

TESIS DOCTORAL

AÑO 2022

**EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN
ENTRE ESTADOS DE LA UE Y LAS NUEVAS
AMENAZAS A LA SEGURIDAD: ESTUDIO
PARTICULAR DE LA GUARDIA CIVIL**

FRANCISCO PULIDO CATALÁN

**PROGRAMA DE DOCTORADO EN DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES**

**DIRECTOR: ÁLVARO JARILLO ALDEANUEVA
CODIRECTORA: FANNY DE CASTRO RIAL GARRONE**

A mi mujer, Carmen, por haber soportado y suplido mis obligaciones familiares desatendidas, y, a mis hijos, Francisco y Sara, por el tiempo que les he privado de mi compañía de la que no han podido disfrutar como debieran.

AGRADECIMIENTOS

En el segundo semestre del año 2015 me propuse emprender este largo e intenso viaje que ha supuesto la realización de una investigación académica de la naturaleza de una tesis doctoral. Mi experiencia profesional previa no hacía presagiar una empresa fácil, pues a la complejidad inherente a la originalidad del tema elegido se le añadía la dificultad de compaginar la investigación con mis obligaciones profesionales. A pesar de ello, he de confesar que en estos últimos siete años, parafraseando a Konstantino Kavafis en su poema Camino a Ítaca (traducción de Pedro Bádenas de la Peña en Antología poética, de Alianza Editorial. Madrid, 1999), me adentré en *un viaje, lleno de aventuras y de experiencias, que me ha permitido descubrir un camino hermoso, pleno de puertos nunca vistos antes*.

Un camino que no ha estado exento de obstáculos y desafíos, tanto personales como académicos cuya satisfactoria superación no habría sido posible sin la inestimable colaboración de compañeros de profesión y representantes institucionales españoles y extranjeros, que desinteresadamente y de forma transparente y didáctica han aportado sus conocimientos y experiencia profesionales. Entre éstos me gustaría destacar a D. Miguel García Herráiz Roobaert, actualmente Subdirector General de Asuntos Institucionales de la Secretaría de Estado en la Unión Europea y a D. Marcos Granados Gómez, actualmente encargado de asuntos de interior en la embajada de España en Georgia por su amabilidad y predisposición a compartir sus conocimientos, apreciaciones y sugerencias, e incluso su *mentorización*, complaciendo así de forma paciente, mi continua insistencia y avidez de aprendizaje. Y como no, mi agradecimiento permanente, a D. Francisco De Miguel Álvarez, diplomático de carrera, de amplísima trayectoria, actualmente Ministro Consejero de la embajada de España en Suiza, siempre atento y solícito a mis desvelos e inquietudes profesionales.

Deliberadamente cierro el capítulo de elogios agradeciendo especialmente a mi director de tesis, Álvaro Jarillo, su excelente *tutorización* durante el proceloso recorrido completado. Sus sabios consejos, su certero enfoque didáctico, su meticulosidad y rigor académico, y por supuesto, su infinita paciencia, sin duda alguna, me han impulsado a perseverar en la investigación y progresar en elaboración de la Tesis, de forma sólida y firme.

INDICE

LISTADO DE ABREVIATURAS UTILIZADAS.....	9-
LISTADO DE TABLAS Y FIGURAS.....	16-
MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL Y ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	17-
PLANTEAMIENTO: OBJETO Y ESTADO DE LA CUESTIÓN.....	26-
METODOLOGÍA.....	29-
PARTE PRIMERA. EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	32-
CAPÍTULO I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL INTERCAMBIO INTERNACIONAL DE INFORMACIÓN POLICIAL.....	32-
1. EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN LA COOPERACIÓN POLICIAL INTERNACIONAL.....	33-
1.1. El Concepto de intercambio de información policial internacional.....	38-
1.2. La Transmisión de datos personales en el intercambio de información policial.....	40-
2. EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA.....	42-
2.1.El nacimiento de la cooperación policial institucionalizada en la Unión Europea.....	47-
2.2.Hacia la convergencia del intercambio de información en el ELSJ.....	51-
2.2.1. <i>La ocasión perdida en Niza de un desarrollo del ELSJ homogéneo y estructurado...</i>	60-
2.2.2. <i>El ELSJ en el Tratado constitucional y su desarrollo hasta Lisboa.....</i>	62-
2.2.3. <i>El Programa de La Haya y el Principio de Disponibilidad de la información.....</i>	65-
2.3. El Tratado de Lisboa y el desarrollo del intercambio de información en el ELSJ.....	77-
2.3.1. <i>El intercambio de información en los Programas de Trabajo plurianuales del Consejo</i>	83-

2.3.2. <i>La planificación estratégica de una seguridad europea integrada</i>	91-
3. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA SEGURIDAD HORIZONTE 2025.....	98-
3.1. Las orientaciones políticas del Consejo sobre el intercambio de información.....	98-
3.2. El intercambio de información en la renovación estratégica de la seguridad.....	100-
3.3. Un entorno <i>resiliente</i> de la seguridad basado en el intercambio de información.....	102-
CAPÍTULO II. INSTRUMENTOS JURÍDICOS EUROPEOS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN.....	106-
1. EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS.....	108-
1.1. El intercambio de información en los grupos de cooperación en Europa.....	111-
1.2. El intercambio de información en el Consejo JAI.....	116-
2. SCHENGEN Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN POLICIAL EN EUROPA.....	125-
2.1. Los orígenes de Schengen.....	125-
2.2. El SIS un sistema de información e inteligencia centralizado.....	128-
2.3. El SIS y el mecanismo de gobernanza de Schengen.....	130-
2.4. El contenido y arquitectura del SIS.....	133-
2.5. La influencia de la <i>comunitarización</i> de Schengen en el SIS.....	139-
2.6. El SIS en la ampliación de la UE al este de Europa.....	143-
2.7. El SIS como mecanismo de cooperación policial integral.....	148-
3. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN EURODAC DE INMIGRACIÓN Y ASILO.....	158-
3.1. La reforma del sistema de Dublín y su incidencia en Eurodac.....	160-
3.2. El contenido y arquitectura de Eurodac.....	165-
3.3. La revisión de Eurodac en el nuevo sistema común de asilo.....	171-
4. UN SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA VISADOS E INMIGRACIÓN.....	182-
4.1. El contenido y arquitectura del SIV.....	188-
4.2. La evolución del SIV.....	195-
5. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA POLÍTICA COMÚN ADUANERA.....	199-
5.1. El origen y desarrollo del SIA.....	201-
5.2. La evolución del SIA en el marco de la reforma aduanera de la Unión.....	203-
6. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA ADUANERA COMUNITARIA.....	205-
7. EUROPOL Y EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EUROPEO.....	206-
7.1. La evolución del intercambio de información en Europol.....	208-

7.1.1. Una policía Europea sometida a marcaje estrecho.....	-208-
7.1.2. De una Agencia de los EE.MM a la Agencia para los EE.MM.....	-215-
7.1.3. Una agencia policial <i>primus inter pares</i>	-221-
7.2. Hacia una agencia de inteligencia policial global.....	-226-
8. LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y EL BIG DATA EN EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN.....	-228-
9. ESTRATEGIAS NACIONALES DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL DE LOS EE.MM.....	-233-
 PARTE SEGUNDA. EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EUROPEO EN LOS EE.MM. -237-	
 CAPÍTULO III. EL IMPACTO NORMATIVO EN LA EVOLUCIÓN DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN.....	-237-
1. LA APLICACIÓN DEL DERECHO EUROPEO COMO OBLIGACIÓN JURÍDICA.....	-240-
1.1. La Fiscalización Europea de la Aplicación del Derecho en los EE.MM.....	-242-
1.2. El Procedimiento de fiscalización europea de la aplicación del Derecho Europeo.....	-250-
1.3. La cooperación interinstitucional europea en la aplicación del Derecho Europeo.....	-254-
2. LA INCORPORACIÓN DEL DERECHO EUROPEO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE ESPAÑA.....	-255-
2.1. Organización nacional de incorporación al Derecho interno.....	-256-
2.2. Aplicación e Inserción del Derecho Europeo en España.....	-264-
2.3. Incumplimientos en la inserción nacional del Derecho Europeo en España.....	-268-
2.4. Incumplimientos en la aplicación normativa <i>soft law</i>	-275-
3. COORDINACIÓN LEGISLATIVA DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO EUROPEO.....	-280-
4. UN NUEVO MARCO NORMATIVO Y PROCEDIMENTAL PARA LA APLICACIÓN NACIONAL DEL DERECHO EUROPEO.....	-283-
 CAPÍTULO IV. MODELOS COMPARADOS DE ORGANIZACIÓN FUNCIONAMIENTO Y DESARROLLO DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN.....	-286-
1. EL INTERCAMBIO INTERNACIONAL DE INFORMACIÓN POLICIAL EN ESPAÑA.....	-288-

1.1.Evolución histórico organizativa del intercambio de información en España.....	289-
1.2.Un modelo de intercambio de información en régimen de privilegio.....	291-
1.3. El intercambio de información policial internacional vigente en España.....	296-
2. MODELOS COMPARADOS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN EUROPA....	298-
2.1.El sistema de intercambio de información en Francia.....	299-
2.2.El sistema de intercambio de información de Italia.....	301-
2.3.El sistema de intercambio de información de Alemania.....	305-
2.4.El sistema de intercambio de información de Portugal.....	308-
PARTE TERCERA. EVOLUCIÓN DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA EN EL ESCENARIO ACTUAL.....	313-
CAPÍTULO V. EL REDISEÑO DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EUROPEO.....	313-
1. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN.....	314-
1.1. Necesidad de introducir el intercambio de información en el ELSJ.....	314-
1.2.El debate político-jurídico de los sistemas de información.....	318-
2. LA GOBERNANZA EUROPEA DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN.....	322-
2.1.El impulso reformista hacia la gobernanza.....	322-
2.2. El proceso de institucionalización hacia una gobernanza europea.....	327-
2.3. Evolución de la gobernanza del intercambio de información intergubernamental.....	329-
2.4.La visión centralizadora del intercambio de información.....	331-
3. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN.....	335-
3.1. Funcionamiento displicente del principio de disponibilidad de la información.....	338-
3.2. La reformulación del principio de disponibilidad de la información.....	339-
4. LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN EN EL MARCO DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN E INTELIGENCIA EN LA UE.....	342-
4.1. Principales líneas de acción para un cambio de modelo de gestión de la información.....	343-
4.2. Las agencias europeas del ELSJ y la gestión europea de la información.....	344-
4.3.El tratamiento integrado de la información policial europea.....	347-
4.4. Una estrategia de gestión de la información dotada de continuidad.....	349-

CAPÍTULO VI. LAS ESTRUCTURAS NACIONALES DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN (SPOCS).....	356-
1. EL DESARROLLO EUROPEO ARMONIZADO DE LOS SPOCS.....	356-
1.1. Hacia la homogeneización integrada de los SPOCS en los EE.MM.....	365-
1.2. La gestión futura de la información en la seguridad de la Unión.....	374-
1.3. Un nuevo modelo de gestión de la información en la Seguridad interna de la Unión.....	376-
2.LA GESTIÓN INTEGRADA DE LA INFORMACIÓN INTERIOR Y EXTERIOR EN LA UNIÓN.....	378-
2.1. El perfeccionamiento del ciclo de la información en la seguridad de la Unión.....	380-
2.1.1. <i>La posible reforma de Prüm en el nuevo escenario de la información europea</i>	381-
2.1.2. <i>La información de los desplazamientos en las fronteras. Directivas API y PNR</i>	383-
2.2. Hacia la renovación normativa del intercambio de información.....	388-
2.2.1. <i>La revisión del principio de disponibilidad de la información</i>	388-
2.2.2. <i>La revisión reglamentaria de Prüm</i>	393-
2.2.3. <i>El nuevo acervo europeo de cooperación policial operativa</i>	396-
 CAPÍTULO VII. LA HOJA DE RUTA PARA LA INTEROPERABILIDAD DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN POLICIALES EUROPEOS.....	 400-
1. LA HOJA DE RUTA DEL INTERCAMBIO Y LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN EN EUROPA.....	403-
1.1. La agenda coordinada del Consejo y la Comisión de la Hoja de Ruta.....	404-
1.2.Los resultados de los trabajo del HLEG.....	406-
2. LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS DE LA INTEROPERABILIDAD.....	409-
2.1. La arquitectura de la interoperabilidad de los sistemas de información europeos.....	413-
2.2.El funcionamiento de las consultas interoperables.....	416-
3. CONTESTACIÓN PÚBLICA-PRIVADA DE LA INTEROPERABILIDAD DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EUROPEOS.....	419-
3.1. La limitación de propósito en la regulación de la interoperabilidad.....	421-
3.2. El respeto de los derechos fundamentales en la interoperabilidad.....	423-
4. EL SISTEMA DE GOBERNANZA DE LA INTEROPERABILIDAD.....	427-
4.1. Los preparativos de la interoperabilidad en España.....	431-
4.2. El proceso de adaptación de la Guardia Civil a la interoperabilidad.....	437-

4.3. La evolución de la interoperabilidad a medio plazo.....-439-

PARTE CUARTA. FUNCIONAMIENTO PRÁCTICO DEL INTERCAMBIO DE
INFORMACIÓN EN LA GUARDIA CIVIL.....-441-

CAPÍTULO VIII. EL IMPACTO EUROPEO EN LA ARQUITECTURA DE LOS SISTEMAS DE
INFORMACIÓN NACIONALES.....-441-

1. LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN LA GUARDIA CIVIL.....-443-

1.1. La arquitectura institucional de sistemas.....-443-

1.2. La evolución de las Oficinas de Enlace de las FCSE.....-445-

2. EL PLAN CORPORATIVO DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN.....-447-

2.1. Conceptualización del Plan de Sistemas.....-449-

2.2. La metodología del plan de sistemas.....-450-

3. UN MODELO INTEGRADO DE INFORMACIÓN PROPIO.....-451-

3.1. El sistema integrado de gestión operativa de la Guardia Civil.....-452-

3.1.1. *El contenido del SIGO*.....-453-

3.1.2. *El SIGO en el contexto de los sistemas interoperables europeos*.....-454-

3.2. Soluciones tecnológicas europeas lideradas por la Guardia Civil.....-455-

4. EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN AUTOMATIZADO EN LA GUARDIA
CIVIL.....-457-

4.1. El intercambio de información internacional con Europol.....-460-

4.2. El intercambio de información de la Guardia Civil en Interpol.....-466-

4.3. El intercambio de información bilateral de la Guardia Civil.....-468-

CAPÍTULO IX. HACIA UN MODELO DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN LA
GUARDIA CIVIL INTEGRADO Y SEGURO.....-474-

1. UN BUSINESS MODEL CORPORATIVO DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN.....-476-

1.1. Planificación y gestión estratégica de los sistemas de información de seguridad.....-476-

1.2. Integración de sistemas de configuración modular.....-477-

2. INTEGRACIÓN DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN LA GESTIÓN OPERATIVA
DE LA GUARDIA CIVIL.....-478-

2.1.Principios rectores del modelo de integración operativa del intercambio de información.....	480-
2.2. Visión estratégica nacional del intercambio de información policial.....	483-
3. LA CREACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE CASOS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN PARA LA GUARDIA CIVIL.....	485-
CONCLUSIONES.....	490-
BIBLIOGRAFÍA.....	504-
A. Monografías y Artículos.....	504-
B.Derecho de la Unión Europea.....	527-
B.1.Reglamentos, Directivas y Decisiones.....	527-
C.Instrumentos, documentos e informes de las instituciones europeas.....	534-
C.1 Comisión Europea.....	534-
C.2 Parlamento Europeo.....	539-
C.3 Consejo de la Unión Europea.....	541-
C.4 Otros órganos europeos.....	548-
D. Normativa e instrumentos nacionales.....	549-
E. Normativa e instrumentos de otros EE.MM.....	556-
F. Jurisprudencia europea y nacional.....	558-
G. Otros documentos nacionales y de EE.MM.....	559-
H. Motores de búsqueda institucionales.....	560-
ANEXO CUESTIONARIO INTERNACIONAL DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN.....	562-

LISTADO DE ABREVIATURAS UTILIZADAS

ADA	Advanced Data Analytics
AFIS	Automated Fingerprint Identification System [Sistema automatizado de Identificación dactilar]
AI	Inteligencia Artificial
API	Advanced Passenger Information [Información avanzada de pasajeros]
ATLAS	Red de Unidades Especiales de Intervención Policial
AWF	Analysis Working File of Europol [Fichero Analítico de Trabajo]
BDL	Bureau de Liaison [Oficina de Enlace]
BDSN	Base de datos de Señalamientos Nacionales
BMS	Biometric Matching System [sistema de correspondencias biométricas]
BND	Bundesnachrichtendienst [Servicio Federal de Inteligencia exterior alemán]
CAAS	Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen
CATS	Comité de Coordinación en el ámbito de la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal
CCPAs	Centros de cooperación policial y aduanera
CEE	Comunidad Económica Europea
CEPIC	Centro Permanente de Información y Coordinación
CIRCA/CIRCABC	Centro de Recursos de Comunicación e Información

CIREA	Centro de Información, Reflexión e Intercambio en materia de Asilo
CEPOL	Academia europea de Policía
CITCO	Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado
CNCA	Centro Nacional de Coordinación Antiterrorista
CNI	Centro Nacional de Inteligencia
COREPER	Comité de Representantes Permanente
COREU	Correspondencia Europea (sistema fax)
COSI	Comité Operativo de Seguridad Interior
CPE	Cooperación Política Europea
CTC	Coordinador de la Lucha contraterrorista de la UE
CTG	Grupo de Contraterrorismo
DAVA	Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera
DAPIX	Grupo de Trabajo de Intercambio de Información y Protección de Datos
DCPC	Dirección Central de la Policial Judicial de la Polizia di Stato de Italia
DGHOME	Dirección General de Asuntos de Interior de la Comisión Europea
DGPN	Dirección General de la Policía Nacional (de Francia)
DGRIE	Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería
DIM	Detector de identidades múltiples

DM	Decisión Marco
EASO	European Asylum support Office [Oficina Europea de apoyo al Asilo]
EC3	Centro Europeo de Cibercrimen
ECTC	Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo
ECRIS-TCN	European Criminal Record Information System-third Country Nationals [Sistema de información europeo de registro de antecedentes penales-nacionales de terceros países]
EFFEC	Centro Europeo contra la delincuencia económica y financiera
EIPLE	Estudio de Impacto sobre las Propuestas Legislativas Europeas
EE.MM.	Estados Miembros
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
ENFAST	Equipos de Búsqueda de Fugitivos
EMSC	Centro Europeo contra el tráfico ilícito de inmigrantes
EURODAC	Sistema de información europeo de dactiloscopia
FADO	False and Authentic Documents Online [Sistema europeo de Archivo de Imágenes]
FCS	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
FCSE	Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
FIDE	Fichier d'Identification des Dossiers d'Enquêtes douanières [Fichero de Identificación de los Expedientes de Investigación]
FRA	Fundamental Rights Agency [Agencia europea de Derechos Fundamentales]

FRONTEX	Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
GNR	Guardia Nacional Republicana
HUB IPCR	Integrated political crisis response centre [repositorio del dispositivo de respuesta política integrada de la UE a las situaciones de crisis].
INTCEN	Centro de Inteligencia de la Unión Europea
IA	Inteligencia Artificial
ICS2	Import Customs System [Sistema de Control de la Importación 2]
IDA	Interchange of Data between Administrations [Intercambio de datos entre administraciones]
IMS	Information Management Strategy [Estrategia de Gestión de la Información]
INPOL	Sistema de información de antecedentes policiales de Alemania
IXIM	Grupo de trabajo de intercambio de información
JAI	Justicia y Asuntos de Interior
MAUC	Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación
OCN	Oficina Central Nacional (Intepol)
OEDE	Orden Europea de Detención y Entrega
OID	Orden Internacional de Detención
ORGA	Oficinas Nacionales de Recuperación de Activos
PAC	Punto de Acceso Nacional
PEB	Portal Europeo de Búsquedas

PESC	Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea
PESD	Política Europea de Seguridad Común
PIUs	Unidades de Información de Pasajeros
PJ	Policía Judicial de Portugal
PNR	Passenger Name Record [Registro de nombres de pasajeros]
PP.AA	Policías Autonómicas
PSP	Policía de Seguridad Pública de Portugal
PWGT	Police Working Group on Terrorism [Grupo de Trabajo Policial de Terrorismo]
QUEST	acrónimo inglés de Consulta a los Sistemas de Europol
RABITs	Rapid Border Intervention Teams [Equipos de intervención rápida en fronteras]
RCDI	Registro Común de datos de identidades
SAID	Sistema Automatizado de Identificación Decadactilar
SARA	Sistemas de Aplicaciones y Redes para las Administraciones
SCG	Support Coordination Group [Grupo de coordinación de supervisión Eurodac]
SCI	Solidarity Clause Implementation [Implementación de la Cláusula de Solidaridad]
SCIFA	Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo
SCIP	Servicio de Cooperación Policial Internacional de Italia
SCOOPOL	Servicio Central de Cooperación Operativa de Policía

SEAE	Servicio de Acción Exterior de la UE
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo
SEF	Servicio de Extranjeros y Fronteras de Portugal
SEIAV	Sistema de Información de Autorizaciones de Viaje
SES	Sistema de Entradas y Salidas
SEUE	Secretaría de Estado de la Unión Europea
SGSICS	Subdirección General de Sistemas de Información y de Comunicaciones de la Seguridad
SIA	Sistema de Información Aduanera
SIE	Sistema de Información de Europol
SIENA	Secure Information Exchange Network Application (Aplicación Segura de la red de Intercambio de información)
SIS	Sistema de Información Schengen (C-SIS-Nodo central del SIS/N-SIS, Nodo nacional del SIS/SIS-NET-Red de comunicaciones del SIS)
SISPOR	Servicio de Informaciones de la Seguridad de Portugal
SITA	Sociedad Internacional de Telecomunicaciones Aeronáuticas
SITCEN	Centro de Situación de la Unión Europea
SIV	Sistema de Información de Visados
SPOC	Single Point of Contact for law enforcement information exchange [Punto único de Contacto para el intercambio de información entre las agencias policiales]
EPDS	Supervisor Europeo de Protección de Datos

TEMPEST	Telecommunications Electronics Material Protected from Emanating Spurious Transmissions [Material de Telecomunicaciones Electrónico protegido de emanaciones ilegítimas]
TA	Tratado de Amsterdam
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TESEO	Consulta de la Base de datos de Tesis Doctorales
TESTA	Trans European Services for Telematics between Administrations [Servicios telemáticos transeuropeos entre administraciones]
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (Tratado de Lisboa)
TICS	Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones
TREVI	Terrorism Radicalism Extremism Violence International [Grupo Ministerial de Terrorismo, Radicalización, Extremismo, Violencia Internacional]
TWP	Terrorism Working Party [Grupo de Trabajo de Terrorismo]
UE	Unión Europea
UNE	Unidad Nacional de Europol
UNED	Universidad Nacional de Educación a Distancia
UTPJ	Unidad Técnica de Policía Judicial (Guardia Civil)

LISTA DE TABLAS Y FIGURAS

Figura 1. Organigrama grupos de trabajo del Consejo JAI de la Unión 1999.	-54-
Figura 2. Organigrama Schengen previo a su comunitarización	-133-
Figura 3. Organigrama del Ministerio del Interior Francés	-301-
Figura 4 Organigrama del Servicio de Cooperación Policial Internacional de Italia	-303-
Figura 5. Sistemas de información europeos centralizados y descentralizados ámbito JAI	-387-
Figura 6. Resumen esquemático de los principales sistemas de información para la gestión de fronteras y la aplicación de la ley	-406-
Figura 7. Sistemas de información europeos de seguridad y fronteras	-414-
Figura 8. Servicio de identificadores biométricos de interoperabilidad	-415-
Figura 9. Repositorio Común de Identidades	-416-
Figura 10. Consultas interoperables en en dos fases	-418-
Figura 11. Vista comparativa de los derechos de acceso en los sistemas de información JAI	-419-
Figura 12. Esquema propuesto de la arquitectura técnica corporativa para facilitar el intercambio de información en la Guardia Civil	-489-

MARCO TEÓRICO CONCEPTUAL Y ESTADO DE LA CUESTIÓN

El intercambio internacional de información policial se concibe como una de las modalidades que comprende la cooperación policial internacional¹ mediante la que se comparte inteligencia criminal cruzando fronteras nacionales y geopolíticas.² La finalidad intrínseca al intercambio internacional de información policial se corresponde con la obligación de cualquier Estado de velar por el cumplimiento del derecho interno en su territorio sobre el que ejerce la soberanía nacional. De esta forma, la aplicación del ordenamiento jurídico de un Estado en materia de represión del delito y persecución del delincuente exige recurrir a formulaciones legales de asistencia jurídica internacional cuando aquél ha agotado su legitimidad soberana de aplicar su propio derecho. En este sentido, el intercambio internacional de información policial contribuye a garantizar la realización del Estado de derecho propio en el marco de un proceso penal.

Obviamente, la lucha contra la delincuencia desde siempre ha constituido uno de los ámbitos de asistencia jurídica internacional que mayor consenso concita entre los Estados soberanos. La necesidad común de enfrentarse a amenazas a la seguridad de los Estados de carácter transnacional ya suscitó la celebración de conferencias policiales internacionales³ a principios del siglo XX, así como también la celebración de los primeros acuerdos entre Estados vecinos para asistirse mutuamente en la lucha contra la delincuencia transfronteriza. La preocupación internacional de los expertos policiales por concienciar sobre la necesidad de aunar esfuerzos contra la delincuencia entre

¹ Véase LEMIEUX, F., «The nature and structure of international police cooperation: an introduction [La naturaleza y estructura de la cooperación policial internacional: una introducción]» en LEMIEUX, F., *The nature and structure of international police cooperation: an introduction, International Police Cooperation Emerging issues, theory and practice* [La naturaleza y estructura de la cooperación policial internacional: una introducción, la Cooperación Policial Internacional, asuntos emergentes, teoría y práctica] Devon, 1ª edición, William Publishing, 2010, p.1

² Véase ROBERTSON, K. (1994) «Practical Police Cooperation in Europe: the intelligence dimension [La Cooperación Policial Práctica en Europa] » en ANDERSON, M. y DEN BOER, M., *Policing across National Boundaries [La vigilancia a través de las fronteras nacionales]*, London, Pinter, p. 106.

³ “[...] Los temores de ataques anarquistas en Roma llevaron a la organización de una conferencia antianarquista secreta en 1898, destinada a mejorar la cooperación operativa entre los países asistentes. Institucionalizar la cooperación policial interestatal. El ejemplo más conocido es el Primer Congreso de Policía Judicial Internacional, que tuvo lugar en Mónaco en abril de 1914”, FIJNAUT, C., «Revolution or evolution through the Treaty of Lisbon: police cooperation in Europe in a broader historical contexto [Revolución o evolución a través del Tratado de Lisboa: la cooperación policial en Europa en un contexto histórico más amplio]», en ADEN, H., *Police Cooperation in the European Union under the Treaty of Lisbon: Opportunities and Limitations [Cooperación policial en la Unión Europea bajo el Tratado de Lisboa: oportunidades y limitaciones]*, Berlín, Nomos 2015, pp.27-28.

Estados no rehuía las dificultades inherentes a la actuación coercitiva en los Estados conforme a su derecho interno, a cuya mayor o menor afinidad jurídica se le añadía la trascendencia política subyacente de las relaciones internacionales entre Estados soberanos. En este contexto, el intercambio y la difusión de información policial contribuyó a forjar un entorno de confianza y cooperación sustentado, como sostiene Didier Bigo, en una comunidad de intereses geopolíticos compartidos de carácter nacionalista,⁴ en la que estaba expresamente vetada la obtención e intercambio de información sobre oponentes políticos y, por tanto, las actividades secretas que implicaba el espionaje.⁵

Dada la trascendencia política y jurídica que implicaba para los Estados, el intercambio de información ha sido objeto de regulación desde diferentes ámbitos, nacional, regional e internacional plasmándose en diversos instrumentos jurídicos internacionales, tales como tratados, convenios, acuerdos de cooperación, memoranda de entendimiento, etc. En no pocas ocasiones las regulaciones se han orientado más a preservar las garantías jurídicas, tanto internas como externas, del procedimiento y del canal de comunicación a instaurar, que a facilitar el flujo de la información a comunicar o intercambiar.⁶ Tan relevante como la propia existencia de marcos normativos que regulen el intercambio de información resulta que las disposiciones de los mismos sean lo suficientemente flexibles para facilitar los intercambios de información.⁷

La progresiva implantación de organizaciones internacionales dedicadas a impulsar y favorecer el intercambio de información policial entre Estados frente a la globalización de la delincuencia organizada y el terrorismo internacional ha exigido una progresiva racionalización

⁴ Véase BIGO, D. «Polices en Reseaux: L'expérience Européenne», *Presse de science Po, Revue française de science politique [Políticas en redes: la experiencia europea]*, Revista francesa de ciencia política], Paris, 1996, p.228, https://www.persee.fr/doc/AsPDF/rfsp_0035-2950_1997_num_47_2_395166 (Consultado el 12 de febrero de 2022).

⁵ FIJNAUT, C., op. cit. nota 3, p.28.

⁶ Véase RIBAU, O. y BIRRER, S., «Iterative development of cooperation within an increasingly complex environment: example of a Swiss regional analysis centre», en LEMIEUX, F., op. cit. nota 1, p.99.

⁷ “Resulta evidente que los tratados y las estructuras formales son necesarios incluso para controles rutinarios (tren, inspecciones fronterizas, etc.) pero problemas prácticos (llevar uniformes propios en el extranjero, hablar con prisioneros en el extranjero, etc.) también suponen un lastre pesado que la mayoría de las veces se deja fuera de las negociaciones formales y que usualmente son tratados en su lugar por los oficiales sobre el terreno.” GUILLE, L. «Police and judicial cooperation in Europe: bilateral versus multilateral cooperation», en LEMIEUX, F., op. cit. nota 1, p.39.

administrativa y procedimental del sistema de seguridad pública estatal en la gestión y materialización de los intercambios de información policial, sin renunciar por ello a la existencia de contactos y procedimientos informales previos a su materialización, que, en algunos casos, han sido objeto de regulación en *derecho positivo* posterior.

La evolución histórica del intercambio de información policial en Europa se halla impregnada de la necesidad estatal de enfrentarse conjuntamente a amenazas comunes que requieren un tratamiento regional compartido. La colaboración surgida espontáneamente entre funcionarios policiales de Estados Miembros afectados ha sido, en buena parte de los casos, el auténtico promotor de la institucionalización normativa del intercambio informal de información policial precedente.⁸

El avance progresivo del proceso de integración europea iniciado en Maastricht ha contribuido a proporcionar un marco institucional propio para el desarrollo individualizado del intercambio de información, primero en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal, y, posteriormente, como parte sustancial de la consolidación del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, conforme a las prioridades marcadas en los sucesivos programas plurianuales.

En una Europa de veintisiete miembros resulta indispensable la institucionalización de un marco de gobernanza del intercambio de información policial en el seno de la Unión. La presencia de una panoplia de aspectos y elementos intrínsecos, tanto al propio intercambio de información como al proceso y mecanismo de su materialización, exige un análisis riguroso e imparcial que permita adoptar criterios y estándares comunes de actuación que garanticen la adecuación de los intercambios de información a unos procesos de gestión uniformes en todos los EE.MM. En este sentido, la creación y el desarrollo de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) ha permitido concentrar el estudio e investigaciones de cuestiones tan relevantes para facilitar el intercambio de información como la estandarización de las comunicaciones internacionales, la aplicación del principio de propiedad de la información (modalidad de difusión, abierta o restringida y ámbito de la autorización concedida para la utilización del contenido de los intercambios de

⁸ Véase HARFEELD, C. G. «Process and Practicalities: mutual legal assistance and the investigation of transnational crime within the EU from a UK perspective, 1990-2004 [Proceso y aspectos prácticos: asistencia legal mutua e investigación de delitos transnacionales dentro de la UE desde la perspectiva del Reino Unido, 1990-2004]», *Tesis doctoral en Filosofía*, Facultad de Derecho, Artes y Ciencias sociales, Escuela de Ciencias Sociales, Universidad de Southampton, 2005, p. 30 <https://eprints.soton.ac.uk/194559/1/00303443.pdf> (Consultado el 24 de septiembre de 2018).

información) o la estructuración de los intercambios de información conforme a formularios estandarizados y predefinidos.

La progresiva evolución de Europol, en su condición de buque insignia de la cooperación policial europea, ha impregnado todo el ELSJ de un proceso de *agencificación*⁹ en el desarrollo del intercambio de información y la actuación operativa conjunta de los EE.MM. Tanto Europol, como Olaf o Frontex han servido de laboratorio de experiencias y conocimientos que ha contribuido al proceso de integración europea de las políticas de la UE para mejorar el intercambio de información, contribuyendo así a forjar una cultura europea del intercambio de información plasmada en un corpus doctrinal. Asimismo, la influencia de estas agencias se ha visto traducida en las prerrogativas asignadas en los nuevos instrumentos jurídicos y mecanismos adoptados para mejorar el intercambio de información europeo. El fortalecimiento de las capacidades operativas de las agencias del ELSJ y la multiplicidad de escenarios en los que interviene impregnan sus actuaciones de una autoridad profesional y jerarquía orgánica que las convierte en fuente de legitimidad supranacional frente a los EE.MM.¹⁰

La libre circulación en la UE de un bien de naturaleza inmaterial como la información policial exige, como cualquier otro bien que disfruta de las libertades consagradas en el proceso de integración europea iniciado con el Tratado de Maastricht, normas y procedimientos propios que faciliten y garanticen su oportuna y segura transmisión. Tanto la información compartida a través de los sistemas de información europeos como la información intercambiada en investigaciones penales en los EE.MM constituyen un bien objeto de tratamiento europeo homogéneo y, por tanto, disponible para su utilización operativa compatible con la trascendencia jurídico-penal respecto de la protección de los derechos de las personas y de las garantías procesales de los sujetos en las transacciones de datos. Se trata de una tarea que requiere una actuación en dos niveles. A nivel suprarregional, corresponde a las instituciones europeas simplificar y mejorar los instrumentos jurídicos y los

⁹ Véase PARKIN, J. «EU Home Affairs Agencies and the Construction of EU Internal Security [Las agencias de asuntos interiores de la UE y la construcción de la seguridad interior de la UE]», Centro de estudios Políticos y Sociales (CEPS), diciembre de 2012, núm. 53, p.2 <https://www.files.ethz.ch/isn/> (consultado el 13 de febrero de 2022).

¹⁰ Véase FREUDLSPERGER, C., ADINA, M., MIGLIORATU, M., «Opening Pandora's Box? Joint Sovereignty and the rise of EU Agencies with Operational Tasks [¿Abriendo la Caja de Pandora? La soberanía conjunta y el surgimiento de las agencias de la UE con tareas operativas] », *SAGE journal*, p.11, <https://www.journal.sagepub.com> (consultado el 13 de febrero de 2022).

mecanismos destinados a compartir y facilitar el intercambio de información policial europeo. A nivel nacional, corresponde a los EE.MM remover los obstáculos internos que dificultan o impiden compartir información, limitando la eficacia de su utilización operativa.

El compromiso del Consejo JAI de desarrollar este ámbito material de competencias compartidas en torno a un grupo de trabajo *ad hoc* revela la importancia otorgada al intercambio de información policial entre las autoridades competentes de los EE.MM. La mejora del intercambio de información se sustenta en fomentar el debate, la reflexión y la discusión estratégica de los aspectos y ámbitos de actuación inherentes para mejorar y mantener la intensidad y el pulso político de los órganos superiores y directivos de los departamentos ministeriales de los EE.MM afectados en el seno del Consejo. El esfuerzo en la adopción de consensos básicos susceptibles de integrar distintas sensibilidades y posiciones de partida contribuye a generar el clima de confianza y lealtad mutua que permite avanzar en la consecución de un tratamiento homogéneo del intercambio de información en la Unión.

El funcionamiento de los procesos de toma de decisión en las instituciones europeas ha extendido su influencia sobre los EE.MM mediante la reconfiguración de las estructuras administrativas de gobierno que faciliten la adaptación de los procesos de decisión internos nacionales para trasladar las posiciones nacionales en cada momento. La organización nacional de los asuntos europeos en los EE.MM ha seguido el modelo descentralizado por competencias de los Ministerios afectados. En nuestro país, predomina el modelo centralista liderado por los Ministerios de Asuntos Exteriores como coordinadores de todas las políticas nacionales de la Unión, mientras que en otros como Francia, Holanda y Alemania han ido adoptando modelos centralizados en las oficinas de los primeros ministros¹¹ para mejorar la asimilación y digestión interna de materias europeas tan relevantes como el ELSJ.

La creciente interdependencia, tanto de las propuestas legislativas como de las no legislativas en el ELSJ, versa a menudo sobre materias cuyo contenido incide en ámbitos competenciales propios de diferentes departamentos ministeriales o incluso sobre varias administraciones territoriales de los

¹¹ Véase SAURUGGER, S., «COREPER and National Governments [COREPER y los Gobiernos Nacionales]», en COEN, DAVID y RICHARDSON, Jeremy, *Lobbying the European Union: Institutions, Actors, and Issues [Lobbying en la Unión Europea: instituciones, actores y problemas]*, Oxford, University Press, 2009, p.110

EE.MM que requieren de la necesaria coordinación interdepartamental e interadministrativa en la negociación europea. La participación nacional en los diferentes niveles de decisión europeos en las políticas de cooperación policial internacional e intercambio de información trasciende el ámbito propio de los departamentos ministeriales afectados e, incluso, posee una dimensión exterior de relaciones internacionales con terceros Estados.¹² En este sentido, la organización interna de los asuntos europeos requiere *ex ante* el establecimiento de un procedimiento de organización y funcionamiento interno único que facilite una coordinación y un seguimiento conjunto *ex post* que favorezca la creación de las sinergias adecuadas y la diligencia en la adopción de las posiciones y decisiones nacionales.

La tradicional resistencia nacional a los cambios obligados de una legitimidad supranacional¹³ ha ido evolucionando desde las meras adaptaciones orgánicas de los departamentos ministeriales de interior hasta la reestructuración interna consecuente con el funcionamiento de las negociaciones en las instituciones europeas. Las sucesivas reformas orgánicas del Ministerio del Interior de nuestro país reflejan la tendencia a la *redenominación* de estructuras existentes para asumir la reasignación interna de funciones institucionales sobre materias propias afectadas por la actuación integradora de la UE, desatendiendo la regulación nacional de los aspectos funcionales y técnico operativos de las mismas.

La apuesta europea decidida por el fortalecimiento europeo de las estructuras centrales de los sistemas nacionales de seguridad pública para mejorar el intercambio de información europeo propiciará que dichas estructuras adquieran un protagonismo absoluto en la explotación nacional de los sistemas de información europeos, pero también en la materialización de los intercambios de información de las agencias policiales nacionales. La revisión del modelo actual exigirá que los

¹² Para más detalle sobre las proyección exterior de las políticas del ELSJ, véase MONAR, J., «La Dimesión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia», (Evolución potencial y limitaciones tras el Tratado de Lisboa) SIEPS 2012, p.1, <https://www.core.ac.uk/download/pdf/9552295.pdf> (Consultado el 14 de febrero de 2022).

¹³ “[...] Con la intensificación de la integración europea el potencial de resistencia nacional de los Estados Miembros a las políticas europeas se ha incrementado. Como consecuencia del cada vez más próximo proceso de integración, la variedad de asuntos potencialmente susceptible de inclusión se ha visto ampliado. En segundo lugar, como consecuencia de la ampliación y del empoderamiento del Parlamento Europeo y de otros actores como las agencias europeas, las preferencias nacionales cada vez resultan más diluidas como consecuencia de las multiplicidad de actores que participan en el proceso del desarrollo de las políticas europeas”. MATHIEU, E., «Resistencia nacional a las políticas europeas». <http://www.eustudies.org> (Consultado el 2 de febrero de 2022).

EE.MM acometan una reestructuración profunda de los modelos nacionales de cooperación policial internacional. No resulta aventurado afirmar, a la vista de nuestra investigación, que el modelo vigente en nuestro país requiere de una reforma completa y profunda, una auténtica reconversión organizativa y estructural que construya un nuevo modelo conforme a parámetros de jerarquía orgánica superior, funcionamiento normalizado y transparente.

Por su parte, la adaptación de las agencias policiales nacionales como la Guardia Civil, a la futura armonización europea de la gestión del intercambio de información centralizado no está exenta de desafíos importantes. Nuestro país deberá apostar por una mayor integración de la información institucional y un mejor nivel de automatización de procesos corporativos en la materialización de los intercambios de información, eliminando, cualquier procedimiento de actuación compartimentada y asistida que se evidencia en los intercambios de información en el presente.

Como veremos a lo largo de nuestra investigación, el intercambio internacional de información policial constituye un ámbito en continua expansión, fruto de la experiencia y avances producidos con ocasión del proceso de integración europea, pero también como consecuencia del progreso tecnológico relacionado con los sistemas de información y las comunicaciones que facilitan el acceso y comparación de grandes volúmenes de datos en tiempo real. Por tanto, es una materia objeto de estudio y análisis tanto desde el plano jurídico como desde el propio de las ciencias sociales, e incluso de las ciencias aplicadas, aunque apenas existen referencias doctrinales en nuestro país.

Por otra parte, y, tomando como referencia la Base de Datos de Tesis Doctorales del Ministerio de Educación, Cultura y Deporte de España –TESEO,¹⁴ tan sólo encontramos una tesis doctoral en la que el término intercambio de información policial figure como enunciado del título de la tesis.¹⁵ En caso de utilizar el topónimo de la búsqueda, *intercambio de información*, obtenemos un resultado de cuatro tesis doctorales, aunque ninguna de ellas se refiere al ámbito policial. Solamente

¹⁴ Disponible como motor de búsqueda en <https://www.educacion.gob.es/teseo/irGestionarConsulta.do>

¹⁵ Véase FIODOROVA, A. «Information Exchange efficiency in criminal investigation in European Union [Eficiencia del intercambio de información en la investigación criminal en la Unión Europea]», *Tesis doctoral*, Universidad Carlos III de Madrid, Departamento de derecho penal, procesal e historia del derecho de 11 de diciembre de 2015.

encontramos tres tesis doctorales relacionadas tangencialmente con el objeto de nuestra investigación, si bien circunscritas al marco ampliado de la cooperación policial internacional.¹⁶

Observamos pues que el intercambio internacional de información policial constituye un ámbito de investigación que prácticamente no ha sido abordado ni en el marco del Derecho internacional público ni en el de las ciencias sociales. Incluso la investigación del marco ampliado de la cooperación policial internacional, ya sea global o regional europea, se halla deficitariamente representada respecto de la incidencia de las competencias comunitarias en la organización de la convivencia social y en el ejercicio de los derechos y libertades individuales en nuestro país.

Resulta plausible que el desconocimiento de los aspectos operativos de la materia objeto de nuestro estudio actúe como elemento de disuasión si no se ostenta la condición de profesionales del sector de la seguridad pública como es nuestro caso. Mayor sorpresa genera comprobar que apenas existen referencias doctrinales de autores españoles, a pesar del impacto mencionado sobre el núcleo gordiano de la protección jurídica del ciudadano europeo. La futilidad académica paradójicamente contrasta con los resultados sobre los asuntos europeos que refleja el *Eurobarómetro* en nuestro país¹⁷ y con el significativo número de consultas públicas ciudadanas en asuntos de seguridad interior de la Unión.¹⁸

¹⁶ Véase ARANDA GUERRERO, F., «Cooperación Policial Internacional. Avanzando hacia una Policía Europea para el siglo XXI», *Tesis doctoral*, Escuela de Doctorado de la Universidad de Salamanca, Fecha de Lectura: 11/01/2021, Programa de Doctorado en Administración, Hacienda y Justicia en el Estado Social por la Universidad de Salamanca. Véase también DEL MORAL TORRES, A., «Cooperación policial en la Unión Europea: planteamiento de un modelo europeo de inteligencia criminal», *UNED*, Derecho internacional público, Lectura el 6 de septiembre de 2010, Programa de doctorado. Vid. también, JIMÉNEZ SÁNCHEZ, F., «Europol: cooperación y coordinación policial en la Unión Europea», *Tesis Doctoral*, Programa de Doctorado de Análisis y Evaluación de Procesos Políticos y Sociales, Universidad Carlos III de Madrid, Getafe, Abril 2015.

¹⁷ Según el eurobarómetro, un 72 por 100 de españoles encuestados muestran su convencimiento de que resulta necesario incrementar el intercambio de información en la UE para luchar contra la delincuencia organizada y el terrorismo, mientras que un 23% se halla parcialmente de acuerdo con esa necesidad y tan solo un 2 por 100 rechaza que exista esa necesidad. Eurobarómetro especial 464 b sobre las actitudes de los europeos sobre seguridad publicado en diciembre de 2017, p.40. <https://www.eurobarometer/surveys/browse/all/theme/00007> (Consultado el 3 de marzo de 2022).

¹⁸ Véase la procedencia de las consultas públicas realizadas en asuntos de seguridad interior y de cooperación policial europea en la página de la Comisión europea, https://home-affairs.ec.europa.eu/whats-new/public-consultations_en?f%5B0%5D=oe_consultation_status%3Apast&f%5B1%5D=oe_consultation_status%3Aupcoming (Consultado el 16 de febrero de 2022).

La preocupación académica por los avances hacia la integración europea en materia de cooperación policial y judicial contra la delincuencia grave y el terrorismo resulta particularmente reveladora en otros países europeos. El intercambio de información policial en la Unión Europea ha sido profusamente estudiado desde distintas facetas. Así, por ejemplo, se ha estudiado la eficacia de los actos típicos y atípicos europeos que lo regulan, el aspecto psicosocial de las motivaciones de sus protagonistas, y la presencia de intereses nacionales e institucionales corporativos en liza.¹⁹ Todo ello sin olvidar las teorías sobre la gobernanza de la cooperación policial internacional en red²⁰ hasta la posible colusión con derechos del individuo tan relevantes como la no discriminación y la protección de los datos de carácter personal, entre otros. Si bien la mayoría de autores de referencia se hallan adscritos a órbitas de pensamiento jurídico europeo como la cátedra Jean Monet, centro de estudios europeos, Fundación Robert Schumann, el Centro Europeo de Estudios Políticos, Clingendael Instituto de Relaciones Internacionales de Países Bajos, Centro de Estudios Europeos, las universidades de países como Alemania, Países Bajos, Reino Unido, Francia y Bélgica, principalmente se prodigan en la investigación y docencia académica y científica en asuntos de Justicia e Interior y Ciudadanía Europea.²¹ No cabe duda que estos *think tanks* poseen una posición privilegiada y dominante en este sector académico de las ciencias jurídicas y sociales y del Derecho Europeo, ya que poseen acceso a una gran variedad de fuentes, tanto documentales como humanas, fruto de su acendrada vocación europeísta y de su proximidad con la actividad funcional operativa de la política europea.

¹⁹ “[...] A los actores de seguridad subcentrales se les otorga un grado relativamente alto de autonomía discrecional, en la medida en que exista tolerancia o fomento de las iniciativas de seguridad transfronteriza locales y regionales (a menudo en el contexto de un marco legal existente). Aunque estos escenarios son idealmente típicos en su presentación, pueden funcionar como método heurístico para comprender las dinámicas más profundas de la lógica de la gobernanza y las formas en que los actores de seguridad pueden definir los límites de sus intervenciones transfronterizas.” DEN BOER, M., «Towards a governance model of police cooperation in Europe: the twist between networks and bureaucracies [Hacia un modelo de gobernanza de la cooperación policial en Europa: el giro entre redes y burocracias] », en LEMIEUX, F., op. cit. nota 1, p.49.

²⁰ SCHMITTER, P.C., «Neofunctionalism in Wiener [Neofuncionalismo en Wiener] », en Diez, T., *European Integration Theory [Teoría de la Integración Europea]*. Oxford: Oxford University Press, 2004, p. 50. Vid. también POLLACK, M., «International Relations Theory and European Integration» *Robert Schuman Centre for Advanced Studies*, RSC 2000/55 EUI Working papers, <https://cadmus.eui.eu>, p.15 (Consultado el 15 de febrero de 2022).

²¹ Para referencia de listado de detalle de estos centros e institutos de pensamiento, véase, https://www.aalep.eu/top-thin-tanks-western-europe_ (Consultado el 15 de febrero de 2022).

PLANTEAMIENTO: OBJETO E HIPÓTESIS DE PARTIDA

El objeto de nuestra investigación será analizar la evolución del intercambio de información policial en la Unión Europea en la lucha contra las principales amenazas a la seguridad como el terrorismo, la delincuencia grave internacional y el tráfico de inmigrantes irregulares, desde una perspectiva tanto europea como nacional y su aplicación en la Guardia Civil. La hipótesis de nuestra investigación es que es necesaria la reforma del intercambio de información policial en la UE y en los EE.MM, así como de la participación de las agencias policiales europeas como la Guardia Civil en el mismo, para lograr una mayor eficacia en la lucha contra las grandes amenazas a la seguridad del siglo XXI.

Para confirmar esta hipótesis, deberemos demostrar, en primer lugar, el valor añadido y el potencial de los sistemas de intercambio y compartición de información. En segundo lugar, la eficacia de dichos sistemas para responder a los desafíos de seguridad actuales, sin rehuir las posibles deficiencias, disfunciones o praxis ineficiente en la optimización de los mismos. En tercer lugar, que la Guardia Civil, como institución policial y de seguridad, dotada de las mayores competencias, y, por ende, de un altísimo grado de especialización atesora un caudal informativo susceptible de mejorar significativamente su contribución y participación directa en el intercambio de información policial europeo que redunde en el incremento de los niveles de eficacia en la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado en Europa. En último lugar, pero no menos importante, valorar la oportunidad y validez de disponer de una organización operativa interna para intercambiar y compartir a nivel internacional la información generada en la Guardia Civil de forma que permita articular, integrar y gestionar coordinadamente las capacidades de intercambio de información del Cuerpo.

Para ello analizaremos los siguientes aspectos:

- La evolución histórica del marco político estratégico europeo en el que se desarrollaron los instrumentos y mecanismos jurídicos y operativos destinados a promover el intercambio de información entre los EE.MM desde Maastricht hasta nuestros días
- La génesis y evolución de los sistemas de información europeos para la aplicación de las políticas del ELSJ en materia de cooperación policial, control de fronteras, inmigración y asilo.

- El desarrollo europeo del intercambio de información policial en la UE a través del estudio de las principales iniciativas, propuestas normativas y mecanismos operativos europeos, así como su trascendencia comparativa en algunos EEMM y en nuestro país.
- La aplicación en nuestro país del Derecho Europeo derivado respecto de los instrumentos jurídicos y operativos europeos que establecen el marco europeo del intercambio de información policial
- La participación y contribución de la Guardia Civil a lo largo de la evolución del intercambio internacional de información policial europeo y su relevancia en la actividad operativa del Cuerpo.

La elección de nuestra hipótesis de trabajo se fundamenta en que el intercambio de información policial, tanto en los EEMM como en España, posee un apreciable margen de mejora. Tal como demostraremos, para ello es necesario articular, orgánica y estructuralmente, la incorporación los sistemas de información europeos y las capacidades de información de las agencias policiales, como la Guardia Civil, para luchar eficazmente contra las principales amenazas a la seguridad interior de la Unión en el escenario presente de la integración europea.

La transferencia de soberanía nacional a las instituciones europeas que inspiró el proceso de integración política europea auspiciado en el Tratado de Maastricht ha conformado una Europa que funciona a distintas velocidades en función del grado de desarrollo de las distintas políticas comunes. La evolución del intercambio de información policial en Europa ha estado supeditada al ritmo gradual previsto en los Tratados para el desarrollo de la cooperación policial respecto a otras políticas de la Unión. La consideración del intercambio de información policial como ámbito anudado a la cooperación intergubernamental entre los EE.MM ha impedido que disfrutara del desarrollo propio de las libertades de circulación europeas, y, por tanto, supeditando su avance a las reglas de la unanimidad del Consejo. En este sentido, observaremos que la cotización a la baja de las iniciativas y propuestas de mejora del intercambio de información fueron gradualmente produciendo una asimetría en su aplicación nacional en EE.MM como el nuestro, cuya falta de aplicación neutral ha viciado su finalidad para rehuir de la adopción de las medidas organizativas y estructurales implícitas a su funcionamiento.

El retraso en la realización de las reformas necesarias en nuestro país después de dos décadas de cooperación policial europea se ve apremiado por la incesante actividad legislativa europea actual que impone a los EE.MM la necesidad de disponer y articular las capacidades de sus agencias policiales para contribuir solidariamente con nuestros socios europeos a mejorar el intercambio de información y así evitar la posible aplicación de la coerción en caso de incumplimiento.

Por otra parte, en una sociedad globalizada y tecnológicamente avanzada los EE.MM se hallan deontológicamente compelidos a garantizar una gestión eficaz y transparente de los sistemas de información nacionales e internacionales por los usuarios nacionales como la Guardia Civil. Todo ello, mediante una participación equilibrada y ponderada de sus agencias nacionales conforme a sus capacidades corporativas y al peso específico en la seguridad interior. Como veremos más adelante, la elaboración de una estrategia corporativa en la Guardia Civil puede contribuir a mejorar la gestión de las capacidades de intercambio de información del Cuerpo, proporcionando una referencia profesional y solvente a un futuro modelo nacional de gestión integrada.

En base al objetivo y premisas formuladas para nuestro estudio planteamos las siguientes preguntas de investigación:

-¿Cuáles son los elementos normativos y operativos que determinan el funcionamiento óptimo del intercambio de información policial entre los EE.MM en el ELSJ?

-¿Cuáles deberían ser las características de funcionamiento de los sistemas de información europeos para luchar eficazmente contra las amenazas a la seguridad actual?

-¿Qué instrumentos y mecanismos jurídicos y operativos sería necesario implantar a nivel europeo para facilitar y mejorar el intercambio de información policial en la UE?

-¿Cuáles deben ser las principales líneas de reforma de los elementos centrales del sistema de intercambio internacional de información policial en España?

-¿Cómo podría la Guardia Civil mejorar su contribución al intercambio internacional de información policial en Europa con ocasión de una posible reforma del modelo actual del sistema de intercambio de información policial en España?

De esta forma consideramos que el resultado de nuestra investigación contribuirá a validar nuestra hipótesis de trabajo, demostrando, en primer lugar, el valor añadido y el potencial de los sistemas de intercambio y compartición de información.

METODOLOGÍA

En nuestra investigación, partiremos de una metodología descriptiva de la evolución política y jurídica del desarrollo del intercambio de información policial en el seno del ámbito material de referencia establecido por los Tratados de la UE. El análisis del amplio recorrido histórico, desde su origen hasta nuestros días, nos proporcionará una visión holística de la singladura peculiar del desarrollo operativo del intercambio de información policial y de su proyección nacional en los EE.MM.

La creación y el desarrollo de los sistemas de información europeos en aplicación de las políticas comunes de control de fronteras, asilo e inmigración y cooperación policial han sido objeto de seguimiento y análisis, tanto al nivel institucional de decisión política y de formulación jurídica como de aplicación operativa a través del estudio de la abundante documentación de referencia de las distintas instituciones europeas. Al mismo tiempo, la descripción detallada del marco normativo y organizativo nacional para la materialización de la cooperación policial internacional en materia de intercambio de información nos ayudará a conocer las peculiaridades del mismo frente a la realidad de la evolución europea en la materia, identificando así aciertos y desaciertos, así como posibles deficiencias a solucionar.

A continuación, a través de la recopilación de información y mediante el análisis de datos de los instrumentos jurídicos por los que se crearon los sistemas de información europeos en el marco del derecho de la UE, analizaremos, en el marco de los distintos acontecimientos y realizaciones prácticas, la transposición normativa y su implementación nacional, así como su impacto en las agencias de seguridad de los EE.MM, con especial referencia a la Guardia Civil. También analizaremos la evolución del intercambio internacional de información policial en la Guardia Civil desde una perspectiva proyectiva²² a través de la participación institucional en los organismos de

²² Estudio de un tema a través de la información recopilada a lo largo de varias líneas de tiempo, vid. DELLA PORTA, D., «Comparative análisis: case-oriented versus variable-oriented research [Análisis comparativo: investigación orientada a casos versus orientada a variables]», en DELLA PORTA y KEATING, M. *Approaches and Methodologies in*

cooperación policial internacional y de la aplicación corporativa de los instrumentos jurídicos europeos relativos al intercambio de información policial.

Finalmente, mediante técnicas inductivas que nos permitan llegar de lo particular a lo general, extraeremos conclusiones que puedan contribuir a mejorar el intercambio europeo de información policial de la Guardia Civil en el marco de actuación del Estado. Estas lecciones aprendidas serán complementadas con propuestas de soluciones innovadoras que puedan servir de referencia a la institución para acometer los cambios organizativos y funcionales derivados del nuevo entorno y filosofía del intercambio de información e inteligencia en el marco del rediseño de los distintos sistemas de información europeos y de las reformas de la cooperación policial europea.

El desarrollo de nuestra investigación se ha centrado en una revisión y análisis exhaustivo de documentación procedente de las distintas instituciones europeas, tanto de derecho primario como de derecho derivado, así como también de normativa europea no vinculante recogida en los reglamentos internos de sus instituciones. La literatura académica contenida en publicaciones científicas en materia de cooperación policial internacional ha sido objeto de amplio estudio, dada su carácter doctrinal y referencia histórica documental; como se verá, la práctica totalidad de la misma se halla en lengua inglesa y, en menor medida, alemana y francesa. La exposición de las distintas fuentes utilizadas se ha realizado conforme a la guía de estilo de la Revista Española de Derecho Internacional (REDI).

Asimismo, el marco teórico y el análisis documental de nuestra investigación se ha completado con un análisis de la práctica realizado, no solo a través de nuestra propia experiencia profesional, sino también mediante un trabajo de campo basado en la realización de entrevistas personales y en un método de encuesta realizado a través de un cuestionario ad hoc compartido con varias agencias policiales de distintos EE.MM. Para ello, se ha tenido en cuenta como criterio para su participación, el conocimiento y experiencia acumulados en el ámbito objeto de nuestro estudio, que ha contribuido a conjugar los aspectos institucionales y normativos con la práctica operativa en

the Social Sciences [Enfoques y Metodologías en las Ciencias Sociales], 1ª Ed. New York: Cambridge University Press 2008, pp. 198-222.

los EE.MM derivada de su aplicación nacional, en comparación con la propia de nuestro país y la específica de la Guardia Civil.

PARTE PRIMERA. EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

«El Plan Schumann, el Tratado sobre la Comunidad de Defensa Europea son solo el inicio según la estimación de aquéllos que jugarán un papel activo. Constituyen solo un comienzo ya que solo han reunido a seis países europeos, pero sería una estupidez no empezar con seis países y esperar por el resto de ellos. Estoy seguro: si esto comienza con seis países, un día el resto de los países europeos también se unirán.»²³

CAPÍTULO I. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL INTERCAMBIO INTERNACIONAL DE INFORMACIÓN POLICIAL

En este capítulo introductorio delimitamos el concepto de intercambio de información entre Estados soberanos y entre éstos y las organizaciones internacionales de cooperación policial, a través de los actores investidos normativamente de la potestad y competencia específica, en la lucha contra las principales amenazas a la seguridad global de los Estados y de sus ciudadanos.

Para ello, analizaremos el intercambio de información y la cooperación internacional en el que subyace, identificando los elementos presentes y aquellos aspectos relevantes del mismo en la comunicación bidireccional entre los interlocutores que intervienen en el proceso, de forma que nos permita reconocer los principales rasgos identificadores y la interacción entre ellos y su posible influencia en la materialización del intercambio de información objeto de nuestro estudio.

A continuación, contextualizamos el intercambio de información en el marco de las formulaciones modernas de los conceptos de seguridad, amenazas y riesgos en el mundo globalizado

²³ ADENAUER, K. en el epílogo de la conferencia de la asociación de hombres católicos alemanes en Bamberg, el 20 de julio de 1952, «Konrad Adenauer y la integración europea», An exhibition of the *Archive for Christian Democratic Policy* of the Konrad Adenauer Foundation [Una exposición del Archivo para la Política Demócrata Cristiana de la Fundación Konrad Adenauer], p. 10, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=90b35710-947e-00bf-9779-bbab91844282&groupId=252038 (Consultado el 19 de marzo de 2022).

e interdependiente actual, con la finalidad de comprender el contenido y el alcance del intercambio internacional de información policial.

Posteriormente, analizaremos la evolución en el tiempo del intercambio de información que nos interesa en el proceso de construcción política de la UE como el marco de cooperación regional más desarrollado y de referencia obligada en el entorno colaborativo de nuestro país. El análisis realizado abarca un marco temporal muy amplio, desde los años setenta hasta nuestros días, por lo que los epígrafes dedicados constituyen la práctica totalidad del contenido de este capítulo. En este recorrido histórico, nos hemos servido de las referencias temporales de los principales hitos y avances significativos en el proceso de construcción europea utilizados por los autores referenciados en este estudio.

1. EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN LA COOPERACIÓN POLICIAL INTERNACIONAL

La seguridad en la era de la globalización digital descansa cada vez en mayor medida en la información, no sólo como elemento de investigación criminal, sino fundamentalmente como base de la prevención, tanto de infracciones penales como de contingencias y riesgos que se entremezclan entre sí, configurando un concepto de seguridad ampliado,²⁴ sobre el que se extiende la demanda de

²⁴ Como bien analizan ANDERSON M. y APAP, J., “El constante incremento de los procesos de internacionalización económica y social ha difuminado la diferenciación tradicional entre el campo de seguridad interna y el de la externa. No obstante, el engarce entre los campos de la seguridad interna y externa descansa sobre el núcleo de la redefinición de la seguridad europea. Las amenazas criminales, incluido el terrorismo, son percibidas como amenazas de seguridad que poseen ambas dimensiones, interna y externa y que requieren ser afrontadas de forma conjunta. Los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea lo reconocieron explícitamente en las Conclusiones de la Presidencia de Tampere”, «Striking a balance between Freedom, Security and Justice in an enlarged European Union [Lograr un equilibrio entre libertad, seguridad y justicia en una Unión Europea ampliada]», *Centro de Estudios Policiales Europeo*, Bruselas. 2002, p. 4 <https://core.ac.uk/download/pdf/5090396.pdf> (Consultado el 23 de febrero de 2018).

protección individual y colectiva.²⁵ Por ello, el intercambio de información se convierte en la principal y más recurrente modalidad de ejercicio de la cooperación policial internacional.²⁶

El intercambio de información en materia de seguridad entre Estados responde, ni más ni menos, que al cumplimiento extraterritorial de la misión constitucional asignada a los poderes públicos de proteger el libre ejercicio de los derechos individuales y garantizar la seguridad de sus ciudadanos. El pleno desarrollo de las funciones públicas de prevención, mantenimiento, y, en su caso, también restablecimiento de la seguridad ciudadana en los Estados se completa, a través de la institucionalización del pacto o cooperación entre Estados, en el marco de lo que el profesor Javier Parra García²⁷ denomina cooperación jurídica internacional en materia penal.²⁸

²⁵ Así lo perciben DEN BOER, M. y BRUGGEMAN, W., “En un mundo de amenazas globales, de mercados globales y de medios de comunicación social globales, nuestra seguridad y prosperidad depende de un sistema multilateral efectivo”, «Failing Global Justice and Human Security [Falta de justicia global y seguridad humana]», en DEN BOER, M. y DE WILDE, J. *The Viability of Human Security [La viabilidad de la seguridad humana]*. Amsterdam University Press, Amsterdam, 2008, p. 48.

²⁶ “El intercambio de información y conocimiento es una finalidad principal de cualquier forma de cooperación y coordinación entre administraciones públicas. Las autoridades y funcionarios de esas administraciones comparten conocimiento y experiencia profesional durante la cooperación pública. Así se puede contribuir a mejorar la calidad del trabajo administrativo. Sin embargo, el papel de la información en la cooperación policial se caracteriza por un factor adicional. La información está en el núcleo del trabajo policial, no sólo en la investigación criminal, sino también para tareas de prevención.” ADEN, H., «La cooperación entre agencias de seguridad en la Unión Europea: Europeización de las administraciones públicas en solo otra variante», *Facultad de Derecho y Económicas de Berlín. Instituto para la investigación en prevención y seguridad*, p.14 <https://www.eustudies.org/conference/papers/download/505> (Consultado el 25 de febrero de 2018). “Compartir información es importante para la seguridad interior porque permite a las autoridades públicas adoptar decisiones mucho más informadas y mejores. Compartir información es mucho más que compartir inteligencia. Métodos, procesos administrativos y objetivos, planes colectivos e individuales internos, listados de recursos, y comunicación interpersonal, todo facilita a los legisladores hacer su trabajo más eficazmente. La falta de intercambio de información, o la deficiente calidad de la información intercambiada puede socavar la seguridad nacional, debilitando las prevenciones contra ataques convencionales, terrorismo, espionaje, desastres naturales u otras amenazas.” GIVENS, A.D. y BUSCH N.E., «El intercambio de información y el partenariado público-privado: El impacto en la seguridad interior». *The Homeland Security Review*, Vol. 7, núm 2, p. 4. https://www.austengivens.com/wp-content/uploads/2014/06/Givens-and-Busch_Realizing-the-Promise.pdf (Consultado el 27 de febrero de 2018).

²⁷ Véase PARRA GARCÍA, J., «El nuevo régimen de las solicitudes de asistencia judicial en materia penal», *Derecho supranacional y cooperación jurídica internacional*, *Cuadernos de Derecho Judicial*, núm. 13, 2003, p. 112.

²⁸ Véase ARNÁIZ SERRANO, A., establece que, “A modo de conclusión puede considerarse que por cooperación jurídica internacional se entiende el conjunto de instrumentos legales de carácter supranacional que determinan las condiciones en las cuales deben actuar conjuntamente los Estados a fin de hacer efectiva la administración de justicia y, en última instancia, asegurar el ejercicio del *ius puniendi*. Por tanto, a través de la misma se definen los presupuestos y condiciones que han de concurrir para luchar contra la delincuencia transnacional ya sea desde ámbitos bilaterales como regionales e incluso, como veremos, globales. Este concepto se ha extrapolado incluso a sectores cercanos pero distintos del proceso judicial stricto sensu, como pueden ser los mecanismos de cooperación policial. Estos han sido recientemente contemplados como mecanismos de cooperación jurídica cuando requieren de la intervención o control judicial —equipos

En este ámbito, la cooperación internacional en materia de seguridad ha adquirido una creciente relevancia, y el intercambio de información constituye una de sus manifestaciones; bien con entidad propia (transferencia de datos de carácter personal, de información situacional o prospectiva, etc.), bien como instrumento para la materialización de otras de sus distintas manifestaciones (auxilio judicial internacional y auxilio operativo policial o de seguridad).²⁹

Según el diccionario de la Real Academia de la Lengua española (RAE), cooperar consiste en “obrar juntamente con otro u otros para la consecución de un fin común”, esto es, consiste en desarrollar juntos un proyecto o un trabajo con una finalidad compartida. En el ámbito interestatal, la cooperación requiere de los Estados no sólo identificar objetivos comunes o al menos compatibles entre sí, sino también, la coordinación de su actividad político-jurídica, pues la cooperación que sirve de marco de referencia del objeto de nuestro estudio se extiende a ámbitos, y actúa sobre aspectos muy diversos, pero conexos entre sí, que no pueden ni deben excluirse, ni tampoco, minusvalorarse.

En la actualidad, fruto de la sucesión de acontecimientos y situaciones de índole político, social y económico de repercusión internacional, asistimos a una recurrente justificación basada en la transferencia de responsabilidad a la cooperación internacional como solución a los problemas actuales. Conviene aclarar que la cooperación internacional, como marco del objeto de nuestro

conjuntos de investigación, transmisión espontánea de información, vigilancia u observación transfronteriza y persecución en caliente.” «Evolución de la Cooperación Judicial Penal Internacional: especialmente la cooperación judicial penal en Europa», Cooperación Judicial Penal en Europa. *Universidad Carlos III*. Madrid 2013, p.5 <https://e-archivo.uc3m.es> (Consultado el 21 de abril de 2017).

²⁹ “El principal objetivo de los esfuerzos de combatir el delito, tanto a nivel doméstico como internacional, es detener a los delincuentes. Para hacer posible esto, se requieren tres cosas: información, pruebas, y al delincuente. Tal aumento de la criminalidad a escala internacional, junto con el declive de la importancia de las fronteras nacionales en la era de la globalización, hace menos probable que todas esas tres cosas coexistan dentro de la misma jurisdicción nacional. Por esta razón, las autoridades policiales y judiciales de un estado son requeridas para cooperar con las autoridades de otros estados. Incluso si la jurisdicción fuese o hubiera sido establecida de mutuo acuerdo en un caso particular que implica más de un territorio nacional, es probable que la policía todavía necesitaría asistencia y cooperación en ámbitos como, recopilación de información, incautación de fondos ilícitos así como cuestiones de extradición”. KLOSEK, J., «The Development of International Police Cooperation within the EU and Between the EU and Third Party States: A Discussion of the Legal Bases of Such Cooperation and the Problems and Promises Resulting Thereof [El desarrollo de la cooperación policial internacional dentro de la UE y entre la UE y terceros Estados: una discusión sobre las bases legales de dicha cooperación y los problemas y promesas resultantes de la misma]», *American University International Law Review* Vol. 14 núm.3, art. 1, p. 600.

estudio, trasciende a la mera formulación política de las relaciones internacionales, como veremos a continuación.

La cooperación internacional en materia de seguridad responde, por tanto, a la voluntad y compromiso diplomático asumido entre Estados soberanos de aunar esfuerzos para proporcionar a sus ciudadanos las condiciones que les garanticen el libre ejercicio de sus derechos y, por tanto, el normal desenvolvimiento de las relaciones sociales y económicas. La cooperación, así entendida, conlleva una lealtad político-jurídica de los Estados que se traduce, como apunta Helen Milner,³⁰ en un comportamiento racional alineado con los objetivos pretendidos y con la consecución mutua de los resultados perseguidos por cada Estado cooperante.

La cooperación policial internacional así concebida, puede definirse como aquella manifestación de la legalidad internacional que faculta a los Estados para desarrollar jurídicamente, de forma conjunta, aquellas parcelas públicas que persigan garantizar, en materia de seguridad, el cumplimiento del Estado de derecho propio³¹ frente a las limitaciones derivadas del principio jurídico universal de soberanía territorial de los Estados.

Fruto de la autonomía de la voluntad del legislador estatal, el desarrollo de la cooperación policial internacional, en comparación con otros ámbitos jurídicos, ni es unívoco, ni tampoco, global,³² pues, según Mathieu Deflem, requiere de la existencia de una entidad administrativa organizativa y funcional, estandarizada en los modelos de seguridad públicos estatales como

³⁰ Véase MILNER, H., «International Theories on Cooperation among Nations. Strengths and Weaknesses [Teorías Internacionales sobre la Cooperación entre Naciones. Fortalezas y debilidades] », *Revisión de Helen Milner, World Politics* Vol 44, núm.3 Cambridge University Press. April 1992, pp. 466-496.

³¹ Véase ARNÁIZ SERRANO, A., «Evolución de la Cooperación Judicial Penal Internacional: en especial, la Cooperación Judicial Penal en Europa». *Cooperación Judicial en Europa. y otros. Consejo General del Poder Judicial y Universidad Carlos III. Instituto de Justicia y Litigación Alonso Martínez*, Madrid, Dykinson, 2013.

³² DEFLEM, M., afirma que “...concibo de forma amplia la actuación policial internacional como actividades policiales que relacionan a los ciudadanos con los investigadores y/o sospechosos o jurisdicciones de diferentes naciones. Ocasionalmente, puedo también incluir otras actividades policiales que implican la ruptura de algunas barreras física y sociales y que pueden ser más ampliamente entendidas como dimensiones policiales transfronterizas, pero solamente cuando están relacionadas con prácticas policiales internacionales” «*Policing World Society. Historical Foundations of International Police Cooperation [La vigilancia de la Sociedad Mundial. Fundamentos históricos de la cooperación policial internacional]*», Oxford University press 2002, p.11.

condición para materializar la cooperación policial internacional.³³ Junto a la diversidad de tradiciones jurídicas que dificulta la armonización legislativa, la disparidad de sistemas políticos en los Estados entorpece, cuando no distorsiona, la finalidad intrínseca de dicha cooperación.³⁴

La plena realización de la cooperación policial internacional se adquiere entre aquellos Estados que, como sostiene Jeffrey Legro,³⁵ comparten identidad de factores como la tradición cultural y organizacional, como sucede y ha sucedido en ejemplos de “empresas conjuntas” anteriores entre Estados europeos, en los que el intercambio de información se constituye, frente a otras formas de cooperación, en parámetro de valoración de la satisfacción del instrumento jurídico que rubrica el acuerdo de cooperación.³⁶

³³ “...especificaré las condiciones estructurales y las motivaciones operacionales de la actuación policial internacional en base a dos aspectos de autonomía administrativa: 1) como una condición estructural para la cooperación transfronteriza, las instituciones policiales deben haber logrado un grado suficiente de independencia como administraciones especializadas de sus respectivos gobiernos; y 2) los planes de cooperación policial internacional pueden ser materializados cuando las instituciones policiales participantes comparten un sistema de percepción de la delincuencia internacional, incluyendo información sobre su estado empírico y experiencia profesional para su control. DEFLEM, M op. cit. nota 32, p. 19.

³⁴ “...la teoría de la centralización estatal de la cooperación policial internacional explica también cómo las instituciones policiales cooperantes han perseguido a los opositores sospechosos siendo instrumentalizadas deliberadamente al servicio de las estrategias políticas de poder y dominación en la agenda de seguridad internacional de los Estados...”. DEFLEM, M op. cit. nota 32, p. 30.

³⁵ LEGRO, J.W., «Culture and Preferences in the International Cooperation Two-Step [Cultura y Preferencias en la Cooperación Internacional en Dos Pasos] », *The American Political Science Review*, Vol. 90, núm. 1, marzo 1996, American Political Science Association Stable pp. 118-137, p. 118, <http://www.jstor.org/stable/2082802> (Consultado el 20 de febrero de 2018).

³⁶ DEFLEM, M., ofrece ejemplos históricos de cooperaciones policiales internacionales como el de la Policía Unificada de los Estados alemanes, establecida en 1851 bajo el liderazgo del presidente de la policía de Berlín, Karl Ludwig Friedrich von Hinckeldey. “La oleada de actividad revolucionaria que envolvió Europa en ese periodo motivó que las fuerzas de policía de la Confederación de Alemania compartieran sus recursos policiales y establecieran un Sistema de intercambio de información basado en reuniones anuales en las cuales se discutían las actividades de disidentes políticos alemanes, franceses, italianos, polacos o húngaros. Véase, «International Policing in 19th Century Europe: The Police Union of German States, 1851–1866 [Vigilancia internacional en la Europa del siglo XIX: el sindicato policial de los estados alemanes, 1851-1866]», *International Criminal Justice Review* 6, 1996, pp. 36–57. https://docs.google.com/file/d/0BwJtnhSgn6OzZ2V6U0RaUnVXeUk/edit?resourcekey=0-GIq46HeTU44kHt_xIx24Eg (Consultado el 19 de febrero de 2018).

Asimismo, el intercambio de información derivado de la institucionalización jurídica de la cooperación policial internacional requiere de la existencia previa de entidades policiales dotadas de una organización y autonomía funcionales propias en los Estados que puedan materializarlo.

Sin embargo, la propia autonomía de actuación de las organizaciones policiales funciona a la vez, como condición necesaria, pero no suficiente para garantizar el funcionamiento pleno y satisfactorio del intercambio de información. Hemos de admitir que, como acto de voluntad, su materialización no se produce de forma automática, vertical y jerárquicamente estructurada. Incluso podemos afirmar que en su materialización inciden circunstancias y factores conductuales inherentes a la condición humana, que, como señala Mónica Den Boer,³⁷ responden a una especie de gobernanza horizontal, entre redes de contactos y grupúsculos forjados a lo largo del tiempo, cuya pervivencia, atribuye Harmut Aden,³⁸ a la inexistencia de estructuras que dieran soporte o que dirigieran las necesidades de cooperación proyectadas.

1.1. El Concepto de intercambio de información policial internacional

Llegados a este punto, podemos analizar el concepto del intercambio de información en torno a la importancia de factores conductuales y coyunturales apuntados anteriormente, así como también de usos y costumbres, como la reciprocidad y los compromisos asumidos, propios de las relaciones diplomáticas internacionales, en la materialización del intercambio de información objeto de nuestro estudio.

³⁷ Véase DEN BOER, M. y HILLEBRAND, J., sobre lo que denomina la gobernanza de la cooperación policial internacional horizontal forjada a través de redes de contactos en cada país. «Legitimacy under pressure: The European Web Counter Terrorism Networks [Legitimidad bajo presión: la red web europea contra el terrorismo] », *Journal of Common Market Studies*, Vol. 46, núm. 1, 2008, pp. 101-124 [http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/\(ISSN\)1468-5965](http://onlinelibrary.wiley.com/journal/10.1111/(ISSN)1468-5965) (Consultado el 22 de febrero de 2018).

³⁸ “Debido al modelo de dependencia establecido por la estructura intergubernamental que ha caracterizado la cooperación policial desde sus inicios. No debe sorprender que estas redes de cooperación poseen una importancia y tradición en este campo”, en ADEN, H., «La cooperación entre agencias de seguridad en la Unión Europea: Europeización de las administraciones públicas en solo otra variante», *Instituto para la investigación en prevención y seguridad*. Conferencia bienal núm. 15 EE.UU.-UE, Miami, Facultad de Derecho y Económicas de la Universidad de Berlín, Instituto de Investigación en Protección y Seguridad, 2017, p. 8. <https://www.eustudies.org/conference/papers/download/505> (Consultado el 22 de febrero de 2018).

El intercambio de información consiste en una concatenación de actos cuyo voluntario desencadenamiento está vinculado, como afirma Tom Wilson,³⁹ al principio de reciprocidad interactiva de la secuencia. Esto es, desde la difusión de la información por parte del emisor o emisores, la subsiguiente recepción y el acceso a la misma de los destinatarios potenciales, hasta la consulta o chequeo de la misma, y, la consiguiente respuesta o contestación final que se pretende con la puesta en marcha del proceso.

La aparente simplicidad y, por qué no decirlo, espontaneidad que ha caracterizado los orígenes del intercambio de información, como Didier Bigo⁴⁰ señala, ha logrado imponerse, pese al control estatal derivado del principio de soberanía de los estados, particularmente en la Unión Europea, a base de cooperaciones transaccionales derivadas de la necesidad de dar respuesta integral a problemas de seguridad concretos y de trascendencia exclusivamente local.

El modelo de cooperación policial basado en el intercambio de información que ha predominado en la Unión Europea se caracterizaba por su inherente vocación intergubernamental de carácter bilateral, ya sea controlado por los Estados,⁴¹ (directamente o a través de sus estructuras policiales de cooperación internacional) ya sea forjado bona fide por redes horizontales. La transición hacia un modelo de gobernanza supranacional europeo del intercambio de información a semejanza de otras políticas de la Unión culminará el proceso iniciado con el impulso político derivado de las sucesivas reformas de los Tratados fundacionales de la UE.

³⁹ WILSON, T.D., sostiene que “...el usuario puede buscar información de otras personas, más que de sistemas, y esto implica “intercambio de información”. La utilización del término “intercambio” intenta llamar la atención al elemento de reciprocidad, reconocido por sociólogos y *psicosociólogos* sociales como un aspecto fundamental de la interacción humana. «Information sharing: an exploration of the literature and some propositions [Compartiendo información: una exploración de la literature y algunas proposiciones] ». *Information Research*, Vol. 15, núm. 4, Diciembre 2011, p.2, <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ912770.pdf> (Consultado el 22 de febrero de 2018).

⁴⁰ “Las actividades de cooperación policial en Europa cada vez son más amplias, geográfica (especialmente con la ampliación) y funcionalmente (más allá del delito, la cooperación se extiende ahora a la gestión del movimiento de personas, la búsqueda y prevención proactiva de actividades disruptivas y la protección de vulnerabilidades, la evaluación y gestión del riesgo y la exportación al exterior del Estado de derecho, la paz y la estabilidad)”. BIGO, D. «La Soberanía Nacional enmarcada por la Seguridad europea», en GEYER, F. y GUILD, E. «*La seguridad versus la Justicia. La Cooperación Policial en la Unión Europea*», Routledge, London, 2008, p. 97.

⁴¹ Véase OCCHIPINTI, J. D., «*The Politics of EU Police Cooperation – Toward an European FBI? [La política de cooperación policial de la UE: hacia un FBI europeo]* », Boulder (Colo.) en Lynne Rienner Publishers, London, 2003, p.29.

Por tanto, el marco de la cooperación policial internacional en el que se produce el intercambio de información objeto de nuestra investigación será tanto el desarrollado mediante prácticas de actuación funcional entre instituciones y unidades policiales⁴² como el derivado de acuerdos, convenios, y protocolos dotados de un formalismo instrumental, a través de los órganos estructuras instituidas al efecto.⁴³

1.2. La Transmisión de datos personales en el intercambio de información policial

El intercambio de información policial genera un impacto en la esfera de privacidad de los ciudadanos mediante las actividades de recopilación y procesamiento de datos de carácter personal como de la propia actividad de transmisión de dichos datos y de la información contextual relacionada para el cumplimiento de las finalidades previstas en la legislación aplicable. El intercambio internacional de información policial está supeditado al cumplimiento de dos niveles o planos de legalidad sucesivos. El primero de ellos, que la recopilación y tratamiento automatizado de datos de carácter personal responda a las necesidades de prevención de amenazas a la seguridad de las personas e instituciones estatales. El segundo, que el intercambio o transmisión de los datos responde a la necesidad de neutralizar dichas amenazas previas a su materialización, así como también, promover el enjuiciamiento de las conductas delictivas en que se traducen dichas amenazas, conforme al cumplimiento de unos requisitos que garantizan un tratamiento equilibrado y homogéneo tanto en el Estado emisor como en el Estado o Estados receptores.⁴⁴

⁴² Véase SHEPTYCKI, J. W. E., «Issues in Transnational Policing [Asuntos de vigilancia Transnacional] ». *The British Journal of Criminology*, Vol. 42, núm. 2, London Routledge 2002, pp. 458–461, <https://doi.org/10.1093/bjc/42.2.458> 1 March 2002 (Consultado el 19 de marzo de 2017).

⁴³ Véase BENYON, J., «Policing the European Union: The Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement [Vigilancia de la Unión Europea: la base cambiante de la cooperación en materia de aplicación de la ley] », *Royal Institute of International Affairs*, Vol 70, núm 3, 1994, pp. 502-504, <http://www.jstor.org/stable/2623708?origin=JSTOR-pdf>. (Consultado el 14 de abril de 2017). Véase también RAUSTIALA, K., «The architecture of international cooperation», *UCLA Law School*, 2002, https://www.researchgate.net/publication/228189720_The_Architecture_of_International_Cooperation_Transgovernmental_Networks_and_the_Future_of_International_Law (Consultado el 18 de mayo de 2018).

⁴⁴ Véase GACITÚA EXPÓSITO, A., «El derecho fundamental a la protección de datos personales en el ámbito de la prevención y represión penal en la Unión Europea», *Tesis doctoral*, Universidad autónoma de Barcelona, 2014, p.23.

Desde el origen del proyecto de integración política la Unión Europea ha impulsado el escrupuloso respeto de los derechos individuales de las personas recogidos en la Carta Europea de los derechos fundamentales,⁴⁵ cuya observancia se proyecta al marco de acción del intercambio y la compartición de información policial en la lucha contra las amenazas de la delincuencia grave y el terrorismo en Europa, que, a su vez, también se encuentra supeditado al respeto de los derechos humanos como sostiene Carmen Quesada Alcalá, por equiparación de su valor jurídico con aquélla.⁴⁶

La promulgación de un cuerpo normativo europeo en materia de protección de datos de carácter personal⁴⁷ y la creación de una autoridad europea independiente⁴⁸ para la fiscalización de las actividades policiales de procesamiento, intercambio y transmisión de datos de carácter personal constituye una garantía de legalidad supranacional que confiere un plus de protección frente a los riesgos derivados de las nuevas tecnologías capaces de captar, procesar y transmitir grandes volúmenes de datos.

La evolución política europea en materia de protección de datos ha culminado con la reciente armonización legislativa europea que ha sido objeto de transposición normativa en nuestro país y que

⁴⁵ Las instituciones europeas formularon normativamente los valores y principios sobre los que se asientan el reconocimiento de los derechos del individuo en las sociedades democráticas en forma de carta publicada oficialmente en el DO C núm 364 de 18 de diciembre de 2000, cuyos artículos 7 (respeto de la vida privada y familiar) y 8 (protección de datos de carácter personal) han constituido el tamiz de la elaboración normativa europea en materia de intercambio de información como se verá más adelante. En este aspecto, véase González Cano, I., «Cesión y tratamiento de datos personales en el proceso penal. Avances y retos inmediatos de la Directiva (UE) 2016/680 protección de datos de carácter personal», *Rev. Bras. de Direito Processual Penal, Porto Alegre, 2019*, vol. 5, n. 3, p. 1331-1384.

⁴⁶ Véase QUESADA ALCALÁ, C., «¿Quién liderará la justicia internacional en el s. XXI? Retos de la UE ante la justicia penal internacional», en GONZÁLEZ ZORRILLA J.M., *La metamorfosis de Europa: ¿triumfo de los mercados?*, Eurobask, Curso de verano, 2012, p.96, http://repositori.uji.es/xmlui/bitstream/handle/10234/180882/Eurobask2012_Metamorfosis.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁴⁷ El Manual de legislación europea en materia de protección de datos editado por la Agencia europea de Derechos Fundamentales dedica un capítulo (8) a la protección de datos en el contexto de la policía y la justicia penal. En dicho capítulo se analiza las medidas de protección de datos contenidas en las diversas regulaciones internacionales en materia de protección de datos. Asimismo, dicho manual contiene las referencias en materia de protección de datos respecto a la aplicación de instrumentos normativos europeos que promueven el intercambio de información UE constituye el cap.8, del «Manual de legislación europea en materia de protección de datos, 2018, https://www.fra-coe-edps-2018-handbook-data-protection_es.pdf (Consultado 23 de febrero de 2022).

⁴⁸ Para mayor detalle véase la Estrategia 2020-2024 del Supervisor Europeo de Protección de datos, «Moldeando un futuro digital más seguro», <https://edps.europa.eu/edps-strategy-2020-2024> (Consultado el 23 de febrero de 2022).

establece unos niveles de protección homogéneos que todos los EE.MM han de garantizar para compartir e intercambiar datos de carácter personal entre sí y con terceros Estados, junto con las disposiciones vigentes de acuerdos bilaterales.⁴⁹

Reconociendo la innegable interrelación existente entre el intercambio de información y el cumplimiento de la normativa de protección de datos de carácter personal,⁵⁰ consideramos que el estudio de los aspectos de aplicación de la normativa europea en la materia nos desviaría del objetivo planteado en esta tesis, distorsionando el análisis que nos proponemos realizar. No obstante, no renunciamos a realizar cuantas referencias a la materia se consideren que contribuyan a enriquecer y mejorar nuestra investigación.

2. EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN EL PROCESO DE CONSTRUCCIÓN EUROPEA

El objeto de este epígrafe es ofrecer una panorámica general sobre la evolución y el estado actual de la cooperación policial en Europa. Si bien en determinados ámbitos no se ha superado el marco tradicional de la cooperación basada en la colaboración bilateral o intergubernamental, por el contrario, en otros entornos regionales, como el de la Unión Europea, se han alcanzado cotas insospechadas de cooperación.⁵¹

⁴⁹ Para ampliación, véase Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 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 a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, DO L núm. 119 de 4 de mayo de 2016. Véase también la L.O. 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales.

⁵⁰ “El Programa de Estocolmo confirmó la necesidad de coherencia y consolidación en el desarrollo de la gestión e intercambio de información, invitando al Consejo a adoptar e implantar una Estrategia de Gestión de la Información, entendida como un desarrollo dirigido de negocio, dotado de un régimen de protección de datos reforzado, el desarrollo de la interoperabilidad de sistemas de información y la racionalización de herramientas, todo ello supeditado a una coordinación y convergencia completa.” GUTIERREZ ZARZA, A., «*Exchange of Information and Data Protection in Cross-border Criminal Proceedings in Europe [Intercambio de Información y Protección de Datos en Procesos Penales Transfronterizos en Europa]* », Springer Berlín, 2015, p.30.

⁵¹ “Arranco aquí de una premisa que he sostenido con convicción en numerosas ocasiones: en la construcción de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (objeto del Título VI, arts. 67 a 89 del TFUE, según el Tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009) reside la expresión más rotunda de la ambición política y de la dimensión constitucional de la UE”. LÓPEZ AGUILAR, J.F., «El Parlamento Europeo legislador del espacio penal de la UE», *Revista*

La UE constituye un ejemplo paradigmático de esta evolución, no exenta de dificultad, pues se trata de ámbitos competenciales, como reconoce Diego Liñán Nogueras,⁵² que *proyectan el ejercicio del poder en las sociedades europeas*, en el que la cooperación policial incide en dos ámbitos diferentes pero complementarios, que Harmut Aden califica de híbrida,⁵³ esto es, en el plano administrativo y en el plano judicial.

Hasta la entrada en funcionamiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia como marco específico de desarrollo de la cooperación policial, el camino recorrido discurre paralelo a la evolución de la integración política en el seno de la Unión Europea, sin que en ninguno de los tres tratados constitutivos se vislumbrara como ámbito de cooperación europea.⁵⁴

Las primeras políticas desarrolladas a mediados de los años sesenta y referidas esencialmente a la lucha contra el terrorismo y la criminalidad organizada surgieron en el marco de la CPE, en la que, por atracción, bajo el paraguas de asuntos exteriores, se sumaban todos aquellos ámbitos de colaboración entre los Estados miembros de las CEE que no tenían cabida en los marcos

de Derecho Político, Uned, núm 93, p. 15 <https://revistas.uned.es/index.php/derechopolitico/article/view/15137> (Consultado el 2 de marzo de 2018).

⁵² LIÑÁN NOGUERAS, D. «*El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*», en MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D., *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, Madrid, novena edición, Tecnos, 2017, p 89.

⁵³ “Otra particularidad de la cooperación policial- comparada con otras formas de cooperación entre administraciones públicas en la UE- es la relacionada con la naturaleza híbrida de las agencias de policía como actores administrativos y judiciales. Por una parte, las agencias de policía son administraciones públicas típicas, con formas jerárquicas de decisión y actuación y rutinas burocrático-administrativas. Por otra parte, en todos los países de la UE, las agencias de policía cumplen tareas del funcionamiento del sistema de justicia penal ya que detectan e investigan los delitos. La Cooperación policial transfronteriza en gran parte está ligada a la investigación criminal. Por ello, la cooperación administrativa en el campo de la investigación criminal se caracteriza por las necesidades específicas de los sistemas de justicia criminal, especialmente en la obtención de evidencias que puedan ser legalmente utilizadas en procesos criminales en los Estados de derecho”, ADEN, H., op. cit. nota 39, p. 6.

⁵⁴ “Los tres tratados que instituyeron la Comunidad Europea no se ocuparon de estos campos de la policía y la justicia, ni siquiera de la libertad; simplemente evocaban la libre circulación de trabajadores y servicios. El razonamiento económico se centró en la creación de una zona económica específica con una política tarifaria única establecida en el corazón del proyecto; las cuestiones relativas a las libertades públicas y la policía eran sólo preocupaciones marginales. ¿Significa eso entonces que las cuestiones de justicia y seguridad fueron las últimas en plantearse a nivel europeo? ¿Que fueron meramente un desbordamiento de última hora porque caían bajo prerrogativas soberanas? Si consultamos únicamente los actos jurídicos que vinculan su creación al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 1990 y del Tratado de Maastricht de 1992, este sí parece ser el caso.” BIGO, D., «European police science and research bulletin [Boletín europeo de ciencia policial e investigación]», *Special Conference Edition* Vol. 34, núm. 2, p.124. <https://www.Cepol.europa.eu/science-research/bulletin> CEPOL 2017 (consultado el 23 de abril de 2018).

competenciales comunitarios.⁵⁵ De hecho, tal y como se desprende del art. 30 del Acta Única Europea, en el que se reguló por vez primera la CPE, ésta se definió de manera muy genérica como una estructura de coordinación de la acción exterior de los Estados miembros de la Comunidad Europea encaminada a conformar una política exterior europea común.

La cooperación jurídica en materia de cooperación policial internacional se empezó a conformar a partir del Consejo Europeo de Roma⁵⁶ de 1975. La doctrina al respecto no es pacífica, pues algunos autores la sitúan en la Cumbre de La Haya de 1 y 2 de diciembre de 1969, que incluía en la cooperación política, los aspectos de política interior de los Estados miembros, tales como la ayuda y acción policial, condiciones de la extradición, trato de refugiados, concesión de asilo, etc.

Otros autores adelantan dos años antes estos antecedentes y señalan al Consejo de Nápoles de 1967, sobre la asistencia mutua entre las autoridades aduaneras, como el primer paso o hito de la cooperación europea en los asuntos de justicia e interior en el los Ministros de Interior u homólogos acordaron reunirse periódicamente para tratar las materias de su competencia, esencialmente las relativas al orden público y seguridad ciudadana, dando así origen al Grupo de Trevi.⁵⁷ Se trataba, por tanto, de un marco de cooperación dotado de una entidad autónoma y preexistente a su

⁵⁵ Véase BIGO, D., op. cit. nota 55, p. 90.

⁵⁶ “Los Ministros de Interior de los Estados miembros de la Comunidad (o los Ministros con responsabilidades análogas) se reunirán para discutir cuestiones de su competencia, especialmente en lo que se refiere al orden público”, La cooperación policial en la Unión Europea: Acervo Schengen y Europol”, CARRERA HERNÁNDEZ, F. J., «*La cooperación policial en la Unión Europea: Acervo Schengen y Europol*», Madrid, Colex. 2003. p. 17. “El Terrorismo es por tanto una gran preocupación y no resulta sorprendente que haya una relativamente larga historia de cooperación contra los terroristas entre las agencias de seguridad y de policía en diversos países europeos. Por supuesto que el Grupo Trevi fue fundado en 1975 con ese propósito”, BENYON, J., op. cit. nota 44, p. 499.

⁵⁷ Acrónimo de Grupo de Terrorismo, Radicalismo, Extremismo y Violencia. “El Grupo Trevi, constituido por los Ministros de Interior y, en determinados casos, de Justicia de los países comunitarios, le corresponde afrontar una de las tareas, probablemente, más sensibles y complejas que tiene planteada la Comunidad Europea, cual es la de conseguir que los ciudadanos de los países miembros se sientan día a día más libres y, sin duda, también más seguros. Comparecencia Ministro del Interior, José Luís Corcuera Cuesta, para dar cuenta de los acuerdos alcanzados durante las últimas reuniones de Ministros del Interior de las Comunidades Europeas (Grupo Trevi), y para informar de los avances respecto a la Europa de los ciudadanos y la libre circulación de personas, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados - Comisión Mixta para las Comunidades Europeas. 31.05.1989, núm. 479, p. 15694.

segregación por anexión del ámbito material de justicia, respecto de los instrumentos de investigación susceptibles de conformar las evidencias procesales a partir del Tratado de Maastricht.⁵⁸

Esto no significa que el deber de perseguir el delito tuviese un límite espacial, ni que la impunidad se adquiría de facto nada más pisar territorio extranjero, pues la cooperación transfronteriza no institucionalizada funcionaba informalmente como consecuencia de la praxis deontológica de los servicios de policía en los territorios fronterizos,⁵⁹ sino que más bien, el voluntarismo inicial europeo haya propiciado su evolución de una manera aparentemente inorgánica, desestructurada o, como sostiene Araceli Mangas Martín, mediante una *acción enmarañada*.⁶⁰

Por tanto, el inicio de la institucionalización de la cooperación policial europea se configura en torno al grupo Trevi,⁶¹ como plataforma informal de encuentro aprovechando el foro excepcional que les brindaba la estructura orgánica y de funcionamiento de la CEE, como preludeo de su previsión futura en los Tratados.

El grupo Trevi fue establecido por los Ministros de Justicia e Interior, a propuesta del Reino Unido⁶² en 1977. En esa época el país se enfrentaba al virulento terrorismo del Ejército Republicano Irlandés (IRA) de grandes atentados en Aldershot, Londres, Guilford y Birmingham durante la

⁵⁸ Para más detalle sobre el Grupo Trevi, véase, SALCEDO VELASCO, A., «Mecanismos procesales de cooperación judicial», en *«Política Común de Justicia e Interior en Europa»*, Consejo General del Poder Judicial Cuadernos de Derecho Judicial núm. 23, Madrid, 1995, pp. 139-256.

⁵⁹ Véase VAN OUIRIVE, L. «Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen», *Afers Internacionals*, núm. 53, *Fundación CIDOB*, 2001, pp. 43-61. https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/historia_del_acuerdo_y_del_convenio_de_sc_hengen (Consultado el 7 de marzo de 2018).

⁶⁰ Prólogo a CARRERA HERNÁNDEZ, F. *«La cooperación policial en la Unión Europea: Acervo Schengen y Europol»*, Madrid, Colex, 2003, pp. 11-12.

⁶¹ RODRIGUEZ NUÑEZ, A., *«La investigación policial y sus consecuencias jurídicas»*, Madrid, Dykinson, 2013. p. 67.

⁶² «Algunos escritos mencionan que Trevi es acrónimo de Terrorismo, Radicalización, Extremismo y Violencia Política, otros, mencionan que su denominación se debe al lugar donde empezaron las negociaciones para el establecimiento del grupo, en Roma, en 1975». BAKER, E. Y HARDING, C. «From Past Imperfect to Future Perfect? A longitudinal Study of the Third Pillar [¿De pasado imperfecto a futuro perfecto? Un estudio longitudinal del tercer pilar]» 2009, *European Law Review* 25, p. 29.

primera mitad de los años setenta. Esta iniciativa fue secundada por la mayoría de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea, algunos de cuyos miembros compartían la amenaza del terrorismo doméstico.⁶³ Por tanto, el grupo se configuró como un grupo de cooperación informal de carácter intergubernamental entre las diferentes agencias y cuerpos policiales de los entonces Estados Miembros de la CEE para tratar cuestiones operativas.

Asimismo, pronto el terrorismo internacional nacionalista palestino empezó a dejar su huella en Europa a través de las conexiones internacionales del terrorismo doméstico a raíz del secuestro de Scheleyer⁶⁴ en Alemania en 1977, cuando una facción Palestina secuestró un avión de Lufthansa como chantaje para conseguir la liberación de los miembros de la facción alemana del Ejército Rojo.⁶⁵ Por ello, Trevi pasó a convertirse en el primer foro permanente de cooperación policial y, por tanto, de intercambio de información, en Europa,⁶⁶ en este caso, en materia de terrorismo, siguiendo la estela del Club de Berna (1971), cuya génesis (servicios de inteligencia occidentales) y evolución (esfera de acción propia), como bien apunta Francisco Carrera Hernández,⁶⁷ discurre al margen del proceso de integración europea de la política de justicia e interior, por decisión propia, basado en lo que Björn Fägersten denomina, interés burocrático y cultura organizacional.⁶⁸ La evolución posterior de estos

⁶³ BIGO, D., «L'Europe de la sécurité intérieure», en MITSILEGAS, V., MONAR, J., Y REES, W., «*L'Europe des Polices et de la Sécurité Interieure* [La Europea de las policias y de la Seguridad Interior] », Bruxelles, Editions Complexes, 1992, núm.13, p. 20; y «*European Union and Internal Security: Guardians of the Treaties?* », Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2003, pp. 22-24.

⁶⁴ Hanns Martin Schleyer era el presidente de la confederación patronal y fue secuestrado y posteriormente asesinado por el grupo terrorista alemán RAF como estereotipo del capitalismo y por su presunto pasado como miembro de la SS de Hitler. Para más detalle, véase <http://opiniojuris.org/2007/05/29/the-kidnapping-of-hanns-martin-schleyer-and-the-unlearned-lessons-of-history/> (Consultado el 7 de marzo de 2018).

⁶⁵ BIGO, D., op. cit. nota 64, pp. 22-23.

⁶⁶ Para mayor información sobre el desarrollo y evolución de la cooperación Trevi, vid. KÖNIG, F., «EU Police Cooperation (1976 - 2016) State Preferences in the Context of Differentiated Integration [Cooperación policial de la UE (1976 - 2016) Preferencias estatales en el contexto de la integración diferenciada]», *Dissertation submitted to the Hertie School of Governance for the degree of Doctor rerum politicarum* in the Doctoral Programme in Governance Berlin, 2019, pp. 52-86. <https://d-nb.info/1202330886/34> (Consultado el día 28 de junio de 2021).

⁶⁷ Véase CARRERA HERNÁNDEZ, F, op. cit. nota 61 p.17.

⁶⁸ FÄGERSTEN, B., «Bureaucratic Resistance to International Intelligence Cooperation – The Case of Europol [Resistencia burocrática a la cooperación internacional de inteligencia: el caso de Europol] », *Intelligence and National Security*, Vol. 25, núm. 4, 2010, pp. 516-519,

grupos de trabajo junto a otros posteriores que fueron surgiendo se detallan en los epígrafes siguientes hasta su situación actual.

2.1. El nacimiento de la cooperación policial institucionalizada en la Unión Europea

Como hemos visto, el desarrollo del intercambio de información en materia de seguridad en Europa está predominantemente ligado a la evolución de la cooperación policial en el marco del proceso de construcción europea. Por ello, en el epígrafe siguiente nos proponemos realizar un recorrido del desarrollo de la cooperación policial en el marco de la Unión Europea a través de las reformas sucesivas en los Tratados constitutivos con la finalidad de identificar y valorar los progresos y mejoras que redunden en la mejora del intercambio de información objeto de nuestro análisis.

Con la firma del Tratado de Maastricht, la incipiente cooperación intergubernamental en materia de Justicia e Interior⁶⁹ que habían sido objeto de una intensa actividad en los años precedentes adquirió carta de naturaleza. Bajo los auspicios del nuevo Tratado pasaron la cooperación policial y judicial penal pasó a convertirse en una política singularizada de la Unión que se configuraría en torno al denominado Tercer Pilar, y que permanecería inalterable desde el 1 de noviembre de 1993 hasta el 1 de diciembre de 2009.

Como cabía esperar, las provisiones del Tratado en esta materia respondían a un nivel de ambición política mínimo compatible con el objetivo principal de favorecer y garantizar la libre circulación de las personas⁷⁰ en el territorio UE, reservando a los Estados Miembros la facultad de

https://www.researchgate.net/publication/254242405_Bureaucratic_Resistance_to_International_Intelligence_Cooperation_-_The_Case_of_Europol (Consultado el 30 de marzo de 2018).

⁶⁹ El Tratado de Maastricht, Título VI Artículo K.1. (9) dispone “Para la realización de los fines de la Unión, en particular de la libre circulación de personas, y sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, los Estados miembros consideran de interés común los siguientes ámbitos:” 9. La Cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia, incluidos, si es necesario, determinados aspectos de la cooperación aduanera en conexión con la Organización, a escala de la Unión, de un Sistema de intercambios de información dentro de una Oficina Europea de policía (Europol).

⁷⁰ El Plan de Acción de Viena enfatiza que el nuevo Tratado (Amsterdam) también ha abierto el camino para que el concepto de libertad adquiriera “un valor que supere el de la libre circulación de personas a través de las fronteras interiores. También significa libertad de vivir en un entorno respetuoso con la ley, con la certeza que las autoridades públicas recurren a sus poderes colectivos e individuales (a escala nacional, a nivel de la Unión y por encima de ésta) para hacer frente y frenar a aquéllos que pretenden negar esa libertad o abusar de ella. Párr. 6 del Plan de Acción del

convenir casi por completo su desarrollo, con la esperanza de que iría señalando la necesaria evolución posterior.⁷¹

Según lo dispuesto en el Título VI del Tratado (arts. 29 a 42) que lleva por rúbrica *Cooperación en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior*, la acción de la Unión abarca, como señala Didier Bigo,⁷² un elenco de materias tan diverso, heterogéneo, y, desorganizado que complica sobremanera la acción común sobre ellas; esto es, la política de asilo, las normas relativas al cruce de fronteras, la política de inmigración, lucha contra la toxicomanía, la lucha contra el fraude a escala internacional, la cooperación judicial civil, la cooperación judicial penal, la cooperación aduanera, la cooperación policial y la lucha contra el terrorismo y la delincuencia.

Al mismo tiempo, el Tratado refuerza la preponderancia de los EE.MM respecto a los asuntos que constituyen el marco objeto de esta investigación, esto es, la cooperación policial ampliada (incluida la policía fiscal o aduanera)⁷³ mediante el intercambio de información, junto con la cooperación judicial en materia penal. Se dispuso que la acción de la Unión en estas materias se desarrollaría a través de un régimen jurídico e institucional, similar al de la Política Exterior y de

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. DO C núm. 19, de 23 de enero de 1999.

⁷¹ El artículo K. 3. Establece que “en los ámbitos a que se refiere el artículo K.1., los Estados miembros se informarán y consultarán mutuamente en el seno del Consejo, con objeto de coordinar su acción. A tal fin establecerán una colaboración entre los servicios competentes de sus respectivas administraciones.”

⁷² Según sostiene Didier Bigo, Maastricht supone la racionalización del miedo a la inseguridad global al mezclar asuntos como la libre circulación de personas; el cruce de fronteras, la ciudadanía, la situación de ilegalidad, el fraude, la inmigración, el incremento de la delincuencia transfronteriza favorecida por la globalización; la relación con la explotación laboral, particularmente de mujeres y niños, el establecimiento de sucursales mafiosas, el aumento del tráfico de drogas y el blanqueo de dinero; el terrorismo y las nuevas formas de terrorismo; la necesidad de una rápida, severa sistema de justicia, demuestran esta inseguridad global. , BIGO, D., op. cit. nota 55, p. 126.

⁷³ Artículo K.1.9.TUE. La cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, incluidos, si es necesario, determinados aspectos de la cooperación aduanera en conexión con la organización, a escala de la Unión, de un sistema de intercambios de información dentro de una Oficina Europea de Policía (Europol). <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1994-626>.

Seguridad Común (PESC),⁷⁴ excluyendo la capacidad de iniciativa alguna a la Comisión de cualquier fiscalización por parte del TJCE, salvo la prejudicial establecida expresamente en algunos convenios.

El Tratado de Maastricht significa la ampliación del ámbito de cooperación policial transfronteriza desarrollado hasta entonces, al mismo tiempo que un intento tímido de gobernanza del sistema recién implantado.⁷⁵ Antes de Maastricht, solo existía un casi único enfoque de cooperación en materia de justicia e interior en torno a un intercambio de información policial *bona fide*. A partir de Maastricht, el enfoque se desplaza a mayores niveles de cooperación. Al mismo tiempo, introduce cuestiones de control y responsabilidad democráticos a través de mecanismos tales como el régimen de protección de datos⁷⁶ y la transparencia en la acción a través del desarrollo de la estructura de trabajo del Consejo.⁷⁷ La participación del Parlamento Europeo, aunque todavía sin carácter vinculante, y el Tribunal de Justicia de las Comunidades europeas indirectamente a través de las cuestiones prejudiciales.⁷⁸

⁷⁴ Véase LIÑÁN NOGUERAS, D., op. cit. nota 53, p. 91.

⁷⁵ Véase. BOWLING, B., REINER, R., & SHEPTYCKI, J. W. E., «*The Politics of the Police* [Las políticas de la Policía]», 5ª edición, Oxford University Press, 2019, p.267.

⁷⁶ A partir de Maastricht hay una atención muy acentuada a los derechos fundamentales frente a las prerrogativas de los Estados Miembros respecto al cruce de las fronteras interiores. El artículo 6 del TUE, establece que, “1. La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros. 2. 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.”

⁷⁷ El Comité del artículo K4, existente desde el Consejo Europeo de Rodas de diciembre de 1988. Este Comité reemplazó al Grupo de Coordinadores de 1989 que había expandido sus funciones, llegando a realizar propuestas sobre leyes penales y asuntos de inteligencia, incluyendo interceptación de comunicaciones, bases de datos de información y privacidad y en esencia se convierte en el depositario del legado de Trevi. Véase, BERMEJO CASADO, R., «El proceso de institucionalización de la cooperación en la gestión operativa de las fronteras externas de la UE, la creación de Frontex», *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm. 91, 2010, pp. 29-62, p.31 http://www.cidob.org/es/content/download/.../file/2_RUT+BERMEJO.pdf (Consultado el 19 de mayo de 2018).

⁷⁸ Si bien el artículo 35.1 del TUE reconoce la competencia del TJUE para pronunciarse con carácter prejudicial sobre los actos adoptados por las Instituciones en el ámbito de este pilar intergubernamental, la jurisdicción del TJUE en este ámbito es facultativa, ya que los Estados miembros mediante una declaración pueden aceptar la competencia del TJUE para pronunciarse con carácter prejudicial (art. 35.2 TUE). PUEYO LOSA, J., «El Tribunal de Justicia y el futuro constitucional de la Unión Europea», [http://www.aladi.org/insfaladi/reuniones.nsf/6053654be7953f91032569fa0064855b/1668829baa3dfdc103256ebb0069e4a8/\\$file/pueyo.doc](http://www.aladi.org/insfaladi/reuniones.nsf/6053654be7953f91032569fa0064855b/1668829baa3dfdc103256ebb0069e4a8/$file/pueyo.doc) (Consultado el 29 de mayo de 2018).

La negociación de los consensos en las materias del tercer pilar se desarrollaba en estructuras de cooperación multidisciplinarias sin apenas coordinación entre ellas. La falta de racionalización y coherencia administrativa demuestra que dichas estructuras respondían más a satisfacer las demandas de los EE.MM que a la consecución de resultados basados en procedimientos eficientes. La presentación con relativa frecuencia de las mismas propuestas a distintos grupos del Consejo muestra los difíciles equilibrios para avanzar que se reflejan en declaraciones de distintas instituciones e la UE⁷⁹, profusamente analizados por la doctrina, entre los que cabe destacar a Diego Iñiguez Hernández⁸⁰, e Ignacio Alli Turrillas.⁸¹

Asimismo, la distribución aleatoria de algunas materias entre el primer y el tercer pilar adolece de idéntica sintomatología, esto es, de una sistematización coherente y eficacia administrativa. Como ejemplo, baste citarse la disparidad de legislación aplicable a determinadas mercancías que bajo la regulación comunitaria del primer pilar (alcohol y tabaco) serían objeto de instrumentos jurídicos de asistencia mutua judicial diversa respecto a otras mercancías integrada en el tercer pilar (drogas) para los propios servicios de vigilancia aduanera y policías fiscales como la Guardia Civil, así como también, el establecimiento del Sistema de Información Aduanera la

⁷⁹ Intervención del Comisario de Justicia e Interior, Padraig Flynn, en el Consejo JAI de noviembre de 1994 en vista de los resultados desalentadores del primer año. En su intervención muestra sus dudas sobre los avances alcanzados en el marco institucional y cuestiona la consecución de progresos tangibles más allá de la cooperación puramente intergubernamental que existía antes de Maastricht. Vid. EHRENTAUT, C., «The Area of Freedom, Security and Justice in the Perspective of Member States», *Integrated security in Europe, a democratic perspective Bruges, 14 – 17 November 2001. Collegium News of the College of Europe*, núm.22, 2001, p. 25. <https://www.coleurope.eu/sites/default/files/content/publications/pdf/Collegium22.pdf> (Consultado el 25 de mayo de 2018).

⁸⁰ I». IV. Evaluación del sistema del Título VI, antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, “El impulso político de los Ministros se desvanece en unos circuitos de decisión y una estructura de trabajo cuyo análisis desmoralizaría al consultor privado más animoso, citando como paradigma de la situación de confusión generalizada, que el solapamiento entre el COREPER y el Comité K-4, por un lado, y entre éste y los grupos directores ha sido visible”, IÑIGUEZ HERNÁNDEZ, D., «La Cooperación en los asuntos de Justicia e Interior en la Unión Europea», p.64, http://institucional.us.es/revistas/derecho/1/art_2.pdf (Consultado el 29 de mayo de 2018).

⁸¹ Véase ALLI TURRILLAS, I., «Prevención y Represión de la delincuencia grave y organizada en la Unión Europea», pp. 140-141, *Tesis doctoral en Derecho*, Universidad de Navarra 2008, <https://www.Tesis%20Alli%20Turrillas-ma.pdf> (Consultado el 23 de mayo de 2018).

Convención e Nápoles II,⁸² y el Convenio de tratamiento automatizado de la información aduanera⁸³ por un lado, y el Reglamento de asistencia mutua entre autoridades aduaneras,⁸⁴ por otro.

2.2. Hacia la convergencia del intercambio de información en el ELSJ

La siguiente evolución en la integración de la política europea en asuntos de Justicia e Interior está inevitablemente ligada a la *comunitarización* establecida en el Tratado de Ámsterdam en 1999 respecto de las políticas de asilo, inmigración, fronteras (art 63), así como desgajar la cooperación judicial en asuntos civiles (art. 65) de la materia penal, mediante su transferencia del tercer al primer pilar del nuevo Tratado consolidado de la Unión, integradas ahora en el Título IV.

Hasta la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el Consejo estableció una serie de prioridades contenidas, en la Resolución del Consejo de 18 de diciembre de 1997 sobre el establecimiento de las prioridades de la cooperación en materia de Justicia y Asuntos de Interior para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 1998 y la fecha de entrada de en vigor del tratado de Ámsterdam⁸⁵ y el 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.⁸⁶

⁸² Acto del Consejo, de 18 de diciembre de 1997, por el que se celebra, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras, DOCE C, núm 24, de 23 de enero de 1998.

⁸³ Acto del Consejo, de 26 de julio de 1995, por el que se establece el Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros, DOCE, C, núm 316, de 27 de noviembre de 1995.

⁸⁴ Reglamento (CE) núm. 515/97 del Consejo de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria, DOUE L núm 82 de 22 de marzo de 1997.

⁸⁵ Resolución del Consejo, de 18 de diciembre de 1997, sobre el establecimiento de las prioridades de la cooperación en materia de Justicia y Asuntos de Interior para el período comprendido entre el 1 de enero de 1998 y la fecha de entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, DO C, núm 98, de 15 de enero de 1998.

⁸⁶ Plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Texto adoptado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 3 de diciembre de 1998, DO C, núm 19 de 23 de enero de 1999.

Si bien la segregación operada generó cierto recelo ante el temor de un desarrollo estanco y rupturista, derivado de la experiencia de actuación de la estructura de pilares, pronto se desvanecieron como consecuencia de la *comunitarización* del Convenio Schengen que introdujo mayor alineamiento institucional entre las políticas intergubernamentales y las comunitarias, aun reconociendo, como sostiene Diego Liñán Nogueras,⁸⁷ que esta *comunitarización* no resultó sencilla.

A pesar del complejo encaje institucional y el enmarañado diseño funcional, permitió presentar la primera realización de uno de los objetivos de integración política tradicionales de las Comunidades Europeas, esto es, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, aunque se tuviera que sacrificar la unanimidad⁸⁸ mediante las cláusulas particulares del Reino Unido, República de Irlanda y de Dinamarca.

El desarrollo del concepto de libre circulación de personas, capitales y bienes en las fronteras interiores auspiciado en el acuerdo Schengen,⁸⁹ auténtico laboratorio de integración europea a través de la cooperación intergubernamental de algunos EE.MM, sin duda, motivó la inclusión por primera vez en las disposiciones de Tratado el instrumento de las cooperaciones reforzadas.⁹⁰ Su importancia práctica en materias no comunitarias será aprovechada como mecanismo recurrente en el terreno de la cooperación policial. La cooperación reforzada está proyectada para coadyuvar a la realización de

⁸⁷Véase LIÑÁN NOGUERAS, D., op. cit. nota 53, p. 93.

⁸⁸ “La naturaleza sensible de este asunto y, más específicamente, el difícil comienzo bajo el Tratado de Maastricht propició una transición cuidadosa hacia el régimen comunitario en el espíritu aconsejable de cooperación frente al espíritu de confrontación de todo o nada que hubiera puesto a los Estados Miembros en desventaja.” EEHRENTAUT, C., op. cit. nota 80, p. 25.

⁸⁹ En el Capítulo II se profundizará en el desarrollo y evolución posterior del acuerdo Schengen por el que se suprimen los controles fronterizos entre los Estados Miembros de la Unión desde el punto de vista de las repercusiones del mismo en materia de intercambio de información.

⁹⁰ Se trata de un mecanismo introducido en el Tratado de Amsterdam (arts. 40, 43, 44 y 45 TUE), cuya previsión expresa, está destinada a posibilitar que los EE.MM que deseen progresar en la integración europea, no se vean imposibilitados por la negativa de aquellos que no lo desean como consecuencia de las reglas que determinan la adopción de las decisiones en los pilares segundo y tercero. El objetivo de la cooperación reforzada es flexibilizar la velocidad de integración europea entre EE.MM como consecuencia de las sucesivas ampliaciones, y, por ende, la complejidad de conciliar una mayor diversidad de objetivos, sensibilidades y prioridades dentro de la UE. Así los EE.MM interesados en una cooperación reforzada lo solicitarán al Consejo, que decidirá por mayoría cualificada. Para más detalle sobre el contenido y procedimiento de invocación, véase. MANGAS MARTÍN, A., «*La cooperación reforzada en el Tratado de Amsterdam*», Comunidad Europea, Aranzadi, 1998, núm.10, año XXV, pp. 27-38.

un espacio de libertad, seguridad y justicia, afectando al menos a una mayoría de los Estados Miembros y que el resto de los EE.MM pueden adherirse a ella en cualquier momento.

Desde el punto de vista jurídico institucional, el Tratado de Ámsterdam vino a corregir en parte las deficiencias detectadas en Maastricht que repercutirían positivamente en el desarrollo del conjunto del nuevo Título VI. Con el nuevo tratado, la Comisión dispone de derecho autónomo de iniciativa legislativa (Artículo 34 para. 2 TEU), se amplían los derechos del Parlamento Europeo (Artículo 39 TEU y Artículo 67 TEC), y refuerza el papel del Tribunal Europeo de Justicia (Artículo 35 TEU y Artículo 68 TEC).

Administrativamente se propició una cierta racionalización y coherencia en la estructura interna de los grupos de trabajo existentes respecto de las materias procedentes del Tercer pilar e integradas ahora en el primero. La creación del Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (SCIFA)⁹¹ como estructura *interpilar*, y jerárquicamente superior a los grupos de trabajo del primer pilar, pero inferior al COREPER, contribuyó a mejorar la coordinación de la regulación y la aproximación en la actuación de los EE.MM.

⁹¹ Véase la Nota de la Presidencia del Consejo de la UE sobre las competencias de los órganos del Consejo en el ámbito JAI (Bruselas, 16 de marzo de 1999). ANEXO: Estructuras de trabajo llamadas a preparar los trabajos del Consejo encaminados al desarrollo de la Unión como espacio de libertad, seguridad y justicia. http://www.cvce.eu/obj/note_de_la_presidence_du_conseil_de_l_ue_sur_les_competences_des_instances_du_conseil_dans_le_domaine_de_la_jai_bruelles_16_mars_1999-fr-a22f1a3d-e0e9-4816-91db-cc4ebca557df.html

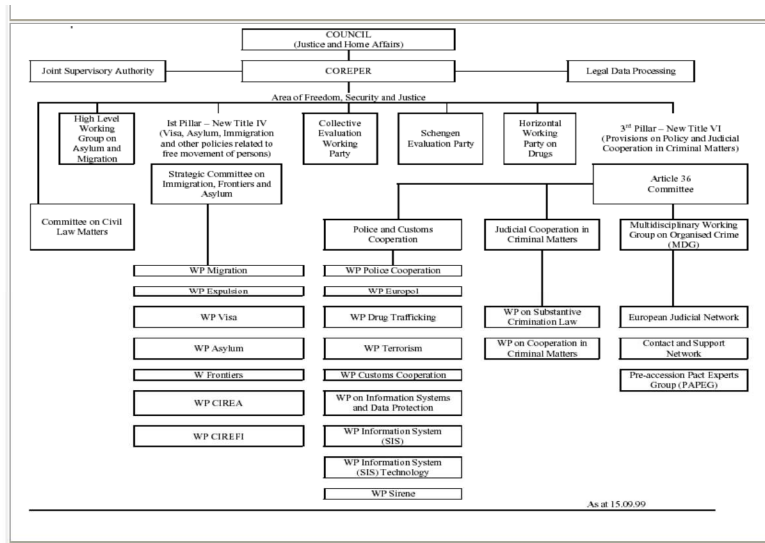


Figura.1. Organigrama grupos de trabajo del Consejo JAI de la Unión 1999. Fuente Secretaria General de la UE

Con la institucionalización del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia – (en adelante ELSJ)-, en el Tratado de Ámsterdam, el desarrollo de las diferentes iniciativas adoptadas ha venido marcado en las estrategias que establece la agenda política de las sucesivas Presidencias del Consejo. Desde 1999, el Consejo Europeo ha venido adoptando programas políticos quinquenales que marcan la orientación de la agenda europea en las políticas del ELSJ y los plazos para su cumplimiento. El primero de ellos fue el Programa de Tampere (15 y 16 de octubre de 1999), adoptado bajo presidencia finlandesa.

Se trataba de un documento muy ambicioso, de gran significado político, más que de consecución de resultados factibles, pues contenía mensajes de autoafirmación del Tratado de Ámsterdam, de envite a culminar realizaciones prácticas y plazos, respecto a instituciones, listados de prioridades (creación de Eurojust⁹² y de la Academia de Policía) y definición de determinados delitos graves (blanqueo de capitales, corrupción, falsificación del euro, el tráfico de drogas, la trata de seres humanos, la explotación sexual de la infancia, la delincuencia de alta tecnología, el delito ecológico) así como el tratamiento adecuado a los ciudadanos de terceros países. Apenas produjo progresos perceptibles en materia de cooperación policial, ya que los atentados⁹³ del 11S y del 11M

⁹² Para más detalle, véase 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.

⁹³ Véase, VON WOGAU, K., «The área of Freedom, Security and Justice ten years on successes and future challenges under the Stockholm Programme [El espacio de Libertad, Seguridad y Justicia diez años de éxitos y retos

modificaron completamente las prioridades, supeditando la agenda a la lucha contra el terrorismo respecto a otros aspectos del ELSJ previstos.

Las expectativas generadas con la refundación del Tercer Pilar suscitaron en los Estados Miembros un grado de compromiso con la integración europea en este ámbito, que, a propuesta española,⁹⁴ tan solo seis meses después de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, se celebró un Consejo Europeo que culminó con la plasmación en el documento de Conclusiones de las directrices y objetivos políticos de la Unión para la consecución del ELSJ.

