las disposiciones de la presente Decisión al respecto. 2. El índice contendrá referencias a los ficheros de trabajo temporales tratados en el marco de Eurojust. 3. Para cumplir las funciones contempladas en los artículos 6 y 7, los miembros nacionales de Eurojust podrán tratar en un fichero de trabajo temporal datos relativos a los casos concretos sobre los que trabajen. Deberán permitir el acceso a ese fichero al responsable de la protección de datos y, si el Colegio lo decide, también a los demás miembros nacionales y a los agentes que tengan derecho de acceso a los ficheros. Se informará al responsable de la protección de datos de la creación de cada fichero de trabajo que contenga datos personales”

en el que pudiesen almacenarse datos no personales así como los datos personales. Con Eurojust no se trata únicamente de transmitir datos entre los Estados Miembros sino de comunicarlos a un órgano de la Unión Europea con personalidad jurídica propia que, funcionando como una institución que facilita la cooperación e impulsa la coordinación entre aquéllos, posee competencias para recibir información susceptible de contener datos personales y llevar a cabo un conjunto de operaciones propias del tratamiento de esos datos, inherentes a la consecución de los fines de Eurojust.⁵⁵¹

De esta manera, Eurojust se fijaría en el denominado proyecto E-POC que en sus líneas básicas se adaptaba perfectamente a lo exigido en la Decisión 2002 con respecto al mantenimiento de un índice de datos automatizado. Una idea que había nacido a semejanza del establecido y desarrollado en la Fiscalía Antimafia Italiana y que bajo la coordinación del Ministro de Justicia de Italia con el apoyo de sus homólogos de Francia, Rumania, y Eslovenia, se presentaría en el año 2002 obteniendo el respaldo financiero de la Unión Europea.⁵⁵²

Un mes antes de la aprobación por la Comisión Europea de la financiación del proyecto, fue presentado ante el Colegio de Eurojust que inmediatamente entendió que el E-POC podía ser la respuesta a un desarrollo posterior más sofisticado de los índices y ficheros de trabajo temporales⁵⁵³ de la Decisión 2002. Teniendo en cuenta la importancia del proyecto para la misión de Eurojust de luchar contra la delincuencia transnacional, nombraría a algunos Miembros nacionales para representarle en el E-POC, durante la fase de análisis y experimentación del mismo⁵⁵⁴. Los objetivos del proyecto incluían un estudio de viabilidad para desarrollar un *software* original con base en el embrión del E-POC, con la finalidad de dar apoyo a la coordinación de las actividades competencia de Eurojust y al mismo tiempo intercambiar información entre

⁵⁵¹ *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “Cooperação judiciária em matéria penal e protecção de dados pessoais na União Europeia...”, cit., pág. 777. La traducción es propia.

⁵⁵² La Comisión Europea, a través de su programa AGIS, acordaría la financiación de dicho proyecto el 16 de abril de 2003

⁵⁵³ El artículo 14.5. de la Decisión 2002 establece que “con arreglo a las disposiciones de la presente Decisión, Eurojust elaborará un índice de los datos relativos a las investigaciones y podrá crear ficheros de trabajo temporales que contengan asimismo datos personales”.

⁵⁵⁴ *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “CMS & E-POC: Data Protection at Eurojust...”, cit., diapositiva número 6.

los investigadores, fiscales y jueces de los países implicados en el proyecto. Así, el prototipo se probaría además de en Italia, en Francia, Rumanía, Eslovenia y asimismo, en Eurojust. La fase I del E-POC con la prueba práctica del prototipo en Eurojust en marzo de ese mismo año.

El éxito del E-POC en su fase I durante el establecimiento de su prototipo en la Unidad, llevaría al Colegio a adoptar una decisión⁵⁵⁵, para presentar el proyecto E-POC II a la Comisión⁵⁵⁶, con el fin de desarrollar una versión avanzada que conduciría al primigenio *Case Management System* (CMS), el Sistema de Gestión de Casos de Eurojust⁵⁵⁷, el primer sistema de estas características, diseñado con la finalidad de tratar e intercambiar datos e información referentes a investigaciones de procedimientos penales, abiertos para ayudar en la cooperación judicial internacional.

No obstante la capacidad de Eurojust como institución para proyectar -en aquellos momentos iniciales del CMS- hacia el futuro la importancia del intercambio de información⁵⁵⁸ en la lucha contra la delincuencia transnacional y consecuentemente, la necesidad de desarrollar de manera exhaustiva los aspectos correspondientes al

⁵⁵⁵ El Colegio de Eurojust, mediante decisión de 5 de febrero de 2004, aceptó el desarrollo del proyecto E-POC en su fase II, *Vid., Ibidem*, diapositiva número 9.

⁵⁵⁶ Y que desarrollaría con cargo al programa penal Grotius II.

⁵⁵⁷ El propio Informe Anual 2004 de Eurojust recogería como iban la marcha de los trabajos para establecer el CMS, proporcionando asimismo el número total de casos introducidos por los Miembros Nacionales en la fase piloto del proyecto: “De la fase de desarrollo del proyecto en 2004 se desprende la posibilidad de establecer, sobre la base del proyecto E-POC, un prototipo de sistema de gestión de casos capaz de satisfacer los requisitos impuestos por Eurojust a su sistema de archivo de casos. Como consecuencia de ello, se alcanzó con el Ministerio italiano de Justicia un acuerdo para el desarrollo del prototipo con el fin de confeccionar la primera versión del Sistema de gestión de casos (CMS) de Eurojust. Entretanto, nuestra organización definió un régimen interno de protección de datos, incluidos los datos relacionados con la carga de trabajo, aprobando la Autoridad Común de Control tanto el régimen de protección de datos como el nuevo Sistema de gestión de casos. Estos trabajos empezaron y terminaron en septiembre de 2004. Previa formación de los miembros nacionales, asistentes y personal, el sistema entró en operación el 15 de octubre de 2004. A los 370 casos introducidos en el sistema antes de la fecha inaugural cabe añadir los 150 que desde entonces han venido registrando los usuarios”, *Vid., EUROJUST, Informe anual 2004...*, cit., pág. 10.

⁵⁵⁸ Y que también había sido objeto de atención por parte de la Comisión Europea en su informe acerca de la transposición a los ordenamientos jurídicos nacionales de la Decisión 2002. La Comisión señalaba que “una cuestión crucial que deberá examinarse con mayor detalle en el futuro, se refiere al intercambio de información entre las autoridades competentes y Eurojust. Como ya se ha destacado, aún es pronto para saber si las medidas adoptadas hasta la fecha por los Estados Miembros bastarán para garantizar que los Miembros Nacionales de Eurojust reciben toda la información necesaria para el ejercicio de sus funciones y responsabilidades”, *Vid., COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Informe de la Comisión sobre la transposición a los ordenamientos jurídicos nacionales de la Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002...*, cit., pág. 5.

tratamiento, protección y almacenamiento de datos personales, algunos de los Miembros Nacionales mostrarían su sorpresa ante dicha regulación en la Decisión 2002⁵⁵⁹.

Entre ellos se encontraba el Miembro Nacional de España destinado en La Haya en aquellos días que se manifestaba sorprendido⁵⁶⁰ por el detalle de la regulación en la primigenia Decisión Eurojust, dejando abierta la interrogante de si la misma podía ser consecuencia de la necesidad de regular cualesquiera datos que se manejasen en la Unidad, por reducidos que fueran éstos, o si la Decisión estaba en realidad proyectando otras posibilidades⁵⁶¹. En nuestra opinión, esta disyuntiva planteada por el Miembro Nacional español en un principio revela, como mínimo, las dudas de éste acerca del desarrollo y las posibilidades de la implantación de un sistema pionero como el CMS.

En efecto, en el futuro, se vendría a materializar todo lo planteado en la Decisión 2002 en el ámbito del intercambio de información y protección de datos y aún más allá tras la Decisión 2009 y la evolución del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el escenario diseñado por el Tratado de Lisboa. Un futuro reflejado ya en el rol que

⁵⁵⁹ La Decisión 2002 de creación de Eurojust, compuesta de 43 artículos, dedicaba quince de ellos (artículos 13 a 27) a tratar del intercambio de información así como del tratamiento, acceso, cancelación y conservación de datos personales en la Unidad. Asimismo, se creó la figura del Responsable de Protección de Datos y la Autoridad Común de Control, cuyas funciones y competencias trataremos en los siguientes epígrafes.

⁵⁶⁰ Así, el entonces Miembro Nacional de España en Eurojust señalaba que “sorprende la existencia de reglas que regulan el tratamiento de datos personales: por su extensión, por la específica previsión de la existencia de un funcionario dedicado a la protección de datos personales, así como de un órgano común de control de tratamiento de datos personales (...) La extensión y profundidad de tales normas suscita la duda acerca del volumen de información que Eurojust puede almacenar; cabe pensar que en tanto en cuanto vaya a existir tratamiento de datos personales deben de existir reglas que lo regulen, por reducida que sea tal actividad, o que la Decisión que crea Eurojust esté contemplando un horizonte más amplio”, *Vid.*, JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, R., “Eurojust, un paso más en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia...”, cit., pág. 445.

⁵⁶¹ La creación de Eurojust nacía para luchar contra la delincuencia transnacional grave y para terminar definitivamente con los problemas habituales de comunicación entre las autoridades que –por varias razones– acechaban la cooperación internacional y terminaban favoreciendo, indirectamente, a la criminalidad organizada. Así, “no son extraños a nadie, problemas como la falta de formación y especialización en materia de cooperación internacional, carencias idiomáticas o el desconocimiento de los diversos sistemas administrativos y procesales externos al propio –y de las autoridades competentes en cada uno de ellos–, lo que indefectiblemente derivan tensiones, retrasos y actuaciones inefectivas y desiguales. Por este motivo, la superación de estas dificultades pasa porque la reciente creación de nuevos organismos y estructuras de cooperación entre autoridades policiales, fiscales, judiciales y aduaneras den los resultados prácticos esperados, sin que tengan estar supeditados a la buena voluntad de los operadores implicados en una concreta actuación”, *Vid.*, RODRÍGUEZ GARCÍA, N., “Cooperación judicial penal en la Unión Europea: algunas experiencias orgánicas...”, cit., pág. 288.

desempeña Eurojust en el momento actual en el que la Unidad “no reduce su papel a una mera transmisión de la información enviada por las autoridades nacionales a los diferentes Estados Miembros de la Unión Europea, sino que su valor añadido es muy superior, gracias a los poderes atribuidos a los Miembros nacionales y al Colegio en los artículos 6 a 8 y a las competencias reconocidas a los Miembros Nacionales en los artículos 9 bis a 9 septies de la nueva Decisión Eurojust”.⁵⁶²

El E-POC (II) finalizaría el trabajo que concluiría con la creación del CMS, entre los meses de junio a septiembre de 2004, mediante un sistema totalmente adaptado al trabajo operativo de Eurojust, que comenzaría a funcionar como Sistema de Gestión de Casos el 15 de octubre de 2005. Los objetivos⁵⁶³ del E-POC II eran muy concretos dentro del ámbito de aplicación de Eurojust y perseguían en primer lugar, gestionar eficazmente el flujo de información que llegaba a la Unidad en su misión contra la delincuencia organizada transnacional, proporcionando apoyo específico en los casos relacionados con aquella que en ese momento estaban mayoritariamente referidos al tráfico de drogas, terrorismo y trata de seres humanos; en segundo lugar establecer mecanismos avanzados para reconocer las posibles conexiones que pudieran existir entre los diferentes casos o datos tratados en Eurojust y con ello, estimular la cooperación entre las autoridades nacionales; en tercer lugar, proporcionar apoyo específico al responsable de protección de datos de Eurojust; en cuarto lugar, realizar un estudio de las posibles opciones para establecer una vía segura de comunicación a la hora de realizar el intercambio de información entre la Unidad y las autoridades nacionales; en quinto lugar, crear una base de datos para confeccionar estadísticas acerca del mapa del crimen transnacional en Europa en los casos tratados en Eurojust y finalmente, dar respuesta a dos de las prioridades de la Unión Europea del momento en el área que nos ocupa: la Orden Europea de Detención y Entrega (la conocida como la

⁵⁶² GUTIÉRREZ ZARZA, A., “Delincuencia organizada, autoridades judiciales desorganizadas y el aún poco conocido papel de Eurojust”, en ARANGÜENA FANEGO, C. (dir.), *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pág. 80.

⁵⁶³ *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “CMS & E-POC: Data Protection at Eurojust...”, cit., diapositiva número 21.

Euroorden)⁵⁶⁴ y las cuestiones relativas a la lucha contra el terrorismo⁵⁶⁵ con ramificaciones internacionales.

En este contexto, la Unidad realizó un trabajo ingente, desarrollando en paralelo las normas del protección de datos y el proyecto E-POC. De esta manera, Eurojust se aseguraba la garantía de la total compatibilidad de las normas con los requisitos técnicos del CMS. La cuestión de la protección de datos era, como ya hemos mencionado, un asunto que se preveía una consecuencia meramente natural del propio desarrollo y misión de Eurojust. Como recuerda LOPES DA MOTA, “teniendo en cuenta la naturaleza, objetivos y competencias de Eurojust, su forma de actuación y las relaciones que promueve entre los Estados Miembros, los terceros países o las organizaciones internacionales, se hizo imprescindible crear un sistema propio y coherente de normas sobre el tratamiento y la protección de datos. Por esta razón la Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002 que crea Eurojust, establece normas exhaustivas sobre la protección de datos –artículos 14 a 23 de la Decisión- para ser desarrolladas a través de un Reglamento⁵⁶⁶ interno”⁵⁶⁷

De ese trabajo en paralelo que hemos mencionado (el establecimiento del CMS y a la par, de las normas que debían regular los datos tratados en la Unidad), se concluiría en el reglamento interno de Eurojust sobre protección de datos que Eurojust que debía crearse un sistema automatizado de gestión de casos (CMS) que podían

⁵⁶⁴ La *Decisión Marco de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros* (DOCE de 18 de julio de 2002) establecía en su artículo 16 que en caso de concurrencia de solicitudes de una euroorden, es decir, cuando dos o más Estados miembros hubiera emitido una orden de detención europea en relación con la misma persona, la autoridad judicial de ejecución podrá solicitar el dictamen de Eurojust.

⁵⁶⁵ Como recordamos al inicio de este trabajo fueron los luctuosos acontecimientos de los atentados del 11 de septiembre los que finalmente impulsarían la creación definitiva de Eurojust que en aquel momento se encontraba en vías de discusión. La Decisión 2002 de creación de la Unidad recogería en su artículo 12, la creación de de los corresponsales nacionales de Eurojust pero estableciendo siempre la prioridad en el nombramiento de los corresponsales nacionales de terrorismo. Así el mencionado artículo señalaba en el primer inciso de su párrafo 1 que cada Estado miembro podría establecer o designar uno o varios corresponsales nacionales, pero que dicha institución o designación tendría la máxima prioridad en asuntos de terrorismo.

⁵⁶⁶ Las normas del *Reglamento interno de Eurojust relativas al tratamiento y a la protección de datos personales* después de ser adoptadas por unanimidad por el Colegio de Eurojust en su reunión del 21 de octubre de 2004, sería aprobado por el Consejo el 24 de febrero de 2005 (DOUE C 68, de 19 de marzo de 2005)

⁵⁶⁷ *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “Cooperação judiciária em matéria penal e protecção de dados pessoais...” cit., pág. 780. La traducción es propia.

emplear los miembros nacionales “cuando realicen actividades relativas a casos concretos” y que incluiría “los ficheros de trabajo temporales y el índice definidos en el artículo 16 de la Decisión Eurojust”⁵⁶⁸.

El CMS fue adaptándose y creciendo progresivamente según las necesidades de Eurojust, así que una versión más avanzada del *software* del Sistema de Gestión de Casos, sería instalada en noviembre de 2005, permitiendo mejorar de manera notable los mecanismos informáticos que reconocían los vínculos entre los diferentes casos de Eurojust así como el sistema de estadísticas, introduciendo asimismo funciones más específicas para tratar los asuntos referentes a la Euroorden y terrorismo, que ya habían sido señalados como preferentes, como ya hemos visto.

Para compartir información, las vías de comunicación deben de ser seguras. En el marco del proyecto E-POC II se prepararía también un estudio de viabilidad de soluciones de comunicaciones seguras con las autoridades nacionales competentes y otros socios, encaminado a garantizar la seguridad de la transmisión y recepción electrónicas de datos sensibles en los despachos de los miembros nacionales⁵⁶⁹. En el año 2006, se completaría finalmente, este establecimiento de la red segura de comunicaciones internas, que, por razones obvias, reviste especial importancia en el entorno de trabajo de Eurojust.

El E-POC tendría una continuación en su fase III y III+, ocupándose de las tareas que debían ser mejoradas y adaptadas al ritmo que marcaba Eurojust y su misión contra el crimen organizado transfronterico. En concreto: de estimular, pero a la vez simplificar para perfeccionar de manera eficaz el sistema de intercambio de información con las autoridades policiales y judiciales competentes de los Estados miembros⁵⁷⁰; promover un modelo común de datos y un planteamiento operativo compartido de intercambio automatizado de información; utilizar las infraestructuras de comunicación

⁵⁶⁸ Los artículos 23 y 24 del Reglamento Interno de Eurojust sobre protección de Datos tratan ampliamente del CMS y, por ende, de los ficheros de trabajo temporales e índice de aquél. Acerca de la protección de datos en la esfera de Eurojust, trataremos ampliamente en el epígrafe 3 de este capítulo

⁵⁶⁹ *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “CMS & E-POC: Data Protection at Eurojust...”, cit., diapositiva número 25.

⁵⁷⁰ *Vid.*, EUROJUST, *Informe anual 2006...cit.*, pág. 6.

seguras en construcción para conectar a Eurojust con las autoridades nacionales; completar la asistencia técnica para la aplicación de las normas de protección de datos de Eurojust; y desarrollar herramientas analíticas útiles para la realización de investigaciones y actuaciones judiciales relacionadas con redes criminales. La fase III+ definió una mejora del *software* para hacer del CMS un sistema con un entorno técnico más amigable para los usuarios, proporcionando una mejora sustancial en la calidad y la cantidad de la información introducida en aquél.

El CMS, por las razones que acabamos de ver, siempre ha constituido una base sólida para que Miembros Nacionales y autoridades confíen a la hora de compartir información. Paradójicamente, este intercambio de información fue durante un tiempo el talón de Aquiles del Sistema de Gestión de Casos de Eurojust que hubo de vencer obstáculos muy severos⁵⁷¹ a la hora de lograr que los Miembros Nacionales introdujeran en el sistema los datos⁵⁷² referentes a sus ficheros temporales, ya que en virtud de la decisión Eurojust ellos mismos pueden decidir con qué país deben compartir o no la información. En la actualidad, la situación acerca de quién tiene acceso continúa dependiendo del dueño de índice o fichero de trabajo temporal (Miembro Nacional), v decisión 2009, así que el acceso a la información puede ser denegado por éste. Lo que ha cambiado radicalmente es la situación sobre introducir datos en el CMS, ya que se ha establecido con la decisión 2009, un sofisticado sistema de Coordinación Nacional de Eurojust para que sea desarrollado en los países miembros y compartir información sirva a la misión de la Unidad frente la delincuencia organizada. No obstante, ya hemos

⁵⁷¹ Los cuales comprobé durante mi estancia en Eurojust cuando participaba en el proyecto sobre intercambio de información entre los Estados Miembros en el contexto de la Decisión 2005 que establecía como obligatorio el intercambio de información. Del desarrollo y conclusiones de este proyecto, que se trata en el epígrafe siguiente, se corrobora la reticencia de un amplio número de Miembros Nacionales a introducir información en el CMS. En aquel momento el intercambio de información era potestativo a excepción de los temas de terrorismo. Como oportunamente se ha recordado, “Durante los primeros años de su funcionamiento, Eurojust no era muy conocido por jueces y fiscales de los Estados Miembros. Esta circunstancia y la tradicional reticencia de las autoridades nacionales a prestar atención a las implicaciones transnacionales del caso, motivó que, por aquel entonces Eurojust no pudiera desarrollar todo su potencial. Las autoridades simplemente no solicitaban ala ayuda de Eurojust, y éste órgano de la Unión Europea no tenía otra posibilidad de conocer los casos en los que podía contribuir a una lucha más eficaz contra las formas graves de delincuencia”, DREWER, D., GUTIÉRREZ ZARZA, A., y MORÁN MARTÍNEZ, R.A., “Intercambio de información y protección de datos personales en el ámbito de Eurojust, Europol y OLAF” en GUTIÉRREZ ZARZA, A. (coord.), *Nuevas tecnologías, protección de datos personales y proceso penal. Manual para jueces y fiscales europeos. Especial referencia al ordenamiento jurídico español*, La Ley, Madrid, 2012, pág. 44.

⁵⁷² Conversaciones con el fiscal José Luís LOPES DA MOTA, ex Presidente de Eurojust.

visto que en casos como los de España, se va con retraso en su establecimiento, el cual explicaremos en los epígrafes siguientes.

En definitiva, la fortaleza de los pilares donde se ha ido asentando el CMS, se ve reflejado asimismo en que la Propuesta de Reglamento 2013 de Eurojust conserva en su articulado la arquitectura de este Sistema de Gestión de Casos que “no sufrirá ningún cambio”⁵⁷³ según establece hoy por hoy la referida propuesta⁵⁷⁴.

1.2. El antecedente del intercambio obligatorio de información en los delitos de terrorismo sobre la base de la Decisión

⁵⁷³ En la Exposición de Motivos de la propuesta se señala que el capítulo III de la misma, “conserva los mecanismos existentes para la eficacia operativa de Eurojust, entre otros, la Célula de Coordinación de Emergencia (CCE), el sistema nacional de coordinación de Eurojust (SNCE), el intercambio de información y el seguimiento de los requerimientos de Eurojust. La arquitectura del sistema de gestión de casos de Eurojust no sufrirá ningún cambio”, *Vid., Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal... cit.*, exposición de motivos, apartado 3.3.3.

⁵⁷⁴ El tenor de la redacción del artículo 24 que se relaciona a continuación, reproduce prácticamente el literal del artículo 16 de la Decisión 2009 acerca del CMS, corroborando la inalterabilidad del diseño estructural del Sistema de Gestión de Casos de Eurojust. La novedad del artículo 24, reside en los incisos 7 y 8 que tanto el CMS como sus expedientes de trabajo temporales estarán accesibles a la futura Fiscalía Europea. No así, la información que la Fiscalía Europea introduzca en el sistema de gestión de casos, en los expedientes temporales de trabajo y en el índice, que se establece que no estará disponible para su acceso a escala nacional: “Artículo 24. Sistema de gestión de casos, índice y expedientes temporales de trabajo 1. Eurojust creará un sistema de gestión de casos compuesto de expedientes temporales de trabajo y un índice que contendrá datos personales, tal como se contempla en el anexo 2, y no personales. 2. El sistema de gestión de casos tendrá por objeto: a) servir de ayuda para la gestión y la coordinación de las investigaciones y la incoación de procedimientos penales a los que Eurojust proporciona asistencia, en particular mediante el cotejo de datos; b) facilitar el acceso a la información sobre las investigaciones e incoaciones de procedimientos penales en curso; c) facilitar el control de la licitud del tratamiento de los datos personales y del cumplimiento de las disposiciones del presente Reglamento al respecto. 3. El sistema de gestión de casos podrá conectarse a la red de telecomunicaciones segura mencionada en el artículo 9 de la Decisión 2008/976/JAI. 4. El índice contendrá referencias a expedientes temporales de trabajo tratados en el marco de Eurojust y no podrá contener datos personales distintos de los contemplados en el anexo 2, punto 1, letras a) a i) y k) a m), y punto 2. 5. En el desempeño de sus funciones, los miembros nacionales podrán tratar en un expediente temporal de trabajo los datos relativos a los casos concretos sobre los que trabajen. Deberán permitir el acceso a ese expediente del responsable de protección de datos. El miembro nacional de que se trate informará al responsable de protección de datos de la apertura de cada nuevo expediente temporal de trabajo que contenga datos personales. 6. Para el tratamiento de los datos personales operativos, Eurojust no podrá crear ningún expediente automatizado distinto del sistema de gestión de casos o de un expediente temporal de trabajo. 7. El sistema de gestión de casos y sus expedientes temporales de trabajo estarán a disposición de la Fiscalía Europea. 8. Las disposiciones sobre el acceso al sistema de gestión de casos y a los expedientes temporales de trabajo se aplicarán *mutatis mutandis* a la Fiscalía Europea. En cambio, la información que la Fiscalía Europea introduzca en el sistema de gestión de casos, en los expedientes temporales de trabajo y en el índice no estará disponible para su acceso a escala nacional.

2005/671/JAI y las modificaciones de la Decisión 2009 a este respecto.

Como ya hemos mencionado, la Decisión 2002 establecía un régimen potestativo del intercambio de información en el ámbito de Eurojust. Ello suponía en la práctica que la Unidad no explorase a fondo toda su capacidad en la lucha contra la delincuencia transnacional. Para comenzar a revertir tal situación⁵⁷⁵, la nueva Decisión 2009 introduciría en su artículo 13 la obligatoriedad de intercambiar con Eurojust “cualquier información necesaria con miras al cumplimiento de sus funciones”⁵⁷⁶. Dichas funciones de consisten, esencialmente, en mejorar la coordinación y la cooperación entre las autoridades investigadoras y procesales de los Estados miembros y en facilitar apoyo a las mismas en este contexto para dar cumplimiento a la misión de luchar contra la delincuencia organizada. La obligación de transmitir información a Eurojust, entró en vigor el 4 de junio de 2011.

Frente al régimen potestativo en la Decisión 2002, el único antecedente cercano a la Decisión 2009 de un régimen obligatorio de intercambio de información, se encontraba en la *Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 2005 relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo*.⁵⁷⁷ La Decisión 2005 sobre terrorismo, tenía su origen en la reunión extraordinaria de 21 de septiembre de 2001 del Consejo Europeo en la que se declaró que “el terrorismo constituye un verdadero reto para el mundo y para Europa y que la lucha contra el terrorismo sería un objetivo prioritario de la Unión Europea”.⁵⁷⁸ El Consejo señalaba

⁵⁷⁵ Que, por el propio carácter potestativo del envío de información a Eurojust, corría el riesgo de llevar a la Unidad a no funcionar en todo su potencial. La propia Decisión 2009 señalaba en sus considerandos que sobre la base de la valoración de la experiencia adquirida por Eurojust, era necesario aumentar la eficacia del funcionamiento de la propia Eurojust basada en dicha experiencia previa. Además, establecía –lo que luego quedaría reflejado en su articulado.- que “los Estados garantizarán que las autoridades nacionales competentes contesten sin demora injustificada a las solicitudes realizadas con arreglo a la presente Decisión, aún cuando las autoridades nacionales competentes denieguen las solicitudes formuladas por el Miembro Nacional”, *Vid.*, considerandos números 2 y 8 de la Decisión 2009.

⁵⁷⁶ Recordamos que el tenor del artículo 13.1 de la Decisión 2009 establecía que “Las autoridades competentes de los Estados Miembros intercambiarán con Eurojust cualquier información necesaria con miras al cumplimiento de las funciones de esta última con miras al cumplimiento de las funciones de esta última de conformidad con lo dispuesto en los apartados 4 y 5, ateniéndose a las normas de protección de datos establecidas en la presente Decisión. Esto incluirá como mínimo la información a que se refieren los apartados 5, 6 y 7.”

⁵⁷⁷ DOCE L 253/22 de 29 de septiembre de 2005.

⁵⁷⁸ Considerando número 1 de la *Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 2005 relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo*.

asimismo que entre sus objetivos para proseguir sus esfuerzos en la lucha contra el terrorismo internacional, se encontraba el de reforzar la coalición de la comunidad internacional intensificando la cooperación entre los servicios operativos responsables de la lucha antiterrorista: Europol, Eurojust, los servicios de información, la policía y las autoridades judiciales⁵⁷⁹.

La persistencia de la amenaza terrorista y la complejidad de este fenómeno requerían mayores intercambios de información, que la Decisión 2005 argumentaba que debía extenderse a todas las etapas del proceso penal, incluidas las condenas penales, y a todas las personas, grupos o entidades que fuesen objeto de una investigación, de un proceso, o de una condena por un delito de terrorismo⁵⁸⁰.

La Decisión 2005, de tan sólo 8 artículos establecía que cada Estado miembro **adoptará** las medidas necesarias para velar que, al menos, se transmita la información recabada por la autoridad competente⁵⁸¹ que cita el apartado 5 del artículo 2 en relación con los procedimientos o condenas penales, por delitos de terrorismo que afectan o pueden afectar a dos o más Estados miembros. La información que debía transmitirse, por tanto, era la siguiente: los datos que permitiesen identificar a la persona física o jurídica, grupo o entidad que sean objeto de una investigación o un proceso penal; la tipificación del delito imputado y sus circunstancias específicas; la información sobre condenas firmes por delitos de terrorismo y las circunstancias específicas de esos delitos; los vínculos con otros asuntos conexos y; finalmente, las solicitudes de asistencia judicial mutua, incluidas las comisiones rogatorias, que puedan haberse dirigido a otro Estado miembro o formulado por otro Estado miembro, así como sus resultados.

⁵⁷⁹ *Ibidem*, considerando número 2.

⁵⁸⁰ La Decisión 2005 quería también dejar claro que, en este ámbito tan susceptible de colisionar en ocasiones con los derechos fundamentales, por el carácter de la información que se comparte y la propia naturaleza del delito, respetaba los derechos fundamentales y los principios reconocidos en particular por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, *Vid., Ibidem*, considerando número 7.

⁵⁸¹ *Ibidem*, artículo 2.3.

La experiencia previa de Eurojust en el intercambio de información en la lucha contra el terrorismo, motivó que en el seno del Equipo antiterrorista de Eurojust se llevase a cabo un proyecto para evaluar si los Estados Miembros, a través de sus delegaciones en La Haya, cumplían de manera real y eficazmente con su obligación de intercambiar dicha información.

Las conclusiones y sugerencias que elaboré para dicho proyecto⁵⁸² durante mi estancia de investigación en 2006 en Eurojust, demostraban que una vez más existía una brecha entre las obligaciones establecidas en la Decisión 2005⁵⁸³ y su puesta en práctica en la Unidad. Así del cuestionario, con preguntas elaboradas al efecto a las delegaciones de los Estados Miembros destacadas en Eurojust⁵⁸⁴, se llegó de manera resumida a las siguientes conclusiones:⁵⁸⁵

-Los Miembros Nacionales de los países consultados no introducían en su mayoría los datos requeridos como obligatorios por la Decisión 2005. Se aducen

⁵⁸² Los cuestionarios, entrevistas, conclusiones y recomendaciones de este proyecto, fueron redactados en idioma inglés con el título *Evaluation of the exchange of information and cooperation at Eurojust on terrorist offences related with the Council Decision 2005*.

⁵⁸³ España recogía, al menos sobre el papel, las obligaciones derivadas de la Decisión 2005 a través de la Ley 16/2006 reguladora del Miembro Nacional español en Eurojust, en lo que respecta a la regulación del corresponsal nacional de terrorismo y el intercambio de información, *Vid.*, Exposición de motivos y artículo 9.2. de la *Ley 16/2006, de 26 de mayo, por la que se regula el Estatuto del Miembro Nacional de Eurojust...*, cit.

⁵⁸⁴ Las respuestas a dicho cuestionario, efectuadas mediante una entrevista personal realizada por quién suscribe fueron respondidas en la sede de Eurojust por los Miembros Nacionales, así como por algunos suplentes y asistentes de los países que participaron en el proyecto: Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia. El detalle de las respuestas está restringido a Eurojust por razones de confidencialidad, no así las conclusiones, que aquí se recogen de manera resumida. En el marco del proyecto, también entrevisté en varias ocasiones a Alinde Verhaag (en la actualidad, jefa de la Unidad de Análisis de Eurojust) y Federica Curtol, analista de Eurojust, que me facilitaron enormemente la parte del proyecto referida a su trabajo con el CMS y los vínculos provenientes del intercambio de información, además de recibirme con su habitual amabilidad y disponibilidad.

⁵⁸⁵ El Informe anual de Eurojust del año 2006, recogería en sus páginas varias de las conclusiones elaboradas para este proyecto: “Otro obstáculo reseñable, (al intercambio de información sobre terrorismo) lo constituye la falta total de información sobre terrorismo a algunos países, motivada por la ausencia de actividad terrorista o por problemas de acceso a la información. A esto cabe añadir que la base de datos del CMS no se utiliza suficientemente para almacenar la información, lo que dificulta el procesamiento de datos. Sin olvidar la falta de personal: los Miembros Nacionales necesitan ayuda para registrar la información en el CMS. No sólo eso, sino que la plantilla de analistas deberán aumentar a la par que el volumen de información sobre terrorismo. Todos estos aspectos deben tenerse en cuenta por su importancia para la actividad antiterrorista de Eurojust”, *Vid.*, EUROJUST, *Informe anual 2006...*cit., pág. 34.

motivos de seguridad por ausencia de un canal con el que transmitir la información a Eurojust en la mayoría de los casos; en otros falta de información que compartir por ser escasa la actividad terrorista en su país y, en los casos en que esto es al contrario –como en aquel momento, en el Reino Unido, Francia, o España-, se aduce la necesidad de aumentar los recursos humanos de la Unidad, entre ellos, la plantilla de analistas. Los países más entusiastas del CMS insisten en la necesidad de utilizar el Sistema de Gestión de Casos de Eurojust, o el intercambio de información será inútil por ser escasa y de mala calidad para los fines de la Unidad.

-De ello se deduce que los analistas del CMS de Eurojust, en aquellos momentos aún escasos en número, no disponían de datos suficientes para analizar todos los vínculos en los Estados Miembros, en casos de terrorismo; consecuentemente, no se intercambia suficiente información y la amenaza terrorista crece.

-El acuerdo de cooperación entre Eurojust y Europol debía mejorar con la finalidad de establecer un adecuado intercambio de información entre ellas, ya que no era posible para Eurojust el acceder a los ficheros temporales de Europol sin su consentimiento. Algunos de los países participantes manifestaron que mantenían cerrados en Europol los ficheros sobre terrorismo a otros Estados Miembros por diversas razones⁵⁸⁶, así como al personal de Eurojust.

-Finalmente, en relación a los corresponsales nacionales para asuntos de terrorismo, una pieza fundamental de enlace entre los Estados Miembros y Eurojust, se comprobó que la mayoría de ellos no enviaban información de manera regular y eficaz para que pudiese ser usada adecuadamente por Eurojust. En este caso, la la calidad de los datos transmitidos también disminuía, al no poder cooperar con otros Estados en el tiempo y forma oportunos.

La situación ha evolucionado desde el estudio realizado en este proyecto, por los cambios introducidos en la Decisión 2009 y fundamentalmente por la aparición de nuevos fenómenos criminógenos en la delincuencia organizada transnacional ligados

⁵⁸⁶ Entre otras, motivos de seguridad, una razón que fue aducida con frecuencia durante la realización del proyecto cuando no se querían manifestar otras razones fundadas.

nuevas tecnologías así como al panorama internacionalen que no pueden ser afrontados sin una cooperación ágil y eficaz. Sin embargo, el hecho de que Eurojust no posea hoy por hoy capacidad para iniciar investigaciones por su cuenta y de que compartir información con las debida seguridad y respeto a los derechos fundamentales⁵⁸⁷ asentado en la robustez del Derecho de la Unión, beneficia a la lucha contra la delincuencia transnacional, aún es normal que nos encontremos con la resistencia de algunos Estados Miembros a dar cumplimiento a la obligatoriedad de compartir información en el seno de Eurojust, aunque esta situación haya evolucionado enormemente desde los tiempos de la Decisión 2005 y el intercambio de información sea en bastantes ocasiones ciertamente fluido⁵⁸⁸.

La información que debe de ser intercambiada con Eurojust en el ámbito de sus funciones, no está limitada. Como hemos visto, el artículo 13.1 establece un mínimo, sin cerrar otras opciones. Los apartados 5, 6 y 7 del meritado artículo determinan dichos mínimos, en concreto:

- Los equipos conjuntos de investigación (en su creación, así como en el resultado de sus trabajos);
- Las investigaciones que afecten directamente al menos a tres Estados miembros para los cuales se hayan transmitido al menos a dos Estados miembros solicitudes de auxilio judicial internacionales o decisiones para su reconocimiento y ejecución de acuerdo con los instrumentos de reconocimiento mutuo vigentes, y se den alguna de las siguientes:
 - a) El delito investigado sea un delito grave para el que este previsto una pena de prisión por un periodo máximo de al menos cinco (tráfico de seres humanos, tráfico de drogas, explotación sexual de niños y pornografía infantil, tráfico ilícito de armas de fuego,

⁵⁸⁷ La protección y garantía de los derechos fundamentales en el ámbito de la cooperación internacional “constituyen un área particularmente sensible. La necesidad de protección de los derechos fundamentales no puede ser vista como un obstáculo a la cooperación. Al contrario, constituye un aspecto esencial para garantizar la seguridad y asegurar la persecución efectiva de la criminalidad”, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “Tráfico de Drogas: Cooperação Internacional em Matéria Penal e a Eurojust...”, cit., pág. 82.

⁵⁸⁸ Eurojust es, como ya sabemos, una unidad que trabaja en el ámbito de la cooperación judicial en la Unión Europea contra la delincuencia organizada transfronteriza. Por lo tanto permanece, y de momento parece que así va a continuar-, como un mero instrumento de coordinación –no de investigación- aunque muy sofisticado. Por esta razón, algunos de los Estados Miembros se oponen a su transformación en una Eurojust “proactiva”, prefiriendo que permanezca únicamente como “reactiva”, *Vid.*, Entrevista con Peter Csonka, Comisión Europea, citado en NILSSON, H.G. & LABAYLE, M., “The Role and Organisation of Eurojust...”, cit., pág. 210. La traducción es propia.

corrupción, fraude contra los intereses financieros de la Unión Europea, falsificación del euro, blanqueo de dinero o ataques contra los sistemas de información), o bien

- b) Existan indicios de esté implicada una organización delictiva, o bien
- c) Existan indicios de que el caso pueda presentar una importante dimensión transfronteriza o tener repercusiones a nivel de la Unión Europea, o podría afectar a otros Estados Miembros distintos de los directamente afectados.

– Además, aquellas investigaciones que en las que existan conflictos de jurisdicción entre investigaciones paralelas en distintos Estados Miembros o entregas vigiladas que afecten al menos a tres Estados, de los que dos, como, sean Estados miembros. Por último, la obligación de informar se refiere a la existencia de problemas reiterados en la cooperación judicial. Es decir, dificultades o denegaciones reiteradas por parte de otro Estado miembro en la ejecución de comisiones rogatorias o de instrumentos de reconocimiento mutuo (orden europea de detención, sanciones pecuniarias, decomisos, embargos preventivos y aseguramiento de pruebas).

Ahora bien, el flujo de información hacia Eurojust⁵⁸⁹ proviene principalmente de dos vías fundamentales: la primera, de un intercambio de información que se realiza directamente entre los jueces y miembros del Ministerio Público que están procediendo a investigar a nivel nacional y el propio Miembro Nacional de Eurojust de ese mismo Estado Miembro y; la segunda, de un intercambio de información directo e inmediato entre los Miembros Nacionales de Eurojust entre sí⁵⁹⁰, normalmente desde sus oficinas en La Haya. Además, Eurojust recibe o puede recibir información operativa procedente

⁵⁸⁹ En este punto es importante recordar que en la cuestión del intercambio de información, el CMS de Eurojust, fue diseñado teniendo en cuenta todas las normas contenidas tanto en la Decisión Eurojust como en el Reglamento interno sobre protección de datos. El diseño del CMS facilita el control de seguridad interno que debe llevarse a cabo y previene asimismo las posibles violaciones de la normativa de protección de datos que eventualmente pudieran producirse. Así, solamente pueden introducirse en el CMS las clases de datos definidos en el sistema, evitando de esta manera que se inserten datos no permitidos, excesivos o no relacionados con los fines de Eurojust contra la delincuencia transnacional. Esta cuestión queda reforzada con el papel del Responsable de Protección de Datos de Eurojust que es notificado automáticamente de las inserciones, *Vid.*, ALONSO BLAS, D., “Ensuring effective data protection in the field of police and judicial activities: some considerations to achieve security, justice and freedom”, *ERA Forum*, 2010, nº 11, pág. 241. La traducción es propia.

⁵⁹⁰ El artículo 13.3 de la Decisión 2009 establece que “Los Miembros Nacionales de Eurojust estarán facultados para intercambiar, sin previa autorización, entre sí o con las autoridades competentes de su Estado Miembro, cualquier información necesaria para el cumplimiento de las funciones de Eurojust. En particular, los Miembros Nacionales serán informados sin demora de todo caso que les afecte”.

de otras instituciones⁵⁹¹ de la Unión como Europol o la OLAF y, asimismo, de terceros Estados⁵⁹² con los que mantenga un acuerdo de cooperación.

La Decisión 2009, introduciría –acorde a la obligatoriedad que se instauraba con este instrumento en el intercambio de información- una nueva redacción del promigueno artículo 16 sobre el Sistema de gestión de datos, el funcionamiento de los ficheros temporales de trabajo y el índice (16 *bis*) y consecuentemente con el nuevo Sistema de Coordinación Nacional de Eurojust (sobre el que trataremos más adelante), otro inciso (16 *ter*) regulando el acceso al sistema de gestión de casos a nivel nacional.

Según el artículo 16.1 *in fine* de la Decisión 2009, “los Miembros Nacionales serán responsables de la gestión de los ficheros temporales de trabajo que hayan abierto”, así que en su calidad de responsable del fichero, pueden mantener el fichero de trabajo restringido o dar acceso a parte o a la totalidad del mismo; identificar el tipo de información contenida en el fichero temporal temporal que ha de incluirse en el índice y; determinar quienes tendrán acceso al fichero de trabajo temporal y con qué extensión.

En este sentido, el artículo 18 de la Decisión 2009, dispone que sólo podrán tener acceso a los datos personales que obren en poder de Eurojust para la realización de sus objetivos y, dentro de los límites fijados en los artículos 16, 16 *bis* y 16 *ter*, los Miembros Nacionales, sus suplentes y asistentes, los corresponsales nacionales de Eurojust, el corresponsal nacional de Eurojust para los asuntos de terrorismo, los

⁵⁹¹ En este sentido, *Vid.*, DREWER, D., GUTIÉRREZ ZARZA, A., y MORÁN MARTÍNEZ, R.A., “Intercambio de información y protección de datos personales en el ámbito de Eurojust...”, cit., pág. 142 y LOPES DA MOTA, J.L., “Cooperação judiciária em matéria penal e protecção de dados pessoais...” cit., pág. 780.

⁵⁹² Las solicitudes de cooperación judicial desde y hacia terceros Estados dentro de las tareas encomendadas a Eurojust, son posibles de acuerdo con la Decisión 2009 en su artículo 27 *ter*. Según lo establecido en el acuerdo de cooperación con el tercer Estado en cuestión, Eurojust puede coordinar la ejecución de las peticiones de cooperación judicial remitidas por dicho Estado. En caso de urgencia la Célula de Coordinación de Emergencia (OCC) puede también recibir y procesar una petición proveniente de terceros Estados si se ha concluido el acuerdo de cooperación entre Eurojust y aquéllos. En estos caso, la solicitud de cooperación podría ser transmitida a través de Eurojust, pero con la obligación de que tal petición sea conforme a los instrumentos legislativos aplicables a las relaciones entre los terceros Estados y la Unión Europea o los Estados Miembros, SERZYSKO, A., “Eurojust and the European Judicial Network on a new legal basis”, *ERA Forum*, 2011, n° 4, vol.11, pág. 597.

corresponsales nacionales de la Red Judicial Europea y los puntos de contacto de la red de equipos conjuntos de investigación, de la Red Europea de puntos de contacto en relación con las personas responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra y la Red en contra de la corrupción.

Antes de explicar de manera gráfica el funcionamiento de los aspectos básicos del CMS⁵⁹³, es importante asimismo señalar cuales son las categorías de personas y tipos de información que es procesada en Eurojust, bien en el CMS o bien en ficheros de tipo manual y que viene determinada en el artículo 15 de la Decisión Eurojust. Así, en primer lugar, para las personas que “en virtud del Derecho Nacional de los Estados Miembros que se trate, sean sospechosas de haber cometido una infracción penal respecto de la cual tiene competencias Eurojust, o de haber participado en ella o hayan sido condenadas por una infracción de este tipo”, la primigenia Decisión 2002 ya permitía el almacenamiento en el Sistema de Gestión de Casos de Eurojust de la información que se relaciona a continuación:

- a) apellidos, apellidos de soltera, nombres y alias o apodos;
- b) fecha y lugar de nacimiento;
- c) nacionalidad;
- d) sexo;
- e) lugar de residencia, profesión y paradero de la persona de que se trate
- f) número de la seguridad social, permisos de conducción, documentos de identidad y datos sobre el pasaporte;
- g) información sobre personas jurídicas, cuando incluya información sobre personas identificadas o identificables que sean objeto de una investigación o un procedimiento;
- h) cuentas bancarias y cuentas en otros tipos de entidades financieras;
- i) descripción y naturaleza de los hechos, fecha de su comisión, calificación penal de los mismos y estado de las investigaciones;
- j) hechos que indiquen una extensión internacional del asunto;

⁵⁹³ Desde sus inicios y hasta su avance y consolidación en el momento actual, el CMS de Eurojust “se ha convertido en la herramienta crucial para el procesamiento de datos en el ámbito de Eurojust”, *Vid.*, ALONSO BLAS, D., “Ensuring effective data protection...”, cit., pág. 241. La traducción es propia.

k) información sobre supuesta pertenencia a una organización delictiva.

La Decisión 2009, acorde a la normativa posterior a la Decisión 2002 y a la evolución de las evidencias que pueden ser utilizadas en el ámbito de una investigación sobre la delincuencia organizada transnacional, introdujo tres incisos más -las letras l) m) y n), añadiendo la siguiente información a la que podía ser almacenada por la Unidad:

- Números de teléfono, direcciones de correo electrónico y datos contemplados en el artículo 2.2, letra a) de la Directiva 2006/24/CE de 15 de marzo sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones;
- Los datos de matriculación de vehículo y;
- Los perfiles de ADN establecidos a partir de la parte no codificante del ADN, fotografías e impresiones dactilares⁵⁹⁴.

Finalmente, puede ser asimismo procesada por Eurojust la información relativa a la siguiente categoría de personas, relacionadas en el artículo 15.2 de la Decisión 2009, cuales son aquellas que “en virtud del Derecho Nacional de los Estados que se trate, sean consideradas testigos o víctimas en el marco de una investigación o de actuaciones penales por uno o más tipos de delincuencia”.

1.3. El funcionamiento técnico del CMS. El papel de la Unidad de Análisis de Casos (CAU) de Eurojust.

Para comprender cómo funciona la estructura del “núcleo duro” del CMS de manera gráfica, es necesario explicarlo paso a paso. Como hemos mencionado, cada documento que se introduce en el Sistema de Gestión de Casos tiene un dueño, que es el Miembro Nacional de cada delegación destacada en La Haya, así que los datos de Eurojust se organizan de la siguiente manera: una vez que los Miembros nacionales reciben datos susceptibles de servir a la cooperación judicial entre los Estados o que han finalizado un caso abierto en Eurojust, los introducen en el llamado **Índice** de datos del

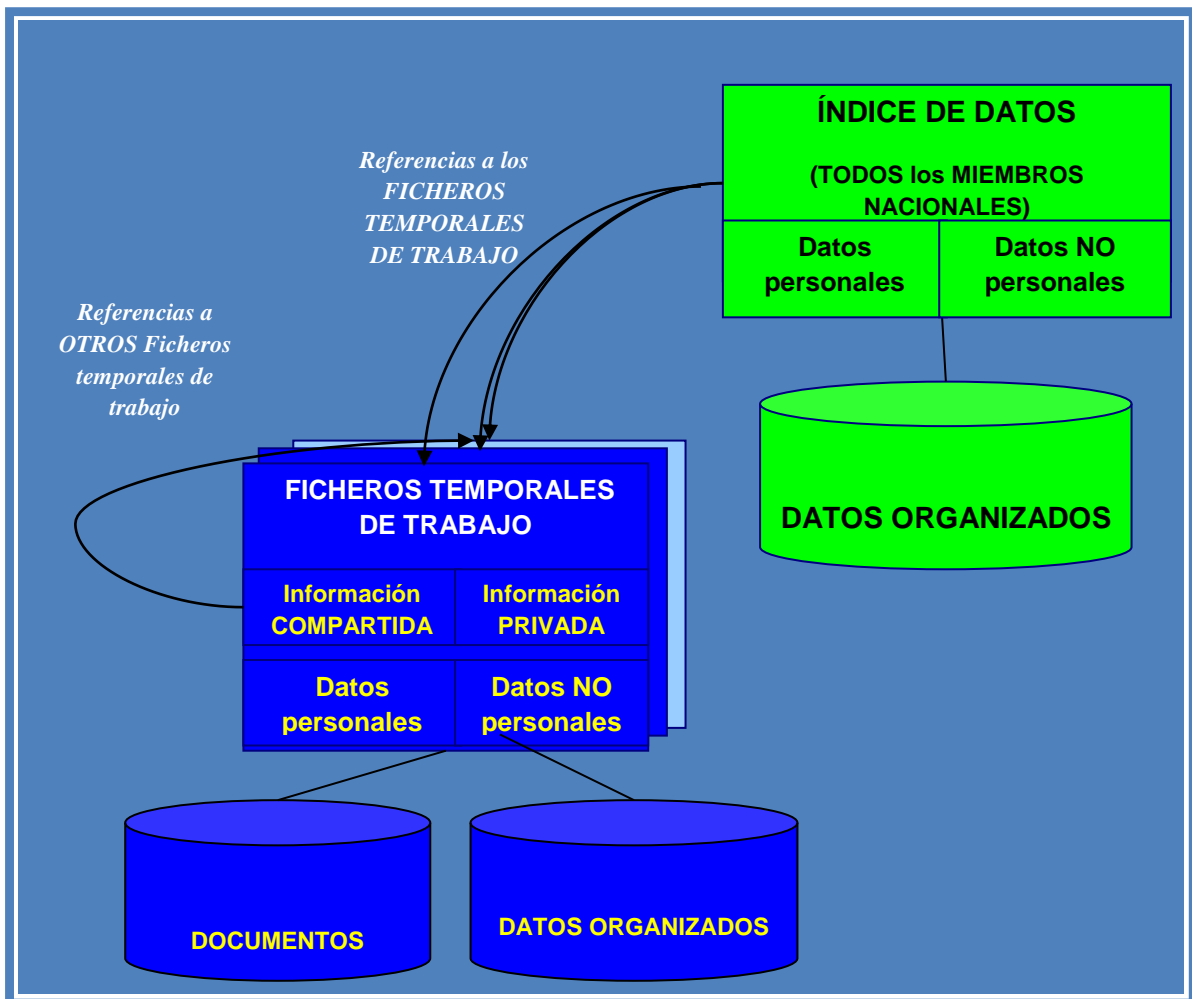
⁵⁹⁴ En el momento de redactar este trabajo, la enumeración de categorías de datos que pueden ser almacenados por Eurojust, permanecían en la propuesta de Reglamento de Eurojust 2013 tal y cómo fueron redactados en la Decisión 2002 con los posteriores añadidos de las letras l) m) y n) de la Decisión 2009, *Vid., Anexo 2 de la Propuesta de Reglamento del Parlamento europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal...cit.*

CMS; en la mayoría de los casos y antes de compartir información alguna, los Miembros Nacionales suelen insertar únicamente los elementos mínimos garantizados por Eurojust que deben figurar en el índice: la referencia al fichero de trabajo temporal los tipos de delitos, los Estados miembros, organizaciones internacionales y organismos u autoridades de terceros Estados participantes, la participación de la Comisión Europea o de órganos o entidades de la UE en su caso y los objetivos y situación del caso (abierto/cerrado)⁵⁹⁵. A continuación, nos encontraríamos los **ficheros temporales de trabajo** de cada uno de los Miembros nacionales sobre los casos en los que está trabajando, que les permite guardar los datos personales que tratan en un fichero de trabajo temporal de carácter restringido al que pueden dar acceso a su totalidad o únicamente a partes del mismo a otro u otros Miembros nacionales que se ocupen del caso con el que está relacionado el fichero. El CMS les permitiría definir los elementos específicos de los datos personales o no personales a los que desean permitir el acceso de otro otros Miembros nacionales, Asistentes o personal autorizado que trabajen en el caso, así como seleccionar los elementos de información que desean introducir en el índice. Finalmente, el CMS asigna automáticamente un número de referencia (identificador) a cada nuevo fichero de trabajo temporal que se abra. La figura que se relaciona a continuación, expone de forma gráfica la cuestión básica de la organización de datos en el CMS

Figura 3.⁵⁹⁶ *Organización de la información en el CMS: índice de datos y ficheros temporales de trabajo de Eurojust.*

⁵⁹⁵ Vid., artículo 24.3 del *Reglamento interno de Eurojust relativo al tratamiento y a la protección de datos personales...cit.*

⁵⁹⁶ Figura elaborada sobre la original y traducida del inglés reproducida con permiso de su autor, Vid., LOPES DA MOTA, J.L., “CMS & E-POC: Data Protection at Eurojust...”, cit., diapositiva número 12.



Ahora bien, es claro que la mera introducción de datos en el Sistema de Gestión de Casos, no conduce sin más a unas conclusiones que permitan averiguar las posibles relaciones entre, por ejemplo una organización criminal con vínculos en varios Estados Miembros de la Unión Europea. La singularidad del CMS, radica precisamente en que su sistema, identifica automáticamente los posibles nexos existentes entre distintos casos, permitiendo así a los miembros nacionales correspondientes trabajar de forma conjunta en los casos de delincuencia transfronteriza grave. Después, esa información de carácter cuantitativa, deberá ser analizada en su contexto para comprobar su relevancia para el caso que únicamente tendrán que analizar dichos vínculos y los datos de que disponen y extraer sus conclusiones. A continuación se reproduce de forma gráfica la actividad de los documentos introducidos en el CMS para ser analizados; primero como se organizan los datos y luego, la búsqueda de los vínculos de interés para la misión de Eurojust contra la delincuencia organizada transnacional.

Figura 4.⁵⁹⁷ *Análisis de la actividad de los documentos introducidos en el CMS de Eurojust: Datos de interés.*

⁵⁹⁷ Figura reproducida con permiso de su autor, contenida en LOPES DA MOTA, J.L., “CMS & E-POC: Data Protection at Eurojust...”, cit., diapositiva número 16.

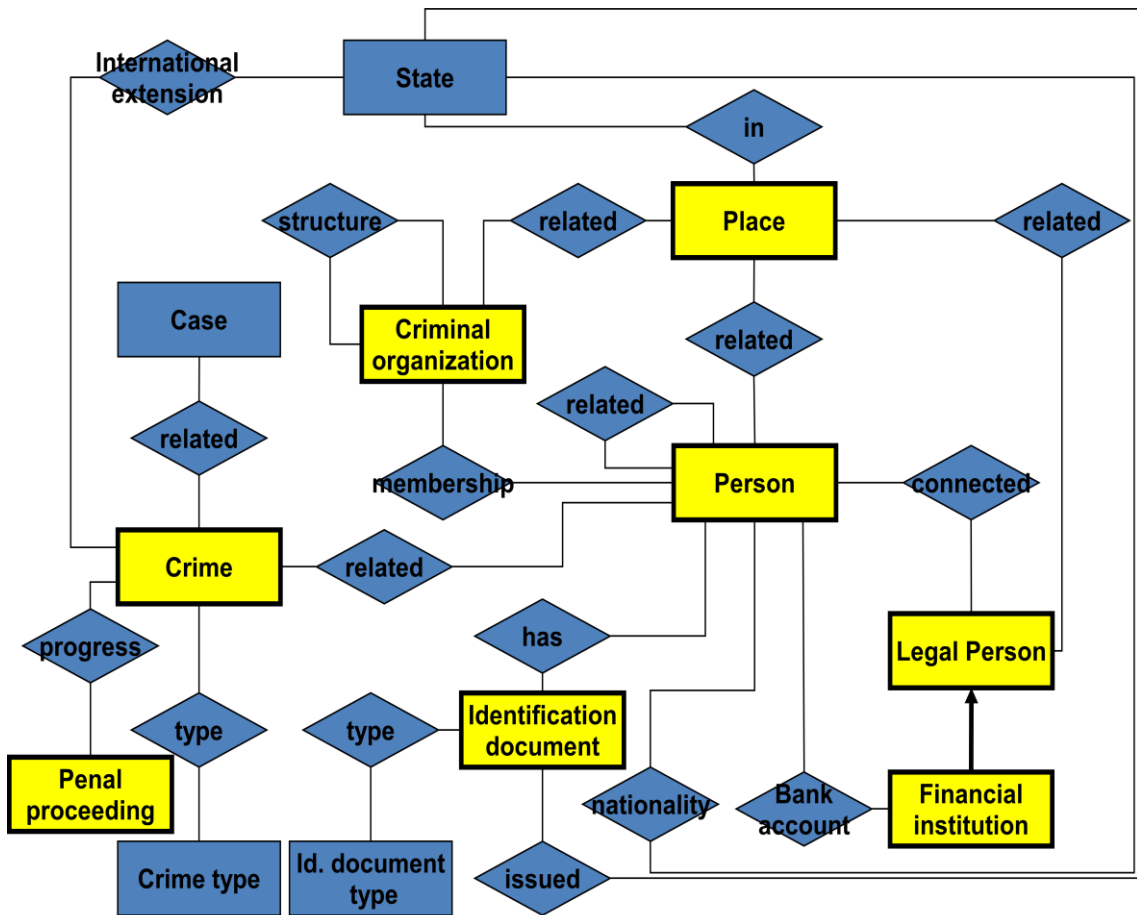
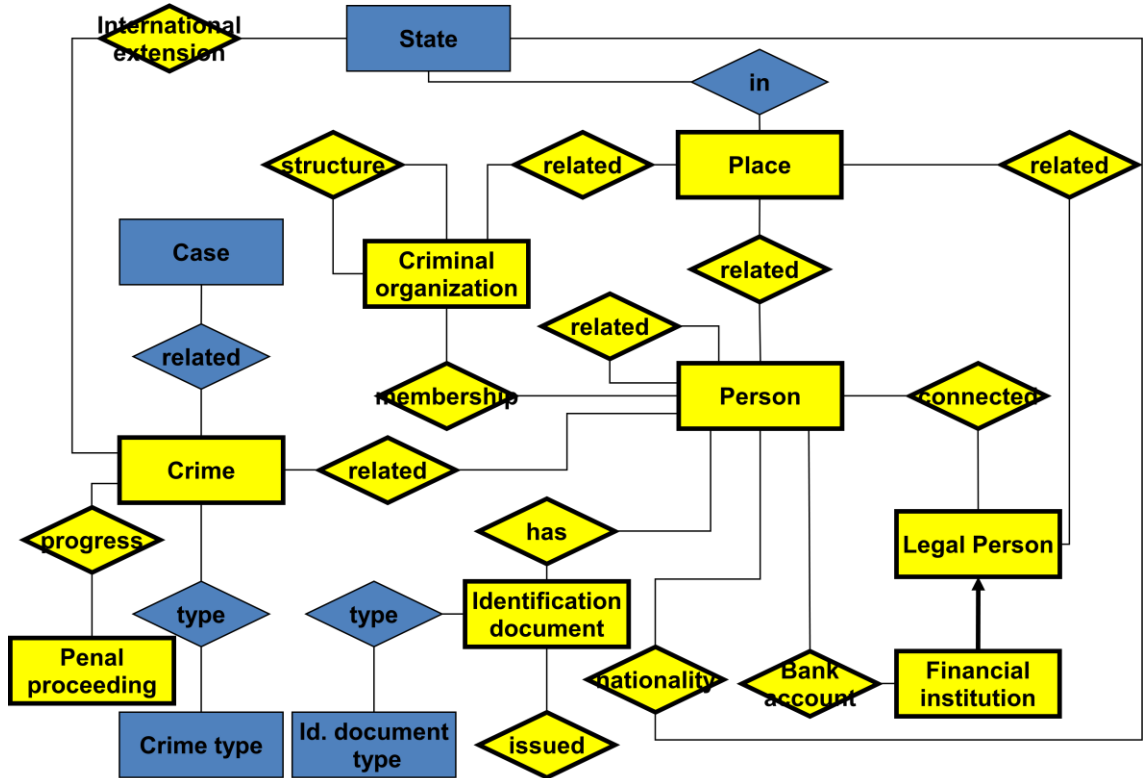


Figura 5⁵⁹⁸, Análisis de la actividad de los documentos introducidos en el CMS de Eurojust: Relaciones de interés.



Finalmente, este flujo de información en el ámbito institucional de Eurojust, cuando se procesa un caso que llega a la Unidad, afecta a los siguientes ámbitos y se sucede de la forma que se señala a continuación:

⁵⁹⁸ Figura reproducida con permiso de su autor, contenida en LOPES DA MOTA, J.L., “CMS & E-POC: Data Protection at Eurojust...”, cit., diapositiva número 1.

Figura 6.⁵⁹⁹ *Destino de la información tras la apertura de un caso en el CMS de Eurojust.*

ACTIVIDAD	PROPIETARIO del CASO (MN o Colegio)	MIEMBRO NACIONAL	COLEGIO
Creación y clasificación del caso	X		
Establecimiento de los países implicados en el caso	X		
Análisis de lo que se quiere solicitar o de la información	X		
Inserción de ficheros temporales	X		
Envío al Colegio	X		
Apertura de caso en el Colegio			X
Reuniones de nivel II o III	X		
Registro y análisis de documentos tras las reuniones	X	X	
Envío de peticiones a los países y respuesta a los requerimientos	X	X	
Respuesta final a la petición inicial	X		
Caso cerrado	X		X

⁵⁹⁹ Figura elaborada sobre la original y traducida del inglés reproducida con permiso de su autor, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “CMS & E-POC: Data Protection at Eurojust...”, cit., diapositiva número 11.

El procesamiento -y en consecuencia, la protección de estos datos personales- es un asunto crucial para intercambiar información y efectuar reuniones de coordinación en Eurojust y es en esta fase, donde nos encontramos con el papel desempeñado por la actualmente denominada Unidad de Análisis de Casos (CAU)⁶⁰⁰ de Eurojust. En el momento en que se realizó el proyecto sobre intercambio de información en el marco de la Decisión 2005 en Eurojust al que nos hemos referido con anterioridad, el número analistas de Eurojust era ciertamente reducido para el futuro desarrollo de la Unidad en su contra la delincuencia transnacional que ya entonces se vislumbraba.