Por primera vez un Consejo Europeo monográfico dedicado exclusivamente al espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, establecía las líneas estratégicas del desarrollo de las materias propias de este ámbito, en lo que se denominó el programa de Tampere, fijando al Consejo y a la Comisión los siguientes objetivos y medidas necesarias para su consecución:

- Garantizar en la práctica la libre circulación de las personas;
- Asegurar la seguridad de los ciudadanos;
- Facilitar el acceso a la justicia de todos los ciudadanos de la Unión con independencia del Estado en que se encuentren;
- Desarrollar el principio del reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales y permitir que éstas sean aplicables en todo el territorio de la Unión Europea, cuya concreción en el orden penal

futuros en el marco del Programa de Estocolmo] »”, *Centre for European policy studies*, Brussels. http://aei.pitt.edu/32646/1/69._the_area_of_freedom,_security_and_justice_ten_years_on.pdf (Consultado el 5 de febrero de 2018). “Los atentados terroristas del 11 S de 2001 y los del 11 M de 2004 condicionaron las prioridades establecidas hasta entonces priorizando iniciativas de seguridad interna principalmente consagrado a la estrategia de seguridad europea. Esto focalizó la denominada lucha contra el terrorismo que en muchos aspectos sobrepasó aquellos otros ámbitos bajo el paraguas de la libertad y la justicia.”

⁹⁴ Véase GARCÍA SAN PEDRO, J. «La Cooperación Policial en la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 10, 2006, p. 204. <http://e-spacio.uned.es/fez/view/bibliuned:19803> (Consultado 13 marzo 2018). Véase DELGADO, L., «España en Europa-Europa en España (1986-2006)», *Fundación CIDOB*, p. 300, https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/interrogar_la_actualidad/espana_en_europa_europa_en_espana_1986_2006 (Consultado el 13 de marzo de 2018).

conllevaría la supresión del procedimiento formal de extradición entre los Estados miembros y su sustitución por un mecanismo cuyo cumplimiento efectivo consistiera en un mero traslado;

- Facilitar el acceso a la justicia de todos los ciudadanos de la Unión con independencia del Estado en que se encuentren;

- Aplicar la armonización judicial procesal (definiciones, inculpaciones y sanciones comunes) a un listado de delitos taxativo.

Las líneas programáticas de Tampere ya abarcaban materias de profundo calado que contemplaban variados y heterogéneos aspectos concretos. Así, en materia de política de inmigración y asilo, contemplaba la integración de los inmigrantes, la acogida de los refugiados y la libre circulación de los ciudadanos y de sus familias en el interior de las fronteras de la Unión Europea; en materia de cooperación judicial, contemplaba la cooperación judicial en materia civil y la penal (lucha contra el crimen), así como también incluía la dimensión exterior del ELSJ.⁹⁵

El intercambio de información en la cooperación policial sólo aparece en la agenda de Tampere formulado expresamente en dos ocasiones. Una de ellas, con la finalidad de compartir buenas prácticas en materia de prevención contra la delincuencia (42), y, otra, en la acepción objeto de este estudio, vinculado a la lucha contra los delitos de blanqueo de capitales (54). Consideramos que a estas alturas probablemente hubiera resultado pertinente establecer los instrumentos jurídicos y estrategias que permitieran crear los entornos específicos de cooperación cuyo desarrollo auspiciarían el intercambio de información en materia de seguridad. Lo cierto es que el único progreso reseñable en este campo fue el proyecto italiano del establecimiento de Equipos ad hoc Multinacionales para intercambiar información sobre terroristas, en concreto en cuanto al funcionamiento de tales equipos.⁹⁶

⁹⁵ Véase las Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Tampere, 15-16 octubre 1999, http://www.europarl.eu.int/summits/tam_en.htm

⁹⁶ Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la Actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un Espacio de "Libertad, Seguridad y Justicia" en la Unión Europea (segundo semestre 2003), de 30 de diciembre de 2003 COM (2003) 812 final, p. 9

No obstante, implícitamente, ya se encontraba formulado el intercambio de información en el punto 43 del programa de Tampere a través de la puesta en marcha de uno de los mecanismos previstos en el TUE, los equipos conjuntos de investigación.⁹⁷ Obviamente la composición de los mismos hacía presagiar que la finalidad de su creación respondía a favorecer el intercambio de información entre EE.MM para optimizar la coordinación de las autoridades judiciales, fiscales y policiales competentes. Dicho intercambio de información, si bien estaba legalmente limitado y condicionado a las causas penales vinculadas a la investigación de los delitos concretos que justificaban su creación, no es menos cierto que podría ampliarse a la persecución penal de otros delitos que se derivaran de las actuaciones que motivan la creación del equipo, siempre que así lo decidieran los EE.MM firmantes de su constitución. Por lo que podemos afirmar que de forma tácita el programa de Tampere ya avanzaba a través de dicho instrumento, la declaración del principio general de cooperación basado en el intercambio de información frente a las amenazas a la seguridad, como bien explica Julio Pérez Gil.⁹⁸

Aunque se trataba de una auténtica revolución en materia de seguridad, no es menos cierto que la formulación significativamente generalista de los enunciados programáticos plasmados en Tampere admitía una concreción lo suficientemente amplia como para albergar expectativas de cumplimiento satisfactorio. Al mismo tiempo no se puede olvidar que se trataba de la primera experiencia para un Consejo Europeo⁹⁹ en el diseño de las orientaciones programáticas de la acción

<https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/2d521b1c-f7c7-4f79-b0bc-559da9c5ba6d> (consultado el 14 de marzo de 2018).

⁹⁷ “Debe sacarse el máximo provecho de la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros al investigar la delincuencia transfronteriza en cualquier Estado miembro. El Consejo Europeo hace un llamamiento para que se creen sin demora equipos conjuntos de investigación tal como se contempla en el Tratado, como primer paso para luchar contra el tráfico de drogas y la trata de seres humanos, así como contra el terrorismo. En ese sentido, las normas que se establezcan deberán permitir que, si procede, en dichos equipos participen representantes de Europol en calidad de apoyo.”

⁹⁸ Véase PÉREZ GIL, J., «Actuación Policial concertada más allá de las Fronteras: Los equipos Conjuntos de Investigación en la UE», *Revista de Estudios Europeos*, núm. 45, 2007, p.77 https://www.ubu.es/sites/default/files/portal_page/files/revista_de_estudios_europeos_45.pdf (consultado el 2 de junio de 2018).

⁹⁹ “En Tampere se ha producido una mutación cuasi constitucional porque el Consejo (Europeo) ha dado un mandato a la Comisión para establecer, a propuesta de dicha Institución, normas comunes... con ello se está pasando de un derecho de iniciativa compartido a un derecho de iniciativa íntegramente en manos de la Comisión. Me parece que eso

de la Unión,¹⁰⁰ imponiendo un complejo sistema de evaluaciones semestrales cuya medición resaltaba las realizaciones acometidas o iniciadas, cuantitativamente tangible en la mayoría de los asuntos abordados.¹⁰¹ De esta forma, la mayor parte de los logros obtenidos responden a la puesta en marcha de programas, iniciativas y planes de acción de largo recorrido y limitada repercusión jurídica, cuya materialización en algunos casos se prorrogará en las sucesivas agendas europeas monográficas.¹⁰²

En este periodo se concretaron once Decisiones marco, ocho Decisiones del Consejo,¹⁰³ diez Comunicaciones de la Comisión Europea, amén de un sinnúmero de actuaciones y propuestas de menor calado que marcan una etapa prolífica como corresponde a la necesidad de desarrollar un ámbito casi inmaculado por explorar.¹⁰⁴ Entre este conjunto y teniendo en cuenta el seguimiento de la aplicación

desde el punto de vista de la integración europea es de enorme importancia.” Véase PAPÍ BOUCHER, M., «*El Consejo Europeo entre el derecho y la realidad*», Agencia Estatal del BOE, Madrid, 2017, nota 49, p.214.

¹⁰⁰ Para más detalle, véase el Informe Trumpf-Piris, sobre el funcionamiento del Consejo en perspectiva de una Unión ampliada elaborado por el grupo de trabajo creado por el Secretario General del Consejo, y presentado el 10 de marzo de 1999 de acuerdo con las conclusiones del Consejo Europeo de Viena celebrado del 11 al 13 de diciembre de 1998.

http://www.cvce.eu/obj/trumpf_piris_report_operation_of_the_council_with_an_enlarged_union_in_prospect_10_march_1999-en-0bcead79-7ce6-45fa-972f-71860c4bf8b3.html (Consultado 13 de marzo de 2018).

¹⁰¹ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo denominada «Marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de "libertad, seguridad y justicia" en la Unión Europea. COM (2000)167 final de 24.3.2000; COM (2000) 782 final de 30.11.2000; COM (2001) 278 final de 23.05.2001; COM (2001) 628 final de 30.10.2001; COM (2002) 261 final de 30.05.2002; COM (2002) 738 final de 16.12.2002; COM (2003) 291 final de 22.05.2003; COM (2003) 812 final de 30.12.2003.

¹⁰² Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, “El espacio de libertad, seguridad y justicia: evaluación del programa de Tampere y orientaciones futuras”- Lista de instrumentos importantes adoptados {COM (2004) 401 final}.

¹⁰³ Destacamos la Decisión Marco sobre lucha contra el terrorismo, Decisión Marco Decisión marco del Consejo sobre el blanqueo de capitales, la identificación, la localización, el embargo preventivo, el embargo y el decomiso de instrumentos y productos del delito (iniciativa FR), DO L 182 de 5.7.2001; Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre equipos conjuntos de investigación, DO L 162 de 20/06/2002; Comunicación de la Comisión sobre las medidas que deben adoptarse para combatir el terrorismo y otras formas de delincuencia, en particular para mejorar el intercambio de información, con una decisión del Consejo sobre el intercambio de información y la cooperación en materia de delitos de terrorismo, COM(2004) 221, 29.3. 2004.

¹⁰⁴ Para más detalle, véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión, El espacio de libertad, seguridad y justicia: evaluación del programa de Tampere y orientaciones futuras - Lista de los instrumentos más importantes adoptados {COM(2004) 401 final}, Bruselas, 2.6.2004 SEC(2004) 680 y el documento de trabajo de la Comisión del personal anexo a la Comunicación de la Comisión Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Evaluación del programa de Tampere y orientaciones futuras SEC(2004) 693, {COM(2004) 401 final}, 2.6.2004.

del citado programa,¹⁰⁵ consideramos de interés al objeto de nuestro análisis, destacar, la adopción de la orden europea de detención y entrega¹⁰⁶, la armonización penal del delito de terrorismo¹⁰⁷ y la creación de equipos conjuntos de investigación¹⁰⁸ en el marco de la cooperación judicial penal. Asimismo, la actualización y acceso al Sistema de Información Schengen de segunda generación (conocido como SIS II)¹⁰⁹, el reforzamiento del papel de Europol en la centralización y análisis de información necesaria para la coordinación de investigaciones vinculadas en los Estados Miembros aprovechando los sistemas de información de Europol,¹¹⁰ el establecimiento de la *Task Force* de Jefes de Policía¹¹¹ -(carente de previsión en los Tratados)-, y la Escuela de Policía Europea,¹¹² en el marco de la cooperación exclusivamente policial.

¹⁰⁵ Véase las Comunicaciones de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo- Actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión europea. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el marcador para revisar avances en la creación de un área de “libertad, seguridad y justicia” en la unión europea, COM (2000) 167 final/2 de 13 de abril de 2000.

¹⁰⁶ Decisión Marco del Consejo, 2002/584/JAI, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros, 2002, DO L núm.190 de 18 de julio de 2002.

¹⁰⁷ Decisión Marco del Consejo 2002/475/JAI, de 13 de junio de 2002 sobre lucha contra el terrorismo, DO L núm.164, de 22 de junio de 2002.

¹⁰⁸ Decisión Marco del Consejo 2002/465/JAI, de 13 de junio de 2002 sobre equipos conjuntos de investigación DO L núm.162, de 20 de junio de 2002.

¹⁰⁹ Reglamento (UE) 2424/2001, de 6 de diciembre de 2001, sobre el desarrollo del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) DO L núm. 328 de 13 de diciembre de 2001 y Decisión 2001/886/JAI del Consejo, de 6 de diciembre de 2001, sobre el desarrollo del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II).

¹¹⁰ Para más detalle sobre la evolución del procesamiento y análisis de la información en Europol vid. <https://www.europol.europa.eu/publications-events/publications/europol-strategy-2020> (Consultado 10 de diciembre de 2021).

¹¹¹ “El establecimiento de una Task Force Operativa de Jefes de Policía Europea para intercambiar, en cooperación con Europol, experiencia, buenas prácticas e información sobre tendencias actuales en delincuencia transfronteriza y contribuir a la planificación de acciones operativas”, op. cit. nota 96, Recomendación 44.

¹¹² Decisión del Consejo de 22 de diciembre de 2000. DO L núm 336 de 30 de diciembre de 2000, sobre la creación de la Escuela Europea de Policía, <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/lvb/l14006> (Consultado el 19 de noviembre de 2018).

Los trabajos desarrollados en aplicación de Tampere se prolongaron hasta el 1 de mayo de 2004, fecha en la que diez nuevos Estados se adhirieron a la Unión Europea, cuyos resultados intuían cierta frustración del funcionamiento de la arquitectura institucional diseñada del ELSJ¹¹³.

Llegados a este punto, queremos resaltar que Tampere establecía un programa muy ambicioso y que quizás no se correspondía con el escaso recorrido experimentado hasta la fecha, que incluso sorprendió su adopción, a pesar de que como sostiene Juan Carlos Fernández Rozas,¹¹⁴ presenta un desequilibrio en favor de la seguridad sobre la libertad. Por tanto, parece más plausible, como sugiere Marjorie Bonn,¹¹⁵ que el atrevido contenido programático adoptado en Tampere probablemente habría eludido el control político de los Gabinetes de los Ministros de Justicia e Interior. De hecho, ni siquiera estuvieron presentes durante la sesión del Consejo.¹¹⁶

2.2.1. La ocasión perdida en Niza de un desarrollo del ELSJ homogéneo y estructurado

La evolución de la cooperación en materia de Justicia e Interior apenas se dejó sentir con el Tratado de Niza, que, prácticamente se limitó a confirmar los resultados derivados del Tratado de

¹¹³ En conclusión, está claro que los éxitos conseguidos son considerables. Sin embargo, la ambición original fue limitada por problemas institucionales, y a veces, también por falta de consenso político suficiente. La aproximación paso por paso fue a menudo la única forma posible de avance. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Evaluación del programa de Tampere y orientaciones futuras {SEC (2004)680 et SEC (2004)693}, de 2 de junio de 2004, COM (2004) 401 final, p. 5.

¹¹⁴ “Un balance de los resultados logrados en Tampere en lo concerniente a un “espacio europeo de libertad, seguridad y justicia” pone más énfasis en la seguridad que en la libertad. El objetivo proclamado por los Quince de construir “una Europa abierta y segura” y la existencia de la dialéctica entre la tradición de Europa como tierra de asilo y la lucha contra la criminalidad internacional organizada, inclinó la balanza a favor de esta última dimensión”, FERNÁNDEZ ROZAS, J.C., «El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea», *Revista Jurídica Española La Ley*, 2004, vol. 4, D-195, pp. 1867-1881, p.12.

¹¹⁵ “Es sabido que el Programa de Tampere fue concebido por un reducido círculo de personas y que finalmente fue redactado a puerta cerrada durante una reunión del Consejo Europeo en Tampere”, 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 e Internacional* Universidad de Castilla – La Mancha. <https://cienciaspenalws.net>. “En ese cumbre especial, los Jefes de Gobierno de los Estados miembros y oficiales relevantes de la UE refinaron y ampliaron las primeras propuestas”, HELLEN E., HARTNELL, «A birds’ eye view of the EU Civil and Justice Policy Field: Discursive and Institutional dimensions [Una vista de pájaro de la política civil y de justicia: Dimensiones discursivas e institucionales]», *European Union Studies Association (EUSA)*, 14 Biennial Conference, 2015, p.16, <http://aei.pitt.edu/id/eprint/79033> (Consultado 28 de marzo de 2018).

¹¹⁶ Véase BUNYAN, T., «The story of Tampere: an Undemocratic Process Excluding Civil Society». *Statewatch Briefing*, <http://www.statewatch.org/news/2008/aug/Tampere.pdf> (Consultado el 28 de marzo de 2018).

Ámsterdam. Como novedades más destacadas se pueden mencionar la aplicación del procedimiento legislativo de codecisión a aspectos concretos y tasados de las políticas de inmigración y asilo. Respecto a esta última materia, la aplicación de la codecisión aparece condicionada a la previa definición legislativa comunitaria de las denominadas reglas comunes y principios básicos, establecidos conforme a las disposiciones del Tratado de Ámsterdam. La complejidad de los procedimientos y métodos de trabajo sometía la renegociación de estas materias a las tensiones institucionales propias de la UE, comprometiendo seriamente su resolución definitiva.¹¹⁷

Se puede decir que Niza consagró el mecanismo de la cooperación reforzada en este ámbito, con la finalidad, según establece el artículo 40, de “permitir que la Unión llegue a ser lo más rápidamente posible un espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Para ello describe todo un procedimiento reglado para desarrollar este mecanismo intermedio a la integración política del ELSJ, que refleja las reticencias todavía existentes en los Estados Miembros con ocasión de la prerrogativa exclusiva de la Comisión para proporcionar las decisiones adecuadas a los objetivos de la unión en este ámbito, pero que, a la vez, evite frenar la voluntad de avanzar hacia la integración de algunos EE.MM.¹¹⁸

En este sentido, Niza flexibiliza el criterio numérico para proponer una cooperación reforzada, situándolo en un mínimo de ocho EE.MM y concediendo a la Comisión el derecho de presentación de la iniciativa al Consejo, lo que a su vez la convierte en garante, conforme dispone la cláusula F del artículo 44 del Tratado de Ámsterdam, en cuanto a la adopción de actos y decisiones necesarias para la realización de la propuesta de cooperación, en coherencia de las políticas de la Unión.¹¹⁹ La propuesta será adoptada si alcanza la mayoría cualificada en el Consejo y no existe

¹¹⁷ Véase la fallida Decisión del Consejo 2005/671 de 20 de septiembre de 2005 que imponía el intercambio de información e inteligencia entre las autoridades policiales y de seguridad, DO L núm. 253, de 9 de septiembre de 2005.

¹¹⁸ “[...] En una Unión que puede llegar a tener 28 miembros, será indispensable que los Estados miembros que deseen progresar por la senda de la integración puedan hacerlo respetando plenamente el marco institucional común y la normativa vigente. Debe permitirse que estos Estados miembros formen una vanguardia abierta y funcional que sirva a los intereses del proceso de integración y no oponga obstáculo alguno a la participación futura de otros Estados miembros”. Conferencia Intergubernamental G. 2000; Cooperación reforzada, Documento de síntesis de la posición de Alemania e Italia. *CONFER 4783/00* de 4 de octubre de 2000, Véase también, QUEL LÓPEZ, F., J., «Análisis de las reformas en el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Niza», p. 127 <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/9711rdc009117.pdf>

¹¹⁹ Véase QUEL LÓPEZ, F., J., op. cit. nota 119, p. 121.

oposición de algún EE.MM, en cuyo caso, se remitirá al Consejo Europeo, que decidirá por idéntica mayoría.

El 27 de mayo de 2005, Alemania, Austria, los tres países del Benelux, España y Francia, acordaron desarrollar una cooperación reforzada mediante la firma de un tratado relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal, conocido como Tratado de Prüm.¹²⁰ De esta forma, el mayor exponente de las cooperaciones reforzadas durante la vigencia del Tratado de Niza se gestó al margen de las disposiciones del mismo, lo que Jacques Ziller denomina *falsa/verdadera cooperación reforzada*.¹²¹

2.2.2. El ELSJ en el Tratado constitucional y su desarrollo hasta Lisboa

Siendo los EE.MM plenamente conscientes de la necesidad de refundir en un solo texto todas las disposiciones y modificaciones tras cincuenta años de vigencia de los Tratados y de la necesidad de racionalizar el funcionamiento institucional de una UE a veinticuatro estados, se presentó al Consejo Europeo de Salónica el denominado proyecto de Tratado Constitucional como colofón¹²² del proceso de integración europea iniciado en el Consejo de Laeken en 2001. No pretendemos en este epígrafe analizar los motivos que impidieron la entrada en vigor de la Constitución *non nata*,¹²³

¹²⁰ Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza OJ L 210, 6.8.2008. Instrumento de ratificación de España del Convenio relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal, hecho en Prüm el 27 de mayo de 2005. BOE núm. 307 de 25 de Diciembre de 2006

¹²¹ “Falsa” cooperación reforzada, desde el punto de vista formal, porque el número de Estados inicialmente firmantes es inferior al de ocho exigido, en aquella fecha, en el Tratado de Niza. “Verdadera” cooperación reforzada, desde el punto de vista material, porque su contenido se corresponde con uno de los objetivos del artículo 29 del Tratado de la UE, la prevención de la delincuencia, organizada o no, la lucha contra este fenómeno, en particular el terrorismo. ZILLER, J, «El Tratado de Prüm», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, núm 7, enero-junio 2007, pp. 21-30.

¹²² Conclusiones de la Presidencia Consejo europeo de Salónica 19 y 20 de junio de 2003. Doc. 11638/03 de 1 de octubre de 2003.

¹²³ Para saber más sobre el proceso de la CIG, sobre el Tratado Constitucional, en especial véase el artículo de MANGAS MARTÍN, A. «La Complejidad Internacional del Tratado de 2004 y el Tratado de reforma de 2007» *European Centre of Excellence of Florida*, Vol. 4, Nº 16, 2006 donde analiza las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa respecto al Tratado Constitucional, <http://www6.miami.edu/EUVenter/AracelimangasEUMA.pdf>, (consultado el 20 de agosto de 2018) y véase también, GARCÍA-VALDECASAS, I., «El rechazo al proyecto de Constitución Europea: un análisis retrospectivo» *Área del Real Instituto Elcano* 159/2005, donde analiza las causas emocionales y las diferencias de posiciones respecto a temas sustanciales del texto que motivó su rechazo.

firmada en Roma el 29 de octubre de 2004, cuyo abandono reveló, por una parte, las incompatibilidades de las diferentes tradiciones jurídicas de los EE.MM y, por otra, contribuyeron a reforzar el valor de la diversidad y complejidad del sistema de fuentes del Derecho Europeo vigente.¹²⁴

De entrada, el Tratado Constitucional eliminaba la estructura de pilares y, por tanto, *comunitarizaba* toda la actividad normativa del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia,¹²⁵ al mismo tiempo que incorporaba la jurisprudencia comunitaria mediante la delimitación normativa del tejido competencial de la Unión, competencias exclusivas, compartidas-paralelas o concurrentes, de apoyo, coordinación y complemento (Título III de la Parte Primera),¹²⁶ configurando aquélla por vez primera como competencia compartida.

El Capítulo cuarto del proyecto de Constitución incluía disposiciones especiales relativas al área de libertad, seguridad y justicia. La cooperación judicial descansaba en dos pilares, a saber, el desarrollo de los principios del reconocimiento mutuo y la aproximación de la legislación nacional conforme al desarrollo de reglas mínimas europeas (art. III-171) mediante el proceso de la codecisión entre el Consejo y el Parlamento Europeo, por mayoría cualificada. Además, el art. III- 172(1) proporcionaba las reglas mínimas en el campo del Derecho penal sustantivo y de las sanciones respecto de delitos de carácter particularmente grave con una dimensión transfronteriza (naturaleza, consecuencias, especial necesidad para el acercamiento Comunitario). Se trata de una lista cerrada (el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito

<https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/el-rechazo-al-proyecto-de-constitucion-europea-un-analisis-retrospectivo/> (Consultado 27 de mayo 2018).

¹²⁴ Véase MANGAS MARTÍN, A., op. cit. nota 124.

¹²⁵ Artículo I-3 del Tratado que establece una Constitución para Europa. “..La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras exteriores 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 prevención y lucha contra la delincuencia...”

¹²⁶ Véase MANGAS MARTÍN, A., «Delimitación y modo de ejercicio de las competencias en el Tratado constitucional de la Unión Europea», *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales*, núm. 57, p. 51. <https://aracelimangasmartin.com/wp-content/uploads/2017/02/Delimitaci%C3%B3n-y-modos-de-ejercicio-de-la-competencia-en-el-Tratado-constitucional-de-la-UE-en-Revista-del-Ministerio-de-Trabajo-y-Asuntos-Sociales.pdf> (Consultado el 20 de agosto de 2018).

de drogas y de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada), susceptible de ampliación mediante una decisión unánime del Consejo.

Por último, y no menos importante, el art. III-172(2) por primera vez establecía una conexión clara entre las áreas políticas sustantivas de la UE y la aplicación normativa: *Cuando la aproximación de normas de Derecho penal resulte imprescindible para garantizar la ejecución eficaz de una política de la Unión en un ámbito que haya sido objeto de medidas de armonización, se podrán establecer mediante leyes marco europeas normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en el ámbito de que se trate.*

El capítulo cuarto, además, definía las funciones de Eurojust y Europol con base en el Tratado. Cualquier ampliación de las funciones de los organismos europeos encargados de la persecución de la delincuencia debía decidirse con base en la unanimidad. Sin embargo, la Convención no contemplaba la atribución de competencias operativas a Europol y a Eurojust, ni tampoco de elaborar un sistema de control judicial por parte de Eurojust sobre Europol.

Finalmente, el art. III-175 proporcionaba una base jurídica para la creación de una Fiscalía Europea a partir de Eurojust, con jurisdicción europea en relación con la investigación, persecución y encausamiento de los autores y cómplices, tanto de infracciones que lesionan los intereses financieros de la Unión como de los delitos graves que afectan a varios Estados miembros. La competencia por razón de la materia, acertadamente, se amplió para incluir los delitos transfronterizos.

Asimismo, incluía el reconocimiento de la jurisdicción del Tribunal de Justicia en el campo de los derechos fundamentales y la aplicación del Derecho Europeo. En este sentido, según preveía el art. III-283, la competencia del tribunal se extendía al control jurisdiccional de la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro. De igual manera, la fiscalización judicial también comprendía el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto al mantenimiento del orden

público y la salvaguardia de la seguridad interior, siempre y cuando estos actos derivaran de la aplicación del Derecho de la Unión¹²⁷.

2.2.3. *El Programa de La Haya y el Principio de Disponibilidad de la información*

A pesar del fallido proceso constitucional, el desarrollo de la CAJI continuó avanzando conforme a las bases jurídicas del Tratado de Niza. La siguiente cita a destacar consistió en la renovación del Programa de Tampere.

El Consejo Europeo de Bruselas de 4 y 5 de Noviembre de 2004 aprobó el denominado *Programa de La Haya*¹²⁸ sobre la consolidación de un espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea, siguiendo la senda continuista de Tampere, resaltando los avances producidos,¹²⁹ pero que finalmente se supeditó al cambio de rumbo motivado por los atentados terroristas del 11 S y 11 M, respectivamente.¹³⁰ Su contenido programático sería complementado con un plan de acción¹³¹ como marco de referencia de la actuación estratégica.

Asimismo, el Programa anticipaba su probable revisión ante la previsible entrada en vigor del Tratado Constitucional respecto de las disposiciones constitucionales del ELSJ, previéndose su

¹²⁷ Para mayor detalle sobre las competencias que el proyecto de Constitución para Europa asignaba al TJUE, véase MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J., «El proyecto de Constitución Europea: Reflexiones sobre los trabajos de la Convención», Revista de Derecho Comunitario Europeo Núm. 15, 2003, pp.562-563. También véase, MARTÍNEZ ARRIBAS, F., «El proceso de constitucionalización de la Unión Europea y el modelo de distribución de competencias entre la Unión y los Estados Miembros», Tesis doctoral, Universidad de Santiago de Compostela, 2012. https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/6166/rep_284.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Consultado el 27 de febrero de 2018).

¹²⁸ Véase el programa de La Haya: Consolidación de la Libertad, la Seguridad y la Justicia en la Unión Europea, DO C núm. 53, del 3 de marzo de 2005.

¹²⁹ “Cinco años después del Consejo Europeo de Tampere, ha llegado el momento de establecer un nuevo programa que permita a la Unión tomar como base los logros alcanzados y hacer frente con eficacia a los nuevos desafíos que deba afrontar. Para ello, el Consejo Europeo ha adoptado este nuevo programa plurianual que se denominará «Programa de La Haya», op. cit. nota 129.

¹³⁰ “La seguridad de la Unión Europea y de sus Estados miembros reviste actualmente mayor urgencia, en particular a la luz de los atentados terroristas cometidos en los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 y en Madrid el 11 de marzo de 2004”. op. cit. nota 129.

¹³¹ Plan de Acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de la Haya sobre refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea de 12 de agosto de 2005, DO C núm. 198 de 28 de agosto de 2005.

modificación en noviembre 2006. Sus orientaciones específicas se desarrollaban en cuatro capítulos, relativos a la consolidación de la libertad, de la seguridad, reforzamiento de la justicia y el desarrollo de las relaciones exteriores.

En el capítulo primero, respecto a la política migratoria, fronteras y asilo, se hacía un llamamiento a los EE.MM a la cooperación práctica y a la responsabilidad solidaridad estableciendo plazos de consecución de los objetivos propuestos, y recomendando la adopción del procedimiento de la codecisión en estas materias antes del 1 de abril de 2005. Entre ellos, el más ambicioso fue la puesta en marcha antes de 2011 de un sistema común europeo de asilo mediante el establecimiento de un procedimiento común para la tramitación de las peticiones de asilo y la concesión de un estatuto uniforme para los refugiados, o bien de un sistema subsidiario de protección, disponiendo de coordinación y fondos europeos.

Aprovechando el plazo de transición establecido respecto de la ampliación de la UE a los países del este, se adoptaron medidas compensatorias para disuadir a los EE.MM de su inclinación a restablecer los controles fronterizos internos en plena psicosis terrorista, tales como la creación de la Agencia Europea de Fronteras,¹³² la dotación de un Fondo Europeo de gestión de fronteras en 2006¹³³ y el establecimiento de grupos de expertos nacionales en gestión de fronteras encargados de prestar asistencia rápida a países con fronteras externas amplias que lo pidan.

El segundo de dichos capítulos, dedicado a la consolidación de la seguridad, se refiere a la mejora del intercambio de información, a la prevención y lucha contra el terrorismo, a la cooperación policial, a la gestión de crisis internas de la Unión Europea con repercusiones transfronterizas, a la cooperación operativa, a la prevención de la delincuencia y, brevemente, a la delincuencia organizada, la corrupción y la estrategia en la lucha contra la droga.

¹³² Actualmente, tras la última reforma, Guardia Europea de Fronteras y Costas. Véase el Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019, DO L núm. 295 de 4 de noviembre de 2019.

¹³³ “El Consejo Europeo exhorta al Consejo, a la Comisión y a los Estados miembros a que tomen todas las medidas necesarias para permitir la supresión de los controles en las fronteras interiores lo antes posible, a condición de que se hayan cumplido todos los requisitos de aplicación del acervo de Schengen, tan pronto como sea operativo el sistema de información de Schengen (SIS II) en 2007”. op. cit. nota 129.

Por primera vez se introduce una delimitación conceptual del intercambio de la información en materia de cooperación policial en la Unión Europea, vinculado a la definición del *principio de disponibilidad* como dogma y fundamento europeo del impulso y desarrollo del intercambio transfronterizo de información policial. El principio de disponibilidad se define en el Programa de La Haya como *aquél que permite que, en todo el territorio de la Unión, un funcionario de policía de un Estado miembro que necesite información para llevar a cabo sus obligaciones pueda obtenerla de otro Estado miembro y que el organismo policial del otro Estado miembro que posea dicha información la facilitará para el propósito indicado, teniendo en cuenta el requisito de las investigaciones en curso en dicho Estado.*¹³⁴ El Plan de La Haya que desarrolla el Programa del mismo nombre ya contempla los aspectos esenciales en torno al principio de disponibilidad cuyo desarrollo normativo culminaría con la Decisión Marco 2006/960/JAI de 18 de diciembre de 2006, de *simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea*, cuya implantación se impone a fecha fija, 1 de enero de 2008.

La denominada *iniciativa sueca*¹³⁵, presentada al Consejo¹³⁶ en noviembre de 2004, ya estableció el papel crucial del intercambio de información en la cooperación policial, al establecer que *el intercambio de información e inteligencia sobre la delincuencia y las actividades delictivas es la base de la cooperación policial en la Unión para alcanzar el objetivo general de mejorar la*

¹³⁴ “La nominación y reafirmación del principio de disponibilidad, en el Programa de La Haya, estuvo precedida de una creciente preocupación por mejorar los intercambios de información entre las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley, de la que son expresión diversas Comunicaciones de la Comisión (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo para “Reforzar la cooperación policial y aduanera en la Unión Europea”, de 18 de mayo de 2004, COM 2004/376 final, no publicada en el D.O., y Comunicación de la Comisión al Consejo Parlamento Europeo “sobre mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la Ley”, de 16 de junio de 2004, COM 2004/429 final, no publicada en el D.O.), avivada, como ya sucediera con el principio de reconocimiento mutuo con ocasión del 11-S, y por los atentados terroristas de Madrid, en marzo de 2004.” Véase, MARTÍNEZ PÉREZ, F. y POZA CISNEROS, M. «*El principio de disponibilidad: antecedentes penales y Convenio de Prüm*», 2013 Cooperación judicial penal en Europa. Dykinson, 2013. pp. 417-420.

¹³⁵ Véase la Iniciativa del Reino de Suecia con vistas a la adopción de una Decisión marco sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los cuerpos de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea, en particular en relación con delitos graves, incluidos los actos de terrorismo, DO C 281 núm. 47 de 18 de noviembre de 2004.

¹³⁶ Para mayor detalle sobre el recorrido de la propuesta y su adopción formal, véase HEMPEL, L., CARIUS, M. e ILTEN, C. «Exchange of information and data between law enforcement agencies within the European Union», *Discussion paper núm. 29/09* March 2009, Zentrum Technik und Gesellschaft Sekretariat, Berlin. https://www.tu-berlin.de/fileadmin/f27/PDFs/Discussion_Papers_neu/discussion_paper_Nr__29 (Consultado el 13 de mayo de 2018).

seguridad de sus ciudadanos. Asimismo, reconoce la necesidad de establecer dicha obligación jurídicamente.¹³⁷

En este sentido, se apelaba, por vez primera, al establecimiento de un mandato de disponibilidad de la información para que sea compartida o intercambiada, introduciendo un nuevo derecho en la cooperación policial como afirma Marjorie Bonn, el derecho a adquirir¹³⁸ la información por el solicitante. Fruto de la creciente preocupación por incrementar los intercambios de información entre los EE.MM y de alimentar los sistemas de información europeos existentes¹³⁹ (objeto de análisis en el Capítulo II). Se trataba de promover la utilización de métodos de intercambios de información apoyados en las nuevas tecnologías y adaptados a cada tipo de información, si procediere, a través del acceso recíproco a las bases de datos nacionales o la interoperabilidad de las mismas, o del acceso directo automatizado, incluso para Europol.¹⁴⁰ Sin embargo, la formulación legal del principio de disponibilidad que se proponía eliminar cualquier restricción al intercambio de información e inteligencia entre EE.MM, finalmente excluyó de su ámbito de aplicación a los servicios de inteligencia.¹⁴¹ En cierta manera supone una rectificación respecto a lo establecido en la

¹³⁷ “La falta de un marco jurídico común para el intercambio rápido y eficaz de información e inteligencia entre los cuerpos de seguridad de los Estados miembros es una laguna normativa que debe integrarse, por lo que el Consejo considera necesario adoptar un instrumento jurídicamente vinculante sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia.” HEMPEL, L., CARIUS, M. e ILTEN, C., op. cit. nota 137.

¹³⁸ Véase BONN, M., op. cit. nota 116, p. 7.

¹³⁹ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo para “*Reforzar la cooperación policial y aduanera en la Unión Europea*”, de 18 de mayo de 2004 (COM 2004/376 final, no publicada en el D.O. y Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “*sobre mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la Ley*”, de 16 de junio de 2004 (COM 2004/429 final), no publicada en el D.O.).

¹⁴⁰ “En materia de cooperación policial, Europol se debe convertir en la clave de bóveda del sistema para lo cual los EE. MM deben ratificar antes del final de 2004 todas las convenciones relativas al mismo”. Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia Aplicación del principio de disponibilidad al intercambio de información policial, DO C núm. 236 de 24 de septiembre de 2005.

¹⁴¹ “Art. 2a) servicio de seguridad competente. La autoridad nacional policial, aduanera, u otra, autorizada según el Derecho interno a descubrir, prevenir e investigar delitos y actividades delictivas y a ejercer la autoridad y adoptar medidas coercitivas en el contexto de esas actividades. Las agencias o unidades que traten especialmente cuestiones de seguridad nacional no quedan cubiertas por el concepto de “servicio de seguridad competente”. A más tardar el 18 de diciembre de 2007, cada EE.MM indicará mediante una declaración, que quedará depositada en la

Decisión 2005/671/JAI relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo,¹⁴² que tan sólo cede frente a la típica cláusula de salvaguarda, de la seguridad nacional o de actividades propias de inteligencia.

Nuestro ordenamiento jurídico incorporó al derecho nacional la referida Decisión Marco mediante la Ley 31/2010, de 27 de julio, sobre simplificación del intercambio de información e inteligencia entre servicios de seguridad de los EE.MM de la Unión Europea,¹⁴³ declarando, en su disposición adicional primera, como servicios competentes y puntos de contacto nacionales a los efectos de la Ley, a las FCSE, FCS y al Servicio de Vigilancia Aduanera.

La aplicación y desarrollo del principio de disponibilidad de la información en torno a las disposiciones de la DM 2006/960/JAI no resultó sencillo ni homogéneo en todos los EE.MM. Con fecha 25 de abril de 2006, se creaba en el seno del Consejo JAI el Grupo de Trabajo ad hoc de Intercambio de Información,¹⁴⁴ cuyo mandato se extendía al desarrollo y seguimiento de la implantación del principio de disponibilidad en los EE.MM. Las sesiones y los debates revelaban las dificultades y confusiones de su aplicación práctica.¹⁴⁵ A los inconvenientes inherentes a su irrupción en un entorno poblado de instrumentos legislativos precedentes destinados a fomentar el intercambio de información, se añadían las derivadas de su realización práctica en los distintos entornos jurídicos y administrativos nacionales.

Transcurridos cuatro años desde la aprobación de la DM, y con la finalidad de clarificar la aplicación práctica de la iniciativa sueca, el Grupo de Trabajo Ad Hoc elaboró en mayo en 2010 las

Secretaría General del Consejo, qué autoridades estarán comprendidas en el concepto de “servicio de seguridad competente”.

¹⁴² A este respecto, véase el considerando 6, 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, DO L núm.253 de 29 de mayo de 2005.

¹⁴³ Véase BOE, núm 182, de 28 de julio de 2010.

¹⁴⁴ Véase doc. consejo 6259/4/06REV 4, 25 de abril de 2006. “Establecimiento de un Grupo *Ad hoc* de Intercambio de información, <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/> (Consultado el 26 de mayo de 2018).

¹⁴⁵ Véase doc. Consejo 17315/08, de 19 de diciembre de 2008.

instrucciones de aplicación de la citada DM.¹⁴⁶ En respuesta a una llamada a contribuciones de los EE.MM, se matizó que la DM no establecía canales de intercambio de información diferentes de los existentes, sino que establecía condiciones y plazos para que el intercambio de información realmente fuese efectivo. No obstante, informes posteriores seguían señalando deficiencias en su aplicación, respecto de su identificación, cuantificación y cumplimientos de condiciones y plazos establecidos.¹⁴⁷

Aprovechando la oportunidad que brindaba el principio de disponibilidad para mejorar el intercambio de información, Alemania presentó una iniciativa para hacer extensiva y legalmente vinculante la cooperación reforzada del Tratado de Prüm al resto de EE.MM.¹⁴⁸ Mediante la Decisión del Consejo 2008/616/JAI se favoreció el intercambio de información y acceso a los datos de las bases nacionales de ADN, dactiloscopia, y matriculación de vehículos, estableciendo las condiciones de acceso automatizado a través de la red de comunicaciones de la UE, TESTA.¹⁴⁹ No resulta extraño este empeño alemán ante las experiencias desalentadoras de las dificultades que entrañó la modificación del instrumento jurídico del Convenio, en el caso de Europol.¹⁵⁰ Esta situación motivó

¹⁴⁶ Véase, doc. Consejo 9512/10, de 26 de mayo de 2010, sobre líneas directrices de aplicación de la Decisión marco del Consejo 2006/960/JAI de 18 de diciembre de 2006 sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre las agencias encargadas de la aplicación de la ley de los EE.MM de la UE.

¹⁴⁷ Documento de trabajo de la Comisión sobre la *operativización* de la Decisión marco de la iniciativa sueca, SEC (2011) 593 Decisión marco del Consejo 2006/960/JHA – Evaluación de cumplimiento según lo dispuesto en el art. 11(2), documento del Consejo 14755/1/12 REV 1, <http://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vj6iponbr3yj> (Consultado e 127 de mayo de 2018).

¹⁴⁸ Para mayor detalle del recorrido de la Decisión 2008/616/JAI, véase, ORIOLA, S... «Strengthening Cross-border Law Enforcement Cooperation in the EU: the Prüm Network of Data Exchange [Reforzando la cooperación entre agencias policiales en la UE: La red de Intercambio de Datos de Prüm] », *European Journal of Criminal Policy and Research* vol. 24, 2018, Springer, pp.219–235. <https://link.springer.com/article/10.1007/s10610-017-9355-0> (Consultado el 24 de mayo de 2018).

¹⁴⁹ Decisión del Consejo de 23 de junio de 2008 relativa a la ejecución de la Decisión 2008/615/JAI sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza, DO L núm. 210 de 6 de agosto de 2008.

¹⁵⁰ “Desde el primer momento, Europol desempeñó un cometido de información, apoyo y análisis. Más tarde, con la firma del Convenio, Europol sufrió una serie de cambios necesarios que implicaron la adopción de tres protocolos adicionales. La ratificación de estos protocolos por los Estados miembros de la UE no se completó hasta el mes pasado, y su entrada en vigor está prevista para abril de 2007 como más tarde. El procedimiento de revisión del Convenio por medio de los Protocolos requiere la ratificación por todos los Estados miembros y, en consecuencia, se trata de un procedimiento especialmente largo y pesado. Todo cambio del Convenio Europol requiere un proceso de cuatro años como mínimo.” Parlamento Europeo 2004 - 2009 Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior. 19.2.2007 Documento de trabajo sobre la creación de la Oficina Europea de Policía (Europol), p.2.

que se ampliará el mandato del Grupo Ad Hoc de Intercambio de Información para acoger el seguimiento y desarrollo de dicha Decisión en el Tercer Pilar,¹⁵¹ (cuyo desarrollo y evolución actual se analizará en el capítulo V).

Al mismo tiempo, se refuerza significativamente el carácter de Europol como Agencia policial de inteligencia europea, reforzando su papel de centralizador del intercambio de información y del análisis de información criminal a nivel europeo. Desde el punto de vista estratégico, imponía un cambio metodológico de análisis prospectivo específico que culminaría con la adopción del Modelo Europeo de inteligencia Criminal,¹⁵² y, desde el plano estrictamente operativo, suponía el fortalecimiento de la organización, tanto en la coordinación de investigaciones transfronterizas como en la explotación operativa de sus capacidades analíticas de información.

Siguiendo esta línea de actuación, el Programa de La Haya alude a la Declaración del Consejo Europeo de 25 de marzo y al Plan de Acción contra el Terrorismo, establece que deben ser aplicados plenamente, utilizando más y mejor a Europol, a Eurojust y al Coordinador antiterrorista europeo,¹⁵³ e incorporando a los órganos del Consejo, como el Centro de Situación del Consejo (SITCEN)¹⁵⁴ encargado a partir de enero de 2005 de facilitar análisis estratégicos de la amenaza terrorista.

En el ámbito de la cooperación judicial en materia penal, el plan de la Haya concentraba sus esfuerzos en la armonización del derecho penal mediante la adopción de la Decisión Marco de

¹⁵¹ Véase doc. Consejo 9208/1/08 de 26 de mayo de 2008 sobre El mandato del Grupo *Ad hoc* de Intercambio de Información.

¹⁵² Documento del Consejo 10180/4/05 REV 4, Bruselas, 3 de octubre de 2005. Sobre el mismo, véase también, DEL MORAL TORRES, A. «Cooperación policial en la Unión Europea. La necesidad de un modelo de inteligencia criminal eficiente», Dykinson, 2011.

¹⁵³ Véase, 14. Declaración sobre la Lucha contra el Terrorismo. Bruselas, 25 de marzo de 2004, *Revista Española de Defensa (RED)*, núm. 193/194, 2004, p. 13

¹⁵⁴ Creado en 2002 en la estructura de la Secretaría general del Consejo directamente subordinado al Alto Representante de la Política Exterior de la Unión, Javier Solana como estructura de análisis de inteligencia en apoyo de las misiones europeas de Gestión de crisis y que en 2005 recibió el mandato de asumir el análisis de la amenaza terrorista. En 2011 modificó su dependencia pasando a depender del Servicio de Acción Exterior. En Marzo de 2012, cambio de denominación, pasando a ser Centro de Inteligencia de la UE (EU INTCEN). <http://eu-un.europa.eu/factsheet-on-eu-intelligence-analyses-center-intcen/> (Consultado 12 de enero de 2018).

reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales y de medidas procesales, la obtención y admisibilidad de pruebas, los conflictos de jurisdicción y la ejecución de sentencias.

Asimismo, introducía una declaración novedosa, mencionando la cooperación reforzada para la constitución de un Registro europeo de antecedentes penales, a iniciativa de España, Francia y Alemania.¹⁵⁵ La materialización de dicha propuesta consistiría en la presentación de una propuesta de la Comisión que establecía un sistema de información europeo para el intercambio de información a escala europea en 2005, que, no llegaría a formalizarse jurídicamente¹⁵⁶ hasta después de concluida la vigencia del programa de La Haya.

Por primera vez, el ELSJ adquiere una dimensión exterior. El Programa de La Haya considera que responde a una prioridad creciente en el ámbito JAI, dada la vinculación global de la delincuencia grave y el terrorismo en la UE, por lo que se encargó al Secretario General y Alto Representante de la UE para la PESC junto con la Comisión, la presentación de una propuesta conjunta para una estrategia de aspectos exteriores del ELSJ al Consejo antes del final de 2005.

Finalmente, el programa de La Haya recogió en un anexo una lista exhaustiva de medidas a adoptar conforme a unos plazos específicamente marcados para cada una de ellas que conformaban el Plan de acción de La Haya,¹⁵⁷ cuyo cumplimiento será objeto de seguimiento posterior. La Comisión presentó al Consejo y al Parlamento Europeo, en los años 2005, 2006 y 2007 sendos informes sobre la ejecución del Programa de La Haya. Y, especialmente, la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de

¹⁵⁵ “El día 4 de abril (2006) los Ministros de Justicia de España, Francia, Alemania y Bélgica presentaron oficialmente en París este nuevo instrumento de cooperación.” Véase, DUEÑAS JIMÉNEZ, V., «El Registro Europeo de Antecedentes Penales», *Publicaciones del Portal Iberoamericano de las Ciencias Penales Instituto de Derecho Penal Europeo e Internacional Universidad de Castilla – La Mancha*, 2006.

¹⁵⁶ Decisión Marco 2008/315/JAI del Consejo, de 26 de febrero de 2009, relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros, DO L núm. 93, de 7 de abril de 2009, pp.23-32. Sobre su desarrollo, véase también, DUEÑAS JIMÉNEZ, V., op. cit. nota 156.

¹⁵⁷ Véase Programa de La Haya, op. cit. nota 129.

las Regiones de 10 de junio de 2009 – Justicia, libertad y seguridad en Europa desde 2005: una evaluación del Programa de la Haya y del Plan de Acción.¹⁵⁸

Los primeros informes arrojaban un balance escasamente satisfactorio respecto a la realización de los objetivos establecidos, cuya demora afecta a los resultados previstos en la hoja de ruta marcada en el Plan de acción. Si bien, los progresos conseguidos en el último año de vida del plan moderaron el pesimismo inicial, en parte gracias a los instrumentos adoptados relativos al intercambio de información, cuya valoración específica dependerá de su aplicación futura.¹⁵⁹ En cuanto a los resultados más significativos del desarrollo del Programa de La Haya en relación con el objeto de nuestro análisis podemos citar los siguientes:

- En materia de lucha contra el terrorismo, a la declaración del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2004 y al conjunto de medidas urgentes para luchar contra el terrorismo,¹⁶⁰ le secundó la publicación de la estrategia europea de lucha contra el terrorismo¹⁶¹ y el plan de acción,¹⁶² listando unas cincuenta y siete propuestas específicas. Entre ellas se atribuyen a las autoridades de orden público y de justicia mayores posibilidades para recoger y conservar datos sobre comportamientos delictivos e individuos; una mejora de la cooperación entre los servicios de inteligencia y los cuerpos policiales y judiciales, incluido el flujo de información; más posibilidades para la policía de llevar a

¹⁵⁸ Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Justicia, Libertad y Seguridad en Europa desde 2005: una evaluación del Programa de La Haya y del Plan de acción {SEC(2009) 765} {SEC(2009) 766} {SEC(2009) 767} COM(2009) 263 final.

¹⁵⁹ “Dado que el paquete de Prüm y la iniciativa sueca se adoptaron recientemente, es demasiado pronto para evaluar el impacto en el intercambio de información entre los Estados miembros bajo el "principio de disponibilidad". La "iniciativa sueca" está en proceso de implementación y su impacto en la mejora del intercambio de información entre los Estados miembros solo podrá evaluarse completamente en los próximos años.” Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia Europeo desde el año 2005, Una ampliación del informe de evaluación del Programa de La Haya, {COM(2009) 263 final} {SEC(2009) 765 final} {SEC(2009) 767 final}, 10.6.2009. SEC (2009) 766 final, p.40.

¹⁶⁰ Véase el contenido de la Declaración en <http://www.statewatch.org/news/2004/mar/eu-terr-decl> , y la planificación de acciones en, <http://www.statewatch.org/news/2004/jun/timetable-may2004>

¹⁶¹ Véase doc. Consejo 14469/2005 de 30 de noviembre de 2005 sobre la Estrategia Contra el Terrorismo de la UE.

¹⁶² Véase el comunicado de prensa del Consejo de ministros de Justicia e Interior, 1-2 diciembre de 2005, sobre el compromiso estratégico de la Unión: Combatir el terrorismo a nivel mundial respetando los derechos humanos y hacer que Europa sea más segura, permitiendo a sus ciudadanos vivir en libertad, seguridad y justicia.

cabo investigaciones encubiertas y proceder a la interceptación de las telecomunicaciones. Finalmente se aprobó la modificación de la Decisión Marco de 2002 de lucha contra el terrorismo.¹⁶³

- En materia de asilo, lucha contra la inmigración y la trata de seres humanos, la elaboración de un plan de la UE sobre mejores prácticas, normas y procedimientos para prevenir y luchar contra la trata de seres humanos¹⁶⁴ y el paquete legislativo sobre el estatuto de asilo y la condición de refugiado,¹⁶⁵ así como la centralización de la información sobre actuaciones contra la inmigración ilegal de los EE.MM.

- En materia de actuación exterior, la adopción de una estrategia para la Dimensión Exterior JAI (en noviembre de 2005), y en desarrollo de la misma, la adopción de la Estrategia UE-África para el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (en diciembre de 2005). En las conclusiones del Consejo Europeo de diciembre de 2005, se destacó el enfoque global sobre migración, con medidas prioritarias centradas en África y el Mediterráneo que dieron también lugar a la Comunicación de la Comisión “El enfoque global sobre migración un año después: una política migratoria europea integral” (2006).

- En materia de lucha contra la delincuencia y cooperación policial y judicial,¹⁶⁶ se elaboró una planificación similar a la del terrorismo, así como la adopción del instrumento jurídico del

¹⁶³ Véase la Decisión Marco 2008/919/JAI sobre los delitos de incitación al terrorismo, reclutamiento y adiestramiento para el terrorismo que hasta ahora no estaban tipificados DO L núm. 330 de 9 de diciembre de 2008.

¹⁶⁴ Véase el Plan de la UE sobre mejores prácticas, normas y procedimientos para luchar contra la trata de seres humanos y prevenirla (2005/C 311/01) DO C núm. 311, de 9 de diciembre de 2005.

¹⁶⁵ Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril (DO L 304 de 30 de septiembre de 2004) por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida. la Directiva 2005/85/CE del Consejo, de 1 de diciembre de 2005 (DO L 326 de 13 de diciembre de 2005), sobre normas mínimas para los procedimientos que deben aplicar los Estados miembros para conceder o retirar la condición de refugiado. El 11 de diciembre de 2005 se adoptó la Decisión de la Comisión por la que se establecen normas detalladas para la aplicación de la Decisión del Consejo por la que se establece una red de información segura basada en la web para los servicios de gestión de la migración de los Estados miembros (Iconet). Decisión C (2005) 5159 final, de 15 de diciembre de 2005, por la que se establecer normas detalladas para la aplicación de la Decisión del Consejo 2005/267/CE Red segura de información y coordinación basada en la web para los servicios de gestión de la migración de los Estados miembros. DO L núm.348 de 24 de diciembre de 2008, p. 98, y Decisión 2008/381/CE por la que se crea una red Europea de Migración DO L núm.131 de 21 de mayo de 2008, p. 7.

¹⁶⁶ El plan de acción de la UE en materia de drogas fue adoptado por el Consejo el 28 de junio de 2005, DO C 168 de 8.7.2005, p. 1; El plan de acción de la UE sobre drogas fue adoptado por el Consejo en diciembre de 2008, DO C 326 de 20.12.2008, p. 7. El Plan de acción de la UE sobre drogas fue adoptado por el Consejo en diciembre de 2008, DO C 326 de 20.12.2008, p. 7. El 20 de diciembre de 2006, el Reglamento (CE) nº 1986/2006 del Parlamento Europeo y del

Sistema de información Schengen de segunda generación y la creación del registro de antecedentes penales, cuyo desarrollo detallaremos en el Capítulo II de nuestro trabajo.

Una vez estudiado el contenido programático de La Haya, consideramos que es mucho más elaborado y estructurado que el programa de Tampere, que era una sucesión deslavazada de conclusiones, y que responde a una planificación vertical más coordinada y alineada como afirma Marjorie Bonn, fruto de una mayor participación secuencial de las instituciones europeas y los EE.MM¹⁶⁷. No obstante, parte de la doctrina¹⁶⁸ considera que su desarrollo se deslizó a favorecer la seguridad en detrimento del bloque garantista de derechos del ciudadano, lo que supuso un paréntesis de la agenda de Tampere. En nuestra opinión, el programa de La Haya no presenta una dicotomía entre seguridad y libertad, sino que expresa la necesidad de coordinar las agendas política y legislativa del ELSJ, el control en las fronteras exteriores, la inmigración y el asilo en la UE. Con su *comunitarización*, dichas políticas habían dejado de desarrollarse sin la adecuada coordinación con las políticas del pilar origen de estas, como ya mencionamos en epígrafes anteriores, en línea con

Consejo relativo al acceso al Sistema de Información de Schengen de Segunda Generación (SIS II) por parte de los servicios de los Estados miembros encargados de expedir los certificados de matriculación de vehículos y se adoptó el Reglamento (CE) nº 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento, funcionamiento y uso del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II). El 12 de junio de 2007 se adoptó la Decisión del Consejo 2007/533/JAI relativa al establecimiento, funcionamiento y uso del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) 107. Los instrumentos jurídicos que rigen el SIS II se completaron con la adopción por la Comisión del Manual SIRENE y otras medidas de ejecución del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) en marzo de 2008¹⁰⁸. DO L 381 de 28.12.2006, p. 1 y pág. 4 respectivamente. 107 DO L 205 de 7.8.2007, p. 63.108 DO L 123 de 8.5.2008, p. 1 y pág. 39 respectivamente. Decisión Marco 2005/222/JAI [2005] DO L69/67 firma y ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre Ciberdelincuencia. FWD 2009/315 sobre intercambio de información extraída de antecedentes penales. CD 2009/316 por el que se establece el sistema ECRIS.

¹⁶⁷ Véase BONN, M., op. cit. nota 116, p.4 e Iniciativa del Reino de Suecia con vistas a la adopción de una DM sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia, op. cit. nota 136.

¹⁶⁸ Véase, GUILD, E. y CARRERA, S., «El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia diez años de éxitos y desafíos futuros en el marco del programa de Estocolmo», Centro de estudios políticos europeos, p. 4, “[...] El programa de La Haya dio preferencia a la seguridad de la Unión y sus estados miembros, y entendió que el ELSJ de la UE estaba impulsado principalmente por consideraciones y preocupaciones de seguridad [...] también inventó la metáfora de un “equilibrio” entre libertad y seguridad [...] Esta ‘metáfora del equilibrio’ consiste principalmente en la necesidad de encontrar el equilibrio adecuado entre la libertad y la seguridad en la UE”, en BIGO DIDIER y WALKER, R.B.J. *El panorama cambiante de la libertad y la seguridad europeas: informe intermedio sobre los resultados del proyecto Challenge*, p.14, <http://aei.pitt.edu/7404/2/7404.pdf> (Consultado el 30 de abril de 2018). “La legislación nacional y de la situación humanitaria, es tratado como un tema que afecta a lo que consideran el orden público y, en realidad, afecta a derechos fundamentales y a ciertas trabas a los derechos de la libre circulación de ciudadanos europeos.” FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., «La libre circulación de personas: fortalezas y debilidades», *Revista de Unión Europea* vol. 10, 2012, p.61 <https://idus.us.es> (Consultado el 30 de abril de 2018).

Georg Johannes Huber,¹⁶⁹ cuya sinergia con el tercer pilar contribuyó a mejorar la seguridad de los ciudadanos de la Unión. Ahora más que nunca se imponía una coordinación en los expedientes legislativos europeos en materias transversales a la seguridad destinada a proteger a los ciudadanos de la Unión frente a nuevas amenazas desestabilizadoras de dimensión global con probada capacidad logística financiera, así como también, firme determinación criminal que demandaba una defensa a ultranza de los intereses colectivos de seguridad.

Además, consideramos que la legislación derivada en desarrollo de dichas materias no lesiona en modo alguno la libre circulación de personas. La propia aplicación de la Directiva 2004/38 sobre la libre circulación y residencia en la Unión, junto con el Código de Fronteras Schengen establecen la libre circulación de personas, tanto a los ciudadanos de la Unión como a sus familiares no comunitarios, y el cruce de fronteras de los ciudadanos europeos y no comunitarios, respectivamente, cuya transposición nacional de la directiva y actos de ejecución resultan ya susceptibles de impugnación ante el TJUE.

El afán centralizador de la información en torno a Europol se completa con la 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, mencionada anteriormente, que promueve la designación de puntos de contactos nacionales¹⁷⁰. De forma similar se aprecia en materia de lucha contra la inmigración ilegal en la estructura de la Comisión, en este caso con la entonces Agencia Europea de

¹⁶⁹ “En adelante, la libertad, la justicia, el control en las fronteras exteriores, la seguridad interior y la prevención del terrorismo deben considerarse indivisibles dentro de la Unión en su conjunto.” (Consejo Europeo 2005, p.2) Esta es una operación reveladora, ya que indica un cambio hacia un enfoque más holístico de los problemas de seguridad, Vid. Poder, políticas y algoritmos-tecnologías de vigilancia en el régimen europeo de vigilancia de fronteras, *Tesis doctoral Universidad Karlsruher*, HUBER, G.J., p.48, <https://publikationen.bibliothek.kit.edu/1000133799/118497378> (Consultado 2 de mayo de 2018).

¹⁷⁰ Art. 2.1 Cada EE.MM designará entre sus servicios policiales un servicio especializado u otras autoridades responsables del cumplimiento de la Ley, que, de conformidad con la legislación nacional, tendrá acceso a toda la información pertinente relativa a investigaciones criminales pro delitos de terrorismo, recabará esa información y la remitirá a Europol de conformidad con los apdos. 3 y 4.

Fronteras,¹⁷¹ mediante la designación de Puntos de contacto nacionales Frontex (*NFPoC* en sus siglas en inglés).¹⁷²

A pesar de los esfuerzos que se realizaron en esta materia clave de la cooperación policial, no se consiguió superar las propias dificultades inherentes a una disposición tan ambiciosa, pero tan necesaria. Quizás el voluntarismo político de nuevo como afirma Sara Wolff¹⁷³ colisionó con la realidad de una arquitectura *pilarizada* y unos instrumentos jurídicos demasiado laxos para un asunto de esta entidad.

2.3. El Tratado de Lisboa y el desarrollo del intercambio de información en el ELSJ

La entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009 supuso un cambio significativo en la cooperación policial y judicial en la Unión Europea, cuyos potenciales efectos aún están por desarrollar, ya que, tras dos décadas de estructura institucional compartimentada de la Unión, se produce la eliminación de la arquitectura de pilares. A la anterior *comunitarización* con el Tratado de Ámsterdam de las políticas de control de fronteras, asilo e inmigración (Título V Caps. 1 y 2) y cooperación en materia civil (Cap. 3) se le añade ahora la Cooperación Judicial en materia penal y la Cooperación Policial (Caps. 4 y 5).

Mientras que el contenido del Capítulo segundo no ha experimentado modificaciones sustantivas, a excepción de la política de asilo, por lo que ha continuado el proceso de sistematización y actualización normativa,¹⁷⁴ como consecuencia de la *comunitarización* del contenido completo del

¹⁷¹ Véase Guardia Europea de Fronteras y Costas, op. cit. nota 133

¹⁷² Véase Doc. Consejo 12049/06, de 20 de noviembre de 2006, “Estudio de viabilidad de Frontex sobre la red de patrullas costeras del mediterráneo – MEDSEA, p.13

¹⁷³ “Debido a la estructura de pilares así como también a la falta de transposición del instrumento legislativo de los Estados Miembros y a la falta de recurso judicial como el procedimiento de infracción. Porque el tercer pilar se ha regido por el *intergubernamentalismo*, las decisiones marco y las decisiones, los instrumentos jurídicos previstos en el art. 43 del Tratado de la Unión, no tienen efecto directo en los ordenamientos jurídicos nacionales de los 27 Estados Miembros” en WOLFF, S., «Desde La Haya a Estocolmo: el futuro de la arquitectura de seguridad interna de la UE y la cooperación policial» *Visión del Programa de estudios europeos Clingendael*, 2009, p.2. <https://www.clingendael.org/event/round-table-seminar-hague-stockholm-future-eus-internal-security-architecture-and-police> (Consultado el 2 de mayo de 2018).

¹⁷⁴ Véase en este aspecto el Reglamento 2016/399, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (DO L núm. 77, de 23 de marzo de 2016), el Reglamento

Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) sí se ha producido una importante actualización normativa en los Capítulos cuarto y quinto. No obstante, persiste la complejidad en su concreción y desarrollo, pues este es un ámbito paradigmático de las competencias compartidas entre la UE y los EE.MM, como señala con acierto la profesora Mangas Martín.¹⁷⁵ Por ello, sería más adecuado hablar de *competencias concurrentes* y cuya modalidad de ejercicio se basa en el principio de subsidiariedad (art. 5 TFUE). Las disposiciones normativas sobre la cooperación policial en el Tratado de Lisboa se hallan contenidas en los arts. 87-89 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), lo que ha supuesto un cambio fundamental en la metodología legislativa y de actuación judicial entre las diversas instituciones de la Unión, mediante la entronización de la función legislativa comunitaria en el ELSJ.

Como bien apunta Liñán Nogueras, se trata de un ámbito material feraz en la previsión de procedimientos legislativos especiales,¹⁷⁶ lo que ha dado lugar a múltiples combinaciones respecto a las funciones de las distintas instituciones europeas según el ámbito específico de legislación que se trate. Si bien la previsión del artículo 71 TFUE reserva el ámbito del desarrollo de la cooperación policial operativa, denominado Comité Permanente de Seguridad Interior (COSI)¹⁷⁷, cuya irrupción

2009/810 de 13 de julio de 2009 pro el que se establece un código comunitario sobre visados (DO L núm. 243, de 15 de septiembre de 2009), Decisión del Consejo 2013/157 de aplicación del Reglamento 1987/2006 de 20 de diciembre de 2006 relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información Schengen de segunda generación-SIS II (DO L núm. 381, de 20 de diciembre de 2006).

¹⁷⁵ Véase, MANGAS MARTÍN, A., op. cit. nota 61, p.77

¹⁷⁶ Véase LIÑÁN NOGUERAS, D., op. cit. nota 53, p. 110.

¹⁷⁷ Decisión del Consejo de 25 de febrero de 2010 por la que se crea el Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior (2010/131/UE). DO L núm. 52 de 3 de marzo de 2010. “Las dos utilidades esenciales del COSI son: a) hacer propuestas y evaluar operativamente la implementación de las decisiones que toma el Consejo; b) garantizar la efectividad de la cooperación entre las Agencias, de tal forma que no sean tan independientes las unas de las otras.” Véase también, GONZÁLEZ PASTRANA, A. «Seguridad y Ciudadanía» en «Principales mecanismos jurídicos de cooperación policial y judicial en el seno de la Unión Europea», *Revista del Ministerio del Interior*, 2014. p. 70.

en escena vino acompañada del desarrollo del procedimiento de la planificación operativa cíclica¹⁷⁸ que Alli Turrillas¹⁷⁹ detalla con profundidad en el marco de la lucha contra el crimen organizado.

El Consejo Europeo¹⁸⁰ ha venido ejerciendo un papel central en la dirección e impulso político de toda la actividad en el ELSJ¹⁸¹ reflejado en la elaboración de los Programas Quinquenales de Trabajo¹⁸² y la Presidencia rotatoria del Consejo con el apoyo de las presidencias saliente y la inmediatamente siguiente a la presente. El Consejo sigue disponiendo de derecho de iniciativa legislativa, compartido con la Comisión Europea, pero ahora comparte con el Parlamento Europeo las competencias de producción normativa sobre la mayoría de las medidas y actuaciones de cooperación policial, mediante el denominado procedimiento legislativo ordinario, esto es, la codecisión con el Parlamento Europeo y mediante mayoría cualificada. Como consecuencia, el Tribunal de Justicia¹⁸³ de la Unión Europea, en virtud del art. 267 TFUE, extiende su competencia de

¹⁷⁸ Lo que en la actualidad se conoce como “Ciclo de Actuación Política”. La primera operación conjunta se desarrolló en 2010. Véase el «Balance 50 acciones en el ámbito de interior IV Presidencia Española de la Unión Europea», p. 27, 2010, http://www.lamoncloa.gob.es/Documents/d05e-5f53-balance_mir_peue_2010.pdf (Consultado el 2 de mayo de 2018) y también «The EU policy cycle to tackle organised and serious international crime», Council of the European Union, 2015, UE Publications Office, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9984824a-7509-448e-8ed8-ea7a54ff5ad6/>

¹⁷⁹ Véase ALLI TURRILLAS, I., op. cit. nota 82, pp. 329-356.

¹⁸⁰ “El Consejo Europeo, formado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los EE.MM, el presidente del Consejo Europeo y el presidente de la Comisión Europea, es un órgano previsto ya en los Tratados fundacionales y en las sucesivas reformas del TUE hasta el TFUE, cuya misión es definir la orientación y las prioridades políticas generales de la Unión Europea en las distintos ámbitos de actuación europea que han de desarrollar la Comisión Europea y/o el Consejo de la Unión Europea”, PAPI BUCHER, M., op. cit. nota 97, pp. 159-236.

¹⁸¹ Véase art. 68 del TFUE “El Consejo Europeo definirá las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia.” DO L núm 115 de 9 de mayo de 2008.

¹⁸² Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, DO C núm.115 de 4 de mayo de 2010.

¹⁸³ Véase op. cit. nota 182, véase art. 267 sobre la competencia del TJUE.

control y revisión normativa sobre el ELSJ,¹⁸⁴ para lo cual ha emitido a las autoridades judiciales de los EE.MM recomendaciones relacionadas con las cuestiones prejudiciales.¹⁸⁵

Resulta obvio que las modificaciones introducidas por el Tratado de Lisboa en las competencias de las instituciones de la Unión han debido ser matizadas convenientemente respecto a su alcance para posibilitar la continuidad de determinados ámbitos materiales del ELSJ que habían originado regímenes especiales conforme a los Tratado anteriores y que hay que respetar. Entre ellos cabe citar las excepciones aplicables al Reino Unido, Irlanda y Dinamarca establecidas en los Protocolos nº 1, 2, 21 y 22 anexos al TFEU. Como novedades más relevantes que introduce el nuevo Tratado, a continuación se enumeran las siguientes:

- Se introduce el derecho de iniciativa legislativa de la Comisión compartido con el Consejo, siempre que representen un cuarto de sus miembros (Art. 76 TFEU), configurando así uno de los procedimientos legislativos especiales.

- Se concede un papel meramente consultivo del PE respecto a las medidas de cooperación operativa propuestas por el Consejo Art. 87 (3) TFEU. Así como también a la actuación de las autoridades de un Estado miembro en el territorio de otro art. 89 TFUE.

- Se reconoce el derecho de suspensión del Consejo respecto a la propuesta presentada por al menos nueve Estados Miembros de adopción de cooperaciones reforzadas Art. 87(3) TFEU.

¹⁸⁴ En el asunto C-216/18 PPU, que tiene por objeto una petición de decisión prejudicial planteada, con arreglo al artículo 267 TFUE, por el Tribunal Supremo de Irlanda, respecto al procedimiento relativo a la ejecución de órdenes de detención europeas, establece los requisitos que condicionan la aplicación de la Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002 en su versión modificada por la Decisión Marco 2009/299/JAI del Consejo, de 26 de febrero de 2009, conforme al derecho fundamental a un proceso equitativo garantizado por el artículo 47, párrafo segundo, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, debido a deficiencias sistémicas o generalizadas en relación con la independencia del poder judicial del Estado miembro emisor., As. C-216/18, ECLI: EU:C:2018:586; <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text&docid=204384&pageIndex=0&doclang=ES&mode=req&dir&occ%2520=first&part=1&cid=743687>, (Consultado el 21 de abril de 2018).

¹⁸⁵ Véase la Recomendaciones a los órganos jurisdiccionales nacionales, relativas al planteamiento de cuestiones prejudiciales (2016/C 439/01), DO C núm. 439 de 25 de noviembre de 2016.

- La exclusión del procedimiento sancionador de la Comisión respecto de los actos de la Unión en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal.
- La obligatoriedad de las resoluciones prejudiciales del TJCE adoptados con anterioridad a la entrada en vigor del TFUE (Protocolo nº 36 anexo al TFEU. Art 10).
- La fiscalización respecto de la validez, proporcionalidad, de operaciones policiales ni del ejercicio de las responsabilidades de seguridad interior de los EE.MM.

Por otra parte, se sigue observando la ausencia en el ELSJ de una completa sistematización de los instrumentos jurídicos propios de cada acto legislativo respecto del procedimiento legislativo asignado a cada materia en cuestión, particularmente acusado en el capítulo 5. A este respecto, como sostiene Mangas Martín¹⁸⁶ al criticar la utilización de expresiones en las bases jurídicas habilitantes, tales como *establecerá medidas, fijará condiciones y límites*, que sin duda reflejan, la potestad, el alcance y la eficacia de eventuales actos jurídicos que han querido reservarse los Estados Miembros en virtud del artículo 20.2 del TUE y TFUE (arts. 326-334), fijando en nueve el número mínimo de Estados participantes para que el Consejo pueda autorizar una cooperación reforzada. Se mantiene el nivel de decisión respecto a su adopción en la mayoría cualificada del Consejo, previa solicitud de los EE.MM para la elaboración de una propuesta de la Comisión Europea y previa consulta al Parlamento, disponiendo éstos de un derecho de veto. En aplicación de las disposiciones de Lisboa, se ha aprobado una cooperación reforzada de profundo calado, ni más ni menos que la creación de la Fiscalía Europea,¹⁸⁷ cuya autoridad supranacional estaría legitimada para instar de oficio la apertura de procedimientos de investigación penal en los EE.MM para perseguir delitos comunitarios.

La creación de una autoridad fiscal supranacional constituía una demanda de la Comisión Europea que venía siendo postergada en las diferentes reformas constitucionales que se remonta al Tratado de Ámsterdam.¹⁸⁸ La Comisión Europea advierte de la necesidad de una fiscalía europea

¹⁸⁶ Véase MANGAS MARTÍN, A., op. cit. nota 61, p.19.

¹⁸⁷ Reglamento (UE) 1939 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de octubre de 2017 por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea. DO L núm.283, de 31 de octubre de 2017.

¹⁸⁸ “Mientras tanto, prosiguió la idea de la Comisión Europea sobre la acción judicial supranacional. Siguiendo el ejemplo de la cooperación policial a través de Europol, sugirió también un organismo supranacional para la cooperación judicial: un Fiscal Europeo. Esta propuesta estaba contenida en un documento que fue producto de la investigación y

como solución a los conflictos de jurisdicción y a las deficiencias del sistema actual de intercambio de información que permita acometer las causas judiciales transfronterizas.¹⁸⁹ De esta forma, el TFUE reconoce, por primera vez, la facultad del Consejo para la creación de la Fiscalía Europea como organismo independiente de la Unión, si bien supeditada exclusivamente a la persecución penal de los delitos contra el presupuesto de la UE, como el fraude, la corrupción o el fraude transfronterizo grave en materia de IVA.¹⁹⁰

Por tanto, la Comisión Europea presentó al Consejo, en julio de 2013, una Propuesta de Reglamento europeo relativo a la creación de la Fiscalía Europea¹⁹¹ que tuvo que enfrentarse a las reticencias de no pocos EE.MM¹⁹² que motivaron que su negociación fuese objeto del mecanismo de cooperación reforzada. De esta forma, el 20 de noviembre de 2017 se adoptó finalmente el Reglamento (UE) 2017/19391 por el que se creaba la Fiscalía Europea¹⁹³ que entraría en vigor en un plazo no inferior a tres años de su entrada en vigor. No participan de la fiscalía europea, Dinamarca, Hungría, Irlanda, Polonia, Reino Unido y Suecia.

análisis realizado por un grupo de académicos y profesionales: el corpus iuris de 2000. Por lo tanto, se solicitó al grupo corpus iuris que estudiara el alcance y la naturaleza del fraude y buscara a la cuestión de si las disposiciones para la investigación y el enjuiciamiento de los casos de fraude en la UE eran suficientemente adecuadas. La respuesta a esta pregunta fue negativa y la solución propuesta fue el establecimiento de una Fiscalía Europea, un mecanismo vertical sencillo que se asemeja a las fiscalías nacionales de los Estados miembros.” Véase STAELENS, J., «La Fiscalía Europea: ¿El futuro?» Tesis doctoral, Facultad de Derecho Universidad de Ghent Año académico 2013-2014, pp.27-34. https://www.era-comm.eu/EPPO/kiosk/pdf/RUG01-002163063_2014_0001_AC.pdf (Consultado el 5 de mayo de 2018).

¹⁸⁹ Véase el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión Europea – Resumen Ejecutivo de la evaluación de impacto que acompaña el documento de propuesta de Reglamento al Consejo sobre el establecimiento de la Fiscalía Europea, SWD (2013) 275 final, de 17 Julio de 2013, p. 2.

¹⁹⁰ Véase op. cit. nota 182, art. 86.1 TFUE.

¹⁹¹ Véase la propuesta de Reglamento del Consejo sobre el establecimiento de la Fiscalía Europea, COM (2013) 534 final, 17 Julio de 2013, {SWD (2013) 274 final} {SWD (2013) 275 final, [https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fn2yd1u0_j9vvik7m1c3gyxp/vkcwedtfggww/v=s7z/f=/com\(2013\)534_en.pdf](https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvke1fn2yd1u0_j9vvik7m1c3gyxp/vkcwedtfggww/v=s7z/f=/com(2013)534_en.pdf) (Consultado el 5 de mayo de 2018).

¹⁹² Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y a los parlamentos nacionales sobre la revisión de la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea en relación con el principio de subsidiariedad, de conformidad con el Protocolo n.º 2, COM (2013) 851 final, 27 de noviembre de 2013.

¹⁹³ Reglamento (UE) 2017/1939, op. cit. nota 188.

Por otro lado, el Tratado de Lisboa prevé un sistema de *freno de emergencia*, previsto para las directivas de armonización tanto sustantiva como procesal, en palabras de Diego Liñán Nogueras, *una suerte de contenido reservado vedado a la acción de la Unión* ¹⁹⁴ y que consagra el límite de la acción del principio de subsidiariedad de la Unión en las materias del ELSJ conforme a su naturaleza compartida (Art. 4.1.j TFUE).

En estos supuestos, cuando un Estado miembro considere que un determinado proyecto de directiva afecta a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal podrá referir el asunto al Consejo Europeo, lo que provocará la suspensión del procedimiento ordinario. El Consejo Europeo tendrá cuatro meses para lograr un acuerdo y devolver el proyecto al Consejo para que siga el procedimiento ordinario. De no conseguirse el acuerdo, el Tratado abre la posibilidad de una cooperación reforzada, *redenominada* como cláusula acelerador.

2.3.1. El intercambio de información en los Programas de Trabajo plurianuales del Consejo

El Tratado de Lisboa, por primera vez, otorga carta de naturaleza a la programación política del desarrollo del ELSJ mediante la elaboración de los Programas Quinquenales de Trabajo (con anterioridad los programas de Tampere y de La Haya).¹⁹⁵ De esta forma, el Consejo Europeo de 9 y 10 de diciembre de 2009 adoptó el *Programa de Estocolmo: una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*¹⁹⁶ que sustituyó al anterior Programa de La Haya, cuyo contenido se concretó en el correspondiente *Plan de acción*,¹⁹⁷ el cuál fijaba el calendario de las distintas actuaciones previstas en el *Programa* aprobado en el Consejo.

El programa que concitó por igual críticas y elogios. Entre las primeras, se le achacó su extensión y detalle excesivos, utilizando incluso epítetos nada diplomáticos, como *la lista de la*

¹⁹⁴ LIÑÁN NOGUERAS, D., op. cit. nota 53, p. 97.

¹⁹⁵ Véase op. cit. nota 182, art. 68 sobre las orientaciones estratégicas del Consejo Europeo en el ELSJ

¹⁹⁶ Véase Programa de Estocolmo, op. cit. nota 183.

¹⁹⁷ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Garantizar el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para los ciudadanos europeos. Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo, 20.4.2010 COM (2010) 171 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0171:FIN:ES:PDF> (Consultado 29 de enero 2018).

compra,¹⁹⁸ o *el árbol de navidad*, más que un documento de orientación de una esfera política.¹⁹⁹ Entre las segundas, qué duda cabe que la de la propia Comisaria de nacionalidad sueca de Asuntos de Interior de la época, que acentuaba el énfasis en la protección de los derechos y la privacidad del individuo.²⁰⁰ Dada la relevancia del contenido de dicho programa para nuestro objeto de estudio, a continuación analizamos varios aspectos de su contenido.

En el marco de esta iniciativa, podemos decir que el ciudadano europeo se convierte nuevamente en el eje de las prioridades políticas de la Unión,²⁰¹ enfatizando el objetivo de garantizar sus derechos y proteger los intereses de la ciudadanía, lo que Bigo considera el regreso a Tampere²⁰² y que supone una reconversión de la prioridad de la libertad frente a la seguridad del programa de La Haya, que reconoce el signo distintivo de su promotor, Suecia, respecto a la primacía de la garantía de los derechos individuales. Esta preocupación por los derechos individuales estuvo acompañada por la ampliación del mandato de la Agencia Europea de Protección de los Derechos Fundamentales y por los sucesivos informes de seguimiento de la Comisión respecto de la aplicación de la Carta

¹⁹⁸ Informe 13 del Comité de la Unión Europea de la Cámara de los Lores de la sesión 2013-2014 sobre Directrices estratégicas para el próximo programa de Justicia y Asuntos de Interior de la UE: constante a medida que avanza, p.13, <https://publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/lducom/173/17304.htm> (Consultado el 27 de febrero de 2018).

¹⁹⁹ Véase PASCOUAY, Y., «El futuro del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Abordando la Movilidad, Protección y Efectividad en el Largo Plazo». *Documento de debate del Centro Europeo de Políticas*, enero de 2014, p.23. <https://www.epc.eu/en/Publications/The-future-of-the-area-of-free~24c610> (Consultado el 28 de febrero de 2018).

²⁰⁰ “Cuando asumí el cargo de comisario de Asuntos Interiores de la UE en 2009, el programa de Estocolmo estableció una agenda ambiciosa. Ahora, casi cinco años después, podemos estar orgullosos de lo que se ha logrado. 'Trabajo no ha terminado' para el 'ambicioso' programa de Estocolmo, Cecilia Malmström 17 de febrero de 2014. <https://www.theparliamentmagazine.eu> (Consultado el día 3 de abril de 2018).

²⁰¹ 1. Hacia una Europa de los ciudadanos en un espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. 1.1. Prioridades políticas El Consejo Europeo considera que la prioridad para los próximos años será centrarse en los intereses y las necesidades de los ciudadanos. Toda acción futura se centrará en el ciudadano de la Unión y en aquellas otras personas frente a quienes la Unión tiene una responsabilidad. Información procedente de las instituciones, órganos y organismos de la unión europea consejo europeo programa de Estocolmo una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano, véase op. cit. nota 183.

²⁰² “El Programa de Estocolmo ha sido presentado por algunos como la tercera fase después del Programa de La Haya y el de Tampere. El primero estableció los principios, el segundo, la Organización y el tercero su implementación. El Programa de La Haya fue un paréntesis particularmente influenciado por la administración norteamericana, y ahora el programa de Estocolmo supone el retorno a la senda de Tampere, que fue troceado entre una mayor preocupación por la privacidad, protección de datos y la libertad, por una parte, y, por un fuerte ímpetu por la *tecnologización* de la seguridad, el refuerzo del intercambio de datos personales a través de diferentes sistemas de bases de datos, por otra.” En BIGO, D. op. cit. nota 56, p. 129.

europea de Derechos Fundamentales. Todo ello mientras evolucionaba la jurisprudencia del TJUE en el ámbito de los derechos fundamentales y se desarrollaba el debate sobre la adhesión de la Unión al CEDH.²⁰³ Así como también instar sus derechos de participación ciudadana en el ELSJ al igual que en otros ámbitos.²⁰⁴

Al mismo tiempo, se reconocen los efectos nocivos derivados de los errores de duplicidades e incoherencia legislativa.²⁰⁵ No en vano, no debemos olvidar que las modificaciones introducidas en el TFUE inciden significativamente sobre la aplicación de las políticas relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia. Las nuevas competencias atribuidas a la Comisión y al Parlamento Europeo proyectarán sobre el desarrollo del Programa de Estocolmo conflictos de prioridades que se plasmarán en el ejercicio de las diversas competencias institucionales y, por ende, en los resultados y realizaciones del programa finalmente conseguidos.²⁰⁶

²⁰³ En este aspecto, véase As. C-394/12, ECLI:EU:C:2013:813 sobre la interpretación de los artículos 10, 16, 18 y 19 del Reglamento (CE) nº 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país por el que se alinea con las tesis del CEDH en caso de riesgo real de ser sometido el solicitante a tratos inhumanos o degradantes conforme jurisprudencia del CEDH. Asimismo véase el Dictamen 2/13 del TJUE, de 18 de diciembre de 2014 instado por la Comisión Europea sobre el Proyecto de acuerdo internacional de Adhesión de la Unión Europea al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales que consideró no compatible con los Tratados. ECLI:EU:C:2014:2454, para cumplir la obligación establecida en el artículo 6.2 del TFUE para que la Unión se adhiera a dicho Convenio, en línea con lo apuntado por, Escobar Hernández, C.(2020), « El Tribunal Europeo de Derechos Humanos: una jurisdicción en permanente reforma», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 67, 771-793, p. 793.

²⁰⁴ Véase DOUGAN, M., SHUIBHNE, N. N. y SPAVENTA, E., «Empoderamiento y desempoderamiento del ciudadano europeo», Hart publishing, *European Law Review* 738, vol. 2014, núm. 5, pp. 216-218. https://www.academia.edu/3628544/Empowerment_and_Disempowerment_of_the_European_Citizen_edited_by_Michael_Dougan_Niamh_Nic_Shuibhne_and_Eleanor_Spaventa_2014_5_European_Law_Review_738 (Consultado el 11 de mayo de 2018).

²⁰⁵ “El Consejo Europeo considera que el desarrollo de la legislación en el espacio de libertad, seguridad y justicia es impresionante, pero presenta fallos de superposición y cierta falta de coherencia. Además, podría mejorarse la calidad de la legislación, incluido el lenguaje utilizado en algunos de los actos jurídicos.” Véase op. cit. nota 183.

²⁰⁶ Para más detalle, véase, CARRERA, S. y GUILD, E., « ¿Importa el Programa de Estocolmo? Las luchas por la propiedad de la programación plurianual del ELSJ», *Centro europeo de estudios sociales y políticos, Documentos de Libertad y Seguridad en Europa*, Vol. 51, 2012. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/does-stockholm-programme-matter-struggles-over-ownership-afsj-multiannual-programming/> (Consultado el 11 de mayo de 2018).

El programa centró la actuación de la Unión en cuestiones relativas a la ciudadanía y los derechos fundamentales, la justicia (incluida la internacional, como afirma Quesada Alcalá²⁰⁷) y la seguridad, así como el asilo, la migración y el aspecto novedoso de la dimensión exterior del ELSJ, como un *continuum* de la cooperación policial transfronteriza²⁰⁸ de los EE.MM frente a amenazas globalizadas e interconectadas.

Sin embargo, las medidas de protección al ciudadano europeo que prescribía parecen enfocarse a reforzar la seguridad frente a los ciudadanos extranjeros como si se tratara de una amenaza sobre la que reforzar las medidas de seguridad empezando por el refuerzo del control fronterizo. De idéntica forma se puede decir respecto de las prioridades de protección de derechos del ciudadano en la sociedad de la información cuando se ha avanzado en la celebración de acuerdos de transferencia de datos con terceros países, sin que previamente existiera un marco regulatorio de protección de datos de los ciudadanos europeos.²⁰⁹

Como novedades respecto de los programas anteriores, destaca la formulación de una estrategia de seguridad interior de la Unión aprobado por el Consejo Europeo en la reunión del 25 y 26 de marzo de 2010 bajo Presidencia Española de la Unión.²¹⁰ El objetivo de la estrategia respondió a la necesidad de infundir a los ciudadanos de la Unión la confianza necesaria en las instituciones

²⁰⁷ Véase QUESADA ALCALÁ, C., op. cit. nota 47, p.97

²⁰⁸ “Sin embargo, el mayor valor añadido de la cooperación policial se encuentra en la aproximación a problemas en los que los Estados Miembros son interdependientes en la búsqueda de soluciones. Este es el leitmotiv en el programa que es visible virtualmente en todas las propuestas políticas. Cualquiera que conozca la naturaleza del ámbito internacional comprenderá la importancia crucial de la vinculación entre la actuación policial local y nacional por una parte y la investigación criminal internacional por otra. Los tres niveles de actuación son fundamentales para crear un ámbito de trabajo que contribuya a la seguridad de los ciudadanos.” Véase HOLTACKERS, M., «El programa de Estocolmo y su relevancia para la educación policial europea», *Boletín de Ciencia e Investigación Policial, Edición especial de la conferencia*, Vol. 2, 2017, p. 146, <https://bulletin.Cepol.europa.eu/index.php/bulletin/article/view/211> (Consultado el 11 de mayo de 2018).

²⁰⁹ Véase LABAYLE, H., y DE BRUYCKER, P., «Hacia la negociación y adopción del sucesor del programa de Estocolmo para el período 2015-2019», Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas *Interiores de la Unión*, 2014, p. 13, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/c643b3e0-a45d-4fec-8c49-6aadedb3fed1> (Consultado el 14 de junio de 2018).

²¹⁰ Véase doc. Consejo 5842/2/10 REV 2, de 23 de febrero de 2010, sobre un “Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior en la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad”.

europas y en sus decisiones, así como también desde el punto de vistas interno, cohesionar a los EE.MM y comprometerlos con una agenda compartida y solidaria de integración.²¹¹

Para desarrollar un marco estable de cooperación operativa se establece el COSI que ha venido orientando sus trabajos al fortalecimiento de la seguridad interior y promoviendo el alineamiento de la prioridades nacionales y europeas de seguridad. De esta forma como ya mencionamos anteriormente,²¹² se estableció de forma institucionalizada el ciclo político de actuación europea,²¹³ basado en la acción conjunta en la lucha contra la delincuencia organizada a través de un planeamiento estratégico y operativo basado en las prioridades marcadas por la evaluación de la amenaza elaborada anualmente por Europol.

Por otra parte, y, siguiendo con el desarrollo del principio de disponibilidad y la simplificación del intercambio de información, en respuesta al mandato de las Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia de Gestión de la Información en la Unión Europea (que desarrollaremos en detalle en el Cap. V).²¹⁴ Por vez primera la Comisión Europea realizaba un inventario de las medidas adoptadas, pendientes de adopción o consideración que regulan la recopilación, almacenamiento o el intercambio transfronterizo de información sobre personas para aplicación de la ley o gestión de la inmigración. Se trataba de un ejercicio de transparencia informativa a los ciudadanos, pero también un toque de atención al Consejo y al Parlamento Europeo respecto a los principios que deben guiar la evolución futura en esta área en relación con futuras propuestas legislativas.²¹⁵

Como consecuencia de la comunicación anterior, en la que ya se avanzaba su futura elaboración, la Comisión Europea elabora una nueva comunicación en 2012 en la que realiza un

²¹¹ Véase creación COSI, op. cit. nota 178.

²¹² Véase Ciclo de actuación política, op. cit. nota 179.

²¹³ Véase doc. consejo 15921/12, Revisión intermedia del Programa de Estocolmo, de 13 de noviembre de 2012, p.13.

²¹⁴ Véase doc. Consejo 16637/09, de 30 de noviembre de 2009.

²¹⁵ Para más detalle, véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Resumen de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia, COM (2010)385 final, de 20 de julio de 2010.

diagnóstico sobre el catálogo de medidas inventariadas en aquella primera comunicación. Se afirma que, en general, el intercambio de información funciona correctamente y no hay necesidad de crear ni nuevas bases de datos de los servicios con funciones coercitivas ni nuevos instrumentos de intercambio de información a escala de la UE. Sin embargo, los instrumentos actuales de la UE pueden y deben aplicarse y los intercambios se deben organizar de manera más coherente.²¹⁶

Por el contrario, esta observación contrastaba con la apreciación del Parlamento Europeo, cuya valoración era más negativa, incluso pesimista. Consideraba que no se ha conseguido que el intercambio de información entre autoridades nacionales competentes en la aplicación de la Ley fluya de forma continua y ágil, pues a la falta de transposición nacional de instrumentos adoptados en el marco temporal del programa anterior²¹⁷ se ha añadido la aparición de circunstancias que mermaban la confianza y la transparencia, junto a la fragmentación actual de canales y procedimientos de intercambio de información.²¹⁸

La seguridad informática pasó a ser un tema prioritario en este programa. Se pretendía que la Unión Europea contara con un único sistema de protección de datos personales que incluyera la certificación europea para las tecnologías, productos y servicios que protegieran la privacidad y la intimidad personal del ciudadano. De la lectura del Programa de Estocolmo podemos concluir que se trata de conciliar la necesidad del intercambio de datos personales, dando cumplimiento al principio de disponibilidad consagrado en el Programa de la Haya, con el debido respeto de la vida privada de las personas.

²¹⁶ Véase Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el refuerzo de la cooperación en materia de aplicación de la ley en la UE: el Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM), p.1.

²¹⁷ “Mientras tanto, es desilusionante que más de cuatro años después de su adopción y cinco años después de que se tomó el compromiso político, las Decisiones de Prüm son implementadas por apenas la mitad de los Estados miembros.” Véase revisión Programa de Estocolmo, op. cit. nota 214, p. 12.

²¹⁸ El Informe sobre la revisión intermedia del Programa de Estocolmo de la Comisión de Asuntos Jurídicos de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior considera que el panorama actual de los diferentes instrumentos, canales y herramientas para el intercambio de información policial europea es complicado y disperso, lo que da lugar a un uso ineficaz de los instrumentos disponibles y a una supervisión y rendición de cuentas democráticas inadecuadas a escala de la UE. Por ello solicita una visión orientada al futuro de cómo dar forma y optimizar el intercambio de datos policiales en la UE. p.13, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-7-2014-0153_DE.pdf?redirect (Consultado el 13 de junio de 2018).

Por primera vez, se reconoció expresamente una dimensión internacional de actuación al ámbito de justicia e interior. La legitimación de su acción internacional permitirá desarrollar una intensa actividad exterior, fruto de la cual se iniciará una rápida expansión en la cooperación directa con terceras partes. La celebración de acuerdos internacionales, fundamentalmente de cooperación en el intercambio de información fomentará el *partenariado* de la Unión y sus Agencias tanto con administraciones nacionales como con organismos internacionales, fomentando así la celebración periódica de eventos y plataformas de encuentro cuyas conclusiones inequívocamente como afirma Christian Kaunert y Kamil Zwolski,²¹⁹ coadyuvan a una mayor integración europea.²²⁰

En este periodo se produce una importante sustitución de las anteriores decisiones marco por las nuevas directivas de la Unión. Así, la Directiva 2011/36/UE se refiere a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas.²²¹ La Directiva 2011/92/UE pretendía luchar contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil.²²² La Directiva 2012/29/UE establecía normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos.²²³ Finalmente, la Directiva 2013/40/UE se refería a la protección

²¹⁹ Véase KAUNERT, C., y ZWOLSKI, K., «La UE como actor de seguridad global: un análisis completo más allá de la PESC y la JAI», Basingstoke: Palgrave, 2013, p. 88-115 https://www.researchgate.net/publication/313365396_The_EU_as_a_Global_Security_Actor_A_Comprehensive_Analysis_beyond_CFSP_and_JHA (Consultado el 13 de junio de 2018).

²²⁰ Acuerdos de cooperación operativa y estratégica de Europol y Frontex, los Acuerdos entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América relativo al tratamiento y la transferencia de datos de mensajería financiera de la Unión Europea a Estados Unidos a efectos del Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo (DO L 195 de 27.7.2010), los de protección de datos entre EE.UU y UE (2010), los de Registro de Nombres de Pasajeros (PNR DO L 215 de 11.8.2012) entre EE.UU y UE y entre UE y Australia y Canadá (2013).

²²¹ Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo, DO L núm.101 de 15 de abril de 2011. No participan ni Reino Unido ni Dinamarca.

²²² Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo, DO L núm. 335 de 17 de diciembre de 2011, p. 1. Véase también SÁNCHEZ DOMINGO, M.B., «La cooperación judicial penal y el Tratado de Lisboa. El ejemplo de la Directiva 2011/92/UE en materia de pornografía infantil», Revista europea de Derecho comunitario núm 44, 2013, <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/36620mbelensanchezdomingordce> (Consultado el día 9 de enero de 2022).

²²³ Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, DO L núm. 315 de 14 de noviembre de 2012.

contra los ataques informáticos armonizando los delitos y las penas relacionados con la *cibercriminalidad*.²²⁴

Además de esta renovación de los instrumentos JAI se desarrolla el ámbito de la cooperación judicial penal a través de la Directiva 2011/99/UE sobre la orden europea de protección.²²⁵ La Directiva 2012/13/UE regula el derecho a la información en los procesos penales.²²⁶ La Directiva 2013/48/UE se refiere al derecho a la asistencia letrada en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea y completa las Directivas 2010/64/UE relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales y 2012/13/UE, relativa al derecho a la información en los procesos penales.²²⁷

Con la finalización de la vigencia del Programa y del Plan de Acción de Estocolmo, se dio por terminado el sistema de planeamiento quinquenal para el desarrollo del ELSJ y se sustituye por el diseño estratégico en torno a la formulación de una agenda integral de seguridad con la formulación de unas orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa para los próximos años en el espacio europeo de Libertad, Seguridad y Justicia.²²⁸

Como colofón, quedó pendiente de introducir una mejora en el régimen de protección de los intereses financieros de la Unión Europea que significaría la sustitución del más complejo régimen convencional vigente establecido en 1995 y que tendría en cuenta las reformas propuestas para

²²⁴ Directiva 2013/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de agosto de 2013, relativa a los ataques contra los sistemas de información y por la que se sustituye la Decisión marco 2005/222/JAI del Consejo, DO L núm.218 de 14 de agosto de 2013.

²²⁵ Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección, DO L núm.338 de 21 de noviembre de 2011.

²²⁶ Directiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales, DO L núm.142 de 1 de junio de 2012.

²²⁷ Directiva 2013/48/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, 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, DO L núm.294 de 6 de noviembre de 2013.

²²⁸ A este respecto véase las Conclusiones del Consejo Europeo 26-27 de junio de 2014

Eurojust y para poner en marcha la Fiscalía Europea.²²⁹ A modo de resumen, en el plazo temporal de vigencia del Programa de Estocolmo y su Plan de Acción se adoptaron catorce Decisiones del Consejo²³⁰, siete Directivas del Consejo,²³¹ once Reglamentos.²³²

2.3.2. La planificación estratégica de una seguridad europea integrada

Así, en junio de 2015, el Consejo JAI aprobó las Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia de Seguridad Interior Renovada,²³³ basada en la Comunicación de la Comisión en abril titulada *Agenda de Seguridad Europea*²³⁴ para el periodo 2015-2020. Por primera vez, se ha tratado de superar la compartimentación de la planificación estratégica derivada de la estructura entre

²²⁹ Comisión Europea, Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal, COM (2012) 363 final, de 11 de julio de 2012.

²³⁰ Decisión del Consejo de 13 de julio de 2010 por el que se celebra el Acuerdo entre la UE y los EE.UU para el procesamiento y transmisión de mensajería de datos financieros de la UE a EE.UU a los efectos del Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo, DO L núm.195 de 27 de julio de 2010; Decisión del Consejo de 26 de abril de 2012 sobre la celebración del acuerdo entre la UE y EE.UU sobre el procesamiento y transferencia de registros de nombres de pasajeros (PNR) por los transportistas aéreos al Departamento de Seguridad Interior, DO L núm 215 de 11 de agosto de 2012.

²³¹ Directiva 2011/99/EU de 13 de diciembre de 2011 sobre la Orden Europea de Protección, DO L núm.338, de 21 de diciembre de 2011; Directiva del Consejo 2011/36/EU de 5 de abril de 2011, sobre la prevención y la lucha contra el tráfico de seres humanos y la protección de sus víctimas, DO L núm.101 de 15 de abril de 2011; Directiva 2011/92/EU de 13 de diciembre de 2011, sobre la lucha contra el abuso sexual y la explotación sexual de niños y la pornografía infantil, DO L núm. 335 de 17 de diciembre de 2011.

²³² Reglamento (UE) 258/12 de 14 de marzo de 2012, sobre la aplicación del artículo 10 del Protocolo de Naciones Unidas contra la fabricación ilícita y el tráfico de armas de fuego, sus partes, componentes y municiones, y estableciendo la autorización de exportación, y medidas de tránsito para las armas de fuego, DO L núm.94 de 30 de marzo de 2012; Reglamento (UE) 98/2013 de 15 de enero de 2013 sobre la comercialización y uso de precursores de explosivos, DO L núm.39, de 9 de febrero de 2013; Reglamento (UE) 1168/2011 de 25 de octubre de 2011 estableciendo la Agencia Europea para la Gestión de la Coordinación Operativa en las Fronteras Exteriores, DO L núm.304, de 22 de noviembre de 2011; Reglamento (UE) 1077/2011 de 25 de octubre de 2011, estableciendo la Agencia Europea para la gestión operativa de los sistemas informáticos de gran magnitud en el ELSJ, DO L núm.286 de 1 de noviembre de 2011.

²³³ Véase las Conclusiones Consejo Europeo 26 y 27 de junio de 2014. Doc. Consejo 8288/14

²³⁴ Para más detalle, véase la Comunicación de la Comisión sobre La Agenda Europea de Seguridad, de 28 de abril de 2015 COM (2015) 185 final.

pilares,²³⁵ que ya se venía discutiendo de forma sectorial²³⁶ con la finalidad de favorecer su desarrollo coordinado por las distintas instituciones europeas intervinientes, la Comisión, el Consejo²³⁷ y el Servicio de Acción Exterior.²³⁸ La Estrategia de Seguridad Interior Renovada y la Agenda Europea de Seguridad se han coordinado de manera que permite a la UE adoptar un amplio abanico de medidas en las que el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo deben trabajar juntos e intensamente para lograr resultados. Ésta se compone de tres documentos:

- Las Conclusiones del Consejo JAI de diciembre de 2014 sobre el desarrollo de una Estrategia de Seguridad Interior Renovada.²³⁹

²³⁵ “En la actualidad, en la era de las amenazas transfronterizas y desafío de seguridad, la tarea de la Unión consiste en defender y reforzar su seguridad mediante redes similares más allá de la división interna-externa. Todo ello consecuencia de un desarrollo teórico desafortunado en los años recientes mediante la extensión de conceptos y marcos prestados de la investigación en seguridad nacional a los estudios sobre asuntos de seguridad supranacional. Consecuentemente, se ha venido haciendo una distinción inútil entre la *desecuritarización* de las relaciones entre EE.MM y la política exterior común que ha sido analizada en el contexto de las dinámicas de seguridad interna.” MONAR, JORG, «El creciente papel externo de la UE en el ámbito del ELSJ: factores, marco y formas de acción», *Review of International Affairs, EUI Working Papers, Law* 2009/01, Cambridge, Security Aspects in EU external Policies.

²³⁶ “Con la preocupación de incrementar la coherencia y la coordinación entre las dimensiones interna y externa de la política de justicia e Interior, el Consejo de Justicia e Interior de junio de 2008 invitó a los EE.MM a facilitar la implementación de un acuerdo administrativo que permitía el intercambio de datos personales entre Europol y las misiones de gestión de crisis de la política europea exterior de seguridad.” WOLFF, S., op. cit. nota 174, p.9.

²³⁷ “El Consejo subraya la necesidad de reforzar los vínculos entre la seguridad interna y externa. La finalidad es incrementar las sinergias en la respuesta de la Unión en la priorización de asuntos transversales como el terrorismo, la delincuencia organizada, los combatientes extranjeros, el tráfico ilícito de inmigrantes y de seres humanos, las amenazas híbridas, la gestión de fronteras, la seguridad energética y la ciberseguridad.. En este contexto, el Consejo alienta el desarrollo de más sinergias entre la PESD, en ambas dimensiones, civil y militar y los actores de la política de Libertad, Seguridad y Justicia, mediante de marcos de cooperación entre el SEAE, FRONTEX y Europol, y entre SEAE y la Fuerza de Gendarmería europea”, véase, doc. Consejo 8971/15, Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores de 18 de mayo de 2015 sobre la Política Exterior de Seguridad y Defensa Común, de 18 de mayo de 2015.

²³⁸ Véase doc. Consejo 14149/16, de las Conclusiones del Consejo de aplicación de la Estrategia Global de la Unión Europea en el área de Seguridad y Defensa: Una visión compartida, una Acción Común: Una Europa más fuerte una estrategia Global para la Política Exterior y de Seguridad de la Unión Europea, de 14 de noviembre de 2016. <http://www.consilium.europa.eu/media/22459/eugs-conclusions-st14149en16.pdf>.

²³⁹ Véase doc. Consejo 15670/14, 19 de noviembre de 2014.

- La Comunicación de la Comisión sobre la Agenda Europea de Seguridad.²⁴⁰
- Las Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia de Seguridad Interior Renovada.²⁴¹

La Estrategia de Seguridad Interior Renovada identifica las siguientes prioridades en el área de la Seguridad Interior de la Unión Europea:

- Lucha y prevención del terrorismo, y de la radicalización y del reclutamiento, con especial atención al fenómeno de los *combatientes terroristas extranjeros*.²⁴²
- Prevención y lucha contra el crimen organizado, sobre la base del Ciclo Político de la UE.
- Prevención y lucha contra la cibercriminalidad así como el fomento de la *ciberseguridad*.

Las Conclusiones del Consejo inciden en la idea de no duplicar anteriores esfuerzos y documentos y en concentrarse en aquellos elementos que después vayan a desarrollarse en un ulterior Plan de ejecución aún por definir. Además, las Conclusiones del Consejo distinguían entre las áreas de actuación estratégica contempladas y el Plan de ejecución que será elaborado y regularmente actualizado por el COSI en estrecha cooperación con la Comisión.

El Plan de ejecución de la Estrategia de Seguridad Interior Renovada fue elaborado y actualizado por el COSI y tenía por objeto asegurar y facilitar la ejecución de las acciones y medidas que pusieran en práctica la Estrategia de Seguridad Interior Renovada, así como aseguraran un enfoque exhaustivo añadiendo al plan de ejecución las medidas y acciones incluidas en otros documentos relevantes.

²⁴⁰ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones, Agenda Europea de Seguridad, de 28 de abril de 2015, COM(2015) 185 final.

²⁴¹ Véase doc. Consejo 9798/15 de 10 de junio de 2015.

²⁴² “personas que viajan a un Estado distinto de su Estado de residencia o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, incluso en relación con conflictos armados, y decidido a hacer frente a esa amenaza.” Véase la Resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas 2178 (2014), de 24 de septiembre de 2014.

Dando cumplimiento a este mandato, se presentó, por parte de la Presidencia, en el Grupo del COSI/CATS del 22-23 de julio de 2015, el Plan de ejecución de la Estrategia de Seguridad Interior Renovada, que perseguía asegurar y facilitar la puesta en marcha de las acciones y medidas recogidas en la.²⁴³ Ello porque venía a dar una respuesta exhaustiva a cada una de las necesidades planteadas, convirtiéndose en una verdadera agenda compartida entre el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo. Este documento pretende establecer un modelo en el que se actualicen y revisen tanto las amenazas como las prioridades y necesidades por parte de todos los actores implicados en el proceso.

Transcurrido apenas un año de vida de la adopción de la Agenda Europea de Seguridad, de nuevo los acontecimientos volvieron a imponer modificaciones estratégicas que motivaron una nueva comunicación de la Comisión Europea que intentará encajar en la planificación anterior. Así en abril de 2016 se presentó la nueva comunicación que pretende evaluar la aplicación de la Agenda Europea de Seguridad en materia de lucha contra el terrorismo.²⁴⁴

El *leit motiv* de la Comunicación se enfocó en garantizar la seguridad colectiva de la Unión en su conjunto respecto de la protección individual de la seguridad interior nacional, lo que denominaba *una Unión de la seguridad*. Para ello se considera vital profundizar en el intercambio de información, como dinámica funcional de la actividad policial diaria entre los funcionarios de los cuerpos policiales de los EE.MM. Por ello, la comunicación expresa su determinación a eliminar la fragmentación de la información y las limitaciones operativas de las herramientas de intercambio de información vigentes, pero en el marco actual de las estructuras de cooperación existentes, junto a instrumentos legislativos actualizados y sólidos que coadyuven a crear un entorno de confianza entre las autoridades nacionales y los instrumentos jurídicos y prácticos que les permiten trabajar juntos.²⁴⁵

²⁴³ Véase doc. Consejo 10854/15, de 14 de julio de 2015 sobre la implementación de la Estrategia de Seguridad Interior Renovada.

²⁴⁴ Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Agenda Europea de Seguridad para luchar contra el terrorismo y allanar el camino hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva. COM (2016) 230 final, 20.04.2016, p.1.

²⁴⁵ Véase implementación Estrategia de Seguridad Interior Renovada, op. cit. nota 244, p.2

El punto de partida para el desarrollo de esta prioridad estratégica en el avance en la superación de barreras y obstáculos en el flujo de información de interés para la seguridad tiene lugar apenas dos meses después con la revolucionaria Comunicación de la Comisión para establecer legalmente el aprovechamiento de las sinergias existentes entre todos los sistemas de información europeos²⁴⁶. El desarrollo de esta comunicación merece un estudio detallado que será objeto de descripción y análisis en un capítulo propio, concretamente el Capítulo VII.

El nuevo marco estratégico descrito también promueve una reorganización de competencias y cooperación interna en la Comisión Europea. En septiembre de 2016, se creó la figura de un nuevo comisario europeo, el Comisario de Seguridad encargado de obtención e intercambio de información, lucha contra el terrorismo y radicalización, contra el crimen organizado y la ciberseguridad, así como la cooperación con terceros países.²⁴⁷ Se trata de desgajar y conectar entre sí a la vez dichas parcelas con las asignadas al comisario de asuntos de interior,²⁴⁸ renombrado como comisario de migración, asuntos de interior y ciudadanía. De esta forma, extiende su competencia al control de fronteras exteriores, migración y asilo, así como también la lucha contra la delincuencia, la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos a nivel europea. A estas parcelas se le añade la lucha supranacional contra el terrorismo, la radicalización y la cooperación operativa transnacional como en el fenómeno de los combatientes extranjeros.²⁴⁹ Obviamente, el acierto de lo que Sergio Carrera²⁵⁰ denomina la

²⁴⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad, de 6 de abril de 2016, COM(2016) 205 final

²⁴⁷ En este aspecto, véase la carta de Jean-Claude Juncker (2016) al comisario de seguridad de la UE en 2016, Julian King, “Mission Letter to Julian King Commissioner for the Security Union”, https://ec.europa.eu/commission/commissioners/sites/cwt/files/commissioner_mission_letters/mission-letter-ulianking_en.pdf. (Consultado el 15 de junio de 2018).

²⁴⁸ “La Comisión Juncker está estructurada de una manera que rompe los silos tradicionales entre las diferentes áreas políticas de la UE, y la Unión de la Seguridad no es una excepción a este enfoque. Recurro (Comisario Julian King) a un grupo de trabajo transversal que abarca más de 30 direcciones generales de la Comisión y el Servicio Europeo de Acción Exterior.” Véase, «Constitucionalizando la eficacia de la unión de Seguridad, el Estado de Derecho y los derechos en la lucha contra el terrorismo y el crimen», Centro de Estudios de política Europea (CEPS) prólogo, 2017, CARRERA, S. y MITSILEGAS, V. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/constitutionalising-security-union-effectiveness-rule-law-and-rights-counteracting/> (Consultado el 15 de junio de 2018).

²⁴⁹ Véase Comunicación de la Comisión sobre Sistemas de información más sólidos, op. cit. nota 247.

²⁵⁰ “El enfoque del grupo de trabajo implementado en el campo de la seguridad también prometía una mejor garantía de fuerza interinstitucional conjunta entre varias direcciones generales con vínculos directos e indirectos con un área política específica” «Una evaluación de la crisis de la Comisión Europea ¿Ha proporcionado la Comisión Juncker un nuevo comienzo para la Justicia y los Asuntos de Interior de la UE?» CARRERA, S., Centro de estudios de Política

creación de la *Task Force* de la Seguridad, se sitúa bajo la dependencia de la coordinación y supervisión del Vicepresidente primero de la Comisión. De las nuevas regulaciones concluidas en este fértil periodo se destacan diez Reglamentos,²⁵¹ seis Directivas²⁵² y dos Decisiones.²⁵³

La modificación del formato del diseño de las prioridades estratégicas respecto a la formulación de programas en los periodos anteriores constituye la materialización, por primera vez, de la institucionalización de la función constitucional asignada al Consejo, por lo que, su formulación general y corta, de tan solo cinco páginas, establece el diseño estándar de programación estratégico del Consejo. En este sentido, no consideramos que ello indique necesariamente la disminución del

Europea S), p. 7. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/appraisal-european-commission-crisis/> (Consultado el 16 de junio de 2018).

²⁵¹ Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo. DO L núm.135, 24.5.2016; Reglamento (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas; Reglamento (UE) 2018/1862 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal, DO L núm.312, 7.12.2018; Reglamento (UE) 2018/1240 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de septiembre de 2018, por el que se establece un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV). DO L núm.236, 19.9.2018; Reglamento (UE) 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2017, por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de denegación de entrada relativos a nacionales de terceros países que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines policiales y se modifican el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y los Reglamentos (UE) 767/2008 y 1077/2011. DO L núm.327, 9.12.2017.

²⁵² Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo, DO L núm.88, 31.3.2017; Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, DO L núm.156, 19.6.2018; Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave, DO L núm.119, 4.5.2016; Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, 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 a la libre circulación de dichos DO L núm.119, 4.5.2016.

²⁵³ Decisión de la Comisión, de 24 de julio de 2018, sobre el Mecanismo para los refugiados en Turquía, por la que se modifica la Decisión C(2015) 9500 de la Comisión en lo relativo a la contribución a dicho Mecanismo, DO, C núm. 278, de 8 de agosto de 2018 y Decisión de la Comisión 2017/388 de 6 de marzo de 2017 por la que se confirma la participación del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en el Reglamento (UE) 2016/794 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol), DO L núm 59, de 7 de marzo de 2017.

nivel de ambición de los Estados Miembros como sostienen Sarah Leonard y Christian Kaunert.²⁵⁴ De la misma forma que tampoco quiere decir que el desarrollo del AFSJ haya alcanzado su techo,²⁵⁵ ni que implique un retroceso en la integración europea,²⁵⁶ sino tan sólo ilustra la conveniencia de alinear las expectativas depositadas con el realismo de las propuestas a desarrollar en el periodo en curso. De esta forma, se podrá observar el funcionamiento del nuevo ensamblaje institucional articulado en el Tratado de Lisboa para acompañar adecuadamente los resultados obtenidos con el nuevo proceso de toma de decisiones de la Unión sobre el ELSJ,²⁵⁷ evitando así, posibles distorsiones motivadas por la presión del cumplimiento de una agenda sobrecargada y que permitan avanzar en la senda adecuada y de forma alineada.²⁵⁸

La culminación del ciclo estratégico correspondiente al cuarto lustro del siglo XXI se ha caracterizado por la coherencia y flexibilidad mostrada para incorporar el empuje derivado de las medidas adoptadas con ocasión de los atentados terroristas sufridos en Europa en este lustro, contenidas en la denominada Agenda europea de lucha contra el terrorismo,²⁵⁹ cuya aplicación también ha dejado surtir sus efectos en otras áreas de actuación prioritaria de la seguridad, fruto del

²⁵⁴ Véase, LÉONARD, S. y KAUNERT, C., «Más allá de Estocolmo: en busca de una estrategia para el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión Europea». *Política Europea y Sociedad* vol. 17, publicación 2, 2016. p.146 <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/23745118.2016.1160636> (Consultado 15 de junio de 2018).

²⁵⁵ Véase LÉONARD, S. y KAUNERT, C., op. cit. nota 255, p. 144.

²⁵⁶ Véase, CARRERA, S. y GUILD, E., «Las Orientaciones del Consejo Europeo para el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para 2020. ¿Subvirtiéndolo la lisbonización de la Justicia y los Asuntos de Interior? Centro de estudios de política europea (CEPS), ensayo nº 13, <https://www.ceps.eu/ceps-publications/european-councils-guidelines-area-freedom-security-and-justice-2020/> (Consultado el 12 de enero de 2021).

²⁵⁷ “Sobre la base de los programas anteriores, la prioridad general ahora (en el ELSJ) es transponer de manera consistente, e implementar de manera efectiva y consolidar los instrumentos legales y las medidas políticas vigentes”. Conclusiones del Consejo Europeo 26-27 de junio de 2014.

²⁵⁸ “En general, nuestro mensaje de hoy es uno de consolidación del trabajo en curso, y hay varias políticas importantes en las que queremos ver más, por ejemplo, sobre cooperación con terceros países en materia de migración y asilo, o cooperación judicial transfronteriza”. Véase, VAN ROMPUY, H. tras el Consejo Europeo, Observaciones del presidente en las Conclusiones del Consejo de 27 de junio de 2014 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-138-2014-INIT/ga/pdf>

²⁵⁹ Véase el Comunicado de prensa de la sesión 3376 del Consejo de ministros JAI de 12-13 de marzo de 2015. «Lucha contra el terrorismo: aplicación de las medidas contenidas en la Declaración del Consejo Europeo del 12.02.15 y en la Declaración Conjunta de Riga de 29.01.15».

trabajo conjunto y coordinado que la nueva administración comunitaria ha conseguido liderar, como veremos en el Capítulo II.

Se ha concluido por tanto, una etapa que ha albergado muchas esperanzas de mejora y avance integral en la mejora de la seguridad y la justicia en la Unión y para todos sus ciudadanos, cuyos resultados deben marcar el inicio del periodo temporal ya iniciado, al que hemos de diferir el oportuno balance del esfuerzo desarrollado y la eficacia conseguida.

3. LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA SEGURIDAD HORIZONTE 2025

La expiración de la vigencia de las diversas formulaciones directivas y estratégicas quinquenales del Consejo Europeo, del Consejo JAI de la UE, junto a la renovación de la cúpula de la Comisión Europea surgida de las elecciones al Parlamento Europeo de 2019 ha propiciado que confluyan en una misma línea de tiempo la adopción de las prioridades políticas del Consejo Europeo, la renovación de la estrategia de seguridad interior del Consejo JAI y la nueva estrategia de Seguridad de la Comisión Europea.

Esta triple coincidencia ha favorecido la coordinación en la elaboración de los tres documentos mencionados, reflejando una mayor coherencia, tanto en el diagnóstico de la situación como en la formulación de las líneas de acción, cuyo desarrollo es de esperar que se verá beneficiado en la aplicación de las respectivas agendas de trabajo. Aunque solamente la Comisión pudo tener en cuenta el impacto derivado de la pandemia del COVID-19, consideramos que tanto las orientaciones del Consejo Europeo como la estrategia del Consejo JAI de la UE están dotadas de contenido suficientemente amplio y general para acoger las consecuencias de seguridad derivadas de la crisis sanitaria.

3.1. Las orientaciones políticas del Consejo sobre el intercambio de información

En el marco de lo dispuesto en el artículo 15 del TUE, el Consejo Europeo²⁶⁰ al inicio de cada legislatura europea, ha definido las orientaciones y prioridades político-estratégicas de la UE

²⁶⁰ Art. 15 1. El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones y prioridades políticas generales. No ejercerá función legislativa alguna.

para el periodo 2019-2024. La Agenda estratégica del Consejo para el nuevo quinquenio ha sido el resultado de un nuevo proceso de elaboración, precedido de una reunión previa de los propios líderes de la UE en la que se ha propiciado el debate y la reflexión sobre el borrador de agenda presentado por el Presidente del Consejo para la conclusión de la agenda definitiva.²⁶¹

En su reunión de junio de 2019 el Consejo Europeo presentó la nueva agenda estratégica 2019 – 2024 centrada en cuatro prioridades estratégicas de acción; la protección de los ciudadanos y de las libertades, el desarrollo de una economía fuerte y vibrante, la creación de un clima neutral, leal y social para Europa y la promoción de los valores e intereses europeos a nivel global.²⁶²

La protección de los ciudadanos, en su vertiente de seguridad personal frente a la amenaza del terrorismo y de la delincuencia transfronteriza, junto a la firme voluntad de gestionar la inmigración conforme a parámetros de seguridad, frente a la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos configura la primera de las prioridades de la agenda estratégica europea. De esta forma aparece la concepción finalista de la vinculación del intercambio de información, aplicado a la lucha contra la delincuencia y el terrorismo, a salvaguardar y defender a sus ciudadanos. Al mismo tiempo se incorporan nuevos ámbitos de actuación a las prioridades en materia de seguridad. La resiliencia frente, a los desastres y crisis provocados por el hombre, a los ciberataques y a las acciones híbridas de hostigamiento a la población como la desinformación constituyen nuevas formas de agresión a la UE y sus ciudadanos. Asimismo, la filosofía *securitaria* está presente en el resto de prioridades estratégicas del Consejo, si bien formuladas en el ámbito de la economía y el desarrollo tecnológico e industrial.²⁶³

²⁶¹ Para profundizar en el contenido completa de la nueva agenda europea véase, la Agenda de Liderazgo europeo construyendo nuestro futuro juntos de octubre de 2017. <https://www.consilium.europa.eu/media/21594/leaders-agenda.pdf>

²⁶² Véase las Conclusiones del Consejo adoptadas en su reunión de 20 de junio de 2019, doc. Consejo EUCO 9/19 CO EUR 12 CONCL 5.

²⁶³ Para valorar la dimensión del ámbito de seguridad en el conjunto de la agenda política europea véase el contenido de la Agenda estratégica 2019-2024 del Consejo Europeo, de 20 de junio de 2019 <https://www.consilium.europa.eu/media/39914/a-new-strategic-agenda-2019-2024.pdf>

3.2. El intercambio de información en la renovación estratégica de la seguridad

El proceso de una nueva renovación estratégica de la seguridad en el ELSJ se inició con ocasión del relevo de las presidencias de turno, rumana y finlandesa, con la presentación de un documento de debate conjunto²⁶⁴ que, finalmente fue adoptado en su formulación de implantación de la estrategia renovada de seguridad interior para el periodo 2019-2024, basada en las conclusiones del Consejo sobre la evaluación de la aplicación de mitad de plazo de la anterior estrategia y de lo acontecido hasta el presente.²⁶⁵

En la mencionada Estrategia se mantienen las prioridades de acción anteriormente contempladas, si bien reformuladas y agrupadas por ámbitos de actuación. En materia de terrorismo, se actualiza la lucha contra el terrorismo, incluyendo la prevención de la radicalización y el extremismo violento. En materia de lucha contra la delincuencia, abarca desde la prevención y lucha contra la delincuencia grave y organizada hasta la prevención y lucha contra la ciberdelincuencia y la mejora de la ciberseguridad. El intercambio de información y la Interoperabilidad, junto con la disponibilidad de los datos, configura una prioridad estratégica de acción dotada de autonomía propia y de proyección horizontal a las anteriores. Finalmente, se incluye el reforzamiento de los vínculos entre las dimensiones interior y exterior de la seguridad y la cooperación con terceros países, así como también, la mejora de la contribución aduanera a la seguridad interior.

El intercambio de información se orienta a impedir cualquier brecha de seguridad motivada por la ausencia de mecanismos europeos que permitan compartir e intercambiar información relevante para la seguridad. La apuesta por la interoperabilidad de los sistemas de información europeos es buena prueba de ello, así como también la mejora del ámbito del intercambio automatizado de información transfronteriza de los sistemas de información descentralizados (Prüm, PNR, API, etc.) en el marco de la continuidad de la estrategia de gestión de la información. El acceso e intercambio de información entre los sistemas de información europeos de seguridad y los

²⁶⁴ Véase doc. Consejo 10991/19 sobre la implementación de la Estrategia de Seguridad interior renovada, documento conjunto de ambas presidencias, de 17 de julio de 2019. <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/aug/eu-council-presidences-iss-10991-19.pdf>

²⁶⁵ Véase, doc. Consejo 5618/1/20 REV 1 sobre sobre la implementación de la Estrategia de Seguridad interior renovada, documento conjunto de ambas presidencias, de 18 de febrero de 2020.

aduaneros (*Cargo Information System/ICS2* y *SIS* y *Europol*) depende de una decisión política y su transformación normativa. No obstante los indicadores de búsquedas en dichos sistemas no son completamente comparables y deberían ser objeto de un análisis en profundidad.²⁶⁶

La preocupación por la evolución posterior de la seguridad interior originó el desarrollo de debates en el seno del Consejo en torno a la orientación de la dirección futura de la seguridad interior de la UE, acordándose diversas líneas de acción futuras. El Enfoque proactivo sobre las nuevas tecnologías se orienta a la inversión en investigación en el sector de la seguridad que proporcionen ventajas competitivas a las agencias policiales en la lucha contra las principales amenazas, a la vez que impidan su acceso para fines delictivos o maliciosos, en sintonía con un marco regulatorio sensible a los intereses de la seguridad. La gestión eficaz de la información demanda un marco general de actuación europeo que permita mejorar los procesos de intercambio de información y generación de inteligencia mediante la aplicación de soluciones técnicas que satisfagan las demandas de los usuarios finales.