La Comisión en su comunicación *Desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada* del año 2005⁶⁰¹, ya preveía entre sus fines⁶⁰² la necesidad de intercambiar información, insistiendo en el papel que Eurojust (junto con Europol) deberían realizar en este contexto para intervenir más de cerca en la fase de investigación de los casos transfronterizos de delincuencia organizada y en los equipos conjuntos de investigación. Más específicamente, la Comisión proponía que “deberá” considerarse la posibilidad de reforzar la coordinación por Europol y Eurojust de las operaciones transfronterizas complejas y de las investigaciones penales sobre formas graves de delincuencia, proporcionando apoyo logístico, experiencia y el conocimiento de buenas prácticas, así como recurriendo a una aplicación más frecuente del acuerdo entre ambas instituciones. Como estamos viendo, el papel de Eurojust en la fase de investigación no ha alcanzado esas perspectivas porque así lo han decidido hasta el momento los Estados Miembros, aunque su colaboración con Europol es ahora mucho más estrecha y de la cual hablaremos en epígrafe aparte. El desarrollo

⁶⁰⁰ En idioma inglés -la lengua de trabajo en Eurojust-, *Case Analysis Unit (CAU)*

⁶⁰¹ COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada*, COM (2005) 232 final, Bruselas, 2 de junio de 2005.

⁶⁰² Esta Comunicación de la Comisión iba mucho más allá del intercambio de información y de la cooperación judicial, proponiendo un enfoque global para abordar el fenómeno de la Delincuencia organizada transnacional. Especialmente acertados nos parecen los siguientes objetivos: “Una política eficaz de prevención de la delincuencia debe ir más allá de la tradicional cooperación en materia de seguridad e incluir la buena gobernanza, transparencia, la obligación de rendir cuentas, y normas de responsabilidad social que permitan a los sectores público y privado reducir las oportunidades de la delincuencia organizada. Algunos Estados miembros de la UE se han mostrado innovadores al adoptar un enfoque administrativo para prevenir la penetración de las organizaciones delictivas en los mercados legales. Recientemente, el Consejo ha formulado recomendaciones en el sentido de que este enfoque debe dar lugar a nuevas investigaciones y difundirse a través de la UE. La Comisión se propone desarrollar un modelo legislativo de impermeabilización contra la delincuencia de ámbito comunitario, así como nuevos productos y servicios que puedan difundirse ampliamente para evitar crear involuntariamente nuevas oportunidades para la delincuencia organizada”, *Ibidem*, Temas prioritarios y objetivos, punto 2.2.

únicamente parcial del concepto estratégico de la Comisión es, en nuestra opinión, una ocasión perdida para poder luchar más eficazmente contra el crimen organizado en Europa.

En estas circunstancias, y volviendo al rol de la Unidad de Análisis de Casos de Eurojust, de las conclusiones del proyecto sobre terrorismo en Eurojust sí se deducía a través de las respuestas a los cuestionarios realizadas mediante entrevistas personales con los Miembros Nacionales y otro personal de Eurojust participante en el proyecto, que el aumento de la plantilla de analistas y asistentes de la Unidad era crucial si Eurojust quería tratar la información que recibía para ser introducida en el CMS de manera eficaz y útil y ser posteriormente analizada y usada para los fines de Eurojust. Aunque el papel de los analistas no está definido como tal en la Decisión Eurojust, se trata de personal altamente cualificado que tiene entre sus funciones principales el análisis de la gestión de casos -no se trata, por lo tanto en sentido estricto, de analistas a semejanza del ámbito policial o de los servicios de inteligencia- y que abarcan desde el facilitar a los Miembros Nacionales el acceso a las investigaciones en curso, que se hayan introducido en CMS y el análisis cruzado de asuntos que puedan tener elementos comunes de criminalidad y delincuencia organizada competencia de Eurojust, hasta asistir al Colegio y a los Miembros nacionales en la elaboración de informes temáticos sobre las estrategias prioritarias de Eurojust, que permiten asimismo la continuidad del sistema de gestión de casos de la institución. Los analistas de Eurojust, intervienen asimismo en reuniones bilaterales o multilaterales cuando dichas reuniones de coordinación o cooperación, contengan elementos que hayan tomado como referencia algunos de sus análisis, o en el resto de equipos de trabajo, cuando su presencia haya sido requerida⁶⁰³.

El valor del trabajo de los analistas de Eurojust, a la luz de una visión práctica, se entiende cuando éste se pone de manifiesto en las reuniones de coordinación con los análisis de los vínculos (personales, bancarios, de asociaciones ilícitas previas, etc), por ejemplo, entre las organizaciones criminales en las operaciones en curso. Entre

⁶⁰³ Así, los analistas de Eurojust, trabajan en estrecho contacto con el equipo de trabajo antiterrorista de la institución, según pude comprobar durante mi estancia en Eurojust y en este momento, son parte esencial de la mayoría de los equipos de trabajo, como el de la lucha contra la trata de seres humanos o el que se dedica a las relaciones con Europol

las facetas recientes de su trabajo⁶⁰⁴ que han concluido en informes utilizados regularmente en Eurojust en sus áreas prioritarias de lucha contra el crimen organizado, encontramos el análisis cuantitativo de todos los casos sobre tráfico de drogas (una de las materias sobre las que se recibe más información y se abren más casos en Eurojust), donde los resultados de la contribución de los analistas de Eurojust al informe OCTA de Europol, basada en la información estadística del CMS, fueron usados a su vez para determinar la base del análisis del informe sobre tráfico de drogas⁶⁰⁵ de la propia Eurojust. En el ámbito del equipo antiterrorista, donde la Unidad de Análisis es un apoyo esencial, se ha consolidado en los últimos tiempos la realización del informe sobre la base de los comentarios y recomendaciones de los corresponsales nacionales de Eurojust en cuestiones de terrorismo, desarrollando el concepto y los contenidos del denominado informe de acceso restringido *Terrorism Convictions Monitor (TCM)*⁶⁰⁶, proporcionando de este modo una visión general de la evolución judicial relativa al terrorismo en los Estados miembros, así como el análisis judicial de los casos. La importancia de su papel en Eurojust queda definida al haberse creado, como ya hemos mencionado, de manera definitiva una Unidad de Análisis de Casos con identidad propia.

⁶⁰⁴ El Miembro Nacional de España en su reciente Memoria del año 2012, reivindicaba la necesidad de contar con la Unidad de Análisis de Casos de Eurojust para evaluar los casos de la delegación española que no cuenta con una metodología de carácter global, lo que redundaba en una deficiente gestión de la información que llega a la oficina española y, por tanto, en un aprovechamiento de la misma mucho menor de lo esperado para analizar los problemas derivados de la cooperación judicial contra el crimen transnacional. El Miembro Nacional de España sugiere resolver esta cuestión contando con los analistas de la siguiente manera práctica “un formulario de evaluación de cada uno de los casos debería ser rellenado por el Miembro Nacional, su suplente y los asistentes y expertos destacados, en su caso, con el apoyo de los analistas del CAU (*Case Analysis Unit*), lo que no ocurre en la actualidad impidiendo una valoración racional de las dificultades existentes. La experiencia (no solo negativa, también positiva) podría ser compartida con las otras oficinas nacionales identificando problemas y mejorando los resultados de la cooperación a nivel de Eurojust, lo que permitiría superar la falta de estrategia integral a nivel europeo reinante”, *Vid.*, MIEMBRO NACIONAL ESPAÑOL EN EUROJUST, *Memoria anual del Miembro Nacional de Eurojust correspondiente al año 2012...*, cit., página 66.

⁶⁰⁵ *Vid.*, EUROJUST, *Strategic Report on Enhancing the work of Eurojust in drug trafficking cases*, The Hague, January 2012, pág. 4.

⁶⁰⁶ El TCM es un informe de carácter restringido de carácter interno y sus conclusiones trascienden únicamente a los Miembros Nacionales y sus delegaciones, a los corresponsales nacionales sobre terrorismo y a las instituciones (como Europol) o Estados vinculados a la lucha contra el terrorismo transnacional y organismos que Eurojust considere pertinente. El *Terrorism Convictions Monitor*, utiliza –además de la información recibida en Eurojust derivada de la aplicación de la Decisión 2005/671/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005– una parte de la contenida en fuentes de carácter abierto. No obstante el carácter restringido del informe, su existencia se menciona en los últimos informes de Eurojust. El TCM se publica cuatrimestralmente desde el año 2008, *Vid.*, entre otros, EUROJUST, *Informe anual 2012...*, cit., pág. 26 y EUROJUST, *Informe anual 2013...*cit., pp. 38 y 39.

Es importante recordar asimismo que en el año 2006, parte de los analistas se encontraba colaborando de manera muy intensa en un decisivo proyecto para estrechar la comunicación y optimizar recursos entre Eurojust y Europol, que como se dedujo de las conclusiones extraídas del proyecto bre la Decisión 2005, no estaba siendo suficientemente eficaz no había sido desarrollada en todo su potencial. De esta colaboración inicial daría cuenta el reflejo que tuvo el trabajo de Eurojust como institución en el informe sobre terrorismo de Europol del año 2007⁶⁰⁷, que ha ido repitiéndose en años posteriores y más recientemente en el nuevo informe SOCTA 2013⁶⁰⁸ Adelantándonos al papel actual que desempeñan las relaciones de Eurojust con Europol es importante resaltar que Eurojust, tras la creación reciente en Europol de un Centro Europeo de Ciberdelincuencia⁶⁰⁹, nombraría inicialmente a un representante del Colegio en el Consejo del Programa del EC3 en diciembre de 2012, tras cuyas reuniones decidiría establecer un Grupo de Trabajo sobre cibercrimen y delitos relacionados con la informática en Eurojust, y –esto es lo relevante a los efectos que estamos comentando, enviar destacado a un miembro de su personal procedente del equipo de analistas al EC3 para que garantice que se aborda asimismo la dimensión judicial⁶¹⁰.

Finalmente, los retos del proyecto E-POC en su fase IV que incluía el período 2009-2012, nos llevarán hasta la situación actual del CMS y su desarrollo en los Sistemas de Coordinación Nacional de Eurojust, que veremos más en profundidad en el siguiente epígrafe. Esta fase del proyecto, buscaba entre sus objetivos terminar con la falta de una plantilla o formato estandarizado para los datos provenientes de los casos

⁶⁰⁷ El Director de Europol, agradecía en el informe expresamente, la contribución de Eurojust de la siguiente manera: “Me gustaría agradecer (...) a Eurojust la cantidad y calidad de los datos facilitados a Europol para el informe TE-SAT del año 2007”, *Vid.*, EUROPOL, *TE-SAT 2007, EU Terrorism Situation and Trend Report 2007*, Europol, The Hague, March 2007, pág. 7. La traducción es propia.

⁶⁰⁸ Como en todos los sucesivos informes de Europol relacionados con el área de trabajo de Eurojust, ésta ha colaborado activamente a la hora de elaborar el ya mencionado informe SOCTA 2013, que se ocupa de medir la amenaza que supone la delincuencia organizada grave en el territorio de la Unión Europea. Dicho informe, recuerda Europol, se ha producido a través de la información contenida en sus propios ficheros de análisis y asimismo, con la valiosa contribución de otras instituciones entre las que se encuentra Eurojust, *Vid.*, EUROPOL, *SOCTA 2013, EU Serious and Organised Crime Threat Assessment...*, cit., pág. 2.

⁶⁰⁹ Conocido por las siglas EC3.

⁶¹⁰ EUROJUST, *Informe anual 2012...cit.*, pp. 31 y 32.

relacionados con las cuestiones procesales en materia penal, además de establecer una conexión compatible entre el CMS y los distintos sistemas nacionales, algunos de ellos en los cuales no es posible efectuar una conexión con el Sistema de Gestión de Casos de Eurojust a nivel nacional.

El proyecto fue posible gracias al apoyo financiero de la Comisión Europea para los programas relacionados con la justicia penal y a los diez socios⁶¹¹ que participaron en el mismo (incluido Eurojust) con el Ministerio de Justicia Italiano implicado una vez más en el E-POC; un proyecto, como hemos visto al inicio de este capítulo, que nació bajo su inspiración -derivada de la experiencia⁶¹² de Italia en la lucha contra el crimen organizado- y que nunca ha abandonado desde su constitución.

2. LOS SISTEMAS DE COORDINACIÓN NACIONAL DE EUROJUST (SCNE): ÚLTIMOS AVANCES EN EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

Es un hecho que las autoridades judiciales nacionales son extremadamente 'conservadoras': tienden a considerar los casos únicamente como de su propiedad y desde luego, no están deseando compartirlo con ninguna otra institución

*Hans Nilsson*⁶¹³

⁶¹¹ Eurojust, el Consejo General del Poder Judicial de Bulgaria, el Ministerio de Justicia de Francia, la Fiscalía General del Estado de Lituania, la Fiscalía de los Países Bajos, la Fiscalía de Polonia, la Fiscalía del Tribunal Supremo de Rumanía, el Ministerio de Justicia de Eslovenia y finalmente, el Ministerio de Justicia Italiano y el Servicio anticorrupción de Italia, con el apoyo tecnológico de la compañía asimismo italiana (SETECOM) imprescindible para concretar las complejas conexiones informáticas del proyecto, que necesitan de un canal con un nivel de seguridad muy alto debido a los datos que se transmiten a través de él. Como se puede observarse, la gran mayoría de los Estados Miembros implicados en el proyecto no son ajenos a la lucha contra el crimen organizado en sus propios países. Por poner un ejemplo, en los últimos años, se ha detectado que la mayoría de la trata de seres humanos detectada en Europa procede de los países de la antigua Unión Soviética, en particular de Rumanía, Bulgaria, Ucrania y la propia Rusia, *Vid.*, UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC), *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Viena, 2010. Disponible en, www.unodc.org/documents/data_and_analysis/tocta/TOCTA_Report_2010_low_res.pdf (Último acceso, 21 de octubre de 2012)

⁶¹² De hecho, el proyecto E-POC IV contaba entre sus objetivos el analizar -para extraer experiencias útiles para Eurojust- la conexión entre la delincuencia organizada y la corrupción, basado en el intercambio de información y estadísticas que se realiza actualmente entre la delegación de Italia en Eurojust y la Unidad anticorrupción de este país, *Vid.*, EUROJUST, *European Pool Against Organized Crime: E-POC IV Project Overview*, The Hague, 2009.

⁶¹³ *Vid.*, NILSSON, H.G. & LABAYLE, M., "The Role and Organisation of Eurojust...", cit., pág. 209.

2.1. Los Sistemas de Coordinación Nacional de Eurojust (SCNE): la misión de los Estados Miembros en el intercambio de información.⁶¹⁴ El formulario “inteligente” del artículo 13 de la Decisión 2009. La Célula de Coordinación de Emergencias (*On Call Coordination*)

Como recuerda la cita que abre este epígrafe las autoridades nacionales –y, en particular, las judiciales– son, en general, reticentes a compartir información. Las razones para ella son variadas y ya han sido comentadas a lo largo de este trabajo, poniendo de manifiesto que, incluso cuando la transmisión de esta información es obligatoria como en el caso de la Decisión 2005 sobre terrorismo, ello no se realiza en todos los casos, tal y como concluimos en el proyecto sobre esta cuestión que quien suscribe realizó en la sede de Eurojust.

La Decisión 2009 cambiaba el régimen potestativo de la Decisión 2002 por un régimen obligatorio, con el fin de aumentar la eficacia operativa de Eurojust. Para ello, fijaba obligaciones claras para las autoridades nacionales en la transmisión de la información a Eurojust.⁶¹⁵ Al tratar del flujo de información y su tratamiento de acuerdo a la Decisión 2009, hemos analizado asimismo el texto de su artículo 13 en lo referente a qué tipos de delitos serán los que motiven esta transmisión de acuerdo con la misión de Eurojust contra la delincuencia transnacional.

Pues bien, todo ese flujo de información combinado con los principios establecidos en el artículo 13 que se hallan presentes tanto en el espíritu como en la letra de la Decisión 2009, y que supone que los Estados Miembros tengan que garantizar que el Miembro Nacional sea informado “sin demora injustificada”⁶¹⁶ de los casos que

⁶¹⁴ El seminario estratégico de Eurojust que tuvo lugar en Estocolmo para analizar la transposición de la Decisión 2009 de Eurojust en los países de la Unión Europea, llevaba por subtítulo “Tendiendo puentes con los Estados Miembros”. Como ya hemos visto, la Decisión 2009 introducía la obligación de intercambiar información con Eurojust y para ello se establecía en la meritada Decisión, el Sistema de Coordinación Nacional que analizaremos en el presente epígrafe, *Vid.*, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Strategic Seminar on the implementation of the Eurojust Decision in the Member States – Building new bridges between Eurojust and the Member States, Stockholm, 7-8 September 2009*, 16925/09, COPEN 240, JAI 893, CATS 132.

⁶¹⁵ *Vid.*, Considerando número 17 de la Decisión 2009 de Eurojust.

⁶¹⁶ *Ibidem*, Artículo 16. 6.

entren dentro de las competencias de la Unidad, no es posible canalizarlo de manera real⁶¹⁷ sin los instrumentos técnicos y la colaboración efectiva (material) de los Estados.

Por esta razón la Decisión 2009 decide crear los Sistemas de Coordinación Nacional de la información que deba ser transmitida a Eurojust. De esta manera, Eurojust se asegura que la información procedente de ciertos canales vitales para la cooperación judicial internacional, llegan también a la Unidad. El Sistema de Coordinación Nacional de Eurojust⁶¹⁸ (SCNE) se establece en el artículo 12 de la Decisión 2009 y está destinado a facilitar, dentro del respectivo Estado Miembro, la realización de las tareas de Eurojust en su lucha contra la delincuencia organizada transnacional, en particular: para garantizar que el Sistema de Gestión de Casos de Eurojust (CMS) reciba la información de manera eficaz y fiable acerca del Estado Miembro interesado y -en aras de un uso eficiente de ambas instituciones- ayudar a determinar los casos que corresponde tratar a Eurojust o a la Red Judicial Europea, así como para ayudar al Miembro Nacional a determinar las autoridades pertinentes para la ejecución de las solicitudes y decisiones de cooperación judicial, incluida las referentes a instrumentos que den efecto al principio de reconocimiento mutuo y, asimismo, para mantener estrechas relaciones con la unidad nacional de Europol⁶¹⁹.

EL SCNE debía asimismo, de acuerdo con la Decisión 2009, tener asignadas las funciones de coordinar la labor que realizasen los corresponsales nacionales de Eurojust, el corresponsal nacional de Eurojust para los asuntos de terrorismo, los corresponsales nacionales de la Red Judicial Europea y los puntos de contacto de la red de equipos conjuntos de investigación, de la red europea en relación con las personas responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, de la cooperación entre

⁶¹⁷ Y “estructurada”, tal y como señala el párrafo 11 del artículo 13 de la Decisión 2009.

⁶¹⁸ Acerca del Sistema de Coordinación Nacional de Eurojust, *Vid.*, GUTIÉRREZ ZARZA, A., “Delincuencia organizada, autoridades judiciales desorganizadas...”, cit., pp. 78 y ss. y PEERS, S., “Revising the Eurojust Decision...”, cit., pp. 12 y 13.

⁶¹⁹ En España que, como veremos, lleva un considerable retraso en la implantación del Sistema de Coordinación Nacional de Eurojust (el meritado artículo 12 también señalaba que el SCNE debía de establecerse antes del 4 de junio de 2011), sin embargo, la circunstancia de las relaciones habituales con Europol están garantizadas a través de la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado, donde se encuentra ubicado un funcionario destacado de la Oficina de Cooperación Internacional de la Policía, con conexiones activadas a las bases de datos de Interpol, Europol y SIRENE, *Vid.*, FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA. UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Informe de la Fiscalía General del Estado al documento comparativo remitido desde la Dirección General de Cooperación Internacional para la adaptación a la legislación española de la Decisión de Eurojust...*, cit.

organismos de recuperación de activos de los Estados Miembros en el ámbito del seguimiento y la identificación de productos del delito o de otros bienes relacionados con el mismo y finalmente, de la red de puntos de contacto en contra de la corrupción.

Este Sistema Nacional es, además, un paso necesario pensado para que las autoridades judiciales nacionales dejen atrás su reticencia a compartir con Eurojust los casos que implican conexiones transnacionales⁶²⁰. Por otro lado, el que Eurojust sea una institución con base en La Haya, alejada de las autoridades nacionales de los Estados de la Unión Europea, así como de otros elementos esenciales de la cooperación judicial internacional, como los puntos de contactos de las diferentes Redes del área de cooperación en materia penal, “ha contribuido a su imagen de estructura burocrática”⁶²¹ y, por tanto, poco ágil y eficaz, lo que no se corresponde con la forma práctica e inmediata de trabajar de Eurojust o su capacidad para innovar instrumentos que sirvan a la lucha contra los fenómenos transnacionales.

El SCNE no requiere de un espacio “físico” en el Estado Miembro, ya que los actores de la cooperación judicial en materia penal a los que se refiere la Decisión 2009 están destinados previamente en su propio lugar de trabajo desempeñando sus funciones acorde al mismo, por tanto, tal nombramiento (como corresponsales nacionales de Eurojust o puntos de contacto de las redes mencionadas en la meritada Decisión) no altera su destino primigenio, aunque ciertamente su trabajo se incrementará conforme a

⁶²⁰ Ya que en la tipología de la delincuencia organizada de carácter transnacional “la diferencia entre el crimen ‘nacional’ y el crimen transnacional, ya no está clara; ambos se alimentan y relacionan mutuamente, así que para combatir estos delitos se necesitan no solamente soluciones a nivel local y nacional, sino también una perspectiva proactiva. Se ha hecho evidente, por tanto, que ninguna autoridad estatal o nacional actuando por sí sola, es capaz de luchar contra el fenómeno criminal transfronterizo. La lucha contra el crimen organizado requiere una perspectiva común que tenga en cuenta la necesidad de un equilibrio adecuado entre la necesidad de ser eficiente por un lado, y el respeto por los derechos fundamentales de las personas, por otro”, LOPES DA MOTA, J.L., & CONINSX, M., “The International role of Eurojust in fighting organized crime...”, cit., pág. 165. La traducción es propia.

⁶²¹ GUTIÉRREZ ZARZA, A., “Delincuencia organizada, autoridades judiciales desorganizadas...”, cit., pág., 78. Esta autora hace notar asimismo que, por otro lado, los Miembros Nacionales viajan de manera habitual a sus respectivos países para mantener los contactos con las autoridades judiciales y del Ministerio Público competentes en esta materia, pero estos necesarios contactos, han tenido su reverso negativo: “su inasistencia a las reuniones plenarias del Colegio –y la consiguiente falta de quórum para adoptar decisiones importantes, que han debido posponerse hasta la siguiente reunión –y las críticas de algunas instituciones europeas por descuidar –aparentemente– el trabajo operativo de Eurojust, que debe ser su principal cometido”. A esta circunstancia, y en referencia al intercambio de información, “debe añadirse que, pese a los esfuerzos de los Miembros Nacionales, hasta hace relativamente poco tiempo la información recibida por Eurojust no era suficiente ni de la calidad y precisión esperada”, *Ibidem*, pág. 78

las tareas asignadas por tal nombramiento. Esto constituye un hecho más a favor de la utilización e implantación del sistema que, sin embargo, está siendo muy progresivo.

Llegados a este punto, sería clarificador explicar porqué recurrir a los Miembros Nacionales de Eurojust en los casos de delincuencia transnacional, en lugar de ser únicamente coordinado por sus autoridades nacionales es eficaz y ágil y contribuye a evitar, por ejemplo, un retraso en las operaciones contra el crimen organizado con ramificaciones internacionales. Nos parece oportuno reproducir aquí, el caso publicado en la prensa que GUTIÉRREZ ZARZA cita para explicar este punto, donde se aprecia de manera clarificadora el valor añadido de Eurojust. “Una red de delincuencia organizada especializada en el tráfico de drogas procedente del Magreb y que operaba a gran escala en España, Holanda y varios países nórdicos ha sido desmantelada. Sus miembros transportaban desde Marruecos grandes cantidades de estupefacientes y blanqueaban los beneficios de sus actividades delictivas en Luxemburgo y Suiza. A iniciativa del juez holandés que inició la investigación penal, la acción coordinada de las autoridades policiales y judiciales de Holanda, España, Suecia y Noruega y la asistencia judicial prestada por Luxemburgo, Suiza y Marruecos, ha permitido el arresto de la mayoría de los miembros de la red y embargo de sus cuentas y bienes”⁶²².

La autora pone acertadamente de manifiesto sobre el análisis de este caso, las limitaciones impuestas por el principio de territorialidad que impiden a las autoridades nacionales practicar diligencias de investigación o acordar medidas cautelares más allá de sus propios Estados. Ello supone que lo que sea posible hacer en un primer momento, sea “únicamente” reducir la investigación y, en su caso, las detenciones y los decomisos al propio territorio nacional⁶²³. Sin embargo, si no se atajan las diversas extensiones de la organización criminal, comenzando por su núcleo, aquélla puede volver establecer nuevas conexiones en otros territorios sin apenas modificar sus actos ilícitos. En el ejemplo del caso real, la actuación coordinada fue esencial, no obstante su

⁶²² *Ibidem*, pág. 72.

⁶²³ Como recuerda LOPES DA MOTA, “De hecho existe un riesgo muy grande derivado de confrontar dos realidades entre sí y que funciona como un gran filtro que genera impunidad: la justicia territorial frente a la criminalidad globalizada. Los sistemas penales nacionales están centrados en las realidades locales, en las realidades estatales, ya que es de esa manera como fueron construidos”, LOPES DA MOTA, J.L., “Tráfico de Drogas: Cooperação Internacional em Matéria Penal e a Eurojust...”, cit., pág. 80. La traducción es propia.

gran complejidad que podía haber dejado al descubierto las operaciones policiales. El juez del asunto, que inició la investigación penal en Holanda, necesitaría informar al Fiscal para que se acordase la intervención de comunicaciones, se informase de las cuentas bancarias de los miembros del grupo delictivo, se identificasen los distintos instrumentos jurídicos aplicables en todos los países relacionados con el caso, habría que dirigir varias comisiones rogatorias, se necesitaría de los correspondientes servicios de traducción para ello, y todo en un plazo razonable que no fuese en detrimento de la operación en curso. En este caso en concreto, cuya laboriosa operación de coordinación dio sus resultados, la acción coordinada y conjunta de Eurojust a través de su Centro de Coordinación⁶²⁴, redundó en un resultado más eficaz, ya que es habitual que las pruebas o conexiones humanas del grupo delictivo organizado, tiendan a desaparecer rápidamente por el tiempo que puede demorarse una operación tan compleja, si no se utilizan medios ágiles como los que hemos señalado.

El valor añadido de Eurojust reside en la cercanía de los Miembros Nacionales de los Estados Miembros destinados en la sede de Eurojust en La Haya. En cuanto a los terceros Estados, Noruega tiene un fiscal de enlace y con Suiza se ha firmado hace ya tiempo un acuerdo de cooperación. Con los países del Magreb, Eurojust está trabajando para destinar puntos de contactos y ya se han celebrado varias reuniones y seminarios, ya que esta zona constituye un “punto caliente” de la delincuencia transnacional a través de actividades ilícitas que pueden iniciarse o afectar a la Unión Europea. En definitiva, volviendo a la noticia en cuestión el trabajo operativo de Eurojust, podría describirse de la siguiente manera: “Una vez contactado el Miembro Nacional Holandés en Eurojust por el Fiscal nacional que investiga la delincuencia organizada y tras recibir copia de las peticiones de cooperación en su competencia judicial que es preciso ejecutar en otros Estados Miembros y Terceros Estados, la investigación se registra en el CMS. Con sólo marcar una extensión telefónica o subir y bajar varias plantas, el Miembro Nacional de

⁶²⁴ Los Centros de Coordinación de Eurojust, que se han revelado como una herramienta ciertamente útil para luchar contra la delincuencia organizada de carácter transnacional, ya han sido ampliamente mencionados en este trabajo en el Capítulo II, al tratar del Colegio de Eurojust. Únicamente baste mencionar que, en lo que a las autoridades nacionales se refiere, este instrumento ha sido positivamente valorado por su capacidad para simplificar los procesos de las operaciones que se realizan simultánea y coordinadamente a través del mismo; facilitar un seguimiento judicial inmediato y resolver las dificultades prácticas y jurídicas que se derivan de las diferencias existentes entre los distintos ordenamientos de la Unión Europea, *Vid., EUROJUST, Informe anual 2012...*, cit., pág. 7.

Holanda transmitirá de manera informal a los Miembros Nacionales de España, Francia y Suecia, la información con el ruego de contactar con las autoridades judiciales competentes en sus respectivos países. La documentación recibida se transmite via e-mail por el Miembro Nacional holandés al español y al sueco, quienes a su vez contactan con las autoridades competentes de sus respectivos países por teléfono y/o por e-mail”⁶²⁵

Para que este Sistema de Coordinación Nacional cumpla eficazmente con sus funciones debe de estar, en consecuencia, conectado con el CMS de Eurojust de manera que la Unidad reciba información suficiente⁶²⁶ –en cantidad y calidad⁶²⁷- para luchar contra la delincuencia transnacional, proveniente de los actores principales de la cooperación judicial en Europa: como ya se ha mencionado y de acuerdo a la Decisión 2009, los corresponsales nacionales de Eurojust, los puntos de contacto de la Red Judicial Europea, de la red contra el genocidio y otras.

Al tratar del proyecto en el cual participé en Eurojust acerca de la Decisión 2005, ya señalamos que una de las principales demandas por parte de los Estados Miembros para compartir información, era que el canal a través del cual se intercambiase esta información con Eurojust debía de ser seguro. En efecto, Eurojust ha invertido un importante número de medios humanos y tecnológicos en asegurar esta conexión desde todos los puntos de vista y contribuir a que los Estados Miembros

⁶²⁵ GUTIÉRREZ ZARZA, A., “Delincuencia organizada, autoridades judiciales desorganizadas...”, cit., pp. 79 y 80.

⁶²⁶ Hay que recordar, no obstante que en virtud del artículo 8 de la Decisión 2009, las autoridades nacionales podrán denegar el dar curso a las solicitudes y dictámenes de Eurojust en caso de perjudicar la seguridad nacional o poner en peligro la de las personas: “Curso dado a las solicitudes y dictámenes de Eurojust. Si las autoridades competentes de los Estados Miembros afectados decidieran no acceder a alguna de las solicitudes a que se refiere el artículo 6, apartado 1, letra a), o el artículo 7, apartado 1, letra a), o decidieran no dar curso a un dictamen escrito como se contempla en el artículo 7, apartados 2 y 3, informarán sin demora indebida a Eurojust de su decisión y de los motivos en que se funda. Cuando no sea posible motivar la negativa a acceder a una solicitud debido a que el hacerlo perjudicaría intereses fundamentales de la seguridad nacional o pondría en peligro la seguridad de las personas, las autoridades competentes de los Estados Miembros podrán dar motivos basados en tales circunstancias”. Sobre esta cuestión, *Vid.*, PEERS, S., “Revising the Eurojust Decision...”, cit., pág. 12.

⁶²⁷ Como se recuerda de manera acertada, “ciertamente, una de las mayores dificultades de Eurojust en su primera década ha sido la ausencia de información suficiente desde un punto de vista cuantitativo y cualitativo para llevar a cabo sus competencias y desarrollar sus funciones adecuadamente”, *Vid.*, DREWER, D., GUTIÉRREZ ZARZA, A., y MORÁN MARTÍNEZ, R.A., “Intercambio de información y protección de datos personales en el ámbito de Eurojust...”, cit., 156.

comprendan la utilidad del SNCE y al mismo tiempo, no se aduzcan razones de este tipo para no intercambiar información.

En ese sentido en el año 2012 y tras un elaborado proceso, se pondría en marcha por la Unidad de Gestión de la Información de Eurojust a través de su *EJD Team*, un proyecto española a fin de preparar la conexión mediante un sistema seguro de telecomunicaciones entre las autoridades nacionales implicadas⁶²⁸ en el SCNE y las correspondientes Delegaciones destacadas en La Haya⁶²⁹.

Ha sido sin duda el establecimiento de un formulario elaborado al efecto para el intercambio de información entre los Estados Miembros y Eurojust, lo que ha intentado allanar aún más este aspecto de la cuestión. Es el denominado “formulario inteligente del artículo 13”, que como sabemos se refiere al artículo de la Decisión 2009 que establece la obligación del intercambio de información. El formulario inteligente consiste en una plantilla estándar desarrollada por Eurojust para enviar información de manera “estructurada” desde las autoridades nacionales obligadas a ello por la Decisión 2009 a Eurojust.

Esta plantilla está disponible en todos los idiomas oficiales de la Unión Europea y permite que se extraiga la información que se ha enviado⁶³⁰ al CMS de Eurojust

⁶²⁸ El interés del legislador en establecer una cooperación estrecha y eficaz a nivel nacional es especialmente manifiesto en el caso de la Red Judicial Europea y Eurojust. En este sentido, el artículo 25 bis de la Decisión 2009 en su inciso 1º establece “Cooperación con la Red Judicial Europea y otras redes de la Unión Europea que participen en la cooperación en materia penal. 1. Eurojust y la Red Judicial Europea mantendrán relaciones privilegiadas entre sí, basadas en la consulta y la complementariedad, especialmente entre el Miembro Nacional, los puntos de contacto de la Red Judicial Europea del mismo Estado Miembro y los corresponsales nacionales para Eurojust y la Red Judicial Europea. A fin de asegurar la eficacia de la cooperación se tomarán las siguientes medidas: a) los Miembros Nacionales informarán, en función de cada situación, a los puntos de contacto de la Red Judicial Europea de todos los casos que, en su opinión, podrían ser tratados mejor por dicha Red; (...); c) a las reuniones de Eurojust podrá invitarse, decidiendo en cada caso, a puntos de contacto de la Red Judicial Europea”. Además, dentro de las medidas que vienen a garantizar y concretar una cooperación eficaz entre la RJE y Eurojust, Se reconoce el acceso a la información centralizada recogida por la Red Judicial Europea y a la conexión de telecomunicaciones seguras (artículo 10 letra a) de la Decisión sobre la RJE), *Vid.*, asimismo, DREWER, D., GUTIÉRREZ ZARZA, A., y MORÁN MARTÍNEZ, R.A., “Intercambio de información y protección de datos personales en el ámbito de Eurojust...”, cit., pág. 155 y *Vid.*, ALONSO MOREDA, N., “Eurojust, a la vanguardia de la cooperación judicial...”, cit., pág. 143.

⁶²⁹ *Vid.*, MIEMBRO NACIONAL ESPAÑOL EN EUROJUST, *Memoria anual del Miembro Nacional de Eurojust correspondiente al año 2012...*, cit., página 12.

⁶³⁰ Los canales que se establecen de manera segura entre el Sistema de Coordinación Nacional y Eurojust se acuerdan con cada uno de los Estados Miembros y utilizando, en la medida de lo posible, las vías ya

funcionando su mecánica de la siguiente manera: la información que se recibe en cada delegación puede ser nueva, es decir, introducida por primera vez o puede referirse a un caso que ya exista con anterioridad o se refiera a una investigación en curso. Después de registrarse la información a través del formulario inteligente, el CMS detecta automáticamente los vínculos que pudieran existir con otros casos a través de la función instalada en el CMS para ello. Si algún vínculo de interés para el trabajo operativo del correspondiente Miembros Nacional fuera descubierto entre los distintos casos o investigaciones, el Miembro Nacional será notificado y éste enviará entonces los resultados obtenidos a la autoridad nacional que hubiere remitido la información.

Esta herramienta es, en nuestra opinión, un instrumento práctico y ágil respetuoso con los derechos fundamentales y la protección de datos⁶³¹ que podría servir de manera efectiva a identificar los nexos entre las distintas organizaciones criminales con extensiones transnacionales. Sin embargo, como hemos venido sosteniendo a lo largo de este trabajo, y en concreto, al principio de este epígrafe, las autoridades nacionales son en general reticentes a compartir información⁶³², así que el Sistema de Coordinación Nacional de Eurojust y, por tanto, su conexión con el CMS a día de hoy aún no ha sido implementado en la totalidad de los Estados Miembros aunque va en

existentes. Las opciones que ya se están utilizando son dos: la conexión a través de la s-TESTA o el sistema de emplazamiento a emplazamiento (*site to site*) VPN. La s-TESTA es una red privada perteneciente a la Comisión Europea. Ello significa que no existirá interferencias exteriores del mensaje al viajar de A a B de manera encriptado, lo que añade un nivel adicional de seguridades. Esta red fue establecida precisamente para este tipo de intervenciones. El VPN, supone que la conexión encriptada esté construida sobre internet, así que el nivel de seguridad no es tan elevado como en el caso de la opción anterior pero mejora considerablemente la situación previa de las comunicaciones con Eurojust. Esta última opción, requiere, sin embargo, la existencia de un servidor en cada una de las autoridades involucradas en la comunicación; por ejemplo, en el caso de España, en el Ministerio de Justicia, CGPJ y Fiscalía General del Estado, *Vid.*, MIEMBRO NACIONAL ESPAÑOL EN EUROJUST, *Memoria anual del Miembro Nacional de Eurojust correspondiente al año 2012...*, cit., página 13.

⁶³¹ Esta nueva forma de gestionar los datos (denominada en esta fase CMS 3.3.), permitiendo importar la información que aparece en el formulario inteligente directamente en el CMS, es una operación técnicamente posible para todos los Estados Miembros. Sin embargo, la legislación sobre protección de datos, así como las normas de confidencialidad que pueden variar en los distintos Estados Miembros y son de obligado cumplimiento, deben de ser respetadas en este estadio de intercambio de información con Eurojust. Para adaptar y hacer compatibles los intercambios de información de estas características, Eurojust y los Estados Miembros firman, antes de que cada uno de ellos se conecte al SCNE, un Memorando de Entendimiento al respecto.

⁶³² Otra de las fases en las que es difícil obtener información de las autoridades nacionales es en el momento en el cual finaliza la asistencia, solicitada a Eurojust. Se ha verificado que en ese momento, las autoridades nacionales suelen proveer escasa información así como sobre el resultado final del caso, lo cual implica la existencia de dificultades a la hora de evaluar la intervención de Eurojust o el funcionamiento de un Equipo Conjunto de Investigación, *Vid.*, EUROJUST, *Informe anual 2012...*, cit., pág. 16.

progreso⁶³³. La realidad es que la información que debe ser remitida según lo establecido⁶³⁴ en el artículo 13 y a través de las autoridades nacionales, a día de hoy aún continúa siendo minoritaria en relación al importante número de casos que se han abierto en Eurojust en el período comprendido entre julio de 2011 (el período máximo que se fijaba en la Decisión 2009 para su transposición) y junio de 2013. La información que las autoridades nacionales suelen enviar con más asiduidad es, sin embargo, la referida a los Equipos Conjuntos de Investigación⁶³⁵ lo que representa una nota esperanzadora en el uso de este instrumento.

Finalmente, la propuesta de Reglamento 2013 de Eurojust, conserva sin alteraciones de relevancia la redacción del actual artículo 12 de la Decisión 2009 que establece el Sistema de Coordinación Nacional, lo que continúa dando solidez a la estructura de Eurojust en lo que respecta al flujo e intercambio de información con la Unidad⁶³⁶.

⁶³³ Según se recoge en el último Informe anual de Eurojust, “El nivel de implementación del Sistema de Coordinación Nacional varía según cada Estado Miembro, pero ha continuado progresando durante el año 2013”, *Vid.*, EUROJUST, *Informe anual 2013...*, cit., pág. 15.

⁶³⁴ Para que hacer comprensible a los Estados Miembros la estructura y composición del Sistema de Coordinación Nacional, Eurojust ofrece a aquéllos una herramienta que explica estas y otras cuestiones y se actualiza habitualmente por Eurojust. Son las denominadas *fichas suecas*, que deben su nombre a que fueron constituidas bajo la Presidencia de Suecia de la Unión.

⁶³⁵ Como señala ALONSO MOREDA, en la práctica de Eurojust y en relación a las operaciones que han de desarrollarse en coordinación con las autoridades nacionales, muchas veces lo ideal “sería constituir un Equipo Conjunto de Investigación, lo cual no es muy habitual debido a la complejidad que ello conlleva”, *Vid.*, ALONSO MOREDA, N., “Eurojust, a la vanguardia de la cooperación judicial...”, cit., pág. 128.

⁶³⁶ El SCNE se recoge en el artículo 20 de la propuesta de Reglamento 2013 de Eurojust como se relaciona a continuación: “Sistema de coordinación nacional de Eurojust. 1. Cada Estado miembro nombrará uno o varios corresponsales nacionales de Eurojust. 2. Cada Estado miembro establecerá un sistema de coordinación nacional de Eurojust que coordine la labor que realicen: a) los corresponsales nacionales de Eurojust; b) el corresponsal nacional de Eurojust para asuntos de terrorismo; c) el corresponsal nacional para la Red Judicial Europea en asuntos penales y hasta otros tres puntos de contacto de dicha red; d) los miembros nacionales o puntos de contacto de la red de equipos conjuntos de investigación y de las redes establecidas por la Decisión 2002/494/JAI, la Decisión 2007/845/JAI y la Decisión 2008/852/JAI. 3. Las personas a que se refieren los apartados 1 y 2 mantendrán el cargo y estatus que les otorgue el Derecho nacional. 4. Los corresponsales nacionales de Eurojust será responsable del funcionamiento del sistema de coordinación nacional de Eurojust. Cuando se designe a varios corresponsales de Eurojust, uno de ellos será responsable del funcionamiento del sistema de coordinación nacional de Eurojust. 5. El sistema de coordinación nacional de Eurojust facilitará, dentro del Estado miembro, la realización de las tareas de Eurojust, en particular: a) garantizar que el sistema de gestión de casos contemplado en el artículo 24 reciba de forma eficiente y fiable la información sobre el Estado miembro interesado; b) ayudar a determinar los casos que corresponde tratar con la asistencia de Eurojust o de la Red Judicial Europea; c) ayudar al miembro nacional a determinar las autoridades pertinentes para la ejecución de las solicitudes y decisiones de cooperación judicial, incluidas las referentes a instrumentos que den efecto al principio de reconocimiento mutuo; d) mantener estrechas

Con el fin de que Eurojust continuase cumpliendo con sus funciones en casos urgentes, la Decisión 2009 creó la Célula de Coordinación de Emergencias⁶³⁷ (*On Call Coordination-OCC*) para poder recibir y tramitar las solicitudes que le envíen en todo momento. Cédula de Coordinación de Emergencias. La OCC cuenta con un representante de cada Estado miembro y permite a las autoridades nacionales solicitar la asistencia de Eurojust en casos urgentes durante las 24 horas al día y 7 días a la semana. El representante de cada Estado Miembro puede ser el Miembro Nacional, su adjunto o un asistente con facultad de suplir al Miembro Nacional.

La OCC es un sistema que pretende, en efecto, proveer de mayores instrumentos a Eurojust y a los Estados Miembros para luchar contra la delincuencia organizada transnacional y evitar que, en los casos de operaciones de carácter urgente, se vea interrumpida o no satisfecha cualquier acción que pudiera perjudicar a dichas operaciones. Cuando existe una petición urgente de cooperación judicial, ésta puede ser enviada por una autoridad nacional al representante o punto de contacto del OCC que debe enviarla a su vez al Miembro Nacional del Estado Miembro requerido para satisfacer dicha petición a la mayor brevedad. El acceso se realiza a través de un número de teléfono único que conecta con la OCC de Eurojust y al que puede accederse desde cualquier Estado Miembro. El acceso a este teléfono está restringido a jueces, fiscales y fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Es importante resaltar que al ser un número para situaciones urgentes, es necesario que toda la información se transmita de manera clara y eficaz, por lo que la autoridad que contacte con la OCC será en primer lugar atendida en su propio idioma oficial de su Estado Miembro y luego, remitida a su correspondiente Miembro Nacional.

relaciones con la unidad nacional de Europol. 6. Para alcanzar los objetivos a los que hace referencia el apartado 5, las personas contempladas en el apartado 1 y en el apartado 2, letras a), b) y c), y las personas mencionadas en el apartado 2, letra d), podrán conectarse al sistema de gestión de casos con arreglo al presente artículo y a los artículos 24, 25, 26 y 30. La conexión al sistema de gestión de casos correrá a cargo del presupuesto general de la Unión Europea. 7. La creación del sistema de coordinación nacional de Eurojust y la designación de los correspondientes nacionales no impedirán los contactos”.

⁶³⁷ *Vid.*, artículo 5 bis de la Decisión 2009.

Como hemos visto la OCC⁶³⁸ es, sobre el papel, una vía resolutoria para tratar de la especialidad criminológica derivada de la delincuencia organizada transnacional que exige actuaciones rápidas y coordinadas cuando se trata de investigaciones u operaciones en curso. Sin embargo, la otra de la moneda está en la carga de trabajo que se ha incrementado en los últimos tiempos para los Miembros Nacionales y sus delegaciones. Ello supone que la disponibilidad de 24 horas al día y 7 días a la semana deba ser cuidadosamente examinada en los casos en que las delegaciones no cuenten con un suplente del Miembro Nacional⁶³⁹ o asistente con capacidad para suplir y, por tanto, no puedan ser sustituidos en tal función ningún día del año, incluyendo durante el tiempo de sus vacaciones, ya que la no atención de estas solicitudes urgentes supondría no solamente el poner en peligro la operación, sino también la consiguiente responsabilidad del Miembro Nacional por omisión de sus deberes como tal⁶⁴⁰.

2.2.España y el Sistema de Coordinación Nacional de Eurojust: valoración de la situación actual.

Como hemos venido analizando a lo largo este trabajo, al hablar de la situación legislativa de nuestro país en relación a los instrumentos de Eurojust, España continúa adaptando tardíamente las cuestiones referentes a la Unidad. Esta situación ha provocado en varias ocasiones la petición urgente de la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado para que se solventase la falta de actividad legislativa de la transposición de la Decisión 2009⁶⁴¹ y se provea los medios

⁶³⁸ Sobre los recientes avances de la OCC, pueden consultarse los últimos Informes anuales de Eurojust de los años 2012 y 2013 disponibles en su web oficial www.eurojust.europa.eu. En el lado doctrinal, *Vid.*, ALONSO MOREDA, N., “Eurojust, a la vanguardia de la cooperación judicial...”, cit., pp.127 y 128; GUTIÉRREZ ZARZA, A., “Delincuencia organizada, autoridades judiciales desorganizadas...”, cit., pág. 79; PEERS, S., “Revising the Eurojust Decision...”, cit., pág. 11; SERZYNSKO, A., “Eurojust and the European Judicial Network...”, cit., pp. 587 y 588.

⁶³⁹ En el caso de la delegación española en Eurojust, el punto de contacto de la OCC tiene establecido un turno semanal de disponibilidad del Miembro Nacional y su adjunto. La OCC fue establecida en la delegación española desde el mes de junio de 2011 con carácter permanente, *Vid.*, MIEMBRO NACIONAL ESPAÑOL EN EUROJUST, *Memoria anual del Miembro Nacional de Eurojust correspondiente al año 2012...*, cit., página 65.

⁶⁴⁰ Conversaciones con Ladislav HAMRAN, Miembro Nacional de Eslovenia y Vicepresidente de Eurojust.

⁶⁴¹ “España continúa sin implementar la Decisión por la que se refuerza Eurojust (...), lo que obstaculiza el desarrollo de toda la potencialidad de asistencia y ayuda que ofrece este órgano a las autoridades españolas y dificulta la necesaria coordinación entre todos los implicados”, *Vid.*, FISCALÍA GENERAL

técnicos y humanos que tal Decisión impone, especialmente en lo que refiere al intercambio de información; aspecto vital, como hemos sostenido, para la lucha contra el crimen organizado transnacional⁶⁴².

En primer lugar, este retraso ha motivado numerosas dificultades en el intercambio de información que, desde luego, no se ven favorecidas en el momento actual debido a las restricciones presupuestarias⁶⁴³ tanto en nuestro país como en la Unión Europea. Por poner un ejemplo de lo que está sucediendo en los últimos tiempos en relación al envío de información al cual España viene obligada a remitir a Eurojust en virtud del ya conocido artículo 13 de la Decisión 2009, es que en el año 2012 tan sólo se realizaron cinco comunicaciones a Eurojust a través de la Unidad de Cooperación Internacional de la FGE; además, otras comunicaciones en relación a casos que tengan que ver con las competencias de Eurojust, se están efectuando vía los juzgados y tribunales correspondientes ya que el CGPJ enviaría a dichos órganos jurisdiccionales instrucciones al respecto de dicho artículo 13. La delegación española en La Haya insistiría además en que en las plantillas creadas para el traslado de información a Eurojust en que, en relación a los casos ya abiertos, se observaron supuestos en los que debía de haberse realizado la preceptiva comunicación a Eurojust⁶⁴⁴ sin que ello se hubiese efectuado⁶⁴⁵. En definitiva, ello supone omisiones,

DEL ESTADO, UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Memoria anual 2013 de la Unidad de Cooperación Internacional...*, cit., pág 1.

⁶⁴² En la lucha contra el crimen organizado transnacional es esencial que el intercambio de información entre las autoridades nacionales sea ágil y de calidad para las investigaciones o procedimientos oportunos, y en ese sentido “la experiencia de Eurojust demuestra claramente que pueden obtenerse mejores resultados si las autoridades nacionales se coordinan entre ellas desde un estadio temprano cuando se trata de investigaciones o procedimientos de carácter transnacional, y por tanto haciendo un mejor uso de los instrumentos prácticos de carácter jurídico existentes en la actualidad”, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “Editorial”, *EuCrim, The European Criminal Law Association’s Forum...*, cit. La traducción es propia.

⁶⁴³ Eurojust solicitaría el apoyo financiero de la Comisión Europea como en anteriores ocasiones para llevar a cabo la compatibilidad técnica del CMS con los sistemas nacionales con cargo a los fondos europeos. Sin embargo, la Comisión motivada por los recortes presupuestarios que también afectan y afectarán en el futuro inmediato a las instituciones europeas, acordaría no subvencionar este último proyecto de Eurojust que por el momento ha quedado suspendido, *Vid.*, Resolución JUST/2011-2012/JPEN/AG/4000002982.

⁶⁴⁴ Como recuerda NILSSON, “Eurojust reúne información y coordina las investigaciones entre las autoridades nacionales competentes de los Estados Miembros con la finalidad de acelerar, reforzar y mejorar las acciones en Europa contra la criminalidad transnacional”, *Vid.*, NILSSON, H.G. & LABAYLE, M., “The Role and Organisation of Eurojust...”, cit., pág. 197.

⁶⁴⁵ *Vid.*, FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Memoria anual 2013 de la Unidad de Cooperación Internacional...*, cit., pág. 10.

poca calidad, deficiencias en los formularios rellenos y cierta confusión⁶⁴⁶ en el traslado de información a Eurojust debido a la dualidad de informadores y a la falta de coordinación de la misma⁶⁴⁷.

En segundo lugar, dado que sigue sin ser implementado un Sistema de Coordinación Nacional que facilite, la mejora de la cooperación judicial internacional en el Espacio Judicial Europeo contra la criminalidad organizada⁶⁴⁸, tampoco se han nombrado los corresponsales nacionales que explicita el artículo 12 de la Decisión 2009, aparte del corresponsal nacional sobre terrorismo que ya había sido designado merced a la obligación establecida en la Decisión 2005. El no establecimiento del SCNE no obsta al nombramiento de corresponsales que, sin embargo, no se ha realizado. El Anteproyecto 2014, aún en trámite parlamentario sí contempla el establecimiento del SCNE, cuestión que veremos más adelante. Mientras se resuelve el preceptivo trámite es de esperar que al menos esta cuestión quede solventada.

En tercer lugar, ante la ausencia de regulación legislativa que se ha producido en nuestro país, la Fiscalía General del Estado -como ya hemos visto en el epígrafe dedicado a la delegación española en La Haya- a través de la ya mencionada Instrucción 3/2011, trataría de adelantar las cuestiones relativas al intercambio de información en los asuntos de su competencia y asimismo el CGPJ facilitaría las instrucciones adecuadas para cumplir con el artículo 13 de la Decisión 2009 en lo que respecta a los respectivos órganos jurisdiccionales. No obstante ser éste un método insuficiente y que

⁶⁴⁶ El Miembro Nacional de España hace asimismo referencia a esta cuestión en su Memoria del año 2012, al señalar que “ la existencia de distintos actores en este campo de la cooperación internacional (Ministerio de Justicia, CGPJ, Fiscalía General del Estado y Ministerio del Interior) facilitando duplicaciones, solapamientos y una inadecuada utilización de los medios personales y materiales disponibles a nivel nacional en este campo”, *Vid.*, MIEMBRO NACIONAL ESPAÑOL EN EUROJUST, *Memoria anual del Miembro Nacional de Eurojust correspondiente al año 2012...*, cit., página 12.

⁶⁴⁷ Una vez más es necesario insistir en la importancia de que la información que se intercambia en Eurojust sea estructurada, como obliga la Decisión 2009 y de calidad y sirva a los propósitos de Eurojust contra el crimen transnacional, ya que “el hecho de que los fiscales de los Estados Miembros con experiencia en cooperación judicial puedan realizar consultas sobre un caso específico es *de facto* de gran importancia. La estructura permanente de Eurojust debería servir para prevenir los conflictos de jurisdicción, así como para solucionar los casos en que existan varias solicitudes de iniciar un procedimiento por parte de varios fiscales o prevenir los problemas de un eventual *ne bis in idem*”, *Vid.*, KLIP, A., *European Criminal Law...*, cit., pág. 404. La traducción es propia.

⁶⁴⁸ *Vid.*, MIEMBRO NACIONAL ESPAÑOL EN EUROJUST, *Memoria anual del Miembro Nacional de Eurojust correspondiente al año 2012...*, cit., página 12.

no palia en absoluto la falta de norma al efecto, tarea que por otra parte corresponde realizar al legislador, la delegación española recibe al menos la parte de información que corresponde remitir a estos órganos. Como hemos visto la información no es, a pesar del esfuerzo realizado⁶⁴⁹, ni de la cantidad ni de la calidad suficiente ni llega estructurada a Eurojust. Tal y como recuerda la FGE, la información sobre estos casos es la fuente principal de alimentación del SCNE y, por tanto, del funcionamiento de Eurojust. Esta solución transitoria que ha venido a servir parcialmente a sus funciones, debe de ser transformada de manera inmediata una vez que se de curso final al Anteproyecto 2014 sobre el Miembro Nacional de España y sus relaciones con Eurojust.

En cuarto lugar, el Anteproyecto 2014 tal y como está redactado en la actualidad y a expensas de la finalización del trámite parlamentario y finalmente, publicación de la Ley en el Boletín Oficial del Estado, viene a dar solución al menos a la ausencia de implementación de la Decisión 2009 y, por ende, del preceptivo Sistema de Coordinación Nacional de Eurojust.

La estructura del SCNE viene detallada en el artículo 12 del Anteproyecto 2014. En su primer inciso⁶⁵⁰, el Anteproyecto de Ley español detalla el Sistema de

⁶⁴⁹ La propia Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado, reconocía que “la constitución del Sistema de Coordinación Nacional debe hacerse completamente, ya que no se ha constituido hasta este momento nada digno de tal nombre”, al tiempo que señalaba “Debemos reconocer las dificultades que supone una estructura como la prevista en la Decisión en un país como el nuestro en el que la intervención en materia de cooperación internacional se comparte esencialmente entre tres instituciones: el Ministerio de Justicia, el Consejo General del Poder Judicial y la Fiscalía General del Estado; y en el que cualquier papel coordinador, para evitar cualquier atisbo de preponderancia de una de las tres instituciones, ha debido ser compartido en un sistema rotatorio”, *Vid., FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA. UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, Informe de la Fiscalía General del Estado al documento comparativo remitido desde la Dirección General de Cooperación Internacional para la adaptación a la legislación española de la Decisión de Eurojust...*, cit., pág. 16.

⁶⁵⁰ El artículo 12.1 del Anteproyecto de Ley español 2014 establece: “Sistema de coordinación nacional de Eurojust. 1. El sistema de coordinación nacional de Eurojust estará integrado por: a) El coordinador nacional de Eurojust y, en su caso, los corresponsales nacionales de Eurojust; b) El corresponsal nacional para los asuntos de terrorismo; c) El corresponsal nacional de la Red Judicial Europea y dos puntos de contacto de la Red Judicial Europea, pertenecientes a cada una de las restantes instituciones que no desempeñen las funciones de coordinador nacional; d) Un punto de contacto que designará cada una de las redes de equipos conjuntos de investigación y de las redes establecidas de conformidad con la Decisión 2002/494/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la creación de una red europea de puntos de contacto en relación con las personas responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, la Decisión 2007/845/JAI del Consejo, de 6 de diciembre de 2007, sobre cooperación entre los organismos de recuperación de activos de los Estados miembros en el ámbito del seguimiento y la identificación de productos del delito o de otros bienes relacionados con el delito y la Decisión 2008/852/JAI del Consejo, de 24 de octubre de 2008, relativa a una red de puntos de contacto en

Coordinación a semejanza del establecido en la Decisión 2009, aunque añade la posibilidad de que el Sistema esté integrado además de por los operadores en materia de cooperación judicial mencionados, por “otro punto de contacto de otras redes que puedan crearse en la Unión Europea en materia de cooperación judicial”. Esta inclusión de la letra e) en el citado párrafo 1, es extremo que nos parece muy acertado dada la dinamicidad actual del Derecho Penal en la Unión Europea⁶⁵¹ que aún se encuentra en formación, con ambas propuestas de Reglamento (la de Eurojust y la de la Fiscalía Europea, aún en discusión)

En sus párrafos 3 y 4, introduce sin embargo una serie de obligaciones en cuanto a las reuniones que deben darse entre los integrantes del SCNE al menos cada seis meses y en todo caso, “siempre que la gestión de un caso concreto lo requiera”⁶⁵², además de la posibilidad de que sean convocadas reuniones plenarias si no afecta a todos los integrantes del sistema, pudiendo celebrarse reuniones con otros actores interesados como la unidad nacional de Europol. Sin oponernos inicialmente a este sistema de reuniones, estimamos, sin embargo, que la frecuencia y asuntos, así como los objetivos y líneas de actuación tratados en estos futuros encuentros, deberán de ser concretos y servir ala misión de Eurojust contra la delincuencia transnacional, insistiendo en la calidad y estructuración de la información que España envíe a la Unidad ya que, de otra manera, retrocederíamos nuevamente a la situación anterior a la regulación de la futura norma.

contra de la corrupción”. e) Un punto de contacto de otras redes que puedan crearse en la Unión Europea en materia de cooperación judicial.

⁶⁵¹ El propio Miembro Nacional de España sugería que el SNCE podría constituir “una plataforma de cooperación internacional única, no solamente integrada por los corresponsales y puntos de contacto previstos, sino que podría extenderse su composición a representantes de la Oficinas de Recuperación de Activos y agencias particularmente relevantes, como la OLAF, teniendo en cuenta que el SNCE puede ser una estructura de uso compartido, en la estructura y organización nacional, con la futura Fiscalía Europea”. Ello no obstante, como se establece en el Preámbulo de la Decisión 2009, “el acceso al sistema de gestión de casos a nivel nacional debe basarse en el papel central desempeñado por el Miembro Nacional, como encargado de la apertura y la gestión de los archivos temporales de trabajo”, *Vid., MIEMBRO NACIONAL ESPAÑOL EN EUROJUST, Memoria anual del Miembro Nacional de Eurojust correspondiente al año 2012...*, cit., página 114.

⁶⁵² Los párrafos 3 y 4 del artículo 12 del Anteproyecto español 2014 establecen: “3. Los miembros del sistema de coordinación nacional se reunirán como mínimo cada seis meses y en todo caso siempre que la gestión de un caso concreto lo requiera, previa convocatoria del coordinador nacional. Además de las reuniones plenarias, podrán ser convocadas reuniones sectoriales cuando las cuestiones a tratar no afecten a todas las redes representadas en el sistema. 4. Cuando se considere necesario, en función de la materia a tratar, el coordinador nacional podrá convocar a la unidad nacional de Europol y a representantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o de la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera.

El texto español establece, en coherencia con la Decisión 2009, la figura de los corresponsales nacionales⁶⁵³ de Eurojust y de los corresponsales nacionales de terrorismo⁶⁵⁴, así como sus funciones⁶⁵⁵. El legislador ha previsto, tal y como se encuentra la redacción del Anteproyecto en el momento de redactarse este trabajo, que el Ministro de Justicia pueda designar uno o varios corresponsales nacionales de Eurojust, así como el corresponsal nacional para asuntos de terrorismo. La cuestión espinosa se plantea en la actual redacción con los posibles destinatarios de dicho nombramiento que pueden ser de entre “magistrados, fiscales o funcionarios de cuerpos superiores que presten servicios en el Ministerio de Justicia”.

Como ya pusimos de manifiesto al hablar de los asistentes del Miembro Nacional de Eurojust sin facultad de sustitución, no nos parecía necesario que aquél tuviese la condición de juez o fiscal, acorde a como se realizó en los primeros tiempos de Eurojust, por lo que entendemos que un Letrado del Ministerio de Justicia especializado en cooperación internacional bien podría ser susceptible de ser nombrado para el puesto de asistente en Eurojust. Ahora bien, en el caso de los corresponsales nacionales y dado su eventual acceso a la información como la de la referida en el artículo 11⁶⁵⁶ del Anteproyecto y, sobre todo a la información contenida en el SCNE, y en la del CMS que se detalla en el artículo 14⁶⁵⁷ del texto español, nos parecería más

⁶⁵³ Artículo 9 del Anteproyecto de Ley español.

⁶⁵⁴ *Ibidem*, artículo 11.

⁶⁵⁵ El artículo 10 del Anteproyecto, trata de las funciones de los corresponsales nacionales de Eurojust de manera muy breve. Así, “1. Siempre que el Miembro Nacional así lo solicitare, los corresponsales nacionales de Eurojust deberán transmitir a los órganos judiciales o del Ministerio Fiscal las solicitudes realizadas en el ejercicio de sus funciones. De igual modo, prestarán al Miembro Nacional el apoyo técnico necesario para el cumplimiento de las mismas. 2. Los corresponsales nacionales facilitarán la asistencia necesaria a las autoridades nacionales competentes en sus relaciones con Eurojust. 3. Las relaciones entre el Miembro Nacional y los corresponsales nacionales no excluyen las relaciones directas entre el Miembro Nacional y las autoridades nacionales competentes”.

⁶⁵⁶ Según el artículo 11 del Anteproyecto 2014, el corresponsal nacional para asuntos de terrorismo “tendrá acceso a la información, que transmitirá a Eurojust, relativa a la existencia de cualquier investigación o procedimiento judicial por delitos de terrorismo y al menos: a) a la identificación de las personas o entidades sujetas a dichas investigaciones; b) a los actos objeto de investigación o enjuiciamiento y sus circunstancias específicas; c) a la relación con otros casos pertinentes de delitos de terrorismo y; d) a las eventuales actuaciones que en materia de cooperación jurídica internacional se hayan podido cursar en relación con aquéllas, así como a su resultado”.

⁶⁵⁷ Artículo 14. Acceso al sistema de gestión de casos a nivel nacional. 1. Las personas mencionadas en los apartados a) b), c), d) y e) del art. 12.1, en la medida en que estén conectadas al sistema de gestión de

coherente que únicamente pudiesen desempeñar tal cargo los miembros procedentes de la carrera judicial y fiscal. Es cierto que el asistente sin facultad de suplir al Miembro Nacional está autorizado a tener acceso a los datos personales, pero los corresponsales nacionales desempeñan funciones que están relacionadas con la cooperación judicial en materia penal y, en consecuencia, con las investigaciones y procedimientos de su respectivo Estado Miembro a las que entendemos únicamente deberían de tener acceso los miembros de la carrera judicial y fiscal y por tanto entendemos que este aspecto debería ser modificado⁶⁵⁸ en el consiguiente trámite parlamentario.