Por otra parte, la Cooperación transfronteriza multidisciplinar requiere de un enfoque integrado que armonice las normas y procesos de actuación común favoreciendo la coordinación operativa y el intercambio de información. Las agencias europeas de cooperación policial deben complementar las capacidades de las agencias de los EE.MM aportando recursos técnicos y tecnológicos y cooperando con la industria y las entidades privadas en materia de intercambio de información.

Finalmente se concluye que el Enfoque integrado de la seguridad demanda mayor participación, coordinación y sinergia de múltiples sectores sociales. Las amenazas híbridas, la

²⁶⁶ Para mayor detalle y visión de conjunto véase doc. Consejo 5574/19 de 29 de enero de 2019, informe de evaluación de los expertos sobre el terreno *Assessment – Interoperabilidad de los sistemas de seguridad y de gestión de fronteras con los sistemas de aduanas*, p.13, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/mar/eu-council-interoperability-customs-5574-19.pdf> (Consultado el 14 de enero de 2022).

difusión incontrolada de contenidos ilícitos a través de internet asimismo exigen una mayor resiliencia social e institucional en el conjunto de Europa.²⁶⁷

3.3. Un entorno *resiliente* de la seguridad basado en el intercambio de información

La nueva Comisión Europea surgida de los comicios del 2019 arrancó con premura para superar los retrasos acumulados en la planificación de la agenda comunitaria derivados de la pandemia de COVID-19, particularmente significativo en el ámbito del ELSJ, en el que la estrategia *securitaria* anterior, apenas había sido objeto de evaluación periódica, y mucho menos, de una evaluación final.

La firme decisión de la nueva Presidenta de contemplar todos los medios al alcance de la comisión para preservar la seguridad de los ciudadanos de la Unión y de fortalecer la seguridad transfronteriza constituye el paradigma de la planificación estratégica de la seguridad de la Unión²⁶⁸ para el periodo 2020-2025.

El programa de trabajo de la Comisión para 2020 contempla la presentación de una nueva estrategia de seguridad para la Unión en el que reafirma la competencia subsidiaria de la Unión en esta materia, al expresar la finalidad estratégica de la Unión de aportar valor añadido al ejercicio diario de la competencia de los EE.MM sobre la seguridad interior de su territorio. Al mismo tiempo expresa su determinación en reformar Europol, vinculado al refuerzo de la cooperación policial operativa europea.²⁶⁹

²⁶⁷ Para conocer el contenido y alcance de los ámbitos enunciados, véase doc. consejo 14297/19 sobre la dirección futura de la seguridad interior en la UE: resultado de los trabajos - Informe de la Presidencia, 22 de noviembre de 2019. <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/public-register/public-register-search>

²⁶⁸ “Una Unión que se esfuerza por lograr más resultados, mi agenda para Europa”, título del documento de la candidatura a la presidencia de la Comisión Europea de URSULA VON DER LEYEN, Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2019-2024, p.18. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_es_1.pdf (Consultado el 16 de enero de 2022).

²⁶⁹ Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el programa de trabajo de la Comisión 2020, titulada «una Unión que lucha por más» de 29 de enero de 2020, COM (2020) 37 final, programa de trabajo de la Comisión Europea para 2020, «una Unión que lucha por más», p.7.

La nueva estrategia de seguridad europea elaborada a partir de la Agenda de Seguridad Europea (2015-2020) y cuya denominación ya advierte su enfoque, la *Unión de la Seguridad*, pues nace con vocación de inclusión de la sociedad digital (empresas, instituciones y particulares) y de proyección e interdependencia entre todas las políticas públicas como mencionan Mădălina Sperlea y Alexandru Ioan Cuza.²⁷⁰ Entre ellas, se menciona a las Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD) como contribución de la dimensión exterior de la seguridad,²⁷¹ en el marco de las competencias de coordinación atribuidas por el TFUE según lo dispuesto en los arts. 21 y 42 del TFUE.

La Unión para la seguridad identifica cuatro áreas prioritarias de actuación. La primera de ellas, proporcionar un entorno de seguridad con garantías de futuro, se centra en proporcionar un entorno futuro de seguridad *resiliente*, en espacios públicos de gran afluencia de personas, en las infraestructuras críticas, en los suministros de energía, en la prestación de servicios sanitarios, de ciberseguridad, etc., para mitigar los efectos nocivos de cualquier perturbación sobre unos sectores públicos, económicos y financieros, cada vez más dependientes de tecnologías digitales 5G. La segunda prioridad se enfoca a luchar contra las amenazas cambiantes, como la ciberdelincuencia, cuyas distintas manifestaciones (delincuencia económico-financiera y contra la privacidad e intimidad personal) comprometen seriamente el mercado interior electrónico y los derechos fundamentales de los ciudadanos europeos, así como también las amenazas híbridas, que menoscaban los derechos y libertades de la sociedad europea y el funcionamiento de las instituciones públicas. La tercera de ellas, proteger a los europeos frente al terrorismo y la delincuencia organizada, frente a las manifestaciones de la barbarie terrorista y sus causas coadyuvantes, así como también frente a una delincuencia más transnacional e incluso exterior a la Unión y que opera globalmente. La última de las prioridades, se enfoca a conseguir un ecosistema de seguridad europeo sólido, en el que contribuyan todos los sectores sociales y todas las políticas públicas, basado en la cooperación y el intercambio de información mediante los instrumentos jurídicos europeos que promueven el intercambio

²⁷⁰ “La seguridad no es importante solo a nivel personal, sino que también protege los derechos fundamentales y constituye la base de la confianza en nuestra economía, sociedad y democracia, así como la base de su dinamismo”. SPERLEA, M. y IOAN CUZA, A., Academia de policía, Seguridad de la Unión Europea - premisas importantes para el período 2020 – 2025, Debates económico sociales, Vol. 9, entrega núm.2, 2020, p.1, <http://www.economic-debates.ro/Art%205%20DSE%202%202020.pdf> (Consultado el 21 de enero de 2022).

²⁷¹ Véase implementación Estrategia de Seguridad Interior Renovada, op. cit. nota 244, p.2.

automatizado y multilateral en el seno de la UE, y, también, a través de los sistemas de información interoperables europeos en el marco de la evolución e innovación tecnología de la seguridad. Fruto de la apuesta comunitaria por concienciar a la ciudadanía europea en esta materia, la Comisión ha promovido la consulta pública en asuntos de seguridad mediante la creación de un nuevo sitio web.²⁷²

La Comisión Europea se ha mostrado diligente en la evaluación de la aplicación de la estrategia de una Unión de la Seguridad. Nada menos que tres informes han sido elaborados en apenas año y medio de vida. Los tres informes vienen acompañados de anexos sobre la situación de la aplicación de la legislación europea sobre seguridad en los EE.MM, según la tipología de instrumento jurídico que se trate (Directivas y Decisiones Marco, y la previsión de transposición nacional de Directivas europeas fijadas para los años 2020 y 2021, así como también la normativa europea adoptada y la que se encuentra en periodo de tramitación legislativa.

En los tres informes se mencionan las actuaciones desarrolladas en aplicación de la estrategia en cada periodo de evaluación. Como resultado de los tres informes elaborados hasta la fecha destacaremos las realizaciones relacionadas con nuestro objeto de estudio fundamentalmente. Principalmente destacamos el ambicioso plan legislativo de la Comisión destinado a mejorar el intercambio de información policial internacional en la UE. Dicho Plan se compone de la propuesta de Directiva sobre Intercambio de información entre las agencias policiales de los EE.MM, que sobre el espíritu de la DM que estableció las bases del principio de disponibilidad se propone asegurar que todos los EE.MM disponen de un Punto de Contacto único (en español PUC, pero utilizaremos en el resto de los capítulos, el acrónimo inglés por su aceptación y utilización universal en el ámbito de nuestro análisis, esto es, *SPOC*) y establecer el canal de Europol (SIENA) por defecto para el intercambio de información entre los EE.MM. La segunda propuesta legislativa es la propuesta de Reglamento UE sobre Prüm II que modificará el marco actual de la regulación vigente tanto desde el punto de vista técnico (centralización del intercambio automatizado de datos al estilo de los sistemas europeos interoperables y se añadirán otras categorías de datos nuevas y la conexión a las bases de

²⁷² Véase el portal "Díganos lo que piensa" en el que los ciudadanos y las empresas pueden compartir sus puntos de vista sobre las nuevas políticas de la UE y la legislación vigente. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say_es en aplicación a la participación pública en la elaboración de la normativa europea, véase, 'Better regulation' toolbox This toolbox complements the better regulation guidelines presented in SWD (2021) 305 final. https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12563-Refuerzo-del-intercambio-automatizado-de-datos-en-el-marco-de-Prum/feedback_es?p_id=8319191

datos de Europol. Finalmente, se ha presentado una propuesta de Recomendación del Consejo sobre cooperación operativa que pretende establecer estándares mínimos comunes de cooperación en el ámbito de las persecuciones transfronterizas en caliente, las patrullas conjuntas y las operaciones conjuntas.

Como otras actuaciones relevantes en el ámbito que nos ocupa, podemos citar, la mejora de las capacidades de las agencias de policía que se verán reforzadas con la propuesta de regulación de la comisión sobre la gobernanza de los datos y el libro blanco sobre la inteligencia artificial. La lucha contra el terrorismo y la radicalización se ha plasmado con la publicación de la Agenda Contraterrorista de la UE y la publicación del Memorándum sobre evidencias del campo de batalla, y la adopción del Reglamento europeo de lucha contra la diseminación de contenido terrorista *on line*.

CAPÍTULO II. INSTRUMENTOS JURÍDICOS EUROPEOS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

«Ser europeo significa tener derecho a que sus datos personales estén protegidos por leyes europeas sólidas. En ese contexto, una Europa que protege es una Europa que defiende, tanto en el país como en el extranjero. Un camino sólido de esa forma europea de vida es la priorización del intercambio de información e inteligencia en toda Europa.»²⁷³

En el presente capítulo examinamos los diversos instrumentos de intercambio de información alumbrados en el recorrido histórico de la cooperación europea en materia de seguridad que estamos analizando, independientemente del marco o entorno de cooperación que auspició su génesis y desarrollo. Consideramos que, dada la heterogeneidad de los mismos, han tenido una importante influencia en los sistemas de intercambio de información europeos vigentes, respecto a los cuales, en algunos casos podrían considerarse incluso precursores o, al menos, referentes de aquellos.

En la mayoría de los casos, su nacimiento responde a la autonomía de la voluntad de sus miembros fundadores, sin que exista formalmente instrumento jurídico internacional vinculante suscrito entre los Estados participantes. En algunos de ellos, dada la dificultad para encontrar referencias documentales fehacientes, bien motivado por la propia condición de pertenencia a una determinada elite, bien para preservar el carácter reservado o su acceso restringido en un determinado entorno, no podemos descartar que su existencia y funcionamiento, teniendo en cuenta el contexto político-histórico en el que se originaron, incluso sea desconocida por la propia administración política de los Estados representados.

Seguidamente, abordaremos la gestación del intercambio de información en la Unión Europea. Para ello, analizaremos las posibles bases jurídicas en los Tratados fundacionales hasta llegar al Tratado de Lisboa, como marco normativo de referencia para el desarrollo experimentando

²⁷³ Véase, JANCKER, J.C., discurso del Presidente de la Comisión Europea sobre el Estado de la Unión titulado “Hacia una Europa mejor – una Europa que protege, que empodera y que defiende de 14 de septiembre de 2016, p. 3, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/SPEECH_16_3043 (Consultado el día 13 de marzo de 2019).

hasta nuestros días de los instrumentos jurídicos de intercambio de información existentes. Al mismo tiempo, estudiaremos los sistemas de comunicación instaurados en el marco del desarrollo de las actividades de los grupos y comités de trabajo en el ámbito del Consejo de Justicia e Interior. De esta forma, comprobaremos que algunos de ellos se han convertido indistintamente en mecanismos de intercambio de información en materia de seguridad y en mecanismos de difusión de información y trabajo en línea, propio de la dinámica de dichos grupos.

Posteriormente, examinaremos en profundidad los sistemas de intercambio de información *netamente europeos*, es decir, originados como consecuencia del proceso de construcción europea en el espacio ELSJ, en el marco del desarrollo de las competencias comunitarias y que la doctrina denomina *centralizados*.²⁷⁴ Nos estamos refiriendo al SIS, Eurodac, SIV, CIS, SES, SEIAV y el ECRIS-TCN como veremos en el capítulo II. Los sistemas centralizados son aquellos que disponen de un repositorio central que almacena toda la información que los EE.MM van generando conforme a las disposiciones que regulan su funcionamiento (para ser compartida entre todos) mediante una interfaz nacional del sistema de información disponible en cada EE.MM, a través de la cual se realizan las consultas al sistema central. Por una parte, los sistemas de información descentralizados son aquellos en los que la información a intercambiar solamente figura en las bases de datos nacionales y se intercambia a través de una infraestructura de comunicaciones segura, por lo que existe un repositorio central de información compartida.

Asimismo analizaremos el intercambio de información a través de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol)²⁷⁵ como máximo exponente de la centralización europea de dicho intercambio y la evolución experimentada en la actualidad. Queda fuera de nuestra

²⁷⁴ “Las bases de datos centralizadas introducidas para la cooperación del ELSJ en las últimas décadas pueden clasificarse como estructuras administrativas centralizadas que brindan servicios para las administraciones de los estados miembros”, ADEN, H., op. cit. nota 39, p.7. Véase también ejemplos similares, op. cit. nota 39, p.211. “A lo largo del tiempo, se han desarrollado en Europa dos tipos diferentes de intercambio de información: bases de datos centralizadas e intercambio de información basado en redes. Asimismo, véase DELPEUCH, T. y ROSS E. J., “Se crearon bases de datos policiales europeas centralizadas y se pusieron a disposición de las fuerzas policiales de los Estados miembros en línea. El intercambio de información se ha facilitado ya que la recuperación en línea de la información de la base de datos central ya no requiere autorización individual para cada solicitud, en «Comparación de la gobernabilidad democrática de la inteligencia policial. Nuevos modelos de participación y especialización en Estados Unidos y Europa», publicaciones Edward Elgar, Cheltenham, 2016, p.328. Véase también, BOEHM, F., «Intercambio de Información y Protección de Datos en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Hacia principios armonizados de protección de datos para el intercambio de información a nivel de la UE», Heidelberg/Dordrecht, Springer, 2012.

²⁷⁵ Véase Reglamento (UE) 2016/794 relativo a la Agencia Europol, op. cit. nota 252.

investigación el intercambio de información en el marco de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas. Reconociendo las capacidades de obtención y análisis de información de la agencia, consideramos que sus competencias se hallan orientadas casi exclusivamente a promover la prevención y gestión coordinada de los flujos migratorios en las fronteras exteriores, cuya contribución en la lucha contra las principales amenazas a la seguridad es complementaria y de carácter meramente subsidiario.

1. EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN LOS TRATADOS CONSTITUTIVOS

El intercambio de información entre EE.MM, *grosso modo*, responde en su origen a la finalidad puramente instrumental de materializar el objetivo de la Unión establecido en el Tratado constitutivo de la Unión Europea, de desarrollar una cooperación en materia de justicia e interior,²⁷⁶ particularmente en los ámbitos de la cooperación policial y aduanera,²⁷⁷ vinculados a la supresión de los controles en fronteras interiores.

Asimismo, el intercambio de información objeto de nuestra investigación, aparece directamente vinculado al desarrollo de la cooperación policial en la relación de medidas previstas en la declaración relativa a la cooperación policial²⁷⁸ contenida en el Tratado de Maastricht, que ya incorporaba lo que podríamos definir como las líneas acción del desarrollo futuro de este marco de

²⁷⁶ “Reiterando su objetivo de facilitar la libre circulación de personas, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la defensa de sus pueblos, mediante la inclusión de disposiciones sobre justicia y asuntos de interior en el presente Tratado, [...] “La Unión tendrá los siguientes objetivos: desarrollar una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior.” Tratado de la Unión Europea, art. B, párr. 4, DO C núm. 191 de 29 de julio de 1992.

²⁷⁷ “Para la realización de los fines de la Unión, en particular de la libre circulación de personas, y sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, los Estados miembros consideran de interés común los ámbitos siguientes: [...] 8. La cooperación aduanera. 9. La cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, incluidos, si es necesario, determinados aspectos de la cooperación aduanera en conexión con la organización, a escala de la Unión, de un sistema de intercambios de información dentro de una Oficina Europea de Policía (Europol).” op. cit. nota 277, art. K.1

²⁷⁸ “[...] Los Estados miembros acuerdan estudiar preferentemente los proyectos que les sean presentados, conforme al programa de trabajo y a los plazos convenidos en el informe elaborado a petición del Consejo Europeo de Luxemburgo, y están dispuestos a considerar la adopción de medidas concretas en los ámbitos propuestos por dicha Delegación en lo relativo a las siguientes tareas de intercambio de información y de experiencias: — asistencia a las autoridades nacionales encargadas de la persecución penal y de la seguridad, en particular en materia de coordinación de diligencias e investigaciones; — *creación de bancos de datos*; — *evaluación y análisis centralizados de la información* con miras a establecer un balance de la situación y a determinar los diferentes planteamientos en materia de diligencias [...]” op. cit. nota 277, Declaración relativa a la cooperación policial.

cooperación. De esta forma el intercambio de información policial encuentra su base jurídica amplia en los capítulos dedicados a la cooperación policial de los tratados constitutivos, pero también en puridad en los dedicados a la cooperación fiscal y aduanera en cuanto que recae sobre materias susceptibles de generar conductas tipificadas como infracciones penales y/o administrativas tanto a la hacienda comunitaria como a la nacional. En este sentido el artículo K.1.9. otorga carta de naturaleza al intercambio de información en calidad de instrumento esencial en la materialización de la cooperación en todo el espectro de los ámbitos de justicia e interior, (incluido el ámbito material transversal de la cooperación aduanera), al prever su existencia vinculado a Europol, reconociendo también implícitamente la existencia y adecuación al Tratado de otros sistemas de información sectorial con idéntica finalidad instrumental.

Posteriormente el Tratado de Ámsterdam ya eleva a objetivo de la integración política el desarrollo de un *espacio de libertad, seguridad y justicia*.²⁷⁹ Su carácter de objetivo específico y autónomo viene refrendado al establecer la finalidad del mismo, ofrecer *a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia elaborando una acción en común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal* “reconociendo expresamente el intercambio de información como elemento vehicular de dicha cooperación.²⁸⁰ El Tratado reitera nuevamente el tenor literal de dicho objetivo de la Unión en el ámbito de la política común de visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre

²⁷⁹ “El objetivo de la Unión es ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia elaborando una acción en común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal y mediante la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia.” op. cit. nota 277, art.2.

²⁸⁰ “Este objetivo habrá de lograrse mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o no, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude,[...] La acción en común en el ámbito de la cooperación policial incluir: a) la cooperación operativa entre las autoridades competentes, incluidos los servicios de policía, de aduanas y otros servicios especializados de los Estados miembros con funciones coercitivas, en relación con la prevención, localización e investigación de hechos delictivos; b) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e *intercambio de información pertinente*, en particular mediante Europol, incluida la correspondiente a informes sobre operaciones financieras sospechosas que obre en poder de servicios con funciones coercitivas, con sujeción a las disposiciones correspondientes en materia de protección de datos personales [...]” Tratado de Amsterdam por el que se modifican el tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos, arts. K.1 y K.2, DO C núm.340 de 10 de noviembre de 1997.

circulación de personas, mostrando su interrelación directa con la cooperación policial y judicial.²⁸¹ Lo que en palabras de Jörg Monar representa *el reconocimiento e innovación que la Unión es un proveedor de seguridad interior*.²⁸²

Comoquiera que el Tratado de Niza tan solo incorporó el mecanismo de cooperación reforzada para conseguir hacer realidad el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia más rápidamente no se considera que las previsiones del Tratado aporten novedades de relevancia al objeto de nuestro análisis, si bien reconocemos la importancia de la utilización de las cooperaciones reforzadas en el ámbito material de la política europea de referencia para esta tesis.

Sin embargo, es en el Tratado de Lisboa donde el intercambio de información se eleva a elemento central del desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia tanto al figurar expresamente como objetivo de la Unión (Artículos 33, 87, 88 and 89 TFEU) por delante del objetivo del mercado interior²⁸³ como al disponer de un Título específico, título V. Particularmente, el intercambio de información aparece expresamente recogido en el art. 87 TFEU en el marco de la cooperación policial,²⁸⁴ así como también habiendo sido reclamado como base jurídica de apoyo en la creación de los nuevos sistemas de información europeos que recaen sobre la gestión integral de las fronteras exteriores y la inmigración (arts. 76 y 77 TFUE).

²⁸¹ “A fin de establecer progresivamente un espacio de libertad, de seguridad y de justicia, el Consejo adoptará: e) medidas en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal destinadas a garantizar un alto grado de seguridad mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia dentro de la Unión.” Op. cit. nota 277, art. 73 I.

²⁸² Véase MONAR, J., «The European Union’s response to 11 September 2001: Bases for action, performance and limits [La respuesta de la Unión Europea al 11 de septiembre de 2001: Bases para la acción, desempeño y límites] ». 2003, p.3, <https://www.albany.edu/~rk289758/BCHS/col/JHA-TERRORISM-NEWARK.doc> (Consultado el 30 de junio de 2018).

²⁸³ “La Unión tendrá los siguientes objetivos [...]mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia.” op. cit. nota 277, art. 3.2.

²⁸⁴ “La Unión desarrollará una cooperación policial en la que participen todas las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, los servicios de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas especializados en la prevención y en la detección e investigación de infracciones penales [...] 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 [...]” op. cit. nota 277, art.87.1.

Asimismo, el intercambio de información también puede invocarse en aplicación del artículo 84 TFUE que por primera vez reconoce la competencia de la Unión en materia de prevención de la delincuencia *transeuropea*, lo que supone la posibilidad de dictar actos legislativos más allá del intercambio de buenas prácticas y experiencias entre los EE.MM cuya prolífica etapa consideramos más que superada y amortizada a través de los programas plurianuales y planes de acción específicos.²⁸⁵

Por su parte el intercambio de información aduanera se basa en la asistencia mutua administrativa entre las autoridades aduaneras de los EE.MM y la Unión para garantizar el cumplimiento de la normativa derivada de la competencia exclusiva de aquella en materia de unión aduanera conforme a lo establecido en el artículo 3 del TFUE. Se puede decir que este intercambio de información es consustancial al origen de los Tratados constitutivos, pues constituía el *leit motiv* de los mismos a partir del Convenio de Nápoles, de 7 de septiembre de 1967, cuyas previsiones, un año después, integrarían el Tratado por el que se instituyó la Comunidad Económica Europea el 1 de julio de 1968 entre los mismos países firmantes.²⁸⁶

1.1. El Intercambio de información en los grupos de cooperación en Europa

Como venimos observando, en la etapa final de la guerra fría se sucedieron diversas iniciativas internacionales con el propósito de propiciar una cooperación transfronteriza que trascendiera a las propias amenazas de aquella etapa caracterizada por la disuasión nuclear ante el temor a una conflagración mundial y que durante la etapa previa a Maastricht, convivían de forma independiente e incomunicada con los grupos de trabajo desarrollados en la CPE de la CEE

Así, surgieron diversos grupos de cooperación internacional que se caracterizaban por su carácter podríamos denominar híbrido en el que prevalece la condición de servicio secreto o de

²⁸⁵ Para más detalle, véase FERNÁNDEZ ROZAS, J.C., «Artículo 67, e) del Tratado de la Unión Europea y Artículo III-257 de la Constitución Europea, Exégesis conjunta de los Tratados vigentes y Constitucional europeos» (C.M^a Brú Perón, dir.), Cizur Menor, Thomson Civitas, 2005, pp. 893- 928., p.19., <https://eprints.ucm.es/id/eprint/6871/> (Consultado el 30 de junio de 2018).

²⁸⁶ Véase el Informe explicativo sobre el Convenio celebrado sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativo a la asistencia mutua y la Cooperación entre las administraciones aduaneras, DO C núm. 189, de 17 de junio de 1998, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:51998xg06178&from=ES> (Consultado 11 de julio de 2018).

inteligencia afín sobre el de representación nacional y en los que se observa la *multimilitancia* de aquéllos en grupos diversos. Probablemente, la incertidumbre propia de final de ciclo junto a la necesaria búsqueda de alineamiento propio en un nuevo escenario de seguridad justificaría la génesis e idiosincrasia de estos entornos emergentes de cooperación en el intercambio de información.

Un ejemplo ilustrativo de esta tendencia fue el denominado *Club de Berna*, cuya génesis, Oldrich Bures²⁸⁷ sitúa en 1971, mientras que otros autores como Sagrario Morán Blanco²⁸⁸ mencionan a finales de los años, 60, concretamente en 1968. En lo que sí coinciden la mayoría de autores es la finalidad que motivó su creación, pues respondía a la necesidad de fomentar el intercambio de información en materia de terrorismo entre los servicios de inteligencia europeos ante la nueva amenaza del terrorismo separatista y del terrorismo internacional panarabista en Europa.

Asimismo dichos autores coinciden en señalar que existe muy poca información sobre la evolución y desarrollo de este grupo, si bien existe constancia respecto a su vigencia,²⁸⁹ por lo que inevitablemente creemos que tanto su ámbito de actuación, estructura y funcionamiento, incluido el intercambio de información, se habría ido adaptando a la evolución de las amenazas y riesgos a la seguridad en cada uno de los campos de actuación acordados.

En este sentido, paulatinamente el Club de Berna fue ampliando su marco de cooperación e intercambio de información a otras amenazas, como los extremismos violentos de signo político, de tal forma que el Club ha ido dotándose de estructura, reglas de funcionamiento y sistema de

²⁸⁷ Véase, BURES, O., «Informal Networks and the Fight against Terrorism in Europe: Beauty by Variety or Duplicity by Abundance? [Redes informales y la lucha contra el terrorismo en Europa: ¿Belleza por variedad o duplicidad por abundancia?]», 2012, *Cooperation and Conflict*, 47, 495-518. p.7 https://www.researchgate.net/publication/270610013_Informal_counterterrorism_arrangements_in_Europe_Beauty_by_variety_or_duplicity_by_abundance (Consultado el 12 de Julio de 2018).

²⁸⁸ Véase MORÁN BLANCO, S., «La Unión Europea y la creación de un espacio de seguridad y justicia. Visión histórica de la lucha contra el terrorismo internacional en Europa», *Anuario español de derecho internacional*, vol. 26, 2010, pp. 251-284, p. 265, <https://revistas.unav.edu/index.php/anuario-esp-dcho-internacional/article/download/4173/3565/> (Consultado el 18 de julio de 2018).

²⁸⁹ “[...] En abril de 2004 se decidió que el grupo antiterrorista creado en el club se convirtiera en el enlace entre la unión europea y los directores de los servicios de inteligencia nacionales. además el club de Berna se considera el embrión o el antecedente más inmediato del posterior Grupo de Trevi (Terrorism, Radicalism, Extremism and International Violence) [...]” MORÁN BLANCO, S., op. cit. nota 289, p. 265.

comunicaciones²⁹⁰ propias que regulan las formaciones sectoriales y el plenario del Club de Directores de servicios de inteligencia. Se tiene constancia que el CNI figura como interlocutor de España, figurando asociado a dicha representación nacional la Policía Nacional a través de la Comisaría General de Información que complementa los ámbitos de inteligencia no desarrollados por el centro.

Otro de los grupos *informales* entre los que hay consenso entre diversos autores²⁹¹ cuya constitución se remonta también a la década de los 70 fue el denominado Grupo Kilowatt, que funcionaba como una red de Inteligencia contra terrorista Internacional. El grupo surge a instancias de Israel en 1977 en respuesta a los atentados terroristas en las Olimpiadas de Múnich²⁹² de 1972 siendo sus miembros fundadores, Estados Unidos, los Estados Miembros de las Comunidad Europea, Canadá, Noruega, Suiza, Sudáfrica e Israel.

Los autores consultados coinciden en su origen y en el carácter secreto del grupo formado por servicios de inteligencia estatales o federales, si bien difieren sensiblemente en cuanto a su principal objetivo. En este sentido coincidimos con Oldrich Bures, al afirmar que la cooperación en Kilowatt se orientaba a combatir exclusivamente el entonces denominado terrorismo islámico o terrorismo internacional procedente de los grupos terroristas panarabistas ligados al conflicto Israelo-palestino como consecuencia de la ocupación israelí de Palestina y que convirtieron Europa en campo de batalla contra intereses israelíes.²⁹³

Parece ser que la comunión de intereses entre sus miembros motivó que el grupo desarrollase un intercambio de información muy fluido y ágil a través de un sistema bilateral de comunicaciones

²⁹⁰ «El club tiene su propio sistema de comunicación, lo que le ayuda a combatir el terrorismo. Todos los países miembros trabajan de manera cooperativa, mientras que sus verdaderas actividades, su liderazgo y su base legal se mantienen en ‘alto secreto’. BURES, O., op. cit. nota 288, p.7

²⁹¹ BURES, O., op. cit. nota 288, p.8. Véase también, BENYON, J. op. cit. nota 44, p.513. Véase también PULIDO GRAGERA, J., «La Cooperación Internacional entre Servicios», *Arbor CLXXX, CSIC*, 709, 2005, vol. 180, núm 709, pp.269-288, p.283 <https://arbor.revistas.csic.es/index.php/arbor/article/view/507> (Consultado el 20 de julio de 2018).

²⁹² BURES, O., op. cit. nota 288, p.8.

²⁹³ Para más detalle, véase DE LA CORTE IBÁÑEZ, L.y JORDÁN, J., «*La yihad terrorista*», Síntesis, Madrid, 2007.

encriptado y rápido entre el servicio de inteligencia exterior de Alemania (BND) y el Mossad²⁹⁴ que pronto se extendería al resto. Probablemente, este grupo de trabajo nació para una problemática concreta y se desarrolló al margen del Club de Berna, teniendo en cuenta las diferencias entre sí los servicios de inteligencia de la época con rencillas de la guerra fría todavía por zanjar. Además, es posible que la participación de Israel en el marco del Club de Berna levantara recelos en no pocos estados europeos, o bien porque en Berna no se compartía información suficiente sobre el terrorismo palestino para darle más impulso o porque Israel no era miembro fundador de Berna. O también como sostiene Julia Pulido Gragera,²⁹⁵ *el Club de Berna no comenzó a ocuparse del terrorismo hasta 1999*.

Asimismo existen otros grupos constituidos en la época con características similares, esto es, impulsar el intercambio de información sobre amenazas concretas y temporales, no multipropósito, como el Club de Berna, y de entidad e importancia menor, como el Grupo de Viena, el Club Brenner, el Grupo Megatonne, el Grupo Star,²⁹⁶ preexistentes y que conviven coetáneamente con los de grupos de trabajo derivados de la CPE.

También el marco de cooperación de TREVI ha resultado pródigo en el desarrollo se sistemas de intercambio de información para *operativizar* la cooperación policial sectorial que auspiciaba. El más representativo de ellos, tanto por la naturaleza de su objeto como por su longevidad (sigue en vigor en nuestros días) es el que desarrollaría la cooperación policial a nivel de expertos en terrorismo en el ámbito del denominado Grupo de Trabajo Trevi 1²⁹⁷ y que más tarde se independizaría del marco de Trevi para adquirir autonomía propia con la denominación Grupo

²⁹⁴ BURES, O., op. cit. nota 288, p.8.

²⁹⁵ ” [...] A partir de 1999, se establece en la agenda las cuestiones relativas a terrorismo, interceptación de comunicaciones, encriptación, y ciberterrorismo, y en el 2000 el Club incluye las cuestiones relativas al papel de los Servicios en la integración europea”. PULIDO GRAGERA, J., op. cit. nota 292, p.282.

²⁹⁶ BURES, O., op. cit. nota 288, pp.8-9. Véase también, SHPIRO, S., «The Communication of Mutual Security: Frameworks for European-Mediterranean Intelligence Sharing», Department of Political Studies Bar-Ilan University Ramat Gan 52900 ISRAEL, pp.15-22 <http://www.nato.int/acad/fellow/99-01/shpiro.pdf>. (Consultado el 21 de Julio de 2018). Véase también ALLI TURRILLAS, J. C., op. cit. nota 82, pp. 117-120.

²⁹⁷ Véase CLUTTERBUCK, L., «Counter Terrorism and WMD. Creating a Global Counterterrorism Network. Developing a counter-terrorism network: back to the future? [La lucha contra el terrorismo y las armas de destrucción masiva. Creación de una red mundial de lucha contra el terrorismo. Desarrollo de una red antiterrorista. Regreso al future?]», en KATONA, P., INTRILIGATOR, M.L D., y SULLIVAN, J. P., *Routledge Taylor and Francis Group*, Londres, 2007 p.44.

policial de Terrorismo (PWGT).²⁹⁸ Reminiscencias de su pasado TREVI, mantiene el periodo de reuniones, dos al año en los meses de mayo y noviembre, respectivamente, así como la rotación semestral de las presidencias del grupo.

No fue hasta 1988 cuando el grupo PWGT dispuso de un sistema de intercambio de información propio,²⁹⁹ primero mediante fax y, posteriormente mediante un sistema de fax encriptado vía internet. El funcionamiento del grupo se rige por un memorándum de entendimiento, que data del año 1994. De su pertenencia a Trevi mantiene el sistema de presidencias rotatorias y las reuniones semestrales de expertos que paulatinamente ha venido expandiendo su ámbito de actuación con la pretensión de situar bajo su paraguas todos aquellos grupos o redes informales de cooperación policial que habían ido surgiendo producto de cooperaciones bilaterales basadas en impacto e incidencia común de determinadas amenazas a la seguridad. Podemos afirmar que el resultado de las relaciones bilaterales fue aunando cada vez más voluntades para compartir mayores niveles de intercambio de información que desembocaron en el establecimiento de su propia red de agencias policiales y de seguridad de estados europeos en materia de terrorismo.

Por otra parte y coetáneo con las estructuras de cooperación policial alumbradas con el Tratado de Ámsterdam, a raíz de los atentados del 11-S, surgió en el ámbito de los servicios de inteligencia europeos, en el marco del Club de Berna, y en aplicación conclusiones del Consejo de 21 de septiembre de 2001, el Grupo de Contraterrorismo (CTG).³⁰⁰ Este grupo estaba constituido por los servicios de inteligencia de los principales países europeos, incluidos la mayoría de los grandes EE.MM de la UE, además de Noruega y Suiza con la finalidad de fomentar el intercambio de información y buenas prácticas en materia de lucha contra el terrorismo *yihadista* global. Parece obvio

²⁹⁸ “Algunos autores consideran que dicho grupo era preexistente al Grupo Trevi 1 y que TREVI tan solo se lo anexionó para posteriormente independizarse de la burocratización que su pertenencia a la estructura de TREVI implicaba para favorecer el intercambio de información operativa.” BLOCK, L., «From Politics to Policing. The rationality Gap in EU Council Policy-Making [De la política a la policía. La brecha de racionalidad en la elaboración de políticas del Consejo de la UE] », p.58. Véase también BENYON, J., op. cit. nota 44, p. 511.

²⁹⁹ BLOCK, L., op. cit. nota 299, p.57.

³⁰⁰ Véase ALDRICH, R. J., «Globalization and Hesitation? International Intelligence Co-operation in Practice». *Conference on the Accountability of International Intelligence Co-operation EOS - Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee* 17 October 2008, p. 16. https://warwick.ac.uk/fac/soc/pais/people/aldrich/vigilant/lectures/aldrich.international_intelligence_cooperation_in_practice.10.oct.doc (Consultado el 20 de Julio de 2018).

que la creación de la Task Force de lucha contra el Terrorismo³⁰¹ en el seno de Europol el 20 de septiembre de 2001 motivó la respuesta de creación de un alter ego de los servicios de inteligencia (reunión constitutiva en La Haya)³⁰² que marca el inicio de una cierta pugna por liderar la lucha contra el terrorismo global en Europa debido fundamentalmente a las reticencias de los servicios de inteligencia a la colaboración en el marco de Europol.³⁰³

1.2. El intercambio de información en el consejo JAI

La dinámica de los grupos de trabajo del Consejo desde sus inicios está ligada al trabajo colaborativo de las delegaciones nacionales con la Presidencia de turno y la Comisión Europea. Para facilitar el desarrollo de los trabajos conforme a los hitos de los procedimientos de toma de decisiones en cuestión se han ido estableciendo distintas herramientas de trabajo en entornos web seguros mediante softwares comerciales que han facilitado el intercambio de información y comunicaciones entre las comunidades de usuarios de los grupos de trabajo.

Entre dichas herramientas se mencionan la red CIRCA/CIRCABC (Centro de Recursos de Comunicación e Información)³⁰⁴ que funciona desde 1997 y, desde Octubre de 2000, integrado en la

³⁰¹ Véase el informe Anual de Europol 2001, p.11, <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/europol-annual-report-2001> (Consultado el 21 de julio de 2018).

³⁰² Véase LUGNA, L., «Institutional Framework of the European Union Counter-Terrorism Policy», *Baltic Security & Defence Review*, Vol.8, 2006, p. 115 <https://www.baltdefcol.org/files/docs/bsdr/6-EU%20Counterterrorism%20policy-Institutional%20Framework-Lauri%20Lugna.pdf> (Consultado el 21 de julio de 2018).

³⁰³ «La cooperación antiterrorista institucional en la Unión dentro del tercer pilar se coordina en el Grupo de Trabajo Terrorismo del Consejo. Algunas delegaciones de este Grupo de Trabajo representan a los “servicios de inteligencia de la policía”, otros a los servicios de seguridad/inteligencia y otros a los dos. La composición heterogénea de las delegaciones es otro de los factores que obstaculiza la cooperación, debido a la falta de confianza entre los distintos servicios. Europol también participa en el grupo. Por lo que respecta al papel de Europol en la política antiterrorista de la UE, la policía y los servicios de inteligencia de los Estados miembros todavía consideran con frecuencia que Europol carece de la capacidad de ejercer el liderazgo en este terreno y que su sistema de intercambio de información es demasiado rígido. Los servicios de inteligencia en particular siguen siendo reacios a aceptar a Europol como socio. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre reforzar la cooperación policial y aduanera en la Unión Europea, informe sobre las realizaciones desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam. Propuestas de mejoras. COM (2004) 376 final, p. 27.

³⁰⁴ Para profundizar en la administración electrónica transfronteriza europea, véase «Los servicios públicos europeos de administración electrónica. Programa ISA y su estado de la integración de la Administración» abril 2012., p. 27. <https://serviciostelematicos.hacienda.gob.es/> (Consultado el 21 de agosto de 2018)

red Sara /Testa de los servicios de administración electrónica europea. Esta red gestionada por la Dirección General de Migración y Asuntos de Interior ha sido la plataforma que habilita el acceso a los EE.MM a los contenidos derivados de la legislación comunitaria en materia de control y gestión de fronteras exteriores de la Unión, de gran utilidad para las autoridades competentes en la aplicación de la ley en puertos, aeropuertos y fronteras terrestres y de gran utilidad práctica. El acceso a la red CIRCA es gestionado por las delegaciones nacionales quienes autorizan las solicitudes realizadas por los responsables de la seguridad fronteriza en los recintos mencionados y que son gestionadas discrecionalmente por los jefes de las delegaciones nacionales.

En el ámbito de la lucha contra la inmigración ilegal, en 2005 se estableció un entorno virtual de intercambio de información, la red ICONET³⁰⁵ gestionada por la Comisión Europea e integrado en la red CIRCA. Este sitio web seguro venía a paliar las deficiencias detectadas en el funcionamiento del sistema de alerta temprana (EWS) establecido mediante Decisión del Consejo de mayo 1999 para la transmisión de información sobre la inmigración clandestina y las redes ilegales de pasadores dedicados al cruce de fronteras.³⁰⁶

En otros casos, el Derecho Europeo derivado confiere, mediante una extensión de competencias, facultades de intercambio de información sobre mecanismos preexistentes. Este es el caso de la Red conocida como *Bureau de Liaison* o más comúnmente designada, *BdL*. Se trata del sistema de comunicación oficial de la UE con los EE.MM cuyos orígenes se remontan a la creación de los grupos Trevi y desde entonces ha venido funcionando para intercambiar y compartir información clasificada de forma segura (encriptación) y relacionada con los trabajos de los grupos de trabajo de la Unión Europea entre todos los Estados miembros,³⁰⁷ cuya base jurídica reside en los artículos 29 y 30 del Tratado de Ámsterdam.

³⁰⁵ Véase la Decisión del Consejo 267/2005 de 16 de marzo de 2005 por la que se crea en Internet una red segura de información y coordinación para los servicios de gestión de la migración de los Estados miembros DO L núm. 83 de 1 de abril de 2005.

³⁰⁶ Véase la Exposición de motivos de la Propuesta de Decisión por la que se establece una Red segura de información y coordinación en Internet para los Servicios de gestión de la emigración de los Estados miembros [COM (2003) 727 final] de 25 de noviembre de 2003.

³⁰⁷ “El grupo TREVI representó las raíces para la creación de la red BdL (oficina de enlace) actual y más sofisticada.18 La red BdL es en la actualidad el sistema de comunicación oficial de la Unión Europea que conecta a los funcionarios de los Estados miembros en el Grupo de Trabajo sobre Terrorismo. Fue construido en 1977 y desde mediados

La importancia de esta red experimentó un notable auge con ocasión de erigirse en el mecanismo acordado por los EE.MM para transmitir y recibir la información oficial relacionada con acciones terroristas registradas en los EE.MM³⁰⁸ en el ámbito de decisión auspiciado en el Grupo de Trabajo de Terrorismo del Consejo³⁰⁹ y que conecta a oficiales de los Estados Miembros para compartir e intercambiar información sobre asuntos de inteligencia en material de terrorismo.³¹⁰ Se trataba de una iniciativa de la Presidencia Española de la UE de 2002 que se plasmó en una Recomendación del Consejo para estandarizar el intercambio de información oficial sobre acciones terroristas registradas mediante la utilización de la red de comunicaciones cifradas BdL. El terminal de acceso en España a la red se halla ubicado físicamente en dependencias de la PN, figurando en su estructura orgánica,³¹¹ sin que se tenga constancia de la existencia de decisión en forma de acto administrativo alguno por parte de los órganos superiores del Ministerio competente, ni que se haya establecido conexión encriptada alguna con otros organismos e instituciones españoles para su difusión a nivel nacional, tal y como sucede en el resto de los EE.MM.

Con posterioridad, a resultas de los avances derivados de la implicación de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo (Estrategia contra el terrorismo, Plan de Acción, etc.) este mecanismo de comunicaciones obtuvo su refrendo con la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la

de la década de 1990 funciona como cripto-correo electrónico, diseñado para la transmisión de información hasta la categoría de documentos clasificados. Los 25 Estados miembros están actualmente conectados al sistema BdL”. Véase BALZACQ, T., BIGO, DIDIER, CARRERA, S. Y GUILD, E., «Security and the Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats». *CEPS Working Document*, núm.234, 2006, p.5. http://aei.pitt.edu/6678/1/1292_234.pdf (Consultado el 22 de agosto de 2018).

³⁰⁸ Véase la Recomendación del Consejo 562/2007 de 12 de junio de 2007 respecto del intercambio de información sobre secuestros perpetrados por terroristas DO L núm.214 de 17 de agosto de 2007, p. 9. <https://statewatch.org/news/2003/apr/spainterr.pdf> (Consultado el 22 de Agosto de 2018).

³⁰⁹ Véase doc. Consejo 10524/5/01REV 5, «Intercambio rápido de información sobre incidentes terroristas», 17 de septiembre de 2001 y también, doc. Consejo 5712/1/02REV 1, «Iniciativa del Reino de España con vistas a la adopción de una Decisión del Consejo por la que se crea de un Formulario Tipo para el Intercambio de Información sobre incidentes cometidos por grupos radicales violentos con vínculos terroristas» de 13 de febrero de 2002.

³¹⁰ Véase *operativización* de la DM de la iniciativa sueca, op. cit. nota 148, p. 7.

³¹¹ Véase como la BdL figura en la estructura de la División de Cooperación policial internacional de la Policía Nacional, sin detalle alguno sobre su funcionamiento, https://policia.es/_es/tupolicia_conocenos_estructura_cooperacioninternacional.php (Consultado el 25 de junio de 2022).

transmisión de la información resultante de las actividades de los servicios de seguridad e inteligencia referentes a delitos de terrorismo presentada por la Comisión. La propuesta pretendía extender el ámbito del intercambio de información en materia de terrorismo tanto a Europol y a los servicios de inteligencia, para imponer la ejecución de la medida prevista en el plan de acción³¹² de lucha contra el terrorismo. Finalmente dicha propuesta fue desechada,³¹³ presumiblemente ante la imposibilidad de adoptar un consenso ante las reticencias de compartir información entre todos los actores potenciales sin la preservación de garantías exigidas por los servicios de inteligencia.

Por otra parte, en el ámbito de la política exterior de la Unión, es bien conocido el funcionamiento de la red COREU (*COR*respondence *EU*ropéenne),³¹⁴ cuyo origen se remonta a la Presidencia danesa de la UE del segundo semestre de 1973, tomando el nombre del grupo de trabajo ad hoc creado para el funcionamiento institucionalizado de la CPE.³¹⁵ Este sistema de transmisión de la red COREU se basa en un telefax codificado que conecta a todos los departamentos ministeriales de asuntos exteriores de los EE.MM, el SEAE y la Comisión Europea, que se incorporó a mediados de los años ochenta, previa decisión favorable de los EE.MM, que eran trasladados a través de

³¹² Véase doc. Consejo 9156/05, de 23 de mayo de 2005 sobre la actualización del Plan de Acción contra el terrorismo de la UE.

³¹³ Presentada como propuesta legislativa de la Comisión Europea (DO C núm. 49 de 28 de febrero de 2006 y finalmente retirada, clasificada como propuesta obsoleta, DO C núm. 66, de 22 de marzo de 2007).

³¹⁴ El COREU es una red de comunicación entre los veintisiete Estados miembros de la Unión Europea (UE), el Consejo, el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la Comisión Europea. Al proporcionar un flujo regular de información, facilita la cooperación en asuntos de política exterior y de seguridad, y su puesta en práctica. El COREU permite que la UE reaccione con rapidez ante emergencias, por ejemplo, mediante la aprobación de una posición de la UE en asuntos de política exterior y de seguridad común (PESC) a través de un procedimiento tácito en un plazo muy breve, tal y como define el artículo 12 del Reglamento Interno del Consejo, Véase, <https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/coreu.html?locale=es> (Consultado el 24 de agosto de 2018)

³¹⁵ “Se creará un grupo de “Corresponsales” europeos en el Ministerio de Asuntos Exteriores (denominado Grupo de Corresponsales). A dicho Grupo se le encomendará la tarea de seguir la realización de la cooperación política y de estudiar los problemas de organización y los problemas de carácter general. Además, para determinadas materias, el Grupo preparará los trabajos del Comité Político sobre la base de las instrucciones dadas por dicho Comité”. Segundo informe sobre la cooperación política europea en materia de política exterior (Copenhague, 23 de julio de 1973). https://www.cvce.eu/content/publication/1999/1/1/8b935ae1-0a38-42d4-a97e-088c63d54b6f/publishable_en.pdf (Consultado el 24 de agosto de 2018).

Bélgica.³¹⁶ Posteriormente se incluyeron a las representaciones permanentes de los EE.MM en Bruselas,³¹⁷ la Comisión Europea y la Secretaría de la CPE.³¹⁸

La evolución tecnológica ha permitido su transformación en un sistema web seguro y encriptado de intercambio de información conforme a la clasificación de seguridad asignada en virtud de la normativa de protección de la documentación UE. La arquitectura del sistema sigue el típico sistema centralizado en estrella, cuyo centro, en la Secretaría General del Consejo, recibe y difunde la información generada por las instituciones europeas y la recibida de los EE.MM (Ministerios de Asuntos Exteriores), compartiéndola entre sí y con el SEAE y el Consejo (acceso mediante autorización para la Comisión), que como señala Federica Bicchì y Caterina Carta,³¹⁹ *está concebido para favorecer el multilateralismo*. A través de COREU se comparte información preparatoria de la toma de decisiones propia de la política exterior, posiciones comunes, declaraciones, etc., así como también informes de actividad de las misiones internacionales de la UE, e informes del SEAE e INTCEN.

De igual forma en el seno del Consejo, desde el año 2012 funciona un entorno web denominado *U32MAIL/Extranet system* para la distribución de documentos oficiales objeto de los trabajos de los órganos preparatorios del Consejo en sus distintas formaciones hasta el nivel de clasificación EU RESTRICTED, en virtud de lo dispuesto en el Reglamento (CE) n° 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los

³¹⁶ Véase STEIN, E., «European Political Cooperation (EPC) as a Component of the European Foreign Affairs System», *Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1983, p. 58. https://www.zaoerv.de/43_1983/43_1983_1_a_49_69.pdf (Consultado el 24 de agosto de 2018).

³¹⁷ Véase doc. Consejo 6252/92 de las Conclusiones del Consejo sobre el funcionamiento del Consejo y de la Secretaría general del mismo de 11 de mayo de 1992 sobre el funcionamiento of May 1992, así como también doc. Consejo 10898/08 sobre la guía de la Política Europea de Asuntos Exteriores y de Seguridad, de 18 de junio de 2008.

³¹⁸ Véase «Introducción a la Cooperación Política Europea», Reproducido de la Oficina de Prensa e Información de la Cooperación Política Europea (EPC) República Federal de Alemania, Quinta edición, 1988, p.16. http://aei.pitt.edu/1895/1/EPC_intro.pdf (Consultado el 24 de agosto de 2018).

³¹⁹ Véase BICCHI, F. y CARTA, C., «RECON Online Working Paper 2010/01 e COREU/CORTESY Network and the Circulation of Information within EU Foreign Policy [Red y circulación de información dentro de la política exterior de la UE]», p. 7 https://www.researchgate.net/publication/46460696_The_COREUCORTESY_network_and_the_circulation_of_information_within_EU_foreign_policy (Consultado el 24 de agosto de 2018).

documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión³²⁰ y el Reglamento interno del Consejo.³²¹

Por su parte, la difusión de información clasificada conforme a los niveles de seguridad establecidos (Restringida, Confidencial, Secreto y Alto Secreto) se realiza conforme a los procedimientos específicos previstos para cada caso, en desarrollo de las normas de seguridad establecidas para la protección de la información clasificada³²² de la UE. Los sistemas de comunicación seguros empleados disponen de claves criptográficas autorizadas³²³ según los niveles de clasificación de la documentación establecidos para los que están autorizados a transmitir por el órgano correspondiente del Consejo.³²⁴

Una de las prioridades del denominado programa de Tampere reflejado en las conclusiones del consejo europeo de 15 y 16 de octubre de 1999 consistía en la gestión de los flujos migratorios, mediante el desarrollo de una política común activa, en materia, entre otros, de documentos falsos, vinculada tanto a la política común de inmigración como a la cooperación policial en materia de lucha a la lucha contra las redes de inmigración ilegal y de trata de seres humanos. Con dicha finalidad,

³²⁰ Véase el Reglamento (UE) 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, DO L núm.145 de 31.5.2001, p. 43.

³²¹ Véase la Decisión 2009/937/UE del Consejo, de 1 de diciembre de 2009, por la que se aprueba su Reglamento interno, DO L núm.325 de 11 de diciembre de 2009, p. 35.

³²² Para mayor detalle, véase p. 17 de la Decisión 2011/292/UE del Consejo, de 31 de marzo de 2011, sobre las normas de seguridad para la protección de la información clasificada de la UE, DO L núm.141 de 27 de mayo de 2011.

³²³ Véase la Decisión del Consejo 488/2013 de 23 de septiembre de 2013, sobre las normas de seguridad para la protección de la información clasificada de la UE, DO L núm.274, de 15 de octubre de 2013, p. 1

³²⁴ Véanse las Directrices de seguridad de garantía de la información en relación con la acreditación de las empresas EU TEMPEST, doc. Consejo 7887/19 de 25 de marzo de 2019, <http://www.consilium.europa.eu/en/general-secretariat/corporate-policies/classifiedinformation/information-assurance/> (Consultado el 30 de marzo de 2019).

nació el Sistema europeo de archivo de imágenes (FADO),³²⁵ en desarrollo de la cooperación en materia de política de inmigración de la Unión (art. K.1.3.) y en aplicación del artículo K.3.2.b).

El Sistema FADO venía a sustituir al Boletín de falsificaciones europeo y al Manual de documentos auténticos elaborado por la Secretaría General del Consejo ante la necesidad de intercambiar y compartir electrónicamente información de las imágenes de los registros de documentos de viaje facsímiles para facilitar su difusión y detección eficaz. La base de datos de registros informáticos creados se estableció en la Secretaría General ³²⁶ del Consejo JAI.

Como consecuencia de la demora en el procedimiento de contratación la entrada en funcionamiento del sistema se retrasó hasta el 2004, una vez que se constató el cumplimiento de los requisitos de seguridad y *auditación* de accesos habilitados. Desde el 2008 el sistema FADO funciona a través de la Intranet del Consejo (denominado *iFADO*)³²⁷ para usuarios habilitados (funcionarios de fronteras de los EE.MM y Agencias de la Unión), y para el público en general, a través de la aplicación PRADO (Sistema Público de Registro de Documentos auténticos),³²⁸ accesible desde la página web del Consejo para consultas de información sobre los documentos de viaje válidos correspondientes a cada EE.MM. Tanto el Reino Unido como Irlanda participan del sistema FADO en virtud del ejercicio de su derecho de opción establecido en el Tratado de Lisboa, a la adhesión en este caso a las políticas comunes de cooperación policial.³²⁹

³²⁵ Véase la Acción Común 98/700/JAI de 3 de diciembre de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se crea un Sistema europeo de Archivo de Imágenes (FADO), DO L núm. 333, de 9 de diciembre de 1998.

³²⁶ Véase la Acción Común 98/700/JAI, op. cit. nota 325, Anexo.

³²⁷ Véase la Acción Común 98/700/JAI, op. cit. nota 325.

³²⁸ Para más detalle, véase el Consejo de la Unión Europea Glosario PRADO sobre los términos técnicos relacionados con las medidas de seguridad y con los documentos de seguridad en general <https://www.consilium.europa.eu/prado/es/prado-glossary/prado-glossary.pdf> (Consultado el 24 de agosto de 2018).

³²⁹ Véase la Decisión de la Comisión Europea de 1 de diciembre de 2014 relativa a la notificación por parte del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte de su deseo de participar en actos de la Unión en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal adoptados antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y que no forman parte del acervo de Schengen. (3. Acción Común 98/700/JAI del Consejo, de 3 de diciembre de 1998, adoptada

En esta tendencia de las instituciones europeas por compartir información a través de la creación de plataformas web, se enmarca la reciente plataforma de Respuesta Integral de Crisis Política creada mediante decisión del Consejo Europeo de 25 de junio de 2013 y activada desde el 30 de octubre de 2015 en el seno de la Comisión Europea,³³⁰ destinada de facilitar la adopción al máximo nivel, tanto europeo como nacional, de decisiones y medidas integrales coordinadas para hacer frente a situaciones de crisis que permitan paliar coordinadamente las consecuencias lesivas de las mismas. Si bien se configura como instrumento de la creación de la capacidad europea de apoyo de Protección civil a los EE.MM frente a todo tipo de desastres en el marco del desarrollo de la aplicación de la cláusula de solidaridad³³¹ invocada por el EE.MM o EE.MM afectados, desde 2015 dicha plataforma dispone de un entorno web específico en caso de que la crisis sea desencadenada por un ataque terrorista y una sistema de comunicación para intercambiar y compartir información relevante en materia de terrorismo para la gestión de la crisis derivadas de las consecuencias lesivas producidas.³³² El acceso es semipúblico, usuario y contraseña mediante habilitaciones concedidas por las autoridades designadas por los EE.MM.

La plataforma HUB IPCR (acrónimo en inglés del dispositivo de respuesta política integrada de la UE a las situaciones de crisis) ya se ha utilizado en alguna ocasión en su modalidad de monitorizar y compartir información. Concretamente en su modo completo se activó una sola vez con

por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se crea un Sistema europeo de archivo de imágenes (FADO), DO L núm.345, de 1 de diciembre de 2014.

³³⁰ Para más detalle, véase los Preparativos de la Plataforma de Respuesta Integral de Crisis Políticas del Consejo, Dirección General de Asuntos Exteriores, Ampliación y Protección Civil, 2016, <https://ipcr.consilium.europa.eu/> (Consultado el 24 de agosto de 2018).

³³¹ Art 222 TFEU “La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano”.

³³² Para más información detallada sobre los contenidos y desarrollo de la IPCR vid. Doc. Consejo 1380/15 de 11 de junio de 2015, sobre el Centro de Comunicación contra el terrorismo del portal web del IPCR. Véase también el doc. Consejo 10708/13 de 7 de junio de 2013, sobre finalización del proceso de revisión del Dispositivo de coordinación de la UE en caso de emergencias y crisis: Dispositivo de respuesta política integrada de la UE a las crisis,

ocasión de la crisis migratoria durante la presidencia de Luxemburgo,³³³ y, recientemente, con ocasión de la pandemia ³³⁴ del COVID-19.

Otra de las plataformas informáticas creadas por las instituciones europeas para compartir información es la red de Información Avanzada de Pasajeros (API o Sistema API). Este sistema fue establecido como obligatorio para todos los pasajeros procedentes de terceros países que entren en el espacio Schengen deriva de la idéntica obligación impuesta por EE.UU a raíz del 11-S en virtud de la Directiva del Consejo 2004/82/EC de 29 de abril de 2004 que imponía a las compañías de transporte la obligación de informar sobre los pasajeros en vuelo.³³⁵ La Directiva comunitaria fue traspuesta a la legislación nacional ampliando la obligación a todas las empresas de transporte de pasajeros aéreas, también a las terrestres y marítimas.³³⁶ La arquitectura del Sistema API se realiza a través de una aplicación informática de la empresa SITA (Sociedad Internacional de Telecomunicaciones Aeronáuticas)³³⁷ que recibe los datos de las distintas compañías de transporte y los remite al SITA nacional designado por cada EE.MM, desde donde se redirigen a las plataformas corporativas de las autoridades nacionales competentes designadas por los EE.MM para explotar esos datos, que en nuestro país son las FCS.

Obviamente el Sistema API posee carencias desde el punto de vista de la seguridad que limitan la eficacia preventiva del análisis de los datos extraídos. El principal problema de esta base es la calidad del dato, hay diferencias muy notables según el aeropuerto de salida. Los datos son

³³³ Véase doc. Consejo 9940/19 de 6 de junio de 2019, sobre el informe de evolución de la presidencia sobre las actividades IPCR/SCI activities, p. 2.

³³⁴ Para más detalle sobre la actuación desarrollada, véase doc. Consejo 12531/20. Draft report on the lessons identified from the IPCR activation for the COVID-19 outbreak 2020, de 4 de noviembre de 2020.

³³⁵ Directiva 2004/82/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas, DO L núm.261 de 6 de agosto de 2004.

³³⁶ Resolución de 14 de febrero de 2007, por la que se establecen obligaciones de información por parte de las compañías, empresas de transportes o transportistas, BOE núm 42 de 17 de febrero de 2007, p.7009.

³³⁷ SITA es una multinacional que proporciona servicios de gestión fronteriza a más de 60 países, fundamentalmente a sus departamentos ministeriales encargados del control de fronteras. Para más detalle véase <https://findbiometrics.com/sita-celebrates-25-years-border-security-051303/> (Consultado el 24 de agosto de 2018).

enviados justo con el pasaje embarcado y a la salida del vuelo según la identidad de los pasajeros presentada, no hay oportunidad de corrección y el formato es incompatible para actuar sobre los datos dependiendo de la clase de transporte del que proceda la lista de embarque.

Con motivo de la entrada en vigor en España el día 19 de marzo de 2007 de la Resolución de 14 de febrero de 2007, por la que se establecen obligaciones de información por parte de las compañías, empresas de transportes o transportistas, la Secretaría de Estado de Seguridad (SGSICS), de forma automatizada, recibe los ficheros por varias vías (SITA y Compañías de Transporte) y procesa los ficheros, poniéndolos a disposición de las FCS.

Como venimos observando, el desarrollo de las políticas europeas del ELSJ ha sido pródigo en la explotación de las tecnologías de la información y las comunicaciones convirtiéndose en un auténtico proveedor de servicios para intercambiar y compartir información relevante en la aplicación complementaria de las políticas europeas en materia de seguridad y control de fronteras revelando su interrelación e interdependencia.

2. SCHENGEN Y LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN POLICIAL EN EUROPA

2.1. Los orígenes de Schengen

La puesta en funcionamiento del primer sistema de intercambio de información positivado en materia de cooperación policial en Europa no se produjo hasta la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, si bien su implantación resultaba indisolublemente ligado a uno de los hitos históricos del proceso de integración política europea. La firma del Acuerdo de Schengen el 14 de junio de 1985, entre Francia, Alemania, Países Bajos, Bélgica y Luxemburgo comprometió a los países signatarios en la progresiva supresión de los controles fronterizos³³⁸ con la finalidad de favorecer las transacciones comerciales entre ellos.

³³⁸ Para profundizar sobre el momento temporal del alumbramiento de Schengen, véase, ZAIOTTI, R., «Revisiting Schengen: Europe and the Emergence of a New Culture of Border Control [Revisitar Schengen: Europa y la emergencia de una nueva cultura del control de Fronteras]», *Perspectives on European Politics and Society*, vol. 8, núm.1, 31-54, 2007, pp.3942

No obstante, el Acuerdo venía precedido de tratados bilaterales entre algunos de los países signatarios que habían convenido en facilitar su propio desarrollo económico mediante la supresión de controles fronterizos entre ellos. Así los países del Benelux ya habían suscrito una libre circulación de personas, mercancías, capitales y servicios mediante el tratado del 1 de noviembre de 1960, que establecía una Unión Económica y Aduanera, completada con Tratados sectoriales, como el Convenio de cooperación administrativa y judicial, donde ya se preveía el intercambio de información, de funcionarios de policía y de aduanas para conseguir información, así como la persecución en caliente.³³⁹

Si bien su repercusión política en el progreso de integración económica europea tardaría en llegar algo más de dos decenios, con ocasión de la celebración de un acuerdo similar entre Francia y Alemania (entonces, República Federal de Alemania). El 13 de julio de 1984 se concluyó el denominado acuerdo de Sarrebrück, que preveía la supresión gradual de los controles de mercancías y personas entre ambos países. El acuerdo franco-alemán poseía una visión paneuropea de las parcelas políticas concernidas, entre ellas la cooperación policial, mediante el intercambio de información, la cooperación y asistencia en investigaciones mutuas, base jurídica del futuro acuerdo de Schengen. Al mismo tiempo incorporaba la experiencia acumulada en el acuerdo de cooperación policial de la región fronteriza, y, antaño en disputa, del Sarre³⁴⁰ de 1977, revelando la confianza alcanzada entre ambos países.

Sin embargo resulta contradictorio que el tenor literal del Acuerdo Schengen apenas dedique espacio a la cooperación policial, pues tan sólo aparece la cuestión en cuatro de sus treinta tres

https://www.researchgate.net/publication/232939279_Revisiting_Schengen_Europe_and_the_emergence_of_a_new_culture_of_border_control (Consultado el 24 de agosto de 2018).

³³⁹ Véase SCHNEIDER, J.W. «La Unidad en el Benelux [traducción del francés por Lucía Gallar Corral y Ángel Martín Ruiz]», *Centro de estudios políticos y constitucionales*, 1974, p. 559, <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/27970rie001002027.pdf>, (Consultado el 24 de agosto de 2018).

³⁴⁰ FIJNAUT, C. J. C. F., «The 'Communitization' of police cooperation in Western Europe [La Comunitarización de la cooperación policial en Europa occidental]», en SCHERMERS, H. G., FLINTERMAN, C. y KELLERMAN, A., *Free movement of persons in Europe: Legal problems and experiences [Libre circulación de personas en Europa: problemas y experiencias]*, Dordrecht: Nijhoff, 1993, p. 8 https://pure.uvt.nl/ws/portalfiles/portal/734540/COMMUNI_.PDF (Consultado el 24 de agosto de 2018).

artículos (arts. 9,17-19), lo cual consideramos que confirma la tesis de Didier Bigo,³⁴¹ de que su negociación se fraguó entre los ministros de economía y transporte, con escasa aportación de los ministros de Interior. Probablemente, ello fuera así, porque se consideró que este tipo de medidas debían desarrollarse en una segunda fase, mediante acuerdos bilaterales transfronterizos de forma genérica entre los países afectados, y, de forma concreta, en cada paso fronterizo afectado por la aplicación del acuerdo, a cuyas negociaciones, ya se sumarían expertos nacionales en materia de seguridad que diseñarán las medidas para hacer factible *el intercambio de información* mencionado en el artículo nueve.³⁴²

Por ello, consideramos que el Acuerdo Schengen consistió en un pronunciamiento de mínimos en un periodo de la construcción europea en el que los EE.MM trataban de evitar cualquier declaración oficial que indujese a promover una mayor integración política. Máxime, en materia de cooperación policial y de seguridad, promoviendo el desarrollo detallado del intercambio de información, como trataba de propiciar la Comisión Europea,³⁴³ quizás, con la esperanza de que la realización del mercado único llevada aparejada la subsiguiente institucionalización de la cooperación policial y judicial en materia penal.

³⁴¹ Véase BIGO, D., op. cit. nota 4, p.116.

³⁴² “Las Partes reforzarán la cooperación entre sus autoridades aduaneras y policiales, en especial en la lucha contra la criminalidad, y sobre todo contra el tráfico ilícito de estupefacientes y armas, contra la entrada y la estancia irregulares de personas y contra el fraude fiscal y aduanero y el contrabando. Con estos fines, y respetando sus legislaciones internas, las Partes se esforzarán por mejorar el intercambio de información y reforzarlo por lo que respecta a los datos que puedan ser de interés para las otras Partes en la lucha contra la criminalidad. Las Partes reforzarán, en el marco de sus legislaciones nacionales, la asistencia mutua contra los movimientos irregulares de capitales.” Art.9 Protocolo de adhesión del Gobierno del Reino de España al Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985, tal como quedó enmendado por el Protocolo de Adhesión del Gobierno de la República Italiana firmado en París el 27 de noviembre de 1990, hecho en Bonn el 25 de junio de 1991. Aplicación provisional, BOE núm. 181, de 30 de julio de 1991.

³⁴³ “Los esfuerzos e iniciativas de la Comisión en este ámbito han ido encaminados a flexibilizar los controles en las fronteras interiores, ya que no pueden suprimirse del todo hasta que, en consonancia con las preocupaciones expresadas por el Consejo Europeo, se introduzcan garantías adecuadas contra el terrorismo y las drogas”, *Libro Blanco de la Comisión Europea al Consejo para completar el Mercado interior*, apartado 51, COM (85) 310 final, 14 junio 1985, p.17.

De esta forma, no ha de resultar extraño, que la demora de la entrada en vigor del Acuerdo de Schengen suscrito se prolongara hasta bien entrado el año 1990. Como sostiene Sean Topping,³⁴⁴ el Acuerdo poseía un contenido programático de trabajo que era necesario desarrollar para adoptar una interpretación uniforme en su aplicación. Así, la necesidad de retrasar la entrada en vigor del Acuerdo se supeditaba a la adopción de *medidas compensatorias*³⁴⁵ a la apertura de las fronteras interiores conforme a la visión de Alemania, favorable a una cooperación policial europea institucionalizada.³⁴⁶

2.2. El SIS un sistema de información e inteligencia centralizado

El 19 de junio de 1990, el Acuerdo Schengen era complementado por el Convenio de aplicación de Schengen (CAAS) que, junto con las medidas de cooperación policial activas instituidas (asistencia mutua directa, entregas vigiladas, investigaciones encubiertas, vigilancia y persecuciones transfronterizas), establecía la creación y funcionamiento del Sistema de Información Schengen (SIS), que, careciendo de previsión normativa expresa en el Acuerdo de Schengen, estaba destinado a materializar el intercambio de información entre los servicios policiales de los países signatarios.

La aplicación gradual de las disposiciones del Convenio y, por tanto, también, las referidas al SIS, exigían un nivel de seguimiento y decisión adecuado que permitiera alcanzar los consensos

³⁴⁴ Véase TOPPING, S.M., «Defying Schengen through internal border controls: acts of national risk-taking or violations of international law at the heart of Europe? » *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 48, Georgetown University Law Center, J.D. 2016, p. 336. https://heinonline.org/hol-cgi-bin/get_pdf.cgi?handle=hein.journals/geojintl48§ion=15 (Consultado el 24 de agosto de 2018).

³⁴⁵ “conjunto de medidas que permiten el desmantelamiento de los controles en las fronteras interiores, y que están destinadas a avalar que la seguridad del territorio común no esté menos garantizada de lo que actualmente está en cada uno de los Estados concernidos.” Véase CASTILLEJO MANZANARES, R., Universidad de Santiago de Compostela, módulo III, tema 7, Espacio Schengen, 5ª Edición 2013, Red Europea de Formación Judicial (REFJ), p.48. <http://www5.poderjudicial.es/cvcp12-13/CVCP13-07-ES.pdf> (Consultado el 24 de agosto de 2018). “Un impresionante inventario de más de sesenta medidas compensatorias "esenciales" y "deseables" ha sido elaborado por el Grupo de Coordinadores sobre la Libre Circulación de Incendios Incendiarios en Las Palmas (de ahí el nombre de "Documento Palma") y posteriormente adoptado por el Consejo Europeo de Madrid en junio de 1989.” WEBER-PANARIELLO, A., «The Integration of Matters of JHA in to Title VI of the Treaty on European Union: A step towards more Democracy [La Integración de Materias JAI en el Título VI del Tratado de la Unión Europea: Un paso hacia más Democracia] », Tesis Doctoral, 1994, *European University Institute Department of Law Philippe LL.M.*, p.6. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/dec0db63-7326-4b56-8f7a-650100964c79/language-en> (Consultado el 24 de agosto de 2018).

³⁴⁶ FIJNAUT, C. J. op. cit. nota 341, p.10.

necesarios en cada fase de implantación del sistema para conseguir su entrada en funcionamiento de forma conjunta y completa en todos los países.

Esta auténtica revolución en marcha también se enfrentó con dificultades y obstáculos inherentes a todo proceso de cambio, máxime si se trata de uno pionero, con la carga peyorativa añadida de experimento, al ser el primer sistema de información policial compartido, netamente europeo. Si bien resulta comprensible que la complejidad técnica del establecimiento de la arquitectura de funcionamiento, conforme a las especificaciones solicitadas, motivaran un retraso en la entrada en vigor de Schengen, conforme a lo previsto en el Acta Única Europea de una Europa sin fronteras, (enero 1993), resulta probable que las disputas políticas entre los Estados miembros, bien por chovinismo, bien por intereses económico-comerciales, deliberadamente, provocó dicho retraso.³⁴⁷

Así parece deducirse de la reunión del Comité Ejecutivo de París del 18 de octubre de 1993, donde se acuerda retrasar la entrada en vigor de Schengen por la imposibilidad de poner en funcionamiento el SIS en la fecha indicada.³⁴⁸ Finalmente, en la reunión del Comité Ejecutivo de finales de 1994 se acuerda establecer una nueva fecha de comienzo de su funcionamiento,³⁴⁹ el 26 de

³⁴⁷ “La entrada en vigor del Acuerdo de Ejecución de Schengen se ha pospuesto por tercera vez y sine die. La decisión fue tomada el 14 de diciembre por los ministros del Comité Ejecutivo de Schengen, pero no se hizo pública hasta el 25 de enero de 1994. Problemas técnicos para poner en funcionamiento uno de los principales pilares del acuerdo, el sistema informático policial común SIS (Sistema de Información de Schengen), son culpados por el fracaso. Sin embargo, las disputas entre los estados miembros tras el anuncio del aplazamiento indican que es más probable que las rivalidades políticas y comerciales, exacerbadas por la falta de control institucional y público inherente al proceso de Schengen, estén en la raíz de la debacle.” Informe de misión sobre la puesta en funcionamiento del Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen del Senado de Francia, núm. 262, doceava sesión extraordinaria (1993 – 1994) elaborado por MASSON, P. y VILLEPIN, X., <http://www.senat.fr/notice-rapport/1991/r91-167-3-notice.html>

³⁴⁸ “El 1 de septiembre de 1993, todos los miembros de Schengen habían ratificado el Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen (C.A.A.S.) y, por lo tanto, en esa fecha el acuerdo entró oficialmente en vigor. En la práctica, sin embargo, esto implicó únicamente el establecimiento de un Comité Ejecutivo (“COMEX”), que debía evaluar si se cumplían las condiciones preliminares para implementar la Convención. Según los ministros responsables de Schengen, estas siete condiciones eran: control de las fronteras exteriores; entrega uniforme de visas; solicitudes de asilo; realización del 'SIS'; respeto por las disposiciones de las convenciones sobre drogas existentes; protección jurídica de datos personales; régimen de circulación en los aeropuertos.” ZAIOTTI, R., op. cit. nota 339, p.41.

³⁴⁹ Véase. IZQUIERDO SANS, C., «Las Fronteras exteriores de la Unión Europea y el Convenio de Schengen». Anuario de Derecho Internacional, XVI, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra, 2000. p.147. <https://dadun.unav.edu/handle/10171/21697> (Consultado el 30 de agosto de 2018).

marzo de 1995, dejando a criterio de los Estados parte el establecimiento de un periodo transitorio máximo de tres meses para llevar a la práctica la eliminación real de los controles fronterizos.³⁵⁰

2.3. El SIS y el mecanismo de gobernanza de Schengen

El sistema de gobernanza creado para la implantación de Schengen desde sus inicios hasta su *comunitarización* seguía la jerarquización típica del carácter intergubernamental del Convenio, en torno a formaciones, como menciona Tom Benyon,³⁵¹ según tres niveles sucesivamente subordinados; el Comité Ejecutivo,³⁵² el Grupo Central³⁵³ y los Grupos de Trabajo técnicos de cooperación.

No en vano en los informes emitidos en los primeros años de vida del SIS, el organismo independiente de protección de datos denominado, Autoridad Común de Control (art. 115 CAAS),³⁵⁴ expresaba las dificultades experimentadas para ejercer sus funciones respecto de la estructura

³⁵⁰ El acervo de Schengen - Decisión del Comité Ejecutivo de 5 de mayo de 1995 sobre la política común de visados. Decisión contenida en el acta de la reunión del Comité Ejecutivo celebrada en Bruselas el 28 de abril de 1995 (SCH/Com-ex (95) PV 1 rev.), DO L núm. 239, de 22 de septiembre de 2000.

³⁵¹ “Se empezó a acuñar el sobrenombre de Grupo Schengen, cuya estructura de cooperación informal reflejaba tres niveles de cooperación policial: la supervisión a nivel macro estaba encarnada por el Comité Ejecutivo de ministros, cuya sesión inaugural tuvo lugar el 18 de octubre de 1993, mientras que el nivel meso era encarnado por el Grupo Central que se reunía una vez al mes para materializar las decisiones adoptadas en el Comité Ejecutivo y, asimismo, supervisar las actividades de los grupos de trabajo desarrollados a nivel micro, esto es, libre circulación de personas y cooperación policial y judicial”. BENYON, J., op. cit. nota 44, pp. 505-506.

³⁵² “Se crea un Comité ejecutivo para la aplicación del presente Convenio. 2. Sin perjuicio de las competencias especiales que le atribuye el presente Convenio, el Comité ejecutivo tendrá por misión general velar por la aplicación correcta del presente Convenio”. Art.131.1. C.A.A.S, DO L núm. 239, de 22 de septiembre de 2000.

³⁵³ “Con ocasión de esta firma, han confirmado además la decisión del Grupo central de negociación de crear un grupo de trabajo que se encargará: de informar, con carácter previo a la entrada en vigor del Convenio, al Grupo central de negociación de todas las circunstancias que revistan importancia para los asuntos tratados por el Convenio y para la entrada en vigor del mismo, y de modo especial de los progresos realizados en lo concerniente a la armonización de disposiciones legales en el contexto de la unificación de los dos Estados alemanes.” op. cit. nota 353, p. 62.

³⁵⁴ 1. Se creará una autoridad de control común encargada del control de la unidad de apoyo técnico del Sistema de Información de Schengen. 2. Por lo que respecta a la unidad de apoyo técnico del Sistema de Información de Schengen, la autoridad de control común tendrá por cometido comprobar la correcta ejecución de las disposiciones del presente Convenio, Véase op. cit. nota 353, p.47.

jerárquica de dirección política creada, llegando ésta incluso, al extremo de interpretar las misiones asignadas a dichos grupos³⁵⁵ en el CAAS.

Así el Comité Ejecutivo previsto en el CAAS se constituyó formalmente en octubre de 1993, articulándose jerárquicamente en formación de ministros y secretarios de estado cuyas reuniones ordinarias se celebraban semestralmente y eran los encargados de adoptar las decisiones para el desarrollo de Schengen. Cada Estado parte disponían de un representante, los Estados candidatos y la Comisión Europea disponían de representación en calidad de observadores y Noruega e Islandia disponían de representación en calidad de observadores oficiales.

El Comité Ejecutivo se reunía cinco veces al año, mientras que el resto de los grupos técnicos se reunían con mayor asiduidad según las necesidades y el calendario previsto, de forma que el mecanismo de funcionamiento de la estructura de gobernanza de Schengen ya era muy similar al formato propio de la instituciones comunitarias y europeas, es decir, existencia de una presidencia semestral rotatoria tanto del Comité Ejecutivo como de todos los grupos de trabajo instituidos.³⁵⁶

Asimismo se estableció un Grupo permanente, preparatorio de las decisiones del Comité ejecutivo (art. 70), denominado por un sector de la doctrina como Grupo Central,³⁵⁷ encargado de coordinar la actividad de los grupos técnicos, de la implementación administrativa de las directrices del Comité ejecutivo, y del seguimiento y preparación de las reuniones del Comité Ejecutivo. La

³⁵⁵ “El Comité Ejecutivo tiene “la misión general de supervisar la correcta implementación del Convenio y tiene competencias específicas adicionales”. Art. 115 establece una Autoridad de Supervisión Conjunta (SAJ) con “la función de verificar la buena ejecución de las disposiciones de la Convención respecto de la función del medio técnico del SIS”, y compuesta por dos representantes de cada una de las Autoridades Nacionales de Supervisión de las partes/Estados. Además, la JSA también tiene “una serie de competencias más generales en el campo de la protección de datos”. Además de estos dos órganos, “la organización de Schengen se estructura en torno a un Grupo Central, con el Comité de Dirección SIS subordinado y varios grupos de trabajo, algunos de los cuales han sido creados por el Convenio”. Véase primer informe anual de la autoridad de supervisión común del C.A.A.S. (marzo 1995-marzo 1997), https://edps.europa.eu/data-protection/european-it-systems/schengen-information-system_en (Consultado el 27 de mayo de 2018).

³⁵⁶ Véase VAN DE RIJT, W., «El funcionamiento de las instituciones de Schengen. Pragmatismo siempre en los días finales de Schengen? », en DEN BOER, M., «La incorporación de Schengen en el nuevo Tratado de la Unión Europea, Fronteras exteriores y Sistemas de información », Instituto europeo de Administración pública, Maastricht, 1998. pp. 55-70.

³⁵⁷ Véase, VAN OUIRIVE, L. «Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen», *Afers Internacionals*, núm. 53, pp. 43-61, *fundación Cidob*. p. 46 <https://www.raco.cat/index.php/revistacidob/article/download/28216/28050> (Consultado el 30 de agosto de 2018).

formación del grupo era heterogénea, pues si bien el liderazgo de las delegaciones nacionales correspondía generalmente a altos funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores, también participaban representantes de similar nivel de los departamentos ministeriales afectados.³⁵⁸ Las principales decisiones del Grupo en sus inicios estuvieron marcadas por la necesidad de agilizar la implantación del SIS (tanto el diseño de la arquitectura del sistema informático, como la licitación y financiación del mismo).³⁵⁹

Respecto a los Grupos de Trabajo establecidos, las necesidades de negociación del Convenio en áreas administrativas diferentes pero vinculadas a la libertad de circulación y supresión de controles en las fronteras internas, hizo necesario que, en paralelo, se organizaran las discusiones en grupos sectoriales compuestos por representantes técnicos de los distintos departamentos ministeriales de los Estados parte. De los grupos iniciales en la negociación, con posterioridad a la firma del convenio se le añadió uno específicamente³⁶⁰ dedicado al SIS, que, prácticamente se ha mantenido hasta nuestros días.³⁶¹

Podemos observar que la compleja estructura organizativa de trabajo heredada de la fase de negociación del Convenio, debía generar frecuentes incoherencias, disfunciones, cuando no divergencias en la dirección política marcada por el Comité Ejecutivo, a las que se unían las derivadas de los difíciles equilibrios para garantizar la observación de la reciente normativa europea sobre protección de datos. En este contexto tan inestable y voluble comprendemos que no resultaría fácil la

³⁵⁸ BIGO, D. op. cit. nota 4, p.121, menciona que en Francia, Charles Pasqua y Robert Pandraud fueron centrales en la formulación de un discurso sobre el déficit de seguridad y la necesidad de un acuerdo intergubernamental entre 1986 y 1988; que el equipo se inclinaba mucho más por la comunitarización; que los ministros posteriores le dieron menos importancia al tema y que para el retorno al poder de Pascual, la implementación aún estaba pendiente.

³⁵⁹ Véase la Decisión del Comité ejecutivo de 14 de diciembre de 1993 sobre el Reglamento Financiero relativo a los gastos de instalación y de funcionamiento del SIS (C.SIS) (SCH/Com-ex (93) 16.

³⁶⁰ Véase BIGO, D. op. cit. nota 4, p. 123.

³⁶¹ Véase la lista de órganos preparatorios del Consejo, doc. 5183/16 de 18 de enero de 2016 de la Secretaria general del Consejo, <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/> (Consultado el 30 de agosto de 2018).

toma de decisiones respecto al desarrollo y evolución propios de un sistema de información de este calado.

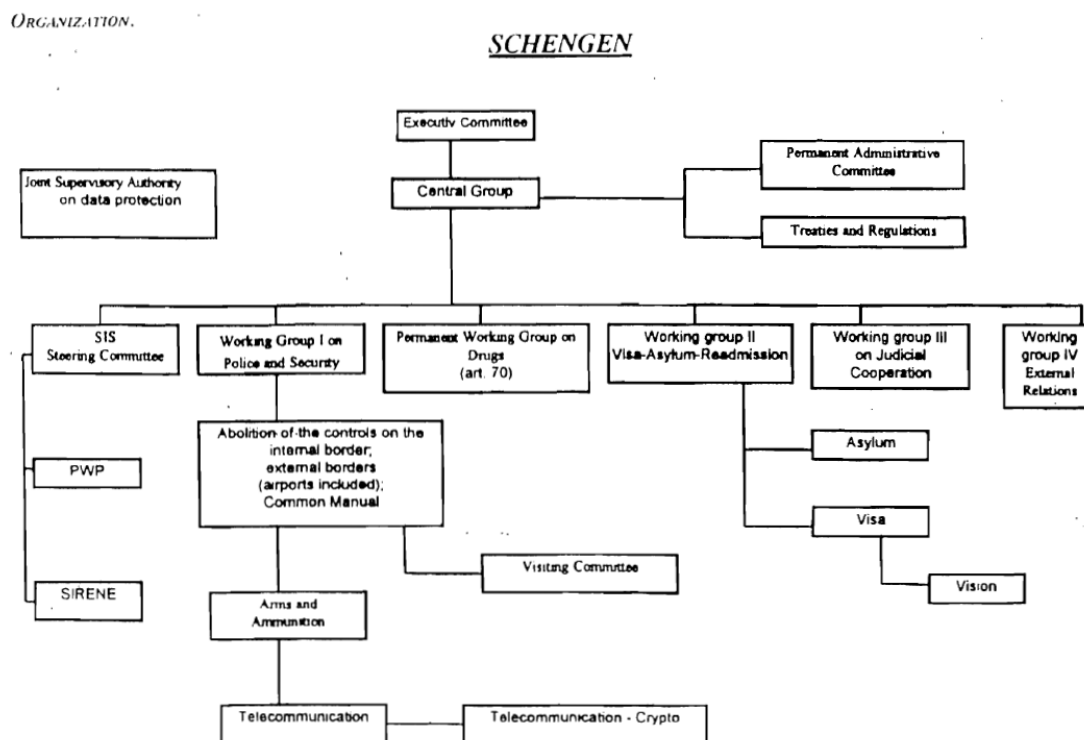


Figura.2. Organigrama grupos de trabajo del Consejo JAI de la Unión 1999. Fuente Secretaria General de la UE. Fuente: Segundo Informe anual de actividad de la Autoridad Común de Control de Schengen, p. 52

2.4. El contenido y arquitectura del SIS

La finalidad del SIS estaba claramente definida en el artículo 92 del Convenio, “facilitar a las autoridades designadas en los Estados Parte, a través de un procedimiento automatizado de búsqueda, disponer de acceso a señalamientos (alertas) sobre personas y entidades a efectos de control fronterizo u otros controles policiales y aduaneros”. Y, en su artículo 93, se establecía que el objetivo del SIS es “preservar el orden y la seguridad pública, incluida la seguridad del Estado, y hacer viable la aplicación del convenio en lo relativo a la libre circulación de personas por el territorio de los Estados firmantes”, sirviéndose para este fin de la información que proporciona el sistema. El SIS pues, no era ni más ni menos, que la herramienta diseñada para garantizar, como sostiene Raquel Castillejo Manzanares,³⁶² que *el traslado de los controles de unas fronteras interiores a las fronteras*

³⁶² Véase, CASTILLEJO MANZANARES, R., «El intercambio de información policial en el marco de la Unión Europea», *publicaciones del Portal Iberoamericano de las Ciencias Penales*, Instituto de Derecho Penal Europeo e

exteriores suponga que la seguridad del territorio común no esté menos garantizada de lo que actualmente está en cada uno de los Estados concernidos.

Sin duda alguna, el establecimiento del SIS representaba un punto de inflexión en la integración de la cooperación policial europea. Como afirma Cristina Izquierdo Sans, *supuso la aportación por excelencia del sistema Schengen a la cooperación policial* ³⁶³ y, por ende, también participaba del proceso de institucionalización administrativa gradual de un auténtico sistema de gobernanza Schengen, promoviendo en gran medida el desarrollo del corpus jurídico Schengen.³⁶⁴

El sistema comenzó a operar el 26 de marzo de 1995 tras concluir el periodo transitorio final³⁶⁵ en los países signatarios iniciales y los que hasta esa fecha se habían ido incorporando progresivamente, esto es, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Francia, España, Portugal y Alemania. Posteriormente, el 19 de diciembre de 1996, los Estados parte en Schengen firman acuerdos con Dinamarca, Suecia y Finlandia para formar parte del Convenio de Schengen.³⁶⁶

Por lo que respecta a su contenido, el SIS consiste en una base de datos común, compartida por todos los Estados, en la que éstos incorporan los datos nacionales que consideren pertinentes conforme a una serie de categorías de datos establecidos. Los datos son consultados, gracias a un

Internacional Universidad de Castilla – La Mancha, p. 3. <http://blog.uclm.es/cienciaspenales/files/2016/10/4raquel-castillejo-manzanares-es.pdf> (Consultado el 30 de agosto de 2018).

³⁶³ “[...] Destinado a desempeñar una función capital en la compensación de los déficits de seguridad que pueden generarse con la desaparición de las fronteras Interiores.” IZQUIERDO SANS, C., op. cit. nota 350, p.182.

³⁶⁴ “La evolución institucional y normativa del espacio Schengen representa un ejemplo paradigmático de los modelos teóricos explicativos del proceso de construcción europea en los que la regulación europea en una materia específica predispone la regulación siguiente de ámbitos conexos o adyacentes. la creación del SIS, obligó a la Directiva de protección de datos de carácter personal”, MAREIKE, K., «Informal Governance in the european unión; How governments make international organizations work [Gobernanza informal en la unión europea; Cómo los gobiernos hacen que las organizaciones internacionales funcionen]», *Cornell university press ithaca*, London, 2013, pp. 52-53 <https://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt32b5zm> (Consultado el 30 de agosto de 2018).

³⁶⁵ Decisión del Comité Ejecutivo de 22 de diciembre de 1994 relativa a la puesta en aplicación del Convenio de aplicación de Schengen de 19 de junio de 1990 (SCH/Com-ex (94) 29, 2ª rev.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX:41994D0029>

³⁶⁶ Para más detalle, véase Acervo de Schengen tal como figura en el apartado 2 del artículo 1 de la Decisión 1999/435/CE del Consejo, de 20 de mayo de 1999 DO L 239 de 22 de septiembre de 2000, p. 19.

procedimiento de búsqueda automatizado, por las autoridades competentes designadas por cada Estado miembro en el marco de aplicación de las disposiciones relativas a la libre circulación de personas.³⁶⁷ Desde sus inicios el SIS garantiza la confidencialidad de los procesos internos de funcionamiento y acceso (Manual SIRENE),³⁶⁸ con independencia de lo establecido al respecto en el derecho nacional interno.³⁶⁹

Se puede decir que el SIS contiene información de seis categorías de datos denominadas *alertas o señalamientos*. La información almacenada sobre datos personales se refiere a individuos sobre los que existe una Orden Internacional de Detención (OID) para extradición, no admisión de entrada en el Estado introductor del señalamiento, menores de edad, disminuidos psíquicos y desaparecidos o en peligro y que son susceptibles de protección en caso de localización. Asimismo, individuos sobre los que existe una solicitud judicial de localización o averiguación de paradero, en calidad de testigo, para notificación procedimientos judiciales y prófugos; sospechosos de haber cometido delitos graves o de ser sometidos a control o vigilancia. Respecto a los objetos almacenados en el SIS, las categorías de datos almacenados se refieren a vehículos a motor sustraídos, desaparecidos, sustraídos sometidos a vigilancia y control, así como también billetes de banco, documentos de identidad, documentos de identidad en blanco y armas.³⁷⁰ Asimismo los Estados partes disponen de libertad y autonomía para determinar el procedimiento y autoridades responsables

³⁶⁷ El artículo 31, apartado 8, del Reglamento (CE) 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, con fecha de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) (1) (Reglamento SIS II) y el artículo 46, apartado 8, de la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, con fecha de 12 de junio de 2007, relativa al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) (2) (Decisión SIS II), obliga a los Estados miembros a remitir a la Autoridad de Gestión la lista de las autoridades competentes que estén autorizadas a consultar directamente los datos integrados en el SIS II con arreglo a los citados instrumentos jurídicos, así como cualquier modificación de dicha lista. La lista tiene que especificar: i) cada autoridad, ii) los datos que esta autoridad puede consultar, y iii) los fines de la consulta.

³⁶⁸ Véase la Decisión Comité Ejecutivo, SCH/Com-ex (93) 8) <http://cmr.jur.ru.nl/cmr/docs/sa.21.pdf>

³⁶⁹ Véase la Decisión del Comité ejecutivo de 14 de diciembre de 1993 relativa al carácter confidencial de determinados documentos (SCH/Com-ex (93) 22 rev.)

³⁷⁰ Véase Arts. 94-96 CAAS, Instrumento de ratificación del Acuerdo de Adhesión del Reino de España al Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990, al cual se adhirió la República Italiana por el Acuerdo firmado en París el 27 de noviembre de 1990, hecho el 25 de junio de 1991, BOE núm. 81, de 5 de abril de 1994.

de la de inserción de alertas en el SIS y del establecimiento de las descripciones correspondientes,³⁷¹ en función de lo dispuesto en el ámbito del derecho público interno, según establece el art.101.4 del CAAS. Por ejemplo, respecto a las decisiones de prohibición de entrada en el espacio Schengen de nacionales de terceros países, en Países Bajos es competente para su adopción, *the Immigratie en Naturalisatiedienst* (Servicio de Inmigración y Naturalización).³⁷² En nuestro país sería la autoridad competente en procesos de expulsión.³⁷³

En lo que respecta al diseño morfológico del SIS, el sistema se configura en forma de estrella en cuyo núcleo se encuentra la base de datos de referencia compartida para todos los estados participantes, el C-SIS, y, en torno a ella, se van conectado mediante sistemas de conexión segura,³⁷⁴ denominado SIS-NET, las distintas bases nacionales de los estados parte, los denominados N-SIS. Los Estados sólo disponen al completo de los privilegios de habilitación respecto de su N-SIS, a través del cual, se integran y actualizan directamente los datos en el C-SIS, ubicado físicamente en

³⁷¹ Ver Decisión del Comité Ejecutivo de 7 de octubre de 1997 (SCH/Com-ex (97) 29 rev 2) de entrada en vigor del CAAS en Grecia Council doc. 6073/2/07 REV 2, 25.6.2007.

³⁷² VAN GRINSVEN, L., «The Schengen Information System: a comparison of the legal protection of the individual under the Convention Implementing the Schengen Agreement and the SIS II Regulation». Master International and European Public Law, Union law. Universidad de Tilsburg. 18 June 2014, p.19. <http://arno.uvt.nl/show.cgi?fid=134299> (Consultado el 30 de agosto de 2018).

³⁷³ “La incorporación de una persona en el listado del Sistema de Información Schengen (SIS) depende de las legislaciones nacionales de los Estados contratantes, y en concreto de las autoridades administrativas o jurisdiccionales competentes del Estado que lo decida. Ello no obstante se debe tener presente tal y como nos recuerda jurisprudencia comunitaria que, en ciertas circunstancias, el hecho de que otro Estado miembro hubiera inscrito a una persona en la lista de no admisibles no es motivo suficiente para justificar que representan una amenaza para el orden público.” As. C-503/03, ECLI: EU: C: 2006:74, punto 56.

³⁷⁴ Véase VELICOGNA, M., «Interoperabilidad de la justicia electrónica a gran escala: el caso del Sistema de Información de Schengen, la columna vertebral tecnológica de la orden de detención europea y los procedimientos de entrega». Construyendo Interoperabilidad para Procedimientos Civiles Europeos en Línea. Conferencia de investigación - Bolonia, 15 y 16 de junio de 2012. *Instituto de Investigación sobre Sistemas Judiciales, Consejo Nacional de Investigación de Italia*, p 33. http://www.irsig.cnr.it/BIEPCO/documents/case_studies/Large_scale_e-justice_interoperability_Velicogna_v1.0.pdf (Consultado el 7 de septiembre de 2018). Asimismo, en el informe de la Agencia Europea EU LISA se menciona que, “veinticinco Estados miembros poseen una copia nacional, mientras que Dinamarca, Finlandia, Liechtenstein, Noruega y Eslovenia no tienen una copia nacional”. *Informe sobre el funcionamiento técnico del SIS II Central y de la Infraestructura de Comunicaciones*, incluida la seguridad de los mismos y el intercambio bilateral y multilateral de información complementaria entre los Estados miembros.” eu-LISA, 2017 p. 11. <https://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/EL-AE-17-001-EN-N.pdf> (Consultado el 7 de septiembre de 2018).

Estrasburgo. No obstante, resulta potestativo disponer integrado en el N-SIS, una copia *nacional sincronizada*³⁷⁵ de todos los datos del C-SIS con privilegios solamente de consulta.

Por su parte, el desarrollo técnico del SIS en España se inició en el año 1992 en el ámbito orgánico del Ministerio del Interior, lo que probablemente favoreció la configuración del N-SIS español a nivel interno con idéntico modo de funcionamiento y prerrogativas que el C-SIS respecto de los potenciales clientes nacionales en virtud de la Ley 2/86 de FCS. Cada institución policial dispone de accesos en consulta y grabación de sus propios señalamientos en sus propios aplicativos corporativos y que son migrados a sus propias oficinas de enlace virtual del SIS desde donde se cargan en la N-SIS, que se encuentra en la Subdirección General de Sistemas de información y Comunicaciones del Ministerio del Interior, quien valida los señalamientos insertados y los envía al C-SIS de Estrasburgo. Este sistema se encarga de verificar la información entrante para depurarla, y con posterioridad la envía al C.SIS. Éste realiza sus propias validaciones, y envía la información al N.SIS español, que se encarga de distribuir los datos a los organismos nacionales.³⁷⁶ En el capítulo VI ampliaremos el detalle del funcionamiento y explotación del SIS a nivel nacional.

Una vez completado el periodo inicial de vida del SIS, es conveniente apuntar que el enorme esfuerzo y voluntad emprendidos en la puesta en funcionamiento de un sistema de información automatizada y centralizada en Europa supo solventar las no menores diferencias lingüísticas y grafológicas entre sus miembros.³⁷⁷ No obstante, es oportuno también señalar que del entusiasmo inicial pareció pasarse a un comedido escepticismo ante las deficiencias experimentadas en la

³⁷⁵ Véase «El Catálogo Schengen de la UE, SIS, SIRENE: Recomendaciones y Mejores prácticas», Vol. 2, 2002, http://www.schengen.mai.gov.ro/English/Documente/utile/catutil/manual_sis.pdf (Consultado el 7 de septiembre de 2018).

³⁷⁶ Véase PRIETO, M., «Schengen: un sistema más allá de las fronteras Control fronterizo paneuropeo gracias a la informática distribuida» Artículo, 17 de mayo de 1996 <http://www.computerworld.es/archive/schengen-un-sistema-mas-alla-de-las-fronteras> (Consultado el 1 de agosto de 2018).

³⁷⁷ «Los trabajos de creación del C-SIS en Estrasburgo comenzaron en 1990 bajo la responsabilidad formal de Francia. El sistema debería haber entrado en funcionamiento el 1 de marzo de 1993. Actualmente se encuentra en la etapa operativa entre los Cinco, pero necesitará hasta dos años más para alcanzar la perfección y evitar errores derivados de la transmisión de datos personales. Aún existen problemas técnicos de armonización en el registro de nombres. Por ejemplo, en Portugal y España, cada persona tiene dos apellidos, es decir, de ambos padres, sin mencionar los problemas de armonizar la transcripción de nombres árabes y asiáticos», en CRUZ, A., «Schengen, Grupo *ad hoc* de Inmigración y otros organismos intergubernamentales europeos con vistas a una Europa sin fronteras interiores.» p 7. https://ccme.eu/wp-content/uploads/2018/12/Briefing_Paper_12_UK.pdf (Consultado el 11 de septiembre de 2018).

tecnología soporte del sistema, reabriendo de nuevo el debate de la idoneidad de las soluciones técnicas elegidas para el desarrollo del proyecto.

Si bien las deficiencias identificadas se vislumbraban relacionadas directamente con el paulatino incremento de datos en el SIS, a medida que se iban incorporando nuevos Estados³⁷⁸, no es menos cierto que, desde que el sistema estuvo operativo, se reconocía la necesidad de actualizar el SIS en todos los aspectos, incluidos la mejora del sistema, el aumento de funcionalidades y su fiabilidad, cuestionándose ya claramente de la necesidad de evolución³⁷⁹ hacia el SIS II.

Por otra parte, se observa que la alimentación inicial del SIS suscitó reticencias respecto de ciertas categorías de datos relacionados más directamente con las medidas compensatorias establecidas como contrapartida a la libre circulación interior sobre las que se ejercía una aplicación rigurosa, cuando no forzada, del CAAS. En este sentido, la inserción de señalamientos sobre individuos para los que se solicitaba control o vigilancia discreta generó cierta controversia. La remisión a conceptos como el de seguridad nacional, orden público o próximos a la delincuencia que fundamentaran la creación de alertas fue objeto de crítica por el excesivo peso otorgado, en unos casos, a valoraciones subjetivas como inexorablemente determinantes de comportamientos delictivos, mientras la afectación al orden público o a la seguridad nacional dependía de la discrecionalidad de las motivaciones de cada EE.MM.³⁸⁰ El cuestionamiento del contenido de los datos registrado también provino del Parlamento Europeo, que, junto a la falta de recepción de documentos procedentes de los órganos directivos de la estructura de gobernanza de Schengen, reprochaba a los

³⁷⁸ “(2) El Sistema de Información de Schengen en su forma actual tiene capacidad para dar servicio a no más de 18 Estados participantes. Actualmente está operativo para 13 Estados miembros y otros 2 Estados (Islandia y Noruega) y está previsto que esté operativo para el Reino Unido e Irlanda en un futuro previsible. Sin embargo, no se ha construido para dar servicio al mayor número de Estados miembros de la Unión Europea después de su ampliación. (3) Por este motivo, y para beneficiarse de los últimos avances en el campo de la tecnología de la información y permitir la introducción de nuevas funciones, es necesario desarrollar un nuevo Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), como ya se reconoció en la Decisión SCH/Com-ex (97) 24 del Comité Ejecutivo de 7 de octubre de 1997, DO L núm.239, de 22 de septiembre de.2000, p. 442.

³⁷⁹ Véase el Informe anual de Schengen de 1997, Grupo Central (SCH/C/98/60 rev 4), de 22 de junio de 1998, p. 7.

³⁸⁰ Véase MATHIESEN, T, «On Globalisation of Control: Towards an Integrated Surveillance System in Europe [Sobre la Globalización del Control: Hacia un Sistema Integrado de Vigilancia en Europa]», *A Statewatch publication*, November 1999, pp. 5-7 <https://www.statewatch.org/analyses/no-163-globalisation-of-control-1999.pdf>

estados que convirtieran el SIS en un sistema para criminalizar indirectamente a ciudadanos de terceros países, penalizando infundadamente su entrada en el espacio Schengen.³⁸¹

2.5. La influencia de la comunitarización de Schengen en el SIS

El Tratado de Maastricht no modificó ni el mecanismo de gobernanza de Schengen, que continuó funcionando al margen de la estructura institucional del Tercer Pilar de la Unión, ni, por tanto, afectó al funcionamiento del SIS. No obstante, sí que reflejó la incoherencia y falta de transparencia de la coexistencia de un tejido organizativo orientado hacia la armonización europea en materia de justicia e interior, junto a otro, que, incide en aspectos fundamentales de la misma materia, pero de carácter intergubernamental, y, que, casi todos los miembros de éste, participan de aquélla.³⁸²

Con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam el acervo Schengen se integró en el marco de la Unión Europea en desarrollo de las disposiciones relativas a la libertad de circulación de personas (Título IV del TA) y a la cooperación policial y judicial en materia penal (Título VI del TA) según lo establecido en el protocolo anexo al Tratado.³⁸³ La adaptación del acervo Schengen al nuevo marco institucional del TA, exigió la identificación de todos y cada uno de los ámbitos de cooperación contemplados por Schengen, en virtud de las disposiciones del tratado correspondientes, para asignar

³⁸¹ Véase la Resolución sobre el funcionamiento y el futuro de Schengen A4-0014/97, DO C núm.115 de 14 de abril de 1997.

³⁸² CRUZ, A., op. cit. nota 378 “[...] Mientras tanto, la confusión y el misterio rodean las actividades de los órganos intergubernamentales, algunos de los cuales se superponen. Si bien es cierto que el sistema parlamentario de cada Estado miembro prevé la posibilidad de controlar tales actividades, los procedimientos de interrogatorio y examen son, en tales asuntos, más bien teóricos ya que, en la práctica, los diputados deben ante todo estar bien informados de la existencia, composición y mandato(s) de estos foros intergubernamentales, su agenda y su programa de trabajo. Durante la reunión del 17 al 19 de marzo de 1993 en Bruselas entre la Comisión de Libertades Civiles y Asuntos Interiores del Parlamento Europeo y comisiones equivalentes de los parlamentos de los Estados miembros sobre cooperación en el ámbito de la justicia y los asuntos interiores, los participantes estaban casi unánimes en sus críticas a la falta de información y transparencia de las actividades intergubernamentales. También debe recordarse que la solicitud hecha en abril de 1992 por el Comité de Libertades Civiles del Parlamento Europeo al Consejo para tener un organigrama de todos los organismos intergubernamentales nunca ha tenido seguimiento”, p.1.

³⁸³ Véase el Protocolo de 2 de octubre de 1997 sobre la integración del acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea, DO L núm. 239, de 22 de septiembre de 2000, pp. 19-473.

las bases jurídicas que permitirían su posterior desarrollo, según los distintos procedimientos legislativos propios de la estructura *interpilares* del TA.³⁸⁴

La dilación del Consejo en la adopción de una decisión unánime sobre la asignación de las bases jurídicas del desarrollo futuro del SIS³⁸⁵ en el TA conforme a lo dispuesto en la estructura de pilares³⁸⁶ motivó la inclusión de una adenda en el Protocolo anexo al TA que remitía a la aplicación de las propias bases jurídicas del Título VI. Además se incluyó una cláusula de supletoriedad, que resolvería dicha asignación que afectara, caso por caso, a cualquier desarrollo futuro de Schengen, incluido el SIS, aunque no existiera decisión previa de asignación entre pilares, debido a la imposibilidad de llegar a un acuerdo ante la inminencia de la entrada en vigor del TA.³⁸⁷

³⁸⁴ Véase la Decisión del Consejo 435/1999 del 20 de mayo de 1999 sobre la definición del acervo de Schengen a efectos de determinar, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea, la base jurídica de cada una de las disposiciones o decisiones que constituyen dicho acervo (1999/435/CE), DO L núm.176, de 10 de Julio de 1999, p. 1 y DO L núm.239, de 22 de septiembre de 2000, p. 144. Véase asimismo, el cuarto considerando de la Decisión 1999/436/CE del Convenio de Schengen. Así el acervo de Schengen, incluido el SIS, se incorporó al marco legal de la UE el 1 de mayo de 1999 mediante el Protocolo adjunto al Tratado de Ámsterdam. El Consejo, en su Decisión de 20 de mayo de 1999, definió las partes del acervo de Schengen integradas en el marco de la Unión. Entre esas partes figuran las normas sobre el SIS, es decir, los artículos 92 a 119 del Convenio de Schengen y las decisiones y declaraciones relevantes del Comité ejecutivo.

³⁸⁵ ZAIOTTI, R..., op. cit. nota 339, p. 217. “El caso más polémico se refería a la asignación del Sistema de Información de Schengen. La Presidencia luxemburguesa propuso inicialmente distribuir el SIS entre el Primer y el Tercer Pilar (por un lado, la gestión y estructura del sistema, y el tercero para la gestión de datos personales). El Servicio Jurídico del Consejo y la Comisión apoyaron esta posición. Varias delegaciones nacionales (Austria, Francia, Italia, Portugal, España) se opusieron. Estaban preocupados por la incertidumbre que crearía (con efectos en su aplicación práctica) y por la injerencia en los asuntos de la policía nacional. Por lo tanto, sugirieron una base legal completamente en el Tercer Pilar. El debate sobre el SIS continuó durante el invierno y la primavera de 1999. En este período todavía no estaba claro si se podría lograr un consenso antes de la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam (que, tras la finalización del proceso de ratificación, se fijó para mayo de 1999).”

³⁸⁶ “las disposiciones del acervo de Schengen relativas al SIS “se considerarán actos basados en el título VI del Tratado de la Unión Europea” con arreglo al artículo 2, apartado 1, del Protocolo de Schengen. No obstante, de conformidad con el artículo 5, apartado 1, del Protocolo, las nuevas propuestas relativas al acervo de Schengen deberán tener su base jurídica en los Tratados”.

³⁸⁷ “En el curso del trabajo sobre las medidas necesarias para incorporar el acervo de Schengen en el marco de la UE, los departamentos de la Comisión plantearon la idea de establecer una agencia para administrar el SIS. Pero esto fue rechazado por los Estados miembros por las dudas sobre si sería posible crear la agencia a tiempo para la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, con el consiguiente riesgo de afectar la operatividad del SIS.. Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento, de 18 de diciembre de 2001. COM (2001) 720 final, Desarrollo del Sistema de Información de Schengen II, p. 6.

Obviamente la incorporación de Schengen a la arquitectura institucional de pilares del TA también conllevó la integración del mecanismo de gobernanza existente de Schengen conforme a la organización de la estructura de grupos del Consejo.³⁸⁸ La correspondiente reorganización interna para acoger y adaptarse a las peculiaridades institucionales de Schengen e incluso, motivó la creación de grupos de trabajo nuevos relacionados directamente con el SIS, los grupos de intercambio de información y de protección de datos (cuyo desarrollo y actuaciones analizaremos en el Capítulo V)³⁸⁹. Asimismo, a partir de la integración europea de la totalidad del acervo Schengen la decisión de adoptar una nueva infraestructura soporte de la arquitectura de comunicaciones que permitiera dar servicio a los usuarios actuales y futuros de la ampliación hacia el este de la Unión correspondería al Consejo y al Parlamento Europeo.

El primer problema que planteaba era de capacidad técnica para conectar al cada vez mayor número de Estados que ratificaban el Acuerdo Schengen y el CAAS, así como también el progresivo incremento significativo de nuevos Estados parte del acervo Schengen de una UE a 25 EE.MM. Este problema no era nuevo, pues ya desde el inicio del funcionamiento del sistema, quizás debido a la precipitación en su puesta en marcha, o al escaso conocimiento técnico de los promotores del Sistema, se experimentaron problemas de estabilidad en la plataforma informática soporte frente a la contingencia³⁹⁰ del efecto 2000. A esta contingencia se añadía las disputas contractuales sobre el mantenimiento del sistema con la empresa contratada, motivando la transferencia del SIS a una nueva plataforma, el SIS I⁺, cuyo cambio se produjo con la incorporación al sistema del bloque de países nórdicos en 2001. Resulta obvio que la solución tecnológica de un sistema de información concebido para los Estados parte del Acuerdo Schengen no estaría diseñado para conectar a un sinnúmero de nuevos

³⁸⁸ Véase el doc. Consejo 6166/2/99 REV 2, de 10 de marzo de 1999 sobre Responsabilidades de los órganos del Consejo en el ámbito de la justicia y los asuntos de interior.

³⁸⁹ “Con posterioridad, tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, no sólo las funciones del Comité Ejecutivo Schengen fueron tomadas por el Consejo, sino que las del citado Comité Permanente fueron asumidas por el “Grupo de Trabajo Evaluación Schengen” (en el seno del Consejo). Dentro de la reestructuración de grupos de trabajo en el Consejo, se constituyó el grupo “E.27. Cuestiones Schengen”, que aglutinó a los grupos E.8. “SIS-SIRENE”, E.9. “SIS-TECH”, E.18. “Acervo Schengen”, y el aquí tratado E.17. “Evaluación Schengen” (SCHEVAL –Schengen Evaluation). Al conjunto se le conocía como Grupo de Trabajo SCHEVAL.” Véase ALLI TURRILLAS, I., op. cit. nota 82, p.134.

³⁹⁰ Véase, SCH/OR.SIS 97 146 rev 2 en « Lecciones aprendidas por la Comisión Europea con el desarrollo del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II)», Informe Especial núm.3, 2014, Tribunal de Cuentas Europeo. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b9cc7886-4d89-4559-be8c-c8329acc37a5> (Consultado el 17 de septiembre de 2018).

Estados que ratificaran el convenio, teniendo en cuenta los costes económicos asumidos por cada uno de los estados del proyecto inicial.³⁹¹

Ello no significó que los Estados originarios del SIS permanecieran impasibles ante dicha circunstancia, pues la estructura de gobernanza de Schengen instituida por el CAAS ya inició los trabajos para un desarrollo tecnológico del SIS que incrementara las capacidades de servicio existentes.³⁹² No obstante, consideramos que el proceso de incorporación de Schengen al acervo comunitario y la transferencia de responsabilidad tanto a una nueva orgánica como a una nueva dinámica de funcionamiento y hasta a una nueva representación de los estados miembros ocasionó una demora considerable en el proceso de actualización tecnológica del SIS.³⁹³

Asimismo la gobernanza europea de Schengen implicó la asunción del mecanismo de evaluación de la aplicación del acervo Schengen preexistente a la integración³⁹⁴, denominado “peer to peer”, o inter pares, en el que los EE.MM disponían de derecho de voto a través de sus expertos designados, mientras que la participación de la Comisión era en calidad de observador. Resulta curioso que en una de las realizaciones básicas para el funcionamiento del espacio ELSJ, acogiera, una vez *comunitarizado*, un sistema poco transparente y poco garantista, en el que la sospecha de connivencia o cuando menos, falta de rigor e imparcialidad comprometía seriamente el resultado de las evaluaciones como consecuencia de la influencia de las relaciones bilaterales.

Nuestro país fue sometido a evaluación Schengen en el año 2003, en el que ya se señalaban ciertas deficiencias que lastraban el funcionamiento eficaz y eficiente del SIS, la inmensa mayoría de

³⁹¹ El SIS carecía de capacidad técnica para dar servicio a más de 18 Estados. Reglamento (CE) n° 2424/2001 del Consejo, de 6 de diciembre de 2001, relativo al desarrollo del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II).

³⁹² “Los debates sobre posibles mejoras técnicas y funcionales del SIS comenzaron en 1996 y en 1998 se llevó a cabo un estudio de viabilidad inicial sobre el SIS II. Pero recientemente los debates en el Consejo se han intensificado, especialmente en vista de la próxima ampliación de la Unión.” Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, desarrollo del Sistema de Información de Schengen II, [COM (2001) 720 final] de 18 de diciembre de 2001, p. 7.

³⁹³ Véase ZAIOTTI, R., op. cit. nota 339 pp. 210-260.

³⁹⁴ Decisión del Comité Ejecutivo Schengen de 16 de septiembre de 1998 por el que se establece el Comité de evaluación e implementación de Schengen, DO L núm. 201, de 22 de septiembre de 2000, p.138.

ellas íntimamente ligadas con la adscripción orgánica del SIS y de la Oficina SIRENE en el complejo sistema de seguridad pública de España. Entre ellas se destacan, la excesiva burocratización de las solicitudes vía SIRENE, como consecuencia de la jerarquización orgánica vertical y la compartimentación de la información entre FCS, que ralentiza los intercambios, así como también el control de los privilegios de administrador del SIS asignados a un cuerpo policial en exclusiva. Dichas apreciaciones se han vuelto a reiterar en el informe de evaluación a nuestro país de 2018 en aplicación del Reglamento UE 1053/2013 del Consejo de 7 de octubre de 2013, por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo Schengen, estableciendo algunas recomendaciones que cuestionan sin ambages la organización y gestión del ámbito de cooperación policial de Schengen en nuestro país.³⁹⁵

2.6. El SIS en la ampliación de la UE al este de Europa

La incorporación progresiva al espacio Schengen de los EE.MM requería, con un horizonte temporal cierto, disponer de un sistema de información Schengen que proporcionara garantías de estabilidad, seguridad y actualización permanente, para operar eficazmente entre todos los usuarios del sistemas. Para ello, el Consejo se pronunció unánimemente por desarrollar el SIS de segunda generación³⁹⁶ o SIS II, estableciendo un plazo límite de cinco años, hasta el 31 de diciembre de 2006. De esta forma se extiende el proceso de codecisión así como también el derecho de iniciativa

³⁹⁵ Véase doc. Consejo 14183/18 SCH-EVAL 222 de 12 de noviembre de 2018 Decisión de Ejecución del Consejo por la que se formula una Recomendación para subsanar las deficiencias detectadas en la evaluación de 2017 relativa a la aplicación por parte de España del acervo de Schengen en materia de gestión de las fronteras exteriores. “Cooperación interservicios 5. mejorar la cooperación interservicios entre la Policía Nacional, la Guardia Civil y la Administración de Aduanas en el ámbito del control fronterizo mediante la celebración de un acuerdo formal de cooperación trilateral con miras al establecimiento de estructuras permanentes de cooperación para la coordinación de las actividades de control fronterizo (inspecciones fronterizas y vigilancia de fronteras) y el intercambio de información y análisis de riesgos, la organización de reuniones periódicas, las operaciones conjuntas, la formación conjunta y la utilización de equipos; Así como también véase doc. Consejo 15814/18 SCH-EVAL 269, de 20 de diciembre de 2018, sobre la Decisión de Ejecución del Consejo por la que se establece una Recomendación para abordar las deficiencias detectadas en la evaluación de 2017 del Reino de España sobre la aplicación del acervo de Schengen en el ámbito de la cooperación policial donde establece una serie de recomendaciones que implican unas modificaciones estructurales de calado.

³⁹⁶ Reglamento (CE) N° 2424/2001 del Consejo y Decisión del Consejo 2001/886/JAI de 6 de diciembre de 2001 sobre el desarrollo del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), DO L núm.328 de 13 de diciembre de 2001, p. 4.

legislativa de la Comisión³⁹⁷ a un ámbito de origen y desarrollo genuinamente intergubernamental, lo cual añade un grado de complejidad adicional nada desdeñable en el momento temporal del desarrollo del proceso.³⁹⁸

En paralelo, en los grupos de trabajo del Consejo se discutían y se presentaban propuestas sobre el proyecto técnico del futuro SIS II, al tiempo que se discutían mejoras en el SIS I+ actual con vistas a la mejora de las capacidades y eficacia del sistema, como de la búsqueda de la armonización de su funcionamiento por los operadores nacionales. Entre las mejoras y novedades previstas, se adoptó la propuesta Española³⁹⁹ presentada durante el semestre de presidencia de 2002, vinculada a mejorar la eficacia en la lucha contra el terrorismo que permitía el acceso de Europol y de los miembros nacionales de Eurojust a los datos introducidos en el SIS.

De esta forma, se incrementaron las categorías de datos a introducir en el sistema, entre las que destacan embarcaciones y motores, contendores, equipamiento industrial y métodos de pago susceptibles de apropiación ilícita, usurpaciones de identidad para evitar identificaciones fraudulentas. Adicionalmente, y, como consecuencia de la adopción de la Decisión marco de 2002 sobre el establecimiento de la Orden Europea de Detención y Entrega, se incluyó la descripción de la naturaleza de la infracción y situación procesal sobre los señalamientos de personas afectadas. Para ello, se añadieron nuevos campos de datos, como huellas dactilares y fotografías personales, reforzando la seguridad jurídica de las actuaciones. Asimismo se posibilitó la vinculación de alertas de personas, objetos y medios de transporte, así como también se proporcionó el acceso al SIS de

³⁹⁷ Véase doc. Consejo 14997/01 ADD 1, de 6 y 7 de septiembre de 2001 sobre la adición al acta del Consejo (Justicia, Interior y Protección Civil).

³⁹⁸ “... ¿Por qué decidió la Comisión embarcarse en esta peligrosa “aventura”? Se destacan dos razones principales. El primer riesgo lo plantea la actitud ambivalente de los estados miembros de la UE. Por un lado, los estados miembros no estaban del todo convencidos de que la solución adecuada a sus “dudas sobre el SIS II” fuera entregar este instrumento intergubernamental a la Comisión. Por otro lado, no estaban preparados para asumir la enorme responsabilidad de desarrollar el SIS II solos. En segundo lugar, dado que el SIS II era un componente esencial del acervo de Schengen⁷⁵, la Comisión insistió en tener un control total de su desarrollo y uso, ya que la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam el 1 de mayo de 1999 había fortalecido la mano de la Comisión. Véase, BERTOZZI, S., «Schengen: Achievements and Challenges in Managing an Area Encompassing 3.6 million km²», CEPS Working Document núm. 284, 2008, p.16.

³⁹⁹ Véase el Reglamento (CE) n° 871/2004 del Consejo, de 29 de abril de 2004, y Decisión del Consejo 2005/211/JAI, de 24 de febrero de 2005, relativa a la introducción de algunas funciones nuevas para el Sistema de Información de Schengen, incluida la lucha contra el terrorismo.

Europol y Eurojust, suscitando su cuestionamiento por parte de la Autoridad de Supervisión Común, al considerar que podría desbordar el ámbito de actuación y finalidad del acervo Schengen.⁴⁰⁰

Este amplio catálogo de mejoras tecnológicas y novedades funcionales del SIS II de gran calado fue objeto de crítica, dada la ampliación de las categorías de datos que perseguía, y, por tanto, como era de suponer, de usuarios potenciales del SIS. El repentino incremento significativo del número de accesos al Sistema motivó suspicacias sobre la naturaleza de las autoridades competentes nacionales que habrían dispuesto de conexión al SIS. La legalidad del acceso e inserción de alertas en el SIS por parte de los servicios de seguridad e inteligencia en relación con el acceso al SIS otorgado a Europol, suscitó, como analiza pormenorizadamente Ben Hayes,⁴⁰¹ debates encontrados en el seno del Consejo al albur de la mejora de la cooperación en materia de terrorismo, relegando finalmente la cuestión a la decisión nacional de cada EE.MM. La necesidad de flexibilidad del SIS II no parecía compatible con la posible *desvirtuación* de la finalidad originaria y la correspondiente equidad del mecanismo de funcionamiento y gobernanza del SIS.

Asimismo, no fueron escasas las críticas que reprochaban que las nuevas funcionalidades del SIS desbordaban el marco legal actual del SIS, convirtiéndose de facto en un sistema de investigación que de informe de registro de inspección, auspiciando la ejecución medidas restrictivas de derechos individuales en vulneración de competencias nacionales.⁴⁰² Tampoco se libró de las

⁴⁰⁰ Véase VELICOGNA, M., op. cit. nota 375, p. 55.

⁴⁰¹ Véase el Análisis de vigilancia estatal. Del Sistema de Información de Schengen al SIS II y al Sistema de Información de Visados (SIV): las propuestas explicadas. Informe de vigilancia estatal, informe de Statewatch, Febrero 2004, p.7 <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2005/may/analysis-sisII.pdf> (Consultado el 11 de septiembre de 2018).

⁴⁰² “[...] Las decisiones sobre el alcance del SIS II estuvieron, como sucedió con el Convenio de Schengen, configuradas por una hoja de seguridad basada en la construcción de nuevas 'amenazas' transnacionales a la UE, ahora reforzadas tras los hechos de violencia política en Nueva York en 2001 y Madrid en 2004. La política de emergencia en torno al 11 de septiembre impulsó y dio forma a un proceso político en el que no había una competencia legal clara. Permitió a los estados miembros acordar rápidamente una serie de funcionalidades para SIS II que, dadas sus implicaciones para los derechos fundamentales y el estado de derecho, de otro modo habrían generado puntos de profunda controversia”. Véase PARKING, J., «El difícil camino hacia el Sistema de Información de Schengen II: El legado de los “laboratorios” y el costo para los derechos fundamentales y el estado de derecho. » *Centro de Estudios Políticos Europeos*, ‘Liberty and Security in Europe’, 2001, https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2011/04/SIS_II_paper_liberty_security_formatted1.pdf (Consultado el 15 de septiembre de 2018).

críticas la medida estrella de la inclusión en el SIS II de los señalamientos de *OEDEs* por riesgo de duplicación entre distintos sistemas de información.⁴⁰³

Lógicamente, la contestación a las nuevas funcionalidades del SIS influyó paralelamente en la demora significativa en la entrada en funcionamiento del SIS II hasta el año 2008, de la que se responsabilizó a la Comisión.⁴⁰⁴ Por ello, durante el periodo transitorio, se arbitrarían soluciones técnicas que permitieran conectarse a los nuevos estados a media que el resultado de las evaluaciones validara la conexión al sistema, a través del denominado *SISOne4ALL*,⁴⁰⁵ propuesto por la Presidencia portuguesa de la Unión en octubre de 2006 y refrendado en las conclusiones del consejo de diciembre.⁴⁰⁶

⁴⁰³ Para conocer en detalles el cuestionamiento de las nuevas medidas que se pretendían incluir en el SIS II, véase la Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo sobre el sistema de información de Schengen de segunda generación (SIS II), 20 de noviembre de 2003, el Dictamen de las JSA opinión sobre el desarrollo del SIS II de 19 de mayo de 2004 y el Dictamen 6/2005 sobre las Propuestas de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo (COM (2005) 236 final) y de Decisión del Consejo (COM (2005) 230 final) sobre el establecimiento, funcionamiento y uso de la segunda generación de Schengen (SIS II), así como también la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) por parte de los servicios de los Estados miembros encargados de expedir los certificados de matriculación de vehículos (COM (2005) 237 final) de 25 de noviembre de 2005.