Para finalizar con los aspectos más relevantes del establecimiento del Sistema de Coordinación Nacional en nuestro país, el texto del Anteproyecto prevé asimismo, la figura de “Coordinador Nacional de Eurojust”⁶⁵⁹, cuestión que nos parece acertada habida cuenta de la dispersión que se ha venido produciendo en el flujo de información

casos, solo podrán tener acceso a: a) El índice, salvo que el miembro nacional que haya introducido el dato lo deniegue expresamente; b) Los ficheros temporales de trabajo abiertos o gestionados por el miembro nacional español; c) Los ficheros temporales de trabajo abiertos o gestionados por miembros nacionales de otros Estados miembros y a los cuales el miembro nacional español haya recibido acceso, a menos que el miembro nacional que abrió o gestiona dicho fichero haya denegado expresamente el acceso. 2. El miembro nacional, dentro de las restricciones impuestas en los párrafos anteriores, decidirá sobre la amplitud del acceso a los ficheros temporales de trabajo. 3. El Ministerio de Justicia, previa consulta al miembro nacional, decidirá sobre la amplitud del acceso al índice y notificará la decisión a Eurojust y a la Secretaría General del Consejo. No obstante, las personas a que se refiere el apartado 1 deberán al menos tener acceso al índice en la medida en que sea necesario para acceder a los ficheros temporales de trabajo a los que se les haya podido conceder acceso.

⁶⁵⁸ Como ya hemos mencionado, España no ha nombrado aún corresponsales nacionales, a excepción del de terrorismo que ya venía desempeñando sus funciones en cumplimiento de la Decisión 2005. Desde el inicio y hasta el momento actual, los corresponsales nacionales de terrorismo han sido nombrados únicamente de entre miembros de la carrera fiscal destinados en la Fiscalía General del Estado o en la Fiscalía de la Audiencia Nacional. La aún vigente Ley 2006 del Miembro Nacional español guarda silencio al respecto de la carrera de procedencia de los corresponsales nacionales y de terrorismo, no especificando nada al respecto. No obstante que, por un lado, el legislador haya previsto la cualidad de juez o fiscal tanto en el Miembro Nacional, como en su Adjunto y sus Asistentes y, por otro, que los corresponsales nacionales de terrorismo que han sido nombrados hasta la fecha tuviesen la cualidad de fiscales, nos inclinamos a esta opción. El informe de la Fiscalía General del Estado parece no oponerse a que sean nombrados los corresponsales también de entre funcionarios del Ministerio de Justicia, poniendo únicamente la condición de que si se nombran de entre la carrera judicial o fiscal, en este caso dicha designación no debería hacerse unilateralmente por el Ministerio de Justicia sin haber consultado previamente a la Fiscalía o al CGPJ, según corresponda. *Vid.*, FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA. UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Informe de la Fiscalía General del Estado al documento comparativo remitido desde la Dirección General de Cooperación Internacional para la adaptación a la legislación española de la Decisión de Eurojust...*, cit., pág. 15. Por el momento, el texto del Anteproyecto continúa dejando cualquier nombramiento de los corresponsales nacionales y de terrorismo en manos del Ministro de Justicia mediante Orden y “de manera discrecional”, obviando cualquier referencia a aquéllos organismos. Coherentemente con la propuesta de la Fiscalía, debería introducirse en el texto que en el caso de provenir los corresponsales nacionales de la carrera judicial o fiscal, éstos serán nombrados por el Ministerio de Justicia “oídos la Fiscalía o el CGPJ según se trate”.

⁶⁵⁹ Artículo 13 del Anteproyecto 2014.

hacia la Unidad. Esta figura introducida por el legislador responderá del funcionamiento del sistema de coordinación nacional de Eurojust pudiendo actuar a iniciativa propia o bien a instancia del miembro Nacional o las correspondientes autoridades nacionales competentes, garantizando que el sistema de gestión de casos reciba de forma eficaz y fiable la información requerida canalizándola hacia Eurojust, ayudando al Miembro Nacional a identificar las autoridades competentes para la ejecución de las solicitudes y decisiones de cooperación judicial, incluidas las referidas a instrumentos que den efecto al principio de reconocimiento mutuo, a determinar los casos que corresponde tratar a Eurojust o a la RJE y manteniendo estrechas relaciones con Europol, debiendo estar conectado al sistema de gestión de casos para ejercer sus funciones.

3. ASPECTOS GENERALES DE LA PROTECCIÓN DE DATOS Y EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN LA ESFERA DE EUROJUST

La protección de los derechos fundamentales de la persona en el ámbito del proceso penal incluida la información acerca de ella, representa una conquista civilizada del Estado de Derecho que precede con mucho temporalmente, a la finalidad específica de las normas relativas a la protección de datos⁶⁶⁰

José Luís Lopes da Mota

3.1. Panorama general actual de la protección de datos en relación al ámbito de actuación de Eurojust contra la delincuencia organizada transnacional tras el Tratado de Lisboa.

Como hemos venido manteniendo, el intercambio de información así como la disponibilidad de la misma en el ámbito de la cooperación penal, y más particularmente, en la esfera de actuación de Eurojust son condiciones esenciales⁶⁶¹ para dotar de efectividad a dicha cooperación y, por tanto, para la lucha contra la delincuencia

⁶⁶⁰ *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “Cooperação judiciária em matéria penal e protecção de dados pessoais na União Europeia...”, cit., pág. 765.

⁶⁶¹ Para permitir, en concreto, “la coordinación de investigaciones y procedimientos penales en paralelo, la transferencia de los procedimientos y la gestión y prevención de los conflictos de jurisdicción dirigidos a asegurar una buena administración de la justicia en caso de identidad o conexión de las actividades criminales; la formación de equipos conjuntos de investigación y su efectivo funcionamiento o la emisión y ejecución coordinada de las peticiones de auxilio judicial así como de la extradición o de las euroórdenes (...)”, *Ibidem*, pág. 762.

organizada transnacional. Sin embargo, debido a la naturaleza *per se* invasiva de las investigaciones de carácter penal en los derechos de la persona, en concreto del derecho a la privacidad, unido a que el fenómeno criminológico de la delincuencia transfronteriza (con el uso además frecuente de las nuevas tecnologías para la comisión de actos ilícitos) impone nuevos medios de investigación más amplios, se ha hecho necesario establecer mecanismos específicos de protección⁶⁶² en esta esfera.

Por otra parte, conviene poner de manifiesto que la protección de datos y la lucha contra la criminalidad transnacional no están en contradicción. Antes bien al contrario, la debida protección de la información relativa a la identificación de las personas físicas es un requisito previo fundamental para prevenir –en el caso del cibercrimen, por ejemplo- la sustracción de datos y otras actos ilícitos⁶⁶³.

Ahora bien, en el asunto específico que nos ocupa, esto es, Eurojust, la cooperación judicial en materia penal y las normas aplicables sobre protección de datos, es necesario hacer algunas consideraciones previas hasta llegar al estado actual de la cuestión.

En primer lugar, hay que recordar que desde los trabajos que llevaron a la creación de la Unidad provisional Pro Eurojust hasta la posterior creación y consolidación de la Unidad Eurojust, la cuestión relativa a la protección de datos personales supondría uno de los campos en los que habría que intensificar las

⁶⁶² La gravedad y complejidad intrínseca de los crímenes transnacionales y el número de víctimas consecuencia de este fenómeno criminológico, que generalmente sufren violaciones irreparables en sus derechos y dignidad humanas, no deben hacer sin embargo que se pierda la perspectiva de la defensa de los derechos fundamentales en todas las fases de investigación y enjuiciamiento de tales delitos, incluyendo un uso y tratamiento adecuado de la protección de datos personales. Al hablar de delitos esencialmente graves como el terrorismo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos recordaba la necesidad de respetar los derechos humanos también en la lucha contra el terrorismo “A los Estados no se les permite combatir el terrorismo a cualquier precio. No pueden recurrir a métodos que socavan los propios valores que buscan proteger. La defensa de los Derechos Humanos en la lucha contra el terrorismo, es primero y ante todo, una defensa de nuestros propios valores, incluso para aquellos que buscan destruirlos. No hay nada más antiproduktivo que combatir el fuego con el fuego y dar a los terroristas la excusa perfecta para el martirio y para acusar a los regímenes democráticos de utilizar un doble rasero. Ello solamente sirve para crear un terreno abonado para una mayor radicalización y el reclutamiento de futuros terroristas”, *Vid.*, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, asunto Saadi contra Italia, voto particular de los Jueces Myjer y Zagrebelsky, de 28 de febrero de 2008. Original en lengua inglesa. La traducción es propia.

⁶⁶³ *Vid.*, DREWER, D., & ELLERMANN, J., “Europol’s data protection framework as an asset in the fight against cybercrime”, *ERA Forum*, 2012, nº 2, vol.13, pág. 393. La traducción es propia.

negociaciones⁶⁶⁴, debido a las diferentes legislaciones de los Estados Miembros en esta materia y fundamentalmente por la propia misión de Eurojust que necesita del intercambio de información para cumplir con sus fines. A estas dificultades se añadía que el régimen jurídico general relativo a la protección de datos de la Unión Europea establecido en las Directivas 95/46/CE⁶⁶⁵ y 2002/58/CE⁶⁶⁶, no era de aplicación⁶⁶⁷ ni en el ámbito de las investigaciones criminales ni en la cooperación judicial en materia penal.

En consecuencia, se tomaría como punto de partida el marco jurídico establecido por otra institución (el Consejo de Europa) que contara con un instrumento que hubiera sido ratificado por los Estados Miembros de la Unión. Este instrumento⁶⁶⁸ sería el Convenio del Consejo de Europa relativo a la Protección de las Personas respecto al Tratamiento Automatizado de Datos (conocido como el Convenio 108)⁶⁶⁹, así como su

⁶⁶⁴ Sobre las dificultades surgidas en relación a la protección de datos e intercambio de información en el período de creación de Pro Eurojust y la posterior Eurojust, *vid.*, epígrafes 2.2 y 2.3. del capítulo II del presente trabajo.

⁶⁶⁵ *Directiva 95/46/CE del parlamento europeo y del consejo de 24 de octubre de 1995 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos*, DOCE número 281 de 23 de noviembre de 1995.

⁶⁶⁶ *Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas*, DOCE número 201, de 31 de julio de 2002.

⁶⁶⁷ Puesto que entonces su régimen únicamente comprendía a las instituciones creadas en el marco del llamado “primer pilar” de la Unión Europea. Los instrumentos específicos de Eurojust en materia de protección de datos reflejan en su texto, no obstante, los principios generales de la Directiva en materia de protección de datos, aunque ésta no fuese de aplicación.

⁶⁶⁸ El artículo 14.2 de la Decisión Eurojust, señala que “Eurojust adoptará las medidas necesarias para garantizar un nivel de protección de los datos personales equivalente al menos al que se deriva de la aplicación de los principios del Convenio del Consejo de Europa de 28 de enero de 1981 y sus modificaciones posteriores que estén vigentes entre los Estados miembros”.

⁶⁶⁹ Abierto a la firma en Estrasburgo el 28 de enero de 1981. El Convenio 108 se encuentra en este momento en proceso de actualización, dado el lapso de tiempo transcurrido desde su firma y el surgimiento y el amplio desarrollo de fenómenos como internet y las nuevas tecnologías en el que nos encontramos en la actualidad. Es importante recordar que los estándares contenidos en el Convenio continúan vigentes en la actualidad y han proyectado su perdurabilidad más allá de la propia institución. Tanto es así que el Convenio 108 puede ser firmado y ratificado tanto por países no europeos, como por países no miembros del propio Consejo de Europa. Uruguay ha sido el primer país no europeo en ratificar el Convenio el 13 de agosto de 2013 y Marruecos se encuentra en este momento en el proceso formal para concluir en la firma en el futuro. Acerca de estas y otras cuestiones relativas a la protección de datos en Europa, puede consultarse la publicación conjunta del Consejo de Europa y la Unión Europea del año 2014 y que también incluye una breve sección dedicada a la protección de datos en Europol y Eurojust: COUNCIL OF EUROPE & EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Handbook on European data protection law*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014.

Protocolo Adicional⁶⁷⁰, que desarrolla y amplía a su vez el artículo 8.2 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Dicho Convenio encuentra a su vez reflejo en el artículo 6.2 del TUE que señala “La Unión respetará los derechos fundamentales tal y como se garantizan en el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales firmado en Roma el 4 de noviembre de 1950, y tal y como resultan de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros como principios generales del Derecho comunitario”.

Las reglas de protección de datos que se tomarían en consideración para construir el régimen de Eurojust en esta materia estarían basadas por tanto en los principios de legalidad del procesamiento de los datos personales, con atención al respeto a los fines para los que pueden ser usados, la necesidad de su tratamiento, la proporcionalidad, la transparencia, la seguridad, el plazo de conservación, los derechos de acceso, la calidad de los datos y la supervisión independiente del uso y tratamiento que se ha dado a los mismos⁶⁷¹.

En segundo lugar, dado que las meritadas Directivas de la Unión no eran aplicables en el ámbito del entonces tercer pilar, se hacía necesario introducir en ésta área reglas muy específicas para los diversos sectores de actividad aplicables en este campo.⁶⁷² Como antecedente a esta cuestión, hay que recordar que transcurrido un tiempo desde la apertura a la firma del Convenio 108, el Consejo de Europa había previsto la utilización de las Recomendaciones destinados a cubrir la laguna existente en el tratamiento de los datos utilizados por la policía, “considerando la preocupación que ha despertado la amenaza de un posible abuso de los sistemas de proceso para la vida privada del individuo” y “reconociendo la necesidad de conciliar por una parte, el interés para la sociedad de la prevención y represión de las infracciones penales y del

⁶⁷⁰ *Protocolo Adicional del Convenio 108 para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal y relativo a transferencias de datos*, dado en Estrasburgo, a 8 de noviembre de 2001.

⁶⁷¹ *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “Cooperação judiciária em matéria penal e protecção de dados pessoais na União Europeia...”, cit., pág. 781.

⁶⁷² *Vid.*, ALONSO BLAS, D., “Ensuring effective data protection in the field of police and judicial activities...”, cit., pág. 236.

mantenimiento del orden público y, por otra parte, los intereses del individuo y el derecho al respeto de su vida privada”⁶⁷³

Por otro lado, en el marco de la Unión Europea, entre los instrumentos previstos en el ámbito del anterior tercer pilar, nos encontramos con el Convenio de aplicación del acuerdo de Schengen⁶⁷⁴ que en su artículo 129⁶⁷⁵ establece reglas específicas en relación a la cooperación policial y el intercambio de datos de carácter personal y de la misma manera, Europol⁶⁷⁶ y Eurojust instituirían en sus respectivas normativas un robusto régimen específico sobre protección de datos e intercambio de información en las áreas de su competencia.

Tras el encuadramiento jurídico general de la protección de datos de carácter general previa a la creación de Eurojust, conviene hacer ahora referencia a su régimen específico y concluir posteriormente en las reflexiones y consecuencias que se derivan para esta cuestión después de la aprobación del Tratado de Lisboa.

⁶⁷³ *Recomendación N° R (87) 15, del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados Miembros dirigida a regular la utilización de datos de carácter personal en el sector de la policía, Estrasburgo, 17 de diciembre de 1987.*

⁶⁷⁴ De 14 de junio de 1985, firmado entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa y relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes.

⁶⁷⁵ Que establece: “Por lo que se refiere a la transmisión de datos de carácter personal en aplicación del capítulo 1 del título III, las Partes contratantes se comprometen, sin perjuicio de lo dispuesto en los artículos 126 y 127, a conseguir un nivel de protección de los datos de carácter personal que cumpla los principios de la Recomendación R (87) 15 de 17 de septiembre de 1987 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, dirigida a regular el uso de los datos de carácter personal en el sector de la policía. Además, por lo que respecta a la transmisión en aplicación del artículo 46, se aplicarán las disposiciones siguientes: a) la Parte contratante destinataria sólo podrá utilizar los datos para los fines indicados por la Parte contratante que los proporcione, y deberá hacerlo cumpliendo las condiciones impuestas por dicha Parte contratante; b) los datos únicamente podrán ser transmitidos a los servicios y autoridades de policía; la comunicación de los datos a otros servicios sólo podrá tener lugar previa autorización de la Parte contratante que los proporcione; c) la Parte contratante destinataria informará a la Parte contratante que transmita los datos, previa solicitud de la misma, de la utilización que se ha hecho de ellos y de los resultados obtenidos a raíz de los datos transmitidos”.

⁶⁷⁶ Para una aproximación práctica actual acerca del marco de la protección de datos en Europol y la lucha contra el cibercrimen, puede consultarse el detallado artículo que se relaciona a continuación del cual es co-autor el responsable del área de protección de datos de la propia Europol, DREWER, D., & ELLERMANN, J., “Europol’s data protection framework as an asset in the fight against cybercrime...”, cit.

Hay que recordar que todo el intercambio de información⁶⁷⁷ que se produce en Eurojust proveniente y destinada a los Estados de la Unión, es transmitido a través de los respectivos Miembros Nacionales los cuales están a su vez autorizados a intercambiar información con otros Miembros Nacionales así como con las autoridades nacionales competentes. Para cumplir con esta función, había que dotar a Eurojust de un instrumento⁶⁷⁸ eficaz y detallado y, a su vez, respetuoso con los estándares de derechos humanos, en el ámbito de la protección de datos personales, cuyo establecimiento en esta materia constituiría en su nivel de actuación una experiencia pionera⁶⁷⁹, ya que el régimen general anteriormente mencionado se mostraba claramente insuficiente para ser utilizado en el área de la cooperación judicial en materia penal.⁶⁸⁰

Eurojust daría respuesta a esta especificidad, en primer lugar a través de la Decisión de creación 2002 de Eurojust mediante la detallada regulación prevista en sus

⁶⁷⁷Al estar el rol fundamental de Eurojust “centrado en promover el intercambio de información, la cooperación y la coordinación entre las autoridades nacionales de distintos Estados Miembros en el desempeño de estas tareas, tanto los Miembros Nacionales como el Colegio están sometidos a las normas sobre protección de datos de Eurojust”, *Vid.*, DREWER, D., GUTIÉRREZ ZARZA, A., y MORÁN MARTÍNEZ, R.A., “Intercambio de información y protección de datos personales en el ámbito de Eurojust...”, *cit.*, pág. 158.

⁶⁷⁸ Como hace notar LOPES DA MOTA, en el desarrollo anterior de instituciones anteriores a Eurojust en el área de la cooperación judicial en materia penal como los Magistrados de enlace (1996) o la Red Judicial Europea (1998), “no se suscitarían especiales preocupaciones en materia de protección de datos toda vez que las funciones atribuidas a los Magistrados de enlace y a los puntos de contacto de la red no implican la realización de actos de naturaleza judicial que supongan operaciones propias de tratamiento de datos personales que además de regularse a través del derecho interno, se sitúan al nivel de las relaciones directas interestatales”, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “Cooperação judiciária em matéria penal e protecção de dados pessoais na União Europeia...”, *cit.*, pág. 777. La traducción es propia.

⁶⁷⁹*Ibidem*, pág.777.

⁶⁸⁰ Y con posterioridad a la Decisión Eurojust, en la reunión de autoridades europeas en materia de protección de datos en Cracovia el 25 y 26 de abril de 2005, ya se advertía en su declaración final que los datos personales procesados en el área de la cooperación policial y judicial en el ámbito de sus funciones era un asunto de naturaleza particularmente sensible debido a las consecuencias que podrían derivarse de un uso inadecuado de dichos datos. Por estas razones, la declaración concluía que era necesario dotarse de un nuevo marco legal que proveyese reglas “a medida” ya que simplemente ratificar los principios generales de esta materia, no era suficiente, *Vid.*, CONFERENCE OF EUROPEAN DATA PROTECTION AUTHORITIES, *Krakow declaration*, Krakow, 25–26 April 2005. La traducción es propia. Asimismo, el Dictamen de 2005 del Supervisor Europeo de Protección de Datos en relación a la Propuesta de una Decisión Marco sobre datos tratados en el área de la cooperación policial y penal señalaría que se acentuaba “la urgencia de establecer un marco jurídico sobre protección de datos en el tercer pilar”, *Vid.*, SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS, *Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal*, COM (2005) 475 final, DOCE C/47/27 de 25 de febrero de 2006, punto número 17. Más adelante veremos que sucedería en relación a Eurojust con la posteriormente adoptada *Decisión Marco 2008 /977/JAI de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal*, que algunos describen como “una oportunidad perdida” para regular este ámbito de naturaleza tan sensible, citado en ALONSO BLAS, D., “Ensuring effective data protection in the field of police and judicial activities...”, *cit.*, pág. 238.

artículos 14 a 25 del tratamiento, acceso, conservación, rectificación y eliminación, seguridad y control de los datos utilizados para sus fines en la lucha contra la delincuencia transnacional y posteriormente, con la aprobación por el Colegio de Eurojust el 21 de octubre de 2004 de sus normas del Reglamento interno relativas al tratamiento y a la protección de datos personales⁶⁸¹, que serían adoptadas tras la definitiva adhesión al proyecto E-POC.

Acerca de la importancia de los aspectos específicos del responsable de protección de datos de Eurojust⁶⁸², así como de la Autoridad Común de Control⁶⁸³ así como del intercambio de información con terceros países⁶⁸⁴, trataremos en sucesivos epígrafes mas para dar un aproximación comprensiva del nivel de detalle de la regulación prevista por Eurojust en esta materia basta hacer referencia a que, en primer lugar, mediante su artículo 15 la Decisión Eurojust señala que la Unidad está autorizada a procesar los datos relativos a las personas únicamente cuando de acuerdo con la legislación de los Estados Miembros se puedan considerar sospechosos, víctimas o testigos de un delito, estando expresamente reguladas las condiciones⁶⁸⁵ en que se puede realizar este procesamiento de datos⁶⁸⁶.

En segundo lugar, la estructura y funcionamiento del CMS en el ámbito del intercambio de información de Eurojust, son ampliamente detalladas en el Reglamento interno⁶⁸⁷ de la Unidad de manera que se asegura la seguridad y calidad de los datos

⁶⁸¹ *Vid.*, en especial, los artículos 14-24 de las *Normas del Reglamento interno de Eurojust relativas al tratamiento y a la protección de datos personales*. (Texto adoptado por unanimidad por el Colegio de Eurojust en su reunión del 21 de octubre de 2004 y aprobado por el Consejo el 24 de febrero de 2005). DOCE C 68/1, de 19 de marzo de 2005.

⁶⁸² El responsable de protección de datos de Eurojust se regula en el artículo 17 de la Decisión Eurojust 2002.

⁶⁸³ Regulada en el artículo 23 de la Decisión Eurojust 2002.

⁶⁸⁴ *Vid.*, artículo 27 de la Decisión Eurojust.

⁶⁸⁵ *Vid.*, artículo 15 de la Decisión 2002 de Eurojust, ya citado en este trabajo al tratar del intercambio de información en el ámbito de la misión de la Unidad.

⁶⁸⁶ La Decisión 2009 de refuerzo de Eurojust modificaría ligeramente el artículo 15 ampliando el acceso a los datos de las personas de acuerdo con la evolución de los tiempos y la criminalidad transnacional, aunque siempre de manera 'no extensiva' (p.e., introduciendo el acceso a determinados ámbitos del perfil de ADN). Asimismo, permitiría el procesamiento de datos de las personas condenadas por sentencia firme únicamente en el ámbito de sus competencias.

⁶⁸⁷ Artículos 23 a 26 del Reglamento interno de Eurojust sobre protección y tratamiento de datos personales.

procesados y tratados por Eurojust. Recordemos aquí que la decisión de intercambiar información, autorizar, así como limitar el acceso a los ficheros temporales de trabajo de Eurojust, corresponde en exclusiva a cada Miembro Nacional que asume la responsabilidad en este ámbito.

En tercer lugar, la Decisión Eurojust prevé asimismo la regulación en un aspecto esencial de la espera de la protección de datos cual es el derecho al acceso⁶⁸⁸, rectificación, y eliminación de los datos personales, así como su plazo de conservación y su seguridad.⁶⁸⁹

En resumen, la regulación de Eurojust en materia de protección de datos, constituye una combinación coherente de instrumentos que por un lado facilitan y se adaptan a la misión de la Unidad⁶⁹⁰ contra la delincuencia transnacional y por otro, son respetuosos con los derechos fundamentales aplicables a esta materia.

Sin embargo, la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ha traído como consecuencia cambios en las materias relativas a la protección de datos⁶⁹¹, en particular por la desaparición de los denominados tres pilares. De entre ellos cabe destacar la primera y fundamental cuestión y es que en el artículo 16 del TFUE se establece que “1. Toda persona tiene derecho a la protección de los datos de carácter personal que le conciernan. 2. El Parlamento Europeo y el Consejo establecerán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, las normas sobre protección de las personas físicas respecto del tratamiento de datos de carácter personal por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, así como por los Estados miembros en el ejercicio de las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, y sobre la libre circulación de estos datos. El respeto de dichas normas estará sometido al control de autoridades independientes. Las normas que se adopten en virtud del presente

⁶⁸⁸ Acerca de la cuestión del acceso a los datos personales en Eurojust, *vid.*, en particular, LOPES DA MOTA, J.L., “Cooperação judiciária em matéria penal e protecção de dados pessoais na União Europeia...”, cit., pp. 783 y 784.

⁶⁸⁹ Artículos 19 a 22 de la Decisión 2002 de Eurojust.

⁶⁹⁰ Sobre la experiencia de Eurojust en materia de protección de datos e intercambio de información, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “Exchange of data between European authorities: The role and experience of Eurojust...”, cit.

⁶⁹¹ Además, en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que adquiriría fuerza jurídica vinculante con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el derecho a la protección de datos de carácter personal se consagra en el artículo 8 de la misma.

artículo se entenderán sin perjuicio de las normas específicas previstas en el artículo 39⁶⁹² del Tratado de la Unión Europea”.

La segunda, se encuentra detallada en el artículo 87. 2 del TFUE letra a) referido a la cooperación policial cuyo tenor señala que “los efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a: a) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente”

Por tanto, de estas cuestiones podría deducirse que a la entrada en vigor del TFUE implicaría la desaparición de los instrumentos específicos de protección de datos en el área de cooperación judicial y policial en materia penal⁶⁹³. Ahora bien, como pone de manifiesto ALONSO BLAS⁶⁹⁴, el Tratado de Lisboa contiene otros elementos que parecen apuntar a una solución diferente cual es la afirmación contenida en la Declaración número 21⁶⁹⁵ del TFUE que establece que “La Conferencia reconoce que podrían requerirse normas específicas para la protección de datos de carácter personal y

⁶⁹² El artículo 39 del TUE señala que “De conformidad con el artículo 16 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y no obstante lo dispuesto en su apartado 2, el Consejo adoptará una decisión que fije las normas sobre protección de las personas físicas respecto del tratamiento de datos de carácter personal por los Estados miembros en el ejercicio de las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del presente capítulo, y sobre la libre circulación de dichos datos. El respeto de dichas normas estará sometido al control de autoridades independientes”.

⁶⁹³ Ello no es estrictamente así, ya que el TFUE contiene, como es sabido, el Protocolo 36 anejo al propio Tratado acerca de las disposiciones transitorias, cuyo Título VII recoge las correspondientes relativas a los actos adoptados en virtud de los títulos V y VI del tratado de la unión europea antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En este sentido, el artículo 10.1 del meritado Título VII del Protocolo establece que: “ 1. Con carácter transitorio y con respecto a los actos de la Unión en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal que hayan sido adoptados antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las atribuciones de las instituciones en la fecha de entrada en vigor de dicho Tratado serán las siguientes: las atribuciones de la Comisión en virtud del artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea no serán aplicables y las atribuciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en virtud del título VI del Tratado de la Unión Europea, en su versión vigente antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, seguirán siendo las mismas, aun cuando hayan sido aceptadas con arreglo al apartado 2 del artículo 35 del mencionado Tratado de la Unión Europea”. Esta medida transitoria dejará de tener efecto a los cinco años de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que se cumplirán en diciembre de este año 2014, por lo que tanto Eurojust como Europol, quedarán plenamente afectados por los actos en sus respectivos ámbitos que se eventualmente se deriven de las instituciones mencionadas en el artículo 10.1 y, en especial, por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

⁶⁹⁴ ALONSO BLAS, D., “Ensuring effective data protection in the field of police and judicial activities...”, cit., pág. 234.

⁶⁹⁵ 21. Declaración relativa a la protección de datos de carácter personal en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal y de la cooperación policial, contenida en las Declaraciones anejas al acta final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa, DOUE núm. 306 de 17 de diciembre de 2007.

la libre circulación de dichos datos en los ámbitos de la cooperación judicial en materia penal y de la cooperación policial que se basen en el artículo 16 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en razón de la naturaleza específica de dichos ámbitos”.

La letra de la Declaración 21 junto con lo dispuesto al ya mencionado artículo 16 del TUE en el que se habla de al tratar de la materia de protección de datos de que “el respeto de dichas normas estará sometido al control de autoridades independientes”, implicaría para la mencionada autora que la referencia a “normas” en plural no excluiría la regulación específica en este caso, de Eurojust, además de las que se puedan desarrollar en el ámbito de la cooperación judicial penal, aspecto en el que coincidimos con ella.

De hecho, tanto la normativa referente a Europol y a Eurojust, así como la Directiva *Decisión Marco 2008 /977/JAI de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal*, sería aprobada con anterioridad, con el consenso de los Estados Miembros. En este punto, nos parece necesario hacer un inciso para señalar que la meritada Decisión Marco, no es de aplicación al tratamiento de datos personales procesados por Eurojust⁶⁹⁶, aunque sí se aplicaría únicamente al intercambio de datos entre las autoridades nacionales y la propia Eurojust, viniendo a cubrir en parte una laguna existente tras la adopción de la Decisión Eurojust 2002⁶⁹⁷.

Tampoco el Programa de Estocolmo, que establece las prioridades políticas de la Unión Europea en la consecución del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia durante el período 2010-2014 y a pesar de que otorga un papel preponderante⁶⁹⁸ en su desarrollo a la protección de datos personales y propone la consecución de un marco jurídico

⁶⁹⁶ Existía además una razón derivada de la experiencia práctica en esta materia, para que la Directiva 2008 no fuera de aplicación para este ámbito de Eurojust y es que las reglas específicas preexistentes diseñadas por la propia Eurojust proporcionaban en sí mismas un nivel de protección y calidad de los datos mucho más amplio que el que la propia Directiva 2008 ofrecía.

⁶⁹⁷ *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “Cooperação judiciária em matéria penal e protecção de dados pessoais na União Europeia...”, cit., pág. 794.

⁶⁹⁸ Sobre el Programa de Estocolmo y el intercambio de información y protección de datos en el área de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión, *Vid.*, GUTIÉRREZ ZARZA, A. (coord.), *Nuevas tecnologías, protección de datos personales y proceso penal. Manual para jueces y fiscales europeos...*, cit., pp. 111-114.

global sobre ésta, no define de manera clara⁶⁹⁹ la dirección que se debe de tomar para ello, limitándose a señalar en su plan de acción, entre otras, que la Unión debe garantizar la aplicación coherente del derecho fundamental a la protección de datos y reforzar la posición de la UE en cuanto a la protección de los datos personales en el contexto de todas sus políticas, incluida la represión policial y la prevención de la delincuencia, así como en las relaciones internacionales. Por otro lado, el propio programa instaría a evaluar el funcionamiento de los distintos instrumentos sobre protección de datos y presentar, en caso necesario, otras iniciativas legislativas y no legislativas para mantener la aplicación efectiva de los principios mencionados⁷⁰⁰.

De todo ello concluimos, por tanto, que la entrada en vigor del Tratado de Lisboa tras transcurso del período transitorio no sólo no eliminaría los instrumentos específicos diseñados en el ámbito del antiguo tercer pilar en materia de protección de datos, sino que permitiría la posibilidad de conservar la mayoría de ellos y en su caso modificarlos o adaptarlos dentro del marco jurídico previsto en el TFUE, (ofreciendo la posibilidad de la coexistencia de varios actores en esta materia) pero siempre manteniendo la necesaria especificidad de los mismos que se han venido revelando en la experiencia práctica como eficaces, seguros y respetuosos con los derechos fundamentales.

Finalmente, la cuestión que sí se ha está viendo afectada en el ámbito de los instrumentos específicos de Eurojust es la sustitución de la Autoridad Común de Control (ACC) de la Unidad por el Supervisor Europeo de Protección de Datos, un asunto controvertido que se se recoge asimismo en la nueva Propuesta de Reglamento de Eurojust y sobre la que trataremos al hablar de la ACC, adelantando que no creemos que dicha sustitución vaya a aportar un mayor nivel de seguridad o control en el tratamiento de datos de Eurojust, por las razones que explicaremos en su momento y que fundamentalmente derivan de los excelentes resultados obtenidos por Eurojust mediante el control ejercido por la ACC en este ámbito.

⁶⁹⁹ En este sentido, *vid.*, también ALONSO BLAS, D., “Ensuring effective data protection in the field of police and judicial activities...”, *cit.*, pág. 235.

⁷⁰⁰ *Vid.*, *Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que proteja al ciudadano...*, *cit.*

Finalmente, los recientes trabajos de la Comisión que incluyen un paquete de medidas presentados el 25 de enero de 2012, mediante la Propuesta de Reglamento relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos ⁷⁰¹ y la Propuesta de Directiva relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales⁷⁰², no prevé de momento la sustitución del régimen específico de Eurojust o de Europol y tampoco llega a concretar la intención de la Comisión de “regular mediante un único acto legislativo un conjunto único de normas sobre protección de datos válido en toda Europa”⁷⁰³.

Esto es así porque el artículo 2.2 letra e) de la propuesta del mencionado Reglamento señala que queda excluido el tratamiento de datos personales “por parte de las autoridades competentes con fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales”⁷⁰⁴, las cuales a su vez quedarían sujetas a la Propuesta de Directiva, que finalmente tampoco resultaría aplicable al tratamiento y protección de datos personales por parte de Eurojust

⁷⁰¹ COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos)*, COM (2012) 11 final, Bruselas, 25 de enero de 2012.

⁷⁰² COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y la libre circulación de dichos datos*, COM (2012) 10 final, Bruselas, 25 de enero de 2012.

⁷⁰³ Comunicado de prensa de la Comisión Europea, n. IP/12/48.

⁷⁰⁴ Ni tampoco “por parte de las instituciones, órganos u organismos de la Unión”, según se establece en el mencionado artículo 2.2., letra b). El tenor del artículo 2.2. de la Propuesta de Reglamento señala que ámbitos quedarían excluidos de su aplicación material: “2. El presente Reglamento no se aplica al tratamiento de datos personales: a) en el ejercicio de una actividad no comprendida en el ámbito de aplicación del Derecho de la Unión, en particular en lo que respecta a la seguridad nacional; b) por parte de las instituciones, órganos u organismos de la Unión; c) por parte de los Estados miembros cuando lleven a cabo actividades comprendidas en el ámbito de aplicación del capítulo 2 del Tratado de la Unión Europea; d) por parte de una persona física sin interés lucrativo en el ejercicio de actividades exclusivamente personales o domésticas; e) por parte de las autoridades competentes con fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales”.

y Europol⁷⁰⁵ (artículo 1.1. en relación al artículo 2.3 letra b)⁷⁰⁶ En definitiva, estas cuestiones previas nos llevaría a concluir que en el Reglamento en vigor que sería de aplicación a este ámbito sería por el momento el 45/2001/CE⁷⁰⁷ relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de esos datos.⁷⁰⁸

Para concluir con una nota actual en materia de protección de datos en el ámbito general en la Unión Europea, cabe señalar que tan sensible cuestión que afecta directamente al derecho a la privacidad y a la intimidad de las personas⁷⁰⁹, ha motivado

⁷⁰⁵ Vid., GUTIÉRREZ ZARZA, A. (coord.), *Nuevas tecnologías, protección de datos personales y proceso penal. Manual para jueces y fiscales europeos...*, cit., pág. 101.

⁷⁰⁶ Así el artículo 1.1 de la Propuesta de Directiva al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales, establece que el objeto de la misma y señala “ La presente Directiva establece las normas relativas a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos personales por parte de las autoridades competentes, con fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales”. Sin embargo, la misma propuesta en su artículo 2.3 letra b) especifica al detallar su ámbito de aplicación: “La presente Directiva no se aplicará al tratamiento de datos personales: (...) b) por parte de las instituciones, órganos u organismos de la Unión”.

⁷⁰⁷ La nueva propuesta de Reglamento 2013 de Eurojust señala explícitamente al Reglamento (CE) nº 45/2001 como el régimen aplicable para el tratamiento de todos los datos personales en Eurojust, mencionand que la propuesta particulariza y complementa el Reglamento (CE) nº 45/2001 “siempre que se trate de datos personales operativos, respetando la particularidad de las actividades de cooperación judicial a la vez que se tiene en cuenta la necesidad de mantener la coherencia y la compatibilidad con los principios pertinentes que rigen la protección de datos”, (artículo 27. 5 de la propuesta) siendo también posible aplicar restricciones sobre el tratamiento de los datos personales, Vid., Punto 3.3.4 de la Exposición de motivos de la Propuesta de Reglamento 2013 de Eurojust. La propuesta contempla el Capítulo IV como dedicado al “Tratamiento de la información”, dedicando los artículos 27 a 37 al tratamiento de los datos personales, plazo de conservación, acceso, rectificación, limitación y supresión de los datos, nombramiento del responsable de protección de datos, registro y documentación, tiempo de conservación de los mismos, responsabilidad en el tratamiento y papel del Supervisor Europeo de Protección de Datos en el ámbito de Eurojust. En el epígrafe 3.3. del presente capítulo hablaremos de los cambios que se prevén serán operados en la Autoridad Común de Control de Eurojust al desaparecer ésta por el SEPD y señalaremos el por qué de la insuficiencia de la única aplicación a Eurojust del régimen del Reglamento 45/2001/CE, así como por qué consideramos necesario conservar este instrumento específico de la ACC en el área del tratamiento y protección de los datos y la información que procesa Eurojust. Las mismas reflexiones se siguen en el epígrafe 3.2. de este capítulo al tratar del Responsable de Protección de Datos (DPO) de Eurojust, que no desaparece con la propuesta, pero sí ve alterado su papel en la arquitectura institucional de Eurojust si la propuesta se mantiene tal y como hoy la conocemos.

⁷⁰⁸ CONSEJO Y PARLAMENTO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Reglamento de 18 de diciembre de 2000 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos*, 45/2001/CE, DOCE L 8/1 de 12 de enero de 2001.

⁷⁰⁹ El derecho al respeto a la vida privada y el derecho a la protección de datos de carácter personal están consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en sus artículos 7 y 8, respectivamente. La sentencia del TJUE concluye que la Directiva 2006/24/CE colisiona frontalmente con ambos.

que el 8 de abril de 2014, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) dictara una sentencia⁷¹⁰ que anula la Directiva 2006/24/CE⁷¹¹ sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público. La Directiva 2006 establecía a los operadores económicos la obligación de recoger y conservar durante un plazo determinado, número considerable de datos generados o tratados en el marco de las comunicaciones electrónicas realizadas por las personas individuales en la Unión Europea, con la finalidad de que se garantice la efectiva disponibilidad de estos datos con fines de investigación y enjuiciamiento de actividades delictivas graves, así como el buen funcionamiento del mercado interior.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea señala que, al exigir el mantenimiento de dichos datos y autorizar el acceso a las correspondientes autoridades nacionales, la Directiva “se inmiscuye de manera especialmente grave en los derechos fundamentales al respeto de la vida privada y a la protección de datos de carácter personal”, por lo que concluye que esta Directiva está completamente injustificada, careciendo, por tanto, de proporcionalidad y garantías suficientes.

CAPÍTULO IV. – RETOS INSTITUCIONALES DE EUROJUST ANTE LA AMENAZA DE LA CRIMINALIDAD ORGANIZADA TRANSNACIONAL

*Eurojust tendrá durante décadas y décadas en el futuro, una ‘raison d’être’*⁷¹²

Hans Nilsson

1.LA PROTECCIÓN DE DATOS Y LAS INSTITUCIONES COMPETENTES

⁷¹⁰ Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 8 de abril de 2014, en los asuntos acumulados *Digital Rights Ireland Ltd (C-293/12)* y *Kärntner Landesregierung (C-594/12)*,

⁷¹¹ *Directiva 2006/24/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones y por la que se modifica la directiva 2002/58/CE*, DOUE L 105/54, de 13 de abril de 2006.

⁷¹² *Vid., EUROJUST, Eurojust News, Issue on the European Public Prosecutor’s Office...*, cit. pág. 12. La traducción es propia (en idioma inglés en el original). La expresión “razón de ser” aparece, sin embargo, en francés citada por NILSSON y ha sido utilizada de esa manera en numerosas ocasiones por los primeros que contribuyeron a establecer en sus inicios la Unidad Pro Eurojust y más tarde, Eurojust.

1.1.El responsable de la protección de datos (DPO) de Eurojust y los derechos fundamentales en el intercambio de información. El DPO en la propuesta de Reglamento 2013 de Eurojust.

El responsable de Protección de Datos de Eurojust tal y como se encuentra definido en la Decisión 2002, constituye en sí mismo una salvaguarda de la protección de los derechos fundamentales en materia de protección de datos y más concretamente, en el ámbito que constituye el “núcleo duro” de la misión de Eurojust contra la delincuencia organizada transnacional, cual es el intercambio y el uso de la información recibida a través de sus Miembros Nacionales para realizar las funciones propias de cooperar y coordinar.

El *Data Protection Officer* (DPO) como también se le denomina en Eurojust, es el responsable de la protección de los datos de la Unidad, designado de entre un miembro del personal⁷¹³ de Eurojust específicamente para esta tarea⁷¹⁴. Para ello, deberá de cumplir con las funciones de garantizar, de manera independiente, la legalidad y el cumplimiento de las disposiciones establecidas en la Decisión Eurojust en lo que respecta al tratamiento de datos personales; controlar que, según las modalidades previstas en el Reglamento interno y en las condiciones de seguridad previstas en el artículo 22⁷¹⁵, se lleve un registro escrito de la transmisión y recepción de datos

⁷¹³ El puesto de Responsable de Protección de Datos de Eurojust lo ha venido desempeñando desde noviembre de 2003, la española Diana ALONSO BLAS.

⁷¹⁴ El artículo 17.1 de la Decisión 2002 señala: “Responsable de la protección de datos 1. Eurojust dispondrá de un responsable de la protección de datos, que será un miembro del personal designado específicamente para esta tarea. En este ámbito, dependerá directamente del Colegio. En el ejercicio de las funciones previstas en el presente artículo no recibirá ninguna instrucción”.

⁷¹⁵ Artículo 22 de la Decisión Eurojust: “Seguridad de los datos. 1. Eurojust y, en la medida en que se vea afectado por los datos transmitidos por Eurojust, cada Estado miembro, garantizarán la protección, en lo que respecta al tratamiento de datos personales en el marco de la presente Decisión, de dichos datos personales contra la destrucción accidental o ilegal, la pérdida accidental o la difusión no autorizada, la modificación y el acceso y todas las demás formas no autorizadas de tratamiento. 2. El Reglamento interno incluirá las medidas técnicas y los procedimientos de organización necesarios para la ejecución de la presente Decisión en lo que respecta a la seguridad de los datos, y en particular, medidas destinadas a: a) prohibir a toda persona no autorizada el acceso a los equipos utilizados para el tratamiento de datos personal; b) impedir que las personas no autorizadas puedan leer, copiar, modificar o llevarse los soportes de datos; c) impedir la introducción no autorizada de datos en el fichero, así como cualquier filtración, modificación o supresión no autorizados de los datos personales conservados; d) impedir que los sistemas de tratamiento informatizado de datos puedan ser utilizados por personas no autorizadas ayudándose de equipos de transmisión de datos; e) garantizar que cuando utilicen un sistema de tratamiento informatizado de datos las personas autorizadas sólo puedan acceder a los datos de su competencia; f) garantizar que pueda verificarse y comprobarse a qué órganos se remiten datos personales en caso de

personales y; finalmente garantizar que las personas a que se refieran los datos son informadas, cuando así lo soliciten, de sus derechos con arreglo a la propia Decisión Eurojust.

Como se puede deducir del tenor del artículo 17.2, las funciones del DPO con especial referencia a la independencia y a la legalidad, concluyen en sí mismas que la figura del responsable de protección de datos de Eurojust es vital tanto en la misión de la propia Unidad, como en la salvaguarda de los derechos individuales de las personas en la materia en que es competente.

Con esta finalidad y en un aspecto más práctico el DPO⁷¹⁶ se ocupa de realizar comprobaciones semanales del uso y tratamiento de los datos introducidos en el CMS (citar art. 17.3 de d 2002), elaborando los correspondientes informes acerca de tales comprobaciones, así como del cumplimiento de los plazos máximos de los datos en el sistema Eurojust tiene permitido para el desarrollo de sus funciones (citar artículo del plazo de conservación), siendo esta última en nuestra opinión una de las funciones más relevantes del DPO garantizando que los datos –con arreglo a los ya principios clásicos⁷¹⁷ desarrollados en esta materia- no sean conservados⁷¹⁸ más allá de lo necesario en función de la finalidad para la que deban ser usados.

transmisión de datos; g) garantizar la posibilidad de verificación y comprobación *a posteriori* de los datos personales introducidos en los sistemas de tratamiento informatizado de datos, así como del momento de su introducción y la persona que los introdujo; h) impedir que los datos personales puedan ser leídos, copiados, modificados, o borrados de manera no autorizada cuando se transmitan o se transporte el soporte”.

⁷¹⁶ Sobre las funciones y características del Responsable de Protección de Datos de Eurojust puede consultarse, ALONSO BLAS, D., “Ensuring effective data protection in the field of police and judicial activities...”, cit.; ALONSO MOREDA, N., *La dimensión institucional en la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea: magistrados de enlace, Red Judicial Europea y Eurojust...*”, cit.; Vid., GUTIÉRREZ ZARZA, A. (coord.), *Nuevas tecnologías, protección de datos personales y proceso penal. Manual para jueces y fiscales europeos...*, cit., y LOPES DA MOTA, J.L., “Cooperação judiciária em matéria penal e protecção de dados pessoais na União Europeia...”, cit.

⁷¹⁷ Los contenidos en el Convenio 108, que se toman habitualmente como referencia para las legislaciones estatales de los Estados Miembros en materia de protección de datos, cuales son, en primer lugar, *principio de legalidad y transparencia*, (artículo 5, letra a) que siguiendo a LOPES DA MOTA, en el ámbito de investigación, procedimiento y cooperación judicial en materia penal, supondría “que las autoridades judiciales solamente pueden proceder al procesamiento de datos personales si existiese una ley que así lo prevea y asimismo, que cualquier persona tenga derecho a conocer la existencia y finalidad de la información que le atañe, así como de la identidad de la persona o entidad responsable de los ficheros y a ser informada sobre el contenido de tales ficheros; en segundo lugar, el *principio de finalidad en el tratamiento*, (artículo 5, letra b) “que implica que los datos recogidos para una determinada y legítima finalidad no pueden ser utilizados para fines incompatibles con dicha finalidad”; en tercer lugar, los *principios de adecuación y proporcionalidad* (artículo 5, letra c), que suponen que el procesamiento

El papel del responsable de protección de datos en este lado más práctico, se extiende también al asesoramiento que el DPO presta a los Miembros Nacionales que necesiten del mismo en el área de su competencia y finalmente, a la realización de inspecciones anuales acerca del cumplimiento de la Decisión Eurojust, así como del reglamento interno y otras disposiciones aplicables a la Unidad. Por otro lado, de especial relevancia es su rol en la defensa de los derechos individuales de las personas ya que el DPO con arreglo al artículo 17.2. c), como ya hemos mencionado, debe garantizar que las personas a que se refieran los datos tratados en Eurojust sean

de los datos debe ser adecuado, pertinente y no excesivo en relación a la finalidad que persiguió su recogida”; en cuarto lugar, los *principios de calidad de los datos*, unidos a los que le son inherentes, como los derechos de acceso, rectificación, actualización y eliminación de los datos erróneos o incorrectos, así como la limitación del plazo de conservación en función de las finalidades del tratamiento (artículos 5, letras d) y e) y 8, letra b)”, LOPES DA MOTA, J.L., “Cooperação judiciária em matéria penal e protecção de dados pessoais na União Europeia...”, cit., pág. 769.

⁷¹⁸ La redacción del primigenio artículo 21 de la Decisión Eurojust que establecía los plazos de conservación de los datos personales en la Unidad, sería modificada en la Decisión 2009 reforzando las garantías de los derechos individuales de las personas en este aspecto. El artículo 21 quedaría finalmente redactado de la siguiente manera: “Plazos de conservación de los datos personales. 1. Eurojust conservará los datos personales que haya tratado sólo el tiempo necesario para poder cumplir sus objetivos. 2. Los datos personales contemplados en el apartado 1 del artículo 14 tratados por Eurojust no podrán guardarse más allá de la primera fecha aplicable entre las siguientes: a) la fecha en que haya expirado el plazo de prescripción de la acción pública en todos los Estados miembros afectados por la investigación o las actuaciones judiciales; a *bis*) la fecha en que la persona de que se trate haya sido absuelta y la resolución sea firme; b) Tres años después de la fecha en que sea firme la resolución judicial del último de los Estados miembros afectados por la investigación o por las actuaciones judiciales; c) la fecha en que Eurojust y los Estados miembros afectados hayan reconocido o determinado de común acuerdo que ya no es necesario que Eurojust siga coordinando la investigación y las actuaciones judiciales a menos que exista una obligación de facilitar a Eurojust esta información con arreglo al artículo 13, apartados 6 y 7, o a los instrumentos a que se refiere el artículo 13, apartado 4; d) Tres años después de la fecha en que se hayan transmitido los datos con arreglo al artículo 13, apartados 6 y 7, o de conformidad con los instrumentos a que se refiere el artículo 13, apartado 4; a) mediante un tratamiento informatizado adecuado se comprobará permanentemente el cumplimiento de los límites temporales para el almacenamiento previstos en el apartado 2, letras a), b), c) y d) . En todo caso cada tres años, después de su introducción, se procederá a una verificación de la necesidad de seguir almacenando dichos datos; b) cuando llegue a su término uno de los límites temporales previstos en el apartado 2, letras a), b), c) y d) Eurojust verificará la necesidad de conservar los datos por más tiempo y podrá decidir seguir almacenando a título excepcional dichos datos hasta la verificación siguiente. «Sin embargo, cuando haya expirado el plazo de prescripción de la acción penal en todos los Estados miembros afectados según se menciona en el apartado 2, letra a), los datos únicamente podrán almacenarse cuando sean necesarios para que Eurojust preste asistencia con arreglo a la presente Decisión; c) cuando se hayan continuado almacenando los datos con carácter excepcional en virtud de lo dispuesto en la letra b), se procederá a una verificación de la necesidad de seguir almacenando dichos datos cada tres años. 4. En caso de que exista un expediente en el que se recojan datos no informatizados y no estructurados y haya terminado el plazo de conservación del último dato informatizado de dicho expediente, se remitirán todos los documentos del expediente a la autoridad que los haya enviado y se destruirán todas las copias. 5. En el caso de que Eurojust hubiese coordinado una investigación o unas actuaciones judiciales, los miembros nacionales afectados informarán a Eurojust y a los demás Estados miembros afectados, especialmente para la aplicación de la letra b) del apartado 2, acerca de todas las resoluciones judiciales que, acerca de todas las resoluciones judiciales que, guardando relación con el caso de que se trate, hayan adquirido firmeza”.

informadas, cuando así lo soliciten, de sus derechos de acuerdo a lo establecido a la Decisión Eurojust.

La figura del DPO no ha sufrido ninguna modificación en relación a su estructura y funciones desde la Decisión 2002, con excepción de un ligero cambio en la redacción del art. 17. 1 de la originaria Decisión que señalaba que “en el ejercicio de sus funciones no recibirá ninguna instrucción”. Con la Decisión 2009, se cambiaría a una redacción que pretende reforzar el papel independiente del DPO estableciendo que: “en el ejercicio de sus funciones actuará con independencia”.

Debido a la entrada en vigor del TFUE y por las cuestiones de arquitectura constitucional que ya hemos mencionado en el epígrafe anterior, la figura del Supervisor Europeo de Protección de Datos adquiere una dimensión diferenciada en la estructura orgánica de Eurojust, recogiendo estos cambios en la nueva Propuesta de Reglamento de Eurojust 2013⁷¹⁹. Pues bien, aunque tal Propuesta de Reglamento conserva la figura del DPO, tal mención y desarrollo se lleva a cabo en unos términos que consideramos que debilitan el papel de aquél en la defensa de la protección de datos de Eurojust. Así:

En primer lugar, en la Propuesta de Reglamento 2013 de Eurojust se establece que el nombramiento del DPO se hará de conformidad al artículo 24 del Reglamento 45/2001/CE. En dicho artículo 24. 1 letra c) se dice que el Responsable de Protección de Datos de la institución u organismo de la Unión que se trate, deberá “garantizar de forma independiente la aplicación interna de las disposiciones del presente Reglamento”. Ahora bien, en la nueva propuesta desaparece de su redacción la

⁷¹⁹ El papel del Supervisor Europeo de Protección de Datos en la nueva propuesta de Reglamento de Eurojust 2013 y en el ámbito de sus funciones, pasa a ser preponderante en la Unidad. EL SEPD se menciona al inicio de la Propuesta “Tras consultar al Supervisor Europeo de Protección de Datos” y a lo largo del articulado en numerosas ocasiones, interrelacionando su rol en la arquitectura institucional de Eurojust. Así, el SEPD es mencionado en los artículos 16 (Consejo Ejecutivo); 18 (Responsabilidades del Director Administrativo); 28 (Plazos de conservación de los datos personales); 29 (Registro y documentación); 31 (Nombramiento del responsable de protección de datos); 32 (Modalidades sobre el ejercicio del derecho de acceso); 33 (Derecho de rectificación, supresión y limitaciones en el tratamiento de los datos); 35 (Cooperación entre el Supervisor Europeo de Protección de Datos y las autoridades nacionales de protección de datos); 36 (Derecho a presentar una reclamación al Supervisor Europeo de Protección de Datos); 45 (Transferencia de datos personales a terceros países y a organizaciones internacionales); 46 (Magistrados de enlace enviados a terceros países); 55 (Participación del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales) y; 59 (Confidencialidad).

contemplada en la Decisión 2009 que preveía que el DPO “en el ejercicio de sus funciones previstas en el presente artículo actuará con independencia”. Ello, unido a que se establece que el DPO será nombrado por el Consejo Ejecutivo del cual recordemos forma parte la Comisión Europea, nos lleva a afirmar que aunque se pretende garantizar la independencia del Responsable de Protección de Datos a través del marco general del Reglamento 45/2001, ello dejaría al DPO en una posición de mayor dependencia con respecto a su situación anterior.

Ciertamente que las funciones principales generales de la protección de Datos, se han trasladado con el cambio institucional operado por el Tratado de Lisboa, a la figura del Supervisor Europeo de Protección de Datos, pero este movimiento en nuestra opinión no viene a resolver las posibles eventualidades que puedan producirse en la práctica fundamentalmente por carecer el Supervisor, entre otras, de la proximidad (física) a Eurojust necesaria para solventar cuantas cuestiones surjan a diario en la Unidad relacionadas con esta cuestión. Como ya señalamos en el epígrafe anterior, los instrumentos específicos de Eurojust que tan excelente resultado han dado hasta el momento⁷²⁰, no obstan al papel del SEPD si se adecuaban ambos roles.

En segundo lugar, en el artículo 17.4 de la primigenia Decisión Eurojust se establecía que “cuando observe un tratamiento que considere conforme a la presente Decisión, el responsable: a) informará de ello al Colegio, que acusará recibo de sus observaciones; b) elevará el asunto a la Autoridad Común de Control en caso de que el Colegio no ponga remedio a la no conformidad del tratamiento dentro de un plazo razonable”. En cambio, en la nueva propuesta de Reglamento 2013 de Eurojust se establece que “si el responsable de Protección de Datos considera que no se han cumplido las disposiciones del Reglamento (CE) nº 45/2001 o del presente Reglamento relativas al tratamiento de datos personales, informará de ello al Director administrativo y le pedirá que resuelva el problema en un plazo determinado. Si el Director administrativo no resolviera el problema en el plazo fijado, el responsable de protección

⁷²⁰ Lo mismo se señala al respecto de Europol que también posee un Responsable de Protección de Datos a la manera de Eurojust y que en Europol “facilita la construcción de un canal de confianza entre el personal de Europol, refuerza la seguridad desde dentro de la institución, y facilita su asesoramiento o intervención en un estadio temprano cuando los riesgos potenciales en materia de datos aún son bajos”, *Vid.*, DREWER, D., & ELLERMANN, J., “Europol’s data protection framework as an asset in the fight against cybercrime...”, cit. 384. La traducción es propia.

de datos informará al Colegio, con el que acordará un plazo específico para una respuesta. Si el Colegio no resolviera el problema en el plazo fijado, el responsable de protección de datos elevará el asunto al Supervisor Europeo de Protección de Datos”.

Con la eliminación de la Autoridad Común de Control (ACC) en la nueva propuesta⁷²¹ (asunto que trataremos en el siguiente epígrafe) así como la remisión al Director Administrativo y solamente después de éste al Colegio, para concluir finalmente en el Supervisor Europeo de Protección de Datos⁷²², a nuestro parecer se pierde la conexión directa de Eurojust con los Estados Miembros que de manera independiente y a través de la ACC, ejerce el control en esta materia de manera colegiada, remitiendo en primer lugar para las cuestiones relativas a un tratamiento adecuado de los datos, al Director Administrativo de Eurojust y no al Colegio, al que solamente se acudiría si aquél no diera respuesta, y alterando en nuestra opinión el diseño institucional de la propia Eurojust hacia un modelo menos coherente con la independencia anterior del DPO y asimismo, menos eficaz, aumentando los pasos burocráticos –que no las garantías- para proteger adecuadamente el derecho a la privacidad en materia de protección de datos y desaprovechando la experiencia pionera de Eurojust en el desarrollo de instrumentos específicos de calidad que ofrecen unos estándares muchos más amplios que los utilizados en el marco general de la Unión.

En tercer lugar, y para concluir con este epígrafe, la nueva propuesta de Reglamento de Eurojust 2013 establece en su artículo 31.6 que “el Consejo ejecutivo adoptará las normas complementarias a que hace referencia el artículo 24, apartado 8,

⁷²¹ En la Exposición de Motivos de la Propuesta de Reglamento 2013 de Eurojust se señala que “El Supervisor Europeo de Protección de Datos asumirá las labores de la Autoridad Común de Control establecida en el marco de la Decisión del Consejo relativa a Eurojust”.

⁷²² Recordemos que el Capítulo IV de la Propuesta de Reglamento 2013 de Eurojust acerca del tratamiento de la información, “contiene una referencia al Reglamento (CE) nº 45/2001 como el régimen aplicable para el tratamiento de todos los datos personales en Eurojust. Asimismo, el Reglamento particulariza y complementa el Reglamento (CE) nº 45/2001 siempre que se trate de datos personales operativos, respetando la particularidad de las actividades de cooperación judicial a la vez que se tiene en cuenta la necesidad de mantener la coherencia y la compatibilidad con los principios pertinentes que rigen la protección de datos. También sigue siendo posible aplicar restricciones sobre el tratamiento de los datos personales. El capítulo también alinea las disposiciones sobre los derechos de los interesados con el Reglamento (CE) nº 45/2001, además de tener en cuenta las normas de protección previstas en el conjunto de medidas de reforma del ámbito de la protección de datos, adoptado por la Comisión en enero de 2012. Además, prevé un cambio importante en el mecanismo de supervisión. Establece las responsabilidades del Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) en cuanto a la supervisión del tratamiento de todos los datos personales en Eurojust”, *Vid.*, Exposición de Motivos de la Propuesta de Reglamento 2013 de Eurojust, punto 3.3.4.

del Reglamento (CE) n° 45/2001”. Dicho artículo 24. 8 señala que “cada institución u organismo comunitario adoptará normas complementarias respecto al responsable de la protección de datos, con arreglo a lo dispuesto en el anexo. Tales normas se referirán, en concreto, a las tareas, obligaciones y competencias del responsable de la protección de datos”. En efecto, la nueva propuesta 2013 de Eurojust, atribuye al Consejo Ejecutivo⁷²³ la capacidad⁷²⁴ de adoptar dicho régimen aplicable, en este caso al Responsable de Protección de Datos. Pues bien, en nuestra opinión tal tarea debería recaer en manos del Colegio de Eurojust no del citado Consejo Ejecutivo porque el área de protección de datos de la Unidad entra de lleno en una materia relacionada con sus actividades operativas ya que, en definitiva, el tratamiento y uso de los datos es, en sí misma, la herramienta más “operativa” con la que cuenta Eurojust para llevar a cabo sus funciones contra la delincuencia organizada transnacional.

1.2. La Autoridad Común de Control (ACC) de Eurojust y el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD): una reflexión crítica en torno a la nueva propuesta de Reglamento de Eurojust.

Previamente a la consideración de la cuestión que da origen al título del presente epígrafe, es necesario explicar de manera sintética qué es y qué funciones de vital importancia desempeña la Autoridad Común de Control (ACC) de Eurojust en el área de protección de datos de la Unidad.

La Autoridad Común de Control se crea⁷²⁵ a través del artículo 23⁷²⁶ de la primigenia Decisión 2002 de Eurojust con la función de controlar de forma

⁷²³ Recordemos que según el artículo 16.4 de la Propuesta de Reglamento 2013 de Eurojust, el Consejo Ejecutivo estará compuesto por el Presidente y los Vicepresidentes del Colegio, un representante de la Comisión y otro miembro del Colegio. El Presidente del Colegio será el Presidente del Consejo ejecutivo. El Consejo ejecutivo adoptará sus decisiones por mayoría de sus miembros, cada uno de ellos con derecho a un voto. El Director administrativo asistirá a las reuniones del Consejo ejecutivo, pero no tendrá derecho a voto.

⁷²⁴ Según el artículo 16.2, letras c), d) y g), el Consejo Ejecutivo de Eurojust: adoptará las disposiciones oportunas para la aplicación del Estatuto de los funcionarios y el Régimen aplicable a los otros agentes de conformidad con lo dispuesto en el artículo 110 del Estatuto; adoptará todas las decisiones relativas al establecimiento y, cuando proceda, a la modificación de las estructuras administrativas internas de Eurojust y; tomará cualquier otra decisión no atribuida expresamente al Colegio en los artículos 5 o 14 o que no recaigan bajo la responsabilidad del Director administrativo en virtud del artículo 18.