⁴⁰⁴ “Sin embargo, tras la adjudicación de la licitación para el proyecto SIS II por parte de la Comisión, un licitador decepcionado entabló acciones legales contra la Comisión. El Tribunal de Primera Instancia suspendió la adjudicación de la licitación hasta su resolución provisional, en la que criticó enérgicamente la conducta de la Comisión al presentar la licitación, pero no obstante permitió que prosiguiera. Esta fue la principal causa del retraso, pero no faltaron otros factores de retraso. Hubo incertidumbre con respecto a los sitios para el desarrollo hasta que se llegó a un acuerdo de que el sitio principal debería estar en Estrasburgo, con el sitio de respaldo en Sankt Johann im Pongau, en Austria. La ejecución del contrato SIS II por parte del adjudicatario tuvo dificultades; la Comisión admitió que no supervisó suficientemente al licitador debido a la falta de personal cualificado. Y finalmente, en las propias palabras inimitables de la Comisión, “la complejidad del proyecto en sí mismo también tuvo un impacto negativo en la planificación”—un hecho que no debería sorprender a aquellos familiarizados con el destino de proyectos similares en este país.” Véase Cámara de los Lores (Comité de la Unión Europea) 9º informe de la sesión 2006-07. Sistema de Información de Schengen, p. 13

⁴⁰⁵ “En diciembre de 2006, el Consejo decidió aplicar la propuesta *SISOne4ALL* de Portugal para integrar nueve de los Estados miembros que se adhirieron a la Unión Europea en mayo de 2004 en el SIS 1+ de forma temporal. El objetivo del proyecto *SISOne4ALL* era facilitar el proceso conducente al levantamiento de los controles en las fronteras interiores con los Estados miembros afectados entre diciembre de 2007 y marzo de 2008. De conformidad con la Decisión del Consejo 2007/471/CE, de 12 de junio de 2007, los Estados miembros fueron capaces de introducir datos en el SIS y utilizar los datos del SIS a partir del 1 de septiembre de 2007. Véase el Informe de actividad de la Autoridad Común de Control de Schengen – diciembre de 2005 – diciembre de 2008, p.9.

⁴⁰⁶ Véase doc. Consejo 15790/06 de 27 de noviembre de 2006 sobre las conclusiones del Consejo sobre el SIS II, el SIS 1+ y la ampliación de la zona Schengen

Pese a las reticencias iniciales a la propuesta portuguesa, tanto los EE.MM originarios como los nuevos hicieron de la necesidad virtud y finalmente fue adoptada, permitiendo conectar entre sí a todos hasta que finalmente el SIS II entrara en funcionamiento. No cabe duda que resultó providencial el triunfo de la propuesta portuguesa, pues el SIS II volvería a sufrir nuevas demoras a pesar de los pronunciamientos del Consejo fijando sucesivamente nueva fecha en diciembre de 2008 que incluso pusieron en cuestión el éxito del proyecto.

Pero a las dificultades técnicas y financieras del proyecto, se añadió la ausencia de liderazgo y colaboración comprometida de los Estados miembros para aportar constructivamente al buen fin del proyecto, que no vio la luz hasta el 9 de abril de 2013. Ni más ni menos que más de 6 años después de que se adoptaran los instrumentos legislativos relativos a su establecimiento. Además, con un coste final muy superior al proyectado, habiendo sido objeto incluso de auditoría interna⁴⁰⁷ que incluso motivó que se estableciera una fecha para la evaluación del sistema en el 2016, a los tres años de su refundación. No es de extrañar que desde ese instante la gestión operativa del SIS II central (C-SIS II) fuese transferida a una agencia de la Comisión creada en 2012, la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, *eu-LISA*,⁴⁰⁸ quien iniciaría su mandato delegado del C-SIS II en mayo de 2013.

Por otra parte, en este periodo se logró completar el desarrollo evolutivo de Schengen, modificando el cuestionado mecanismo de evaluaciones vigente, mediante un Reglamento⁴⁰⁹ por el que se trasladó la responsabilidad del sistema de las evaluaciones de Schengen de los Estados

⁴⁰⁷ Véase Lecciones aprendidas por la Comisión Europea con el desarrollo del SIS, op. cit. nota 391.

⁴⁰⁸ Reglamento (UE) No 1077/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 por el que se establece una Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (DO L núm.286, de 1 de noviembre de 2011, p. 1–17. Modificada por Reglamento (UE) 2018/1726 Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA), y por el que se modifican el Reglamento (CE) 1987/2006 y la Decisión 2007/533/JAI del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) 1077/2011 (DO L núm.295, de 21 de noviembre de 2018, p. 99–137).

⁴⁰⁹ Véase el Reglamento (UE) 1053/2013 por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, DO L núm. 295 de 6 de noviembre de 2013.

miembros a la Comisión. De esta forma se ponía fin a quince años de desarrollo del sistema de evaluación de Schengen en el marco del Consejo.

2.7. El SIS como mecanismo de cooperación policial integral

El arranque del SIS II coincide en el tiempo con el fenómeno de las denominadas primaveras árabes que se extiende por determinados países del norte de África y Oriente Medio y, por ende, con la sucesión de conflictos armados de diversa entidad que son instrumentalizados con desigual éxito por el terrorismo internacional alineado con la yihad global. Ante el sorpresivo eco de la movilización terrorista mundial y la preocupación europea derivada de las primeras acciones de terrorismo solitario instigados desde dichos conflictos en Tolouse,⁴¹⁰ Londres⁴¹¹ y Bruselas,⁴¹² se inicia en Europa un intenso periodo de reflexión y debate en Europa sobre la necesidad de reforzar la cooperación policial para combatir el fenómeno más tarde conocido como combatientes terroristas extranjeros.

En este contexto de amenaza terrorista en Europa, el Consejo de Ministros de Justicia e Interior de 7 de junio de 2013 por primera vez reconoció la dimensión de la amenaza del terrorismo procedente del reclutamiento y desplazamiento terrorista de voluntarios residentes en Europa al conflicto de Siria.⁴¹³ Se trataba en su mayoría de jóvenes europeos que de esta forma se enrolan en

⁴¹⁰ Asesinato de siete personas por disparos perpetrado por el francés de origen argelino Mohamed Merah en un colegio judío de Toulouse en el que cuatro personas fueron asesinadas, habiendo previamente causado la muerte en días anteriores de tres militares franceses en el sur del país, reivindicado en nombre de la yihad. https://www.abc.es/internacional/abci-merah-asesino-matanza-toulouse-201203210000_noticia.html

⁴¹¹ Asesinato el 22 de mayo de 2013 del soldado británico Lee Rigby, de 25 años, atacado a plena luz del día cerca del cuartel militar de Woolwich, sur de Londres, perpetrado por Michael Adebolajo, de 28 años, y Michael Adebowale, de 22, ambos británicos musulmanes de origen nigeriano, reivindicado en nombre de la yihad y en represalia a las muertes de inocentes musulmanes por occidentales. <https://www.elmundo.es/internacional/2014/02/26/530e240322601d74168b4580.html>

⁴¹² Atentado terrorista perpetrado por el ciudadano francés de origen argelino Mehdi Nemmouche (33 años) disparando indiscriminadamente contra las personas que estaban en las proximidades de la entrada del Museo judío de Bruselas, acabando con la vida de cuatro personas. Se le considera como el primer yihadista regresado de combatir en Siria en las filas del Estado Islámico para cometer un atentado terrorista en suelo europeo. https://www.elespanol.com/mundo/europa/20190108/atentado-museo-judio-bruselas-combatiente-yihadista-europa/366714165_0.html

⁴¹³ Véase RIGOTTI, C. y ZOMIGNANI BARBOZ, J., «Unfolding the case of returnees: How the European Union and its member States are addressing the return of foreign fighters and their families [Revelando el caso de los retornados: cómo la Unión Europea y sus Estados miembros están abordando el retorno de los combatientes extranjeros y sus familias]» *International Review of the Red Cross* (2021), Cambridge University Press, pp. 681–703. Counterterrorism, sanctions

facciones armadas de organizaciones terroristas surgidas en el caldo de cultivo de los países en conflicto armado, cuyo eventual retorno a sus países de origen en Europa representan una seria amenaza de perpetrar atentados terroristas, fomentar el adoctrinamiento, promover el reclutamiento e incitación terrorista evidente.

En dichas conclusiones, el Consejo respaldó el trabajo que están desarrollando los distintos grupos de trabajo y comités, las instituciones comunitarias y los foros de cooperación policial internacional con la finalidad de reforzar el intercambio de información que mejorase la detección, prevención y comunicación de estos flujos, tanto en origen como en tránsito y destino, siendo objeto de seguimiento periódico en los márgenes de las sesiones del Consejo JAI. En particular, destacó el conjunto de medidas propuestas por el Coordinador de la lucha contra el terrorismo de la Unión,⁴¹⁴ entre las que figuraba, por primera vez, la armonización del sistema de alertas del SIS II para luchar preventivamente contra el terrorismo, de forma que permitiera compartir información relevante sobre desplazamientos de individuos sospechosos de enrolarse en organizaciones terroristas en Siria e Iraq. Esta medida, finalmente incluyó a Rumanía y a Bulgaria, a pesar de que su incorporación completa a Schengen vuelve a posponerse en el Consejo JAI de diciembre de 2013, motivando una declaración conjunta de rechazo de ambos países.⁴¹⁵

De esta forma se iniciaron en paralelo trabajos en los grupos de trabajo del Consejo de terrorismo (TWP) y de Schengen (*Working Party for Schengen Matters (SIS/SIRENE) /Mixed Committee*) en los que Francia ejercerá el liderazgo de las propuestas y debates,⁴¹⁶ no en vano era el

and war, p.683, <https://international-review.icrc.org/sites/default/files/reviews-pdf/2022-02/unfolding-the-case-of-returnees-eu-and-member-states-return-of-foreign-fighters-916.pdf> (Consultado el 11 de marzo de 2021)

⁴¹⁴ Véase el conjunto de las medidas propuestas en doc. Consejo 9946/13 sobre Combatientes extranjeros y retornados desde la perspectiva de la lucha contra el terrorismo, en especial por lo que respecta a Siria, de 28 de mayo de 2013.

⁴¹⁵ Véase el documento reseña de la discusión celebrada en los márgenes Consejo JAI de 5-6 diciembre: “Las repúblicas de Bulgaria y Rumanía expresan su mayor decepción al no haberse tomado la decisión de su adhesión a Schengen en esta sesión, a pesar de los reiterados pronunciamientos del Consejo y de Conclusiones del Consejo en este sentido, a pesar del gran apoyo recibido tanto del Consejo, Parlamento Europeo y Comisión, así como también el arduo trabajo al cumplimiento de ese objetivo desarrollado por las Presidencias anteriores.” <http://www.schengen.mai.gov.ro/English/index09.htm> (Consultado el 17 de septiembre de 2018).

⁴¹⁶ Véase doc. Consejo 13971/14 sobre el informe sobre la implantación de la Estrategia Europea contra el Terrorismo de la Oficina del Coordinador de la lucha Contra el Terrorismo, de 10 de octubre de 2014, p. 14.

país más afectado por dicho fenómeno terrorista.⁴¹⁷ En sus reuniones del mes de octubre de 2013, ambos grupos de trabajo, evalúan las opciones existentes para optimizar y armonizar la explotación del sistema de alertas SIS II. El debate se centró en la casuística que suscita en el derecho nacional de los EE.MM la inserción y difusión de los señalamientos de sospechosos de ser combatientes terroristas extranjeros conforme a las alertas del artículo 36.2 o 36.3 del SIS II y de los intercambios de información que se deriven a resultas de la aplicación de las descripciones previstas en dichos artículos.⁴¹⁸

En el transcurso de los debates, se evidenciaron reticencias de algunos EE.MM que esgrimían la necesidad de disponer de amparo legal o judicial, conforme a su derecho nacional, para materializar las conductas previstas en dichos artículos (control y vigilancias discretas). Del mismo modo, también existían reservas respecto a la concurrencia de servicios o autoridades nacionales competentes *propietarios* de los señalamientos de alertas introducidos y, por ende, de la información derivada en caso de coincidencias (detecciones), lo que a su vez también sucedía respecto de los procedimientos de comunicación y coordinación internos nacionales a resultas de la gestión de dichas actuaciones.

A pesar de los obstáculos y diferencias suscitadas, el desarrollo de los trabajos continuó recibiendo el respaldo de los ministros JAI reflejado en las conclusiones del consejo JAI de 5 de diciembre de 2013. Así se observa respecto de las medidas presentadas por el Coordinador de la lucha contra el Terrorismo para mejorar e incrementar el intercambio de información preventivo sobre la

⁴¹⁷ Véase «Combatientes terroristas extranjeros – respuesta de los EE.MM y acción de la UE», European Parliamentary Research Service Author: Piotr Bąkowski and Laura Puccio Members' Research Service PE 579.080, <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-579080-Foreign-fighters-rev-FINAL.pdf> (Consultado el 17 de septiembre de 2018).

⁴¹⁸ En el caso del art 36.3 se obliga además, que al introducir un individuo en el sistema se tenga que dar cuenta al resto de los EE.MM. Se constata que este último suele ser poco utilizado, básicamente por la desconfianza sobre la medida a aplicar por parte de las autoridades policiales del EE.MM distinto al que introduce el dato y su repercusión negativa en posibles investigaciones en marcha. Además, uno de los inconvenientes para su utilización es la falta de protocolos en el derecho interno que regulen cómo y quién ha de gestionar y hacerse cargo policialmente de estas solicitudes en caso de respuesta positiva, pues el manual de Sirene tan solo prevé la comunicación de la oficina nacional a sus “autoridades competentes de seguridad” quienes se pondrán en contacto con las respectivas del EE.MM al objeto de acordar la medida a aplicar o el apoyo a prestar.

base de la coordinación del flujo de trabajo horizontal entre los grupos de Schengen y de terrorismo.⁴¹⁹ El propio Coordinador de la lucha contra el terrorismo destacó el éxito de las iniciativas desarrolladas en este aspecto, la concienciación en la optimización del SIS II y el consenso en la interpretación favorable del Manual SIRENE que habían propiciado el incremento en la utilización de las alertas correspondientes al art. 36 para introducir señalamientos de individuos sospechosos de desarrollar actividades propias de combatientes terroristas extranjeros.⁴²⁰

Una vez más, los acontecimientos volvieron a sobrepasar la capacidad de respuesta europea al desafío terrorista. El 24 de mayo de 2014, se produjo el primer atentado terrorista en Europa perpetrado por un combatiente terrorista extranjero retornado de Siria e Iraq. Un ciudadano francés, Medhi Nemmouche, dispara indiscriminadamente en el museo judío de Bruselas ocasionando la muerte a cuatro personas. De nuevo, la maquinaria europea, que si bien por una parte, había advertido de forma premonitoria la laguna latente de seguridad, por otra, desgraciadamente, había resultado un mecanismo extemporáneo de solución al riesgo identificado, que reclamaba situar el intercambio de información e inteligencia en el centro de las prioridades de la agenda europea en materia de seguridad.⁴²¹

La respuesta europea consiste en reanudar los trabajos realizados hasta la fecha en el seno de los distintos grupos de trabajo del Consejo, así como también se celebran diversas reuniones de expertos nacionales de forma discreta y en formato restringido, auspiciadas por Bélgica y Francia, con la participación del CTC,⁴²² a las que asisten representantes de los países que declaran sentirse

⁴¹⁹ Comunicado de prensa Sesión n.º 3279 del Consejo Justicia y Asuntos de Interior Bruselas, 5 y 6 de diciembre de 2013, p.11. https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/139938.pdf (Consultado el 17 de septiembre de 2018).

⁴²⁰ Véase doc. Consejo 9280/14 de 5 mayo de 2014, sobre combatientes extranjeros y retornados desde una perspectiva antiterrorista, en particular en relación a Siria: situación y propuestas para el trabajo futuro, p. 6.

⁴²¹ “Los ministros concluyeron que los combatientes extranjeros europeos son un tema de gran preocupación y sigue siendo de suma importancia, también desde la perspectiva de la seguridad interna de la UE, como ha demostrado el reciente ataque en el Museo Judío de Bruselas. Este ataque es una ilustración de la necesidad de que todos los actores concertados intensifiquen la cooperación, especialmente en el campo del intercambio de información.” Véase comunicado de prensa, sesión 3319 del Consejo JAI, doc. 10578/14, Luxemburgo 5-6 junio de 2014, p.11.

⁴²² “Estas acciones no solo se relacionan con el trabajo a nivel de la UE hasta el momento, sino que también incluyen las conclusiones del trabajo de los Ministros del Interior de los Estados miembros más afectados por el fenómeno de los combatientes extranjeros. Estos países se reunieron regularmente en 2013 y 2014, bajo el liderazgo del Ministro belga, para intercambiar información sobre la amenaza, comparar notas sobre medidas políticas y discutir áreas donde se necesitaba una cooperación intensificada. Los resultados de estas discusiones se aprobaron durante la reunión de los

más directamente afectados por este fenómeno, entre ellos, Alemania, Países Bajos y España. Fruto de esta intensa actividad, en una reunión *ad hoc* de los ministros JAI de los países más afectados en Milán se aprueban una serie de medidas concretas para mejorar la compartición y el intercambio de información, a través de los mecanismos de cooperación policial europeos.⁴²³

De esta forma, se reconoce por primera vez la necesidad de alinear las medidas a adoptar en los distintos instrumentos europeos de intercambio de información de forma integral y coordinada, reconociendo el papel esencial de la inteligencia preventiva, a través de la optimización del SIS y del mecanismo Schengen en el control de las fronteras exteriores de la Unión. Asimismo se acuerda dotar al desarrollo de los trabajos de concreción temporal realizable, y de liderazgo y seguimiento al más alto nivel, convirtiéndose, de facto, una vez más, en un mecanismo de cooperación reforzada⁴²⁴ para promover mayor integración europea en materia de lucha contra el terrorismo.

Por tanto, a partir de este momento, la apuesta europea decidida por mejorar el intercambio y la compartición de información se consolidó como una prioridad en la agenda política europea de seguridad, reconociendo *de facto* la importancia y el potencial que posee el primer mecanismo europeo de cooperación policial, Schengen. Por otra parte, hemos de reconocer que el resultado conseguido representó un hito sin parangón en la convergencia de las prioridades de la agenda política

Ministros de BE, DK, FR, DE, PL, ES, NL y el Reino Unido el 7 de julio de 2014 en Milán y se presentaron a los grupos de trabajo correspondientes”. Véase Doc. 13416/14 de la Presidencia de la Unión al Consejo de 26 de septiembre de 2014 titulado, Foreign fighters: follow-up on the Conclusions of the European Council de 30 de agosto de 2014, p.2.

⁴²³ “Los ministros destacaron la importancia de hacer un uso completo de las herramientas y medidas existentes en los diferentes campos y subrayaron la necesidad de un compromiso continuo con terceros países dados los estrechos vínculos entre la dimensión interna y externa.” Véase comunicado prensa, Consejo JAI doc.10578/14, op. cit. nota 422.

⁴²⁴ “En 2013 y 2014, siguiendo una iniciativa belga-francesa, los Ministros del Interior de nueve de los Estados miembros más afectados por el fenómeno de los combatientes extranjeros se reunieron periódicamente, bajo la dirección del Ministro del Interior belga. Intercambiaron información sobre la amenaza, compararon notas sobre medidas políticas y discutieron áreas donde se necesitaba una cooperación intensificada. En la última reunión de julio de 2014, los Ministros aprobaron un conjunto de medidas destinadas a mejorar el uso del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), controles fronterizos específicos, transmisión de información a Europol para su análisis conjunto, intercambio de información sobre combatientes entre las autoridades nacionales, así como la cooperación práctica y el intercambio de información. Si bien todas estas medidas serán implementadas por las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros involucrados, también serán promovidas a nivel de la UE, bajo el liderazgo de la Presidencia italiana”. Doc. Consejo 13971/14 del CTC, 10 de octubre de 2014, Informe de implementación de la Estrategia Contraterrorista de la UE, p. 13.

con la agenda de trabajo de los expertos de los grupos de trabajo, lo que Nathan Olsen define *la alta y la baja política* en la fijación de las agendas políticas públicas europeas.⁴²⁵

Una vez fortalecido el intercambio de información preventivo en el marco de Schengen, se trasladaba la preocupación hacia la amenaza que presentan los beneficiarios del derecho a la libre de circulación respecto del control en las fronteras exteriores. A pesar de la claridad del enfoque del debate, pronto surgieron posiciones favorables a la revisión de preceptos relacionados con el sometimiento a control fronterizo a los ciudadanos que gozan del derecho de libertad de circulación como garantía absoluta de detección temprana de combatientes terroristas extranjeros.⁴²⁶ No obstante, la Comisión consiguió superar las críticas que hubieran modificado el acervo Schengen adoptando una interpretación transaccional del artículo 7 del Código de Fronteras. Se conseguía mantener incólume la ausencia de controles sistemáticos con carácter general y se aceptaba la posibilidad de someter a controles sistemáticos solamente a aquellos ciudadanos que presentaran un perfil de riesgo específico conforme a un listado de *indicadores de riesgo comunes*,⁴²⁷ derivados de análisis de riesgo y amenaza de los combatientes terroristas extranjeros, elaborados y revisados periódicamente por Europol y los EE.MM.

⁴²⁵ Véase OLSEN, N., «Blurring the Distinction Between “High” and “Low” Politics in International Relations Theory: Drifting Players in the Logic of Two-Level Games [Borrando la distinción entre políticas “altas” y “bajas” en la teoría de las relaciones internacionales: jugadores a la deriva en la lógica de los juegos de dos niveles] », *International Relations and Diplomacy*, David publishing, 2017, Vol. 5, núm. 10, p.640, <https://davidpublisher.com/Public/uploads/Contribute/5a1bbebc1e657.pdf> (Consultado el 17 de septiembre de 2018).

⁴²⁶ Véase «The Foreign Fighters Phenomenon in the European Union, Profiles, Threats & Policies, International Centre for Counter-Terrorism, Prepared for the Netherlands National Coordinator for Security and Counterterrorism on the occasion of the Dutch Presidency of the Council of the European Union», 2016, p.83. https://icct.nl/app/uploads/2016/03/ICCT-Report_Foreign-Fighters-Phenomenon-in-the-EU_1-April-2016_including-AnnexesLinks.pdf (Consultado el 17 de septiembre de 2018).

⁴²⁷ “Con el fin de detectar a las personas que regresan a la UE desde las zonas de conflicto en las que estaban combatiendo o apoyando a organizaciones terroristas, los guardias de fronteras pueden cotejar sistemáticamente con las bases de datos determinados patrones de viaje (por ejemplo, vuelos procedentes de zonas geográficas cercanas a zonas de conflicto zonas) una determinada categoría de personas incluidas en la evaluación del riesgo. En ese contexto, se invita a los Estados miembros a utilizar los indicadores de riesgo comunes establecidos por la Comisión junto con los Estados miembros y las agencias pertinentes.” Recomendación de la Comisión Europea de 15 de junio de 2015 por la que se modifica la Recomendación por la que se establece un "Manual práctico para guardias de fronteras (Manual de Schengen)" común para que lo utilicen las autoridades competentes de los Estados miembros al realizar el control fronterizo de personas C (2006) 5186 final). ANEXO a la Recomendación de la Comisión, p.6.

Del mismo modo, los esfuerzos de armonización interpretativa en la inserción de señalamientos de alertas de combatientes terroristas extranjeros se completaron con la consiguiente adaptación del procedimiento de difusión de las alertas, del procedimiento de comunicación de las coincidencias y del resultado de la aplicación de las conductas previstas, mediante un acto de ejecución por el que se modificó el Manual Sirene.⁴²⁸

Sin embargo, la amenaza del terrorismo procedente del fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros no iba a ser el único desafío de seguridad que pondría a prueba la capacidad del SIS II para acreditar su utilidad en el marco de la cooperación policial del acervo Schengen. El enquistamiento del conflicto de Siria e Iraq originó a principios del año 2015 una oleada de desplazados que cruzaron masivamente las fronteras de la Unión Europea, de oriente a occidente, desencadenando la respuesta unilateral e insolidaria de algunos EE.MM mediante la reintroducción de los controles en las fronteras interiores de la Unión.⁴²⁹

El cruce masivo de las fronteras exteriores de la Unión de flujos incontrolados de refugiados que huían del conflicto resucitó en algunos países el recurrente cuestionamiento de Schengen, no sólo desde el punto de vista de la capacidad de acogida de inmigrantes, sino también, desde el punto de vista del posible deterioro de la seguridad en forma de criminalidad asociada. Los atentados terroristas de París del 13 de noviembre de 2015 no harían sino abonar con sordina esta tesis. Con

⁴²⁸ “Es imprescindible establecer un nuevo procedimiento acelerado para el intercambio de información sobre descripciones a efectos de controles discretos o específicos para hacer frente a un posible aumento de la amenaza que plantean algunas personas, implicadas en actividades terroristas o formas graves de delincuencia, lo cual requiere una intervención inmediata de las autoridades competentes. Es necesario indicar para los usuarios finales si un documento utilizado a efectos de viaje ha sido invalidado por las autoridades nacionales de expedición, a fin de garantizar la confiscación de dichos documentos. A fin de proporcionar instrucciones a los usuarios finales sobre la notificación acelerada y sobre los documentos invalidados utilizados a efectos de viaje, debe modificarse el apéndice 2.” Decisión de Ejecución (UE) 2015/219 de la Comisión de 29 de enero de 2015 por la que se sustituye el anexo de la Decisión de Ejecución 2013/115/UE relativa al Manual Sirene y otras medidas de ejecución para el Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II). DO L núm 44 de 18 de febrero de 2015.

⁴²⁹ “En 2015, los Estados miembros informaron de más de 1 820 000 detecciones de cruce ilegal de fronteras a lo largo de las fronteras exteriores. Esta figura nunca antes vista era más seis veces el número de detecciones reportado en 2014, que fue en sí mismo un año sin precedentes. [...] 2015 comenzó con niveles altísimos para el mes de enero (más de 20 000 detecciones, contra el 2009–2014 promedio de enero de 4 700 detecciones, y cada mes subsiguiente establece un nuevo registro mensual. [...] El flujo siguió creciendo hasta octubre. El total de la UE para diciembre, en más de 220 000 detecciones, fue todavía mucho más alta que la cifra de todo el 2013. No existe un sistema de la UE capaz de rastrear los movimientos de las personas dentro de la UE después del cruce ilegal de fronteras. Por lo tanto, no es posible establecer la número de personas que han ilegalmente cruzó dos tramos de las fronteras exteriores de la UE. Frontex.” Véase el Informe general (2016) de Frontex correspondiente al año 2015, p.10, Frontex. <https://data.europa.eu/doi/10.2819/2924>.

este caldo de cultivo, las Conclusiones del Consejo JAI extraordinario de 20 de noviembre proponen volver a revisar el Código de Fronteras Schengen en relación con las condiciones en las que se somete a controles a los ciudadanos que disfrutan del derecho de libertad de circulación en Europa, así como también revisar la introducción y difusión de señalamientos y alertas en el SIS II vinculados.⁴³⁰

Con fecha 15 de diciembre de 2015, la Comisión Europea, entre otras medidas presenta una propuesta legislativa de modificación del Código de Fronteras Schengen⁴³¹ para imponer el sometimiento a controles fronterizos en las fronteras exteriores a todos los individuos que pretendan entrar y/o salir del espacio Schengen, incluido los ciudadanos beneficiarios de la libre circulación y su verificación conforme a las alertas del SIS II. Tras sucesivos debates, se alcanzó un consenso entre el Consejo y el Parlamento Europeo que fructificó en una modificación completa del Código de fronteras que contemplaba las funciones encomendadas en este ámbito a la Guardia Europea de Fronteras y Costas.

En consecuencia, se procedió a la modificación de la regulación del SIS, para introducir esta nueva categoría de alerta, control de identificación, que facilita la obtención de información directa sin necesidad de proceder a su detención previa eliminando así los riesgos de detección respecto a la descripción existente de someter al sospechoso a vigilancias o control discreto para obtener dicha información. En este sentido se introdujo la posibilidad de suspender descripciones relativas a sospechosos sobre los que exista una operación en marcha en los EE.MM que se determina para impedir detenciones no deseadas. Asimismo se aprovechó el consenso sobre la reforma para introducir determinadas mejoras técnicas que incrementan la eficacia del sistema, como la posibilidad de realizar búsquedas mediante datos biométricos como imágenes faciales, impresiones palmares y perfiles de ADN para identificar a una personas desconocida pero buscada por delitos graves y terrorismo. La regulación final adoptada consistió en tres Reglamentos para permitir su utilización a

⁴³⁰ Véase doc. Consejo 14911/15 de 3 de diciembre de 2015 sobre el intercambio de información en materia de lucha contra el terrorismo.

⁴³¹ Véase Art.7.2. Reglamento (UE) 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) DO L núm. 105 de 13 de abril de 2006.

las distintas autoridades destinatarias de las nuevas medidas, policiales,⁴³² de control de fronteras e inmigración⁴³³ y de retorno.⁴³⁴

Se puede afirmar que el impulso europeo derivado de los recientes atentados terroristas en Europa ha conseguido dinamizar un cambio de concepción de la seguridad en Europa, de la que el SIS ha sido de nuevo el laboratorio de experiencias que lo fue en sus inicios y que se ha mantenido hasta la actualidad,⁴³⁵ fruto del empeño común en el seguimiento y revisión de las medidas acordadas.

Este proceso de revisionismo histórico de la base sobre la que se asienta el sistema Schengen culmina con la propuesta de la Comisión Europea de la creación de las fronteras inteligentes,⁴³⁶ cuya implantación compatibilizará la agilización del cruce de fronteras exteriores de la Unión con la posibilidad de chequeo de todos los sistemas de información policiales europeos actuales y futuros con la finalidad de incrementar la eficacia en la prevención y represión del terrorismo y la delincuencia grave. La Comisión Europea retoma así una propuesta revolucionaria que había encallado dos años antes, diferida deliberadamente a la Agencia eu-LISA,⁴³⁷ a la espera del resultado

⁴³² Véase el Reglamento (UE) 2018/1862 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de noviembre de 2018 relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal, por el que se modifica y deroga la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, y se derogan el Reglamento (UE) 1986/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 261/2010 de la Comisión, DO L núm. 312, de 7 de diciembre de 2018.

⁴³³ Véase el Reglamento (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas, por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y se modifica y deroga el Reglamento (UE) 1987/2006, DO L núm. 312 de 7 de diciembre de 2018.

⁴³⁴ Véase el Reglamento (UE) 2018/1860 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, sobre la utilización del Sistema de Información de Schengen para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular, DO L núm. 312 de 7 de diciembre de 2018.

⁴³⁵ Véase el doc. Consejo 13777/16 de 4 de noviembre de 2016, sobre la mejora del intercambio de información sobre los combatientes extranjeros.

⁴³⁶ Véase el doc. Consejo 7644/16 de 7 de abril de 2016, de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad [COM (2016)205 final], de 6 de abril de 2016.

⁴³⁷ La Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas de información de Gran Escala en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA) tiene encomendada la gestión operativa de sistemas de información de gran escala. La Agencia gestiona actualmente Eurodac, el Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) y el SIV. Además de estos, eu-LISA está desarrollando el Sistema de Entrada/Salida (SES), el Sistema Europeo de Autorización de Información de Viajes (SEIAV) y el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales -

de un proyecto piloto. Esta propuesta legislativa de la Comisión surge como anticipo del proyecto ambicioso presentado por la Presidencia holandesa de la Unión, denominado *Hoja de Ruta para mejorar el intercambio y la gestión de la información, incluyendo soluciones para la interoperabilidad en el área de Justicia y asuntos de Interior*⁴³⁸ que servirá de orientación en la elaboración, debate y desarrollo de las propuestas legislativas previstas en la comunicación de la Comisión.

Finalmente, recientemente se ha operado una modificación de la regulación del SIS con la finalidad de facilitar a los EE.MM la introducción de señalamientos procedentes de informaciones obtenidas por Europol como consecuencia del ejercicio de sus competencias de intercambio de información en el marco de sus acuerdos de cooperación con terceros países y organizaciones internacionales.⁴³⁹

A pesar del sinuoso recorrido del SIS desde su inicio, siempre expuesto a los avatares del resto de parcelas del acervo Schengen, se puede concluir que sus resultados⁴⁴⁰ responden a la finalidad que motivó su creación: preservar la seguridad y la justicia en un espacio sin fronteras, la integración de la política de seguridad y justicia europea frente a la cooperación bilateral en seguridad y justicia. Todo ello salvaguardando el impulso del alineamiento de la política europea de control de fronteras y la de lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave, del que la evolución del SIS II es fiel

Nacionales de Terceros Países (ECRIS-TCN). La Agencia se estableció en 2011 mediante el Reglamento por el que se crea (UE) 1077/2011 y comenzó sus actividades el 1 de diciembre de 2012. En 2018, eu-LISA recibió un mandato más amplio que se detalla en el Reglamento (UE) 2018/1726. <https://www.eulisa.europa.eu/> (Consultado el 29 de septiembre de 2019).

⁴³⁸ Se desarrollará en el capítulo VII.

⁴³⁹ “Los Estados miembros podrán introducir en el SIS descripciones de información en interés de la Unión relativas a nacionales de terceros países (en lo sucesivo, “descripciones de información”), tal como dispone el artículo 4, apartado 1, letra t), del Reglamento (UE) 2016/794, a partir de una propuesta de Europol de introducir una descripción de información basada en información recibida de las autoridades de terceros países o de organizaciones internacionales”, art. 1.4, del Reglamento (UE) 2022/1190 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de julio de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1862 (art. 37 bis) en lo que respecta a la introducción en el Sistema de Información de Schengen (SIS) de descripciones de información en interés de la Unión relativas a nacionales de terceros países, DO L núm 185, de 12 de julio de 2022.

⁴⁴⁰ Véase el informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) de conformidad con el artículo 24, apartado 5, el artículo 43, apartado 3 y el artículo 50, apartado 5, del Reglamento (CE) 1987/2006 y el artículo 59, apartado 3, y el artículo 66, apartado 5, de la Decisión 533/2007/JAI, pp.7-9.

exponente ⁴⁴¹ mediante la optimización sus capacidades para compartir e intercambiar información como instrumento para neutralizar las amenazas a la seguridad de nuestro tiempo.

3. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN EURODAC DE INMIGRACIÓN Y ASILO

La política europea de asilo arrancó con el desarrollo del Acta Única Europea a sobre la base de la aplicación del Convenio Europeo de Dublín,⁴⁴² relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas para garantizar la protección internacional de los refugiados y apátridas (Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951, modificada por el Protocolo de Nueva York de 31 de enero de 1967).

No en vano, el Consejo europeo de Estrasburgo, ⁴⁴³ consciente de la imbricada relación de la política de asilo con el resto de parcelas vinculadas a la supresión de fronteras interiores,⁴⁴⁴ había efectuado con anterioridad un llamamiento a los EE.MM a la suscripción de convenios internacionales en esta materia. El Consejo europeo propició que de esta forma todos los EE.MM dispusieran de un instrumento jurídico común para iniciar la armonización normativa compatible con

⁴⁴¹ Véase doc. Consejo 8974/18, de 18 de mayo de 2018 de Conclusiones del Consejo sobre el refuerzo de la cooperación y la utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) para tratar casos de personas implicadas en terrorismo o actividades relacionadas con el terrorismo, en particular de combatientes terroristas extranjeros.

⁴⁴² Véase el Convenio 97/C 254/01 relativo a la determinación del Estado responsable del examen de las solicitudes de asilo presentadas en los Estados miembros de las Comunidades Europeas. Denominado así por su acuerdo en el marco del Consejo europeo de Dublín de 25-26 junio de 1990. Conclusiones de la Presidencia Consejo Europeo de Dublín, de 25 y 26 de junio de 1990, p. 9.

⁴⁴³ “El Consejo Europeo expresa el deseo de que se elabore un inventario de las posturas nacionales en materia de inmigración con vistas a preparar un debate de este problema en el Consejo (Asuntos Generales). A la vista de dicho debate el Consejo Europeo invita a los organismos competentes a que celebren, a la mayor brevedad y a más tardar antes de que finalice el año 1990, los Convenios que están en estudio sobre el derecho de asilo, así como sobre el cruce de las fronteras exteriores de la Comunidad y sobre los visados. En este contexto, se efectuara un inventario de las políticas nacionales en materia de asilo con vistas a buscar la armonización.” Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Estrasburgo, de 8 y 9 de diciembre de 1989, p. 5

⁴⁴⁴ Véase ESCOBAR HERNANDEZ, C., «Análisis explicativo de las interrelaciones entre dichas políticas sectoriales comunitarias del Convenio de aplicación del acuerdo de Schengen y el Convenio de Dublín: una aproximación al asilo desde la perspectiva comunitaria». Revista de Instituciones Europeas, 1993, Vol. 20, núm. 1, 1993, pp. 53-100 <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/28123rie020001053.pdf> (Consultado el 21 de septiembre de 2018).

el desarrollo de la política de inmigración y control de fronteras exteriores en el transcurso de las negociaciones del Convenio de Dublín.

Una vez concluido éste pronto se reveló la necesidad de propiciar un desarrollo del mismo que permitiera operativizar el contenido del Convenio, y, muy especialmente, el sistema de verificación de las solicitudes de asilo en Europa mediante su institucionalización en la estructura de grupos de trabajo del Consejo. En 1991, los ministros competentes en materia de inmigración acordaron el establecimiento del Sistema de información denominado Eurodac,⁴⁴⁵ cuyo proceso de negociación refleja perfectamente los complejos equilibrios entre las instituciones europeas y los EE.MM en el ámbito de justicia e interior como describe pormenorizadamente Steve Peers y Nicola Rogers,⁴⁴⁶ además, en un contexto político de modificación de los Tratados fundacionales de la CEE.

Como consecuencia de los trabajos en los grupos del Consejo competentes, esto es, el Centro de Información, Reflexión e Intercambio en materia de Asilo (CIREA), el Grupo Schengen y el Grupo Ad Hoc Inmigración, se adoptó instrumento jurídico del nuevo sistema de información de datos de carácter personal. Eurodac⁴⁴⁷ consistía en un repositorio de datos en el que figuran las reseñas dactiloscópicas tanto de todos los nacionales de terceros estados solicitantes de asilo como de los nacionales de terceros estados que han sido interceptados por entrada ilegal en cualquier EE.MM con la finalidad de evitar el fenómeno conocido como *asylum shopping*.⁴⁴⁸

⁴⁴⁵ Véase doc. Consejo 9319/04 sobre el primer informe anual al Consejo y al Parlamento Europeo sobre las actividades de la Unidad Central de Eurodac, de 13 de mayo de 2004, p.4.

⁴⁴⁶ Véase «EU Immigration and Asylum Law: Text and Commentary [Ley de Inmigración y Asilo de la UE: Texto y Comentario]», pp. 263-270

⁴⁴⁷ Véase el Reglamento (UE) 2725/2000 del consejo de 11 de diciembre de 2000 relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín, DO L núm. 316, de 15 de diciembre de 2000.

⁴⁴⁸ “Cada vez que un nacional de un tercer país solicita asilo en un EE.MM de la UE, sus huellas dactilares se comparan con las que ya están incluidas en el banco de datos Eurodac. Esto se considera una prueba casi definitiva de la responsabilidad del Estado miembro en cuestión, a menos que los controles realizados revelen que sus obligaciones han cesado o porque solicitó asilo por haber entrado en el territorio de la Unión.” PAPANIMITRIOU, P. y PAPANAGEORGIU, I., «The New ‘Dubliners’: Implementation of European Council Regulation 343/2003 (Dublin-II) by the Greek Authorities [Los nuevos ‘dublineses’: implementación del Reglamento del Consejo Europeo 343/2003 (Dublín-II) por parte de las autoridades griegas] » *Journal of Refugee Studies* Vol. 18, núm. 3 2005, Oxford University Press. <https://academic.oup.com/jrs/article-abstract/18/3/299/1607406> (Consultado el 21 de septiembre de 2018).

Si bien se observa que el ámbito de aplicación previsto de Eurodac estaba más ligado a la protección internacional reconocida en los Convenios de Ginebra, no es menos cierto que su negociación se enmarcó en el contexto político de reunificación de materias relacionadas en el primer pilar (asilo, visados, inmigración y control de fronteras), sobre el que incide un contexto social determinado por las consecuencias derivadas de los conflictos internacionales de la época. Como bien señala Jonathan P. Aus, *la extensión del ámbito rationae personae de Eurodac no puede entenderse sin tener en cuenta las reacciones de los gobiernos de los EE.MM a la crisis de refugiados*⁴⁴⁹ de mediados del año 1997.

El funcionamiento de Eurodac, siguiendo el modelo flexible y respetuoso con las competencias de los EE.MM, se basa en el sistema hit/no hit respecto de la identificación automatizada de huellas dactiloscópicas que han ido paulatinamente engrosando el repositorio central de datos Eurodac suministrado por los EE.MM según las categorías de datos previstas en el reglamento. Respecto a los datos correspondientes a la categoría 3, cuya transmisión por los EE.MM es opcional, esto es, las reseñas dactiloscópicas de individuos que se encuentra en situación irregular en los EE.MM, se procesan para compararlos con los datos de las categorías Uno y Dos en busca de coincidencias, pero no se almacenan en el repositorio Eurodac.⁴⁵⁰

3.1. La reforma del sistema de Dublín y su incidencia en Eurodac

Como consecuencia del transcurso de los tres años de aplicación previstos del Reglamento (UE) 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país (Reglamento de Dublín),

⁴⁴⁹ Véase AUS, JONATHAN P., «Eurodac: A Solution Looking for a Problem? [Eurodac: una solución en busca de un problema]», *Centre for European Studies, University of Oslo*, 2010. Vol. 10. p. 7 en el que se analiza el impacto migratorio de la crisis de refugiados en la evolución del debate y negociación del Reglamento Eurodac. https://www.sv.uio.no/arena/english/research/publications/arena-working-papers/2001-2010/2006/wp06_09.html (Consultado el 21 de septiembre de 2018).

⁴⁵⁰ Véase el Commission staff working paper, Primer informe anual sobre las actividades de la Unidad Central de Eurodac [SEC (2004) 557], de 5 de mayo de 2004, pp.6-8 donde se describe el mecanismo de búsqueda, comparación, validación y difusión resultado en función de la categoría de datos de que se trate el objeto de la comparación.

la Comisión Europea elaboró un informe de evaluación⁴⁵¹ con vistas a posibles modificaciones legislativas de los instrumentos jurídicos mencionados.

En lo que respecta al sistema Eurodac, el informe resaltaba la excesiva dilación en la remisión de las reseñas dactiloscópicas, que incidía negativamente en la determinación del estado responsable del examen de las solicitudes de asilo, produciendo asignaciones incorrectas que eran objeto de conflictos de jurisdicción frecuente, provocando retrasos injustificados en la determinación del Estado responsable. Asimismo, el documento señala que ante la evidencia de la existencia de solicitudes múltiples de asilo y para evitar dudas sobre la aplicación de criterios para la determinación del Estado responsable, la Comisión propuso mecanismos para que los Estados miembros se mantengan informados entre sí sobre la situación de los individuos en cuestión, así como sobre las modificaciones técnicas al mecanismo de transmisión de datos a la Unidad Central de Eurodac, especialmente para introducir más información sobre la situación de los solicitantes de asilo.

Por otra parte, consideraba que el número de reseñas *decadactilares* enviadas a la Unidad Central respecto de las categorías Dos y Tres era *sorprendentemente bajo*, por lo que al corresponderse con uno de los requisitos para la determinación del Estado responsable para evitar situaciones de fraude en las declaraciones de los solicitantes de asilo, se requirió a los EE.MM que lo facilitasen bajo amenaza de no asignar fondos europeos. Al mismo tiempo, la Comisión abre la puerta a una nueva modificación normativa de Eurodac, *tras un análisis más profundo y una evaluación completa de impacto*, para ampliar el ámbito de aplicación de EURODAC para utilizar las reseñas dactiloscópicas y los datos asociados *para conseguir la aplicación de la ley y para contribuir a la lucha contra la inmigración*.⁴⁵²

Obviamente, este avance no podría ser objeto de una modificación puntual en la Regulación de Eurodac, sino de una auténtica revolución armonizadora del sistema de protección de la institución del asilo común en Europa, superando la etapa de los estándares mínimos anteriores, y que respetara su gestación como un instrumento funcional e integrante del sistema instituido en la Convención de

⁴⁵¹ Véase el informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación del sistema de Dublín [COM (2007) 299 final {SEC (2007) 742}], de 6 de junio de 2007.

⁴⁵² Véase informe de evaluación del sistema de Dublín op. cit. nota 451, p.11

Dublín.⁴⁵³ Por ello, además de las disfunciones y disparidades interpretativas mencionadas que se pretendieron solucionar en la fase de armonización europea del asilo, la Comisión Europea expresó en el *plan de política de asilo*,⁴⁵⁴ su voluntad de propiciar el acceso a los datos Eurodac en materia de seguridad pública a través de las agencias encargadas del cumplimiento de la ley, conforme a la voluntad expresada por el consejo en sus Conclusiones⁴⁵⁵ del 12 y 13 de junio de 2007.

Aun contando con los pronunciamientos favorables de la Comisión y del Consejo y del trabajo legislativo en marcha, la Comisión finalmente retiró las propuestas de modificación legislativa de Eurodac de 3 de diciembre de 2008 [COM (2008) 825)] y de 10 de septiembre de 2009 [COM (2009) 342] ante la inminencia de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y, por ende, del nuevo procedimiento legislativo de codecisión que insta. De esta forma, se difería a la siguiente legislatura la presentación nuevamente de posibilidad de acceso de las autoridades policiales de los EE.MM a Eurodac que contenía la propuesta inicial,⁴⁵⁶ así como también la propuesta de Decisión del Consejo a efectos de permitir su comparación por las autoridades policiales y judiciales y Europol para finalidades de cumplimiento de la ley.

⁴⁵³ Véase NOLL, G., «*Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection*», Martinus Nijhoff Publishers, 2000, p. 199.

⁴⁵⁴ Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones del Plan de política de Asilo sobre el planteamiento integrado de la protección en toda la UE. [COM (2008)360 final, SEC (2008)2029, SEC (2008)2030], p.9.

⁴⁵⁵ “El Consejo considera que, en orden a conseguir de forma completa el objetivo de mejorar la seguridad y aumentar la lucha contra el terrorismo, se debería conceder el acceso, sujeto a ciertas condiciones a Eurodac con el propósito de consulta a las autoridades policiales y judiciales de los Estados miembros y a Europol, en el ejercicio de sus funciones en relación con la prevención, detección e investigación de los delitos de terrorismo y otros delitos graves. Conclusiones del Consejo JAI, de 12 y 13 de junio de 2007. Véase doc. Consejo 10002/2007 de 25 de mayo de 2007 sobre el acceso a Eurodac por parte de las autoridades policiales y judiciales de los Estados Miembros y Europol, p.3.

⁴⁵⁶ “El Parlamento Europeo no emitió una resolución legislativa sobre las propuestas de septiembre de 2009. Con la entrada en vigor del TFUE y la abolición del sistema de pilares, la propuesta de Decisión del Consejo perdió su razón de ser. Con arreglo a la Comunicación titulada «Consecuencias de la entrada en vigor del TFUE sobre los procedimientos interinstitucionales de toma de decisiones en curso», se retiraría formalmente dicha propuesta, que sería sustituida por una nueva propuesta para tener en cuenta el nuevo marco del TFUE. Sin embargo, para poder avanzar en las negociaciones sobre el paquete «asilo» y facilitar la conclusión de un acuerdo sobre el Reglamento Eurodac, la Comisión considera más apropiado en esta fase retirar del Reglamento Eurodac aquellas disposiciones que hagan referencia al acceso a efectos policiales, véase la Propuesta modificada de Reglamento (UE) relativo a la creación del sistema Eurodac para la comparación de las impresiones dactilares, [COM(2010) 555 final 2008/0242 (COD Bruselas, 11.10.2010)], p.3.

La retirada de la propuesta consideramos que realmente trataba de evitar la gran contestación recibida ante la escasez de motivación y salvaguardias legales establecidas respecto del acceso a los datos Eurodac a las autoridades competentes en materia de aplicación de la ley para la prevención, detección y represión de los delitos de terrorismo y otros delitos graves. La sola amenaza de impugnación ante el TJUE basada en presuntas vulneraciones de los principios fundamentales de la protección de datos de carácter personal, del principio de proporcionalidad en el procesamiento de los datos y del respeto a la limitación del propósito⁴⁵⁷ de dicho tratamiento de datos, ya constituía per se, suficiente riesgo de derogación, cuando no dilación, para aplazar su presentación y replantearla nuevamente conforme al tamiz mínimo de similares propuestas legislativas futuras.⁴⁵⁸

Habiendo sido sometida a revisión la propuesta anterior, con fecha 11 de octubre de 2010 la Comisión presentó una nueva propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema Eurodac para la comparación de las impresiones dactilares. Se trataba de propiciar la aplicación efectiva del Reglamento (CE) 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. Dicha propuesta fue objeto de negociación por los colegisladores a principios de 2011, no alcanzando el necesario consenso para su aprobación.

Así es que la presidencia polaca señaló al Consejo el 21 de octubre de 2011 que *el trabajo relativo al Reglamento Eurodac está paralizado*. La gran mayoría de las delegaciones mantiene su apoyo a la inclusión de una cláusula en el Reglamento Eurodac que permita a los Estados miembros

⁴⁵⁷ Se explicará más detalladamente en el Capítulo VII por su relación directa con el objeto de nuestra investigación.

⁴⁵⁸ Para más información detallada, véase la nota del Comité Meijers (Comité permanente de expertos en migración internacional, refugiados y derecho penal) sobre la propuesta de modificación del Reglamento de Eurodac (COM (2009) 342) y de la Decisión del Consejo sobre comparación de los datos de Eurodac data por las autoridades policiales de los EE.MM para finalidades policiales (COM (2009) 344), de 10 de septiembre de 2009. Asimismo véase también ECHAUDT, V., de valoración sobre el acceso a Eurodac de las autoridades policiales, p.25-26.

dar autorización a sus autoridades policiales para que accedan a la base central de datos de Eurodac bajo estrictas condiciones para combatir el terrorismo y la delincuencia organizada.⁴⁵⁹

No obstante, las negociaciones de su inclusión pronto pusieron de manifiesto las dificultades para motivar suficientemente la propuesta frente a la doctrina jurisprudencial del TEDH⁴⁶⁰ y TJUE⁴⁶¹ firmemente consolidada respecto a los principios generales del Derecho Europeo, de proporcionalidad, subsidiariedad y necesidad. Obviamente, la salvaguardia del adecuado equilibrio entre los bienes jurídicos a proteger no siempre resulta fácil de argumentar, máxime cuando se trata de conceptos jurídicos indeterminados como la prevención, detección e investigación de delitos graves, cuya graduación o medición corresponde, como sostiene Vincent Eechaud ⁴⁶² a la libre apreciación de las autoridades ejecutivas de los EE.MM. No quedaba por tanto más remedio que acudir a soluciones alternativas a base de consultas sucesivas y previas en bases de datos genuinamente policiales, las más adelante denominadas, búsquedas en cascada.

⁴⁵⁹ Véase doc. Consejo 15843/11 sobre la situación de determinadas cuestiones relacionadas con el Sistema europeo común de asilo, de 21 de octubre de 2011, p.3.

⁴⁶⁰ “Los Estados están obligados a minimizar, en la medida de lo posible, la injerencia en estos derechos, tratando de encontrar soluciones alternativas y, en general, buscando alcanzar sus objetivos de la manera menos onerosa en materia de derechos humanos. Para ello, debe preceder al proyecto correspondiente una investigación y un estudio adecuados y completos con el objetivo de encontrar la mejor solución posible que, en realidad, logre el equilibrio adecuado.” Véase, Hatton y otros c. Reino Unido (hasta su salida de la UE) (GS), núm. 36092/97, párr. 86, TEDH 2003.

⁴⁶¹ “Las medidas adoptadas por razones de orden público o seguridad pública deberán ajustarse al principio de proporcionalidad y basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado. La existencia de condenas penales anteriores no constituirá por sí sola una razón para adoptar dichas medidas.” Véase As. C-524/06, ECLI: EU: C: 2008:724.

⁴⁶² “El acceso también debe ser “necesario en un caso específico”, y debe haber motivos razonables para considerar que la comparación “contribuirá sustancialmente a la prevención, detección o investigación de cualquiera de los delitos en cuestión”. La segunda condición se relaciona con otras posibles fuentes de la misma información y el razonamiento detrás del acceso. Solo se permite el acceso si: • No se encontraron coincidencias en las bases de datos nacionales; • No se encontraron coincidencias en las bases de datos de otros Estados miembros, accesibles a través de la red de bases de datos nacionales de ADN establecida por la Decisión Prüm; • No se encontraron coincidencias en la base de datos del Sistema de Información de Visas. Estas condiciones se relacionan con lo que el Comité de Libertades Civiles del Parlamento Europeo dijo que eran “disposiciones de protección de datos más estrictas y nuevas garantías”, lo que significa que tiene que haber “una preocupación primordial de seguridad pública que hace que la búsqueda en la base de datos sea proporcionada”. Véase, «Acceso a Eurodac por las autoridades de aplicación de la ley», *Universidad de Groningen*, 2011, p.9. http://www.law.ugent.be/ircp/sweetlemon/sites/default/files/pdf/Eurodac___Law_Enforcement_Authorities_-_EU_JHA_-_LL.M._Thesis.pdf (Consultado el 25 de septiembre de 2018).

Habiendo constatado la voluntad favorable expresada por la gran mayoría de los Estados miembros de propiciar este avance en la explotación *interpilar* de Eurodac, finalmente se incluyó en la negociación del paquete del sistema europeo común de asilo, con vistas a completarlo para finales de 2012. Por consiguiente, la Comisión decidió presentar el 30 de mayo de 2012 otra propuesta que permita el acceso a Eurodac por parte de las autoridades policiales y que finalmente fue aprobada⁴⁶³ en 2013.

3.2. El contenido y arquitectura de Eurodac

La arquitectura del sistema es sencilla y directa. El reglamento Eurodac establece la creación de la Unidad Central Eurodac⁴⁶⁴ en la estructura orgánica de la Comisión Europea (*DGHome* Unidad B.2)⁴⁶⁵ que alberga la base de datos que alojará las reseñas dactiloscópicas objeto de comparación, previamente remitidas por los EE.MM por vía electrónica.⁴⁶⁶ Por tanto, la propia Comisión Europea es responsable del funcionamiento del sistema automatizado de consulta *decadactilar*, AFIS (por sus siglas en inglés, *Automated Fingerprint Identification System*)⁴⁶⁷ contra quien se chequean las

⁴⁶³ Reglamento (UE) 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema "Eurodac" para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) nº 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, DO L núm. 180 de 29 de junio de 2013.

⁴⁶⁴ Véase Reglamento (UE) 2725/2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac», art.3.op. cit. nota 448.

⁴⁶⁵ «Eurodac es la única excepción de sistemas de información europeos en el que los departamentos técnico y político están integrados en una misma unidad.» BIGO, D., CARRERA, S., BEN, H., HERNANZ, N. y JEANDESBOZ, J., «Justice and Home Affairs Databases and a Smart Borders System at EU External Borders. An Evaluation of Current and Forthcoming Proposals», núm. 52, 2012, Centre for European Policy Studies (CEPS), Liberty and Security in Europe. p.17 http://aei.pitt.edu/38961/1/No_52_JHA_Databases_Smart_Borders%5B1%5D.pdf (Consultado el 25 de septiembre de 2018).

⁴⁶⁶ Véase Art.2.2. del Reglamento (UE) 407/2002 del Consejo de 28 de febrero de 2002 por el que se establecen determinadas normas de desarrollo del Reglamento (CE) no 2725/2000 relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín, DO L núm. 62 de 5 de marzo de 2002.

⁴⁶⁷ Un Sistema automatizado de identificación de huellas dactilares es un método de reconocimiento de personas basado en sus características fisiológicas que la tecnología ha permitido automatizar y perfeccionar estos procesos de reconocimiento biométrico, de forma que tienen multitud de aplicaciones y finalidades – especialmente aquellas relacionadas con la seguridad. Véase Tecnologías biométricas aplicadas a la ciberseguridad Una guía de aproximación para el empresario, Incibe, 2016, p. 4

solicitudes de los EE.MM, emitiendo el resultado positivo o negativo de las consultas realizadas, en aplicación de las sucesivas modificaciones del Convenio de Dublín.⁴⁶⁸

Asimismo, el sistema Eurodac posee un back up (*Business Continuity System*) en caso de avería en el funcionamiento de la Unidad Central, de forma que se ha comprobado el acceso a la Unidad Central por todos los Puntos Nacionales de Acceso. En cada EE.MM existe un punto de acceso nacional designado que será el encargado de transmitir a la Unidad Central las reseñas objeto de comparación y de recibir las respuestas procedentes de la Unidad Central.⁴⁶⁹ La red de comunicaciones que permite las consultas entre los Puntos Nacionales de Acceso y la Unidad Central Eurodac es la red TESTA⁴⁷⁰ (Red transeuropea de servicios telemáticos entre administraciones) que es un servicio general de la Comunidad IDA (intercambio electrónico de datos entre administraciones)⁴⁷¹ que se configura como una red privada encriptada para administraciones públicas que proporciona infraestructura segura de telecomunicaciones basadas en protocolos IP. La transmisión de los datos Eurodac de España se inició a través de la Red Sara y, posteriormente, a través de la red transeuropea Testa disponible en el Ministerio del Interior,⁴⁷² y en funcionamiento⁴⁷³

https://www.incibe.es/sites/default/files/contenidos/guias/doc/guia_tecnologias_biometricas_aplicadas_ciberseguridad_metad.pdf (Consultado el 24 de agosto de 2022).

⁴⁶⁸ Reglamento (CE) 343/2003 de 18 de Febrero de 2003 (Dublín II), DO L núm. 222, de 5 de septiembre de 2003, p.3 y Reglamento (CE) 1560/2003 de 2 de Septiembre de 2003, DO L núm. 50, de 25 de febrero de 2003, p.1.

⁴⁶⁹ Op. cit. nota 468, p. 6

⁴⁷⁰ Véase el primer informe anual de actividades de la Unidad Central de Eurodac, op. cit. nota 451, p.8.

⁴⁷¹ Reglamento (UE) 2725/2000, relativo a la creación del sistema «Eurodac», op. cit. nota 448, Art.4. Los datos transmitidos desde los Estados miembros a la Unidad Central y de ésta a los Estados miembros utilizarán los servicios genéricos de IDA a que se refiere la Decisión no 1719/1999/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 1999 sobre un conjunto de orientaciones, entre las que figura la identificación de los proyectos de interés común, relativo a redes transeuropeas destinadas al intercambio electrónico de datos entre administraciones (IDA) (1). En la medida en que sea preciso para garantizar el funcionamiento eficaz de la Unidad Central, ésta establecerá los procedimientos técnicos necesarios para la utilización de los servicios genéricos de IDA.

⁴⁷² Véase la Comunicación de la Comisión sobre la cooperación policial y aduanera, op. cit. nota 304, p. 24.

⁴⁷³ Véase, la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de actualización semestral del marcador para supervisar el progreso en la creación de un espacio de "Libertad, Seguridad y Justicia" en la UE (segundo semestre 2003), [COM(2003) 812 final] de 30 de diciembre de 2003, la Comunicación de la Comisión relativa a la aplicación del Reglamento (CE) 2725/2000 del Consejo «Eurodac», DO C núm. 5, de 10 de enero de 2003 y «La construcción de los servicios paneuropeos de Administración Electrónica: El Programa IDA (Septiembre 2004)», p. 44,

desde el 15 de enero del año 2003, mediante la aplicación denominada *DubliNet*.⁴⁷⁴ En caso de coincidencia dactiloscópica, la Unidad Central Eurodac indicará al punto de acceso nacional del EE.MM solicitante, el EE.MM que registró anteriormente la reseña coincidente, para que intercambien los expedientes objeto de coincidencia, así como también, la información adicional que sea de interés, a través de la aplicación *DubliNet*.

Por lo que respecta a la financiación de Eurodac, al ser una herramienta destinada a facilitar el cumplimiento y desarrollo de una de las competencias comunitarias, los costes de la creación y del funcionamiento del Sistema Central y de la Infraestructura de Comunicación se sufragan con cargo al presupuesto general de la UE. Los costes de los puntos de acceso nacionales y de conexión con el Sistema Central corren a cargo de los Estados miembros. De tal forma que el presupuesto asignado inicialmente a Eurodac fue de 8,5 millones de euros en 2000, 1,075 millones en 2001, 1,1 millones en 2002 y 1 millón en 2003. Tras el primer año de actividad, el gasto comunitario asignado a Eurodac ascendió a 7,5 millones de euros.⁴⁷⁵ A estas cantidades hay que añadirles los gastos de mantenimiento anual y las actualizaciones del sistema que por ejemplo en 2007 ascendieron a 820.791,05 euros.⁴⁷⁶

El sistema Eurodac ha funcionado correctamente prácticamente desde sus inicios, tanto desde el punto de vista de la incorporación de datos al sistema como de la gestión de las coincidencias

https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dam/jcr:acfe0bdc-837e-4509-a8be-f171ffbf5d26/5_001.pdf
(Consultado el 28 de septiembre de 2018).