⁷²⁵ El artículo 23 de la Decisión 2002 es un texto extenso compuesto de 12 párrafos que contiene las funciones, composición y características generales de la ACC. No obstante, en las primeras líneas de su primer epígrafe ya se define de manera clara y concreta cual será su misión en Eurojust: “1. Se crea una

independiente y de manera colegiada las actividades de Eurojust en referencia a los artículos 14 a 22 de la Decisión 2002⁷²⁷ Eurojust (y que serían ampliadas a los artículos 26, 26 *bis* y 27 *bis* de la Decisión 2009)⁷²⁸, y a fin de garantizar que el tratamiento de los datos personales en la Unidad sea conforme a lo establecido en su propia Decisión.

Es pues, un órgano de control y supervisión de las actividades de Eurojust que trabaja estrechamente con el DPO⁷²⁹ en el área del tratamiento de datos y, como tal, independiente, ya que los miembros de la ACC son nombrados por cada Estado Miembro de la Unión Europea no pudiendo formar aquéllos, parte de Eurojust. Los miembros de la ACC son jueces o personas expertas con amplia experiencia en los campos de la protección de datos y/o cooperación judicial con el mismo nivel de

Autoridad Común de Control independiente que controlará de manera colegiada las actividades de Eurojust mencionadas en los artículos 14 y 22”. El artículo 23 sería modificado por la Decisión 2009 de Eurojust fundamentalmente para dotar de mayor estabilidad a la ACC, introduciendo un tiempo mayor de permanencia en el nombramiento de sus miembros (antes de 18 meses y con la nueva Decisión, de 3 años como mínimo) lo que repercute positivamente en el trabajo de este órgano. Asimismo, se instaba a la ACC a elaborar un nuevo Reglamento que recogería los pormenores al respecto de los recursos que fueran presentados eventualmente ante ella.

⁷²⁶ Este artículo 23 desarrolla el principio de una supervisión independiente, de acuerdo con el Protocolo Adicional del Convenio 108 del Consejo de Europa, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “Cooperação judiciária em matéria penal e protecção de dados pessoais na União Europeia...”, cit., pág. 785.

⁷²⁷ Que recordemos, se refieren sucintamente al tratamiento de los datos personales en Eurojust, a las restricciones a su tratamiento, al derecho al acceso, rectificación y eliminación de datos personales, así como a los plazos de conservación y seguridad de los mismos.

⁷²⁸ Los mencionados artículos introducidos por la Decisión 2009 son los referidos a las relaciones con instituciones, organismos y agencias de la Unión Europea; a las relaciones con terceros Estados y organizaciones y; a los Magistrados de enlace que el Colegio de Eurojust puede enviar en comisión de servicios a un tercer Estado. La ACC desempeña también aquí un importante papel de control, ya que los acuerdos, tanto con las instituciones de la Unión como con terceros Estados únicamente podrán celebrarse previa consulta de Eurojust a la Autoridad Común de Control en relación con las disposiciones sobre protección de datos (y tras la aprobación del Consejo por mayoría cualificada). Las actividades de los Magistrados de enlace enviados a terceros países por Eurojust están asimismo sometidas a la supervisión de la ACC (artículo 27 *bis*, párrafo 5). Acerca de la ACC y los terceros estados, puede consultarse DREWER, D., GUTIÉRREZ ZARZA, A., y MORÁN MARTÍNEZ, R.A., “Intercambio de información y protección de datos personales en el ámbito de Eurojust...”, cit. pág. 166.

⁷²⁹ La ACC discute asimismo con el Responsable de la Protección de Datos de Eurojust los resultados de su estudio anual sobre el nivel de cumplimiento y presta atención a cualquier asunto relevante que tenga que ver con el cumplimiento de sus funciones a fin de garantizar que en se mantenga una adecuada visión general del nivel de cumplimiento en la Unidad Eurojust. Para el DPO, la Autoridad Común de Control representa a su vez una instancia a la que puede recurrir en el caso de que el Colegio de Eurojust no resuelva los eventuales incumplimientos del tratamiento de datos en un plazo de tiempo razonable (artículo 17.4 letra b) de la Decisión 2002)

independencia que los primeros (en la práctica, autoridades de las agencias de protección de datos)⁷³⁰

La Autoridad Común de Control está habilitada a través de sus funciones para acceder sin reservas a todos los ficheros en los que se tratan tales datos personales, debiendo Eurojust proporcionarle cuanta información contengan los ficheros que solicite y ayudarle con cualquier otro medio a cumplir sus funciones. Su actividad tiene su continuidad en la descrita en el Reglamento interno de 2004⁷³¹ que sería modificado a su vez por el Reglamento interno de 2009⁷³², para adaptarse a las previsiones de la nueva Decisión Eurojust.

El cumplimiento y eficacia de las reglas específicas que rigen el ámbito del tratamiento de la información en Eurojust son los pilares fundamentales sobre los que se asientan las actividades propias de la Autoridad Común de Control. Por esta razón, lleva a cabo inspecciones en la sede de Eurojust de manera periódica y supervisa permanentemente que se realice el adecuado seguimiento de las recomendaciones incluidas en los informes de inspección que surgieren de su actividad.

La ACC cumple, asimismo, un rol fundamental en la defensa de los derechos de los individuos en el ámbito de la protección de datos ya que a ella le corresponde examinar los recursos ante ella presentados por las personas que hubieren solicitado ante Eurojust su derecho de acceso a los datos personales que les afecten⁷³³ si no

⁷³⁰ El miembro de la Autoridad Común de Control designado por España según la legislación vigente, es quién en su momento ostente el cargo de Director o Directora de la Agencia Española de Protección de Datos (artículo 17 de la Ley 16/2006, de 26 de mayo). En el Anteproyecto 2014 sobre el estatuto del Miembro Nacional español en Eurojust, la redacción de este artículo 17 permanece inalterable, recogándose en el artículo 23 del Anteproyecto: “Artículo 23. Miembro de la Autoridad Común de Control. El Director de la Agencia Española de Protección de Datos formará parte, en representación del Estado español, de la Autoridad Común de Control de Eurojust. El Gobierno notificará su nombramiento y cese a Eurojust y a la Secretaría General del Consejo, a través del órgano competente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 10 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

⁷³¹ EUROJUST, *Acto de la Autoridad Común de Control de Eurojust de 2 de marzo de 2004 por la que se establece su Reglamento interno*, DOCE C 86/1 de 6 de abril de 2004.

⁷³² EUROJUST, *Acto de la Autoridad Común de Control de Eurojust de 23 de junio de 2009 por el que se establece su Reglamento interno*, DOUE C 182/3 de 7 de julio de 2010.

⁷³³ Dicho derecho de acceso se ejercerá conforme a la legislación y a los procedimientos del Estado miembro en el que el requirente haya presentado su solicitud. (artículo 19.3 de la Decisión Eurojust)

hubieren quedado satisfechas⁷³⁴ con la respuesta dada en primera instancia por Eurojust a su solicitud⁷³⁵. La Autoridad Común de Control, en coherencia con lo anteriormente expuesto, también podrá conocer de los recursos que ante ella se presenten en relación a las solicitudes presentadas ante Eurojust y no aceptadas, por las personas afectadas en relación al derecho a la rectificación, bloqueo o eliminación de los datos incorrectos o incompletos⁷³⁶. Para concluir con estos aspectos previos, hay que señalar que la importancia del rol de la ACC en la defensa del derecho a la privacidad de las personas en el ámbito de Eurojust, queda sellado con lo dispuesto en el artículo 23.8 de la Decisión 2002 que establece que “las decisiones de la Autoridad Común de control serán definitivas y vinculantes para Eurojust”.

Pues bien, como hemos mencionado al principio de este epígrafe y asimismo al tratar del Responsable de Protección de Datos de Eurojust, en la nueva propuesta de Reglamento de Eurojust 2013 está prevista la sustitución de la Autoridad Común de Control por el Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD). Como ya hemos sostenido en este trabajo,⁷³⁷ en nuestra opinión las exigencias derivadas de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa no obstarían para mantener el diseño institucional “a medida” que provee Eurojust con sus instrumentos específicos sobre protección de datos. Así:

En primer lugar, tal y como mencionamos al tratar del DPO, en este momento los instrumentos realizados “a medida” en este campo por Eurojust proveen a la Unidad de un alto estándar en la defensa del derecho a la privacidad y en el derecho a la protección de datos, más allá del marco general europeo, máxime teniendo en cuenta la ausencia de Directivas o Reglamentos que sean aplicables en su totalidad a la especificidad del tratamiento e intercambio en Eurojust. La aplicación del Reglamento

⁷³⁴ Eurojust puede denegar el acceso a los datos por las causas relacionadas en el artículo 19.4. de la Decisión Eurojust “a) este acceso pueda poner en peligro alguna de las actividades de Eurojust; b) este acceso pueda poner en peligro una investigación nacional; c) este acceso a los datos pueda poner en peligro los derechos y libertades de terceros”

⁷³⁵ Artículo 19.8 de la Decisión Eurojust: “En el caso de que el solicitante no quedase satisfecho con la respuesta dada a su solicitud, podrá recurrir la decisión ante la Autoridad Común de Control resolverá si la decisión adoptada por Eurojust es conforme con la presente Decisión”.

⁷³⁶ Artículo 20, párrafos 1 y 2 de la Decisión Eurojust.

⁷³⁷ *Vid.*, epígrafes 3.1 y 3.2 del presente capítulo.

45/2001/CE, que como ya hemos visto conservaría su vigencia, únicamente resuelve las cuestiones derivadas del cambio propuesto del modelo de Supervisión (por el SEPD) y se aplicaría sólo a las operaciones administrativas del proceso de la información de la Unidad “no teniendo en cuenta la naturaleza del trabajo de Eurojust y su papel en el ámbito de la coordinación de investigaciones y procedimientos de los Estados Miembros”⁷³⁸

La ACC se constituye como un órgano de control de esta materia, independiente de Eurojust, que posee la necesaria experiencia⁷³⁹ en el área de cooperación judicial en materia penal, y más concretamente en su interrelación con el intercambio de información y la protección de datos en la lucha contra la delincuencia transnacional. Sus decisiones, como ya señalamos, son definitivas y vinculantes para Eurojust, lo que convierte a la ACC en un cuerpo de naturaleza “cuasi judicial”⁷⁴⁰ y por tanto, de refuerzo de la seguridad jurídica en este terreno.

En segundo lugar, la Autoridad Común de Control, envuelve directamente a los Estados Miembros por las razones que hemos mencionado. Sus miembros están nombrados por cada uno de los Estados de la Unión y en este sentido hay que recordar que los datos recogidos y tratados por Eurojust para cumplir su misión de coordinación y cooperación contra la delincuencia organizada transfronteriza, provienen de los propios Estados que después de la eventual intervención de Eurojust vuelven de nuevo a ellos para ser usados en investigaciones o procedimientos judiciales. A ello se añade,

⁷³⁸ *Vid., Opinión emitida por la Autoridad Común de Control de Eurojust*, de 14 de noviembre de 2013. Disponible en la página web de Eurojust www.eurojust.europa.eu (Último acceso: 4 de enero de 2014). Original en inglés. La traducción es propia.

⁷³⁹ En el año 2010, el británico Aled WILLIAMS, que ejercía las funciones de Presidente de Eurojust en aquel momento, dirigió una carta a la Vicepresidenta de la Comisión y Comisaria de Justicia, Viviane Reding en la que se expresaba la visión particular de Eurojust en lo referente al cambio institucional que estaba previsto que se operara tras el Tratado de Lisboa. La carta enfatiza el papel fundamental de la Autoridad Común de Control de Eurojust en materia de protección de datos señalando la importancia de considerar la continuidad de la ACC en un futuro, coexistiendo con la figura del SEPD. WILLIAMS hacía especial hincapié en la misiva, en el rol de la ACC como puente con los Estados Miembros y Eurojust recordando a su vez que “el alto nivel de cualificación necesario para tratar las particularidades de la protección de datos en el área de la cooperación judicial en materia penal, no debería ser infravalorada”, *Vid., Carta del Presidente de Eurojust dirigida a la Vicepresidenta de la Comisión y Comisaria de Justicia en respuesta a la consulta sobre protección de datos de la Comisión tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa*, La Haya, 17 de diciembre de 2010. Original en inglés. La traducción es propia.

⁷⁴⁰ *Opinión emitida por la ACC de 14 de noviembre de 2013...*, cit.

como ya hemos apuntado, que los derechos de los particulares en relación a la protección de Datos en Eurojust tienen que ser ejercidos de acuerdo con su legislación nacional y por ello consideramos que el papel de las autoridades de protección de datos que ejercen sus funciones a través de la ACC y, consecuentemente, la subsistencia de este órgano son vitales para un desarrollo coherente y consensuado en la materia dentro de la propia Eurojust.

En tercer lugar, a todo lo expuesto con anterioridad se añade la existencia de razones de carácter práctico que justifican el mantenimiento de la ACC. Este órgano realiza frecuentes inspecciones sobre el terreno de las actividades de Eurojust en el ámbito que le compete con la consiguiente implicación directa de los Estados Miembros a través de sus autoridades de protección de datos. La periodicidad de las mismas, facilita la cercanía y la gestión eficaz de las cuestiones que eventualmente pudieran surgir. En este sentido, la ACC cuenta asimismo con una Secretaría permanente⁷⁴¹ en la sede Eurojust para reforzar el cumplimiento de su cometido plenamente independiente de la propia Eurojust, no pudiendo aceptar instrucciones de ninguna otra autoridad durante el desempeño de sus funciones para la Autoridad Común de Control.

En definitiva, no creemos que sea realista afirmar que el control de las actividades de Eurojust en esta materia con los instrumentos específicos con los que hoy cuenta la Unidad y la experiencia de la ACC así la inmediatez y eficacia en la gestión y resolución de las eventuales reclamaciones interpuestas por las personas físicas en el ámbito del derecho al respeto a la vida privada y el derecho a la protección de datos de carácter personal consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, pudiera desarrollarse de manera tan eficaz con la sola presencia de la figura del SEPD para realizar estas funciones, máxime careciendo de la aproximación física a la Unidad. En nuestra opinión, ambos órganos se complementan⁷⁴² y podrían subsistir⁷⁴³

⁷⁴¹ La Decisión 2009 añadiría un párrafo al apartado 10 del artículo 23 en la que se señalaba que la Secretaría de la Autoridad Común de Control podría aprovechar los conocimientos y la experiencia establecida por la Decisión 2000/641/JAI del Consejo, de 17 de octubre. Esta Decisión creó una Secretaría para las Autoridades Comunes de Control de protección de datos establecidas por el Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol), el Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros y el Convenio de aplicación del Acuerdo Schengen relativo a la supresión gradual de los controles de las fronteras comunes (Convenio de Schengen), DOCE L 271 de 24 de octubre de 2000.

⁷⁴² Siendo así además que “la flexibilidad y la operatividad son conceptos clave que moldean la concepción de Eurojust y sus competencias, atribuciones y relaciones con los Estados Miembros”, *Vid.*,

en el marco del Derecho de la Unión Europea⁷⁴⁴, un derecho caracterizado por su cualidad de ser aún un derecho en construcción.⁷⁴⁵

2. PRINCIPALES INTERROGANTES DEL PROYECTO DE CREACIÓN DE UNA FISCALÍA EUROPEA⁷⁴⁶ Y SU RELACIÓN CON EUROJUST

LOPES DA MOTA, J.L., “A Eurojust e a emergência de um sistema de justiça...”, cit., pág. 190. La traducción es propia.

⁷⁴³ La Autoridad Común de Control de Eurojust en su Opinión ya mencionada de 2013 “urge al legislador a centrarse en la misión específica de Eurojust, su forma de trabajar, así como en las posibles implicaciones que ésto (la supresión de la ACC) podría conllevar en las capacidades operativas de Eurojust”, *Opinión emitida por la ACC de 14 de noviembre de 2013...*, cit. Original en inglés. La traducción es propia.

⁷⁴⁴ En este sentido, la declaración llevada a cabo en Edimburgo por las autoridades de protección de datos en la conferencia de primavera de 2009, señalaba que “la necesidad y la importancia para la cooperación y el desarrollo de acciones conjuntas de las autoridades de protección de datos en el antiguo tercer pilar de la Unión Europea fueron enfatizadas mediante la creación de las Autoridades Comunes de Control tales como las realizadas al amparo del Convenio de aplicación del Acuerdo Schengen, la Autoridad Común de Control de Europol; la Autoridad Común de Control de Eurojust y la relativa al Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros, con la finalidad de asegurar un control y seguimiento independientes de los datos procesados en el tercer pilar así como de la protección de los derechos de las personas. Incluso cuando las reformas operadas por el Tratado de Lisboa en los actuales Tratados de la Unión Europea entren en vigor, ello no cambiará la necesidad de tal cooperación. La experiencia de las inspecciones conjuntas del uso del SIS, la inspección coordinada del Eurodac, las inspecciones llevadas a cabo en Eurojust y en Europol, así como las iniciativas desarrolladas por la Autoridad Común de Control de Europol, demuestran el valor añadido de una perspectiva común en esta materia, *Citado en ALONSO BLAS, D., “Ensuring effective data protection in the field of police and judicial activities...”*, cit., pág. 246. La traducción es propia.

⁷⁴⁵ Como acertadamente concluye la doctrina, “aunque complejo, el ordenamiento jurídico comunitario ha sabido adaptarse a la realidad y continúa haciéndolo, modificando su normativa (tanto Derecho derivado como originario) según evoluciona la sociedad”, *Vid.*, LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, A., *La directiva comunitaria como fuente del derecho*, Cuadernos del Congreso de los Diputados número 5, Congreso de los Diputados, Madrid, 2010, pp. 75 y 79.

⁷⁴⁶ Sobre la Fiscalía Europea, puede consultarse la siguiente bibliografía seleccionada: ALVES COSTA, J.A., “La creación de la Fiscalía europea” en ARANGÜENA FANEGO, C. (dir.), *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 85-98; ARROYO ZAPATERO, L., “La protección de los intereses financieros de la Unión Europea: una nueva vuelta de tuerca” en ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L., MÉNDEZ RODRÍGUEZ, C., y DIEGO DÍAZ-SANTOS, M.R. (coords.), *El derecho penal ante la globalización*, Colex, Madrid, 2002, pp. 151-169; COSTA, J., “Eurojust vis-à-vis the European Public Prosecutor” en APAP, J. (edit.), *Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement*, Edward Elgar Publisher, UK, 2004, pp. 141-149; DORN, N. & WHITE, S., “Towards a decentralised European Public Prosecutor’s Office?”, *Amicus Curiae*, London, n° 89, 2012, pp. 2-8; ESPINA RAMOS, J.A., “¿Hacia una Fiscalía Europea?”, en C. ARANGÜENA FANEGO, *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 101-120; FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (ed.), *La futura Fiscalía Europea*, Fiscalía General del Estado, Madrid, 2009; FLORE, D., “La perspective d’un procureur européen”, *ERA Forum*, 2008, vol. 9, n° 2, pp. 229-243; LOPES DA MOTA, J.L., “A Constituição Europeia e a questão do Procurador Europeu: a Eurojust, embrião de um futuro Procurador Europeu”, *Separata da Revista do Ministério Público*, Lisboa, 2004, n° 98; LOPES DA MOTA, J.L., “The Heart of the Future European Public Prosecutor’s Office”, *EuCrim, The European Criminal Law Association’s Forum*, Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law,

2.1. La génesis del Proyecto de una Fiscalía Europea: aspectos jurídicos generales.

La figura de la Fiscalía Europea y la protección de los intereses financieros de la Unión, justificaría sobradamente la redacción de otra tesis doctoral especialmente ahora que la propuesta de Reglamento del Consejo⁷⁴⁷ relativa a la creación de la Fiscalía Europea se encuentra en plena discusión en un momento crítico para las aspiraciones de la Comisión de sacar adelante la misma⁷⁴⁸. Por esta razón, no nos extenderemos

2008, nº 1-2, pp. 62-66; LOPES DA MOTA, J.L., “Innovations for Eurojust in the future of European Criminal Law”, *Presentation at the 7th Annual Conference of the International Criminal Law Network (ICLN)*, The Hague, 12 de diciembre de 2008; LOPES DA MOTA, J.L., “Eurojust, embrión de un futuro Fiscal Europeo” en FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (ed.), *La futura Fiscalía Europea*, Fiscalía General del Estado, Madrid, 2009, pp. 80-85; LOPES DA MOTA, J.L., “A propósito da Procuradoria Europeia”, *Revista do Ministério Público*, abril-junho 2014, nº 138, pp. 285-298; NILSSON, H.G., “Eurojust, ¿el principio o el fin del Fiscal Europeo?”, *Revista del Ministerio Fiscal. Número monográfico dedicado a las ponencias de Eurojusticia en Santander en el año 2000*, Madrid, año 2001, nº 9, Ministerio de Justicia, pp. 199-222; ORMAZÁBAL SÁNCHEZ, G., “Hacia una autoridad de persecución criminal común para Europa (Reflexiones acerca de la conveniencia de crear una Fiscalía europea y sobre el papel de Eurojust)”, *La Ley Penal*, enero 2009, nº 56, pp. 41 y ss.; PIATTOLI, B., *Cooperazione giudiziaria e Pubblico Ministero Europeo*, Giuffrè, Milano, 2002; RODRÍGUEZ GARCÍA, N., “Cooperação judicial penal e Ministério Público Europeu”, *Revista dos Tribunais*, vol. 834, 2005, pp. 456 y ss.; RODRÍGUEZ GARCÍA, N., “Aprendiendo del pasado ante la futura creación de una fiscalía europea”, *Revista General de Derecho Europeo*, 2013, nº 31; RUGGIERI, F., “Eurojust and the European Public Prosecutor’s Office After the Lisbon Treaty” en RUGGIERI, S. (edit.), *Transnational Inquiries and the Protection of Fundamental Rights in Criminal Proceedings - A Study in Memory of Vittorio Grevi and Giovanni Tranchina*, Springer, Berlín, 2013, pp. 215-227; VAN DEN WYNGAERT, C., “Eurojust and the European Public Prosecutor in the Corpus Iuris model: Water and Fire” en WALKER, N. (ed.), *Europe’s area of Freedom, Security and Justice*, Oxford University Press, 2004, pp. 201-239; VAN GERVEN, W., “Constitutional conditions for a Public Prosecutor’s Office at the European Level”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 8, núm. 3, 2000, pp. 306 y ss.; VERVAELE, J.A.E., “La Unión Europea y su espacio judicial europeo: los desafíos del modelo *Corpus Juris* 2000 y de la Fiscalía Europea”, *Revista Penal*, núm. 9, 2002, pp. 134 y ss.; VERVAELE, J.A.E., “De Eurojust a la Fiscalía Europea en el espacio judicial europeo: ¿el inicio de un derecho procesal europeo?” en FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (ed.), *La futura Fiscalía Europea*, Fiscalía General del Estado, Madrid, 2009, pp. 80-85; VERVAELE, J.A.E., “The material scope of competence of the European Public Prosecutor’s Office: *Lex incerta and unpraevia?*”, *ERA Forum*, 2014, vol. 15, nº 1, pp. 85-99.

⁷⁴⁷ Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea, COM (2013) 534 final..., cit.

⁷⁴⁸ Sobre esta cuestión volveremos en los epígrafes siguientes, aunque baste decir por el momento que la propuesta de Reglamento de creación de una Fiscalía Europea, está suscitando importantes controversias entre los países por la dificultad que supone que los miembros de la Unión, dejen la facultad de perseguir determinados delitos a una autoridad supranacional, a pesar de que la Comisión europea haya respaldado plenamente la idea del fiscal europeo como institución. En este sentido, recordamos que catorce parlamentos nacionales iniciaron el procedimiento de “tarjeta amarilla” en repuesta a la propuesta de la Comisión que, no obstante, en fecha 27 de noviembre de 2013 decidiría mantenerla señalando que tendría en cuenta los dictámenes motivados de dichos parlamentos durante el proceso legislativo. Como establece el artículo 5.3 del TUE, “En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”. Dicho procedimiento de “tarjeta amarilla” puede iniciarse,

exhaustivamente⁷⁴⁹ en todos los aspectos de ambas cuestiones en un trabajo dedicado a Eurojust; su interés principal para el presente trabajo radica en que ambas instituciones (Eurojust y el proyecto de una Fiscalía Europea) han estado unidas desde su nacimiento en una suerte de “corriente paralela”⁷⁵⁰ que continúa en la actualidad con la propuesta del denominado “paquete legislativo”⁷⁵¹ conteniendo ambas propuestas, la de la Fiscalía y la Eurojust. Esta relación deberá ser, por tanto, desentramada en el momento actual y en el futuro para el adecuado funcionamiento de Eurojust y, eventualmente, de una Fiscalía Europea.

Asimismo, ambas se encuentran indisolublemente ligadas en su futuro, sellado en el Tratado de Lisboa, mediante el artículo 86.1 donde se establece que: “Para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, el

por tanto, con base en el artículo 7.3 del *Protocolo segundo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad y proporcionalidad* del TFUE, que prevé el supuesto de que los parlamentos nacionales por mayoría simple consideren que la propuesta de la Comisión, conculca el principio de Subsidiariedad. Así, el tenor de dicho artículo 7.3. establece que: “Además, en el marco del procedimiento legislativo ordinario, cuando los dictámenes motivados que indiquen que una propuesta de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad representen al menos la mayoría simple de los votos atribuidos a los Parlamentos nacionales de conformidad con el párrafo segundo del apartado 1, la propuesta deberá volverse a estudiar. Tras este nuevo estudio, la Comisión podrá decidir mantener, modificar, o retirar la propuesta. Si decide mantenerla, la Comisión deberá justificar, mediante dictamen motivado, por qué considera que la propuesta de que se trate respeta el principio de subsidiariedad. Dicho dictamen motivado, así como los de los Parlamentos nacionales, deberán ser transmitidos al legislador de la Unión, para que los tenga en cuenta en el procedimiento: a) antes de que concluya la primera lectura, el legislador (Parlamento Europeo y Consejo) estudiará la compatibilidad de la propuesta legislativa con el principio de subsidiariedad, atendiendo de forma particular a las motivaciones presentadas y compartidas por la mayoría de los Parlamentos nacionales y al dictamen motivado de la Comisión; b) si, por mayoría del 55 % de los miembros del Consejo o por mayoría de los votos emitidos en el Parlamento Europeo, el legislador considera que la propuesta no es compatible con el principio de subsidiariedad, se desestimarán la propuesta legislativa”. Acerca de esta respuesta de los Parlamentos nacionales a la propuesta de la Fiscalía Europea, *Vid.*, ASSELINEAU, V., “Y a-t-il une bataille autour du procureur européen ?”, *L’Observateur de Bruxelles*, nº 96, Abril 2014, pp. 18-22 y, asimismo, la *Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de marzo de 2014, sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea*, www.europarl.europa.eu (Último acceso, 20 de junio de 2014)

⁷⁴⁹ Para un análisis más extenso del origen de la Fiscalía Europea, así como de la problemática de orden penal y procesal que plantea esta figura, se puede consultar el detallado artículo de ORMAZÁBAL SÁNCHEZ, G., “Hacia una autoridad de persecución criminal común para Europa. Reflexiones acerca de la conveniencia de crear una Fiscalía europea y sobre el papel de Eurojust”, *La Ley Penal*, enero 2009, número 56, pp. 41 y ss

⁷⁵⁰ *Vid.*, NILSSON, H.G., “Eurojust, ¿el principio o el fin...”, cit., pág. 205.

⁷⁵¹ La propia propuesta de Reglamento 2013 de la Fiscalía Europea señala que dicha “propuesta forma parte de un paquete legislativo, puesto que irá acompañada de una propuesta relativa a la reforma de Eurojust”, *Vid.*, *Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea*, COM (2013) 534 final..., cit., exposición de motivos, número 1, *in fine*.

Consejo podrá crear, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, una Fiscalía Europea a partir de Eurojust”. Sobre el artículo 86 y las implicaciones para Eurojust en el momento actual volveremos en el epígrafe siguiente. Baste decir que la redacción del citado artículo, deliberadamente oscura atendiendo a la gestación y contexto político en que se llevaría a cabo, plantea numerosas cuestiones en torno a lo que significa y cómo surgirá una Fiscalía Europea en el transcurso del *iter* de ambas propuestas, “a partir de Eurojust”⁷⁵²

Para concluir en los interrogantes que se están planteando en la actualidad es necesario, no obstante, realizar un recorrido del panorama general de porqué y de donde surgiría la figura de la Fiscalía Europea, que tiene su origen principal en la necesidad de profundizar de forma específica en la protección penal de los intereses financieros comunitarios. El origen de dicha protección aparece históricamente tras la atribución de recursos propios a la Comunidad, con un primer proyecto⁷⁵³ de modificación del Tratado de fecha de 6 de agosto de 1976. Dicho Proyecto fundamentaba su génesis jurídica en –los entonces en vigor- artículos 236 del Tratado CEE, artículo 96 del Tratado CECA y el artículo 204 EURATOM, relativos al procedimiento para la modificación de los Tratados⁷⁵⁴.

⁷⁵² Según JIMENO BULNES “la falta de claridad de esta redacción deja abierta la puerta a las futuras relaciones entre tal Fiscalía Europea y Eurojust”, *Vid.*, JIMENO BULNES, M., “Las implicaciones del Tratado de Lisboa en la cooperación judicial europea en materia penal” en ARANGÜENA FANEGO, C. (dir.), *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pág. 62. De la misma opinión, LADENBURGER, C., “Police and Criminal Law in the Treaty of Lisbon. A new dimension for the community method”, *European Constitutional Law Review*, nº 1, 2008, pág. 39. ESPINA concluye que al establecer el Tratado de crear la Fiscalía Europea “a partir de Eurojust” y no “en Eurojust”, ello significaría que la Fiscalía y Eurojust son órganos distintos con funciones distintas”, ESPINA RAMOS, J.A., “¿Hacia una Fiscalía Europea?”, en C. ARANGÜENA FANEGO, *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pág. 112. NILSSON afirmaba recientemente que “no tengo ninguna duda de que la Fiscalía Europea tiene que ser una oficina completamente independiente (de Eurojust). Ello no quiere decir que la Fiscalía Europea no pueda llegar a ser en el futuro, también, parte de Eurojust (...)”, *Vid.*, EUROJUST, *Eurojust News, Issue on the European Public Prosecutor’s Office, Interview with Hans Nilsson*, nº 8, The Hague, May 2013, pág.12. La traducción es propia. Como observamos, las interpretaciones sobre la redacción del artículo 86 son diversas. Nosotros mantenemos que es posible la existencia de ambos órganos –aunque pensamos que la Fiscalía Europea debe ser establecida con su estructura y competencias claras y a un paso más lento del que ahora propugna la Comisión- pero entendiendo que la expresión “a partir de Eurojust” indica que la Fiscalía debería crearse desde el centro de la propia Eurojust por las razones que abordaremos en el epígrafe siguiente.

⁷⁵³ DOCE C 222, de 22 de septiembre de 1976.

⁷⁵⁴ En los cuales se especificaba el procedimiento a tomar, esto es, la iniciativa de la Comisión o de algún Estado Miembro, la posterior consulta al Parlamento Europeo y el previo dictamen favorable del Consejo, y la convocatoria de una conferencia de representantes de los gobiernos de los Estados miembros para

El proyecto en sí, constituía una antigua aspiración que buscaba adoptar una normativa común sobre la protección penal de los intereses financieros de las Comunidades así como sobre la persecución de las infracciones a las disposiciones de dichos Tratados. Sin embargo, partía ya “herido de muerte” en sus pretensiones, cuando en su propia Exposición de Motivos advertía de la insuficiencia de las normas penales de los Estados miembros para garantizar la protección de los intereses financieros de la Comunidad, así como para asegurar el castigo efectivo de este tipo de conducta⁷⁵⁵.

Así, el Proyecto de Tratado (que contenía 7 artículos) pretendía introducir una nueva redacción del artículo 86 del Tratado de la Comunidad del Carbón y del Acero, del artículo 5 del Tratado de la Comunidad Económica Europea y del artículo 192 del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, cuyo literal sería: “La protección penal de los intereses financieros de la Comunidad y la persecución en los supuestos de violación de las disposiciones del Tratado, de las disposiciones de Derecho derivado o de las disposiciones o acciones administrativas adoptadas por los Estados miembros en la implementación del Derecho comunitario, deberán estar sujetas al Protocolo⁷⁵⁶ anexo a este Tratado”.⁷⁵⁷ El texto presentaba complicaciones técnico-jurídicas en el ámbito de homogeneización en los distintos Estados Miembros, tanto de los hechos tipificados como delito, como en las consecuencias jurídicas de los

deliberar sobre las enmiendas presentadas, que serían sometidas a los Parlamentos nacionales para su ratificación.

⁷⁵⁵ “Considering that the criminal law of the Member States cannot usually guarantee the protection of the financial interests of the Community nor ensure effective punishment of infringements of the provisions of the Treaties ...”

⁷⁵⁶ El *Protocolo sobre la protección penal de los intereses financieros de la Comunidad y la persecución de las violaciones de los Tratados constitutivos y de las disposiciones de Derecho derivado o de las disposiciones o acciones administrativas adoptadas por los Estados miembros en cumplimiento del Derecho derivado*, que en su articulado y a pesar de su denominación no contiene tipificación alguna de con de conductas punibles, sino que en su artículo 1 establece su aplicación en los supuestos de violaciones de las disposiciones de los Tratados constitutivos, de Derecho derivado o de disposiciones de la normativas interna de los Estados miembros

⁷⁵⁷ La traducción es propia, de una de las versiones oficiales del texto (en lengua inglesa)

mismos⁷⁵⁸, e inexplicablemente tampoco hacía mención al principio *ne bis in ídem*, por lo que tras ser intensamente debatido en la década de los ochenta, no sería adoptado.

Sin embargo, poco tiempo después de la creación de la Unidad Central de coordinación de la Lucha contra el Fraude (UCLAF)⁷⁵⁹, el entonces Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) se pronunciaría en un asunto que resultaría de vital importancia para el avance en materia de protección de los intereses financieros comunitarios en la sentencia de 21 de septiembre de 1989⁷⁶⁰ conocida como el pronunciamiento del “maíz griego”. Esta sentencia provenía de los ya conocidos hechos que motivarían la misma: el fraude al arancel agrícola de la CE realizado por funcionarios helenos, que consistía en la falsificación de la procedencia del maíz transportado desde Grecia a Bélgica. El maíz contaba en su certificación oficial como originario de Grecia cuando en realidad procedía de Yugoslavia. La consecuencia para el asunto que nos ocupa era que, trayendo el maíz de procedencia yugoslava, se eludía el pago de las exacciones reguladoras agrarias de la entonces CE, lesionando, por tanto, los intereses financieros de la Comunidad. El recurso sería interpuesto por la Comisión Europea contra Grecia, argumentando que ésta había vulnerado el principio de cooperación leal (del artículo 5 del TCE)⁷⁶¹ al no haber impulsado procedimiento

⁷⁵⁸ BACIGALUPO hace notar en este sentido que “mediante el procedimiento previsto en este proyecto de Tratado difícilmente se podrá lograr una legislación homogénea en esta materia, dado que (...) los Estados miembros no quedan obligados a aceptar un modelo determinado ni a superar de una manera directa los problemas que se generan como consecuencia de la aplicación del Derecho penal sobre la base del principio territorial y de la limitación del derecho de extradición. Por otra parte, si se afirma que las disposiciones de los Derechos internos son insuficientes e ineficaces, no parece recomendable reenviar a ellos sin proporcionar un modelo al que se debería ajustar el Derecho Penal interno en esta materia”, BACIGALUPO ZAPATER, E., “La protección de los intereses financieros de la Comunidad Económica Europea en el Derecho Penal Español”, Cuadernos de Política Criminal, nº 40, 1990, pág. 246.

⁷⁵⁹ Tras el proyecto fallido de modificación del Tratado en 1976, la Comisión ya había tratado de impulsar otras medidas de carácter institucional para proteger los intereses financieros de la entonces CE. Entre ellos se encontraría la creación de la Unidad Central de coordinación de la Lucha contra el Fraude (UCLAF), el 14 de octubre de 1987 -COM (87) 572 final-, así como la instauración de equipos antifraude en las diferentes Direcciones Generales (DG). Con el paso del tiempo y tras la evaluación de las necesidades en este campo, la Comisión traspasaría a la UCLAF en el mes de febrero de 1995 -Decisión SEC (95) 249- todas las competencias aglutinadas por las distintas DG en materia de lucha contra el fraude, con lo que a partir de ese instante la UCLAF asumiría las actividades de la Comisión en este ámbito, a saber: la protección de los intereses financieros de la Comunidad, la concepción de la lucha contra el fraude en todos sus ámbitos, el desarrollo de la infraestructura necesaria para la lucha contra el fraude, la recopilación y tratamiento de la información sobre los casos de fraude y las medidas operativas necesarias (como, p.e., las investigaciones)

⁷⁶⁰ *Comisión vs República Helénica*, as. 68/88.

⁷⁶¹ Cuyo tenor establecía “Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes

alguno –penal, administrativo o disciplinario- contra los funcionarios participantes en el fraude del maíz.

Tal paradigmática doctrina que constituiría en el futuro la consolidación de la protección del TJCE sobre los intereses financieros, se produciría fundamentalmente al establecer el tribunal dos principios esenciales: el principio de asimilación y el principio de eficacia. En virtud del principio de asimilación, la sentencia establecía que “las infracciones comunitarias sean sancionadas en condiciones análogas de fondo y de procedimiento a las aplicables a las infracciones del Derecho nacional cuando tengan una índole y una importancia similares”.⁷⁶² Tras ello, el TJCE impone la obligación de punir las infracciones del Derecho comunitario mediante sanciones de carácter “efectivo, proporcionado y disuasorio”⁷⁶³ (principio de eficacia)

A raíz de la sentencia del Tribunal de Justicia, tanto la Comisión como el Consejo realizarían una serie de acciones dirigidas a intentar conseguir una protección verdaderamente eficaz de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, que culminarían en la aprobación del Tratado de la Unión Europea el 7 de febrero de 1992, y, en especial, con la introducción del artículo 209A que establece que: “Los Estados miembros adoptarán las mismas medidas para combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la Comunidad que las que adopten para combatir el fraude que afecte a sus propios intereses financieros. Sin perjuicio de otras disposiciones del presente Tratado, los Estados coordinarán sus acciones encaminada a proteger los intereses financieros de la Comunidad contra el fraude. A tal fin, organizarán, con la ayuda de la Comisión, una colaboración estrecha y regular entre los servicios competentes de sus administraciones”.

De esta manera, y tras el intento no llevado a cabo de reforma de los Tratados de 1976, el TUE supondría un paso esencial en la protección de los intereses financieros de la Unión, aunque esta lucha contra el fraude quedaría únicamente reducida al ámbito del

de los actos de las instituciones de la Comunidad. Facilitarán a esta última el cumplimiento de su misión. Los Estados miembros se abstendrán de todas aquellas medidas que puedan poner en peligro la realización de los fines de este Tratado”.

⁷⁶² Considerando número 24 de la sentencia.

⁷⁶³ *Ibidem, in fine.*

tercer pilar que constituiría finalmente la vía estipulada para ello. La defensa de los intereses financieros de la CE debía ir unida al establecimiento de una autoridad que tuviese facultades para perseguir los eventuales delitos que contra aquéllos se cometieren.

Otro paso de gran importancia se produciría, sin duda, a la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, con la sustitución del mencionado artículo 209 A por el artículo 280⁷⁶⁴, que con la nueva distribución de los pilares, pasaba a introducir una comunitarización de carácter parcial de la lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros comunitarios y de cooperación aduanera. Ello supone que éstos se transfirieran al primer pilar, conllevando la aplicación de los procedimientos de codecisión y mayoría cualificada, la iniciativa de la Comisión y la intervención del Tribunal de Justicia, quedando no obstante residenciados en el tercer pilar, los aspectos de carácter penal o represivo.

Es así como en el año 1995 surgiría la idea de la *European Public Prosecutor's Office* (EPPO) o Fiscalía Europea del impulso de la Unidad del Interventor de la Comisión al comprobar que desde el punto de vista de la protección de los intereses financieros de la Comunidad, los métodos tradicionales intergubernamentales de cooperación en el campo del derecho penal resultaban lentos, enmarañados y, a la postre, poco eficaces.

La referida Unidad solicitaría en 1995 a 6 prestigiosos académicos universitarios dirigidos por la Profesora Mireille DELMAS-MARTY, que sugiriesen una solución

⁷⁶⁴ Artículo 280: “La Comunidad y los Estados Miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Comunidad mediante medidas adoptadas en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, que deberán tener un efecto disuasorio y ser capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados Miembros. 2. Los Estados Miembros adoptarán para combatir el fraude que afecte a los intereses financieros de la Comunidad las mismas medidas que para combatir el fraude que afecte a sus propios intereses financieros. 3. Sin perjuicio de otras disposiciones del presente Tratado, los Estados Miembros coordinarán sus acciones encaminadas a proteger los intereses financieros de la Comunidad contra el fraude. A tal fin organizarán, junto con la Comisión, una colaboración estrecha y regular entre las autoridades competentes. 4. El Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Tribunal de Cuentas, adoptará las medidas necesarias en los ámbitos de la prevención y lucha contra el fraude que afecte a los intereses financieros de la Comunidad con miras a ofrecer una protección eficaz y equivalente en los Estados Miembros. Dichas medidas no se referirán a la aplicación de la legislación penal ni a la administración nacional de la justicia. 5. La Comisión, en cooperación con los Estados Miembros, presentará anualmente al Parlamento Europeo y al Consejo un informe sobre las medidas adoptadas para la aplicación del presente artículo”.

para los problemas existentes⁷⁶⁵ y así, en 1996, se publicaría una propuesta detallada para la armonización del derecho penal y de determinadas partes de su procedimiento que incluía el establecimiento de la EPPO, con un Fiscal Europeo adjunto en cada Estado miembro de la Unión y que acabaría siendo denominado como *Corpus Juris*.⁷⁶⁶

⁷⁶⁵ Vid., NILSSON, H.G., “Eurojust, ¿el principio o el fin ...cit., pág. 205.

⁷⁶⁶ RODRÍGUEZ GARCÍA recuerda cómo el texto original, presentado en junio de 1996, “fue objeto de una profunda revisión a partir de las consultas y estudios surgidos en orden a analizar las posibilidades de su implantación en los Estados miembros de la Unión Europea, siendo su texto objeto de modificaciones importantes, las cuales fueron presentadas en mayo de 1999 en el Instituto Europeo de Florencia. A consecuencia de ello, la producción científica de penalistas, procesalistas e internacionalistas sobre el *Corpus Juris* y su impacto en los ordenamientos e instituciones nacionales creció vertiginosamente”, Vid., RODRÍGUEZ GARCÍA, N., “Aprendiendo del pasado ante la futura creación de una fiscalía europea”, *Revista General de Derecho Europeo*, 2013, nº 31, pág. 22. Acerca del *Corpus Juris*, puede consultarse la siguiente bibliografía seleccionada: BACIGALUPO ZAPATER, E., “El Corpus Europeo y la armonización del Derecho Procesal penal de la Unión europea” en VV.AA., *Curso de Derecho Penal económico*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 411 y ss.; BARGIS, M., & NOSENGO, S. (coords.), *Corpus Juris, Pubblico Ministero Europeo e cooperazione internazionale*, Giuffrè, Milano, 2003; BERNARDI, A., “Corpus Juris e formazione di un Diritto penale europeo”, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2001, núm. 2, pp. 283 y ss.; CHOCLÁN MONTALVO, A., “Hacia la unificación del Derecho Penal comunitario: El Corpus Juris europeo”, *La Ley*, 1998, núm. 1, pp. 1916 y ss.; DE ANGELIS, F., & SICURELLA, R., “Vers un espace judiciaire européen? Un *Corpus Juris* portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l'Union européenne”, *Revue du Marché Unique Européen*, 1997, núm. 1, pp. 121 y ss.; DELMAS-MARTY, M., & VERVAELE, J.A.E. (eds.), *Un Derecho Penal para Europa. Corpus Juris 2000: Un modelo para la protección penal de bienes jurídicos comunitarios*, Dykinson, Madrid, 2004; DELMAS-MARTY, M., “Il *Corpus Juris* delle norme penali per la protezione degli interessi finanziari dell'Unione Europea”, *Questione Giustizia*, 2000, núm. 1, pp. 164 y ss.; DELMAS-MARTY, M., “Necesidad, legitimidad y factibilidad del *Corpus Juris*”, *La Ley*, núm. 5028, 2000, pp. 1 y ss.; DELMAS-MARTY, M., & VERVAELE, J.A.E. (edits.), *The implementation of the Corpus Juris in the Member States. Penal provision for the protection of European Finances*, 4 vols., Intersentia, Oxford, 2000; DONA, G., “Towards a european judicial area? A *Corpus Juris* introducing penal provisions for the purpose of the protection of the financial interest of the European Union”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 6, núm. 3, 1998, pp. 282 y ss.; GARCÍA ARÁN, M., “Hacia un Derecho Penal Europeo: la propuesta del «*Corpus Iuris*»”, *Revista de Derecho y Proceso Penal*, núm. 1, 1999, pp. 167 y ss.; GÓMEZ COLOMER, J.L., “La protección procesal penal de la Unión Europea en materia de lucha contra el fraude (el Proyecto ‘*Corpus Juris*’)”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, núms. 9-10, 2008, pp. 115 y ss.; GRASSO, G., & SICURELLA, R. (coords.), *Il Corpus Juris 2000: un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Giuffrè, Milano, 2003; LOURIDO RICO, A.M., “La creación de un Ministerio Público Europeo en el marco de la cooperación judicial penal de la Unión Europea”, *Justicia: Revista de Derecho Procesal*, 2002, núms. 3-4, pp. 145 y ss.; MOCCIA, S., “Diritto penale straniero, comparato, comunitario. La politica criminale del *Corpus Juris*: dal *Corpus Juris* al diritto penale europeo?”, *L'Indice Penale*, 2001, núm. 4, pp. 1425 y ss.; PIATTOLI, B., *Cooperazione giudiziaria e Pubblico Ministero Europeo*, Giuffrè, Milano, 2002; PICOTTI, L. (coord.), *Il Corpus Juris 2000: nuova formulazione e prospettive di attuazione*, Cedam, Padova, 2004; QUERALT JIMÉNEZ, J.J., “El Ministerio Público Europeo en el *Corpus Juris*”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 418, 1999, pp. 1 y ss.; RODRÍGUEZ GARCÍA, N., “Cooperação judicial penal e Ministério Público Europeu”, *Revista dos Tribunais*, vol. 834, 2005, pp. 456 y ss.; SICURELLA, R., “Le *Corpus Juris*: proposition d'un modèle d'espace judiciaire européen”, *Recueil Dalloz*, núm. 22, 1998, pp. 223 y ss.; VAN GERVEN, W., “Constitutional conditions for a Public Prosecutor's Office at the European Level”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 8, núm. 3, 2000, pp. 306 y ss.; VERVAELE, J.A.E., “L'Union européenne et son espace pénal européen: les défis du modèle *Corpus Juris* 2000”, *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 2001, núms. 9-10, pp. 775 y ss.; VERVAELE, J.A.E., “La Unión Europea y su espacio judicial europeo: los desafíos del modelo *Corpus Juris* 2000 y de la Fiscalía Europea”, *Revista Penal*, núm. 9, 2002, pp. 134 y ss.

En esa misma línea, los primeros instrumentos adoptados para la protección de los intereses financieros comunitarios serían adoptados dentro de la estructura del Tercer Pilar, entre ellos se encontraba el Convenio PIF (*protection des intérêts financiers*) de 26 de julio de 1995⁷⁶⁷, su Primer Protocolo⁷⁶⁸, el Protocolo TCJE⁷⁶⁹ y el Segundo Protocolo de 16 de junio de 1997⁷⁷⁰, así como el Reglamento (EURATOM, CE) n° 2185/96 del Consejo de 11 de noviembre de 1996, relativo a los controles y verificaciones in situ que realiza la Comisión para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas contra fraudes e irregularidades.⁷⁷¹

La aportación más relevante del Convenio PIF, resultó ser la definición de fraude contra los intereses financieros⁷⁷² de la Comunidad, establecida en su artículo primero. Los Estados Miembros debían asimismo tipificar en sus respectivos códigos penales cualquier acción u omisión intencionada relativa al uso o presentación de declaraciones o de documentos falsos, inexactos o incompletos, al incumplimiento de la obligación expresa de comunicar una información o al desvío de fondos con finalidad

⁷⁶⁷ Acto del Consejo de 26 de julio de 1995 por el que se establece sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, el *Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas*, DOCE C 316 de 27 de noviembre de 1995.

⁷⁶⁸ *Protocolo referido en especial a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios o nacionales y que causen o puedan causar perjuicios a los intereses financieros de las Comunidades Europeas*, DOCE C 313 de 23 de octubre de 1996.

⁷⁶⁹ *Protocolo relativo a la interpretación con carácter prejudicial, por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, del Convenio sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas*, DOCE C 151 de 20 de mayo de 1997.

⁷⁷⁰ *Segundo Protocolo referido a la responsabilidad de las personas jurídicas, la confiscación, el blanqueo de capitales y la cooperación entre los Estados Miembros y la Comisión para proteger los intereses financieros de las Comunidades Europeas y los datos personales correspondientes*, DOCE C 221, de 19 de julio de 1997.

⁷⁷¹ Este último instrumento basaría su aplicación en el principio de subsidiariedad y, por tanto, sólo prevista cuando su actuación esté justificada, respetando los pertinentes controles efectuados por los Estados Miembros y, asimismo, con las normas referentes a la asistencia judicial en materia penal entre los países Miembros. Así, el tenor de su Considerando séptimo establece: “cuando, debido a la magnitud del fraude que no se limita a un solo país y a menudo es cometido por bandas organizadas, o cuando debido al carácter específico de la situación en un Estado miembro y habida cuenta de la gravedad y del daño causado a los intereses financieros de las Comunidades o a la credibilidad de la Unión, dichos objetivos no puedan ser realizados plenamente por los Estados miembros actuando individualmente y por tanto se ejecute mejor a escala comunitaria”.

⁷⁷² En este punto de nuestro recorrido histórico es importante recordar que, como trae a colación acertadamente la doctrina, “la protección penal de los intereses financieros de la Unión, es una de las materias que mayor europeización ha alcanzado antes de la aprobación del Tratado de Lisboa”, *Vid.*, ACALE SÁNCHEZ, M., “Derecho Penal y Tratado de Lisboa”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2008, n° 30, pág. 370.

distinta para aquella para la que fue concedida, que tengan por efecto la percepción o la retención indebida de fondos o la disminución ilegal de los recursos del presupuesto general o de los presupuestos administrados por las Comunidades Europeas o por su cuenta⁷⁷³.

Entre otras, el Convenio contenía además disposiciones en materia de cooperación penal –tales como las referentes a la competencia, extradición o persecución y el principio de *non bis in idem*-, siendo superadas las primeras como ya es conocido, en gran medida por la entrada en vigor con posterioridad de varios instrumentos jurídicos de reconocimiento mutuo, entre los que se encuentra la Orden Europea de Detención y Entrega o Euroorden.

De vuelta al *Corpus Juris*, tras una exhaustiva discusión del proyecto que conllevó un amplio debate sobre el papel desempeñado por el derecho y los procedimientos penales en la integración europea, el Parlamento pidió a la Comisión⁷⁷⁴, que llevase a cabo un estudio⁷⁷⁵ de viabilidad de dicho *Corpus Juris*⁷⁷⁶. La idea era que la EPPO, fuese responsable de la detención y acusación de quienes hubiesen cometido cualquier delito en perjuicio de los intereses financieros de la Unión, –así como de sus cómplices-, y también del ejercicio de las funciones del Ministerio Público ante los tribunales nacionales de los Estados miembros a través de sus fiscales delegados⁷⁷⁷.

⁷⁷³ Se especificaba, asimismo, que los Estados Miembros debían tomar las medidas necesarias para que estos comportamientos ilícitos, así como la instigación, complicidad o tentativa de los mismos supusiesen una infracción penal y para que, según el artículo 2 “les sean impuestas sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias (...)”

⁷⁷⁴ En sus resoluciones de 12 de junio y 22 de octubre de 1997.

⁷⁷⁵ Esta paradigmática propuesta en el ámbito del Derecho Europeo y su correspondiente desarrollo puede consultarse en DELMAS-MARTY, M., & VERVAELE, J.A.E. (eds.), *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States. Penal provision for the protection of European Finances*, 4 vols., Intersentia, Oxford, 2000.

⁷⁷⁶ Un antecedente remoto al *Corpus Juris* como intento de una serie de normas supranacionales en el seno de la entonces CEE, lo constituiría “la propuesta de la creación de una Comunidad Europea de Defensa, en 1952 protegida por un conjunto de normas supranacionales. El proyecto fracasó al haberse rechazado su ratificación por la Asamblea Nacional francesa, ante el temor por la pérdida de soberanía que tal iniciativa hubiera implicado”, *Vid.*, MANACORDA, S., “Le Corpus Iuris: La Base d’une Nouvelle Definition de l’Espace Judiciaire Europeen”, *Intervención en las Jornadas sobre el Espacio Judicial Europeo de la Academia de Derecho Europeo*, Tréveris, 13-15 de octubre de 1999, pág. 1.

⁷⁷⁷ Ciertamente que la cuestión del establecimiento de una autoridad de carácter supranacional como la EPPO, crea dificultades de diversa consideración con los Estados Miembros. Algunas ya las hemos mencionado –en relación, por ejemplo, al planteamiento de algunos parlamentos nacionales de que la

Queda claro, pues, que el *Corpus Juris*, no tenía inicialmente la pretensión de formar un “Código Penal Europeo” sino de articular una serie de normas o artículos contruidos al efecto, pensadas para actuar y defender los intereses financieros de la Unión Europea⁷⁷⁸. Tras los debates surgidos en torno al *Corpus Juris*, éste sería objeto de modificaciones en su texto las cuales serían presentadas en el Instituto Europeo de Florencia en el año 1999⁷⁷⁹. Aún no teniendo la pretensión⁷⁸⁰ de formar un “Código Europeo”, el texto modificado presentaba una lógica estructura de derecho penal material (en sus artículos 1 al 17, se recoge el tratamiento del error, la responsabilidad de las personas jurídicas, concurso de delitos o circunstancias agravantes o atenuantes) por un lado, y de derecho procesal penal (artículos 18 a 35) en la cual se trata de las normas de la Fiscalía Europea, los derechos procesales de los imputados y el procedimiento en concreto.

El *Corpus Juris* contemplaba asimismo la parte de derecho especial que preveía la protección de los intereses financieros, las infracciones y sus penas. A los delitos de fraude, corrupción y blanqueo de capitales, se añadían el fraude en procedimiento de

propuesta no respeta el principio de subsidiariedad- y otras, las veremos a lo largo de este capítulo. Mas en lo que respecta a la posición de la EPPO frente a Eurojust, es interesante recordar que algunos Estados Miembros son más partidarios de una institución como Eurojust frente a la posibilidad de una Fiscalía Europea, precisamente porque es una alternativa a la supranacionalidad de la propia EPPO, teniendo como consecuencia que “según estos Estados Miembros, un uso eficaz de Eurojust hace desaparecer la necesidad de una Fiscalía Europea”, *Vid.*, VLASTNIK, J., “Eurojust -A cornerstone of the federal criminal justice system...”, *cit.*, pág. 47. La traducción es propia.

⁷⁷⁸ En la propia Exposición de Motivos del *Corpus Juris* se señala que “No se trata de un Código Penal, ni de un Código de Procedimiento Penal europeo totalmente unificado y directamente aplicable en todos los terrenos por las jurisdicciones europeas que se creen a este efecto. Por el contrario, proponemos un conjunto de reglas penales que constituyen una especie de *Corpus Juris* limitado a la protección penal de los intereses financieros de la Unión Europea y destinado a asegurar, en un espacio judicial europeo medianamente unificado, una represión más justa, más simple y eficaz”.

⁷⁷⁹ Tras las discusiones y reflexiones que se realizaron entre los expertos del grupo de seguimiento y de los representantes de la “Asociación de Juristas para la protección de los intereses financieros de la Comunidad Europea”. La presentación del texto modificado del *Corpus Juris*, se presentaría, como hemos señalado, en el Instituto Europeo de Florencia en el mes de mayo de 1999.

⁷⁸⁰ Para sus autores, “El *Corpus Juris* ha cumplido en cualquier caso una función: ha dado lugar al surgimiento de un debate público sobre el papel del Derecho Penal y del Derecho Procesal Penal en la integración europea. ¿Cuáles son los intereses europeos merecedores de una protección penal y cómo dicha protección podría organizarse para que la eficacia y la protección penal sean garantizadas en el espacio europeo?”, *Vid.*, DELMAS-MARTY, M., & VERVAELE, J.A.E. (eds.), *Un derecho penal para Europa: Corpus Juris 2000, un modelo para la protección penal de bienes jurídicos comunitarios*, Cuadernos Luis Jiménez de Asúa, número 18, Dykinson, Madrid, 2004, pág. 3.

concurso de adjudicación de contrato en el ámbito entonces comunitario, la conspiración como participación en una asociación ilícita que tenga como finalidad perjudicar los intereses financieros de la entonces Comunidad Europea, la malversación, o el ejercicio abusivo del cargo y revelación de secretos por parte de funcionarios. Además, el texto pretendía sentar las bases de una futura Fiscalía Europea independiente, con capacidad y responsabilidad para investigar y perseguir, elevar a juicio el procedimiento, ejercer la acción pública ante la jurisdicción competente para enjuiciar los delitos relativos a las acciones tipificadas como delitos contra los intereses financieros de la entonces CE.

Por otro lado, no se puede desligar este surgimiento de la idea de una Fiscalía Europea del contexto judicial y la lucha contra el crimen transnacional en Europa de los años 1995 y 1996, cuya expresión más álgida la constituyó la denominada *Appel de Genève*. Este movimiento que nacería del impulso de varios Magistrados y Fiscales⁷⁸¹ de España, Italia, Suiza, Francia y Bélgica, pondría de manifiesto la importancia de conformar un verdadero espacio judicial europeo ante las dificultades que surgían en la propia Europa de perseguir eficazmente los grandes delitos financieros y de corrupción de carácter transnacional⁷⁸². Entre sus demandas para mejorar la cooperación judicial en materia penal se encontraban algunas que después formarían parte de la propia esencia de Eurojust, como que se permitiera a todos los jueces europeos comunicarse directamente con sus colegas de los Estados Miembros o que se facilitase la transmisión inmediata y directa entre las autoridades judiciales del resultado de las investigaciones demandadas a través de las peticiones de las comisiones rogatorias. Además, y ya que ello constituía un obstáculo habitual en las investigaciones de esa naturaleza, se solicitaba que fuera posible –en aras de la eficacia de la justicia y del término de territorios de impunidad- el eventual levantamiento del secreto bancario de los titulares de las cuentas corrientes de los imputados en procedimientos de naturaleza penal.

⁷⁸¹ Los Magistrados y miembros del Ministerio Fiscal que darían lugar inicialmente a la denominada *Appel de Genève*, fueron: Bernard BERTOSSA, Edmondo BRUTI LIBERATI, Gherardo COLOMBO, Benoît DEJEMEPPE, Baltasar GARZON REAL, Carlos JIMENEZ VILLAREJO y Renaud VAN RUYMBEKE.

⁷⁸² La *Appel de Genève* sería más tarde objeto de un libro recogida por Denis ROBERT traducido al castellano con el título *La justicia o el caos*, Muchnik, Barcelona, 1996.

Desde una perspectiva operativa, este empeño de la Comisión por combatir el fraude en la Unión se concretaría más específicamente con la creación de la OLAF⁷⁸³, que sustituiría a la ya mencionada UCLAF. La Decisión de creación de la OLAF⁷⁸⁴ atribuía a este organismo una configuración de carácter híbrido y de naturaleza administrativa, a que aún formando parte de la Comisión está dotada de autonomía, con la finalidad de que pueda ejercer sus funciones con independencia. La OLAF realiza su trabajo fundamentalmente a través de cuatro vías: las investigaciones internas, de carácter administrativo, que se realizan en los propios órganos de la Unión; las investigaciones de naturaleza externa, también administrativas, sobre los operadores económicos de los Estados Miembros al objeto de detectar casos de fraude u cualesquiera otras conductas irregulares de personas físicas o jurídicas; los asuntos en los que la OLAF presta asistencia técnica o apoyo a los Estados que así lo soliciten en el ámbito de una investigación en materia penal y; por último, los casos en los que la OLAF contribuye con su apoyo a las investigaciones ya desarrolladas en un primer estadio por otro servicio nacional o de la Unión.

La dualidad entre las medidas comunitarias y las medidas de naturaleza penal que se situaban en el ámbito intergubernamental del tercer pilar, las diferencias entre los sistemas jurídicos penales y procesales de los Estados Miembros, las dificultades para que las investigaciones de carácter meramente administrativo –recordemos eso-

⁷⁸³ Sobre la OLAF puede consultarse la siguiente bibliografía seleccionada: GARCÍA URETA, A., “Qui custodiat custodes? Sobre las investigaciones de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude. Comentario a Camós Grau v. Comisión, asunto T-309/03, Sentencia del Tribunal de Primera Instancia (Sala Cuarta ampliada) de 6 de abril de 2006”, *Unión Europea Aranzadi*, 2006, nº 8-9, pp. 13-19; GIL SORIANO, A., “La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) como elemento central de la protección de los intereses financieros de la Unión Europea. Sobre la situación actual de la lucha contra el fraude en la Unión Europea”, *Revista General de Derecho Penal*, 2011, nº 15, pp. 9 y ss.; GONZÁLEZ, J., “El fraude en la red de la delincuencia organizada y transnacional. Sus conexiones con la corrupción y el blanqueo de dinero. La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) como instancia comunitaria de investigación del fraude y la corrupción”, *Estudios Jurídicos, Ministerio Fiscal*, 2000, nº IV, pp. 27 y ss.; GROUSSOT, X. & POPOV, Z., “What’s wrong with OLAF? Accountability, due process and criminal justice in European anti-fraud policy”, *Common Market Law Review*, 2010, nº3 vol.47), pp. 605-643; QUIRKE, B., “OLAF’s role in the fight against fraud in the European Union: do too many cooks spoil the broth?”, *Crime, Law and Social Change*, 2010, nº 1 (vol. 53), pp. 97 y ss.; TRASCA, R., “La place de l’Office Européen de Lutte Antifraude dans ré- pression de la raude au Budget communautaire”, *Cahiers de Droit Européen*, 2008, nº 1-2, pp. 7-82.

⁷⁸⁴ La OLAF (Oficina Europea de Lucha contra el Fraude) se creó mediante la Decisión de la Comisión 1999/352/CE, CECA, EURATOM, de 28 abril de 1999 (DOCE L 136/20, de 31 de mayo de 1999). *Vid.*, asimismo, la COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Mejorar la gobernanza de la OLAF y reforzar las garantías procedimentales en las investigaciones: un enfoque gradual para la creación de la Fiscalía Europea*, COM(2013) 533 final, Bruselas, 17 de julio de 2013.

desemboquen finalmente en una efectiva batería de diligencias penales en los Estados Miembros de manera exitosa o la irregular persecución en la Unión Europea de los delitos contra los intereses financieros de la misma, pondrían de manifiesto las limitaciones a las que se veía sometida la OLAF justificando así la formulación de la propuesta del establecimiento de una Fiscalía Europea.

Llegado a este punto conviene hacer una reflexión acerca de ciertas consideraciones criminológicas en las que vienen apoyándose de alguna manera tanto los proyectos anteriores al *Corpus Juris*, como el *Libro Verde sobre la creación de un Fiscal Europeo*⁷⁸⁵ -del que trataremos a continuación- o la propia Propuesta del año 2013 de una Fiscalía Europea. La acción del aún no nacido Ministerio Público europeo que se pretende justificar en “la prevención y persecución de la delincuencia financiera más allá de su ámbito territorial nacional, como “una Fiscalía unificada con facultades de actuación efectivas en más de un país”⁷⁸⁶, debido a la extensión del crimen organizado, debe de ser reflexionada en profundidad.

Ciertamente que en este trabajo hemos venido defendiendo la necesidad ineludible de coordinar y cooperar judicialmente sin excusas –y para nosotros, el lugar más adecuado es Eurojust-, en aras de luchar eficazmente contra la delincuencia transnacional, un grave fenómeno criminógeno que se ha extendido e incluso mudado en la forma de cometer actos ilícitos (nuevas tecnologías, cambios en el *modus operandi* y asimismo en la manera de organizarse, aparición de nuevos tipos delictivos, etc.) y que ha de ser combatido siempre en el marco de los principios de los derechos fundamentales que informan Europa.

Sin embargo, en lo que respecta a la puesta en marcha de una Fiscalía Europea, los aspectos jurídicos son fundamentales y no deben obviarse: cuestiones ya referidas como el papel de los parlamentos nacionales y el principio de subsidiariedad, pero también los del funcionamiento de la propia EPPO, como el ámbito territorial y material de la competencia de la Fiscalía Europea, las normas del proceso penal, su capacidad

⁷⁸⁵ *Libro verde sobre la protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo*, COM (2001) 715 final, Bruselas, 11 de diciembre de 2001.

⁷⁸⁶ *Vid.*, RODRÍGUEZ GARCÍA, N., “Aprendiendo del pasado ante la futura creación de una fiscalía europea...”, cit., pág. 7.

para ejercer la acusación o el eventual control judicial de sus decisiones y actos que afectan directamente a los derechos fundamentales, tienen que ser definidas de manera muy clara⁷⁸⁷ para que la Fiscalía Europea pueda ser puesta en marcha.

Retomando nuestro recorrido histórico, el camino recorrido por el *Corpus Juris* y los movimientos a favor de un espacio judicial europeo en el ámbito de la defensa de los intereses financieros de la Unión, desembocaría en el posterior intento de la Comisión de construir una verdadera base jurídica de la Fiscalía Europea, con motivo de la Conferencia Intergubernamental⁷⁸⁸ de Niza en febrero del año 2000 la cual precedía

⁷⁸⁷ Es por ello que, aún compartiendo el fondo del problema, es decir la necesidad de luchar eficaz, ágil y prontamente contra el crimen organizado transnacional, no podemos coincidir completamente con algunas posturas “maximalistas” que colocan al proyecto de una Fiscalía Europea como la solución definitiva al crimen transnacional en la Unión, máxime cuando –y ello lo analizaremos en los epígrafes siguientes-, la propuesta de la Comisión aleja en este momento a la EPPO de ser creada verdaderamente “desde Eurojust”. Además, no hay que perder de vista que en este momento inicial la competencia de la Fiscalía Europea sólo se extendería al combate de las infracciones que perjudiquen los intereses financieros de la Unión (art. 86. 1 TFUE), aunque el TFUE prevea que eventualmente el Consejo Europeo pueda adoptar una decisión que modifique el apartado 1 con el fin de ampliar sus competencias a la lucha contra la delincuencia grave que tenga una dimensión transfronteriza (art. 86.4 TFUE). Así, y dadas las vicisitudes por las que está atravesando en la actualidad la Propuesta de 2013 -a pesar del decidido apoyo de la Comisión-, entendemos que la Fiscalía Europea sólo vería la luz a través del mecanismo de las cooperaciones reforzadas contempladas en los artículos 326 y ss. del TFUE. En definitiva, la posición mantenida por la doctrina que queda señalada a continuación, aunque decidida, creemos que está aún lejos de realizarse y responde a –muy válidos- criterios criminológicos que deben sin embargo no obviar los jurídicos: “Expresiones como *desperate times call for desperate measures*, incorporada al refranero castellano como *a grandes males, grandes remedios*, sintetizan perfectamente no tanto el *cuándo*-complicado por numerosos condicionantes políticos y técnico-jurídicos- sino el *por qué*, el *cómo* y el *hasta dónde* del objeto de estas reflexiones sobre el papel que puede -y debe- jugar el Ministerio Público en la prevención y persecución de la delincuencia financiera”, *Vid. RODRÍGUEZ GARCÍA, N., “Aprendiendo del pasado ante la futura creación de una fiscalía europea...”*, cit., pág. 8.

⁷⁸⁸ El término “Conferencia Intergubernamental” (CIG) define la negociación que tiene lugar entre los Gobiernos de los Estados miembros con la finalidad de introducir modificaciones en los Tratados de la Unión. Las CIG son convocadas con base en el procedimiento de revisión ordinaria de los Tratados previsto por el artículo 48 del TUE: “1. Los Tratados podrán modificarse con arreglo a un procedimiento de revisión ordinario. También podrán modificarse con arreglo a procedimientos de revisión simplificados. Procedimiento de revisión ordinario. 2. El Gobierno de cualquier Estado miembro, el Parlamento Europeo o la Comisión podrán presentar al Consejo proyectos de revisión de los Tratados. Estos proyectos podrán tener por finalidad, entre otras cosas, la de aumentar o reducir las competencias atribuidas a la Unión en los Tratados. El Consejo remitirá dichos proyectos al Consejo Europeo y los notificará a los Parlamentos nacionales. 3. Si el Consejo Europeo, previa consulta al Parlamento Europeo y a la Comisión, adopta por mayoría simple una decisión favorable al examen de las modificaciones propuestas, el Presidente del Consejo Europeo convocará una Convención compuesta por representantes de los Parlamentos nacionales, de los Jefes de Estado o de Gobierno de los Estados miembros, del Parlamento Europeo y de la Comisión. Cuando se trate de modificaciones institucionales en el ámbito monetario, se consultará también al Banco Central Europeo. La Convención examinará los proyectos de revisión y adoptará por consenso una recomendación dirigida a una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros según lo dispuesto en el apartado 4. El Consejo Europeo podrá decidir por mayoría simple, previa aprobación del Parlamento Europeo, no convocar una Convención cuando la importancia de las modificaciones no lo justifique. En este último caso, el Consejo Europeo establecerá un mandato para una Conferencia de representantes de los Gobiernos de los Estados miembros. 4. El Presidente del Consejo convocará una Conferencia de representantes de los Gobiernos de

al Tratado que lleva su nombre. La Comisión que en veinte años ha tenido que “desandar” el camino varias veces en su búsqueda del establecimiento de una figura como la Fiscalía Europea que la mayoría de los Estados Miembros tal y cómo se ha encontrado configurada hasta el momento actual, no aceptan, plantearía en Niza su propuesta denominada *La protección penal de los intereses financieros de la Comunidad: el Fiscal Europeo*.⁷⁸⁹

En tal propuesta, la Comisión proponía la creación de un Fiscal Europeo independiente mediante una modificación de los Tratados con la introducción de un nuevo artículo 280 *bis*⁷⁹⁰, que permitiese crear una Fiscalía Europea cuya intervención en aquel momento se planteaba únicamente limitada al ámbito de la protección de los intereses financieros de la Comunidad. La propuesta contenía una amplia justificación de porqué debía incluirse la figura del Fiscal Europeo en los Tratados y cuyo fundamento principal se basaría en la necesidad de remediar el fraccionamiento del espacio penal europeo.

los Estados miembros con el fin de que se aprueben de común acuerdo las modificaciones que deban introducirse en los Tratados. Las modificaciones entrarán en vigor después de haber sido ratificadas por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales. 5. Si, transcurrido un plazo de dos años desde la firma de un tratado modificativo de los Tratados, las cuatro quintas partes de los Estados miembros lo han ratificado y uno o varios Estados miembros han encontrado dificultades para proceder a dicha ratificación, el Consejo Europeo examinará la cuestión”.

⁷⁸⁹ COM (2000) 608, 29.9.2000 y que constituiría la contribución de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre las reformas institucionales. Dicha contribución completaba el dictamen de la propia Comisión *Adaptar las instituciones para que la ampliación sea un éxito*, 26.1.2000, COM (2000) 34, letra b) del apartado 5.

⁷⁹⁰ La propuesta del tenor del artículo 280 *bis* era la siguiente: “1. Con el fin de contribuir a la realización de los objetivos del apartado 1 del artículo 280 el Consejo, pronunciándose a propuesta de la Comisión por mayoría cualificada y previo dictamen favorable del Parlamento Europeo, nombrará por un período de seis años no renovable aun Fiscal Europeo. El Fiscal Europeo tendrá como misión investigar, acusar y enviar a juicio a los autores o cómplices de infracciones que afecten a los intereses financieros de la Comunidad y ejercer ante los órganos jurisdiccionales competentes de los Estados miembros la acción pública relativa a estas infracciones en el marco de las normas previstas en el apartado 3. 2. El fiscal Europeo será elegido entre personalidades que ofrezcan todas las garantías de independencia y que reúnan las condiciones requeridas para el ejercicio en sus países respectivos de las más altas funciones judiciales. En el cumplimiento de su tarea no solicitará ni aceptará ninguna instrucción. En caso de que ya no cumpliera las condiciones necesarias para el ejercicio de sus funciones o si hubiera cometido una falta grave podrá ser destituido por el Tribunal de Justicia, a petición del Parlamento, el Consejo o la Comisión. Con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 251, el Consejo establecerá el estatuto del Fiscal Europeo. 3. El Consejo, con arreglo al procedimiento contemplado en el artículo 251, fijará las condiciones del ejercicio de las funciones de Fiscal Europeo adoptando: a) un Reglamento que establezca los elementos constitutivos de las infracciones penales relativas al fraude y a cualquier otra actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Comunidad así como las penas aplicadas a cada una de ellas; b) las normas de procedimiento aplicables a las actividades del Fiscal Europeo y las normas por las que se controlará la admisibilidad de las pruebas; c) las normas aplicables al control jurisdiccional de los actos de procedimiento adoptados por el Fiscal Europeo en el ejercicio de sus funciones.

Como es sabido, la propuesta presentada por la Comisión en la Conferencia Intergubernamental sobre la creación de un Fiscal Europeo no fue acogida por los Jefes de Estado y de Gobierno reunidos en Niza, alegando en aquel momento falta de tiempo suficiente para examinar el documento, además de expresar la necesidad de profundizar en las repercusiones prácticas que el establecimiento del Fiscal Europeo traería. Lo cierto es que Eurojust ganaría la batalla en aquel momento, fruto asimismo de lo que había previsto el Consejo Europeo de Tampere en 1999⁷⁹¹, consiguiendo que el Tratado de Niza⁷⁹², introdujera la creación de la Unidad Eurojust⁷⁹³ para el refuerzo de la cooperación judicial (Eurojust) así como importantes avances en la simplificación de la cooperación y de la extradición entre los Estados Miembros, la prevención de los conflictos de jurisdicción y en definitiva, la progresiva adopción de medidas que establecieran las normas necesarias para la definición de los tipos mínimos en el terrorismo, delincuencia organizada, así como tráfico de drogas.

En cualquier caso, este desacuerdo no desanimaría a la Comisión, que de acuerdo con su plan de acción 2001-2003 para la protección de los intereses financieros

⁷⁹¹ Como ya hemos visto en el Capítulo II de este trabajo, el espaldarazo del Consejo Europeo de Tampere, reunido el 15 de octubre de 1999 a la Unidad Eurojust fue esencial. En Tampere, como señala NILSSON, “ambas corrientes se encontraron”, la idea de una Fiscalía Europea y la de Eurojust, *Vid.*, NILSSON, H.G., “Eurojust, ¿el principio o el fin...”, *cit.*, pág. 206. La propuesta de una Fiscalía Europea sería pospuesta al no ser posible un acuerdo entre los Estados Miembros. Eurojust, con su rol de coordinar y cooperar en la lucha contra la delincuencia transnacional grave, aunque precedida de un largo camino hasta llegar a su creación, encajaba mejor con los Estados Miembros que se mostraban reticentes a un Fiscal Europeo. En una de las conocidas conclusiones de la Presidencia de Tampere, se indicaba: “Para reforzar la lucha contra la delincuencia organizada de cierta gravedad el Consejo Europeo ha acordado el establecimiento de una Unidad (EUROJUST) compuesta por fiscales nacionales, magistrados u oficiales de policía de competencia equivalente, procedentes de cada Estado Miembro, de acuerdo a su sistema legal. EUROJUST tendrá la tarea de facilitar la adecuada coordinación de las autoridades nacionales y de las investigaciones de la policía judicial en los casos de delincuencia organizada, basándose en los análisis de Europol, así como la de cooperar estrechamente con la Red Judicial Europea, especialmente con objeto de simplificar la tramitación de los exhortos. El Consejo Europeo solicita al Consejo la aprobación del instrumento legal necesario antes de finales de 2001”, *Vid.*, punto 8 de las Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Tampere..., *cit.*

⁷⁹² El cual entraría en vigor el 1 de febrero de 2003.

⁷⁹³ Que como recuerda NILSSON, “En el 2002, nadie habría imaginado que la vaga Decisión de Eurojust que había sido adoptada, conduciría a la creación de la eficaz Unidad que encontramos hoy en su lugar”, NILSSON, H.G. & LABAYLE, M., “The Role and Organisation of Eurojust...”, *cit.*, pág. 215. La traducción es propia.

de las entonces Comunidades, se había comprometido a adoptar⁷⁹⁴ el mencionado *Libro Verde sobre la creación de un Fiscal Europeo*. El *Libro verde*⁷⁹⁵ se divide en ocho epígrafes en los cuales se abordan los principales vectores sobre los que la Comisión estimaba que debía asentarse la figura de un Fiscal Europeo. En concreto se trataba su estatuto jurídico y organización interna; las cuestiones de derecho material⁷⁹⁶ y procesal; las relaciones con los actores estatales y de la Unión⁷⁹⁷ y; finalmente, la importante cuestión del control jurisdiccional de los actos del Fiscal Europeo.

Cuando comparamos la propuesta de un Fiscal Europeo con la entonces incipiente Eurojust (en el 2001, aún Pro Eurojust), es evidente que Eurojust presentaba una diferencia fundamental de carácter conceptual, ya que ésta basaba su razón de ser en la existencia de diferentes sistemas nacionales cooperando en común, estableciendo la base de un espacio penal judicial europeo con la flexibilidad para poder adaptarse a los sistemas jurídicos de cada Estado Miembro⁷⁹⁸. De esta manera, Eurojust abarcaría en

⁷⁹⁴ La Comisión, en efecto, insistiría en la anterior propuesta fallida y así, en los motivos alegados para la presentación del Libro Verde en esta fase, alega que “Se trata de responder al escepticismo que con demasiada frecuencia ha recogido la propuesta, explicándola desde un punto de vista práctico y discutiendo las posibilidades de ejecución concreta de una solución que parece, con razón, ambiciosa e innovadora”, *Libro verde sobre la protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo...*, cit., punto 1.2, pág. 8.

⁷⁹⁵ Esta técnica de trabajo de un *Libro Verde* “se concreta en definir los puntos de debate, presentar una batería de posibles soluciones a los problemas de implementación de los mismos, posicionándose la institución proponente -en este caso la Comisión-, desde un primer momento, por alguna de ellas en no todos los puntos objeto de debate, pero sin que ello suponga condicionar el debate y los resultados a alcanzar”, *Vid. RODRÍGUEZ GARCÍA, N.*, “Aprendiendo del pasado ante la futura creación de una fiscalía europea...”, cit., pág. 33.

⁷⁹⁶ Como acertadamente señala RODRÍGUEZ GARCÍA, “los equilibrios políticos necesarios para conseguir viabilizar la propuesta del Fiscal aconsejaban reducir la competencia material a la protección de los intereses financieros de las Comunidades”, *Ibidem*, pág. 35.

⁷⁹⁷ En el *Libro Verde* se trata de las relaciones del Fiscal Europeo con los actores de la cooperación penal instituidos en el marco de la Unión Europea, esto es, Eurojust, Europol, la Red Judicial Europea. Y asimismo, con otros actores comunitarios como la OLAF. En coherencia con la propia estructura de trabajo de lo que significa un *Libro Verde*, se plantean en el texto en relación a estos actores dos preguntas a las que aún hoy, con el denominado “paquete de propuestas” de 2013 sobre Eurojust y la Fiscalía Europea, no se ha dado respuesta definitiva; son la pregunta número 15 “¿Cómo deberán articularse las relaciones entre el Fiscal Europeo y los actores de la cooperación penal creados en el marco de la Unión Europea?” y la pregunta número 16 “En la perspectiva de la evaluación del estatuto de la OLAF que la Comisión deberá realizar, ¿qué elementos relativos a la articulación entre la Oficina y el Fiscal Europeo le parecen pertinentes?”, *Vid., Libro verde sobre la protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo...*, cit., puntos 7.2 y 7.3.2, pp. 71 y 72.

⁷⁹⁸ *Vid., LOPES DA MOTA, J.L.*, “The Heart of the Future European Public Prosecutors Office”, *EuCrim, The European Criminal Law Association’s Forum*, Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, 2008, nº 1-2, pág. 65. La traducción es propia.

su competencia como Unidad de coordinación y cooperación de la Unión Europea, todas los tipos de crimen organizado grave transnacional, incluyendo los crímenes que tuvieran lugar contra los intereses financieros⁷⁹⁹ de la Unión, cuestión esta que –como veremos- constituye un aspecto de la futura definición de competencias de la Fiscalía Europea, que tal y como se encuentra definida a día de hoy en la Propuesta 2013, deberá aclararse aún más en relación al papel que han de desempeñar ambas instituciones.

En el camino, la Comisión participaría en el denominado Grupo X, el grupo de trabajo sobre libertad, seguridad y justicia en el seno de la Convención Europea con objeto de preparar una nueva Constitución para Europa que, como se sabe, sería finalmente un Tratado⁸⁰⁰ fallido al resultar negativo el referéndum celebrado en Francia⁸⁰¹ y en Holanda⁸⁰² y contar con la oposición de varios Estados Miembros de la Unión, lo que provocaría en aquel momento una importante crisis institucional. En cualquier caso, en lo que al Fiscal Europeo se refiere, los trabajos llevados a cabo en

⁷⁹⁹ El *Libro Verde* ya planteaba las disyuntivas que podrían surgir entre la entonces recién nacida Pro Eurojust, y el Fiscal Europeo en el ámbito de sus respectivas competencias que en aquel momento aún se encontraban bajo la anterior estructura de los tres pilares de la Unión. Y en ese sentido, el texto apuntaba los siguientes elementos de reflexión al respecto de la relación de ambas instituciones. “Mientras que el Fiscal Europeo deberá ser una instancia comunitaria dotada de poderes propios de actuación judicial en el ámbito específico de la protección de los intereses financieros comunitarios, Eurojust está destinada a recibir atribuciones correspondientes a la cooperación judicial en un ámbito de competencia muy amplio¹⁶⁹. Lógicamente, la creación del Fiscal Europeo permitirá, cuando proceda, conservar la competencia de Eurojust en materia de delincuencia financiera, siempre que se prevea la competencia prioritaria del Fiscal Europeo en materia de protección de los intereses financieros comunitarios. Este claro reparto de competencias deberá ir acompañado de una cooperación activa en el caso de los asuntos que afectan a más de un pilar. Sus funciones serán por tanto complementarias, y el Fiscal Europeo y Eurojust procederán, respectivamente según el método del primer y tercer pilar, a la realización, cada uno en lo que le concierne, del objetivo general de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Esta complementariedad implica concretamente que el Fiscal Europeo y Eurojust cooperarán estrecha y regularmente en el marco de sus competencias respectivas, en particular con vistas a intercambiar cualquier información útil. Este intercambio deberá realizarse respetando los principios relativos a la protección de datos. Los asuntos correspondientes a varios pilares podrán sobrevenir; por ejemplo un tráfico combinado de drogas (tercer pilar) y de contrabando de cigarrillos que afecte a los recursos propios de las Comunidades (primer pilar). En presencia de asuntos mixtos o correspondientes a varios pilares que sobrepasen el ámbito de la protección de los intereses financieros comunitarios, cada uno deberá aportar su valor añadido mediante el intercambio de información, ampliándose el diálogo entre el Fiscal Europeo y las autoridades nacionales responsables del enjuiciamiento a la Unidad Eurojust”, *Vid., Libro verde sobre la protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo...*, cit., punto 7.2.1, pág. 69.

⁸⁰⁰ El fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, fue firmado en Roma el 29 de octubre de 2004.

⁸⁰¹ El 29 de mayo de 2005.

⁸⁰² 1 de junio de 2005.

dicho grupo sentarían una base importante para lo que posteriormente se reflejaría en el artículo 86 del TFUE⁸⁰³ lo que analizaremos en el epígrafe siguiente.

Así, el artículo III-274⁸⁰⁴ del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa establecía que se podía crear una fiscalía europea “a partir de Eurojust”, de la misma manera que se recoge dicha expresión en el artículo 86 del TFUE⁸⁰⁵. La contribución de la Comisión se ceñía, por tanto, a las líneas definidas en su propuesta en Niza, pero añadiendo dos nuevos elementos: el interés por definir la relación entre Eurojust y el Fiscal Europeo –una cuestión no totalmente cerrada, por las razones ya expuestas de alcanzar una solución de compromiso política que contentara a aquellos Estados Miembros que no aceptaban la idea de una Fiscalía Europea⁸⁰⁶- y; en segundo

⁸⁰³ “La formulación del artículo 86 del TFUE es el resultado de una solución de compromiso entre la posición defendida por la Comisión –desde una perspectiva comunitaria (primer pilar) reflejada en el *Corpus Juris* y el *Libro Verde* sobre el Fiscal Europeo y la protección de los intereses financieros de la (entonces) Comunidad Europea- y la visión de los Estados Miembros (tercer pilar) sobre los asuntos en materia penal –reflejada en los Tratados de Maastricht y de Amsterdam de los cuales nos dan noticia de los trabajos desarrollados en Grupo de Trabajo X, que preparó el texto del Tratado Constitucional en el ámbito de la justicia penal”, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “A propósito da Procuradoria Europeia”, *Revista do Ministério Público*, abril-junho 2014, nº 138, pág. 294. La traducción es propia. En este mismo sentido se manifiesta VERVAELE, J.A.E., “The material scope of competence of the European Public Prosecutor’s Office: *Lex incerta and unpraevia?*”, *ERA Forum*, 2014, vol. 15, nº 1, pág. 87.

⁸⁰⁴ El tenor del artículo III-274 establecía: “1. Para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, una ley europea del Consejo podrá crear una Fiscalía Europea a partir de Eurojust. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo. 2. La Fiscalía Europea, en su caso en colaboración con Europol, será competente para descubrir a los autores y cómplices de infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión definidos en la ley europea contemplada en el apartado 1, y para incoar un procedimiento penal y solicitar la apertura de juicio contra ellos. Ejercerá ante los órganos jurisdiccionales competentes de los Estados miembros la acción penal relativa a dichas infracciones. 3. La ley europea contemplada en el apartado 1 fijará el Estatuto de la Fiscalía Europea, las condiciones para el desempeño de sus funciones, las normas de procedimiento aplicables a sus actividades y aquellas que rijan la admisibilidad de las pruebas, así como las normas aplicables al control jurisdiccional de los actos procesales realizados en el desempeño de sus funciones. 4. Simultáneamente o con posterioridad, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión europea que modifique el apartado 1 con el fin de ampliar las competencias de la Fiscalía Europea a la lucha contra la delincuencia grave que tenga una dimensión transfronteriza, y que modifique en consecuencia el apartado 2 en lo referente a los autores y cómplices de delitos graves que afectan a varios Estados miembros. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo y previa consulta a la Comisión”.

⁸⁰⁵ Y ello constituye “un dato adquirido, el punto a partir del cual se tiene que organizar el debate sobre las cuestiones que el Tratado (de Lisboa) suscita”, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “Eurojust, embrión de un futuro Fiscal Europeo” en FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (ed.), *La futura Fiscalía Europea*, Fiscalía General del Estado, Madrid, 2009, pág. 81.

⁸⁰⁶ Esas posturas encontradas entre aquellos Estados Miembros a favor de la creación de un Fiscal Europeo para la protección de los intereses financieros de la Unión, los que ni siquiera aceptaban el establecimiento de una institución como ésta para ningún tipo de delito, y los que defendían la posibilidad de una Fiscalía Europa más allá de los intereses financieros con la posibilidad de extender su competencia a otros crímenes transnacionales de naturaleza grave, se reflejaría en el informe final del Grupo de trabajo

lugar, aún manteniendo la preferencia de que la competencia del Fiscal Europeo se ejerciese respecto de la persecución de los delitos contra los intereses financieros de la Unión, se referiría asimismo a la posibilidad de que se considerasen nuevos ámbitos de competencia en la persecución de los delitos transnacionales graves.

Tras esto, el proyecto de la Fiscalía Europea llegaría al Tratado de Lisboa, de lo cual hablaremos en el epígrafe siguiente. Lisboa significó que con la introducción del artículo 325 del TFUE, la Unión y los Estados miembros venían obligados a combatir el fraude y toda actividad ilegal que afectase a los intereses financieros de la Unión mediante medidas que deberán tener un efecto disuasorio y ser capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión. Ello, junto con el desarrollo del ya mencionado artículo 86 del TFUE, posibilitaba desde el punto de vista jurídico, un marco desde el cual la Unión podía dar lugar al establecimiento de la Fiscalía Europea. Aunque, como veremos a continuación, el proyecto –a través de la aún en discusión Propuesta de Reglamento 2013 sobre la Fiscalía Europea- continúa con dificultades para establecerse en la práctica en los Estados Miembros, en la línea de un camino de más de 20 años sin soluciones definitivas.

2.2. La posibilidad de crear la Fiscalía Europea desde Eurojust: especial atención al artículo 86 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). El recurso a la cooperación reforzada en el futuro establecimiento de la Fiscalía Europea.

Tras el fallido intento de consolidar un Tratado de carácter constitucional en el que por primera vez se introducía una disposición relativa a la Fiscalía Europea, parecía

X del área de libertad, seguridad y justicia: “El Grupo está de acuerdo en el objetivo de alcanzar una persecución más eficaz de los delitos contra los intereses financieros de la Unión. Un número significativo de los Estados Miembros creen que los instrumentos actuales son insuficientes. El Grupo consideró algunas propuestas que fueron hechas en favor de la creación de un Fiscal Europeo que fuese responsable de la investigación y acusación, así como de llevar a juicio en los tribunales nacionales a los que perpetraren crímenes contra los intereses financieros de la Unión. Así, propusieron que el Tratado debería proporcionar una base jurídica a tal efecto. Otros (Estados Miembros) consideraron que no existía una base convincente para la creación de un Fiscal Europeo y que existían importantes objeciones tanto en los aspectos prácticos como teóricos. Para otros Estados Miembros, existe la necesidad de crear una verdadera Fiscalía Europea con una competencia que vaya más allá de la protección de los intereses financieros de la Unión”, *Vid., THE EUROPEAN CONVENTION, Final report of Working Group X Freedom, Security and Justice, CONV 426/02, WG X 14, Brussels 2 December 2002, pág. 20. La traducción es propia.*

que la brecha abierta por la crisis institucional en Europa,⁸⁰⁷ iba a frenar nuevamente el proyecto de incluir a la EPPO en el Derecho originario de la Unión. Sin embargo, el impulso de la entonces Presidencia alemana en el mes de junio de 2007, instando a la inmediata convocatoria de una Conferencia Intergubernamental (CIG) que pudiera avanzar en la elaboración de un Tratado modificativo y, al mismo tiempo, conservar aquellos aspectos del fallido Tratado que no enfrentasen a los Estados Miembros, preparó el camino para que se concluyeran los trabajos con celeridad, siendo aprobado el texto del nuevo tratado en el Consejo Europeo extraordinario celebrado en Lisboa el 18 de octubre de 2007 y siendo firmado, finalmente el 13 de diciembre de ese mismo año.

Esta necesidad de alumbrar prontamente un texto como el de Lisboa que cerrase la crisis abierta, justifica en parte que el literal del artículo III-274 del proyecto de Tratado Constitucional se trasladase al nuevo Tratado de Lisboa, con la diferencia fundamental de la posibilidad de establecer la Fiscalía Europea a través del ya mencionado mecanismo de la cooperación reforzada, aspecto éste del que trataremos más adelante.

Antes, hay que destacar que la formulación del artículo 86 del TFUE (integrado en su Título V, en el capítulo 4 sobre la Cooperación Judicial en Materia Penal) como ya hemos mencionado es el resultado de una solución de compromiso político⁸⁰⁸ fruto de las negociaciones y del Grupo de Trabajo X que ahondaron en las líneas definitorias del espacio de libertad, seguridad y justicia en el borrador del Tratado por el que se

⁸⁰⁷ El negociaciones y posteriores acontecimientos acerca del fallido Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, trajeron a colación los viejos argumentos entre lo que HABERMAS denomina “euroescépticos” y “eurofederalistas”, no sin considerar la postura de la llamada “tercera vía” que se sitúa entre ambas. Felizmente, para los que pensamos que la esencia de Europa y la construcción de la Unión Europea se sitúan más allá de “Bruselas” -aunque inevitablemente pasen por ella- esta crisis institucional se superaría alumbrando posteriormente el Tratado de Lisboa. No obstante, nos parece oportuno recordar las palabras de HABERMAS acerca de estas sensibilidades, tan presentes aún en el momento actual, más si cabe en el presente contexto de crisis económica: “El debate entre los euroescépticos y los eurofederalistas gira principalmente sobre si la Unión Europea, a pesar de la diversidad de sus Estados miembros, con sus muchos pueblos, culturas y lenguas diferentes, podrá alguna vez adquirir el carácter de un auténtico Estado o más bien permanecerá prisionera de sistemas de negociación neocorporativistas. Los eurofederalistas se esfuerzan por ampliar la gobernabilidad de la Unión de forma que sea posible llevar a cabo políticas y regulaciones paneuropeas que obliguen a los Estados miembros a coordinar sus acciones incluso cuando se trate de medidas con efecto redistributivo. Desde la perspectiva eurofederalista, cualquier ampliación de la capacidad de la Unión para la acción política debe ir de la mano de una ampliación de la base de su legitimación”, *Vid.*, HABERMAS, J., “El valle de lágrimas de la globalización...”, cit., pp. 10 y 11.

⁸⁰⁸ *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “A propósito da Procuradoria Europeia...”, cit., pág. 294.

establecía una Constitución para Europa. Dichas negociaciones concluirían, sin embargo, en las conocidas divisiones en el seno del Grupo X entre los Estados Miembros, donde algunos de ellos harían constar su postura acerca de la ausencia de un valor añadido a la hora de la eventual creación de la figura de una Fiscalía Europea. Principalmente por esta razón, el artículo 86 se refiere a la competencia *ratione materiae* de la futurible Fiscalía Europea de tal manera que se restringe dicha competencia en principio⁸⁰⁹ a “combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión”, estableciendo a su vez que la EPPO podrá ser creada “a partir de Eurojust”.⁸¹⁰

Llegado este punto, es necesario realizar un análisis más detenido de estas y otras cuestiones que permitan analizar la deliberadamente ambigua redacción⁸¹¹ de

⁸⁰⁹ Aunque el párrafo 4 del artículo 86, señala que “el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión europea que modifique el apartado 1 con el fin de ampliar las competencias de la Fiscalía Europea a la lucha contra la delincuencia grave que tenga una dimensión transfronteriza (...)”

⁸¹⁰ Al comienzo del presente capítulo ya hemos señalado como la doctrina se ha hecho eco de la ambigüedad de la expresión “a partir de Eurojust”. La redacción abierta del artículo 86 del TFUE en este aspecto ha permitido que la Propuesta 2013 de la Fiscalía Europea, con base en dicha redacción “flexible”, haya partido del presupuesto de que cualquier opción -dentro del Tratado- era posible y, por tanto, en la letra actual de la Propuesta se considera que “El Tratado exige expresamente que la Fiscalía Europea se cree a partir de Eurojust, lo cual implica que el presente Reglamento debe establecer vínculos entre ambas entidades”, *Vid., COMISIÓN EUROPEA, Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea ...*, cit., considerando número 3. Las opciones barajadas por la doctrina para intentar llegar a esclarecer este precepto han sido de diversa índole. Así, por ejemplo, ORMAZÁBAL “Como se ha visto la posibilidad de crear una Fiscalía Europea para combatir los delitos que lesionen los intereses financieros de la Unión y eventualmente perseguir la delincuencia transfronteriza, habría de tener lugar ‘a partir de Eurojust’. Lo que el precepto no aclara es que debe entenderse por la expresión ‘a partir de’. Puestos a buscar a la dicción una significación precisa no parece, de entrada, que el precepto esté pensando en una evolución por metamorfosis, es decir, que Eurojust se transforme en la Fiscalía Europea. Con esta excepción, el abanico de posibilidades es poco menos que ilimitado: el legislador secundario europeo, aparte de optar por no crear Fiscalía Europea alguna, podría disponer que fuese el Colegio de Eurojust quien eligiese a un Fiscal Europeo; que su elección se llevase a cabo por otra institución –por ejemplo, y muy señaladamente, el Parlamento Europeo-, pero entre los miembros nacionales de Eurojust o a propuesta de éste; que, con independencia de quien lo elija, la Fiscalía quedase orgánicamente adscrita o incardinada en Eurojust, etc. En este último caso, por lo demás, las posibles modalidades de relación entre la Fiscalía y Eurojust son múltiples: desde conferir a Eurojust una función de puro control de las actividades del fiscal europeo y, por tanto, permitir a éste un amplio margen de maniobra o autonomía, hasta convertirlo en un órgano completamente dependiente de Eurojust y sometido a sus instrucciones, es decir, convertido en una suerte de brazo ejecutor suyo para actuar ante los órganos jurisdiccionales de los Estados Miembros”, *Vid., ORMAZÁBAL SÁNCHEZ, G., “Hacia una autoridad de persecución criminal común para Europa (Reflexiones acerca de la conveniencia de crear una Fiscalía europea...”*, cit., pág. 53 y 54.

⁸¹¹ La redacción de este artículo 86 plantea, en efecto, varias cuestiones abiertas entre las que se encuentra la mencionada por VERVAELE acerca de la armonización en el ámbito legal de la Unión y que, por consiguiente, nos remitiría al artículo 83 del TFUE: “Podemos, por tanto, concluir que el artículo 86 del TFUE está redactado de una manera ambigua cuando se trata de determinar el marco jurídico para armonizar la competencia material de la Fiscalía Europea. Los textos que le precedieron fueron mucho más claros e incluyeron una referencia explícita al derecho penal material como parte del ‘paquete’ destinado a regularla. No obstante, no podemos concluir del literal del artículo 86, que el legislador haya

dicho artículo que, tras un largo recorrido, ha desembocado en el “paquete” de Propuestas 2013 de la Fiscalía Europea y de Eurojust que continúan discutiéndose a la hora de redactar estas líneas.

En primer lugar, la inclusión de la figura de la Fiscalía Europea en el meritado capítulo 4 bajo el epígrafe “Cooperación Judicial en Materia Penal”, ya permite señalar que la vía elegida finalmente por el propio Tratado de Lisboa, aunque en el camino de la integración, continúa dejando inicialmente el derecho de perseguir al ámbito de la soberanía⁸¹² de los Estados Miembros. Coherentemente con esta postura, el Tratado aunque legitima la competencia de la Unión Europea en materia penal, la limita⁸¹³ de acuerdo al artículo 83⁸¹⁴ del TFUE, al establecimiento de normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza.⁸¹⁵ Y recordemos,

excluido deliberadamente tal armonización”, *Vid.*, VERVAELE, J.A.E., “The material scope of competence of the European Public Prosecutor’s Office...”, *cit.*, pág. 90. La traducción es propia.

⁸¹² LOPES DA MOTA hace notar que debido naturaleza de las cuestiones implicadas, el tema de la Fiscalía Europea, esta cuestión “adquiere naturaleza ‘constitucional’, ya que están en discusión, concretamente, aspectos relacionados con el derecho de perseguir y punir; la unificación de normas relativas a la tipificación de los delitos así como a los aspectos procesales, y el impacto en la arquitectura de los sistemas judiciales que constituyen materia de ‘reserva de ley’ de los parlamentos nacionales”, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “9 de Maio, Dia da Europa: Pensar o Espaço Judiciário Europeu...”, *cit.* La traducción es propia.

⁸¹³ En este sentido, RODRÍGUEZ GARCÍA, señala que dicha ubicación en el TFUE de la Fiscalía Europea en el capítulo relativo a la cooperación judicial en materia penal, supone una “decisión con la que implícitamente se está aceptando como válida la postura reduccionista de una parte importante de los Estados y del Consejo Europeo, reticentes a dar los pasos mínimos e imprescindibles en el camino de la integración. Esta misma actitud puede ser igualmente observada en el campo del Derecho Penal, puesto que en el Tratado de Lisboa se desecha una armonización penal general a partir de definiciones homogéneas de delitos y penas y se consagra sólo que el Parlamento Europeo y el Consejo puedan establecer, mediante directivas adoptadas con arreglo al mismo procedimiento legislativo ordinario, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en un reducido número de delitos, entre ellos los que afectan a los intereses financieros de la UE. En definitiva, aproximación y no armonización”, *Vid.*, RODRÍGUEZ GARCÍA, N., “Aprendiendo del pasado ante la futura creación de una fiscalía europea...”, *cit.*, pág. 45.

⁸¹⁴ El tenor del artículo 83.1 del TFUE establece que: “El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes”.

⁸¹⁵ El párrafo 2º del artículo 83.1 del TFUE determina que esos ámbitos delictivos serán el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada. Sin embargo, en una lógica sistemática y en la necesidad de luchar contra el fenómeno criminal transfronterizo en la Unión, que puede presentar en el

asimismo, que el Tratado de Lisboa vino a establecer que los asuntos relacionados con el espacio de libertad, seguridad y justicia, permanecieran en el terreno de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados Miembros, formuladas en los artículos 2.2⁸¹⁶ y 4.2 letra j)⁸¹⁷ del TFUE. Resulta curioso, sin embargo, como ha venido a recordar la doctrina, que el artículo 83.1, guarde silencio en el catálogo de materias que allí se relacionan y que considera el Tratado “de especial gravedad” y con “dimensión transfronteriza” o “derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes”, en relación a las conductas que puedan lesionar los intereses financieros de la Unión. En cualquier caso, la especificidad contenida en el artículo 325 del TFUE sobre la “lucha contra el fraude”, parecen excluir dicha materia de la norma general prevista en el artículo 83⁸¹⁸.

Todo ello concluye en que, en relación al establecimiento de la Fiscalía Europea, la “apertura” de la redacción de este artículo, las opciones que se presentan –con la posibilidad de crear la Fiscalía Europea a través de la vía de la cooperación reforzada–,

futuro delitos de “nuevo cuño”, la redacción del meritado artículo introduce una cláusula que refleja la posibilidad de que el Consejo adopte una decisión que determine otros ámbitos delictivos que respondiesen a los criterios previstos en dicho apartado, “teniendo en cuenta la evolución de la delincuencia”. Tales delitos concretados en este artículo son, en definitiva, los contenidos en la relación contenida entre otras en la *Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002 relativa a la Orden Europea de Detención y Entrega*; en la *Decisión Marco 2003/577/JAI del Consejo, de 22 de julio relativa a la ejecución en la Unión Europea de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas*; en la *Decisión Marco 2005/214/JAI del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones de decomiso*; en la *Decisión Marco 2008/978/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativa al exhorto de obtención de pruebas para recabar objetos, documentos y datos destinados a procedimientos en materia penal* así como en la *Decisión 2009/829/JAI del Consejo, de 23 de octubre de 2009, relativa a la aplicación entre Estados Miembros de la Unión Europea, del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional*. Acerca del artículo 83 del TFUE y, en general, sobre la cooperación judicial en materia penal en la arquitectura institucional del Tratado de Lisboa, *Vid.*, JIMENO BULNES, M., “Las implicaciones del Tratado de Lisboa en la cooperación judicial europea en materia penal...”, cit.

⁸¹⁶ En el Título I del TFUE y bajo el epígrafe de “Categorías y ámbitos de competencias de la Unión”, su artículo 2.2 establece “Cuando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia compartida con los Estados miembros en un ámbito determinado, la Unión y los Estados miembros podrán legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes en dicho ámbito. Los Estados miembros ejercerán su competencia en la medida en que la Unión no haya ejercido la suya. Los Estados miembros ejercerán de nuevo su competencia en la medida en que la Unión haya decidido dejar de ejercer la suya”.

⁸¹⁷ “2. Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales: (...), j) el espacio de libertad, seguridad y justicia”

⁸¹⁸ *Vid.*, ACALE SÁNCHEZ, M., “Derecho Penal y Tratado de Lisboa...”, cit. pág. 371.

la propia denominación de la institución y, en definitiva, que el legislador haya otorgado la potestad de crear o no la propia EPPO incluyendo para ello en el literal del artículo el verbo “podrá”⁸¹⁹, que el consenso acerca del establecimiento de esta figura no ha sido – ni está siendo– pacífico⁸²⁰. Obsérvese en este sentido, que el artículo 86 abandona la denominación de “Fiscal”⁸²¹ dada anteriormente a esta figura y que había sido

⁸¹⁹ Recordemos que el artículo 86.1 del TFUE señala que “Para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, el Consejo **podrá** crear, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, una Fiscalía Europea a partir de Eurojust. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo”. Ello contrasta decididamente con la inclusión de Eurojust en el Derecho originario de la Unión en el Tratado de Niza (2003), que modificando el Tratado de Ámsterdam mediante la alteración de los respectivos artículos 29 y 31, establece un mandato imperativo en la creación, misión y funciones de Eurojust. Así, el referido artículo 31 introducido por Niza, en su párrafo 2º establecía “2. El Consejo fomentará la cooperación mediante Eurojust: a) capacitando a Eurojust para que contribuya a una adecuada coordinación entre las autoridades nacionales de los Estados miembros encargadas de la persecución del delito; b) impulsando la colaboración de Eurojust en las investigaciones relativas a asuntos de delincuencia transfronteriza grave, especialmente en casos de delincuencia organizada, teniendo en cuenta en particular los análisis de Europol; c) favoreciendo una estrecha cooperación de Eurojust con la Red Judicial Europea con objeto, en particular, de facilitar la ejecución de las comisiones rogatorias y de las solicitudes de extradición”.

⁸²⁰ Recuerda NILSSON que “algunos Estados Miembros son reticentes hacia el establecimiento de una Fiscalía Europea por varias razones, sean éstas de naturaleza práctica, política o constitucional (...) La creación de una Fiscalía Europea, de carácter supranacional, conllevaría muchos problemas constitucionales especialmente para aquellos Estados Miembros de estructura federal, así como para aquellos otros que ya habían hecho constar sus reservas en relación a una eventual extensión de los poderes de Eurojust”, *Vid.*, NILSSON, H.G. & LABAYLE, M., “The Role and Organisation of Eurojust...”, cit., pág. 213. LOPES DA MOTA hace notar asimismo las tensiones del establecimiento de una Fiscalía europea en la arquitectura de la Unión: “La cuestión de un órgano europeo con poderes de decisión para iniciar investigaciones, ejercer la acción penal y llevar a los imputados a juicio, plantea problemas del sistema que se originan directamente en la propia evolución política de la Unión”, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “9 de Maio, Dia da Europa: Pensar o Espaço Judiciário Europeu...”, cit. La traducción es propia. Por otro lado, hasta el más entusiasta sector de la doctrina en favor de la creación de la Fiscalía Europea, reconoce las dificultades de la institución de esta figura así como las razones prácticas que asisten la necesidad de avanzar cuidadosa y progresivamente en el establecimiento del EPPO. Así, RODRÍGUEZ GARCÍA señala al respecto que: “-la política de los pequeños pasos con la que se viene delineando la conformación de la Unión Europea, tanto en sus objetivos -no sólo económicos- como en las actuaciones que hay que emprender para alcanzarlos, que condicionan incluso los procesos de adhesión de terceros países; y -las dificultades de toda índole que representa cualquier movimiento de integración jurídica en materia penal, lo que lleva a que al final acaben triunfando las posiciones más acomodaticias y pragmáticas que defienden que frente al deber ser de la unificación o armonización legislativa, el ser conduce a reforzar la cooperación, la coordinación y la asistencia entre los países, con los inconvenientes, desigualdades y limitados resultados conocidos por todos. En la elección del modelo final no se puede olvidar que no se trata de una simple cuestión de políticos y mayorías (que ceden mayores o menores márgenes de su soberanía), sino técnica y de la máxima relevancia jurídica (afecta al ejercicio de la jurisdicción y a las garantías que en su desarrollo se deben respetar)”, *Vid.*, RODRÍGUEZ GARCÍA, N., “Aprendiendo del pasado ante la futura creación de una fiscalía europea...”, cit., pág. 50. Otros señalan, en cambio, que “está claro que los Estados Miembros no han querido que Eurojust se convierta en un órgano supranacional con competencia operativa en un espacio común. Esta vía está reservada para la Fiscalía Europea”, *Vid.*, VERVAELE, J.A.E., “De Eurojust a la Fiscalía Europea en el espacio judicial europeo: ¿el inicio de un derecho procesal europeo?” en FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (ed.), *La futura Fiscalía Europea*, Fiscalía General del Estado, Madrid, 2009, pág. 164.

⁸²¹ MORÁN MARTÍNEZ es de la opinión que “en la denominación de la institución ya no se habla de Fiscal Europeo como hacía el Libro Verde sino de la Fiscalía Europea. Este hecho, junto a la mención de su creación a partir de Eurojust, parecen reflejar cierta voluntad de creación de una figura colegiada en la

mantenida por el *Libro Verde*, y con el Tratado de Lisboa se transforma en “Fiscalía” Europea, lo que según ORMAZÁBAL pone de manifiesto hasta qué punto es amplio el margen de actuación con el que cuenta el legislador de la Unión en referencia a la creación de la EPPO⁸²². Algunos autores incluso enfatizan que la Fiscalía Europea, tal y como se encuentra prevista en su formulación actual “se configura como un órgano de cooperación judicial en materia penal en el sentido que le confieren los Tratados a este concepto (...) y cuya legitimación radica en la soberanía estatal”.⁸²³

En segundo lugar, es necesario referirnos a la segunda cuestión que da título al presente epígrafe, esto es, a la creación de la Fiscalía Europea “a partir de Eurojust”, prevista como ya hemos mencionado en el párrafo 1º del meritado artículo 86 del TFUE. La situación actual, que configura un marco jurídico a través del cual se ha presentado el pasado mes de julio de 2013 el denominado por la Comisión “paquete” de propuestas⁸²⁴ que contiene una por cada institución –Eurojust y la Fiscalía Europea–, presenta para ésta última un inicio de una nueva etapa, que dilucidará finalmente su relación con Eurojust y la correspondiente interacción entre ambas.

Hasta ahora, la expresión “a partir de Eurojust”, desafortunada para algunos⁸²⁵ - habida cuenta de la tensión histórica acaecida entre ambas instituciones- solución de continuidad para otros, ha hecho correr ríos de tinta entre la doctrina, así como entre los magistrados y fiscales dedicados a la cooperación judicial en materia penal en Europa, siendo objeto de artículos, trabajos y seminarios⁸²⁶ que permitieran aclarar cómo

que sin duda habría un presidente o director nombrado con garantías de transparencia y equilibrio (...), *Vid.*, MORÁN MARTÍNEZ, R., “Intervención en el Seminario sobre la futura Fiscalía Europea”, en FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (ed.), *La futura Fiscalía Europea*, Fiscalía General del Estado, Madrid, 2009, pág. 121.

⁸²² *Vid.*, ORMAZÁBAL SÁNCHEZ, G., “Hacia una autoridad de persecución criminal común para Europa (Reflexiones acerca de la conveniencia de crear una Fiscalía europea...”, cit., pág. 54.

⁸²³ *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “A propósito da Procuradoria Europeia...”, cit., pág. 297.

⁸²⁴ Acerca de la relación actual de la EPPO con Eurojust, trataremos más extensamente en el epígrafe siguiente, pero dado que todavía varias opciones permanecen aún abiertas en referencia a la redacción del artículo 86.1 del TFUE, nos parece necesario hacer referencia a los antecedentes más inmediatos de la Fiscalía Europea para abordar el contexto en el que se está desarrollando en el momento presente.

⁸²⁵ FLORE califica la elección de Eurojust como punto de partida para la Fiscalía Europea como “problemática” y “sorprendente”, *Vid.*, FLORE, D., “La perspective d’un procureur européen”, *ERA Forum*, 2008, vol. 9, nº 2, pág. 238.

⁸²⁶ Eurojust continúa discutiendo ampliamente la relación entre la EPPO y la Unidad además de en el *Working Party* establecido al efecto, en su reciente seminario acerca del contenido de la Propuesta 2013

adecuar la sinergia entre Eurojust y la EPPO, habida cuenta de la ambigüedad del literal del artículo. Así, la primera conclusión que se extrae tanto de la redacción del mismo, como de la arquitectura del capítulo dedicado a la cooperación judicial en materia penal en el TFUE es que, hasta el prolijo Informe de seguimiento del Libro Verde⁸²⁷, Eurojust y el entonces “Fiscal” Europeo aparecían configurados como órganos separados aunque complementarios.

Esta postura de mantener una separación clara entre ambas estructuras cambiaría con el señalado Informe de seguimiento a raíz de las reflexiones extraídas tras las consultas efectuadas⁸²⁸, manteniendo que diferentes opciones en la creación de la futura Fiscalía europea eran posibles y barajando otras posibilidades como que ésta se convirtiese en un miembro más de Eurojust,⁸²⁹ o que la Fiscalía Europea procediese a “integrarse” en Eurojust en una apuesta arriesgada y compleja. Según el contexto de

sobre la propia Eurojust, *Vid.*, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Report from the Eurojust Seminar on the new draft Regulation on Eurojust...*, cit. *Vid.*, asimismo, el número monográfico de Eurojust acerca de la Fiscalía Europea, EUROJUST, *Eurojust News, Issue on the European Public Prosecutor's Office...*, cit.

⁸²⁷ Informe de seguimiento del Libro Verde sobre la protección de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo, COM (2003) 128 final, Bruselas, 19 de marzo de 2003.

⁸²⁸ Tras las consultas realizadas a representantes judiciales y del Ministerio Público, al mundo académico, a las instituciones europeas, a la sociedad civil, así como a los Estados Miembros, la oposición mayoritaria a la creación de una Fiscalía Europea la encontraría la Comisión de parte de diversos países de la Unión, que no hallaron argumentos convincentes en los propuestos por aquélla para respaldar la creación a nivel europeo de “una institución investida de prerrogativas penales y competente exclusivamente en materia de lucha contra el fraude”. Los Estados Miembros opuestos al establecimiento de una EPPO, destacaban asimismo que la Comisión no había justificado suficientemente su propuesta ni demostrado pertinentemente las dificultades concretas que encuentran los órganos encargados de la lucha contra el fraude comunitario y “muchos representantes gubernamentales consideran por otra parte, que, antes de crear un servicio de actuación penal comunitaria, conviene primero buscar alternativas a la represión. Algunos subrayan precisamente la necesidad de dar una oportunidad a los órganos de cooperación judicial y policial ya creados”. Según las opiniones expresadas en Audiencia Pública, los Estados Miembros “favorables” al establecimiento de la Fiscalía Europea fueron en aquel momento: Portugal, España, Países Bajos, Bélgica, Grecia, y “hasta cierto punto”, Italia; los “escépticos en cuanto a su utilidad o su viabilidad”: “Alemania, Luxemburgo y Suecia; y finalmente, los que “rechazaban totalmente el proyecto”, entre los que se encuentran los habituales como el Reino Unido, Irlanda e incluso Dinamarca y a los que se unieron Francia, Austria y Finlandia. Estos últimos consideraban asimismo que los principios de subsidiariedad y proporcionalidad constituían importantes límites a la creación de la EPPO. Ambos, argumentos que continúan utilizándose en el momento actual por los Estados Miembros opuestos al establecimiento de la Fiscalía Europea. *Vid.*, *Ibidem*, pp. 6 y 7.

⁸²⁹ Esta posibilidad fue traída asimismo a colación por la Profesora de la Universidad de Luxemburgo Katalin LIGETI, en el reciente Seminario de Eurojust sobre la Propuesta 2013, en el que concluía que “la impresión general cuando se leen las dos propuestas es que la Fiscalía Europea debería ser vista como el miembro número 29 de Eurojust, más que integrada en Eurojust”, *Vid.*, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Report from the Eurojust Seminar on the new draft Regulation on Eurojust...*, cit. pág. 36. La traducción es propia.

este planteamiento, Eurojust se transformaría en una fiscalía colegiada encargada, por una parte, de instruir y centralizar las investigaciones y actuaciones judiciales y de desencadenar la acción pública ante los tribunales nacionales para la protección de los intereses comunitarios de su competencia y, por otra, de garantizar la coordinación de las acciones nacionales por lo que respecta a la delincuencia transnacional en general. Tanto el fallido Tratado Constitucional como el posterior Tratado de Lisboa, recogerían esta nueva orientación del Informe de Seguimiento que con la expresión “a partir de Eurojust”, parecía abandonar la separación -al menos sobre el papel- entre ambas instituciones.

Aquella versión -denominada por la Comisión- de “integración completa” de la Fiscalía Europea en Eurojust⁸³⁰ suscita numerosos interrogantes en relación a su cohesión con los ordenamientos nacionales o en el control jurisdiccional de los actos de la EPPO⁸³¹ y debería pasar eventualmente por una fase de implementación progresiva que conllevaría asimismo distintos niveles de aprobación, dado el diferente mecanismo establecido por un lado para la persecución de los intereses financieros de la Unión (mediante la cooperación reforzada) y por otro, para la delincuencia transfronteriza grave (por unanimidad).

En definitiva, y analizando el amplio espectro de opciones que han sido consideradas para –en el marco del TFUE- establecer la Fiscalía Europea “desde Eurojust”, la principal conclusión que se deduce del camino recorrido hasta el momento, es que Eurojust sigue siendo un interlocutor no sólo válido, sino imprescindible en el espacio de libertad, seguridad y justicia, ya que, gracias a su estructura de carácter horizontal, posee la flexibilidad necesaria⁸³² para adaptarse a los ordenamientos jurídicos de cada Estado Miembro, abarcando todas las formas de criminalidad grave y

⁸³⁰ En consecuencia, según reconoce el *Informe de seguimiento del Libro Verde*, “la fiscalía europea se constituiría de este modo a partir de Eurojust”, *Vid., Informe de seguimiento del Libro Verde sobre la protección de los intereses financieros...*, cit., pág. 13, nota a pie de página, número 66.

⁸³¹ Cuestiones que pertenecen fundamentalmente a la naturaleza intrínseca del establecimiento de la futura Fiscalía Europea y de las que no trataremos en profundidad por no constituir el objeto principal de este trabajo.

⁸³² Eurojust “se fundamenta deliberadamente en un principio de asimetría que repercute en las diferencias entre los sistemas judiciales de los Estados Miembros, de modo que le otorga la maleabilidad necesaria para su operatividad y eficacia”, *Vid., LOPES DA MOTA, J.L., “Eurojust, embrión de un futuro Fiscal Europeo...”*, cit., pág. 84.

organizada, incluyendo los crímenes contra los intereses financieros de la Unión – delitos éstos que entrarían eventualmente bajo la competencia de la Fiscalía Europea-.

Dado que aún queda un largo trecho por recorrer en la conformación de un Derecho Penal europeo en su “totalidad” y que -teniendo en cuenta la posición actual de varios Estados Miembros, que no son favorables⁸³³ al establecimiento de la EPPO - ésta, de salvar los obstáculos para su establecimiento, estimamos que únicamente entraría en funcionamiento a través de la cooperación reforzada. Eurojust, por tanto, continuaría⁸³⁴ realizando un papel esencial en la lucha contra la delincuencia transnacional grave que no puede ser obviado y consecuentemente ha de ser considerado en el momento presente y también en el futuro. En el asunto que nos ocupa, por tanto, en relación al significado de la expresión “desde Eurojust”, hay que concluir que la solución definitiva está aún por descifrar. Lo que sí parece inevitable afirmar, es que el establecimiento de la Fiscalía Europea se enfrenta en el momento presente a unos interrogantes aún no aclarados tras las últimas alegaciones de los Estados Miembros, cuestiones de las cuales nos ocuparemos en el epígrafe siguiente.

En tercer lugar, otro aspecto que se plantea en la redacción del artículo 86.1, es el que viene a reflejar la posibilidad de crear la Fiscalía Europea en caso de falta de unanimidad, a través del mecanismo de la cooperación reforzada mediante la iniciativa de al menos nueve Estados Miembros que podrían solicitar que el proyecto de reglamento de la EPPO se remitiese al Consejo. Mirando al estado actual de la situación, la cooperación reforzada parece la vía más realista⁸³⁵ para poner en marcha el

⁸³³ Pero sí a la continuidad de Eurojust. Como ya mencionamos, el Reino Unido continúa oponiéndose al establecimiento de una Fiscalía Europea, pero se muestra favorable al trabajo y misión de Eurojust. Así, la Cámara de los Lores en su informe del Comité dedicado a la Unión Europea recomienda al Gobierno británico utilizar el mecanismo del *Opt-In* en relación a la nueva propuesta 2013 de regulación de Eurojust, *Vid.*, HOUSE OF LORDS, *The Eurojust Regulation: Should the UK Opt-In?...*, cit., pág. 14.

⁸³⁴ Hans NILSSON pone acertadamente de manifiesto que “Eurojust será importante en el resto de casos que recaigan bajo su competencia y que son, hasta el momento, una inmensa mayoría. Probablemente el 95% de casos no tiene que ver con la protección de los intereses financieros de la UE, así que Eurojust tendrá durante décadas y décadas en el futuro, una *raison d’être*”, *Vid.*, EUROJUST, *Eurojust News, Issue on the European Public Prosecutor’s Office...*, cit. pág. 12. La traducción es propia y contiene parte de la cita que encabeza este capítulo. De la misma opinión es MORÁN MARTÍNEZ, “Eurojust no está en condicional ni se plantea como una estructura temporal o de paso hasta la creación de la Fiscalía Europea, sino que parece una institución llamada a persistir (...)”, *Vid.*, MORÁN MARTÍNEZ, R., “Intervención en el Seminario sobre la futura Fiscalía Europea...”, cit., pág. 117.

⁸³⁵ En este sentido también se pronuncia LOPES DA MOTA: “No habiéndose detectado hasta hoy ninguna señal que permita admitir razonablemente que exista unanimidad entre los 28 Estados Miembros

establecimiento de una Fiscalía Europea en los términos previstos de los artículos 20.2⁸³⁶ del TUE y 329.1⁸³⁷ del TFUE, respetando los principios generales establecidos en las merítadas cooperaciones reforzadas recogidas en los artículos 326, 327 y 328 del TFUE⁸³⁸.

La cooperación reforzada se presenta de esta manera como una vía alternativa⁸³⁹ para no hacer fracasar al discutido proyecto de la Fiscalía Europea. Aunque una parte de la doctrina manifestó en su día que esta opción recogida en los Tratados únicamente para los crímenes financieros contra la Unión resultada “política y jurídicamente

de la UE (se la hubiera habido en el momento de la negociación de los Tratados, ciertamente que el artículo 86 del TFUE no habría sido redactado como fue introduciendo en él un procedimiento legislativo especial de regulación tan detallada y cautelosa), parece que el tema de la Fiscalía Europea tendrá que ser pensado y cuestionado en el ámbito de la cooperación reforzada donde se puede admitir una “Europa penal” a diferentes velocidades acogida por los Tratados”, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “A propósito da Procuradoria Europeia...”, cit., pág. 297. La traducción es propia.

⁸³⁶ El artículo 20 del TUE en sus párrafos 1 y 2 dentro de su Título IV dedicado a las cooperaciones reforzadas, establece: “1. Los Estados miembros que deseen instaurar entre sí una cooperación reforzada en el marco de las competencias no exclusivas de la Unión podrán hacer uso de las instituciones de ésta y ejercer dichas competencias aplicando las disposiciones pertinentes de los Tratados, dentro de los límites y con arreglo a las modalidades contempladas en el presente artículo y en los artículos 326 a 334 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. La finalidad de las cooperaciones reforzadas será impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración. Las cooperaciones reforzadas estarán abiertas permanentemente a todos los Estados miembros, de conformidad con el artículo 328 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. 2. La decisión de autorizar una cooperación reforzada será adoptada por el Consejo como último recurso, cuando haya llegado a la conclusión de que los objetivos perseguidos por dicha cooperación no pueden ser alcanzados en un plazo razonable por la Unión en su conjunto, y a condición de que participen en ella al menos nueve Estados miembros. El Consejo se pronunciará con arreglo al procedimiento establecido en el artículo 329 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”.

⁸³⁷ “1. Los Estados miembros que deseen establecer entre sí una cooperación reforzada en cualquiera de los ámbitos contemplados en los Tratados, con excepción de los ámbitos de competencia exclusiva y de la política exterior y de seguridad común, dirigirán a la Comisión una solicitud, en la que precisarán el ámbito de aplicación y los objetivos de la cooperación reforzada prevista. La Comisión podrá presentar al Consejo una propuesta en este sentido. Si no presenta ninguna propuesta, la Comisión comunicará los motivos a los Estados miembros interesados. La autorización contemplada en el párrafo primero para llevar a cabo una cooperación reforzada será concedida por el Consejo a propuesta de la Comisión y previa aprobación del Parlamento Europeo”.

⁸³⁸ Cabe destacar que el literal del artículo 326 del TFUE señala que “Las cooperaciones reforzadas respetarán los Tratados y el Derecho de la Unión. Las cooperaciones reforzadas no perjudicarán al mercado interior ni a la cohesión económica, social y territorial. No constituirán un obstáculo ni una discriminación para los intercambios entre Estados miembros, ni provocarán distorsiones de competencia entre ellos”.

⁸³⁹ La incorporación progresiva de los Estados Miembros a determinadas decisiones que afectan a la estructura institucional de la Unión, no es una cuestión novedosa, ya que así se ha utilizado en temas tales como Schengen o la Unión monetaria y el euro.

extraña”⁸⁴⁰, por el contraste que suponía que para el resto de la criminalidad grave y organizada se exigiese el requisito de la unanimidad, lo cierto es que no es posible renunciar a la expresión de los Parlamentos nacionales y a las cuestiones de orden constitucional que se plantean con la aprobación o no del establecimiento de una EPPO y, por tanto, la elección de la cooperación reforzada a día de hoy resulta una tabla de salvación que la Comisión no debe de rechazar utilizar en caso de que el proyecto se retrase aún más por la, en este momento, improbable unanimidad de los Estados Miembros en este asunto.

Escoger la vía de la cooperación reforzada exige, no obstante, plantearse cómo se articulará la relación con los países que no⁸⁴¹ participen en la Fiscalía Europea en el ámbito de la lucha contra el fraude a los intereses financieros de la Unión. Por otro lado,

⁸⁴⁰ Así, VERVAELE, que señala que “es también sorprendente que el Tratado de Lisboa haya incluido una cooperación reforzada entre al menos nueve Estados Miembros”, ya que el texto del Tratado limita dicho mecanismo “a la protección de los intereses financieros de la Unión”. Y continúa señalando que sin embargo “para ampliar la competencia *ratione materiae* a, por ejemplo, la criminalidad grave transnacional, prescribe unanimidad por parte del Consejo Europeo, previa aprobación del Parlamento Europeo y previa consulta a la Comisión”. Para VERVAELE, su extrañeza ante la creación de una EPPO en estos términos proviene fundamentalmente de la idea de establecer una institución como la Fiscalía Europea “únicamente para luchar contra el fraude y la corrupción en relación con el presupuesto de la Unión, dejando de lado la criminalidad grave y organizada en la Unión Europea”, concluyendo que ésta “no es la señal que la opinión pública espera de la Unión si se quiere hacer la construcción europea más legitimada a los ojos de los ciudadanos y contribuyentes”, *Vid.*, VERVAELE, J.A.E., “De Eurojust a la Fiscalía Europea en el espacio judicial europeo: ¿el inicio de un derecho procesal europeo?” en FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (ed.), *La futura Fiscalía Europea*, Fiscalía General del Estado, Madrid, 2009, pág. 166. En este mismo sentido se manifiesta FLORE que señala “una falta de consistencia lógica en el hecho de que se permita una cooperación reforzada para aquellos delitos que a todos afectan, incluidas las instituciones de la Unión, mientras que, por el contrario, se requiera la unanimidad para un tipo de delincuencia en la que podría pensarse racionalmente que hay una serie de Estados, con más interés que otros en moverse adelante por esta senda”, *Vid.*, FLORE, D., “La perspective d’un procureur européen...”, cit., pp. 237 y 238. ESPINA abunda en este asunto señalando que “se trata de una evidente contradicción”, aunque según este autor, “nadie dijo que la construcción de edificios tan complejos como el que nos ocupa pudiera verse libre de estas pequeñas grietas que, no obstante, no tienen por qué afectar a la bondad y solidez del resultado que finalmente se termine por alcanzar”, *Vid.*, ESPINA RAMOS, J.A., “¿Hacia una Fiscalía Europea?”, en C. ARANGÜENA FANEGO, *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pág. 116.

⁸⁴¹ Ya que debe evitarse la posibilidad de que se proceda por parte de los eventuales infractores a utilizar el denominado *forum shopping*, o lo que es lo mismo, a la elección de una jurisdicción que eventualmente pudiera favorecer a aquéllos por la diferente tipificación del delito que tratamos. En cualquier caso, el artículo 327 del TFUE, establece que “las cooperaciones reforzadas respetarán las competencias, los derechos y las obligaciones de los Estados miembros que no participen en ellas. Éstos no impedirán que las apliquen los Estados miembros que participen en ellas”. Por otro lado, en opinión de Eurojust, la propia Unidad está llamada a desempeñar “un papel importante si la Fiscalía Europea se crea mediante el mecanismo de cooperación reforzada con al menos 9 Estados Miembros. Por lo tanto, Eurojust, jugará *inter alia* un papel crucial reforzando y facilitando la cooperación judicial entre la EPPO y las autoridades nacionales de los Estados Miembros no participantes”, *Vid.*, EUROJUST, *Eurojust News, Issue on the European Public Prosecutor’s Office...*, cit. pág. 7.

si la EPPO inicia su actividad con la investigación y eventual acusación de aquellos que cometan delitos contra los mencionados intereses, sería esencial que en la competencia de la Fiscalía Europea quedara muy definida en cuanto a si la persecución de estas infracciones se reducirían a las “propriadamente” dichas o si la competencia de la EPPO alcanzaría también a los delitos PIF en conexión con otros ligados a la delincuencia transnacional grave. La directiva PIF, que podría venir a dilucidar en algo este asunto, se encuentra en estos momentos en discusión siendo este aspecto una de las cuestiones que se están considerando más en profundidad.⁸⁴²

En esta línea, es necesario considerar igualmente que el papel de Eurojust para prevenir los conflictos de jurisdicción en el ámbito de la delincuencia transnacional grave tiene que ser considerado en relación al futuro establecimiento de la Fiscalía Europea. Si la competencia sobre los delitos PIF acaba perteneciendo finalmente en exclusiva a la EPPO⁸⁴³ y Eurojust es excluida de su papel de facilitador de la

⁸⁴² Como ha señalado la actual Presidenta de Eurojust, la fiscal Michèle Coninx, en su reciente comparecencia en la Cámara de los Lores británica, al tratar de la Fiscalía Europea y el impacto de su eventual creación en los Estados Miembros no participantes en la misma: “Los delitos PIF rara vez se cometen aisladamente; están mayoritariamente asociadas al fraude o la falsificación de documentos administrativos y a su vez con el crimen organizado, así que es difícil decir hasta qué punto, si se establece una Fiscalía Europea, los delitos PIF supondrán una inmensa y excesiva carga de trabajo (...) Por otro lado, la directiva PIF está siendo discutida en la actualidad. Una vez que la directiva PIF haya sido aceptada, tendrá que ser implementada. Ello tardará tres años. El riesgo que se corre, bastante realista, es que las autoridades nacionales implementarán la directiva en diferentes grados y diferentes fases. Ello significa que en ese momento, nos encontraremos lo que en francés denominamos ‘*géométrie variable*’, así que habrá diferentes puntos de vista y aplicaciones de la Directiva PIF. Así que el ámbito de la competencia material de la Fiscalía Europea depende de esto. La importancia de la Directiva PIF es enorme, pero conlleva consecuencias una vez que ha sido adoptada. Debemos esperar a ver cómo se desarrollan las cosas, cómo será la Directiva final y hasta qué punto tendrá lugar su implementación total (...) Y es necesaria una definición clara de los delitos PIF. Antes de saber qué significan realmente, es difícil tener una opinión bien definida acerca de la carga de trabajo concreta de la Fiscalía Europea”, *Vid.*, HOUSE OF LORDS, *EPPO: The impact on non-participating Member States, Evidence given by Michèle Coninx, President of Eurojust*, Evidence Session nº 4, The Select Committee on the European Union, Justice, Institutions and Consumer Protection (Sub-Committee E), London, 7th May 2014, www.parliament.uk (Último acceso: 30 de septiembre de 2014), pp. 5 y 6. La traducción es propia.

⁸⁴³ En el último informe –aprobado por el Parlamento Europeo– de la Comisión especial sobre la Delincuencia Organizada, la Corrupción y el Blanqueo de Dinero, acerca de las recomendaciones sobre las acciones o iniciativas que han de llevarse a cabo, recogía asimismo que el argumento de que “considera fundamental que la Fiscalía Europea cuente con un marco de garantías procesales de apoyo y que se definan claramente los delitos sobre los que tendrá competencia”, *Vid.*, PARLAMENTO EUROPEO, COMISION ESPECIAL SOBRE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, LA CORRUPCION Y EL BLANQUEO DE DINERO, *Informe sobre la delincuencia organizada, la corrupción y el blanqueo de dinero: recomendaciones sobre las acciones o iniciativas que han de llevarse a cabo (informe definitivo)*, A7-0307/2013, 26 de septiembre de 2013, pág. 23, punto número 13.

cooperación y la coordinación en esta área, entonces podría resultar complicado el evitar el *fórum shopping* y dificultaría asimismo el rol de la Unidad en esta cuestión⁸⁴⁴.

En definitiva, coincidimos en que las expresiones de “geometría variable” o la consecución de una “Europa penal a diferentes velocidades”⁸⁴⁵, retratan fielmente el futuro inmediato del establecimiento de una Fiscalía Europea que la recién nombrada Comisión Juncker incluye como una de sus prioridades⁸⁴⁶ en la construcción de un verdadero espacio de justicia penal.

2.3. Análisis de la relación institucional de Eurojust y la Fiscalía Europea tras las propuestas de Reglamento 2013

A lo largo del capítulo II como a lo largo de este capítulo IV del presente trabajo, hemos venido analizando paulatinamente algunas de las cuestiones más relevantes que afectan al futuro desarrollo de Eurojust en cuanto definidas en la

⁸⁴⁴ Recordemos que el artículo 7 de la Decisión Eurojust –modificada mediante la Decisión 2009–, establece las funciones de Eurojust actuando colegiadamente y establece en su apartado 1, letra a), inciso ii): “Cuando actúe colegiadamente, Eurojust: a) en los casos de los tipos de delincuencia y las infracciones mencionadas en el apartado 1 del artículo 4, podrá exponiendo los motivos, solicitar a las autoridades competentes de los Estados Miembros afectados: ii) que reconozcan que uno de ellos puede estar en mejores condiciones para llevar a cabo una investigación o unas actuaciones judiciales sobre hechos concretos”. Asimismo el párrafo 2 del citado artículo señala: “Cuando dos o más miembros nacionales no puedan convenir en el modo de resolver un conflicto de jurisdicción en relación con investigaciones o actuaciones judiciales de conformidad con el artículo 6, y en particular el artículo 6, apartado 1, letra c), se solicitará al Colegio que emita un dictamen escrito no vinculante sobre el asunto, siempre y cuando la cuestión no haya podido resolverse de mutuo acuerdo entre las autoridades nacionales competentes interesadas. El dictamen del Colegio se remitirá sin demora a los Estados Miembros interesados. El presente apartado se entiende sin perjuicio del apartado 1, letra a), inciso ii)”.

⁸⁴⁵ Algunos autores entienden, sin embargo, que la construcción de una Europa a varias velocidades serviría “para salir de la situación creada por los bloqueos recalcitrantes de algunos países, y de la dificultad práctica de alcanzar acuerdos totales entre los veintiocho países”, pero que tampoco supondría “una solución ideal pensando en el futuro y en la operatividad práctica de la Fiscalía”, *Vid.*, RODRÍGUEZ GARCÍA, N., “Aprendiendo del pasado ante la futura creación de una fiscalía europea...”, *cit.*, pp. 41 y 42.

⁸⁴⁶ Que va unida a la lucha contra el fraude comunitario. En esta línea también se ha pronunciado la Comisión especial sobre Delincuencia Organizada, la Corrupción y el Blanqueo de dinero, que considera una prioridad la protección de los intereses financieros de la UE y del euro y que para luchar contra ello, es conveniente limitar el creciente fenómeno por el cual las organizaciones delictivas están malversando los fondos europeos a través del denominado fraude comunitario y de la falsificación del euro, *Vid.*, PARLAMENTO EUROPEO, COMISION ESPECIAL SOBRE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, LA CORRUPCION Y EL BLANQUEO DE DINERO, *Informe sobre la delincuencia organizada, la corrupción...*, *cit.*, pág. 20, considerando AV.

propuesta 2013 actual, esto es, las referidas a su estructura y organización, así como su papel de coordinación y cooperación en el futuro mapa penal europeo.

La cuestión que nos queda por reflexionar en este epígrafe es, sin duda, esencial no sólo para el futuro de la Unidad, sino para continuar avanzando en la lucha contra la delincuencia transnacional grave en la Unión Europea y fuera de ella, a través de los eventuales acuerdos firmados por ésta en el futuro. Acuerdos y alianzas que tendrán que aumentar, con el consiguiente respeto a los principios y valores primigenios de Europa, basados en la defensa de los derechos fundamentales.

Dicha cuestión no es sino la referida a la relación que mantendrán en el próximo diseño de la arquitectura de sus respectivas estructuras, Eurojust y la futura Fiscalía Europea. Asunto que se presenta, *a priori*, complejo aunque Eurojust puede presentarse como la mejor baza de la EPPO⁸⁴⁷, a pesar de que ambas instituciones cumplan funciones diferentes⁸⁴⁸. En nuestra opinión, el valor añadido de la Unidad que podría favorecer al establecimiento y posterior consolidación de la Fiscalía Europea, se encuentra en el intenso y bien desarrollado trabajo de Eurojust en la lucha contra la criminalidad transnacional, construyendo a través de su estructura horizontal un puente entre los Estados Miembros o entre las instituciones en un período relativamente breve

⁸⁴⁷ Sobre esta cuestión se ha señalado por algunos autores, como la experiencia acumulada por Eurojust, así como los progresos realizados por la Unidad, “constituyen una base primordial para que se reflexione y se enfrenten las cuestiones relacionadas con la concepción, la organización y las condiciones de operatividad del fiscal europeo”. En especial hay que destacar de Eurojust su “desarrollo a nivel de trabajo operativo, la organización interna y la infraestructura tecnológica para el tratamiento e intercambio de información con las autoridades nacionales, las relaciones con las autoridades nacionales y con los terceros países y las relaciones con otros órganos e instituciones europeas”, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “Eurojust, embrión de un futuro Fiscal Europeo...”, *cit.*, pág. 85.

⁸⁴⁸ Como hemos venido sosteniendo, Eurojust aún en el momento en que la Fiscalía Europea se estableciera, continuaría teniendo sentido en el contexto de la lucha contra la criminalidad transnacional grave en la Unión Europea. Entre otras razones, la primera y más inmediata es que la EPPO vendrá a tener en el principio competencia únicamente en relación a los delitos PIF y, muy posiblemente como hemos señalado se creará mediante el mecanismo de la cooperación reforzada establecido en el artículo 86.1 del TFUE. El valor de Eurojust y su permanencia en un futuro, -nos atrevemos a decir que durante bastante tiempo- con los cambios y transformaciones que fueren necesarios, ha sido ya señalado por NILSSON y recordado por una parte importante de la doctrina. En este sentido, por ejemplo, VLASTNÍK cuando señala: “Está claro que incluso en el caso de la creación de una Fiscalía Europea, Eurojust no perdería su *raison d’être*”, *Vid.*, VLASTNÍK, J., “Eurojust -A cornerstone of the federal criminal justice system...”, *cit.*, pág. 47. La traducción es propia. “Razón de ser” aparece nuevamente en idioma francés en el original. Otros asumen, apoyando completamente la competencia de la Fiscalía Europea en el futuro sobre la delincuencia transnacional grave, que tal condición se dará y, por tanto, será posible con el tiempo que los Estados Miembros lleguen a la unanimidad en este asunto, haciendo desaparecer consecuentemente la razón de ser de Eurojust, Conversaciones con Peter CSONKA, Comisión Europea, febrero de 2014.

de tiempo, una juventud que no le ha impedido avanzar en el refuerzo de la cooperación judicial de la Unión convirtiéndola en el único organismo de estas características existente en el mundo⁸⁴⁹.

Desde luego que solamente el mero establecimiento de la EPPO plantea diversas cuestiones en torno a su funcionamiento, estructura, competencia material y control jurisdiccional, entre otras. No obstante, lo que interesa en relación al presente trabajo es, como hemos venido analizando, la creación de la Fiscalía Europea “desde Eurojust” y concretamente, cómo se va a dilucidar la relación entre ambas instituciones en el contexto actual del paquete de propuestas.

De nuestro análisis del epígrafe anterior se deducía que, hasta este momento, la meritada expresión del artículo 86.1 del TFUE, por su deliberadamente oscura redacción, no aclaraba cómo habría de articularse el establecimiento de la Fiscalía Europea desde la Unidad Eurojust. Pues bien, llegado este punto y a la luz de la presentación del paquete legislativo del año 2013 al que ya nos hemos referido con anterioridad, se hace necesario reflexionar acerca de cómo ha solucionado la Unión⁸⁵⁰

⁸⁴⁹ “Podría decir que Eurojust es un ‘laboratorio’ de cooperación judicial a nivel mundial, pues es la primera vez que se ha establecido un organismo internacional de esta naturaleza”, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “Tráfico de Drogas: Cooperação Internacional em Matéria Penal e a Eurojust...”, pág. 76. La traducción es propia.

⁸⁵⁰ Algunos autores fundamentan la decisión de la Unión Europea sacar a la luz ambas propuestas, la de Eurojust y la de la Fiscalía Europea, en un paquete legislativo por, en su opinión, los siguientes argumentos: “Conocidas las deficiencias operativas y administrativas que Eurojust ha presentado en sus años de funcionamiento, a pesar de los cambios normativos realizados, con la decisión de cambiar la Decisión Eurojust por un Reglamento se han buscado dos objetivos fundamentales: por un lado y con carácter general, garantizar una mayor armonización de las competencias de los miembros nacionales y alinear su estructura con las normas establecidas en el enfoque común aplicado a las agencias descentralizadas de la UE; y por otro lado, en la específica relación con la Fiscalía Europea, que nace *a partir de Eurojust*, generar un campo de sinergias entre ambas organizaciones en su organización y funcionamiento”, *Vid.*, RODRÍGUEZ GARCÍA, N., “Aprendiendo del pasado ante la futura creación de una fiscalía europea...”, *cit.*, pág. 43. Desde nuestro punto de vista, la operatividad de Eurojust en lo referente a su misión de coordinación y cooperación judicial no está ni ha estado en cuestión, como afirma este autor, aunque para reforzar su misión era necesario desde luego aclarar la sinergia con la futura Fiscalía Europea y explorar la posibilidad de o bien optar por el artículo 85 del TFUE y otorgar poderes reales a Eurojust en el ámbito de la investigación penal, o crear la EPPO desde Eurojust con base en el artículo 86 del Tratado, opción por la que finalmente se ha optado. La cuestión que se plantea aquí constituye un asunto de fondo mucho más amplio y que tiene que ver, en definitiva, con el futuro de la arquitectura penal en el espacio de la UE, con la aproximación y/o la armonización de los ordenamientos jurídicos estatales y en fin, con la consolidación de los instrumentos de reconocimiento mutuo, esenciales en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional.

este capítulo de la arquitectura penal en Europa y qué desafíos se presentan en lo que se refiere a la relación entre ambas instituciones.

En primer lugar, la expresión “desde Eurojust” ha adquirido según la situación actual, un significado ciertamente distinto al que la doctrina y la mayoría de los operadores jurídicos de la cooperación judicial en materia penal habían reflexionado previamente.⁸⁵¹ Así, en este momento, la creación “desde” Eurojust viene a suponer fundamentalmente que la Fiscalía Europea se establezca partiendo de la estructura presupuestaria y administrativa de la Unidad, tal y como se recoge en el artículo 41.1 de la Propuesta 2013 de Eurojust que señala que “Eurojust establecerá y mantendrá una relación especial con la Fiscalía Europea basada en una estrecha cooperación y en el desarrollo de vínculos operativos, administrativos y de gestión entre ellos tal como se define a continuación. A tal fin, el Fiscal Europeo y el Presidente de Eurojust se reunirán con regularidad para tratar temas de interés común”. Mucho más sucinta se muestra la Propuesta de Reglamento 2013 de la Fiscalía Europea que en su artículo 3.3 bajo el epígrafe de “creación”, se establece que “3. La Fiscalía Europea cooperará con Eurojust y dependerá de su apoyo administrativo con arreglo al artículo 57”, lo que viene a consolidar la idea de que a día de hoy, Eurojust y la EPPO, vuelven a estar relacionadas bajo la primigenia idea de instituciones “separadas aunque complementarias”.

Ciertamente, el artículo 57⁸⁵² de la Propuesta de la Fiscalía Europea, se extiende en detallar la colaboración que podrá darse entre ambas y que se refieren

⁸⁵¹ Y que ya hemos mencionado en el presente capítulo. Es interesante añadir asimismo, la mantenida en los primeros tiempos del Tratado de Lisboa por LOPES DA MOTA que señalaba que “teniendo en cuenta la naturaleza, composición y facultades de Eurojust, se puede imaginar la posibilidad de que le sean otorgados a los Miembros Nacionales de Eurojust poderes como miembros del Ministerio Público y de la Oficina de la Fiscalía Europea”, *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L., “Innovations for Eurojust in the future of European Criminal Law”, *Presentation at the 7th Annual Conference of the International Criminal Law Network (ICLN)*, The Hague, 12 de diciembre de 2008, pág. 5. ESPINA, sin embargo, consideraba la posición del ex-Presidente de Eurojust “quizá demasiado maximalista”, argumentando que el TFUE establece que “la Fiscalía se creará ‘a partir’ de Eurojust y no ‘en’ Eurojust”, *Vid.*, ESPINA RAMOS, J.A., “¿Hacia una Fiscalía Europea?...”, *cit.*, pág. 112.

⁸⁵² El tenor del artículo 57 de la Propuesta 2013 de Reglamento de la Fiscalía Europea, establece: “Relación con Eurojust. 1. La Fiscalía Europea establecerá y conservará una relación especial con Eurojust, basada en una estrecha colaboración y en el desarrollo de vínculos operativos, administrativos y de gestión entre ambos órganos, tal y como se define a continuación. 2. En cuestiones operativas y en casos complejos de naturaleza transfronteriza, la Fiscalía Europea podrá asociar a Eurojust a sus actividades de las siguientes maneras: a) intercambiando información, incluidos datos personales, acerca de sus investigaciones, en particular, cuando revelen aspectos que puedan no estar incluidos en las

fundamentalmente al intercambio de información y a la colaboración en las investigaciones del EPPO que podría solicitarse a Eurojust, y de lo que a continuación trataremos, pero el apartado 1 del meritado artículo insiste en el desarrollo de vínculos operativos, administrativos y de gestión que debe darse entre ambos órganos.

Este asunto de la dependencia administrativa de la Fiscalía Europea de Eurojust está siendo uno de los puntos más discutidos⁸⁵³ en los *Working Party*, comparecencias y

competencias materiales o territoriales de la Fiscalía Europea; b) solicitando a Eurojust o a sus miembros nacionales competentes que participen en la coordinación de investigaciones concretas relativas a aspectos determinados que puedan no estar incluidos en el ámbito de competencias materiales o territoriales de la Fiscalía Europea; c) facilitando un acuerdo entre la Fiscalía Europea y los Estados miembros en cuestión respecto a las competencias accesorias, con arreglo al artículo 13 y sin perjuicio de que la autoridad judicial del Estado miembro en cuestión con competencias para ello pueda adoptar una decisión al respecto; d) solicitando a Eurojust o a sus miembros nacionales competentes que ejerzan las competencias que les otorga la legislación nacional o europea en cuanto a investigaciones concretas que puedan no estar incluidas en el ámbito de competencias materiales o territoriales de la Fiscalía Europea; e) intercambiando información con Eurojust o con sus miembros nacionales competentes acerca de las decisiones de incoación de procedimientos penales a que hacen referencia los artículos 27, 28 y 29 antes de remitirlas al Fiscal Europeo, cuando puedan verse afectadas las competencias de Eurojust y resulte conveniente debido a la participación anterior de Eurojust en el caso; f) solicitando a Eurojust o a sus miembros nacionales competentes apoyo para la transmisión de sus decisiones o solicitudes de asistencia jurídica mutua a los Estados que sean miembros de Eurojust pero no participen en la creación de la Fiscalía o a terceros países, así como para la ejecución de las mismas en esos Estados y países. 3. La Fiscalía Europea tendrá acceso a un mecanismo de comprobaciones cruzadas automáticas de los datos del Sistema de Gestión de Casos de Eurojust. Cuando se detecte una coincidencia entre los datos del Sistema de Gestión de Casos introducidos por la Fiscalía Europea y los que haya introducido Eurojust, dicha coincidencia se comunicará tanto a Eurojust como a la Fiscalía Europea, así como al Estado miembro que proporcionó los datos a Eurojust. En caso de que los datos los hubiera aportado un tercer país, Eurojust solo informará, previa autorización de la Fiscalía Europea, a dicho país. 4. La cooperación establecida con arreglo al apartado 1 comprenderá el intercambio de información, incluidos los datos personales. Todo dato intercambiado se utilizará únicamente para los fines para que se proporcionara. Solo se permitirán otros usos de la información cuando esos usos sean competencia del órgano receptor de los datos, y a reserva de la autorización previa del órgano que los suministró. 5. El Fiscal Europeo designará a los miembros del personal autorizado que tengan acceso a los resultados del mecanismo de comprobaciones cruzadas e informará de ello a Eurojust. 6. La Fiscalía Europea contará con la asistencia y los recursos de la administración de Eurojust. Los detalles de dicha asistencia se regularán mediante un acuerdo. Eurojust prestará a la Fiscalía Europea los siguientes servicios: a) asistencia técnica para la elaboración del presupuesto anual, del documento de programación en que se incluyen los programas anual y plurianual, y del plan de gestión; b) asistencia técnica para la contratación de personal y la gestión de carreras; c) servicios de seguridad; d) servicios informáticos; e) gestión financiera, contabilidad y servicios de auditoría; f) cualquier otro servicio de interés común.

⁸⁵³ En el Seminario de Eurojust celebrado el pasado mes de diciembre de 2013, la actual Presidenta de Eurojust, Michèle CONINSX se pronunciaba en estos términos al respecto de esta cuestión: “Según ambas Propuestas, Eurojust facilitará un amplio número de servicios administrativos a la Fiscalía Europea. Sin embargo, esto no debería hacerse en detrimento de Eurojust: está claro que una Fiscalía Europea fuerte, necesita una Eurojust fuerte”, *Vid., COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, Report from the Eurojust Seminar on the new draft Regulation on Eurojust...*, cit. pág. 8. La traducción es propia. Téngase en cuenta que tal y como se detalla en el citado artículo 57.6 de la Propuesta de la Fiscalía Europea, los servicios que Eurojust prestará a la Fiscalía Europea regulados mediante un acuerdo, incluyen la asistencia técnica para la elaboración de presupuestos, informe anual, programas anuales y plurianuales, contratación y gestión de personal, servicios de auditoría, gestión contable e informáticos, servicios de seguridad así como cualquier otro servicio de interés común, lo que se exigirá un considerable aumento de la tarea de personal de Eurojust que no va a ver incrementada su plantilla en los

seminarios⁸⁵⁴ destinados a tratar del establecimiento de la EPPO. Como puede suponerse, la idea de la Comisión en el momento actual de escasez presupuestaria y grave crisis económica, es que la Propuesta sea “rentable para el presupuesto de la UE”⁸⁵⁵, y para ello se ha propuesto que parte de los recursos actuales de la OLAF⁸⁵⁶ se utilicen para establecer la sede central de la Fiscalía Europea en cuanto se proceda a su creación, que a su vez -tal y como se reitera en el texto- “dependerá del apoyo administrativo de Eurojust”.

El ahorro al presupuesto de la Unión Europea, especialmente en este tiempo de crisis social y económica constituye, sin duda, un argumento que apoyamos decididamente. No obstante, la previsión de futuras reducciones en la plantilla de las Agencias Europeas –incluida Eurojust-, así como el incremento del trabajo para el personal de Eurojust sobre todo a nivel de gestión y administración que vendrá a suponer la institución de la Fiscalía Europea, es una cuestión que debe ser sopesada de manera realista y con perspectiva de largo recorrido si no se quiere hacer fracasar a la EPPO desde el momento inicial de su establecimiento. La repercusión que tendrá en Eurojust el aumento de la carga de trabajo al asumir asimismo la gestión de la Fiscalía Europea, se prevé que obligue a un importante diseño en la optimización⁸⁵⁷ de los

próximos años, sino reducida en líneas generales en lo que concierne a la administración de acuerdo a las planificaciones establecidas por la Unión Europea.

⁸⁵⁴ Así, la Profesora de la Universidad de Bruselas, Anne WEYEMBERG ha señalado que “Eurojust debería apoyar a la Fiscalía Europea sobre el principio de ‘coste cero’. Sin embargo, tal ‘coste cero’ es difícil de articular y no debería en ningún caso ir en detrimento ni de la eficacia de Eurojust en sí misma ni del presupuesto de la Fiscalía Europea”, *Ibidem*, pág. 12. La traducción es propia.

⁸⁵⁵ *Vid.*, COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea...*, cit., Exposición de motivos, punto 4, pág. 9.

⁸⁵⁶ Es significativo que la OLAF no se mencione ni en el artículo 85 ni en el artículo 86 del TFUE. En nuestra opinión, ello reafirma definitivamente la voluntad del legislador de dejar a la OLAF en su rol administrativo sin capacidad de transformarse en la futura Fiscalía Europea. No obstante, el aprovechamiento de la experiencia del personal y el apoyo de la propia OLAF a la EPPO en sus funciones, está prevista en la Propuesta de Reglamento, tal y como se deduce de su exposición de motivos, en la que queda claro que parte de los recursos actuales de la OLAF se utilizarán para establecer la Fiscalía Europea y asimismo, prevé la transferencia gradual de su personal a la estructura de la EPPO, *Ibidem*.

⁸⁵⁷ El Comité de las Regiones de la Unión Europea se ha pronunciado al respecto de los costes que supondría la entrada en vigor de la Fiscalía Europea a través del mecanismo de la cooperación reforzada ya que según el mencionado Comité, ello supondría que tanto Eurojust como la OLAF deberían mantener sus estructuras como tal, *Vid.*, COMITÉ DE LAS REGIONES, *Dictamen del Comité de las Regiones sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea*, (2014/C 126/10), DOUE C 126/37 de 26 de abril de 2014, recomendación número 13. Como hemos sostenido, nada obsta a la permanencia de Eurojust con el establecimiento de la futura Fiscalía Europea,

medios tanto personales como materiales de la Unidad, que podría incidir en la misión propia y primigenia de Eurojust si ello no se resuelve satisfactoriamente.

A ello se añade que el artículo 2.1 de la Propuesta de Eurojust, determina que ésta apoyará y reforzará la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de investigar y perseguir la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, pero añadiendo “o que deba perseguirse según criterios comunes”, expresión tomada del artículo 85.1 del TFUE. La propuesta, sin embargo, no desarrolla esta novedad más allá de lo expresado en el literal del artículo 2, por lo que estimamos que sería importante determinar, antes de que el texto final fuera aprobado, qué criterios responden al concepto de “según criterios comunes” para poder así reforzar la capacidad de Eurojust de actuar en el contexto de los casos que se agruparan bajo aquél, aunque ello supondría inevitablemente un incremento de su carga de trabajo.

En segundo lugar, el artículo 3.1 de la Propuesta Eurojust señala que “Las competencias de Eurojust englobarán las formas de delincuencia enumeradas en el anexo 1. Sin embargo quedarán excluidos los delitos para los que sea competente la Fiscalía Europea”. Esta distinción, aparentemente clara, se pone en cuestionamiento cuando acudimos a la lista que relaciona los crímenes para los cuales es competente Eurojust en su tarea de coordinación y cooperación judicial. Así, en el mencionado anexo 1 y enumerados en sexto lugar, se incluyen bajo la competencia de Eurojust los “delitos contra los intereses financieros de la Unión”. Estas infracciones, como se sabe, constituirían la principal competencia de la Fiscalía Europea al menos en un futuro próximo, por lo que conviene aclarar cualquier confusión al respecto de la redacción de este artículo que pudiera inducir al solapamiento de competencias entre ambos órganos.

En nuestra opinión, bien podría conservarse la competencia de Eurojust al respecto de estos delitos, mas aclarando varias circunstancias: la primera es que tal competencia de la Unidad seguiría ejerciéndose sobre los países no participantes en la institución de la Fiscalía Europea, previendo como hemos venido sosteniendo, que la

especialmente si tenemos en cuenta las limitaciones que se prevén en la competencia material de la EPPO. En cuanto a la OLAF, como acabamos de ver, su estructura y personal serán aprovechados por la futura Fiscalía. No obstante, ya hemos señalado como la cuestión de la carga de trabajo de Eurojust que se va a ver incrementada considerablemente en el futuro con la creación de la EPPO, sobre todo en el ámbito administrativo y de gestión, ha de ser resuelta satisfactoriamente en beneficio de ambos organismos.

creación de la EPPO se realice a través de la cooperación reforzada⁸⁵⁸ y, la segunda, que Eurojust conserva, según el literal del artículo 3.2, su competencia sobre infracciones conexas⁸⁵⁹, lo cual haría necesario dirimir cual sería el papel de la EPPO, cuando tales infracciones incluyeran delitos contra los intereses financieros de la Unión, cuestión ésta bastante probable teniendo en cuenta la naturaleza del crimen organizado transnacional que habitualmente se vale de la comisión de ilícitos penales en la esfera económica para perpetrar sus crímenes y mantener así operativas sus redes.

En tercer lugar, otra de las cuestiones que ha sido ampliamente discutida pero que habrá que esperar a ver cómo se dilucida en la práctica, se refiere a si la Fiscalía Europea podrá requerir a Eurojust para que actúe en aquellos Estados Miembros en los cuales la EPPO podría no tener competencia para ello, en el caso de la más que probable creación de la Fiscalía mediante la cooperación reforzada. Hasta el momento, la opinión más aceptada concluye que la Fiscalía Europea podrá solicitar el apoyo de Eurojust en estos casos, pero no requerir de manera vinculante a la Unidad⁸⁶⁰. Veremos pues, cómo se sustancia esta cuestión que puede, en efecto, ser objeto de fricciones entre ambas instituciones si no se aclaran antes las líneas o buenas prácticas aplicables a los asuntos de esta naturaleza.

⁸⁵⁸ Para una visión más favorable al desarrollo y establecimiento de la Fiscalía Europea, *Vid.*, AMARAL RODRIGUES, J., *Um Ministério Público Europeu. Algures entre o optimismo e a resistêcia?*, Almedina, Coimbra, 2012. En una posición crítica a la construcción del Derecho Europeo a varias velocidades se sitúa HÖPPEL, F., “Función y límites de la armonización en el Derecho penal de los Estados de la CE”, ARROYO ZAPATERO, L., NIETO MARTÍN, A. (dirs.), *El Derecho Penal de la Unión Europea: situación actual y perspectivas de futuro*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2007, pág. 136, “que advertía que este sistema considerado con precaución pues conlleva una grave fragmentación y puede disminuir la certeza legal, o al menos el futuro desarrollo de la cooperación en materia penal”. *Vid.*, asimismo, SIEBER, U., “Unificación, armonización y cooperación: a la búsqueda de soluciones para los sistemas penales federales y supranacionales”, SIEBER, U., & SIMON, J.M. (edits.), *Hacia la unificación del Derecho Penal*, 2.ª ed., Instituto Max Planck para el Derecho Penal, Friburgo, 2011. Citado en citado en RODRÍGUEZ GARCÍA, “Aprendiendo del pasado ante la futura creación de una fiscalía europea...”, *cit.*, pág. 43.

⁸⁵⁹ “2. Las competencias de Eurojust también abarcarán las infracciones conexas. Se considerarán infracciones conexas: a) las infracciones cometidas con objeto de procurarse los medios para perpetrar los actos enumerados en el anexo 1; b) las infracciones cometidas con objeto de facilitar o consumir la ejecución de los actos enumerados en el anexo 1; c) las infracciones cometidas para conseguir la impunidad de los actos enumerados en el anexo 1”.

⁸⁶⁰ *Vid.*, a este respecto, el detallado documento de trabajo del reciente Seminario de Eurojust sobre la Propuesta 2013, COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Report from the Eurojust Seminar on the new draft Regulation on Eurojust...*, *cit.*

En cuarto lugar, ambas Propuestas contienen en sus articulados la obligación⁸⁶¹ de ambas instituciones de compartir información y asimismo, se prevé que la Fiscalía Europea establezca su propio sistema de gestión de casos (CMS) a semejanza del pionero ya consolidado en Eurojust. Ello también conllevará que ambos sistemas de intercambio de datos e información estén conectados y sea posible establecer nuevos vínculos para ser utilizados⁸⁶², conforme a la legislación vigente en materia de protección de datos, en la lucha contra la delincuencia transfronteriza. Hay que destacar en este aspecto, que tal conexión implicaría ir incluso más allá del actual marco de colaboración en el intercambio de información con Europol. En cualquier caso, y pareciéndonos muy positivo tal mecanismo, será necesario realizar asimismo una reflexión sobre los costes económicos que supondrá tal acuerdo, así como los ajustes y previsiones que habrá que hacer de cara al trabajo de los analistas del CMS.

Finalmente, como ya hemos comentado a lo largo de este trabajo, el artículo 85.1, letra a) establece que: “(...) el Parlamento Europeo y el Consejo determinarán, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias de Eurojust. Estas competencias podrán incluir: a) el inicio de diligencias de investigación penal, así como la propuesta de incoación de procedimientos penales por las autoridades nacionales competentes, en particular los relativos a infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión”.

⁸⁶¹ El artículo 57 de la Propuesta 2013 de Reglamento de la Fiscalía Europea y que trata de la relación de la Fiscalía con Eurojust, señala en su apartado 2, letra e) “2. En cuestiones operativas y en casos complejos de naturaleza transfronteriza, la Fiscalía Europea podrá asociar a Eurojust a sus actividades de las siguientes maneras: (...) e) intercambiando información con Eurojust o con sus miembros nacionales competentes acerca de las decisiones de incoación de procedimientos penales a que hacen referencia a los artículos 27, 28 y 29 antes de remitirlas al Fiscal Europeo, cuando puedan verse afectadas las competencias de Eurojust y resulte conveniente debido a la participación anterior de Eurojust en el caso”. Asimismo, en la Propuesta de Eurojust 2013, se establece en su artículo 41 que trata de las relaciones de ésta con la Fiscalía Europea y, en concreto, en su apartado 4, que la cooperación establecida con la Fiscalía Europea de acuerdo al apartado 1 de dicho artículo “implicará el intercambio de información, incluidos los datos personales. Todos los datos objeto de tal intercambio solo podrán utilizarse para los fines para los que se hayan facilitado. Únicamente se podrá permitir cualquier otro uso distinto al previsto si dicha finalidad compete al organismo destinatario de los datos, y estará sujeto a la autorización previa del organismo que haya facilitado dichos datos.

⁸⁶² Por ejemplo, el artículo 24.7 de la Propuesta 2013 de Eurojust, establece que: “El sistema de gestión de casos y sus expedientes temporales de trabajo estarán a disposición de la Fiscalía Europea”.

Como se deduce, las instituciones en este momento han optado por no propiciar un mayor ahondamiento acerca del refuerzo de los poderes de Eurojust, y decidiendo la creación de otra estructura prácticamente *ex novo* en lo referente a su naturaleza, estructura y funciones. En nuestra opinión, habría sido muy positivo explorar la posibilidad prevista en el Tratado de impulsar la capacidad de Eurojust para iniciar diligencias de investigación penal así como proponer a las autoridades nacionales la incoación de procedimientos de esta naturaleza, opción que no excluiría la creación de la Fiscalía Europea verdaderamente desde el núcleo duro de Eurojust integrándose en su estructura. Sin embargo, como es sabido, la dinamicidad del Derecho de la Unión Europea ha impuesto, por el momento, otros tiempos⁸⁶³ y otros caminos.⁸⁶⁴ Será necesario esperar aún para ver qué modelo⁸⁶⁵ se impone finalmente, de acuerdo a los resultados obtenidos en la persecución de los delitos contra los intereses financieros de la Unión, primer paso en la competencia material de la futura Fiscalía Europea.

⁸⁶³ Con anterioridad, el propio Programa de Estocolmo, no descartó en su momento ninguna de las dos posibilidades, incluida la del refuerzo de las competencias del Colegio de Eurojust: “En el ámbito de la cooperación judicial, el Consejo Europeo subraya la necesidad de que los Estados miembros y Eurojust apliquen plenamente la Decisión 2009/4267JAI del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust, la cual, junto con el Tratado de Lisboa, ofrece una oportunidad para el desarrollo ulterior de Eurojust en los próximos años, también en lo relativo a la apertura de investigaciones y la resolución de conflictos de competencia. Sobre la base de una evaluación de la aplicación de este instrumento, podrían considerarse nuevas posibilidades de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado, incluida la atribución de nuevas competencias al miembro nacional de Eurojust, el refuerzo de las competencias del Colegio de Eurojust o la creación de un ministerio público europeo”, *Vid., Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que proteja al ciudadano...*, cit., punto 3.3.1.

⁸⁶⁴ Y de lo que se trata, en definitiva, es de trabajar de manera eficaz en persecución penal del crimen transnacional que, como pone de manifiesto LOPES DA MOTA, “se extiende obviamente, más allá de las fronteras externas de Europa y que genera gran parte de los beneficios (ilícitos) que alimentan los mercados financieros y van controlando los Estados, que corroe las instituciones y paraliza el Estado de Derecho. Todo ello, para que los ciudadanos puedan confiar y beneficiarse del espacio de libertad, seguridad y justicia que Europa se comprometió a proporcionarles para que la lucha contra la criminalidad no constituya, en la práctica, un conjunto de textos de buenas intenciones”, *Vid., LOPES DA MOTA, J.L., “9 de Maio, Dia da Europa: Pensar o Espaço Judiciário Europeu...”*, cit. La traducción es propia.

⁸⁶⁵ Para una descripción comparada de los diversos posibles modelos de la creación de la Fiscalía Europea “a partir de Eurojust”, antes del paquete legislativo de las Propuestas 2013, *Vid., DORN, N., & WHITE, S., “Towards a decentralised European Public Prosecutor’s Office”, Amicus Curiae*, spring 2012, n° 89, pp. 2-8.

CONCLUSIONES

I

PRIMERA.- Los beneficios ilícitos obtenidos de los delitos asociados a la delincuencia organizada transnacional constituyen una elevadísima fuente de ingresos para sus actores. De acuerdo a datos recientes facilitados por la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) se estima que el crimen organizado genera aproximadamente 870 billones de dólares anuales equivalentes al 1,5% del Producto Interior Bruto mundial, lo que supone casi el 7% de las exportaciones mundiales de mercancías. El crimen organizado constituye, por tanto, un negocio ilegal altamente lucrativo que trasciende las fronteras culturales, sociales, lingüísticas o geográficas. Para hacer frente de manera eficaz a este fenómeno, las instituciones y organismos involucrados en la cooperación internacional y en la lucha contra la delincuencia transnacional deben, consecuentemente, considerar variables tales como la diversidad de autores y delitos, los países en los cuales se cometen, el aumento de la movilidad de las personas, las diferencias existentes entre los distintos ordenamientos jurídicos o la propia internacionalización de los movimientos de capital.

SEGUNDA.- Históricamente, este proceso de búsqueda de soluciones a las variables que presenta un fenómeno criminógeno tan complejo como la delincuencia organizada transnacional daría comienzo, de manera principal, a través de dos canales: en primer lugar, a través de actuaciones personales iniciadas en los años ochenta de los

magistrados involucrados en la lucha contra el crimen organizado, en un contexto de ausencia de mecanismos de cooperación en materia penal que vertebraran unitariamente un espacio común de seguridad y justicia, en los Tratados de la entonces Comunidad Europea. En segundo lugar, mediante el impulso institucional que se produciría posteriormente, aunque de manera lenta y progresiva, para asegurar que la cooperación judicial en materia penal se introdujera, junto con los instrumentos jurídicos que la hicieran efectiva, tanto en el derecho originario como en el derecho derivado de la Unión Europea. Objetivos que aún tardarían en alcanzarse desde el primigenio esbozo de Giscard d'ESTAING, en el año 1977 de un posible espacio judicial europeo en materia penal que preveía varias etapas en la búsqueda de un acuerdo común y que se han revelado como esenciales en el posterior desarrollo de aquél, a saber: el establecimiento de un convenio de extradición simplificado; una mayor flexibilización del mecanismo del auxilio judicial; el reconocimiento mutuo en la ejecución de las sentencias o la generalización del proceso de transferencia de internos en centros penitenciarios, entre otras.

TERCERA.- La vía de las actuaciones personales para perseguir eficazmente la delincuencia organizada con vínculos internacionales en un marco histórico europeo carente de herramientas jurídicas que la avalaran, tuvo su exponente más representativo en los magistrados antimafia Giovanni FALCONE y Paolo BORSELLINO, con ocasión de la instrucción del denominado *Maxiprocesso di Palermo*. Dicha investigación concluiría con el procesamiento y posterior condena, por primera vez en la historia italiana, de un importante número de jefes de la *Cosa Nostra* siciliana. El desarrollo posterior de la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea, no puede entenderse sin las iniciativas realizadas por estos magistrados italianos en favor de la superación de los mecanismos clásicos de auxilio judicial tales como las comisiones rogatorias, propiciando los contactos personales que se desarrollaron entre las autoridades judiciales y policiales de diferentes países.

CUARTA.- Las comisiones rogatorias por sí solas son un mecanismo insuficiente para combatir el crimen organizado transnacional por varias razones: en primer lugar, la investigación de un procedimiento ligado a la delincuencia transnacional, exige agilidad en las actuaciones judiciales y policiales con la finalidad de que las pruebas que han de incorporarse al procedimiento no sean destruidas y,

asimismo, que los acusados por tales delitos no puedan, eventualmente eludir la acción de la justicia, cuestiones ambas que la mera utilización de la comisión, no soluciona. Tales comisiones rogatorias, representaban en aquel momento el medio más habitual de comunicación entre las autoridades judiciales y podían demorarse hasta varios años sin obtener respuesta alguna, al ser comunicadas jerárquicamente a través del correspondiente Ministerio de Justicia, para luego ser transmitidas por los canales diplomáticos a las autoridades competentes del Estado objeto de dicha comisión. Por esa razón, es necesario explorar al máximo los conceptos de coordinación y cooperación judicial. En segundo lugar, las investigaciones referentes a este fenómeno criminal exigen medios y conocimientos muy especializados en la materia, que raramente se daban en las autoridades judiciales requeridas y que en el contexto actual requiere de la voluntad de los Gobiernos y de las instituciones, para continuar con una formación de los jueces, fiscales y policías en este ámbito, que sea eficaz, práctica y orientada al conocimiento de las especificidades de la delincuencia organizada transnacional. De otra manera, se produce una zona de impunidad donde la delincuencia organizada puede seguir llevando a cabo con éxito sus actividades criminales.

QUINTA.- Los contactos directos llevados a cabo por FALCONE y BORSELLINO con otras autoridades policiales y judiciales de países con vínculos con el *Maxiprocesso di Palermo*, supondrían el inicio del establecimiento de lo que sería en el futuro una cooperación judicial internacional dirigida a superar de manera ágil los obstáculos que pudieran surgir en el *iter* de la investigación de los delitos con ramificaciones internacionales. Como muestra de tales obstáculos, podemos citar la validez de la prueba en un eventual procesamiento, el reconocimiento en el proceso de la intervención de las comunicaciones, la tipificación o no de un determinado delito en el país o países ligados a la investigación y, en fin, la existencia de distintos ordenamientos jurídicos que puede derivar en la ausencia del procesamiento de los acusados por la inexistencia o deficiencia de mecanismos que coadyuven a la cooperación.

SÉXTA.- La colaboración de países como Suiza, España y Estados Unidos en el marco del *Maxiprocesso di Palermo*, fue determinante para encontrar finalmente los vínculos financieros existentes en el extranjero utilizados por *Cosa Nostra* para blanquear dinero en negocios legales obtenido ilícitamente del tráfico internacional de

heroína. El camino impulsado por estos magistrados italianos constituye, desde nuestro punto de vista, el verdadero germen de la posterior creación de la Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea, Eurojust. FALCONE y BORSELLINO percibieron con claridad la necesidad tanto de cooperar como de coordinar eficazmente las actuaciones policiales y judiciales insertas en un procedimiento contra la delincuencia organizada transnacional, -funciones ambas de Eurojust-, en ausencia de un instrumento jurídico que lo propiciase.

II

SÉPTIMA.- El asesinato de FALCONE y BORSELLINO en 1992, además de suponer un doloroso acontecimiento, parecía haber contribuido a terminar con los intentos de establecer en el futuro un marco jurídico europeo que contuviese un espacio de cooperación judicial en materia penal entre los Estados Miembros. Sin embargo, supondría un revulsivo para la consecución de futuros acuerdos entre los países contra el crimen organizado. Por otro lado, en el ámbito institucional, con el Tratado de Maastricht que entraría en vigor el 1 de noviembre de 1993, los avances se producirían muy lentamente, ya que a pesar de que el Tratado contemplaba la regulación del pilar intergubernamental en su Título VI, con la denominación de cooperación en asuntos de justicia e interior (CAJI) o tercer pilar en sus artículos “K”, lo cierto es que tal regulación, fruto de las discrepancias producidas entre los Estados Miembros en su negociación, respondían únicamente a un forzado compromiso político que situaba la cooperación en una zona caracterizada por la indefinición de objetivos y ausencia de mecanismos institucionales para su concreción.

OCTAVA.- Como ha venido sucediendo en la reciente historia de la formación y consolidación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea, los avances en las negociaciones entre los Estados Miembros para lograr la consecución de estrategias comunes en la cooperación judicial en materia penal y, por ende, en la lucha contra la delincuencia transnacional grave, han sufrido en muchas ocasiones un impulso acelerador de la mano de luctuosos acontecimientos que finalmente han desembocado en la adopción de instrumentos jurídicos que consolidasen tales negociaciones. En el contexto del exiguo marco de cooperación en asuntos de justicia e interior del Tratado de Maastricht, bajo la Presidencia irlandesa de turno de la Unión Europea y mientras se

gestaba la Red Judicial Europea, en otoño del año 1996 el asesinato de la periodista Verónica GUERIN a manos de unos narcotraficantes sobre los cuales llevaba a cabo una investigación en un contexto mucho más amplio de la existencia del crimen organizado en Irlanda, supuso que la cooperación judicial y la delincuencia organizada ocupasen el primer lugar de la acción institucional de la Unión en la búsqueda de soluciones.

NOVENA.- A consecuencia de estos acontecimientos, la Presidencia irlandesa adoptó una serie de medidas legislativas contra la delincuencia organizada, algunas de las cuales serían pioneras en Europa. La postura de Irlanda en aquel momento, traza un camino que, *mutatis mutandis*, a nuestro entender no puede abandonarse en el momento actual de construcción de una futura Fiscalía Europea y de reforma de Eurojust al amparo del TFUE. Este camino pasa por la implementación de instrumentos concretos, útiles y eficaces que ataquen directamente al núcleo de la criminalidad organizada y que sean trasladados a la dimensión institucional de la Unión de manera ágil para lograr un acuerdo efectivo al respecto. Irlanda aprobaría en aquel mismo año 1996 varias leyes que permitirían el comiso de los bienes obtenidos del delito, estableciendo además el *Criminal Assets Bureau* (CAB), que constituía el primer organismo de recuperación de activos creado en Europa, pero además contribuiría al futuro establecimiento de un grupo de trabajo de alto nivel sobre la delincuencia organizada que informaría al Consejo Europeo de Ámsterdam y que, de hecho, empezaría a determinar la agenda de trabajo de la Unión Europea durante los años venideros.

DÉCIMA.- Para analizar el establecimiento de dicho grupo de trabajo que tratase sobre las estrategias a adoptar por la Unión Europea en el ámbito de la lucha contra la delincuencia transnacional grave, el 15 de noviembre de 1996 se convocaría una reunión del “Comité K4” –así denominado por basar su establecimiento en el artículo K.4 del TUE- con funciones de coordinación y constituido por altos funcionarios que, junto con el Comité de Representantes Permanentes, preparaba las decisiones que tomaba el Consejo como órgano de toma de decisiones -compuesto a su vez, por los Ministros de Interior y por los Ministros de Justicia y que se pronunciaba por unanimidad. Los documentos de trabajo preparatorios de sus reuniones de trabajo encierran la clave de la razón de ser de la futura Eurojust, detectando los obstáculos a la cooperación judicial en la Unión Europea.

DÉCIMOPRIMERA.- Los documentos de trabajo del Comité K4, perfilaron de manera certera los obstáculos principales que se oponían a la cooperación judicial en aquel momento, justificando igualmente –aunque aún habría que esperar varios años para ello- la idea futura de la creación de un organismo como Eurojust dotada de la flexibilidad suficientes para solventar los obstáculos clásicos al auxilio judicial internacional a la que debía dotarse de un enfoque capaz de ser al mismo tiempo, práctico, eficaz y cualificado. Entre tales obstáculos señalamos con preocupación que se hallan algunos que aún permanecen en el momento actual sin ser resueltos completamente, como la existencia de problemas relativos a las traducciones, principalmente en lo que se refiere a la Orden Europea de Detención y Entrega o la manifestación de desiguales recursos materiales y personal especializado en la cooperación jurídica en materia penal en los diferentes Estados Miembros de la Unión Europea, que producen la consiguiente demora de los expedientes. Se produce de esta manera una paradoja en la esencia misma de una moderna cooperación judicial, que debe de contener en su propia definición y mecanismos la necesaria celeridad para evitar que los miembros de los grupos organizados se pongan a cubierto por la lenta acción de la justicia, y evitar así las limitaciones del sistema tradicional de la asistencia judicial clásica.

III

DÉCILOSEGUNDA.- La constatación de la insuficiencia de la regulación en el TUE de la cooperación judicial en materia penal así como de la ausencia de instrumentos adecuados para luchar contra la delincuencia transnacional grave, deriva necesariamente en la firma del Tratado de Ámsterdam el 2 de octubre de 1997, en que por vez primera se define en el derecho originario de la Unión Europea, la noción de “espacio de libertad, seguridad y justicia”, incorporando de manera concreta los objetivos de “mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, de seguridad y de justicia, en el que la libre circulación de personas esté garantizada conjuntamente con las medidas adecuadas relativas a los controles en las fronteras exteriores, la inmigración, el asilo y la prevención y lucha contra la delincuencia”. La cooperación penal entre los Estados Miembros adquiere con Ámsterdam una dimensión institucional y una dinámica novedosa. El escenario que se presenta a los Estados

Miembros está determinado por la consecución de objetivos concretos para cuyo logro, se definirían instrumentos y mecanismos propios que traspasan las maneras clásicas de cooperación interestatal, previniendo y combatiendo el crimen transnacional en todas sus formas, con especial atención al crimen organizado, el terrorismo, el tráfico de seres humanos, los delitos contra los menores, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, la corrupción y el fraude. El avance del Tratado de Ámsterdam, en el contexto histórico y jurídico en el que fue realizado, representa en cierta manera un paso mucho mayor -en las circunstancias de aquel momento- en el espacio de justicia de la Unión Europea del que posteriormente se consolidaría con el Tratado de Lisboa, teniendo en cuenta la tímida regulación anterior de la cooperación jurídica al amparo del Tratado de Maastricht.

DÉCIMOTERCERA.- La razón de ser de Eurojust encuentra su punto de inflexión en el Consejo Europeo celebrado en Tampere en el año 1999. Fruto de las conclusiones acordadas en dicho Consejo, se estableció entonces que debía crearse la Unidad de cooperación judicial Eurojust integrada por fiscales, magistrados, o funcionarios de policía nacionales de competencia equivalente, cedidos temporalmente por cada Estado miembro según su ordenamiento jurídico, al objeto de reforzar la lucha contra la criminalidad organizada grave. La definición de la estructura y funciones de Eurojust que desembocaría primero en su establecimiento provisional como Pro Eurojust hasta su definitiva consolidación, requerirían 18 meses de arduas negociaciones. Del *iter* jurídico recorrido por Eurojust hasta el momento actual se desprende que aún hoy, cuando se encuentra en trámite el paquete legislativo de Propuestas de reglamento de la futura Fiscalía Europea y de Eurojust, el derecho de perseguir o *ius puniendi* como prerrogativa dentro de la soberanía de los Estados Miembros, es un asunto que genera espacios de dificultad en la consecución de acuerdos y que debe tenerse en cuenta en una eventual construcción de una Unión Europea “penal”.

DÉCIMOCUARTA.- El Tratado de Niza, firmado el 26 de febrero de 2001, supondría la incorporación definitiva de la Unidad de Cooperación Judicial Eurojust al derecho originario de la Unión Europea, que se reflejaría en el texto consolidado del TUE en su artículo 31.2, garantizando la cooperación judicial a través de “un

acercamiento equilibrado y estable sobre una base legal”. Eurojust ya había comenzado a funcionar como Pro Eurojust mediante el marco jurídico de la *Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 2000*, sin embargo lo que determinaría su paso de Unidad Provisional a definitiva fueron los atentados terroristas contra las Torres Gemelas y el Pentágono el 11 de septiembre de 2001, viendo acelerada dramáticamente su creación, la cual se concretaría apenas unos meses más tarde de los ataques mediante la *Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002 por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia*. Con Eurojust se superan las clásicas barreras a las formas tradicionales de auxilio judicial, ya que ahora las autoridades nacionales pueden comunicarse directamente a través de los Miembros Nacionales de Eurojust, en lugar de usar los canales diplomáticos, los contactos a través de los correspondientes Ministerios de Justicia o las comisiones rogatorias que pueden llegar a demorar de la cooperación judicial y hacerla menos eficaz.

De estos y otros luctuosos acontecimientos acaecidos y ya expuestos en las conclusiones anteriores, se concluye que la Unión Europea debe abandonar su postura institucional de responder a la lucha contra la delincuencia transnacional grave únicamente al hilo de hechos de dramáticas consecuencias y con un elevado número de víctimas. Es necesario, por tanto, analizar las amenazas actuales, evaluar los instrumentos con los que ya se cuenta en el espacio de libertad, seguridad y justicia y, en la medida de lo posible, evitar el incremento de la delincuencia organizada transnacional que supone, al mismo tiempo, evitar el aumento de las víctimas de este fenómeno criminal de especial gravedad. Tal y como señala SCHÜNEMANN, acerca de los medios que deben emplearse en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional en Europa, “a la europeización y modernización en lo relativo al comportamiento delictivo en la UE debe responderse, por tanto, con una modernización y, en su caso, europeización, del instrumento jurídico apropiado y destinado a la protección de bienes jurídicos”.

DÉCIMOQUINTA.- La Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional firmada en Palermo en diciembre del año 2000, cuya necesidad había sido inspirada por el juez antimafia Giovanni FALCONE y que trabajaría en algunos de sus futuros fundamentos jurídicos muchos años antes de que el

texto saliera a la luz, supuso un importante avance este al recoger la definición e indicadores de la “delincuencia organizada transnacional” y siendo tomada como referencia desde entonces ante la ausencia de regulación en este sentido. El Consejo de Europa recogería la definición establecida con la Convención de Palermo, pero realizando variaciones en cuanto al número de miembros que debe contener un grupo de crimen organizado para ser considerado como tal e introduciendo una serie de indicadores alternativos para denominar al crimen organizado. La propia Unión Europea, a través de la *Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada*, recogería en su articulado la definición establecida por la Convención de Palermo.

No obstante, vistas las variaciones establecidas en dichos instrumentos sobre una definición de delincuencia organizada y en el contexto actual con la aparición de nuevos tipos delictivos asociados a la criminalidad transnacional, este marco jurídico se muestra insuficiente, máxime después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En definitiva, es necesario resolver de manera satisfactoria el establecimiento de una definición común en los Estados Miembros de la Unión Europea del concepto e indicadores de lo que se entiende por “delincuencia organizada”, para poder combatirla de manera eficaz. En el mismo sentido, es importante profundizar en la facultad que prevé los artículos 82 y 83 del TFUE de elaborar unas normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos de especial gravedad y con dimensión transfronteriza.

Consideramos, asimismo, prioritario que la totalidad de los Estados Miembros incorporen adecuadamente a sus correspondientes ordenamientos jurídicos nacionales los instrumentos jurídicos europeos e internacionales vigentes en materia de delincuencia organizada, corrupción y blanqueo de capitales.

IV

DECIMOSEXTA.-. Eurojust no posee, en el momento actual, poderes para eventualmente iniciar diligencias de investigación penal; aunque esta posibilidad está prevista en el artículo 85 del TFUE, en el cual se establece que corresponde al Parlamento Europeo y el Consejo mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario determinar las competencias de Eurojust. Como se concluirá más adelante, una de las razones se encuentra en que la Unión Europea ha preferido en este momento iniciar el proceso para la creación de una Fiscalía Europea con competencias únicamente en lo que atañe a la defensa de los intereses financieros de la Unión.

Sin embargo, Eurojust ha cumplido en estos más de 12 años de existencia con la función que le ha sido asignada, contribuyendo a una mayor eficacia de las autoridades nacionales encargadas de la investigación y el ejercicio de la acción penal en relación a los procedimientos referentes a la delincuencia organizada de carácter transnacional, intensificando la cooperación judicial y la coordinación, con el fin de luchar más diligentemente contra los casos de criminalidad organizada en los cuales se vean involucrados dos o más Estados. Eurojust ha llevado a cabo, por tanto, fielmente su misión removiendo los tradicionales obstáculos a la cooperación judicial y aportando agilidad, eficacia, medios tecnológicos y personales, flexibilidad y adaptabilidad a los nuevos retos ante los desafíos de la criminalidad organizada transnacional, intercambiando información y analizando los nuevos fenómenos que emergen en el crimen transfronterizo para proponer estrategias y aportar soluciones a las autoridades judiciales. La razón de ser de Eurojust está plenamente justificada, aún más en el contexto actual en el que varios Estados Miembros han expresado que la propuesta de la futura Fiscalía Europea conculca, en su opinión, el principio de subsidiariedad establecido en el artículo 5.3 del TUE, pero continúan apoyando la existencia y competencias de Eurojust.

DECIMOSÉPTIMA.- Una de las aportaciones más relevantes de la Unidad Eurojust y que mejor ha contribuido a mejorar la cooperación y coordinación entre los Estados Miembros ha sido el establecimiento y desarrollo del *Case Management System* (CMS). El CMS se configura así como un instrumento ágil y adaptado a las características específicas de la delincuencia organizada transnacional que permite, una vez que los datos son introducidos por el correspondiente Miembro Nacional de

Eurojust al que corresponde la propiedad de los mismos, establecer vínculos relativos a coincidencias encontradas sobre los autores, cuentas corrientes, lugares de comisión del delito, documentos de identidad, otros procedimientos en curso si los hubiere, etc., que luego deben de ser cuidadosamente analizados por el equipo de analistas de Eurojust. El CMS perdura en su configuración actual y se mantiene en la Propuesta de Reglamento 2013 de Eurojust, sin alteración alguna, lo que demuestra su robustez y fiabilidad en su papel del intercambio de información en la misión de Eurojust. Asimismo, es de destacar la profusa normativa de protección de datos, el respeto a los derechos fundamentales en y las figuras de control y seguimiento que se crearon en el momento de establecer la Unidad (la Decisión 2002 de creación de Eurojust, compuesta de 43 artículos, dedicaba quince de ellos a esta cuestión, en sus artículos 13 a 27), tales como el Responsable de la Protección de Datos y la Autoridad Común de Control que intervienen, según su ámbito, en cada segmento del intercambio de información que se realiza en Eurojust.

DÉCIMO OCTAVA.- No obstante el éxito del desarrollo, en tan corto espacio de tiempo de un instrumento como el CMS, es necesario que se implique aún más a los Estados Miembros en la necesidad de intercambiar información con Eurojust para prevenir, investigar y eventualmente procesar con todas las garantías basadas en el respecto a los derechos fundamentales, a los autores de los actos ilícitos cometidos al amparo de la delincuencia organizada con carácter transnacional. La razón más inmediata para comprender la dimensión de un intercambio de información eficaz estriba en la propia naturaleza de la criminalidad transnacional, la cual supone que estas actividades ilícitas tengan lugar en diferentes países; entonces, cada país posee jurisdicción en relación a los hechos cometidos en su territorio o eventualmente, podría tenerla en lo que se refiere a los hechos cometidos en el extranjero por sus nacionales o contra ellos. En ambos casos, al encontrarnos ante un fenómeno transfronterizo, necesariamente hemos de contar con varios factores fundamentales para realizar una persecución eficaz: el intercambio de información y la cooperación policial y/o judicial y, asimismo, otro factor que puede aparecer en el caso de que la investigación se encuentre en curso y hayan de realizarse operaciones entre los Estados de manera conjunta, cual es la coordinación.

DÉCIMONOVENA.- La vigencia de un sistema como el CMS, viene avalado además de por las conclusiones extraídas del ámbito de Eurojust que lo señalan como un instrumento indispensable en la misión de la Unidad, por sus antecedentes y fundamento de su creación. El *Case Management System* tiene su origen en un sistema de índice de datos automatizado establecido y desarrollado en la Fiscalía Antimafia Italiana, tras el asesinato de los jueces FALCONE y BORSELLINO, que durante la instrucción del *Maxiprocesso di Palermo* establecerían los vínculos entre los autores, cómplices, movimientos bancarios y blanqueamiento de capitales derivado de las actividades criminales de los jefes de la *Cosa Nostra* siciliana, mediante el “procesamiento” de los datos recogidos sin ayuda de ordenadores ni nuevas tecnologías. Los miembros del Ministerio Público que continuaron con los sumarios asociados a los delitos cometidos por la mafia, comprendieron la utilidad de la tarea realizada por aquellos en la lucha contra la delincuencia organizada con ramificaciones internacionales y por ello, establecerían un sistema automatizado que coadyuvara en la instrucción de los procedimientos de estos delitos de naturaleza compleja.

VIGÉSIMA.- Sin embargo, la eficacia del CMS no será completa hasta que no se haya desarrollado en cada uno de los Estados Miembros, el Sistema de Coordinación Nacional de Eurojust (SCNE), establecido al amparo del artículo 12 de la Decisión 2009 de Eurojust que determina asimismo la obligación de los Estados de intercambiar información con la Unidad, a diferencia del carácter potestativo de la primigenia Decisión 2002 de creación de Eurojust. El SCNE tiene como misión principal facilitar dentro del respectivo Estado Miembro, el que el *Case Management System* de Eurojust (CMS) reciba información de manera eficaz y fiable del propio Estado Miembro y, en aras de un uso eficiente de las instituciones, ayudar a determinar los casos que corresponde tratar a Eurojust o a la Red Judicial Europea. Asimismo, ayudar al Miembro Nacional a determinar las autoridades pertinentes para la ejecución de las solicitudes y decisiones de cooperación judicial, incluidas las referentes a instrumentos que den efecto al principio de reconocimiento mutuo y, en la misma línea, mantener estrechas relaciones con la unidad nacional de Europol. EL SCNE debe también, según la Decisión 2009, tener asignadas las funciones de coordinar la labor que realicen los corresponsales nacionales de Eurojust, el corresponsal nacional de Eurojust para los asuntos de terrorismo, los corresponsales nacionales de la Red Judicial Europea y los puntos de contacto de la red de equipos conjuntos de investigación, de la red europea en

relación con las personas responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, de la cooperación entre organismos de recuperación de activos de los Estados Miembros en el ámbito del seguimiento y la identificación de productos del delito o de otros bienes relacionados con el mismo y finalmente, de la red de puntos de contacto en contra de la corrupción.

Como se deduce de lo expuesto, existe una cantidad ingente de información que puede ser intercambiada entre los Estados Miembros y Eurojust de manera muy valiosa en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional. Para ello, se necesita no obstante de la correcta implementación del SCNE el cual debería contribuir a que las autoridades nacionales dejen de ser renuentes a compartir información con Eurojust. España, como ha puesto de relevancia el Miembro Nacional Español en Eurojust en su última Memoria anual de actividad, continúa sin implementar el SCNE, por lo que estimamos que es prioritario que se realice su efectiva puesta en marcha en nuestro país por las razones anteriormente señaladas. Asimismo, es necesario que se tramite a la mayor brevedad el Anteproyecto de Ley por la que se regula el estatuto del miembro nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea, ya que la Decisión 2009 de Eurojust continúa en estas fechas sin ser implementada en nuestro país.

V

VIGÉSIMOPRIMERA.- Eurojust se enfrenta en el contexto actual ante la redefinición de su papel en el diseño de la arquitectura institucional europea, tras las propuestas de reglamento contenidas en el denominado “paquete legislativo” de Eurojust y la futura Fiscalía Europea que se presentaron en el pasado año 2013 y se encuentran en el momento presente en fase de discusión. Ambas instituciones, la Fiscalía Europea (EPPO) y Eurojust, se encuentran inevitablemente relacionadas desde que fue planteada en su momento, la creación de ambos organismos. Sin embargo el camino recorrido por ambas ha sido desigual y en este momento, asistimos al eventual establecimiento de una Fiscalía Europea -tras un largo proceso que dura más de 20 años con la propuesta del *Corpus Juris* como elemento más destacado en sus antecedentes históricos- que está siendo puesta en cuestionamiento por varios Estados Miembros.

VIGÉSIMOSEGUNDA.- El artículo 86.1 del TFUE señala que “Para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, el Consejo podrá crear, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, una Fiscalía Europea a partir de Eurojust”. La primera conclusión que se extrae del texto es que dicho carácter potestativo de creación de una Fiscalía Europea incluido en el Tratado de Lisboa, contrasta definitivamente con la inclusión de Eurojust en el Derecho originario de la Unión en el Tratado de Niza, que modificando el Tratado de Ámsterdam mediante la alteración de los respectivos artículos 29 y 31, establecía un mandato imperativo en la creación, misión y funciones de Eurojust.

El artículo 86 del TFUE, como recuerda LOPES DA MOTA, es fruto de una solución de compromiso político debido a las renuencias de varios Estados Miembros a aceptar en su momento la figura de una Fiscalía Europea, que asimismo ve limitada su competencia inicialmente a la defensa de los intereses financieros de la Unión, aunque con posibilidad de que se aumente la misma a la lucha contra la delincuencia grave que tenga una dimensión transfronteriza, en este último caso debiendo ser decidido por unanimidad, cuestión que consideramos por el momento muy improbable. No obstante, con la introducción del artículo 325 del TFUE, la Unión y los Estados miembros vienen obligados a combatir el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión mediante medidas que deberán tener un efecto disuasorio y ser capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión. Ello, junto con el desarrollo del ya mencionado artículo 86 del TFUE, posibilita desde el punto de vista jurídico, un marco desde el cual la Unión fundamenta el establecimiento de la Fiscalía Europea.

VIGÉSIMOTERCERA.- Iniciada ya la puesta en marcha del establecimiento de una Fiscalía Europea y despejado, por tanto de momento el carácter potestativo de su creación contenido en el artículo 86 del TFUE, hay que hacer notar, no obstante, que la inclusión de la figura de la Fiscalía Europea en el capítulo 4 del TFUE dentro del epígrafe “Cooperación Judicial en Materia Penal”, permite concluir que la vía elegida finalmente por el propio Tratado, continúa dejando inicialmente el derecho de perseguir al ámbito de la soberanía de los Estados Miembros. Coherentemente con esta postura, el Tratado aunque legitima la competencia de la Unión Europea en materia penal, la limita, según lo establecido al artículo 83 del TFUE, al establecimiento de normas

mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza. Es necesario recordar, asimismo, que el Tratado de Lisboa vino a establecer que los asuntos relacionados con el espacio de libertad, seguridad y justicia, permanecieran en el terreno de las competencias compartidas entre la Unión y los Estados Miembros, formuladas en los artículos 2.2 y 4.2 letra j) del TFUE.

VIGÉSIMOCUARTA.- La expresión contenida en el artículo 86 del TFUE que establece que podrá crearse una Fiscalía Europea “a partir de Eurojust”, no ha supuesto en la actualidad, el desarrollo de las teorías maximalistas que trataban de explicar –dada la deliberada oscuridad en la redacción de este artículo- la creación de la EPPO integrándola completamente en Eurojust, sino que ésta y la Fiscalía Europea vuelven a estar relacionadas bajo la primigenia idea de instituciones “separadas aunque complementarias”.

Así, en las propuestas de ambas instituciones, tal y como se encuentran redactados sus textos en el momento presente, la expresión “a partir de Eurojust” se concreta en nuestra opinión, en que la Fiscalía Europea deberá establecerse partiendo de la estructura operativa, presupuestaria y administrativa de la Unidad, tal y como se recoge en el artículo 41.1 de la Propuesta de Eurojust. Dicha estructura dependiente de Eurojust nos parece, no obstante, criticable previendo la previsión de futuras reducciones en la plantilla de las Agencias Europeas –incluida Eurojust-, así como el incremento del trabajo para el personal de Eurojust sobre todo a nivel de gestión y administración que vendrá a suponer la institución de la Fiscalía Europea. El ahorro al presupuesto de la Unión Europea, especialmente en este tiempo de crisis social y económica constituye un argumento que apoyamos decididamente, sin embargo, la asunción de las tareas de trabajo de la Fiscalía por parte de Eurojust, es una cuestión debe ser sopesada de manera realista y con perspectiva de largo recorrido si no se quiere hacer fracasar a la EPPO desde el momento inicial de su establecimiento o incidir negativamente en la misión primigenia de Eurojust contra la delincuencia organizada transnacional.

VIGÉSIMOQUINTA.- La creación de la Fiscalía Europea, en el contexto actual presenta como la opción más realista su establecimiento a través del mecanismo establecido en el artículo 86.1 de la cooperación reforzada mediante la iniciativa de al menos nueve Estados Miembros en los términos previstos de los artículos 20.2 del TUE y 329.194 del TFUE, respetando los principios generales establecidos en las meritadas cooperaciones reforzadas recogidas en los artículos 326, 327 y 328 del TFUE.

Escoger la vía de la cooperación reforzada exige, no obstante, plantearse la articulación de la relación con los países que no quedan finalmente bajo la competencia de Fiscalía Europea en el ámbito de la lucha contra el fraude a los intereses financieros de la Unión. Asimismo, la cuestión de la competencia *ratione materiae* debe quedar muy definida en cuanto a si la persecución de estas infracciones se reduciría a las “propriadamente” dichas o si alcanzaría también a los delitos PIF en conexión con otros ligados a la delincuencia transnacional grave. Es, en definitiva, esencial que la directiva PIF (*protection des intérêts financiers*), que se encuentra en trámite en estos momentos, determine este aspecto lo más claramente posible. Si la competencia sobre los delitos PIF acaba perteneciendo finalmente en exclusiva a la Fiscalía Europea y Eurojust es excluida de su rol en la cooperación y la coordinación en esta área, entonces podría resultar complicado evitar el *forum shopping* que favorezca a los eventuales procesados por estos delitos.

VIGÉSIMOSEXTA.- Para evitar la exclusión de la competencia de coordinación y cooperación de Eurojust de la esfera de los delitos PIF, podría acudir al texto de la propia Propuesta de Reglamento de Eurojust 2013. En este asunto, y aunque el artículo 3.1 de la Propuesta Eurojust señala que “Las competencias de Eurojust englobarán las formas de delincuencia enumeradas en el anexo 1. Sin embargo quedarán excluidos los delitos para los que sea competente la Fiscalía Europea”, entendemos que existe una posibilidad de que la Unidad continúe conservando sus competencias. Y ello es así, porque esta separación aparentemente clara se pone en cuestionamiento cuando acudimos a la lista que relaciona en el anexo 1 del texto, los delitos para los cuales es competente Eurojust, mencionando en sexto lugar, los “delitos contra los intereses financieros de la Unión”. En nuestra opinión, es posible conservar la competencia de Eurojust sobre éstos, mas aclarando varias circunstancias: la primera es que aquélla seguiría ejerciéndose sobre los países no participantes en la institución de la Fiscalía

Europea, y, la segunda, que Eurojust conserva, de acuerdo al artículo 3.2 de la propuesta, su competencia sobre infracciones conexas lo que haría necesario a su vez aclarar el extremo del papel de la Fiscalía Europea, cuando tales infracciones conexas incluyeran delitos contra los intereses financieros de la Unión. Dada la naturaleza de la delincuencia organizada transnacional que habitualmente se vale de la comisión de ilícitos penales en la esfera económica para perpetrar sus crímenes y mantener así operativas sus redes, es altamente probable que esta situación de “colisión” de competencias se produjera en tal caso. Por otro lado, será interesante observar si un futuro a medio plazo –a pesar de la opción actual por establecimiento de la Fiscalía Europea- la Unión Europea decide conceder a Eurojust la facultad de iniciar investigaciones y, en definitiva, de otorgarle poderes en la esfera penal en el ámbito de la delincuencia organizada transnacional, tal y como se prevé en el artículo 85 del TFUE.

VIGÉSIMOSÉPTIMA.- De entre las modificaciones trazadas en la nueva Propuesta de Reglamento de Eurojust 2013 y que ya han sido oportunamente abordadas en este trabajo, destacamos la relativa al cambio en algunos aspectos del régimen de la protección de datos de Eurojust y, en concreto, la desaparición de la Autoridad Común de Control (ACC) de Eurojust que, en nuestra opinión, es desafortunada. Ciertamente, que tras el cambio institucional operado por el TFUE –que otorga al Parlamento Europeo y al Consejo, según su artículo 87.2, competencia para adoptar medidas en esta materia- las funciones principales generales de la protección de Datos, se han trasladado a la figura del Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD). Tal eliminación de la Autoridad Común de Control en la redacción de la nueva propuesta supone, sin embargo, que se pierda a nuestro entender la conexión directa de Eurojust con los Estados Miembros que de manera independiente y a través de la ACC, ejerce el control en esta materia de manera colegiada. Dicha modificación también alcanza al Responsable de Protección de Datos (DPO) de Eurojust, que en el caso de que surgiesen eventuales dificultades o cuestiones que requirieran de ulterior aclaración, le remite ahora primeramente al Director Administrativo de Eurojust y no al Colegio, al que solamente se acudiría si aquél no diera respuesta. Este mandato transforma, en nuestra opinión, el diseño institucional de la propia Eurojust en un modelo menos coherente con la independencia anterior del Responsable de Protección de Datos y, resulta asimismo,

menos eficaz, aumentando los trámites burocráticos –que no las garantías- para proteger adecuadamente el derecho a la privacidad en materia de protección de datos.

VIGÉSIMOCTAVA.- Las exigencias derivadas de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa no entran en contradicción, a nuestro parecer, para mantener el diseño institucional “a medida” que provee Eurojust con sus instrumentos específicos y unos estándares de protección de datos muchos más amplios que los existentes en el marco general de la Unión Europea. En este sentido, la actual Responsable de Protección de Datos de Eurojust, ALONSO BLAS, coincide en apuntar que en el propio TFUE se encuentran elementos que permiten sostener que ambas soluciones –la prevista por el Tratado y la existente con anterioridad a su entrada en vigor- son compatibles, al establecerse en la Declaración número 21 del TFUE (*Declaración relativa a la protección de datos de carácter personal en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal y de la cooperación policial*, contenida en las *Declaraciones anejas al acta final de la Conferencia Intergubernamental que ha adoptado el Tratado de Lisboa*) que “La Conferencia reconoce que podrían requerirse normas específicas para la protección de datos de carácter personal y la libre circulación de dichos datos en los ámbitos de la cooperación judicial en materia penal y de la cooperación policial que se basen en el artículo 16 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en razón de la naturaleza específica de dichos ámbitos”

VI

VIGÉSIMONOVENA.- El Programa de La Haya (2005), ya señalaba el reconocimiento mutuo como piedra angular de la cooperación judicial; el artículo 69 del TFUE establece, entre otros asuntos, que la cooperación judicial en materia penal se basará en el principio de reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales, incluyendo de esta manera la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados Miembros de la Unión en lo referente a la admisibilidad mutua de pruebas, los derechos fundamentales en el ámbito del procedimiento penal, los derechos de las víctimas de delitos y en relación a los elementos específicos del procedimiento penal que el Consejo habrá de determinar mediante una decisión. La Orden Europea de Detención y Entrega (Euroorden) creada mediante la *Decisión Marco*

de 13 de junio de 2002, se erigió en el primer instrumento concretado en la Unión Europea mediante el principio de reconocimiento mutuo y constituye, hasta el momento, el más utilizado de entre ellos. La *Directiva 2013/48/UE, de 22 de octubre sobre el derecho a la asistencia de letrado en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea* recuerda que “El reconocimiento mutuo de resoluciones en materia penal solo puede funcionar eficazmente en un clima de confianza, en el que no solamente las autoridades judiciales, sino también todos los participantes en el proceso penal consideren las decisiones de las autoridades judiciales de otros Estados miembros equivalentes a las de su propio Estado, lo que implica no solo confianza en lo adecuado de las normas de los otros Estados miembros, sino también en que dichas normas se aplican correctamente”. El artículo 16.2 de la Decisión Marco de la Euroorden, establece que en el caso de que dos o más Estados miembros hubieran emitido una orden de detención europea en relación con la misma persona, la autoridad judicial de ejecución podrá solicitar el dictamen de Eurojust (el llamado Dictamen en caso de concurrencia de solicitudes).

No obstante el uso habitual de la Euroorden por parte de las autoridades judiciales de los Estados Miembros, de manera frecuente se presentan problemas como los citados conflictos de jurisdicción, la proporcionalidad de la Euroorden o los derechos fundamentales de la persona requerida, entre otros. Es necesario que Eurojust sea más solicitada por los Estados Miembros para mediar en los conflictos de jurisdicción, aprovechando la experiencia de la Unidad en este sentido. El papel de Eurojust en relación a la Euroorden no está limitado a la posibilidad que brinda el meritado artículo 16, sino que puede intervenir para asesorar a las autoridades judiciales en las dificultades que puedan surgir durante la tramitación de la Euroorden. Su aplicación muestra que aún existen dificultades que deben solventarse con soluciones que respondan a las necesidades de los desafíos a los que se enfrentan las autoridades judiciales, tales como los manuales de buenas prácticas o la creación de una base de datos de la UE que muestre los casos paradigmáticos sobre la Euroorden para aprender de ellos. Eurojust debe, por tanto, continuar involucrándose en su tarea de contribuir a mejorar la aplicación práctica de este instrumento de reconocimiento mutuo.

TRIGÉSIMA.- Junto con el hecho de que se espera la continuación del proceso de establecimiento de la futura Fiscalía Europea, cuestión que la actual Comisión Juncker ha incluido en su programa de trabajo como una de sus prioridades, hay que recordar que la Unión Europea cuenta en estos momentos con una importante profusión de operadores en el espacio de libertad, seguridad y justicia así como otros actores que coadyuvan a la misión de aquéllos, tales como la propia Eurojust, Europol -y su Centro Europeo contra la Ciberdelincuencia (EC3)-, la Red Judicial Europa (RJE), los magistrados de enlace, los puntos de contacto de las diversas redes de lucha contra la delincuencia organizada, la OLAF, EUROSUR o FRONTEX, entre otros.

Dado que las consecuencias de la delincuencia transnacional únicamente pueden abordarse mediante la cooperación judicial y policial transfronteriza entre los Estados miembros y que la eventual falta de sinergia entre las autoridades judiciales, las fuerzas y cuerpos de seguridad o la propia respuesta insuficiente de ambas, son factores que contribuyen a que los integrantes de los grupos organizados de ámbito transnacional aprovechen dicha falta de coordinación con la consiguiente consecución de beneficios ilícitos, es urgente que la experiencia y el número de los operadores que luchan contra este fenómeno criminal sea rentabilizada eficaz y responsablemente. En resumen, es prioritario en el momento actual evaluar el funcionamiento de tales operadores a través de herramientas que permitan definir el alcance práctico de su misión y, posteriormente, establecer buenas prácticas que recojan adecuadamente y de manera realista, cómo han de llevarse a cabo dichas tareas.

TRIGÉSIMOPRIMERA.- La arquitectura institucional trazada por la entrada en funcionamiento del Tratado de Lisboa, establece que corresponde a la Unión Europea dotada de personalidad jurídica propia, ser la que celebre acuerdos internacionales, según los artículos 216 y 218 del TFUE. Esto supone que en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal, instituciones como Eurojust ya no estén facultadas por sí mismas para celebrar acuerdos con terceros estados tal y como sucedía antes de la entrada en vigor del TFUE. Respetando el nuevo marco jurídico establecido en Lisboa, entendemos sin embargo que la experiencia de Eurojust -de los que da cuenta el importante número de acuerdos alcanzados con terceros estados en sus doce años de existencia-, debe ser tenida en cuenta en futuras firmas, permitiendo que la propia Eurojust sea oída en tales procesos. Los terceros estados son, en la coyuntura actual, una

pieza esencial en la lucha contra la delincuencia transnacional, ya que son utilizados habitualmente por los grupos organizados para establecer parte de la base operativa de sus actividades criminales o proceder al blanqueamiento de capitales obtenidos de sus actos ilícitos.

TRIGÉSIMOSEGUNDA.- Un importante número de las organizaciones criminales que operan en el panorama internacional, se caracteriza por sus elevados niveles de flexibilidad, movilidad, y capacidad de infiltración y mimetización, apoyándose asimismo en la tendencia actual de procurarse asistencia mutua con otros grupos organizados delictivos que, a su vez, mediante sus nuevas estructuras y la diversificación de sus actividades ilícitas, lograr atravesar así las barreras lingüísticas, étnicas o comerciales, entre otras.

De esta manera, los desafíos a los que se enfrenta la Unión Europea en el contexto actual de la lucha contra la delincuencia organizada transnacional o los crímenes de naturaleza grave, tales como el tristemente creciente tráfico de seres humanos –que exige una intervención eficaz y realista por el elevado número de víctimas y la gravedad de los delitos que implica- o el nuevo fenómeno de los “combatientes extranjeros” en el ámbito del terrorismo, son asimismo los desafíos de Eurojust. En este contexto, Eurojust sigue siendo un interlocutor no sólo válido, sino imprescindible en el espacio de libertad, seguridad y justicia, ya que, gracias a su estructura de carácter horizontal, posee la flexibilidad necesaria para adaptarse a los ordenamientos jurídicos de cada Estado Miembro, abarcando todas las formas de criminalidad grave y organizada.

En definitiva, lo que necesita Europa y sus ciudadanos y, sobre todo, lo que necesitan las víctimas de estos delitos de tan graves consecuencias, es que sus instituciones funcionen ágil y eficazmente y aporten soluciones de naturaleza práctica, sin demorarse en argumentaciones o burocracias estériles que tan flaco favor hacen a aquéllos y tan bien sirven a los propósitos de la delincuencia transnacional grave.

BIBLIOGRAFÍA

1. Monografías y obras generales.

AA.VV., *El Tercer Pilar de la Unión Europea: la cooperación en Asuntos de Justicia e Interior*, Ministerio del Interior, Madrid, 1997.

AA.VV., *Buenas prácticas de asistencia judicial en materia penal. Declaraciones de los Estados Miembros*, Consejo de la Unión Europea, Dirección General H, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, Luxemburgo, 2000.

AA.VV., *El Espacio europeo de Libertad, Seguridad y Justicia*, Ministerio del Interior, Madrid, 2000.

AA.VV., *Hacia una justicia internacional: XXI Jornadas de Estudio, 9-11 de junio de 1999*, Abogacía del Estado, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado, Civitas, Madrid, 2000.

AA.VV., *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea, XIII Seminario Duque de Ahumada*, Ministerio del Interior, Madrid, 2001.

AA.VV., *50 años de la Unión Europea. Reflexiones desde la Universidad*, Septem Ediciones, Oviedo, 2001.

AA. VV., *Tratado de Niza: análisis, comentarios y texto*, Colex, Madrid, 2002.

- AA.VV., *Code of criminal Law of the European Union: texts up to January 1st, 2005*, Bruylant, Bruxelles, 2005.
- AA.VV., *España como frontera de la Unión Europea: implicaciones para la Guardia Civil. Seminario Duque de Ahumada, 5 y 6 de mayo de 2004*, Ministerio del Interior, Madrid, 2005.
- AA.VV., *Global Anti-terrorism Law and Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 2005.
- AA.VV., *Procuradores europeus em diálogo (European Prosecutors in Dialogue). 8^a Conferência Eurojustice, Lisboa 12 a 14 de outubro de 2005*, Coimbra editora, Coimbra 2006.
- AA.VV., *Terrorismo internacional: enfoques y percepciones*, Ministerio de Defensa, Centro Superior de Estudios de la Defensa, Monografías del CESEDEN, 79, Madrid, mayo 2005.
- AA.VV., *Novas abordagens para segurança pública e políticas de drogas*, Conselho Internacional de Segurança e Desenvolvimento (ICOS), Petrópolis, 2009.
- AA.VV., *Counter-terrorism: international law and practice*, Oxford University Press, Oxford, 2012.
- AA.VV., *50th Anniversary of the Judgment in Van Gend en Loos, Conference Proceedings*, Court of Justice of the European Union, Luxembourg, 13 May 2013.
- ABELLÁN HONRUBIA, V. (dir.), *Lecciones de Derecho Comunitario Europeo*, 3^a ed., Ariel, Barcelona, 1998.
- ALBRECHT, H.J., *Criminalidad transnacional, comercio de narcóticos y lavado de dinero*, Universidad externado de Colombia, Bogotá, 2001.
- ALIAGA MÉNDEZ, J.A., *Normativa comentada de prevención de blanqueo de capitales*, La Ley, Madrid, 2010.

- ALONSO MOREDA, N., *La dimensión institucional en la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea: magistrados de enlace, Red Judicial Europea y Eurojust*, Universidad del País Vasco, Bilbao, 2010.
- AMARAL RODRIGUES, J., *Um Ministério Público Europeu. Algures entre o optimismo e a resistênciá?*, Almedina, Coimbra, 2012.
- ANDERSON, M., & APAP, J., *Police and Justice Cooperation and the new European borders*, European Monographs, Kluwer Law International, The Hague, 2002.
- APAP, J. (edit.), *Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement*, Edward Elgar Publisher, UK, 2004.
- ARANGÜENA FANEGO, C. (coord.), *Garantías procesales en los procesos penales en la Unión Europea*, Lex Nova, Valladolid, 2007.
- ARANGÜENA FANEGO, C. (dir.), *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010.
- ARENAS RAMIRO, M., *El Derecho fundamental a la protección de datos personales en Europa*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.
- ARROYO ROMERO, F.J., *La influencia de Europol en la comunitarización de la policía europea*, Akal Derecho, Tres Cantos (Madrid), 2005.
- ARROYO ZAPATERO, L., y NIETO MARTÍN, A. (dirs.), *La orden de detención y entrega europea*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Colección Marino Barbero Santos, número 4, Cuenca, 2006.
- ARROYO ZAPATERO, L., y NIETO MARTÍN, A. (dirs.), *El Derecho penal de la Unión Europea. Situación actual y perspectivas de futuro*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2007.
- AZPARREN LUCAS, J.L., GUTIÉRREZ ZARZA, A., y LOPES DA MOTA, J.L., *El espacio judicial europeo: cooperación judicial civil y penal: código de normas*, Colex, Madrid, 2004.

- BADEA MATEO, M. (dir.), *En los orígenes de la Unión Europea: Robert Schuman y Jean Monnet*, 2ª ed., Asociación para la Investigación y la Docencia, Madrid, 2003.
- BARGIS, M., & NOSENGO, S. (coords.), *Corpus Juris, Pubblico Ministero Europeo e cooperazione internazionale*, Giuffrè, Milano, 2003.
- BEARE, M.E. (edit.), *Critical Reflections on Transnational Organized Crime, Money Laundering, and Corruption*, University of Toronto Press, Toronto, 2003.
- BIANCHI, A. (ed.), *Enforcing International Law Norms Against terrorism*, Studies in International Law, Hart Publishing, Oxford, 2006.
- BLEKXTOON, R., & VAN BALLEGOIJ, W. (eds.), *Handbook on the European Arrest Warrant*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2005.
- BOIXAREU CARRERA, A. (coord.), *Tratado de Ámsterdam: génesis y análisis sistemático de su contenido*, Bosch, Barcelona, 2000.
- BUJOSA VADELL, L.M. (coord.), *Hacia un verdadero espacio judicial europeo*, ed. Comares, Granada, 2008.
- CALDERÓN CUADRADO, M.P., e IGLESIAS BUHIGUES, J.L. (coords.), *El Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. Avances y Derechos Fundamentales en materia procesal*, Colección Derecho Comunitario, Aranzadi, 2009.
- CÁMARA DE LANDA, E., y MORABITO, S. (coords.), *Mafia, 'Ndrangheta, Camorra. En los entresijos del poder paralelo*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2005.
- CASSESE, A., *International Criminal Law*, 2ª ed., Oxford University Press, Oxford, 2008.
- CHIAVARIO, M., & MOORE, A., *Police and judicial cooperation in the European Union: FIDE 2004 National Reports*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

CYGAM, A.J., *United Kingdom Parliament and European Union legislation*, Kluwer Law International, The Hague, 1998.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL, FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO Y MINISTERIO DE JUSTICIA DE ESPAÑA, *Prontuario de Auxilio Judicial Internacional*, Madrid, 2007.

CONSEJO DE ESTADO, *El informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho europeo en el ordenamiento español. Texto del informe, estudios y ponencias*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2008.

COUNCIL OF EUROPE, *Human rights and the fight against terrorism. The Council of Europe Guidelines*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2005.

COUNCIL OF EUROPE, *Terrorism: Special investigation techniques*, 2nd edition, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2005.

COUNCIL OF EUROPE, *The fight against terrorism. Council of Europe standards*, 4th edition, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2007.

COUNCIL OF EUROPE, *Cyberterrorism- The use of the Internet for terrorist purposes*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 2008.

COUNCIL OF EUROPE & EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS, *Handbook on European data protection law*, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2014.

DAVARA RODRÍGUEZ, M.A., *Encuentros sobre Informática y Derecho 1997-1998*, Aranzadi, Pamplona, 1998.

DE CATALDO NEUBURGER, L., & TINEBRA, G. (coords.), *La criminalità organizzata negli anni '90. Strumenti di lotta e nuove strategie*, CEDAM, Milano, 1993.

DE KERCHOVE, G., & WEYEMBERGH, A. (edits.), *Sécurité et justice: enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2003.

- DE LA CORTE IBÁÑEZ, L., y GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, A., *Crimen.org. Evolución y claves de la delincuencia organizada*, Ariel, Barcelona, 2010.
- DEL CID GÓMEZ, J.M., *Blanqueo internacional de capitales. Cómo detectarlo y prevenirlo*, ed. Deusto, Barcelona, 2007.
- DEL MORAL TORRES, A., *La cooperación policial en la Unión Europea*, Dykinson, Madrid, 2011.
- DELMAS-MARTY, M., & VERVAELE, J.A.E. (eds.), *The Implementation of the Corpus Juris in the Member States. Penal provision for the protection of European Finances*, 4 vols., Intersentia, Oxford, 2000.
- DELMAS-MARTY, M., & VERVAELE, J.A.E. (eds.), *Un derecho penal para Europa: Corpus Iuris 2000, un modelo para la protección penal de bienes jurídicos comunitarios*, Cuadernos Luis Jiménez de Asúa, número 18, Dykinson, Madrid, 2004.
- DELMAS-MARTY, M., & SPENCER, J.R. (eds.), *European Criminal Procedures*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- DICKIE, J., *Cosa Nostra. Historia de la mafia siciliana*, ed. Debate, Barcelona 2006.
- DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, 16ª Edición, Tecnos, Madrid, 2007.
- DÍEZ MORENO, F., *Manual de Derecho de la Unión Europea*, Civitas, 5ª ed., Thomson Reuters – Civitas, Madrid, 2009.
- DUFFY, H., *The 'war on terror' and the Framework of International Law*, 1st ed., rep., Cambridge University Press, Cambridge, 2006.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *El recurso por omisión ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas*, Cuadernos de Estudios Europeos, Civitas, Madrid, 1993.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (dir.), *Instituciones de Derecho Comunitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (dir.), *Instituciones de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012.
- FALCONE, G., *La lucha contra el crimen organizado*, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México, 1992;
- FALCONE, G., & PADOVANI, M., *Cosas de la Cosa Nostra*, ed. Barataria, Barcelona, 2006.
- FARAMIÑÁN GILBERT, J.M. de (coord.), *Reflexiones en torno al Tratado de Ámsterdam y el futuro de la Unión Europea*, Comares, Granada, 2000.
- FERNÁNDEZ TOMÁS, A., *Derecho Internacional Público. Casos y Materiales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.
- FERRÉ OLIVÉ, J.C., *Delitos financieros, fraude y corrupción en Europa*, ediciones Universidad de Salamanca, 2002.
- FIJNAUT, C., & OUWERKERK, J. (eds.), *The future of Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2010.
- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (ed.), *La futura Fiscalía Europea*, Fiscalía General del Estado, Madrid, 2009
- FRIMAN, H.R., & ANDREAS, P. (eds.), *The illicit global economy & State Power*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Maryland, 1999.
- GALGO PECO, A. (dir.), *Derecho Penal Supranacional y Cooperación Jurídica Internacional*, Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2004.
- GÓMEZ DE LIAÑO FONSECA-HERRERO, M., *Criminalidad organizada y medios extraordinarios de investigación*, Colex, Madrid, 2004.
- GONZÁLEZ DE LA GARZA, L.M., *Comunicación pública e Internet*, Creaciones Copyright, Madrid, 2004.

- GRASSO, G., & SICURELLA, R. (coords.), *Il Corpus Juris 2000: un modello di tutela penale dei beni giuridici comunitari*, Giuffrè, Milano, 2003.
- GUILD, E., & GEYER, F. (eds.), *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Ashgate Publishing, UK, 2008.
- GUTIÉRREZ-ALVIZ CONRADI, F., y VALCÁRCE LÓPEZ, M. (dirs.), *La cooperación internacional frente a la criminalidad organizada*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2001.
- GUTIÉRREZ ZARZA, A. (coord.), *Nuevas tecnologías, protección de datos personales y proceso penal. Manual para jueces y fiscales europeos. Especial referencia al ordenamiento jurídico español*, La Ley, Madrid, 2012.
- HOL, A.M., & VERVAELE, J.A.E. (eds.), *Yearbook Utrecht Law Review*, Intersentia, Utrecht, 2005.
- HUBER, B., *Cuestiones de Derecho Penal Europeo*, Dykinson, Madrid, 2005.
- ISAAC, G., *Manual de Derecho Comunitario general*, Ariel, Barcelona, 2000.
- JIMÉNEZ PIERNAS, C. (ed.), *Iniciación a la práctica en Derecho Internacional y en Derecho Comunitario*, Marcial Pons, Madrid, 2003.
- JIMENO BULNES, M., *La cooperación judicial y penal en la Unión Europea*, Bosch, Barcelona, 2007.
- KLIP, A., *European Criminal Law: An Integrative Approach*, Intersentia, Belgium, 2009.
- LINDE PANIAGUA, E., BACIGALUPO SAGGESE, M., FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, C., y FUENTETAJA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho de la Unión Europea*, 6ª ed., Colex, Madrid, 2012.
- LA ESPINA, A. (dir.), *I costi dell'illegalità: mafia ed estorsioni in Sicilia*, ed. Il Mulino, Bologna, 2008.

- LÓPEZ DE LOS MOZOS DÍAZ-MADROÑERO, A., *La directiva comunitaria como fuente del derecho*, Cuadernos del Congreso de los Diputados número 5, Congreso de los Diputados, Madrid, 2010.
- LÓPEZ PINA, A., *Los Tratados de la Unión Europea*. Marcial Pons, Madrid, 2008.
- LOURIDO RICO, A.M., *La asistencia judicial penal en la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2004.
- MAGAZ ÁLVAREZ, R. (coord.), *Criminalidad y globalización. Análisis y estrategias ante grupos y organizaciones al margen de la ley*, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2012.
- MAIK, M. (ed.), *Crime, Rights and Justice in the European Union: The future of Police and Judicial Cooperation*, Justice, London, 2008.
- MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 7ª ed., Tecnos, Madrid, 2012.
- MARISCAL, N., *Teorías políticas de la integración europea*, Tecnos, Madrid, 2003.
- MARTENCZUK, B., & VAN THIELD, S. (eds.), *Justice, Liberty, Security: New Challenges for EU External Relations*, Brussels University Press, Brussels, 2008.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, 2012.
- MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., *Los acuerdos internacionales de la Unión Europea en el tercer pilar*, Civitas, Pamplona, 2009.
- MATIA PORTILLA, F.J., *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, ed. Comares, Granada, 2009.
- MAYNE, R., *Los europeos ¿quiénes somos?*, Plaza & Janés, Barcelona, 1972.

- MONAR, J., & BIEBER, R. (eds.), *Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of the Third Pillar, The Bruges Conferences*, vol. 9, Series directed by the College of Europe, Peter Lang, Bruxelles, 1995.
- MONAR, J. (ed.), *The institutional dimension of the European Union's area of freedom, security and justice*, Peter Lang, Bruxelles, 2010.
- MONNET, J., *Les États-Unis d'Europe ont commencé*, Éditions Robert Laffont, Paris, 1955.
- MONNET, J., *Los Estados Unidos de Europa han comenzado. La Comunidad Europea del Carbón y del Acero. Discursos y alocuciones 1952-1954*, Encuentro Ediciones, Madrid, 2008.
- MONNET, J., *Mémoires*, Éditions Fayard, Paris, 1976.
- MONNET, J., *Memorias*, Siglo XXI de España editores, Madrid, 1985.
- MORIN, E., *Pensar Europa*, Editorial Gedisa, Barcelona 1988.
- MORIN, E., & CERUTI, M., *Nuestra Europa*, Espasa Libros, Paidós Estado y Sociedad, Barcelona, 2013.
- MOTA DE CAMPOS, J., *Direito comunitário*, vol. 2, 5ª ed., Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, 1997.
- OLESTI RAYO, A. (coord.), *Las incertidumbres de la Unión Europea después del Tratado de Ámsterdam*, Bosch, Barcelona, 2000.
- OREJA AGUIRRE, M. (dir.), y FONSECA MORILLO, F. (coord.), *El Tratado de Ámsterdam: análisis y comentarios*, vol. 1, McGraw Hill, Madrid, 1998.
- PELÁEZ MARÉN, J.M., *Lecciones de instituciones jurídicas de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2000.
- PÉREZ BERNÁRDEZ, C. (dir.), *La proyección exterior de la Unión Europea: desafíos y realidad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2007.

- PERNICE, I., & TANCHEV, E. (eds.), *Ceci n'est pas une Constitution – Constitutionalisation without a Constitution?*, Nomos, Baden-Baden, 2009.
- PIATTOLI, B., *Cooperazione giudiziaria e Pubblico Ministero Europeo*, Giuffrè, Milano, 2002.
- PUENTE ABA, L.M. (dir.), *Criminalidad organizada, terrorismo e inmigración. Retos contemporáneos de la política criminal*, ed. Comares, Granada, 2008.
- ROMANI, M., *Servizi di Polizia Internazionale, Cooperazione Giudiziaria e Terzo Pilastro dell'Unione Europea*, CEDAM, Padova, 2009.
- ROBERT, D., *La justicia o el caos*, Muchnik, Barcelona, 1996.
- ROSS, G., *Jacques Delors and European Integration*, Cambridge, 1995.
- RUGGERI, S. (edit.), *Transnational Inquiries and the Protection of Fundamental Rights in Criminal Proceedings -A Study in Memory of Vittorio Grevi and Giovanni Tranchina*, Springer, Berlín, 2013.
- SANTOS VARA, J., *La participación de la Unión Europea en las organizaciones internacionales*, Madrid, 2002.
- SCALFATI, A. (dir.), *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo: strumenti, soggetti, risultati*, Cedam, Milano, 2010.
- SCHUMAN, R., *Pour l'Europe*, Ed. Nagel, París, 1963.
- SCHUMAN, R., *Por Europa*, Ediciones Encuentro, Madrid, 2006.
- SIEBER, U., & SIMON, J.M. (edits.), *Hacia la unificación del Derecho Penal*, 2.^a ed., Instituto Max Planck para el Derecho Penal, Friburgo, 2011.
- SIEBERSON, S. C., *Dividing lines between the European Union and its Member States: The impact of the Treaty of Lisbon*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2008.
- SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (ed.), *O Ministério Público e os novos desafios da justiça. Actas do VI Congresso do Ministério Público de Evora, 21-24 de Novembro de 2002*, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Lisboa, 2007.

- SHAW, M.N., *International Law*, 5th edition, Cambridge University Press, Cambridge, 2003.
- SCHÜNEMANN, B. (edit.), *Proyecto alternativo de persecución penal europea*, Cuadernos Luis Jiménez de Asúa, nº 31, Dykinson, Madrid, 2007.
- STILLE, A., *Excellent Cadavers: The Mafia and the Death of the First Italian Republic*, Random House, New York, 1996.
- TAVARES RIBEIRO, M.M. (coord.), *Ideias de Europa: que fronteiras?*, Quarteto Editora, Coimbra, 2004.
- TAVARES RIBEIRO, M.M. (coord.), *De Roma a Lisboa: a Europa em debate*, Edições Almedina, Coimbra, 2010.
- TAVARES RIBEIRO, M.M. (coord.), *Imaginar a Europa*, Edições Almedina, Coimbra, 2010.
- TIRADO ROBLES, C., *Los asuntos de Justicia e Interior y sus mecanismos jurídicos en la Unión Europea*, Real Instituto de Estudios Europeos, Zaragoza, 1999.
- TIRADO ROBLES, C., *Eurojust: la coordinación de la cooperación judicial penal en la Unión Europea*, Real Instituto de Estudios Europeos, Zaragoza, 2002.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC), *Global Report on Trafficking in persons*, Vienna, February 2009.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC), *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment*, Vienna, 2010.
- UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC), *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes, Research Report*, Vienna, October 2011.
- URREA CORRES, M., *La cooperación reforzada en la Unión Europea. Concepto, naturaleza y régimen jurídico*, Colex, Madrid, 2002.

- VERGER SANS, J., *Delincuencia organizada en Cataluña. Marco competencial de la Guardia Civil, medidas de coordinación e intercambio de información*, Instituto Universitario de Investigación sobre Seguridad e Interior, Madrid, 2008.
- VERHOFSTADT, G., *Los Estados Unidos de Europa*, Universidade de Santiago de Compostela, Publicacións da Cátedra Jean Monnet, Santiago de Compostela, 2006.
- VERNIMMEN-VAN TIGGELEN, G., SURANO, L., & WEYEMBERGH, A. (eds.), *The future of mutual recognition in criminal matters in the European Union*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2009.
- VERVAELE, J.A.E. (ed.), *European evidence warrant: transnational judicial inquiries in the EU*, Intersentia, Antwerpen-Oxford, 2005.
- VON BOGDANDY, A., & BAST, J. (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, 2º ed., Oxford, 2010.
- WEYEMBERG, A. (coord.), *The EU Arrest Warrant: Critical Assessment of the Existing European Arrest Warrant Framework Decision*, European Added Value Unit, Directorate for Impact Assessment and European Added Value, Directorate General for Parliamentary Research Services of the General Secretariat of the European Parliament, Brussels, 2014.
- ZAMAGNI, S. (ed.), *Mercati illegali e mafie. L'economia del crimine organizzato*, ed. Il Mulino, Bologna, 1993.
- ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L., MÉNDEZ RODRÍGUEZ, C., y DIEGO DÍAZ-SANTOS, M.R. (coords.), *El derecho penal ante la globalización*, Colex, Madrid, 2002.

2. Artículos, capítulos de libros y colaboraciones en obras colectivas.

- ACALE SÁNCHEZ, M., “Derecho Penal y Tratado de Lisboa”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2008, nº 30, pp. 349-380.

- ANAGNOSTOPOULOS, I., “Criminal justice cooperation in the European Union after the first ‘steps’: a defence view”, *ERA Forum*, 2014, nº 1, pp. 9-24.
- ALBRECHT, H.J., “La delincuencia organizada transnacional y los instrumentos internacionales de control”, *Revista Catalana de Seguretat Publica*, 2001, nº 8, pp. 87-105.
- ALONSO BLAS, D., “Ensuring effective data protection in the field of police and judicial activities: some considerations to achieve security, justice and freedom”, *ERA Forum*, 2010, nº 11, pp. 233-250.
- ALONSO MOREDA, N., “Eurojust, a la vanguardia de la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2012, nº 41, pp. 119-156.
- ALVES COSTA, J.A., “La creación de la Fiscalía europea” en ARANGÜENA FANEGO, C. (dir.), *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 85-98.
- APAP, J., & CARRERA, S., “Progress and Obstacles in the Area of Justice and Home Affairs in an enlarging Europe: An Overview” en APAP, J. (edit.), *Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement*, Edward Elgar Publisher, UK, 2004, pp. 1-13.
- ARRIBAS LUQUE, J.M., “Sobre la protección adecuada en las transmisiones de datos personales desde la Unión Europea a los Estados Unidos: el sistema de principios de puerto seguro”, *La Ley*, 7 de marzo de 2002, pp. 1 y ss.
- ARROYO ZAPATERO, L., “La protección de los intereses financieros de la Unión Europea: una nueva vuelta de tuerca” en ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L., MÉNDEZ RODRÍGUEZ, C., y DIEGO DÍAZ-SANTOS, M.R. (coords.), *El derecho penal ante la globalización*, Colex, Madrid, 2002, pp. 151-169.
- ASSELINÉAU, V., “Y a-t-il une bataille autour du procureur européen ?”, *L’Observateur de Bruxelles*, nº 96, Abril 2014, pp. 18-22.

- BACIGALUPO ZAPATER, E., “*La protección de los intereses financieros de la Comunidad Económica Europea en el Derecho Penal Español*”, Cuadernos de Política Criminal, nº 40, 1990.
- BACIGALUPO ZAPATER, E., “El Corpus Europeo y la armonización del Derecho Procesal penal de la Unión europea” en VV.AA., *Curso de Derecho Penal económico*, Marcial Pons, Madrid, 1998, pp. 411 y ss.
- BALESTRA, D., “Attività di prevenzione e repressione delle operazioni di riciclaggio” en DE CATALDO NEUBURGER, L., & TINEBRA, G. (coords.), *La criminalità organizzata negli anni '90. Strumenti di lotta e nuove strategie*, CEDAM, Milano, 1993, pp. 121-133.
- BERNARDI, A., “Corpus Juris e formazione di un Diritto penale europeo”, *Rivista Italiana di Diritto Pubblico Comunitario*, 2001, núm. 2, pp. 283 y ss.;
- BERTHELET, P., “Quelle relation entre Europol et Eurojust? Rapport d'egalite ou rapport d'autorite?”, *Revue du marche commun et de l'Union Européenne*, nº 450, 2001, pp. 468-474.
- BEYER, M., “European constitutional ambitions after Lisbon” en TAVARES RIBEIRO, M.M. (coord.), *De Roma a Lisboa: a Europa em debate*, Edições Almedina, Coimbra, 2010, pp. 15-29.
- BIANCHI, A., “Enforcing International Law Againsts terrorism: Achievements and Prospects” en BIANCHI, A. (ed.), *Enforcing International Law Norms Against terrorism*, Reprinted, Studies International Law, Hart Publishing, Oxford, 2006, pp. 492-534.
- BLANCHET, T., “Les instruments juridiques de l'Union et la rédaction des bases juridiques: situation actuelle et rationalisation dans la Constitution”, *Revue Trimestrielle de Droit Européen*, 2005, nº 2, pp. 319-343.
- BLANCO CORDERO, I., “Armonización-aproximación de las legislaciones en la Unión Europea en materia de lucha contra los productos del delito: comiso, organismos de recuperación de activos y enriquecimiento ilícito” en BUJOSA

VADELL, L.M. (coord.), *Hacia un verdadero espacio judicial europeo*, Comares, Granada, 2008, pp. 349-378.

BORGERS, M.J., “Mutual Recognition and the European Court of Justice: The Meaning of Consistent Interpretation and Autonomous and Uniform Interpretation of Union Law for the Development of the Principle of Mutual Recognition in Criminal Matters”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2010, n° 18, pp. 99-114.

BORGERS, M.J., “Functions and aims of harmonization after the Lisbon Treaty: A European perspective” en FIJNAUT, C., & OUWERKERK, J. (eds.), *The future of Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2010, pp. 347-355.

BUCK, B., & HORVATITS, L., “The Europol and Eurojust Project on Joint Investigation Teams”, *ERA Forum*, June 2007, pp. 239-243.

CARRERA HERNÁNDEZ, F.J., “La Cooperación Policial y Judicial en materia penal: componente del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, 1998-2, pp. 7 y ss.

CARRERA, S., & GEYER, F., “The Reform Treaty and Justice and Home Affairs: Implications for the ‘Common Area of Freedom, Security and Justice’” en GUILD, E., & GEYER, F. (eds.), *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Ashgate Publishing, UK, 2008, pp. 289-307.

CASELLI, G., “Los instrumentos internacionales en la lucha contra el crimen organizado” en CÁMARA DE LANDA, E., y MORABITO, S. (coords.), *Mafia, ‘Ndrangheta, Camorra. En los entresijos del poder paralelo*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2005, pp. 191-202.

CASSESE, A., “Terrorism is also disrupting some crucial legal categories of International Law”, *European Journal of International Law*, 2001, pp. 993-1001.

- CASTRO-RIAL GARRONE, F., “El espacio de libertad, seguridad y justicia y las fronteras europeas”, en AA.VV., *España como frontera de la Unión Europea: implicaciones para la Guardia Civil. Seminario Duque de Ahumada, 5 y 6 de mayo de 2004*, Secretaría General Técnica, Ministerio del Interior, Madrid, 2005, pp.13-28.
- CASTRO-RIAL GARRONE, F., “Capítulo IV: El sistema competencial de la Unión Europea” en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (dir.), *Instituciones de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 62-87.
- CASTRO-RIAL GARRONE, F., “Capítulo VI: El sistema institucional de la Unión Europea. El Consejo y el Consejo Europeo” en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (dir.), *Instituciones de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 107-137.
- CASTRO-RIAL GARRONE, F., “La puesta en marcha del servicio europeo de acción exterior” en *Libro homenaje al Profesor Manuel Pérez González*, Madrid, 2012, pp. 1421-1453.
- CECCHERINI, E., “La nueva estructura institucional de la Unión Europea” en MATIA PORTILLA, F.J., *Estudios sobre el Tratado de Lisboa*, ed. Comares, Granada, 2009, pp. 17-30.
- CHIARA TALAMO, G. M., “Alcuni dati sui patrimoni mafiosi” en LA ESPINA, A. (dir.), *I costi dell'illegalità: mafia ed estorsioni in Sicilia*, ed. Il Mulino, Bologna, 2008, pp. 187-213.
- CHOCLÁN MONTALVO, A., “Hacia la unificación del Derecho Penal comunitario: El Corpus Juris europeo”, *La Ley*, 1998, núm. 1, pp. 1916 y ss.
- CIOTTI, L., “Promover la cultura de la legalidad: permanecer alerta para construir la justicia” en CÁMARA DE LANDA, E., y MORABITO, S. (coords.), *Mafia, 'Ndrangheta, Camorra. En los entresijos del poder paralelo*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2005, pp.151-162.

- CONINSX, M., “Strengthening Interstate Cooperation: the Eurojust Experience”, en AA.VV., *Counter-terrorism: international law and practice*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 965-989.
- CORTÉS MÁRQUEZ, R., “Eurojust”, *Cuadernos de la Guardia Civil: Revista de seguridad pública*, 2003, número 28, pp.65-68.
- CORSTENS, G.J.M., “Criminal Law in the First Pillar?”, *European Journal of Crime, Criminal Law & Criminal Justice*, 2003, Vol. 11/1, pp. 131-144.
- COSTA, J., “Eurojust vis-à-vis the European Public Prosecutor” en APAP, J. (edit.), *Justice and Home Affairs in the EU: Liberty and Security Issues after Enlargement*, Edward Elgar Publisher, UK, 2004, pp. 141-149.
- CUESTA SAHUQUILLO, M.T., “Blanqueo de capitales” en MAGAZ ÁLVAREZ, R. (coord.), *Criminalidad y globalización. Análisis y estrategias ante grupos y organizaciones al margen de la ley*, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2012, pp. 245-320.
- D’AGOSTINO, G., “La cooperación procesal en materia penal con Italia” en BUJOSA VADELL, L., *Hacia un verdadero espacio judicial europeo*, Comares, Granada, 2008, pp. 303-312.
- DASTIS QUECEDO, A., y AREILZA CARVAJAL, J.M., “Cooperaciones reforzadas en el Tratado de Ámsterdam: ¿misión cumplida?”, *Gaceta Jurídica de la Unión Europea (GJUE)*, D-29, septiembre de 1998, pp. 107-142.
- DE AMICIS, G., y SURANO, L., “Il rafforzamento dei poteri di Eurojust a seguito della nuova decisione 2009/426/GAI”, *Cassazione Penale*, 2009, vol. 49, n° 11, pp. 4453 -4466.
- DE ANGELIS, F, & SICURELLA, R., “Vers un espace judiciaire européen? Un *Corpus Iuris* portant dispositions pénales pour la protection des intérêts financiers de l’Union européenne”, *Revue du Marché Unique Européen*, 1997, núm. 1, pp. 121 y ss.

- DE BAYNAST, O., “Eurojust: lot de consolation pour les tenants du parquet européen ou socle pour la construction d’une action publique européenne?”, *Revue des Affaires Européennes/Law & European Affairs*, 2003-2004, n° 3, pp. 339 y ss.
- DE BÚRCA, G., “The European Court of Justice and the International Legal Order after Kadi”, *Jean Monnet Working Papers*, New York University School of Law, 2009, n° 1.
- DE CASTRO SÁNCHEZ, C., “Capítulo VII: El Parlamento Europeo y la Comisión Europea” en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (dir.), *Instituciones de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp.139-155.
- DE FEO, M., “La criminalità organizzata nelle Americhe” en DE CATALDO NEUBURGER, L., & TINEBRA, G. (coords.), *La criminalità organizzata negli anni '90. Strumenti di lotta e nuove strategie*, CEDAM, Milano, 1993, pp. 29-37.
- DE HERT, P., & DE SCHUTTER, B., “International Transfers of Data in the Field of JHA: The lessons of Europol, PNR and Swift” en MARTENCZUK, B., & VAN THIELD, S. (eds.), *Justice, Liberty, Security: New Challenges for EU External Relations*, Brussels University Press, Brussels, 2008, pp. 303-339.
- DE HERT, P., PAPAKONSTANTINO, V., & RIEHLE, C., “Data Protection in the third pillar: cautious pessimism” en MAIK, M. (ed.), *Crime, Rights and Justice in the European Union: The future of Police and Judicial Cooperation*, Justice, London, 2008, pp. 121-156.
- DE LA CUESTA ARZAMENDI, J.L., “El Derecho Penal ante la criminalidad organizada: nuevos retos y límites”, en GUTIÉRREZ-ALVIZ CONRADI, F., y VALCÁRCE LÓPEZ, M. (dirs.), *La cooperación internacional frente a la criminalidad organizada*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2001, pp. 85-123.
- DEL MORAL TORRES, A., “La cooperación policial en la Unión Europea, propuesta de un modelo europeo de inteligencia criminal”, *Análisis del Real Instituto Elcano*, n° 50, 2010.

- DELLAVALLE, S., “Constitutionalism beyond the Constitution: The Treaty of Lisbon in the Light of Post-National Public Law”, *Jean Monnet Working Papers*, New York University School of Law, 2009, nº 3.
- DELL’OSSO, P. L. M., “Lavado de dinero y crimen organizado: la experiencia de la Red Judicial Europea y las perspectivas de desarrollo a la luz del tratado entre España e Italia para la persecución de delitos graves” en AA.VV., *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea, XIII Seminario Duque de Ahumada*, Ministerio del Interior, Madrid, 2001, pp. 79-86.
- DELMAS-MARTY, M., “Il *Corpus Juris* delle norme penali per la protezione degli interessi finanziari dell’Unione Europea”, *Questione Giustizia*, 2000, núm. 1, pp. 164 y ss.
- DELMAS-MARTY, M., “Necesidad, legitimidad y factibilidad del *Corpus Iuris*”, *La Ley*, núm. 5028, 2000, pp. 1 y ss.
- DI GENNARO, G., “La criminalità organizzata nell’esperienza internazionale” en DE CATALDO NEUBURGER, L., & TINEBRA, G. (coords.), *La criminalità organizzata negli anni ’90. Strumenti di lotta e nuove strategie*, CEDAM, Milano, 1993, pp. 5-19.
- DONA, G., “Towards a european judicial area? A *Corpus Juris* introducing penal provisions for the purpose of the protection of the financial interest of the European Union”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 6, núm. 3, 1998, págs. 282 y ss.
- DORN, N., & WHITE, S., “Towards a decentralised European Public Prosecutor’s Office”, *Amicus Curiae*, spring 2012, nº 89, pp. 2-8.
- DREWER, D., GUTIÉRREZ ZARZA, A., y MORÁN MARTÍNEZ, R.A., “Intercambio de información y protección de datos personales en el ámbito de Eurojust, Europol y OLAF” en GUTIÉRREZ ZARZA, A. (coord.), *Nuevas tecnologías, protección de datos personales y proceso penal. Manual para jueces y fiscales europeos. Especial referencia al ordenamiento jurídico español*, La Ley, Madrid, 2012, pp. 129-171.

- DREWER, D., & ELLERMANN, J., “Europol’s data protection framework as an asset in the fight against cybercrime”, *ERA Forum*, 2012, nº 2, vol.13, pp. 381-395.
- ELSEN, C., “From Maastricht to The Hague: the politics of judicial and police cooperation”, *ERA Forum*, 2007, vol. 8, nº 1, pp. 13-26.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “La cooperación judicial en la Unión Europea: marco general” en AA.VV., *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea, XIII Seminario Duque de Ahumada*, Ministerio del Interior, Madrid, 2001, pp. 55-70.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “Unión Europea, Democracia y Derechos Humanos” en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (coord.), *La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza*, Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Madrid, 2003, pp. 25 y ss.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “Los derechos humanos en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” en *El Derecho Internacional: normas, hechos y valores. Liber Amicorum José Antonio Pastor Ridruejo*, Madrid, 2005, pp. 115 y ss.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: “La protección internacional de los derechos humanos (I y II)”, en M. DÍEZ DE VELASCO, *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2007.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “Capítulo II: La Unión Europea” en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (dir.), *Instituciones de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 31-49.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., “Capítulo V: La ciudadanía y los Derechos fundamentales en la Unión Europea” en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (dir.), *Instituciones de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 89-105.

- ESPINA RAMOS, J.A., “¿Hacia una Fiscalía Europea?”, en C. ARANGÜENA FANEGO, *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp.1 01-120.
- FALCONE, G., “La criminalità organizzata in Sicilia” en DE CATALDO NEUBURGER, L., & TINEBRA, G. (coords.), *La criminalità organizzata negli anni '90. Strumenti di lotta e nuove strategie*, CEDAM, Milano, 1993, pp. 39-51.
- FALLETI, F., “Où en est Eurojust?”, *Revue Internationale de Droit Pénal (RIDP)*, 2005, n° 3/4, vol. 76, pág. 552.
- FASSONE, E., “La valoración de la prueba en los procesos de criminalidad organizada”, *Cuadernos de Política Criminal*, 1998, n° 64, pp. 113-153.
- FIJNAUT, C., “Introduction of the New York Double Strategy to Control Organised Crime in the Netherlands and the European Union”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2010, issue 18, pp. 43-65.
- FILGUERUELO BURRIEZA, A., “Proceso penal europeo y garantías jurisdiccionales de los derechos en la Europa unida” en BUJOSA VADELL, L.M. (coord.), *Hacia un verdadero espacio judicial europeo*, Comares, Granada, 2008, pp. 79-102.
- FLETCHER, M., “Schengen, the European Court of Justice and Flexibility Under the Lisbon Treaty: Balancing the United Kingdom’s ‘Ins’ and ‘Outs’”, *European Constitutional Law Review* , 2009, issue 5, pp. 71–98.
- FLORE, D., “D’un réseau judiciaire européen à une juridiction pénale européen: Eurojust et l’émergence d’un système de justice pénale” en DE KERCHOVE, G., & WEYEMBERGH, A. (eds.), *L'espace pénal européen : enjeux et perspectives*, Editions de l’Université de Bruxelles, Bruxelles, 2002, pp. 9-30.
- FLORE, D., “Réflexions sur l’idée de la confiance mutuelle” en DE KERCHOVE, G., & WEYEMBERGH, A. (eds.), *L’harmonisation des législations: conditions de*

l'espace pénal européen et révélateur de ses tensions, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2005, pp.144-152.

FLORE, D., “La perspective d'un procureur européen”, *ERA Forum*, 2008, vol. 9, nº 2, pp. 229-243.

FREIXES SANJUÁN, T., “La protección de los datos automatizados por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos” en DAVARA RODRÍGUEZ, M.A., *Encuentros sobre Informática y Derecho 1997-1998*, Aranzadi, Pamplona, 1998, pp. 33-51.

GÁLVEZ DÍAZ, M.T., “Decisión en caso de concurrencia de solicitudes. El dictamen de Eurojust” en ARROYO ZAPATERO, L., y NIETO MARTÍN, A. (dirs.), *La orden de detención y entrega europea*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Colección Marino Barbero Santos, número 4, Cuenca, 2006, pp. 463-484.

GAMA DORDIO, J., “Lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea” en AA.VV., *La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea*, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Documentos de Seguridad y Defensa, número 48, Ministerio de Defensa, Madrid, 2012, pp. 33-62.

GARCÍA ANDRADE, P., “La geometría variable y la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia” en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 86-112.

GARCÍA ARÁN, M., “Hacia un Derecho Penal Europeo: la propuesta del «Corpus Iuris»”, *Revista de Derecho y Proceso Penal*, núm. 1, 1999, pp. 167 y ss.

GARCÍA CASTELLÓN, M., “La Red Judicial Europea” en AA.VV., *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea, XIII Seminario Duque de Ahumada*, Ministerio del Interior, Madrid, 2001, pp. 71-74.

GARCÍA PICAZO, P., “Reflexiones sobre el terrorismo en Europa, entre septiembre de 2001 y el 11 de marzo de 2004”, *Tiempo de paz*, 2004, número 72, pp. 7-19.

- GARDELLA, A., “The Fight against the Financing of terrorism between Judicial and Regulatory Cooperation” en BIANCHI, A. (ed.), *Enforcing International Law Norms Against terrorism*, Reprinted, Studies in International Law, Hart Publishing, Oxford, 2006, pp. 415-452.
- GLESS, S., “Police and Judicial Cooperation between the European Union Member States: Results and projects” en FIJNAUT, C., & OUWERKERK, J. (eds.), *The future of Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2010, pp. 25-48.
- GÓMEZ COLOMER, J.L., “La protección procesal penal de la Unión Europea en materia de lucha contra el fraude (el Proyecto ‘Corpus Iuris’)”, *Revista Latinoamericana de Derecho*, núms. 9-10, 2008, pp. 115 y ss.
- GRASSO, T., “La sociedad civil contra la mafia: la experiencia de los empresarios” en CÁMARA DE LANDA, E., y MORABITO, S. (coords.), *Mafia, ‘Ndrangheta, Camorra. En los entresijos del poder paralelo*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2005, pp. 119-132.
- GUTIÉRREZ ZARZA, A., “Delincuencia organizada, autoridades judiciales desorganizadas y el aún poco conocido papel de Eurojust”, en ARANGÜENA FANEGO, C. (dir.), *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 72-84.
- HABERMAS, J., “El valle de lágrimas de la globalización”, *Claves de la Razón Práctica*, 2001, núm. 109, págs. 4-10.
- HEIMANS, D., “The external Relations of Europol –Political, Legal, and Operational Considerations” en MARTENCZUK, B., & VAN THIELD, S. (eds.), *Justice, Liberty, Security: New Challenges for EU External Relations*, Brussels University Press, Brussels, 2008, pp. 367-389.
- HELMBERG, M., “Eurojust and Joint Investigation Teams: How Eurojust can support JITs?”, *ERA Forum*, 2007, nº 8, pp. 245-251.

- HERLIN-KARNELL, E., “Subsidiarity in the Area of EU Justice and Home Affairs Law-A Lost Cause?”, *European Law Journal*, May 2009, vol. 15, nº 3, pp. 351–361.
- HERLIN-KARNELL, E., “Waiting for Lisbon: Constitutional Reflections on the Embryonic General Part of EU Criminal Law”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2009, nº 17, pp. 227-242.
- HEUSEL, W., “Judicial Training in the European Area of Justice” en AA.VV., *Procuradores europeos em diálogo (European Prosecutors in Dialogue). 8ª Conferência Eurojustice, Lisboa 12 a 14 de outubro de 2005*, Coimbra editora, Coimbra 2006, pp. 56-80.
- HINAREJOS, A., “The Lisbon Treaty Versus Standing Still: A View from the Third Pillar”, *European Constitutional Law Review*, 2009, nº 5, pp. 99–116.
- HINOJOSA GALINDO, A., “El crimen organizado” en MARTÍNEZ GARRIDO, S., “Hacia la creación de un espacio de libertad, justicia y seguridad común en el seno de la Unión Europea” en AA.VV., *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea, XIII Seminario Duque de Ahumada*, Ministerio del Interior, Madrid, 2001.
- HOFMANN, H., “Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality”, *European Law Journal*, July 2009, vol. 15, nº 4, pp. 482–505.
- HÖPPEL, F., “Función y límites de la armonización en el Derecho penal de los Estados de la CE”, ARROYO ZAPATERO, L., NIETO MARTÍN, A. (dirs.), *El Derecho Penal de la Unión Europea: situación actual y perspectivas de futuro*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2007
- IGLESIAS BUHIGUES, J.L., “Derechos Fundamentales y Derecho Comunitario” en CALDERÓN CUADRADO, M.P., e IGLESIAS BUHIGUES, J.L. (coords.), *El Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. Avances y Derechos Fundamentales en materia procesal*, Colección Derecho Comunitario, Aranzadi, 2009, pp. 23-34.

- IRURZUN MONTORO, F., “El diseño institucional de los órganos de cooperación en materia policial y judicial penal: COSI, Europol, Eurojust y el fiscal europeo” en ARROYO ZAPATERO, L., y NIETO MARTÍN, A. (dirs.), *El Derecho penal de la Unión Europea. Situación actual y perspectivas de futuro*, Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2007, pp. 217-232.
- JIMÉNEZ FERNÁNDEZ, R., “Eurojust, un paso más en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia” en GALGO PECO, A. (dir.), *Derecho Penal Supranacional y Cooperación Jurídica Internacional*, Cuadernos de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 2004, pp. 417-778.
- JIMÉNES FORTEA, F.J., “La respuesta procesal penal al terrorismo en el marco de la Unión Europea” en CALDERÓN CUADRADO, M.P., e IGLESIAS BUHIGUES, J.L. (coords.), *El Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. Avances y Derechos Fundamentales en materia procesal*, Colección Derecho Comunitario, Aranzadi, 2009, pp. 63-98.
- JIMENO BULNES, M., “Las implicaciones del Tratado de Lisboa en la cooperación judicial europea en materia penal” en ARANGÜENA FANEGO, C. (dir.), *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 29-70.
- KOLB, R., “The Exercise of Criminal Jurisdiction over International terrorism” en BIANCHI, A. (ed.), *Enforcing International Law Norms Against terrorism*, Reprinted, Studies in International Law, Hart Publishing, Oxford, 2006, pp. 228-281.
- LACUEVA BERTOLACCI, R., “Eurojust y España”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, nº 826, 2011, pág. 6.
- LADENBURGER, C., “Police and Criminal Law in the Treaty of Lisbon”, *European Constitutional Law Review*, 2009, nº 4, pp. 20-40.
- LASO PÉREZ, J., “Las relaciones exteriores de Europol tras la adopción de la Decisión de 2009 por la que se crea Europol y la entrada en vigor del Tratado de reforma de Lisboa” en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *La dimensión*

exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea, Iustel, Madrid, 2012, pp. 341-354.

LEITÃO, A.R., “A União Europeia: um actor (político) em permanente indefinição” en TAVARES RIBEIRO, M.M. (coord.), *De Roma a Lisboa: a Europa em debate*, Edições Almedina, Coimbra, 2010, pp. 127-156.

LIGETI, K., “La Oficina del Fiscal Europeo. ¿Cómo determinar las reglas aplicables al procedimiento?”, *Revista General de Derecho Penal*, nº 15, 2011.

LIÑÁN NOGUERAS, D.J., “Capítulo 13: El sistema de normas y actos en la Unión Europea (I) en MANGAS MARTÍN, A., y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid 2004.

LOPES DA MOTA, J.L., “A Eurojust e a emergência de um sistema de justiça penal Europeu”, *Separata da Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, Coimbra, abril-junio 2003, año 13, nº 2.

LOPES DA MOTA, J.L., “A Constituição Europeia e a questão do Procurador Europeu: a Eurojust, embrião de um futuro Procurador Europeu”, *Separata da Revista do Ministério Público*, Lisboa, 2004, nº 98.

LOPES DA MOTA, J.L., “As dimensões institucionais da cooperação judiciária em materia penal na União Europeia: a Eurojust e os seus parceiros europeus”, *Europa Novas Fronteiras. Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça*, Centro de Informação Europeia Jacques Delors, junio 2004-julio 2005, 16/17, pp. 163-174.

LOPES DA MOTA, J.L., “Eurojust as a link to mutual trust within the European Union” en AA.VV., *La confiance mutuelle dans l'espace penal européen - Mutual Trust in the European Criminal Area*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2005, pp. 223-238.

LOPES DA MOTA, J.L., & MANSCHOT, R.M., “Eurojust and the European Arrest Warrant”, en BLEKXTOON, R., & VAN BALLEGOOIJ, W. (eds.), *Handbook on the European Arrest Warrant*, T.M.C. Asser Press, The Hague, 2005, pp. 63-68.

- LOPES DA MOTA, J.L., “O Ministério Público e a construção europeia: os caminhos da justiça penal e a Eurojust” en SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (ed.), *O Ministério Público e os novos desafios da justiça. Actas do VI Congresso do Ministério Público de Evora, 21-24 de Novembro de 2002*, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Lisboa, 2007, pp. 49-70.
- LOPES DA MOTA, J.L., “The Heart of the Future European Public Prosecutor’s Office”, *EuCrim, The European Criminal Law Association’s Forum*, Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, 2008, nº 1-2, pp. 62-66.
- LOPES DA MOTA, J.L., “Eurojust, embrión de un futuro Fiscal Europeo” en FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (ed.), *La futura Fiscalía Europea*, Fiscalía General del Estado, Madrid, 2009, pp. 80-85.
- LOPES DA MOTA, J.L., “Eurojust and its role in Joint Investigation Teams”, *EuCrim, The European Criminal Law Association’s Forum*, Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, 2009, nº 3, pp. 88-90.
- LOPES DA MOTA, J.L., “Cooperação judiciária em matéria penal e protecção de dados pessoais na União Europeia: perspectivas à luz da experiencia da Eurojust” en DA COSTA ANDRADE, M., y ANTUNES, M.J. (dirs.), *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Jorge de Figueiredo Dias*, Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra Editora, Studia Ivridica, 98, vol. I, Coimbra, 2009, pp. 761-794.
- LOPES DA MOTA, J.L., “Tráfico de Drogas: Cooperação Internacional em Matéria Penal e a Eurojust” en AA.VV., *Novas abordagens para segurança pública e políticas de drogas*, Conselho Internacional de Segurança e Desenvolvimento (ICOS), Petrópolis, 2009, pp. 75-87.
- LOPES DA MOTA, J.L., & CONINSX, M., “The International role of Eurojust in fighting organized crime and terrorism”, *European Foreign Affairs Review*, 2009, vol.14, nº 2, pp.165-169.

- LOPES DA MOTA, J.L., “A propósito da Procuradoria Europeia”, *Revista do Ministério Público*, abril-junho 2014, n° 138, pp. 285-298.
- LOURIDO RICO, A.M., “La creación de un Ministerio Público Europeo en el marco de la cooperación judicial penal de la Unión Europea”, *Justicia: Revista de Derecho Procesal*, 2002, núms. 3-4, pp. 145 y ss.
- LÜDERSEN, K., “¿Quién quiere la mejor Europa?” en SCHÜNEMANN, B. (edit.), *Proyecto alternativo de persecución penal europea*, Cuadernos Luis Jiménez de Asúa, n° 31, Dykinson, Madrid, 2007, pp. 53-60.
- MACRILLÓ, A., “Eurojust e l'attuazione degli accordi ONU contro il crimine organizzato transnazionale” en SCALFATI, A. (dir.), *La circolazione investigativa nello spazio giuridico europeo : strumenti, soggetti, risultati*. CEDAM, Milano, 2010, pp. 43-65.
- MANACORDA, S., “Le Corpus Iuris: La Base d'une Nouvelle Definition de l'Espace Judiciaire Europeen”, *Intervención en las Jornadas sobre el Espacio Judicial Europeo de la Academia de Derecho Europeo*, Tréveris, 13-15 de octubre de 1999.
- MANGAS MARTÍN, A., “Las cooperaciones reforzadas en el Tratado de Niza” en AA.VV., *Tratado de Niza: análisis, comentarios y texto*, Colex, Madrid, 2002, pp. 67-82.
- MARCOS MARTÍN, T., “Capítulo VIII: El Tribunal de Justicia de la Unión Europea” en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (dir.), *Instituciones de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp.157-171.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F., “La integración diferenciada. La cooperación reforzada” en OREJA AGUIRRE, M. (dir.), y FONSECA MORILLO, F. (coord.), *El Tratado de Ámsterdam: análisis y comentarios*, vol. 1, McGraw Hill, Madrid, 1998, pp. 603-625.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F., y REINARES NESTARES, F., “Una Unión al servicio del ciudadano: (II) Un espacio de libertad, de seguridad y de justicia” en OREJA

- AGUIRRE, M. (dir.), y FONSECA MORILLO, F. (coord.), *El Tratado de Ámsterdam: análisis y comentarios*, vol. 1, McGraw Hill, Madrid, 1998, pp. 255-295.
- MARTÍN DIZ, F., “La conveniencia de procesos penales supranacionales: el caso de la Unión Europea”, en BUJOSA BADELL, L.M. (coord.), *Hacia un verdadero espacio judicial europeo*, Comares, Granada, 2008, pp. 24-77.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.M., “La cooperación policial y judicial en torno a la Unión Europea: primeras reflexiones en torno a la lucha contra el terrorismo y la Euroorden” en en ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L., MÉNDEZ RODRÍGUEZ, C., y DIEGO DÍAZ-SANTOS, M.R. (coords.), *El derecho penal ante la globalización*, Colex, Madrid, 2002, pp. 171-191.
- MARTÍNEZ CAPDEVILA, C., “Los acuerdos internacionales de la Unión Europea en los ámbitos de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal tras el Tratado de Lisboa: las consecuencias de la comunitarización” en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 287-313.
- MARTINS DA SILVA, A., “A Europa do futuro e o futuro de Portugal” en TAVARES RIBEIRO, M.M. (coord.), *Ideias de Europa: que fronteiras?*, Quarteto Editora, Coimbra, 2004, pp. 357-389.
- MILITELLO, V., “Una experiencia comparativa: El proyecto común europeo de lucha contra la criminalidad organizada” en ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L., MÉNDEZ RODRÍGUEZ, C., y DIEGO DÍAZ-SANTOS, M.R. (coords.), *El derecho penal ante la globalización*, Colex, Madrid, 2002, pp. 27-49.
- MILITELLO, V., & MANGIARACINA, A., “The future of Mutual Assistance Conventions in the European Union” en FIJNAUT, C., & OUWERKERK, J. (eds.), *The future of Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2010, pp. 168-187.

- MISSIROLI, A., “Implementing the Lisbon Treaty: The External Policy Dimension”, *Bruges Political Research Papers*, College of Europe, May 2010, n° 14.
- MOCCIA, S., “Diritto penale straniero, comparato, comunitario. La politica criminale del Corpus Juris: dal *Corpus Juris* al diritto penale europeo?”, *L'Indice Penale*, 2001, núm. 4, pp. 1425 y ss.
- MONAR, J., “Anti-terrorism Law and Policy: the case of the European Union”, en AA.VV., *Global Anti-terrorism Law and Policy*. Cambridge University Press, Cambridge, 2005, pp. 425-447.
- MONAR, J., “Cooperation in the Justice and Home Affairs Domain: Characteristics, Constraints and Progress”, *Journal of European Integration*, December 2006, vol. n° 5, pp. 495-509.
- MONAR, J., “The integration of police and judicial cooperation in criminal matters into EU external relations: Achievements and Problems” en FIJNAUT, C., & OUWERKERK, J. (eds.), *The future of Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2010, pp. 49-72.
- MONAR, J., “The Area of Freedom, Security and Justice” en VON BOGDANDY, A., & BAST, J. (eds.), *Principles of European Constitutional Law*, 2° ed., Oxford, 2010, pp. 551 y ss.
- MONAR, J., “Eurojust’s present and future role at the frontline of European Union criminal justice cooperation”, *ERA Forum*, 2013, vol. 14, n° 2, pp. 187-200.
- MONTANA, R., “Paradigms of Judicial Supervision and Co-Ordination between Police and Prosecutors: The Italian Case in a Comparative Perspective”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2009, issue 17, pp. 309-333.
- MONTEIRO GUEDES VALENTE, M., “A construção de um espaço penal europeu sob o primado dos direitos fundamentais: sonho ou realidade?” en BUJOSA VADELL, L.M, *Hacia un verdadero espacio judicial europeo*, Comares, Granada, 2008, pp. 3-20.

- MORÁN MARTÍNEZ, R., “Intervención en el Seminario sobre la futura Fiscalía Europea”, en FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (ed.), *La futura Fiscalía Europea*, Fiscalía General del Estado, Madrid, 2009, pp. 113-124.
- MORÁN MARTÍNEZ, R., “La nueva Decisión de Eurojust y la previsión del Tratado de Lisboa de la creación, a partir de Eurojust, de la Fiscalía europea”, *Cuadernos Digitales de Formación*, nº 4, 2011.
- MOSER, M., “Switzerland: New exceptions to bank secrecy laws aimed at money laundering and organized crime”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, 1995, vol. 27, nº 2/3, pp. 321 y ss.
- MURSCHETZ, V., “European Police Cooperation in the future legal framework of the European Union” en FIJNAUT, C., & OUWERKERK, J. (eds.), *The future of Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2010, pp. 109-130.
- NILSSON, H.G., “Eurojust, ¿el principio o el fin del Fiscal Europeo?”, *Revista del Ministerio Fiscal. Número monográfico dedicado a las ponencias de Eurojusticia en Santander en el año 2000*, Madrid, año 2001, nº 9, Ministerio de Justicia, pp. 199-222.
- NILSSON, H.G., “Organs and bodies of the third pillar as instruments of external relations of the Union?” en DE KERCHOVE, G., & WEYEMBERGH, A. (eds.), *Sécurité et justice: enjeu de la politique extérieure de l'Union européenne*, Editions de l'Université de Bruxelles, Bruxelles, 2003, pp. 195-205.
- NILSSON, H.G., & LABAYLE, M., “The Role and Organisation of Eurojust: Added Value for Judicial Cooperation in Criminal Matters” en MONAR, J. (ed.), *The institutional dimension of the European Union's area of freedom, security and justice*, Peter Lang, Bruxelles, 2010, pp. 195-215.
- ORMAZÁBAL SÁNCHEZ, G., “Hacia una autoridad de persecución criminal común para Europa (Reflexiones acerca de la conveniencia de crear una Fiscalía europea y sobre el papel de Eurojust)”, *La Ley Penal*, enero 2009, nº 56, pp. 41 y ss.

- OUWERKERK, J., “Judicial Cooperation in Criminal Matters: A Swiss Approach” en FIJNAUT, C., & OUWERKERK, J. (eds.), *The future of Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2010, pp. 259-283.
- PALACIOS GONZÁLEZ, J., “La protección de los Derechos Fundamentales por el Tribunal de Justicia de la UE: alcance y consecuencias de la futura adhesión de la UE al Convenio Europeo”, *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2009, nº 40, pp. 161-179.
- PATRONE, I., “Conflicts of jurisdiction and judicial cooperation instruments: Eurojust’s role”, *ERA Forum*, 2013, vol. 14, nº 2, pp. 215-225.
- PLACHTA, M., “European Arrest Warrant: Revolution in Extradition?” *European Journal of Crime, Criminal Law & Criminal Justice*, 2003, Vol. 11/2, pp. 178-194.
- PEERS, S., “Revising the Eurojust Decision: Effectiveness versus Accountability”, *Journal of European Criminal Law*, 2008-2009, vol. 3, nº 2, pp. 5-18.
- PEERS, S., “EU Criminal Law and the Treaty of Lisbon”, *European Law Review*, 2008, vol. 33, pp. 507-528.
- PÉREZ FRANCESCH, J.L., “Cooperación Judicial y Policial en el Tratado de Prüm”, *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, 2007, nº 7, pp.119-135.
- PEREZ SÁNCHEZ, G.A., “La Europa comunitaria, año cero: la puesta en marcha del proceso de integración” en AA.VV., *50 años de la Unión Europea. Reflexiones desde la Universidad*, Septem Ediciones, Oviedo, 2001, pp. 12-24.
- PÉREZ SOUTO, G., “Eurojust: ¿un instrumento eficaz en la lucha contra el crimen organizado?”, *Revista General de Derecho Europeo*, mayo 2013, nº 30.
- PERRODET, A., “The Public Prosecutor” en DELMAS-MARTY, M., & SPENCER, J.R. (eds.), *European Criminal Procedures*, Cambridge University Press, Cambridge, 2006, pp. 415-449.

- PRIOLO, G., “Legislación italiana de lucha contra las infiltraciones de la mafia en las instituciones” en CÁMARA DE LANDA, E., y MORABITO, S. (coords.), *Mafia, 'Ndrangheta, Camorra. En los entresijos del poder paralelo*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 2005, pp. 140-149.
- PUENTE EGIDO, J., “La extradición: problema complejo de cooperación internacional en materia penal” en AA.VV., *Hacia una justicia internacional: XXI Jornadas de Estudio, 9-11 de junio de 1999*, Abogacía del Estado, Dirección General del Servicio Jurídico del Estado / Civitas, Madrid, 2000.
- QUEL LÓPEZ, F.J., “Análisis de las reformas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Niza”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE)*, 2001, nº 99, pp.117 y ss.
- QUERALT JIMÉNEZ, J.J., “El Ministerio Público Europeo en el *Corpus Iuris*”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 418, 1999, pp. 1 y ss.
- QUESADA ALCALÁ, C., “Capítulo IX: El Tribunal de Cuentas, el Sistema Europeo de Bancos Centrales y el Banco Central Europeo” en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (dir.), *Instituciones de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 173-191.
- RAFARACI, T., “*Ne bis idem* y conflictos de jurisdicción en materia penal en el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea” en ARANGÜENA FANEGO, C. (dir.), *Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia: últimos avances en cooperación judicial penal*, Lex Nova, Valladolid, 2010, pp. 121-150.
- REINARES NESTARES, F., “Ante los desafíos del terrorismo”, *Tiempo de paz*, 2004, número 72, pp. 20-27.
- REINISCH, A., “The Action of the European Union to Combat International terrorism” en BIANCHI, A. (ed.), *Enforcing International Law Norms Against terrorism*. Reprinted, *Studies in International Law*, Hart Publishing, Oxford, 2006, pp. 119-162.

- ROBALO CORDEIRO, C., “A Europa em busca da súa alma: necesidade da metafísica, en TAVARES RIBEIRO, M.M. (coord.), *Imaginar a Europa*, Edições Almedina, Coimbra, 2010, pp. 115-119.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, N., “Globalización de la delincuencia versus globalización de la justicia penal: una lucha desigual”, *Revista Xurídica Galega*, 2002, nº 37, pp. 37-77.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, N., “Cooperación judicial penal en la Unión Europea: algunas experiencias orgánicas para hacer frente a la delincuencia grave con dimensión transfronteriza” en BUJOSA VADELL, L.M. (coord.), *Hacia un verdadero espacio judicial europeo*, Comares, Granada, 2008, pp. 272-302.
- RODRÍGUEZ GARCÍA, N., “Aprendiendo del pasado ante la futura creación de una fiscalía europea”, *Revista General de Derecho Europeo*, 2013, nº 31.
- ROMEU, J., “¿Hacia una definición jurídica de terrorismo?”, *Política Exterior*, 2006, nº 110, Marzo-Abril, pp. 179-186.
- RUGGIERI, F., “Eurojust and the European Public Prosecutor’s Office After the Lisbon Treaty” en RUGGERI, S. (edit.), *Transnational Inquiries and the Protection of Fundamental Rights in Criminal Proceedings -A Study in Memory of Vittorio Grevi and Giovanni Tranchina*, Springer, Berlín, 2013, pp. 215-227.
- RUSCA, M., “Aspetti economico-finanziari della criminalità organizzata” en DE CATALDO NEUBURGER, L., & TINEBRA, G. (coords.), *La criminalità organizzata negli anni '90. Strumenti di lotta e nuove strategie*, CEDAM, Milano, 1993, pp. 93-100.
- SANFRUTOS CANO, E., “The Third Pillar and the Court of Justice: A ‘Praetorian Communitarization’ of Police and Judicial Cooperation in Criminal Matters?” en GUILD, E., & GEYER, F. (eds.), *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Ashgate Publishing, UK, 2008, pp. 51-69.
- SANTOS VARA, J., “La aplicación de la doctrina de la interpretación conforme a las decisiones marco. El acercamiento de la cooperación policial y judicial en

materia penal al primer pilar. Comentario a la sentencia del TJCE de 16 de junio de 2005, asunto Pupino, *Revista General de Derecho Europeo*, 2005, número 8.

SANTOS VARA, J., “The external Dimension of the Area of Freedom, Security and Justice in the Lisbon Treaty”, *European Journal of Law Reform*, 2008, nº 10, pp. 577-597.

SANTOS VARA, J., “The role of the European Parliament in the conclusión of the Transatlantic Agreements on the transfer of personal data after Lisbon”, *Cleer Working Papers*, 2013.

SCALLA, S., “Le competenze del p. m. europeo anche alla luce dei suoi rapporti con Eurojust, Europol e paesi terzi”, en FERRÉ OLIVÉ, J.C., *Delitos financieros, fraude y corrupción en Europa*, ediciones Universidad de Salamanca, 2002, pp. 203- 208.

SCALIA, V., “From the octopus to the spider’s web: the transformations of the Sicilian mafia under postfordism”, *Trends in organized crime*, 2010, vol. 13, nº 4, pp. 283-298.

SCHNEIDER, H.J., “Recientes investigaciones criminológicas sobre la criminalidad organizada”, *Revista de Derecho Penal y Criminología*, 1993, nº 3, pp. 729 y ss.

SELVAGGI, E., “The International Judicial Cooperation in the Third Millennium”, en SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (ed.), *O Ministério Público e os novos desafios da justiça. Actas do VI Congresso do Ministério Público de Evora, 21-24 de Novembro de 2002*, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Lisboa, 2007, pp. 141-143.

SERZYSKO, A., “Eurojust and the European Judicial Network on a new legal basis”, *ERA Forum*, 2011, nº 4, vol.11, pp. 585-600.

SHELLEY, L.I., “Transnational Organized Crime: The New Authoritarianism”, en FRIMAN, H.R., & ANDREAS, P. (eds.), *The illicit global economy & State Power*, Rowman & Littlefield Publishers, Inc., Maryland, 1999, pp. 25-51.

SICURELLA, R., “Le *Corpus Juris*: proposition d'un modèle d'espace judiciaire européen”, *Recueil Dalloz*, núm. 22, 1998, pp. 223 y ss.

- SUDIJN, M.R.J., “Removing excuses in money laundering”, *Trends in organized crime*, 2012, vol. 15, n° 2/3, pp. 146-163.
- SPENCER, J.R., “Mutual recognition of decisions in criminal justice and the United Kingdom” en VERNIMMEN-VAN TIGGELEN, G., SURANO, L., & WEYEMBERGH, A. (eds.), *The future of mutual recognition in criminal matters in the European Union*, Editions de l’Université de Bruxelles, Bruxelles, 2009, pp. 523 y ss.
- SPIEZIA, F. “Il coordinamento giudiziario sovranazionale: problemi e prospettive alla luce della nuova decisione 2009/426/GAI che rafforza i poteri di Eurojust”, *Cassazione Penale*, vol. 50, n° 5, 2010, pp. 1990-2005.
- STEIN, S., “Combating crime in the European Union: The development of the EU Policy”, en *European Journal of Crime, Criminal Law & Criminal Justice*, 2004, Vol. 12/4, pp. 337-247.
- STOFFEL VALLOTON, N., "La estructura del Tratado" en OREJA AGUIRRE, M. (dir.), y FONSECA MORILLO, F. (coord.), *El Tratado de Ámsterdam: análisis y comentarios*, vol. 1, McGraw Hill, Madrid, 1998, pp. 119-137.
- STOFFEL VALLOTON, N., “Las relaciones entre el Derecho Internacional y el Derecho Comunitario en el marco del artículo 307 CE: Convenio de Estados miembros con terceros estados anteriores a la adhesión a la Unión Europea. Nuevas consideraciones sobre su limitada primacía”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2005, n° 22, pp. 883-887.
- STOFFEL VALLOTON, N., “Capítulo XIII: Derecho de la Unión y Derecho Nacional” en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (dir.), *Instituciones de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp.245-261.
- STOFFEL VALLOTON, N., “Capítulo XIV: La garantía judicial del Derecho de la Unión” en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (dir.), *Instituciones de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp.245-261.

- SUOMINEN, A., "The past, the present and the future of Eurojust", *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, vol. 15, nº2, pp. 217-234.
- TERRÓN i CUSI, A., y QUERALT ARTOLA, I., "La cooperación europea en la lucha contra el terrorismo", *Tiempo de paz*, 2004, número 72, pp. 55-57.
- THWAITES, N.L.C., "Eurojust: autre brique dans l'édifice de la coopération judiciaire en matière pénale ou solide mortier?", *Revue de science criminelle et de droit penal comparé*, 2003, nº 1, pp. 45-62.
- TIRADO ESTRADA, J., "Los órganos de cooperación judicial en el ámbito de la Unión Europea: los magistrados de enlace, la Red Judicial Europea y Eurojust. El Ministerio Fiscal español y la coordinación en materia de cooperación internacional", *Estudios Jurídicos. Ministerio Fiscal*, Ministerio de Justicia, Madrid, año 2001, nº 2, pp. 613-675.
- TIRADO ESTRADA, J., "Mecanismos prácticos de organización y coordinación de la cooperación judicial de la Unión Europea: especial referencia a Eurojust", *Estudios Jurídicos. Ministerio Fiscal*, Ministerio de Justicia, Madrid, año 2002, nº 4, pp. 547-628.
- TORRES UGENA, N., "Capítulo XII: Las fuentes del Derecho de la Unión Europea" en ESCOBAR HERNÁNDEZ, C. (dir.), *Instituciones de la Unión Europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 229-243.
- TOVAL MARTÍN, L., "Fenomenología del crimen organizado transnacional: actividades delictivas y *modus operandi* en España y en el exterior" en MAGAZ ÁLVAREZ, R. (coord.), *Criminalidad y globalización. Análisis y estrategias ante grupos y organizaciones al margen de la ley*, Instituto Universitario Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2012, pp. 21-54.
- VALLE GÁLVEZ, A., "La refundación de la libre circulación de personas, Tercer Pilar y Schengen: el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia", *Revista de Derecho Comunitario Europeo (RDCE)*, 1998, nº 3, pp. 41 y ss.

- VAN DEN BOGAERT, S., “The Treaty of Lisbon: The European Union’s own judgment of Solomon?”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, vol. 15, nº 1.
- VAN DEN WYNGAERT, C., “Eurojust and the European Public Prosecutor in the Corpus Iuris model: Water and Fire” en WALKER, N. (ed.), *Europe’s area of Freedom, Security and Justice*, Oxford University Press, 2004, pp. 201-239.
- VAN DIJK, J., “Mafia markers: assessing organized crime and its impact upon societies”, *Trends in organized crime*, 2007, vol. 10, nº 4, pp 39-56.
- VAN GERVEN, W., “Constitutional conditions for a Public Prosecutor’s Office at the European Level”, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, vol. 8, núm. 3, 2000, pp. 306 y ss.
- VLASTNIK, J., “Eurojust -A cornerstone of the federal criminal justice system in the EU?” en GUILD, E., & GEYER, F. (eds.), *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*, Aldershot, Ashgate Publishing, 2008, pp. 35-49.
- VERCHER NOGUERA, A., “Algunas consideraciones generales en torno a la asistencia jurídica y coordinación de la acción penal en el contexto comunitario”, *Revista del Ministerio Fiscal. Número monográfico dedicado a las ponencias de Eurojusticia en Santander en el año 2000*, Madrid, año 2001, nº 9, Ministerio de Justicia, pp. 56-70.
- VERGOTTINI, G., “La difícil convivencia entre libertad y seguridad. Respuesta de las democracias al terrorismo”, *Revista de Derecho Político*, 2004, nº 61, pp. 11-36.
- VERVAELE, J.A.E., “L’Union européenne et son espace pénal européen: les défis du modèle *Corpus Juris 2000*”, *Revue de Droit Pénal et de Criminologie*, 2001, núms. 9-10, pp. 775 y ss.;
- VERVAELE, J.A.E., “La Unión Europea y su espacio judicial europeo: los desafíos del modelo *Corpus Juris 2000* y de la Fiscalía Europea”, *Revista Penal*, núm. 9, 2002, pp. 134 y ss.

- VERVAELE, J.A.E., “Terrorism and information shared between the Intelligence and Law Enforcement Communities in the US and the Netherlands: Emergency criminal law?” en HOL, A.M., & VERVAELE, J.A.E. (eds.), *Yearbook Utrecht Law Review*, Intersentia, Utrecht, 2005, p. 131-165.
- VERVAELE, J.A.E., “The shaping and reshaping of Eurojust and OLAF: investigative judicial powers in the European Judicial Area”, *EuCrim, The European Criminal Law Association’s Forum*, Max Planck Institute for Foreign and International Criminal Law, 2008, n° 3-4, pp. 180-186.
- VERVAELE, J.A.E., “De Eurojust a la Fiscalía Europea en el espacio judicial europeo: ¿el inicio de un derecho procesal europeo?” en FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (ed.), *La futura Fiscalía Europea*, Fiscalía General del Estado, Madrid, 2009, pp. 80-85.
- VERVAELE, J.A.E., “La UE y su espacio judicial europeo: los desafíos del modelo Corpus Juris 2000 y de la Fiscalía Europea”, *Revista Penal*, n° 9, 2010, pp. 134-148.
- VERVAELE, J.A.E., “The material scope of competence of the European Public Prosecutor’s Office: *Lex incerta and unpraevia?*”, *ERA Forum*, 2014, vol. 15, n° 1, pp. 85-99.
- VETERE, E., “Profili internazionali della criminalità organizzata” en DE CATALDO NEUBURGER, L., & TINEBRA, G. (coords.), *La criminalità organizzata negli anni '90. Strumenti di lotta e nuove strategie*, CEDAM, Milano, 1993, pp. 22-27.
- VON BOGDANDY, A., “The legal case for unity: the European Union as a single organization with a single legal system”, *Common Market Law Review*, 5 (1999), pp. 907 y ss.
- WADE, M.L., “Judicial control: the CJEU and the future of Eurojust”, *ERA Forum*, 2013, vol. 14, n° 2, pp. 201-214.

WEYEMBERGH, A., “The Development of Eurojust: Potential and Limitations of Article 85 of the TFEU”, *New journal of European Criminal Law*, 2011, vol. 2, nº 1, pp. 75-99.

WEYEMBERGH, A., “Coordination and initiation of investigations and prosecutions through Eurojust”, *ERA Forum*, 2013, vol. 14, nº 2, pp. 177-186.

WITTE, F., “The European Judiciary after Lisbon”, *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2008, vol. 15, nº 1.

XANTHAKI, H., “Eurojust: Fullfilled or Empty Promises in EU Criminal Law”, *European Journal of Law Reform*, 2007, vol. 8, nº 2/3, pp.175-197.

ZAPATER DUQUE, E., “El impacto de la dimensión exterior en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: análisis del Programa de Estocolmo a través de su Plan de Acción” en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J. (coord.), *La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea*, Iustel, Madrid, 2012, pp. 49-85.

ZEMÁNEK, J., “The criminal cooperation within the Area of Freedom, Security and Justice under the Treaty of Lisbon” en PERNICE, I., & TANCHEV, E. (eds.), *Ceci n'est pas une Constitution – Constitutionalisation without a Constitution?*, Nomos, Bade-Baden, 2009, pp. 164-171.

3. Discursos y presentaciones en congresos.

GONZÁLEZ MÁRQUEZ, F., “Tiempo de atrevimiento”, Conferencia pronunciada en la apertura del curso académico del Colegio de Europa (Brujas) el 28 de octubre de 1985, Archivos de la biblioteca del Colegio de Europa, Brujas, Bélgica.

HAMRAN, L., “Eurojust and EPPO: coexistence, cooperation and overlap of competences”, *Presentation at the Winter Judiciary University*, Centro de Estudos da União Europeia da Faculdade de Direito, Universidade do Minho, Braga (Portugal), 14 February 2013.

- KENNEDY, M., “The Role of Eurojust Combating International Organised Crime”.
Presentation at the Irish Institute for European Affairs, Dublin, 4 May 2005.
- LOPES DA MOTA, J.L., “Uniao Europeia e Justiça: um percurso”, *Ponencia apresentada en Eurojustice, Lisboa, 14 Outubro 2005.*
- LOPES DA MOTA, J.L., “CMS & E-POC: Data Protection at Eurojust”, *Presentation at Eurojust meeting with Liaison Magistrates and European Judicial Network representatives, The Hague, 14 November 2005.*
- LOPES DA MOTA, J.L., “Exchange of data between European authorities: The role and experience of Eurojust”, *Presentation at the 9th European Police Conference, Berlin, 14 February 2006.*
- LOPES DA MOTA, J.L., “Innovations for Eurojust in the future of European Criminal Law”, *Presentation at the 7th Annual Conference of the International Criminal Law Network (ICLN), The Hague, 12 December 2008.*
- SCHUMAN, R., “Declaración del 9 de mayo de 1950”, *Cuestiones sobre Europa, 2011, nº 204.*

4. Documentos.

- Documentos de la Unión Europea.

- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Libro verde sobre la protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo*, COM (2001) 715 final, Bruselas, 11 de diciembre de 2001.
- COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Informe de seguimiento del Libro Verde sobre la protección de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo*, COM (2003) 128 final, Bruselas, 19 de marzo de 2003.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Prevención, Preparación y respuesta a los ataques terroristas*, COM (2004) 698 final, Bruselas, 20 de octubre de 2004.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones*, COM (2004) 401 final, Bruselas, 2 de junio de 2004

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Informe de la Comisión basado en el artículo 34 de la Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados Miembros*, COM (2005) 63 final, Bruselas, 23 de febrero de 2005.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y el fortalecimiento de la confianza mutua entre los Estados miembro*, COM (2005) final, Bruselas, 19 de mayo de 2005.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada*, COM (2005) 232 final, Bruselas, 2 de junio de 2005.

COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y la libre circulación de dichos datos*, COM (2012) 10 final, Bruselas, 25 de enero de 2012.

COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos*

(Reglamento general de protección de datos), COM (2012) 11 final, Bruselas, 25 de enero de 2012.

COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea*, COM (2013) 534 final, 2013/0255 (APP) Bruselas, 17 de julio de 2013.

COMITÉ DE LAS REGIONES, *Dictamen del Comité de las Regiones sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea*, (2014/C 126/10), DOUE C 126/37 de 26 de abril de 2014.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES, *Commission's Green Paper on 'Conflicts of Jurisdiction and the Principle of ne bis in idem in Criminal Proceedings'* COM (2005) 696 final, Brussels 23.12.2005.

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO, AL CONSEJO, AL COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO Y AL COMITÉ DE LAS REGIONES, *Mejorar la gobernanza de la OLAF y reforzar las garantías procedimentales en las investigaciones: un enfoque gradual para la creación de la Fiscalía Europea*, COM(2013) 533 final, Bruselas, 17 de julio de 2013.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Acción Común de 29 de junio de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se crea una Red Judicial Europea (98/428/JAI)*, DOCE L 191 de 7 de julio de 1998.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Posición Común del Consejo de 27 de diciembre de 2001 sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo (2001/931/ PESC)*, DOCE L 344/93 de 28 de diciembre de 2001.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002, relativa a la Orden de Detención Europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados Miembros*, DOCE L 198 de 18 de julio de 2002.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Decisión Marco 2009/299/JAI del Consejo de 26 de febrero de 2009 por la que se modifican las Decisiones Marco*

2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI y 2008/947/JAI, destinada a reforzar los derechos procesales de las personas y a propiciar la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones dictadas a raíz de juicios celebrados sin comparecencia del imputado, DOUE L 81/24 de 27 de marzo de 2009.

CONSEJO Y PARLAMENTO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Directiva 2013/48/UE del Consejo y del Parlamento Europeo de 22 de octubre de 2013 sobre el derecho a la asistencia de letrado en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea, y sobre el derecho a que se informe a un tercero en el momento de la privación de libertad y a comunicarse con terceros y con autoridades consulares durante la privación de libertad*, DOUE L 294/1 de 6 de noviembre de 2013.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre la lucha contra el terrorismo (2002/475/JAI)*, DOCE L 164/3 de 28 de junio de 2002.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Decisión 2003/48/JAI del Consejo de 19 de diciembre de 2002 relativa a la aplicación de medidas específicas de cooperación policial y judicial en la lucha contra el terrorismo de acuerdo con el artículo 4 de la Posición común 2001/931/PESC*, DOCE L 16/68 de 22 de enero de 2003.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Decisión 2005/211/JAI del Consejo de 24 de febrero de 2005 relativa a la introducción de nuevas funciones para el Sistema de Información de Schengen, inclusive en materia de lucha contra el terrorismo*, DOCE L 68/44 de 15 de marzo de 2005.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Decisión 2005/671/JAI, del Consejo de 20 de septiembre de 2005 relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo*, DOCE L 253/22 de 29 de septiembre de 2005.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre la simplificación del intercambio de información*

e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados Miembros de la Unión Europea, DOCE L 386/89 de 29 de diciembre de 2006.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de la Presidencia. Informe del Grupo Consultivo de Alto Nivel sobre el Futuro de la Política Europea de Justicia – Propuestas de solución para el futuro programa de justicia de la UE*, 11549/08, JAI 369, Bruselas, 7 de julio de 2008.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Decisión Marco 2008/841/JAI de 24 de octubre de 2008 relativa a la lucha contra la delincuencia organizada*, DOCE L 300/42, de 11 de noviembre de 2008.

CONSEJO EUROPEO, *Comunicación. El Programa de la Haya: Consolidación de la Libertad, la Seguridad y la Justicia en la Unión Europea*, DOCE C 53/1 de 3 de marzo de 2005.

CONSEJO EUROPEO, *Posición Común 2006/231/PESC del Consejo de 20 de marzo de 2006 por la que se actualiza la Posición Común 2001/931/PESC sobre la aplicación de medidas específicas de lucha contra el terrorismo y se deroga la Posición Común 2005/936/PESC*, DOCE L 82/20 de 21 de marzo de 2006.

CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas*, 21 y 22 de junio de 2007, 11177/07, Bruselas, 23 de junio de 2007.

CONSEJO Y PARLAMENTO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Reglamento de 18 de diciembre de 2000 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos*, 45/2001/CE, DOCE L 8/1 de 12 de enero de 2001.

CONSEJO Y PARLAMENTO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Directiva de 26 de octubre de 2005 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo*, 2005/60/CE, DOCE L 309 de 25 de noviembre de 2005.

CONSEJO Y PARLAMENTO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006, relativo al*

establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información Schengen de segunda generación (SIS II), 1987/2006, DOCE L 381/4 de 28 de diciembre de 2006.

CONVENCIÓN EUROPEA, *Mandato del Grupo X “Libertad, Seguridad y Justicia”*. CONV 258/02, WG X 3, Bruselas, 12 de septiembre de 2002.

CONVENCIÓN EUROPEA, *Informe final del Grupo X “Libertad, Seguridad y Justicia”*. CONV 426/02, WG X 14, Bruselas, 2 de diciembre de 2002.

THE EUROPEAN CONVENTION, *A European Public Prosecutor*, WG X. WD 27, Brussels, 25 November 2002.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *The EU Strategy for combating radicalization and recruitment to terrorism*, 1437/05, JAI 414 ENFOPOL 152, Brussels, 24 November 2005.

EUROPOL, *OCTA 2012, EU Organised Crime Threat Report*, Europol, The Hague, 2012.

EUROPOL, *TE-SAT 2013, EU Terrorism Situation and Trend Report*, Europol, The Hague, 2013.

EUROPOL, *TE-SAT 2014, EU Terrorism Situation and Trend Report*, Europol, The Hague, 2014.

EUROPOL, *SOCTA 2013, EU Serious and Organised Crime Threat Assessment*, The Hague, 2013.

PARLAMENTO EUROPEO, COMISION ESPECIAL SOBRE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA, LA CORRUPCION Y EL BLANQUEO DE DINERO, *Informe sobre la delincuencia organizada, la corrupción y el blanqueo de dinero: recomendaciones sobre las acciones o iniciativas que han de llevarse a cabo (informe definitivo)*, A7-0307/2013, 26 de septiembre de 2013.

REPRESENTANTES DE LOS ESTADOS MIEMBROS, REUNIDOS A ESCALA DE JEFES DE ESTADO O DE GOBIERNO, *Decisión adoptada de común acuerdo*

por los representantes de los Estados miembros, reunidos a escala de Jefes de Estado o de Gobierno de 13 de diciembre de 2003, relativa a la fijación de las sedes de determinadas oficinas y agencias de la Unión Europea, 2004/97/CE, EURATOM, DOCE L 29/15 de 3 de febrero de 2004.

SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS, *Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal, COM (2005) 475 final, DOCE C/47/27 de 25 de febrero de 2006.*

SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS, *Segundo dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal, DOCE C 91/926 de 26 de abril de 2007.*

SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS, *Tercer dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la propuesta de Decisión Marco del Consejo relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal, DOCE C 139/1 de 23 de junio de 2007.*

SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS, *Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la iniciativa del Reino de Bélgica, la República de Bulgaria, la República Federal de Alemania, el Reino de España, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos, la República de Austria, la República de Eslovenia, la República Eslovaca, la República Italiana, la República de Finlandia, la República Portuguesa, Rumanía y el Reino de Suecia con vistas a la adopción de la Decisión del Consejo sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza, DOCE C 169/2 de 21 de julio de 2007.*

UNIÓN EUROPEA, *Textos de los sucesivos Tratados CECA, Acta Única Europea, Tratados de la Unión Europea (TUE) y versiones consolidadas del TUE y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)*

- **Documentos referentes a Eurojust.**

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Comunicación de la Comisión sobre la creación de Eurojust*, COM (2000) 746 final, 22 de noviembre de 2000.

CONFERENCIA DE LOS REPRESENTANTES DE LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS MIEMBROS, *Nota de la Delegación francesa. Inclusión de una referencia a Eurojust en el Tratado*, 4806/1/00, REV 1, Bruselas, 19 de noviembre de 2000.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de la Presidencia. Reflexiones sobre Eurojust*, 5700/00, CATS 7, Bruselas, 4 de febrero de 2000.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de la Presidencia. Reflexiones sobre Eurojust*, 5700/1/00 REV 1, CATS 7, Bruselas, 22 de febrero de 2000.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de las Delegaciones portuguesa, francesa, sueca y belga. Orientaciones relativas a Eurojust*, 7384/00 EUROJUST 1, Bruselas, 28 de marzo de 2000.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de la Delegación de la República Federal de Alemania sobre una iniciativa de la RFA para una Decisión por la que se crea una unidad Eurojust*, 8777/00 EUROJUST 2, Bruselas, 25 de mayo de 2000.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Iniciativa de los Gobiernos de la República Portuguesa, la República Francesa, el Reino de Suecia y el Reino de Bélgica destinada a que el Consejo adopte una Decisión por la que se crea Eurojust*

para reforzar la lucha contra la delincuencia grave organizada, 10355/00 EUROJUST 6, Bruselas, 13 de julio de 2000.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Adenda a la nota de transmisión. Nota explicativa sobre la Iniciativa de los Gobiernos de la República Portuguesa, la República Francesa, el Reino de Suecia y el Reino de Bélgica destinada a que el Consejo adopte una Decisión por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra la delincuencia grave organizada*, 10355/00 ADD1, EUROJUST 6, Bruselas, 14 de julio de 2000.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Iniciativa de la República Federal de Alemania con vistas a la adopción de una Decisión del Consejo por la que se crea una unidad Eurojust*, (2000/C 206/01), DOCE 206/1 de 19 de julio de 2000.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Iniciativa de la República Portuguesa, de la República Francesa, del Reino de Suecia y del Reino de Bélgica con vistas a la adopción de una Decisión por la que se crea una Unidad provisional de cooperación judicial*, (2000/C 243/06), DOCE C 243/21 de 24 de agosto de 2000.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de la Delegación belga sobre complementariedad entre la red judicial europea y la Unidad provisional de cooperación judicial*, 11209/00 EUROJUST 11, Bruselas, 8 de septiembre 2000.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 2000, por la que se crea una unidad provisional de cooperación judicial*, DOCE L 324 de 21 de diciembre de 2000.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de la Presidencia sobre Información sobre las negociaciones Eurojust – Informe sobre el estado de los trabajos*, 8197/01 EUROJUST 9, Bruselas, 25 de abril de 2001.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de la Presidencia sobre la coordinación entre Europol, (Pro) Eurojust, y la unidad operativa de jefes de policía de la UE*, 15389/01 JAI 179, Bruselas, 14 de diciembre de 2001.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Draft Council Decision setting up Eurojust*, 7408/2/01, REV 2, EUROJUST 7, Brussels, 11 June 2001.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002 por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia* (2002/187/JAI), DOCE L 63/1 de 6 de marzo de 2002.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota a las Delegaciones sobre la adaptación del Derecho nacional de los Estados miembros a la Decisión por la que se crea Eurojust*, 9404/02 EUROJUST 16, Bruselas, 14 de junio de 2002.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Decisión del Consejo de 18 de junio de 2003 por la que se modifica la Decisión 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia*. (2003/659/JAI), DOCE L 245/44 de 29 de septiembre de 2003.

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, *Informe de la Comisión sobre la transposición a los ordenamientos jurídicos nacionales de la Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002 por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia*, COM (2004) 457 final, Bruselas, 6 de julio de 2004.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de Eurojust al Consejo acerca del informe de Eurojust sobre la posibilidad de medidas adicionales para mejorar su capacidad de contribuir a la lucha contra el terrorismo*, 10008/04 EUROJUST 49, Bruselas, 1 de junio de 2004.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de la Presidencia sobre la mejora del funcionamiento de Europol/Eurojust*. 12687/04 ENFOPOL 122, Bruselas, 22 de septiembre de 2004.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Proyecto de conclusiones del Consejo sobre una mejor utilización de Eurojust en la lucha contra las formas graves de delincuencia*, 12561/3/04 EUROJUST 78, Bruselas, 16 de noviembre de 2004.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Nota de la Secretaría General al COREPER/CONSEJO sobre la aprobación de la elección del Presidente del*

Colegio de Eurojust, 12095/05 EUROJUST 65, Bruselas, 13 de septiembre de 2005.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre el cuarto informe anual de Eurojust (año civil 2005)*, 10334/06 EUROJUST 28, Bruselas, 14 de junio de 2006.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre el cuarto informe anual de Eurojust (año civil 2006)*, 9920/07 EUROJUST 24, Bruselas, 24 de mayo de 2007.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA, *Decisión 2009/426/JAI del Consejo de 16 de diciembre de 2008 por la que se refuerza Eurojust y se modifica la Decisión 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia*, DOCE L 138/14 de 4 de junio de 2009.

COMISIÓN EUROPEA, *Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal (Eurojust)*, COM (2013) 535 final, Bruselas, 17 de julio de 2013.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *A Seminar with 2020 Vision: The future of Eurojust and the European Judicial Network*, Vienna, 25-26 September 2006, 14123/06, EUROJUST 48 EJM 24, COPEN 108, Brussels, 19 October 2006.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Eurojust: navigating the way forward, General report on the seminar*, 8862/13, EUROJUST 63, EJM 38, COPEN 166, Brussels, 21 November 2007.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Strategic Seminar on the implementation of the Eurojust Decision in the Member States –Building new bridges between Eurojust and the Member States*, Stockholm, 7-8 September 2009, 16925/09, COPEN 240, JAI 893, CATS 132.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Eurojust and the Lisbon Treaty: Towards more effective action, Conclusions of the strategic seminar organised by*

Eurojust and the Belgian Presidency, 17625/10, CATS 105, EUROJUST 147, Brussels, 9 December 2010.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Eurojust: New perspectives in Judicial Cooperation, Strategic Seminar*, 14428/11, COPEN 227, CATS 78, Brussels 21 September 2011.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Eurojust/ERA Conference, 10 years of Eurojust: Operational Achievements and Future Challenges, The Hague*, 12-13 November 2012, 8862/13, EUROJUST 36, COPEN 72, Brussels, 26 April 2013.

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION, *Report from the Eurojust Seminar on the new draft Regulation on Eurojust: an improvement in the fight against cross-border crime?*, *The Hague*, 14-15 October 2013, 17188/1/13 REV 1, EUROJUST 135, COPEN 226, Brussels, 6 December 2013.

EUROJUST, *Strategic seminar on the European Arrest Warrant: which way forward? and 7th meeting of the Consultative Forum of Prosecutors General and Directors of Public Prosecutions of the Member States of the European Union*. Report and conclusions, The Hague, 10-11 June 2014.

PARLAMENTO EUROPEO, COMISIÓN DE LIBERTADES CIVILES, JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR (LIBE), *Documento de trabajo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal*, DT 102327, Ponente Sr Axel Voss, Bruselas, 14 de marzo de 2014.

EUROJUST, *Reglamento interno de Eurojust (Texto adoptado por unanimidad por el Colegio de Eurojust en su reunión del 30 de mayo de 2002, aprobado por el Consejo el 13 de junio de 2002)*, DOCE C 286/1 de 22 de noviembre de 2002.

EUROJUST, *Acto de la Autoridad Común de Control de Eurojust de 2 de marzo de 2004 por la que se establece su Reglamento interno*, DOCE C 86/1 de 6 de abril de 2004.

EUROJUST, *Normas del Reglamento interno de Eurojust relativas al tratamiento y a la protección de datos personales. (Texto adoptado por unanimidad por el Colegio de Eurojust en su reunión del 21 de octubre de 2004 y aprobado por el Consejo el 24 de febrero de 2005)*, DOCE C 68/1, de 19 de marzo de 2005.

EUROJUST, *Eurojust's Commentary on Commission's Green Paper on 'Conflicts of Jurisdiction and the Principle of ne bis in idem in Criminal Proceedings'*, The Hague, 2006.

EUROJUST, *Acto de la Autoridad Común de Control de Eurojust de 23 de junio de 2009 por el que se establece su Reglamento interno*, DOUE C 182/3 de 7 de julio de 2010.

EUROJUST, *European Pool Against Organized Crime: E-POC IV Project Overview*, The Hague, 2009.

EUROJUST, *Strategic Report on Enhancing the work of Eurojust in drug trafficking cases*, The Hague, January 2012.

EUROJUST, *Strategic Report on Eurojust's action against trafficking in human beings, Final report and action plan*, The Hague, October 2012.

PRO EUROJUST, *Report 2001*, Brussels, 2001.

EUROJUST, *Informe anual 2003*, Eurojust, La Haya, 2003.

EUROJUST, *Informe anual 2004*, Eurojust, La Haya, 2004.

EUROJUST, *Informe anual 2005*, Eurojust, La Haya, 2005.

EUROJUST, *Informe anual 2006*, Eurojust, La Haya, 2006.

EUROJUST, *Informe anual 2007*, Eurojust, La Haya, 2007.

EUROJUST, *Informe anual 2008*, Eurojust, La Haya, 2008.

EUROJUST, *Informe anual 2009*, Eurojust, La Haya, 2009.

EUROJUST, *Informe anual 2010*, Eurojust, La Haya, 2010.

EUROJUST, *Informe anual 2011*, Eurojust, La Haya, 2011.

EUROJUST, *Informe anual 2012*, Eurojust, La Haya, 2012.

EUROJUST, *Annual Report 2013*, Eurojust, The Hague, 2013.

EUROJUST, *Eurojust News, Issue on the fight against drug trafficking*, n° 3, The Hague, December 2010.

EUROJUST, *Eurojust News, Issue on the fight against financial and economic fraud*, n° 4, The Hague, July 2011.

EUROJUST, *Eurojust News, Issue on the fight against child abuse*, n° 5, The Hague, December 2011.

EUROJUST, *Eurojust News, Special Issue on the occasion of the 10th anniversary of Eurojust*, The Hague, February 2012.

EUROJUST, *Eurojust News, Issue on the European Public Prosecutor's Office*, n° 8, The Hague, May 2013.

- **Documentos en relación a España y Eurojust.**

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS, *Proyecto de Ley por la que se regula el estatuto del miembro nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea*. Boletín Oficial de las Cortes Generales, VIII Legislatura, Serie A, Número 40-1, 20 de mayo de 2005.

SENADO, *Proyecto de Ley por la que se regula el estatuto del miembro nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea. Texto aprobado por el Senado*, Boletín Oficial de las Cortes Generales, VIII Legislatura, Serie II, Proyectos de Ley, Número 45 (d), 5 de mayo de 2006.

CORTES GENERALES, *Ley 16/2006, de 26 de mayo, por la que se regula el estatuto del miembro nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea*, BOE de 27 de mayo de 2006.

MINISTERIO DE JUSTICIA, *Anteproyecto de Ley por la que se regula el estatuto del miembro nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea, las redes judiciales de cooperación internacional y los magistrados de enlace*, Consejo de Ministros, 30 de mayo de 2014.

MIEMBRO NACIONAL ESPAÑOL EN EUROJUST, *Memoria anual del Miembro Nacional de Eurojust correspondiente al año 2012*, La Haya, 5 de abril de 2013.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Instrucción sobre actuación y organización de las fiscalías en materia de Cooperación Judicial Internacional*, Instrucción 2/2003, de 11 de julio, Madrid, 2003.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Instrucción sobre la organización de la sección de cooperación internacional de la Secretaría General Técnica de la Fiscalía General del Estado y el ejercicio de las funciones que atribuye al Ministerio Público, la Ley 16/2006, de 26 de mayo, por la que se regula el estatuto del Miembro Nacional de Eurojust y las relaciones con éste órgano de la Unión Europea*, Instrucción 2/2007, de 20 de marzo, Madrid, 2007.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Instrucción sobre las funciones y facultades del Fiscal de Sala Coordinador de Cooperación Penal Internacional*, Instrucción 1/2011, de 9 de marzo de 2011.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Instrucción sobre el nuevo régimen de intercambio de información derivado de la Decisión del Consejo de la Unión Europea de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust*, Instrucción 3/2011, de 24 de octubre, Madrid, 2011.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA. UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Informe de la Fiscalía General del Estado al documento comparativo remitido desde la Dirección General de Cooperación Internacional para la adaptación a la legislación española de la Decisión de Eurojust de 2009*, Referencia nº 110/12, Madrid, 10 de septiembre de 2012.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA. UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Nota sobre la comunicación directa de las comisiones rogatorias en relación al artículo 6 del Convenio de 29 de mayo de 2000 relativo a la Asistencia Judicial en Materia Penal entre los miembros de la Unión Europea*, Referencia nº 8870, Madrid, 24 de julio de 2013.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Memoria anual 2011 de la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado*, Madrid, 2011.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Memoria anual 2012 de la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado*, Madrid, 2012.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, *Memoria anual 2013 de la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado*, Madrid, 2013.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memoria Anual 2005*, Madrid, 2005.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memoria Anual 2006*, Madrid, 2006.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memoria Anual 2007*, Madrid, 2007.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memoria Anual 2008*, Madrid, 2008.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memoria Anual 2009*, Madrid, 2009.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memoria Anual 2010*, Madrid, 2010.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memoria Anual 2011*, Madrid, 2011.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memoria Anual 2012*, Madrid, 2012.

FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO, *Memoria Anual 2013*, Madrid, 2013.

5. Textos electrónicos

ÁLVAREZ CONDE, E., y GONZÁLEZ, H., “Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales”, *Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 19 de enero de 2006, www.realinstitutoelcano.org, (Último acceso, 22 de enero de 2008)

ARTEAGA GAMARTÍN, F., “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Proyecto de Tratado de Constitución”, *Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 14 de julio de 2003, www.realinstitutoelcano.org, (Último acceso, 15 de febrero de 2008)

ARTEAGA GAMARTÍN, F., “La Cooperación Policial y Judicial de la Unión Europea en perspectiva española”, *Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégico*, 13 de septiembre de 2004, www.realinstitutoelcano.org, (Último acceso, 15 de febrero de 2008)

AUTORIDAD COMÚN DE CONTROL DE EUROJUST, *Opinión emitida por la Autoridad Común de Control de Eurojust*, 14 de noviembre de 2013, www.eurojust.europa.eu, (Último acceso, 16 de marzo de 2014)

BLANCO CORDERO, I., “La aplicación del comiso y la necesidad de crear organismos de recuperación de activos”, *Revista Electrónica de la Asociación Internacional*

de *Derecho Penal (ReAIDP / e-RIAPL)*, año 2007, (Último acceso, 27 de septiembre de 2008)

BONN, M., “El programa de La Haya. El espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea”, *Publicaciones del Portal Iberoamericano de las Ciencias Penales. Instituto de Derecho Penal Europeo Internacional. Universidad de Castilla-La Mancha*, 21 de septiembre de 2006, www.cienciaspenales.net, (Último acceso, 20 de septiembre de 2008)

BRADY, H., “Europol y el modelo europeo de inteligencia criminal: una respuesta no estatal a la delincuencia organizada”, *Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 17 de diciembre de 2007, www.realinstitutoelcano.org, (Último acceso, 20 de septiembre de 2008)

COOLSAET, R., & STRUYE DE SWIELANDE, T., “Belgium and Counterterrorism Policy in the Jihadi Era”, *Documentos de Trabajo del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 20 de septiembre de 2007, www.realinstitutoelcano.org, (Último acceso, 6 de noviembre de 2008)

DEL CID GÓMEZ, J.M., “La prevención del blanqueo de capitales: una aproximación en el contexto de la Unión Europea”, *Análisis del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, 2009, nº 103, www.realinstitutoelcano.org, (Último acceso, 12 de julio de 2010)

LOPES DA MOTA, J.L., “9 de Maio, Dia da Europa: Pensar o Espaço Judiciário Europeu”, *Cum grano salis*, 9 de mayo de 2013, <http://granosalis.blogspot.com.es>, (Último acceso, 2 de octubre de 2014)

CONSEJO EUROPEO, *Conclusiones de la Presidencia. Consejo Europeo de Tampere*. 15 y 16 de octubre de 1999, www.europa.eu, (Último acceso, 2 de marzo de 2008)

CONSEJO EUROPEO, *Declaración sobre la lucha contra el terrorismo*. Documento del Consejo Europeo 7906/04 JAI, 25 de marzo de 2004, www.europa.eu, (Último acceso 19 de febrero de 2008)

HOUSE OF LORDS: *Europol's Role in fighting crime*. Select Committee on the European Union, London, 5th Report of Session 2002-03, www.parliament.uk, (Último acceso, 12 de septiembre de 2014)

HOUSE OF LORDS, *Judicial Cooperation in the EU: The Role of Eurojust*, European Union Committee, London, 23rd Report of Session 2003-04, www.parliament.uk, (Último acceso, 12 de septiembre de 2014)

HOUSE OF LORDS, *After Madrid: the EU's response to terrorism*, European Union Committee, London, 5th Report of Session 2004-05, www.parliament.uk. Último acceso, 12 de septiembre de 2014)

HOUSE OF LORDS: *The Hague Programme: a five year agenda for EU Justice and Home Affairs*. European Union Committee, London, 10th Report of Session 2004-05, www.parliament.uk, (Último acceso, 12 de septiembre de 2014)

HOUSE OF LORDS, *Evidence by Commissioner Franco Frattini, Commissioner for Justice, Freedom and Security on Justice and Home Affairs Matters*. European Union Committee, London, 1st Report of Session 2005-06, www.parliament.uk, (Último acceso, 12 de septiembre de 2014)

HOUSE OF LORDS: *European Arrest Warrant-Recent Developments*. European Union Committee, London, 30th Report of Session 2005-06, www.parliament.uk, (Último acceso, 12 de septiembre de 2014)

HOUSE OF LORDS, *The Criminal Law Competence of the European Community*. European Union Committee, London, 42nd Report of Session 2005-06, www.parliament.uk, (Último acceso, 12 de septiembre de 2014)

HOUSE OF LORDS, *EPPO: The impact on non-participating Member States, Evidence given by Michèle Coninx, President of Eurojust*, Evidence Session n° 4, The Select Committee on the European Union, Justice, Institutions and Consumer Protection (Sub-Committee E), London, 7th May 2014, www.parliament.uk, (Último acceso, 12 de septiembre de 2014)

HOUSE OF LORDS, *EPPO: The impact on non-participating Member States, Evidence given by Giovanni Kessler, Director-General OLAF*, Evidence Session nº 3, The Select Committee on the European Union, Justice, Institutions and Consumer Protection (Sub-Committee E), London, 7th April 2014, www.parliament.uk, (Último acceso, 12 de septiembre de 2014)

HOUSE OF LORDS, *The Eurojust Regulation: Should the UK Opt-In?*, European Union Committee, London, 4th Report of Session 2013-14, www.parliament.uk, (Último acceso, 12 de septiembre de 2014)

NILSSON, H.G., “¿Proliferación o concentración de los actores en el espacio judicial europeo?”, *Publicaciones del Portal Iberoamericano de las Ciencias Penales*, Instituto de Derecho Penal Europeo Internacional, Universidad de Castilla-La Mancha, 2006, www.cienciaspenales.net, (Último acceso, 12 de enero de 2007)