⁴⁷⁴ El Reglamento 1560/2003 recoge en su art.22 el establecimiento de la red de comunicación electrónica «DubliNet», a través de la cual se realizarán las peticiones y respuestas de los Estados y toda la correspondencia escrita que se lleve a cabo para la aplicación de dicho Reglamento con la finalidad de dotar a las autoridades de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones, en especial para responder a las peticiones de información, determinación de la responsabilidad y readmisión. Para más detalle véase «Transmission of asylum applications between member states - DubliNet now operational since 1 september 2003», de 19 de septiembre de 2003, https://europa.eu/rapid/press-release_IP-03-1271_en.htm (Consultado e 128 de septiembre de 2018).

⁴⁷⁵ Véase el primer informe anual de actividad de la Unidad Central de Eurodac, op. cit. nota 451, p.7.

⁴⁷⁶ Véase el Informe anual sobre las actividades de Eurodac Central, COM (2009) 13 final» de 26 de enero de 2009.

derivadas de las comparaciones positivas. Además como sostiene Dennis Broeders⁴⁷⁷ consideramos que se trata de un sistema simple, rápido, seguro y eficaz.

A juzgar por las cifras de la base de datos Eurodac, se puede decir que el Sistema ha sido todo un éxito ya que el sistema logró detectar múltiples solicitudes de asilo en distritos países europeos desde los primeros instantes de su puesta en acción según el criterio de referencia de la Comisión.⁴⁷⁸ Se consideran transacciones exitosas son aquellas que han sido correctamente procesadas por la Unidad Central, sin que se haya producido rechazo alguno, ya sea por motivos de validación, errores dactiloscópicos o de insuficiencia de calidad, de las reseñas aportadas.

En 2003, la unidad central de Eurodac almacenaba un total de 271.573 transacciones exitosas; de las cuales, 246.902, pertenecía a solicitantes de asilo, (categoría 1), 7.857 de inmigrantes ilegales interceptados en frontera (categoría Dos) y 16.814 pertenecientes a inmigrantes en situación irregular (categoría Tres). Por su parte, en 2004, el número de datos de la base Eurodac ascendía a 287.938, 232.205 cat.1, 16.183, cat.2, 39.550, cat 3. En 2005, por su parte, se registró un ligero descenso, 258.684 transacciones exitosa, de las que 187.223 eran cat 1, 25.162, cat 2 y 46299, cat 3. Que continuó en 2006, 270.611 transacciones exitosas, para remontar en 2007, 300.018. Se puede decir que el Sistema Eurodac ha funcionado positivamente para la detección de múltiples solicitudes de asilo, que el primer año ascendió a 17.287, lo que supone un 7% de las reseñas de solicitantes de asilo disponibles en el sistema. En 2004, esta cifra ascendió hasta 31.307, un 13,5%. En 2005 lo fueron 31.636 (16%). No obstante, se ha de destacar las cifras escasas de reseñas enviadas

⁴⁷⁷ “La base de datos de Eurodac se completa con bastante rapidez en sus primeros años de funcionamiento. La mayoría de las entradas están relacionadas con solicitantes de asilo y la mayoría de las coincidencias son 'detecciones' de solicitudes de asilo dobles (o incluso múltiples) presentadas por un individuo (su función principal para el sistema de Dublín). A pesar de esta lógica, el sistema Eurodac ya está ganando importancia para la "lucha contra la inmigración ilegal" europea. El valor del sistema para los EE.MM radica en su contribución a la política de expulsión. Uno de los grandes cuellos de botella en la política de expulsión en la mayoría de los países es la falta de información sobre la identidad y el país de origen de los inmigrantes irregulares, sin los cuales la expulsión es prácticamente imposible”. Véase «Las nuevas fronteras digitales de Europa: Bases de datos de la UE y la vigilancia de los inmigrantes irregulares,» Sociología Internacional, Vol. 22, núm.1, 2007, pp. 71-92, pp. 83-84 <https://repub.eur.nl/pub/63758> (Consultado el 28 de septiembre de 2018).

⁴⁷⁸ Véase la serie histórica de Comunicaciones de la Comisión al Parlamento y al Consejo de informes anuales sobre las actividades de la Unidad Central de Eurodac (años 2004, 2005, 2006, 2007, 2009, etc.).

correspondientes a las categorías Dos y Tres, pese a existir dicha obligación comunitaria,⁴⁷⁹ detectándose solicitudes múltiples desde el primer año de su puesta en funcionamiento.

Consideramos que las causas de esta dispersión estadística responden a factores de naturaleza compleja como para extraer conclusiones rigurosas. Sí que resulta plausible que la falta de incidencia relevante del *asylum shopping* en nuestro país haya podido infravalorar la importancia de remitir los datos de la categoría Dos y la categoría Tres, en la primera fase de vida del sistema. No obstante, consideramos que la centralización establecida de estas reseñas en un solo FCS, en muchos casos, distinta del que intercepta conlleva ineludiblemente riesgos de saturación en la práctica de las reseñas, propiciando demoras significativas, cuando no, muestras ineficaces para su correcta identificación, impidiendo así, el cumplimiento de la finalidad propia del establecimiento de Eurodac.

Respecto al funcionamiento de Eurodac en nuestro país se puede afirmar que constituye un ejemplo paradigmático de la praxis propia de los EE.MM para adaptarse a las nuevas obligaciones comunitarias impuestas como es el caso de Eurodac. En los inicios de actividad del sistema, España tan sólo registraba los datos correspondientes a la categoría Uno de solicitantes de asilo. Paulatinamente fue incluyendo los datos correspondientes a la categoría Dos, pero en manifiesta desproporción respecto del número de entradas ilegales registradas. Si bien esta cifra fue poco a poco equiparándose a partir de 2009 hasta conseguir prácticamente eliminar la brecha existente⁴⁸⁰ a partir de 2014.

⁴⁷⁹ "El Consejo declara que la obligación de tomar las impresiones dactilares de los extranjeros detenidos "en relación con el cruce irregular de una frontera exterior" no se limita a la situación en la que un extranjero es detenido en la propia frontera exterior o cerca de ella. Esta disposición también cubre los casos en que un extranjero es detenido más allá de la frontera exterior, cuando todavía está en camino y no hay duda de que cruzó la frontera exterior de forma irregular. Este podría ser el caso, por ejemplo, cuando, después de cruzar la frontera exterior, se detecte a un extranjero a bordo de un tren (de alta velocidad) durante los controles a bordo, o cuando se detenga a un extranjero transportado en un vehículo comercial precintado en el momento del desembarco del vehículo. Véase doc. Consejo 14497/00, sobre la adopción del Reglamento relativo a "Eurodac", de 11 de diciembre de 2000.

⁴⁸⁰ Véase, FRAGAPANE, S. y MINALDI, G., «Políticas migratorias y tecnologías digitales en Europa: una comparación entre Italia y España» *Journal of European Integration*, Taylor y Francis, Vol. 40, núm. 7, 2018, pp. 14-20, <https://www.europeansources.info/record/migration-policies-and-digital-technologies-in-europe-a-comparison-between-italy-and-spain/> (Consultado el 3 de octubre de 2018).

Respecto a la arquitectura nacional Eurodac, el Punto de Acceso Nacional (PAC) de España de Eurodac recae en el Ministerio del Interior,⁴⁸¹ en la Dirección General de la Policía Nacional, la Comisaría General de Policía Científica, a través del cual las autoridades nacionales competentes para finalidades de prevención y represión de delitos graves, previamente designadas por los EE.MM para acceder a los datos, podrán solicitar comparaciones con los datos Eurodac.⁴⁸² De esta forma la Comisaría General de Policía Científica tiene que *verificar* todas las solicitudes de acceso procedentes de cualquiera de las FCS españolas, ya sean estatales o autonómicas, de forma independiente, sin que pueda recibir órdenes ni estar subordinada o agregada a una de las autoridades competentes designadas.

En el caso de España, consideramos, en aplicación del razonamiento de Boehm y Cole,⁴⁸³ que, formando la Comisaría General de Policía Científica parte de la estructura orgánica y jerárquica de una FCS, como la DGPN, y estando jerárquicamente subordinada directamente a la propia Dirección Adjunta Operativa de la PN, no se garantiza la adecuada separación de poderes entre el Punto de Acceso Nacional de España de Eurodac y la propia estructura directiva de PN, respecto de las solicitudes cursadas por otras FCS. Especialmente en el caso de la GC creemos que supone un agravio, además una vulneración del principio de jerarquía administrativa, pues en calidad de FCSE y que, por tanto, administrativamente ocupa el mismo nivel jerárquico administrativo que la PN, no debieran admitirse situaciones de *subordinación funcional* entre dos direcciones generales del mismo nivel jerárquico. Al mismo tiempo consideramos que se está atribuyendo a un cuerpo policial la

⁴⁸¹ Véase «La construcción de los servicios paneuropeos de Administración electrónica: Estado de situación de la integración en los servicios paneuropeos de administración electrónica y actuación de la Administración», Ministerio de Administraciones Públicas, 4ª edición, 2018 http://www.060.es/te_ayudamos_a/Publicaciones_CGPO/index-ides-idweb.html (Consultado el 3 de octubre de 2018). Véase también, “Eurodac Supervision Coordination Group, Activity Report 2013-2014 donde dice que la “Comisaria General de Policia Científica” (Scientific Police Head Station) es el órgano nacional español que gestiona las relaciones internacionales, incluyendo las relaciones con los diferentes Ministerios del Interior y las autoridades policiales de la UE. Es el Punto de Acceso Nacional de Eurodac de España”, p.23.

⁴⁸² Véase Reglamento (UE) 1560/2003, art. 6, op. cit. nota 456.

⁴⁸³ “Esta “doble función” de las autoridades policiales –ser la autoridad que solicita y aprueba al mismo tiempo– contradice claramente un sistema adecuado de frenos y contrapesos y no puede reemplazar el control por parte de un tribunal u otra autoridad independiente. BOEHM, F.y COLE, M. D., «Retención de datos después de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea», pp. 80-84 http://www.janalbrecht.eu/fileadmin/material/Dokumente/Boehm_Cole_-_Data_Retention_Study_-_June_2014.pdf (Consultado el 3 de octubre de 2018).

exclusividad ni más ni menos que de las relaciones internacionales con los Ministerios del Interior y las autoridades policiales de otros países. Por ello abogamos por que el Punto de Acceso Nacional de España de Eurodac esté normativamente ubicado en la estructura jerárquica superior común a ambas FCSE, estos son, la Secretaría de Estado de Seguridad, preferiblemente en la Subdirección General de Sistemas de información y comunicaciones.

3.3. La revisión de Eurodac en el nuevo sistema común de asilo

La implantación de las modificaciones del nuevo reglamento de Eurodac requería de una armonización y homogeneización de las medidas a adoptar para que se pudiera empezar a funcionar en todos los EE.MM a la expiración del plazo de tiempo establecido para la entrada en vigor de la nueva regulación, esto es, el 20 de julio de 2015.⁴⁸⁴

De esta forma, se constituyó el grupo de coordinación de supervisión (SCG) de Eurodac conforme se establece en el artículo 32 de la nueva regulación de Eurodac con la finalidad de cumplir su función de elaborar con periodicidad bianual el informe de actividades de Eurodac para el PE, el Consejo, la Comisión y la Agencia eu-LISA.⁴⁸⁵ Para ello, la metodología elegida por el SCG fue elaborar un cuestionario detallado que los EE.MM debían completar sobre las novedades a aplicar con la nueva regulación, en especial el acceso a los datos Eurodac por las agencias de aplicación de la ley y la transparencia a todos los EE.MM de los beneficiarios del status de asilo concedido por un EE.MM. De los veintiocho EE.MM que recibieron el cuestionario, tan solo España fue el único país que no remitió respuestas al mismo, lo que refleja la falta de transparencia en la preparación para la aplicación de las nuevas medidas.⁴⁸⁶

El primer informe del SCG repasó las actividades correspondientes a los años 2014-2015 que básicamente consistió en conocer la situación de cada uno de los EE.MM de cara a la

⁴⁸⁴ Véase art. 46 Reglamento (UE) 603/2013, op. cit. nota 464.

⁴⁸⁵ Véase op. cit. nota 464.

⁴⁸⁶ Véase Secretaría General Eurodac, informe sobre la preparación nacional para la implementación de la refundación de Eurodac, p. 3 https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/16-04-00_report_implementation_eurodac_recast_en.pdf (Consultado e 13 de octubre de 2018).

implantación de la nueva regulación mediante visitas programadas⁴⁸⁷ junto con las autoridades nacionales de protección de datos de los EE.MM. En el informe se afirma que no se han realizado inspecciones durante el periodo de supervisión, pero que tampoco se han recibido quejas,⁴⁸⁸ con lo que es de suponer que el motivo de no realizar inspecciones sería la ausencia notificada de reclamaciones, despreciando la importancia de evaluar el funcionamiento del sistema.

Por otra parte, para reforzar el cumplimiento de la obligación de reseñar a todos los individuos comprendidos en la normativa de Eurodac, compatible con los convenios internacionales de protección de los derechos humanos respecto a los solicitantes de asilo que se negaban a someterse,⁴⁸⁹ la Comisión Europea elaboró un catálogo de recomendaciones sobre el uso de la coerción. En caso de necesidad para cumplir el mandato establecido, la Comisión Europea mostraba su preocupación ante este hecho y proponía a los EE.MM la aplicación secuencial de medidas graduales para que todos los solicitantes de asilo se sometieran a la reseña dactiloscópica.⁴⁹⁰

A pesar de la mejora experimentada en la eficacia de Eurodac, consideramos que el complejo mecanismo regulatorio para el acceso de los datos Eurodac a las autoridades competentes en materia de aplicación de la Ley, derivó en un retraso considerable para hacerlo efectivo y se ha prolongado prácticamente hasta nuestros días. La confluencia tanto de las entidades nacionales diferenciadas (Punto Nacional de Acceso, Autoridades designadas, autoridades verificadoras y autoridades

⁴⁸⁷ Véase el conjunto de las actividades en detalle en el Informe del supervisor europeo de protección de datos respecto a las actividades de la Secretaría General del grupo de coordinación de Eurodac de 2014-201 https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/scg-documents/eurodac-activity-report-2014-2015_en (Consultado e 15 de octubre de 2018).

⁴⁸⁸ Véase op. cit. nota 488, p. 23

⁴⁸⁹ La Agenda Europea de Migración (EAM) de la Comisión, adoptada el 13 de mayo de 2015, destaca la necesidad de garantizar que todos los Estados miembros cumplan con su obligación legal de tomar las impresiones dactilares en virtud de los artículos 4, apartado 1, y 8, apartado 1, del Reglamento Eurodac (Reglamento del Consejo (CE) nº 2725/2000 de 11 de diciembre de 2000). Al hacerlo, la Comisión hizo hincapié en la necesidad de proporcionar orientación a los Estados miembros para facilitar la toma sistemática de impresiones dactilares con pleno respeto de los derechos fundamentales y, más concretamente, del derecho a la protección de datos. La Comisión también explorará en el futuro cómo se pueden utilizar más identificadores biométricos a través del sistema Eurodac para ayudar con la identificación. Véase el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento Eurodac en lo que respecta a la obligación de tomar huellas dactilares [SWD (2015) 150 final] de 27 de mayo de 2015.

⁴⁹⁰ Véase op. cit. nota 488, p.3.

operativas de las autoridades designadas) como de las reglas de procedimiento de las consultas establecidas ha motivado retrasos y dificultades en su aplicación.

Asimismo consideramos que la secuencia narrada del desarrollo de Eurodac se asemeja a la experimentada respecto al SIS II, por lo que podemos afirmar que la nueva reforma de Eurodac deviene de forma implícita de la necesidad de reforma del sistema europeo de asilo en el marco de la Agenda Europea de Migración⁴⁹¹ de la Comisión Europea. En plena crisis de los refugiados ante las oleadas masivas de desplazados principalmente del conflicto de Siria e Iraq que recorren Europa y, ante la disensiones e incapacidad de acción coordinada en el seno de la Unión,⁴⁹² desde las instituciones europeas se pretendió reaccionar mediante la aplicación de un ambicioso plan de reformas legislativas, acuerdos internacionales y actuaciones sobre el terreno que favorezcan el reparto y la integración solidaria junto al refuerzo de control en las fronteras exteriores.

Por tanto, no cabe duda de que Eurodac representa un elemento fundamental para garantizar la identidad de los beneficiarios de la protección internacional concedida mediante el reforzamiento de las medidas que proporcionen una identificación indubitada. Obviamente, al estar incluida en el marco de la revisión del sistema europeo común de asilo ha venido sufriendo también los avatares de tan ardua negociación política, como acertadamente señala José María Porrás Ramírez,⁴⁹³ al tratar de buscar un consenso entre EE.MM, en lugar de imponer sus poderes federales derivados de la aplicación del Tratado de Lisboa. De esta forma, la crisis de refugiados de 2015 puso de manifiesto

⁴⁹¹ Véase la Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al de las Regiones. Una Agenda Europea de Migración [COM (2015) 240 final], de 13 de mayo de 2015.

⁴⁹² Véase el comunicado de prensa, de la Comisión europea de 10 de diciembre de 2015 sobre el resultado del informe de aplicación del Sistema Europeo Común de Asilo en el que la Comisión escala 8 procedimientos de infracción a España, europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6276_en.htm

⁴⁹³ “En todo caso la alternativa probablemente más plausible quizás consista en que una mayoría de EE.MM traslada a la Comisión y ésta proponga al Parlamento Europeo y al Consejo, su intención de conformar una cooperación reforzada con las políticas migratorias, de asilo y control de fronteras, acogándose a estos efectos, a lo dispuesto en los arts. 363 y ss. del TFUE. Véase «el Sistema europeo común de asilo y la crisis migratoria. Un nuevo desafío de la globalización.» *Revista de Estudios Políticos*, 175, 2017, pp. 207-234, p.231 <https://recypt.fecyt.es> (Consultado el 24 de abril de 2021).

la necesidad inaplazable de abordar la reforma de la totalidad de las normas que conforman el Sistema Europeo Común de Asilo (SECA).

Este proceso de revisión se inicia con la Comunicación presentada por la Comisión Europea,⁴⁹⁴ el 6 de abril de 2016, en la que se planteaban una serie de alternativas y líneas de actuación para garantizar un reparto más equilibrado de la responsabilidad entre los sistemas de asilo de los EE.MM, así como para combatir las disfuncionalidades del SECA, incluyendo los movimientos secundarios,⁴⁹⁵ o los abusos de los sistemas de asilo por personas en las que no concurren los requisitos para ser beneficiario de protección conforme a las medidas que se habían acordado en la cumbre europea de inmigración de La Valleta.⁴⁹⁶ Como continuación de la citada Comunicación, la Comisión presentó la batería de propuestas que albergaba el conjunto de normas de reforma del SECA.

Así, el 4 de mayo de 2016 la Comisión presentó las propuestas legislativas de reforma bajo el amparo del art. 78, apartado 2 e) del TFUE, correspondientes al Reglamento de Dublín (normas que determinan el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo en la UE),⁴⁹⁷ del

⁴⁹⁴ “Aplicar la normativa actual y mejorar el funcionamiento de los instrumentos y mecanismos existentes es esencial para recuperar el control de la situación actual. Se observan carencias estructurales y deficiencias importantes en el diseño y la aplicación de la política europea de asilo y migración, que la crisis ha puesto de manifiesto, migración y asilo. Ha llegado el momento de que la UE cree los instrumentos necesarios para gestionar mejor los flujos migratorios a medio y a largo plazo, con arreglo al enfoque establecido en la Agenda Europea de Migración”. Véase la «Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, hacia una reforma del sistema europeo común de asilo y una mejora de las vías legales a Europa», COM (2016) 197 final, p.2.

⁴⁹⁵ “Sin embargo para evaluar y definir el fenómeno de los movimiento secundarios ni Eurodac ni los datos de Dublín proporcionan información fiable sobre cuántos nacionales de terceros países se desplazan de un país a otro dentro del régimen de fronteras abiertas del espacio Schengen: Eurodac implica posiblemente doblar o multiplicar la contabilización de personas registradas en uno o más. Además, en los datos de Eurodac, los menores no se registran, los datos de las personas que se encuentran ilegalmente residiendo en Europa no se almacenan y los datos de las personas que cruzan ilegalmente las fronteras exteriores solo se almacenan durante dieciocho meses. Los datos de Eurodac y Eurostat tampoco están conectados. Por lo tanto se desconoce la proporción exacta o el número de las personas que solicitan asilo en un país europeo.” Véase, MARTIN, W., PERUMADAN, J. y BAUNGARTNER, P., «Movimientos secundarios» CEASEVAL Investigación sobre el sistema europeo común de asilo, núm. 34, 2019, http://ceaseval.eu/publications/34_SecondaryMovements.pdf (Consultado 31 de diciembre de 2019).

⁴⁹⁶ Véase la Declaración política de la cumbre de La Valleta de 11-12 noviembre de 2015, https://www.consilium.europa.eu/media/21841/political_decl_en.pdf (Consultado el 3 de diciembre de 2019).

⁴⁹⁷ Véase la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección

Reglamento de Eurodac (sistema de huellas dactilares para permitir la aplicación del Reglamento de Dublín)⁴⁹⁸ y del Reglamento de la Agencia Europea de Asilo.⁴⁹⁹ Asimismo, el 13 de julio se completaba la reforma integral del SECA con la presentación de las propuestas legislativas del Reglamento de Procedimientos (normas por las que se regulan los procedimientos de concesión y retirada de la protección internacional, contenidas en la actualidad en una directiva),⁵⁰⁰ del Reglamento de Cualificación (normas por las que se regula el examen de una solicitud de asilo así como el contenido y los derechos que conlleva la protección concedida, actualmente en una directiva),⁵⁰¹ de la Directiva de Acogida (normas que regulan los derechos de acogida en la UE)⁵⁰² y del establecimiento de un esquema europeo de Reasentamiento (regulación *ex novo* de los procesos

internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida [COM (2016) 270 final].

⁴⁹⁸ Véase la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del [Reglamento (UE) 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida] y de la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación ilegal, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley (refundición) [COM (2016)272 final].

⁴⁹⁹ Véase la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de Asilo de la Unión Europea y por el que se deroga el Reglamento (UE) 439/2010, [COM (2016) 271 final].

⁵⁰⁰ Véase la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un procedimiento común en materia de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE, [COM (2016) 467 final].

⁵⁰¹ Véase la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida y por el que se modifica la Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, [COM (2016) 466 final].

⁵⁰² Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido), [COM (2016) 465 final].

de reasentamiento, por el que se permite el traslado de una solicitante de asilo desde fuera de la UE a un Estado miembro).⁵⁰³

Con carácter general, los componentes estructurales de cambio que incorpora la reforma del SECA imponen un gravamen continuo sobre el primer EE.MM de entrada del solicitante de asilo que también redunda en las obligaciones derivadas de las disposiciones de Eurodac. El solicitante de protección tiene que presentar su solicitud de asilo en el primer EE.MM de entrada en la UE, cuya obligación no cesará hasta que se concede o se deniega la solicitud por aquel EE.MM que haya sido determinado como responsable de la misma. Para la determinación del EE.MM finalmente responsable de la decisión sobre la solicitud de protección, se tendría en cuenta tanto las reseñas dactilares insertadas en la base de datos Eurodac correspondientes a las concesiones de protección internacional otorgadas por los EE.MM, como también las reseñas insertadas por cada EE.MM correspondientes a los nacionales de terceros países que han cruzado irregularmente la frontera de los Estados miembros. Durante la tramitación del proceso, la responsabilidad del EE.MM de entrada del solicitante también se extiende respecto de vicisitudes asociadas y relacionadas con la libertad deambulatoria y condiciones provisionales de acogida.

Consideramos que la propuesta del Reglamento de Eurodac aporta modificaciones relevantes que ampliarán su utilización y relevancia horizontal para la prevención, detección e investigación de delitos. Entre ellas destacan, por una parte, la introducción de la imagen facial como identificador biométrico adicional a las huellas dactilares y la inclusión en el sistema, además de los datos biométricos, datos alfanuméricos (nombre, apellidos, nacionalidad, etc.). Por otra parte, se añade como obligatoria la inclusión como tercera categoría, datos personales de los nacionales de terceros países hallados en situación irregular dentro de los Estados miembros, la ampliación de los periodos de conservación de los datos Eurodac según las categorías de datos que se trate, así como también rebaja la edad obligatoria a los seis años para almacenar datos en el sistema.

Sin embargo, como hemos comentado anteriormente, persisten las dificultades identificadas en la regulación anterior respecto al acceso policial (incluido para Europol) a Eurodac, precisamente

⁵⁰³ Véase Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Marco de Reasentamiento de la Unión y se modifica el Reglamento (UE) 516/2014 del Parlamento Europeo y del Consejo [COM (2016) 468 final].

porque la Comisión prácticamente no modifica en su propuesta el Reglamento vigente. El acceso se ha establecido mediante consultas indirectas al punto de acceso nacional, previamente *validadas* por la autoridad de verificación (necesidad, oportunidad y proporcionalidad), siempre que haya venido precedidas de consultas previas en las bases de datos nacionales SIV y Prüm. Finalmente, se ha conseguido suprimir el requisito de consultar previamente el SIV y se ha logrado que se puedan realizar búsquedas en Eurodac con los datos alfanuméricos.

El ritmo desacompañado de la negociación y tramitación de las propuestas legislativas de la SECA provocó distorsiones en los progresos de los diferentes instrumentos jurídicos afectados, de tal forma que en octubre de 2018 se concluyeron los *trólogos* con el Parlamento Europeo sin que se hayan alcanzado los acuerdos básicos que permitan adoptar las propuestas legislativas presentadas. Respecto a Eurodac, tras el acuerdo en Coreper al final de la Presidencia maltesa, las negociaciones en *trílogo* se iniciaron en septiembre de 2017 pero no consiguieron fructificar antes de que finalizara la legislatura europea (mayo 2019), como consecuencia de las dificultades inherentes a la ampliación del ámbito de aplicación requerido sobre asuntos de la política de inmigración europea.⁵⁰⁴

Su condición de instrumento auxiliar de la propuesta del Reglamento de Dublín que establece la responsabilidad permanente o estable del EE.MM de entrada del solicitante de asilo imponía asimismo la obligación de conservación de los datos en el repositorio Eurodac durante un plazo de tiempo muy amplio, 10 años, junto a la legitimación del uso de la coerción para tomar datos biométricos, suponen obstáculos para alcanzar un acuerdo o enfoque general.⁵⁰⁵ Obviamente la propuesta legislativa no estuvo exenta de críticas desde el punto de vista de la normativa europea de protección de datos de carácter personal y de los convenios internacionales de protección a la infancia

⁵⁰⁴ “La noción de 'seguridad' impulsada por la gestión de la migración que sustenta el funcionamiento de la política de asilo de la UE es defectuosa, ya que no permite capturar toda la gama de inseguridades y riesgos que los solicitantes de asilo individuales pueden enfrentar en varios estados miembros de la UE”. Véase CARRERA, S., STEFAN, M., CORTINOVIS, R. y CHUN LUK, N., «Cuando la movilidad no es una elección Problematización de los movimientos secundarios de los solicitantes de asilo y su criminalización en la UE» CEPS Papers in Liberty and Security in Europe, núm.11, 2019, p.4. <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2019/12/LSE2019-11-RESOMA-Policing-secondary-movements-in-the-EU.pdf> (Consultado el que de enero de 2020).

⁵⁰⁵ Para mayor detalle, el doc. del Consejo 9520/18, de 30 mayo de 2018 del Comunicado de prensa del acta de la reunión del Consejo de Justicia e Interior de 4 y 5 de junio de 2018, referente a la reforma del sistema europeo común de asilo y Reubicación.

en lo que Steve Peers⁵⁰⁶ ha bautizado como *la Orbanización de la legislación europea de asilo*, en alusión a la política restrictiva frente a la inmigración del primer ministro húngaro Viktor Orban.

Teniendo en cuenta el objeto de esta investigación, analizaremos las modificaciones respecto al acceso de Eurodac a las FCS para el cumplimiento de sus finalidades de prevención e investigación general de delitos que contenían las propuestas legislativas. Para ello, consideramos que no es posible disociar la prevención general de la seguridad del control de fronteras exteriores respecto de la lucha contra la inmigración ilegal, ya sea individual o asistida, por lo que albergar las categorías de datos de solicitantes de asilo y de inmigrantes en situación irregular no supone una transformación *ex novo* de la finalidad de Eurodac, tal y como critica la Agencia Europea para la protección de los Derechos Fundamentales (FRA).⁵⁰⁷ En este sentido la nueva propuesta legislativa mantenía el procedimiento de acceso de las FCS a los datos de Eurodac de la reformulación en el Reglamento de 2013, por el que se imponían una serie de salvaguardias que determinaban un acceso indirecto y secuencial, de compleja tramitación y utilidad práctica, a través de una autoridad verificadora y que en la nueva propuesta se mantuvo y se resaltó ante la ampliación de las categorías de datos y sujetos obligados.⁵⁰⁸

⁵⁰⁶ “Es concebible que tomar imágenes faciales evitaría la necesidad de insistir en tomar huellas dactilares de manera coercitiva, pero no está claro por qué la Comisión cree que está justificado almacenar datos sobre nombres, fechas de nacimiento y otros. El uso de Eurodac para respaldar la política de retorno de la UE obvia la gran necesidad de utilizar o ampliar el Sistema de Información de Schengen (que actualmente contiene datos sobre ciudadanos no pertenecientes a la UE a los que se pretende denegar la entrada) para fines similares, y plantea la cuestión de si es necesario tener dos bases de datos diferentes que abordan el mismo problema.” Véase «la Orbanización de la legislación europea de asilo», EU Law Analysis, 2016, <http://eulawanalysis.blogspot.com/2016/05/the-orbanisation-of-eu-asylum-law.html> (Consultado 5 de octubre de 2018).

⁵⁰⁷ “El Reglamento refundido propuesto amplía el ámbito de Eurodac al incluir un nuevo propósito en el artículo 1, “ayudar con el control de la inmigración ilegal y los movimientos secundarios dentro de la Unión y con la identificación de nacionales de terceros países en estancia para determinar las medidas apropiadas que deben adoptar los EE.MM., incluidas la expulsión y repatriación de las personas que residen sin autorización.” Esto transforma a Eurodac de una base de datos para ayudar en la aplicación del sistema de Dublín a una base de datos de gestión de la migración, fusionando los objetivos de protección con la aplicación de la ley de inmigración.” Véase la Opinión de la Agencia europea para la protección de los Derechos Fundamentales 6/2016, impacto de la propuesta de Reglamento revisado de Eurodac sobre derechos fundamentales, de 22 de diciembre de 2016, p. 35.

⁵⁰⁸ “Por último, el Supervisor europeo de protección de datos acoge con satisfacción los esfuerzos desplegados para garantizar que el acceso de las autoridades encargadas de velar por la seguridad pública sea evaluado por un órgano independiente. Sin embargo, las autoridades designadas y las autoridades de verificación no deberían formar parte de la misma organización a fin de mantener la independencia de las autoridades responsables de la verificación.” Véase el Resumen ejecutivo del dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre el primer paquete de reformas del Sistema Europeo Común de Asilo (Reglamentos Eurodac, EASO y Dublín). http://www.migrarconderechos.es/legislationMastertable/legislacion/Dictamen_SEPD_paquete_sepa.

Más bien al contrario, se considera que, por primera vez, se abordaron de forma integral las interrelaciones entre el fraude en las solicitudes de asilo como instrumento para entrar y permanecer ilegalmente en los EE.MM de la UE, mediante la obligación de almacenar en un mismo repositorio las categorías de datos de solicitantes de asilo en apariencia de legalidad con las correspondientes de los inmigrantes irregulares interceptados. En caso de constatarse el abuso de los primeros, automáticamente, se transformarían en inmigrantes ilegales, en cuyo caso serían también objeto de las medidas aplicables a éstos, expulsión y prohibición de entrada en el espacio Schengen, sin perjuicio del reproche penal establecido para sendas conductas, si lo hubiere, en el derecho interno del EE.MM afectado.

Por tanto consideramos que la realidad aconseja que la configuración de Eurodac sirva a los objetivos de las políticas comunitarias de asilo e inmigración de la UE como medio para superar el enfoque compartimentado inicial que ha estado lastrando la aplicación de la cláusula de solidaridad entre los EE.MM. En primer lugar ha perjudicado a los propios solicitantes de asilo de buena fe. Por las razones expuestas disentimos de la opinión del FRA, pues este aspecto posee una dimensión potencial de seguridad interior que resulta claramente plausible incluso para los que abogan por cambios estructurales y homogéneos en la aplicación del SECA.⁵⁰⁹ No obstante lo anterior, se considera que, tanto por razones de fondo y de coherencia legislativa como estratégicas, el SECA se constituía como un conjunto de instrumentos interrelacionados cuya aprobación no se podía parcelar, y por ello no sería aconsejable fijar un texto para cualquiera de sus integrantes, por su necesaria consideración global y conjunta, y, también para evitar, que alguno de ellos pudiera quedar fuera de una posibilidad de ulterior revisión o modificación a la vista de lo que se acuerde después en otros textos.

Como consecuencia de las presiones recibidas, la modificación de la regulación de Eurodac tuvo que esperar todavía un par de años más hasta la presentación de una nueva propuesta en el *marco*

⁵⁰⁹ «El registro eficaz de los nacionales de terceros países que llegan depende de la capacidad para registrarlos de las autoridades competentes de los EE.MM, una práctica que encuentra obstáculos legales y técnicos. Recopilar datos biométricos es crucial por dos motivos. En primer lugar proporciona a las autoridades la verificación, el chequeo y el registro de las identidades en las bases de datos de inmigración y de seguridad. En segundo lugar, facilita resolver problemas de identificación si son resultado de un fraude (p. ej. Utilización documentos de identidad falso y/o alias) o de prácticas administrativas en los países de envío (p. ej. no disponer de registros de nacimiento). BEIRENS, H., «Debilidades estructurales del sistema europeo común de asilo» *Instituto de Política de Inmigración Europeo*, p.5 https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/CEAS-StructuralWeaknesses_Final.pdf (Consultado el 16 de octubre de 2018).

*ampliado del pacto de inmigración y asilo,*⁵¹⁰ en desarrollo del Nuevo Pacto sobre Migración y Asilo. Presentado por la Comisión Europea en julio de 2019 el nuevo pacto posee *un enfoque integral de la gestión de las fronteras exteriores, los sistemas de asilo y retorno, el espacio Schengen de libre circulación, la dimensión exterior de la migración, la migración legal y la integración, que busca fomentar la confianza mutua entre los Estados miembros.*⁵¹¹

En septiembre de 2020, la Comisión Europea volvió a presentar una nueva propuesta de reglamento de modificación del Reglamento de Eurodac junto a otras propuestas normativas como parte del paquete legislativo destinado a regular conjuntamente las políticas de asilo, inmigración, retorno, control de fronteras y relaciones con terceros países clave.⁵¹² La finalidad por tanto de la nueva propuesta de regulación de Eurodac consiste en *conseguir su transformación en una base de datos europea común que sirva de apoyo a las políticas de la UE en materia de asilo, reasentamiento y migración irregular*⁵¹³ que disponga de los datos necesarios (biométricos y alfanuméricos) para garantizar su interoperabilidad con el resto de sistemas de información europeos.

⁵¹⁰ Véase la Exposición de motivos de la Propuesta modificada de Reglamento relativo a la creación del sistema Eurodac para la comparación de datos biométricos para la aplicación efectiva del Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración y del Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento, para la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación irregular, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818, [COM(2020)614 final 2016/0132(COD)], de 23 de septiembre de 2020 l RESUMEN Legislación de la UE en curso Reglamento Eurodac refundido, p.1

⁵¹¹ Véase op. cit. nota 510.

⁵¹² Véase la propuesta modificada de Reglamento por el que se establece un procedimiento común de protección internacional en la Unión y se deroga la Directiva 2013/32/UE [COM(2020) 611 final]; propuesta de Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración y por el que se modifica la Directiva (CE) 2003/109 del Consejo y la propuesta de Reglamento (UE) sobre Fondo de Asilo y Migración [COM(2020) 610 final]; propuesta de Reglamento por el que se introduce un control de los nacionales de terceros países en las fronteras exteriores y se modifican los Reglamentos (CE) 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/817 COM(2020) 612 final (Propuesta de Reglamento de control); 'Propuesta de Reglamento sobre situaciones de crisis y fuerza mayor en el ámbito de la migración y el asilo' COM(2020) 613 final.

⁵¹³ Véase la propuesta modificada de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de datos biométricos para la aplicación efectiva del Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración y del Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento, para la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación irregular, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818, de 23 de septiembre de 2020 COM(2020) 614 final 2016/0132 (COD) p.2.

Las principales novedades de la nueva propuesta se centran en controlar los movimientos secundarios de los solicitantes de asilo, pasando así la base a vincular a cada solicitante de asilo con el número de solicitudes que haya presentado en todo momento a través de la comparación de las huellas dactilares. Para ello, Eurodac registrará la información relativa a la filiación del solicitante de asilo, su nacionalidad, lugar y fecha de nacimiento, documentos de viaje utilizados, la solicitud de asilo y el EE.MM responsable, así como también la información de su asentamiento. Además se registrarán también los datos de los extranjeros o apátridas en situación irregular en la UE junto con las vicisitudes que se deriven de su situación (p.ej. traslado, retorno voluntario asistido, reintegración, etc.) También se crea una nueva categoría para registrar los extranjeros que cruzan ilegalmente las fronteras exteriores de la Unión para el caso que hayan sido interceptados tras una operación de búsqueda y salvamento,⁵¹⁴ cuyas condiciones no permiten disponer de puntos habilitados en los que solicitar la entrada como en el caso de las fronteras terrestres o aéreas,⁵¹⁵ siendo por tanto considerado como el lugar de desembarque, el punto de entrada irregular a la UE. La nueva propuesta legislativa partiendo del compromiso alcanzado entre los legisladores en la propuesta de 2016 incorpora mejoras sustantivas que permitirán mejorar la tramitación, imparcialidad y mejora de los procesos de asilo y el control de las medidas adoptadas en aplicación de la concesión de dicho status, así como también las vicisitudes que puedan derivarse del mismo. Asimismo, mejora el procedimiento de registro de los datos de extranjeros que cruzan las fronteras exteriores de la Unión al utilizar la ficción jurídica del punto de desembarco de los inmigrantes irregulares interceptados como equivalente al punto habilitado para el cruce de fronteras en el caso de presentación de solicitud de asilo sin que ello

⁵¹⁴ Véase ORAV, A., relativo al «Informe de Legislación de la UE en progreso», Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, 2021, p.6 <https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/589808/EPRS> (Consultado el 19 de abril de 2021).

⁵¹⁵ Propuesta modificada de Reglamento relativo a la creación del sistema Eurodac para la comparación de datos biométricos para la aplicación efectiva del Reglamento sobre la gestión del asilo y la migración y del Reglamento sobre el Marco de Reasentamiento, para la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación irregular, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1240 y (UE) 2019/818, p. 14.

suponga como sostiene Niovi Vavoula⁵¹⁶ mezclar tratamientos diferentes, esto es, los de los solicitantes de asilo y los de los inmigrantes irregulares.

Con fecha 12.02.2019, se publicó en el Diario oficial la lista de autoridades competentes notificada a la Comisión Europea⁵¹⁷. España sigue manteniendo como Punto de Acceso Nacional, Comisaria General de Policía Científica, que además, una de sus unidades inferiores, la Unidad central de identificación, ostenta la condición de Unidad nacional verificadora. Asimismo figura una como Autoridad nacional designada únicamente la Jefatura central de Operaciones de la Policía Nacional, mientras que la Guardia Civil figura en calidad de Unidad Operativa a través de la UTPJ. La permanencia de una única autoridad designada con carácter general, que es la Policía Nacional, representada en un órgano central de mando operativo implica que todas sus unidades dependientes tendrán la consideración de autoridades designadas, mientras que la Guardia Civil, solo tiene legitimación para ostentar la condición de unidad operativa en favor de una única Unidad dentro de una Jefatura, lo que implica una subordinación absoluta e inadmisibles desde el punto de vista orgánico y un desequilibrio desproporcionado. Lo cual quiere decir que cualquier unidad de PN dentro de la estructura orgánica de PN puede solicitar comparaciones de datos Eurodac, mientras la Guardia Civil solo se puede utilizar a través de la Jefatura de Policía Judicial (concretamente en la UTPJ) del Cuerpo.

4. UN SISTEMA DE INFORMACIÓN PARA VISADOS E INMIGRACIÓN

El progresivo desarrollo de una política común de libre circulación en el territorio de la Unión y la supresión de los controles fronterizos interiores requería de una política común de visados

⁵¹⁶ Véase, Transformando Eurodac de 2016 al Nuevo Pacto De Compañero del Sistema de Dublín a una base de datos en apoyo de las políticas de la UE sobre asilo, reasentamiento y migración irregular, Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados (ECRE), Documento de Trabajo núm.13, 2020, p.29.

⁵¹⁷ Lista de autoridades competentes notificada a la Comisión de conformidad con el artículo 43 del Reglamento (UE) 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (2019/C 56/01)

respecto de los nacionales de terceros estados que también puedan beneficiarse de los derechos derivados de la libre circulación conforme a las condiciones establecidas.

La política de visados aparece tímidamente ya en el Tratado de Maastricht, al arrogarse la Unión la determinación de los terceros países cuyos nacionales deben estar provistos de visado para el cruce de las fronteras exteriores de la Unión y el establecimiento de un modelo uniforme de visado. La comunitarización de esta materia se produce en el Tratado de Ámsterdam con la introducción de un nuevo Título IV (arts. 61 a 69) titulado Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas donde se establece la armonización de la política de visados en los EE.MM al que ya nos hemos referido en el capítulo I.

El desarrollo del Tratado de Ámsterdam en este ámbito material vino definido en las conclusiones del Consejo europeo de Tampere, en las que figura indisolublemente unidos las políticas de inmigración y control de las fronteras exteriores, en el marco de una activa política común de visados y documentos falsos, incluida una cooperación más estrecha entre los consulados de la UE en terceros países, y, cuando sea necesario, la creación de oficinas de expedición del visado común de la UE. Si bien la primera medida adoptada derivaba de la obligación contenida en los Tratados en materia de armonización de visados, mediante el Reglamento 539/2001 de 15 de marzo de 2001 que establece la relación de terceros estados a cuyos nacionales se les exigirá visado para las estancias de corta duración, así como también una relación de terceros Estados, cuyos nacionales estarán exentos de la obligación del visado en estancias de corta duración, que periódicamente es objeto de actualización.

Como en ocasiones anteriores, los atentados terroristas del 11-S favorecieron la vinculación de la incipiente armonización europea de la política de visados con la necesidad de reforzar la seguridad interior mediante la mejora de las facultades de fiscalización y cooperación en materia de documentos de viaje. De esta forma apareció la primera formulación sobre la creación de un sistema de información sobre visados de forma expresa en el conjunto de medidas que conformaban la hoja de ruta de la implementación del plan de acción de la UE para combatir el terrorismo, a resultados del Consejo Europeo extraordinario del 21 de septiembre.⁵¹⁸

⁵¹⁸ “Establecer una red para el intercambio de información sobre visados emitidos, solicitando propuesta a la Comisión para antes de marzo del 2002.” Véase doc. Consejo 12800/01 de 16 de octubre de 2001. p. 15, sobre la

En este contexto de preocupación por la seguridad, el Consejo Europeo de Laeken estableció en sus conclusiones,⁵¹⁹ el inicio de los trabajos para desarrollar un sistema de identificación común de visados, ampliando el ámbito de aplicación establecido por Tampere a la lucha contra el terrorismo. En cumplimiento del mandato del Consejo, 15 de noviembre de 2001, la Comisión presentó al Consejo y al Parlamento Europeo la comunicación relativa a una política común de inmigración ilegal⁵²⁰ en la que integra los mandatos de Tampere y Laeken de *el desarrollo de un sistema europeo de identificación de visados*, si bien considera que sólo sea aplicable a los visados de corta duración. Dicho sistema prevé que se incluyan datos de carácter personal del solicitante, fotografías digitales y sus documentos de viaje para comprobar la justificación de la solicitud, y, en caso de concesión, supervisar el cumplimiento de los plazos establecidos. A sensu contrario, en caso de denegación, activar la legislación aplicable sobre expulsión y retorno.

Posteriormente, y, como consecuencia de la citada Comunicación de la Comisión, el Consejo adoptó en marzo de 2002 el denominado *Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea* en el que se establece el compromiso de los EE.MM de implantar un sistema europeo de identificación de visados⁵²¹ que permitiera utilizar las posibilidades que ofrecía las tecnologías informáticas y de comunicación modernas. Siendo los EE.MM conscientes de la trascendencia e importancia de la aplicación futura del sistema a instaurar, el Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002, acordó que la creación de un sistema europeo de información de visados

coordinación de la implementación del plan de acción para combatir el terrorismo, y las actualizaciones reflejadas en los docs. Del Consejo 09/04/02 y 7686/02.

⁵¹⁹ “La mejora del control de las fronteras de la Unión contribuirá a luchar contra el terrorismo, las redes de inmigración clandestina y la trata de seres humanos. El Consejo Europeo ha solicitado al Consejo y a la Comisión que definan los mecanismos de cooperación entre los servicios encargados del control de las fronteras exteriores y que estudien las condiciones en que podría crearse un mecanismo o servicios comunes de control de fronteras exteriores. Ha pedido al Consejo y a los EE.MM que adopten las medidas necesarias para la instauración de un sistema común de identificación de visados y que examinen la posibilidad de establecer oficinas consulares comunes.” Véase conclusión, núm 42. En https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/PRES_01_902 (Consultado 15 enero de 2019).

⁵²⁰ Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a una política común de inmigración ilegal, [(COM (2001)672 final)], sobre el desarrollo de un sistema europeo de identificación de visados Bruselas, 15.11.2001 COM (2001) 672 final, p. 11.

⁵²¹ Véase la propuesta de Plan Global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la UE, en el epígrafe dedicado al desarrollo de un sistema europeo de identificación de visados, DO C núm. 142 de 14 de junio de 2002.

sería conforme a las líneas directrices marcadas en dicho consejo, entre las que figuraba *el reforzamiento de la seguridad interior y la lucha contra el terrorismo*.⁵²² Además supeditaba su creación a la realización de un estudio de viabilidad con el propósito de establecer la necesidad de adoptar un sistema común de identificación de visados que permitiera compartir información y supervisar el cumplimiento de la normativa comunitaria sobre la expedición de visados por los EE.MM.

Una vez aprobado el estudio de viabilidad en el Consejo de Tesalónica,⁵²³ se instó a la Comisión Europea a que iniciara los trabajos preparatorios para desarrollar el nuevo sistema, que ya aparecía *redenominado* de forma acorde con su contenido como Sistema de Información de Visados (SIV), utilizando la misma plataforma técnica común del SIS II, y, con una arquitectura centralizada de forma similar. En este sentido la Comisión Europea elaboró una comunicación sobre las posibles sinergias entre el desarrollo del SIS II y el futuro SIV⁵²⁴ con vistas a informar la decisión a adoptar por los EEMM sobre la arquitectura del SIV en base al modelo en desarrollo del SIS II y la posibilidad de compartir plataforma técnica y especificaciones técnicas de licitación. En las conclusiones del Consejo⁵²⁵ celebrado en Bruselas, el 19 de Febrero de 2004 se reiteran las orientaciones de desarrollo del SIV, concebido como una herramienta eficaz para armonizar medidas y compartir información sobre visados, pero también para luchar contra la inmigración ilegal, la falsificación de

⁵²² Véase doc. Consejo 9620/02, de 13 de junio de 2002, comunicado de prensa de la sesión 2436 del Consejo JAI, p.6.

⁵²³ “En relación con las conclusiones del Consejo de 5 de junio de 2003 sobre el desarrollo del Sistema de Información de Visados, el Consejo Europeo considera necesario que, tras el estudio de viabilidad de la Comisión sobre el SIV, se definan lo antes posible unas directrices que se ajusten a las opciones preferidas, en relación con la planificación del desarrollo del sistema, la base jurídica adecuada que permitan su establecimiento y el compromiso de los medios financieros adecuados, respetando al mismo tiempo las perspectivas financieras. En este marco es necesario un planteamiento coherente de la UE en materia de identificadores biométricos o datos biométricos, que daría lugar a soluciones armonizadas en materia de documentos para los nacionales de terceros países, pasaportes de los ciudadanos de la UE y sistemas de información (SIV y SIS II). Véase la propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece el Sistema de información de visados (SIV) (presentada por la Comisión) [COM (2004) 99 final 2004/0029 (CNS)] de 12 de febrero de 2004.

⁵²⁴ Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el desarrollo del Sistema de Información de Schengen II y las posibles sinergias con un futuro Sistema de Información de Visados (SIV), [COM(2003)771 final], de 11 de diciembre de 2003, pp. 25-35.

⁵²⁵ Véase en el doc. del Consejo 6535/04, de 20 de febrero de 2004, las referencias al SIV contenidas en las Conclusiones del Consejo sobre el desarrollo del Sistema de Información de Visados (SIV).

documentos de viaje, el fraude en las solicitudes de asilo y mejorar la seguridad interior y la lucha contra el terrorismo. Además establece su desarrollo por fases secuenciales, la primera, a concluir al final de 2006 y, la segunda, al final de 2007.

Mediante la Decisión del Consejo 2004/512 de 8 de junio de 2004 se creó el SIV,⁵²⁶ siguiendo la estela del SIS II, cuyo acceso a las FCS competentes de los EE.MM, habida cuenta del 11 S, ya reclamó el Consejo, por primera vez, en sus conclusiones⁵²⁷ de 7 de marzo de 2005, y, posteriormente, el 13 de junio de 2005. Los reiterados pronunciamientos de las citadas conclusiones reflejaban la presión ejercida por el Consejo a la Comisión en la elaboración del futuro Reglamento del SIV, lo que Valsamis Mitsilegas⁵²⁸ define como estrategia para diluir la frontera entre inmigración y bases de datos policiales, en clara alusión a la intrusión de las competencias intergubernamentales en el desarrollo de competencias comunitarias.

Fruto del estrecho seguimiento del Consejo y transcurridos cuatro años de negociaciones, se adoptó finalmente el Reglamento 767/2008 de 9 de julio 2008 sobre el Sistema de Información de Visados y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los EE.MM (Reglamento SIV).⁵²⁹ Asimismo, dicho Reglamento vino acompañado de la Decisión 2008/633 JAI del Consejo de 23 de junio de 2008 sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados por las

⁵²⁶ Véase DO L núm. 213, p. 5-7, de 15 de junio de 2004.

⁵²⁷ “con el fin de alcanzar plenamente el objetivo de mejora de la seguridad interior y de la lucha contra el terrorismo” se deberá garantizar el acceso al SIV a las autoridades de los Estados miembros competentes en materia de seguridad interior “en el marco del ejercicio de sus competencias, en el ámbito de la prevención y de la detección de los delitos y de las investigaciones en la materia, incluidos los actos o amenazas terroristas” “en el estricto respeto de las reglas relativas a la protección de datos de carácter personal”. Véase doc. Consejo 6228/05 sobre el Comunicado de prensa de la sesión 2642 del Consejo Justicia y Asuntos de Interior, de 24 de febrero de 2005, p.15

⁵²⁸ Véase MITSILEGAS, V., «*Extraterritorial Immigration Control. Legal Challenges in the 21st Century*», Ryan, Bernard y Martinus Nijhoff Publishers, 2010, Leiden, the Netherlands, pp. 46-47.

⁵²⁹ Véase Reglamento (CE) 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (SIV) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros, DO L núm.218, de 13 de agosto de 2008.

autoridades designadas de los EE.MM, y, por Europol, con fines de prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves.⁵³⁰

La demora sufrida en la adopción del Reglamento SIV y de la correspondiente Decisión del Consejo refleja una vez más las complejas negociaciones interpilares cuando afectan a materias de competencias comunitarias e intergubernamentales, respectivamente. Por vez primera se impulsaba la cooperación sobre instrumentos jurídicos propios del primer y el tercer pilar para aprovechar las sinergias derivadas del SIV en el desarrollo del ELSJ. En este caso se pretendía que un instrumento jurídico del primer pilar que establecía las condiciones y el procedimiento para el intercambio de datos sobre visados entre los EE.MM para facilitar el examen de las solicitudes de visado y las decisiones relacionadas con ellas pudiera disponer de aplicación para mejorar la prevención de la seguridad interior de la UE

Su consecución requirió la negociación de ambos instrumentos en paralelo, estableciendo las condiciones en que las autoridades designadas de los EE.MM y Europol podían tener acceso para consultar el SIV a los fines previstos en el Reglamento que lo establece. La legitimidad de referencias y remisiones entre instrumentos jurídicos de diferente fuente de legalidad y finalidades distintas consideramos que representa un primer avance en el camino hacia la interoperabilidad de los sistemas de información que analizaremos en el capítulo VII).

No obstante, la materialización del acceso al SIV a las autoridades nacionales competentes en virtud de la Decisión del Consejo 2013/392/UE tuvo que esperar al resultado favorable de la impugnación judicial en la sentencia TJUE de 16 de abril de 2015 que por fin allanó el camino,⁵³¹ plasmándose a **través de la Decisión de Ejecución 2015/1956 del Consejo, de 26 de octubre de 2015.**

⁵³⁰ Véase op. cit. nota 528, p.47.

⁵³¹ Véase ECLI:EU:C:2015:224, As C-540/13, por el que anuló la Decisión del Consejo 2013/392 ya que estableció que el Consejo debería haber consultado al Parlamento Europeo, tal como se disponía en el artículo 39, apartado 1, del antiguo Tratado de la Unión Europea, antes de adoptar la citada Decisión, por la que se establecía la fecha a partir de la cual surtiría efecto la Decisión relativa al Sistema de Información de Visados (SIV).

4.1. El contenido y arquitectura del SIV

Con la adopción de la Decisión 2004/512 de 8 de junio de 2004 y el Reglamento 767/2008 se estableció la arquitectura del SIV siguiendo el modelo del Sistema de Información Schengen de segunda generación. Se trataba de un sistema centralizado, llamado Central Visa Information System (CS-SIV), conectado a una interfaz nacional en cada Estado miembro (NI-SIV) a través de una infraestructura de comunicación entre CS-SIV y NI-SIV.⁵³² El CS-SIV se compone de dos sistemas: la base de datos central que realiza búsquedas alfanuméricas (datos personales de filiación de los solicitantes y numeración correlativa de las solicitudes visado, la numeración de los documentos de viaje en vigor y fotografía digital) mediante un sistema AFIS, y el sistema de correspondencias biométricas (BMS) que compara las impresiones dactilares objeto de búsqueda con las que están almacenadas en la base de datos, proporcionando respuesta positiva o negativa junto con las coincidencias. El NI-SIV contiene la información correspondiente a las solicitudes y expediciones de visado realizadas por España y que comparte con el resto de los EE.MM a través de sus consultas al CS-SIV.

La gestión operativa, tanto del CS-SIV como las NI-SIV es responsabilidad de la Comisión Europea que cuenta con la asistencia de un Comité de gestión con participación de los EE.MM a imagen de lo establecido para el SIS II. Por su parte, la arquitectura física y las características de las interfaces nacionales y de la infraestructura de comunicación entre el Sistema Central de información de visados y aquellas se desarrollan conforme a lo previsto por la Comisión⁵³³ en la Decisión de la Comisión, donde se establece que la infraestructura de comunicación entre el sistema central y las interfaces nacionales del SIV, y, entre éstas, que se realizará a través de la red de servicios *transeuropeos* seguros de telemática entre administraciones (sTESTA). El C-SIV se estableció en Estrasburgo (Francia) y un back up en Austria (St Johann im Pongau).⁵³⁴

⁵³² Véase op. cit. nota 530.

⁵³³ Véase la Decisión de la Comisión, de 17 de junio de 2008, por la que se establecen la arquitectura física y las características de las interfaces nacionales y de la infraestructura de comunicación entre el Sistema Central de Información de Visados y las interfaces nacionales para la fase de desarrollo [notificada con el número C (2008) 2693, DO L núm.194 de 27 de julio de 2008.

⁵³⁴ Véase op. cit. nota 534, art.27 y el informe de auditoría de seguridad del sistema central del SIV elaborado por el Supervisor europeo de protección de datos, de 1 de junio de 2012, p.2-

El SIV almacena información sobre todas las solicitudes y concesiones de visado Schengen de corta duración (estancias máximas de 90 días en periodos de 180 días) expedidas por los EE.MM. En este sentido contiene los datos personales de filiación del solicitante, fotografía e impresión dactilar,⁵³⁵ documentos de viaje válidamente expedidos, visados previos solicitados (concedidos o denegados), e información que motiva la solicitud así como también información sobre solicitudes de visado de familiares.⁵³⁶

La mecánica de utilización del SIV en los controles fronterizos habilitados para el cruce de fronteras exteriores permite a la policía de fronteras comprobar que el portador de un visado biométrico es efectivamente la misma persona que lo solicitó utilizando bien un AFIS o el BMS como ya se explicó anteriormente.⁵³⁷ El SIV se halla operativo en treinta países, todos los que forman parte del espacio Schengen y los que forman parte de la Asociación del Acuerdo de Libre Comercio ('EFTA') – Islandia, Liechtenstein, Noruega, y Suiza.⁵³⁸ También se aplica a Bulgaria, Croacia, Chipre y Rumanía, que aunque no gozan de la supresión de controles fronterizos, aplican la política

https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/12-06-01_vis_security_audit_report_summ_en.pdf (Consultado el 21 de enero de 2019).

⁵³⁵ “Los siguientes solicitantes quedarán exentos de la obligación de facilitar sus impresiones dactilares: a) niños menores de 12 años; b) personas cuyas impresiones dactilares resulte físicamente imposible tomar. En caso de que sea posible tomar impresiones dactilares de menos de diez dedos, se tomará el número máximo de impresiones dactilares. No obstante, si la imposibilidad es temporal, el solicitante deberá facilitar sus impresiones dactilares al presentar la siguiente solicitud de visado; c) Jefes de Estado o de Gobierno y miembros del Gobierno nacional, con los cónyuges que les acompañen, y miembros de su delegación oficial cuando estén invitados oficialmente por los Gobiernos de los Estados miembros o por organizaciones internacionales; d) soberanos y otros miembros eminentes de una familia real, cuando estén invitados oficialmente por los Gobiernos de los Estados miembros o por organizaciones internacionales. Reglamento (UE) 810/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de julio de 2009 por el que se establece un Código comunitario sobre visados (Código de visados), DO L núm. 234, de 15 de septiembre de 2009.

⁵³⁶ “El Sistema de Información de Visados (SIV) es un sistema informático de gran magnitud para el intercambio de datos sobre visados para estancias de corta duración entre los Estados de Schengen. Su objetivo consiste en apoyar la aplicación de una política común de visados de la UE, así como la política de migración y de gestión de las fronteras de la UE, evitando la búsqueda del sistema más favorable («visa shopping»), ayudando en la lucha contra la migración irregular, contribuyendo a la prevención de amenazas a la seguridad interior de los Estados miembros.” Véase el informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el desarrollo del Sistema de Información de Visados (SIV) en 2012, [COM (2013) 232 final], de 25 de abril de 2013).

⁵³⁷ Op. cit. nota 524, p.2

⁵³⁸ Véase la Decisión del Consejo, de 17 de mayo de 1999, relativa a determinadas normas de desarrollo del Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen, DO L núm. 176, de 10 de Julio de 1999, p. 31.

de visados Schengen. Por su parte, Reino Unido (hasta su salida de la UE) e Irlanda estaban excluidos de participación en el SIV al no formar parte de la política común de visados, (declaraciones ambos países respecto a su participación en el acervo Schengen 28-29).⁵³⁹

El despliegue exterior del SIV en las legaciones diplomáticas de los EE.MM en terceros países habilitadas para la expedición de visados fue gradual, conforme se adoptaban las correspondientes Decisiones de la Comisión Europea.⁵⁴⁰ El calendario de este despliegue se estableció conforme a una priorización basada en el riesgo de inmigración ilegal, las amenazas a la seguridad interior de los EE.MM y de la viabilidad para recopilar datos biométricos en los terceros estados. En último lugar, el 29 de febrero de 2016, se completó el despliegue en los puestos fronterizos de las fronteras exteriores de los estados Schengen que ejercería a modo de contraste del funcionamiento correcto del sistema lo que ha retrasado el despliegue global⁵⁴¹ previsto para octubre del 2014.

El SIV empezó a estar operativo,⁵⁴² por tanto, el 11 de octubre de 2011, procesando un millón de solicitudes durante su primer año de vida, que ascendieron a más de cuatro millones⁵⁴³

⁵³⁹ De conformidad con los arts. 4 y 5 del Protocolo n.º 21 por el que se integra la legislación de Schengen en el marco de la Decisión 2000/365 del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativa a la solicitud del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (DO L núm. 131 de 1 de junio de 2000) y Decisión del Consejo 2002/192/EC, de 28 de febrero de 2002, relativa a la solicitud de Irlanda de participar en disposiciones del acervo Schengen (DO L núm.64, de 7 de marzo 2002).

⁵⁴⁰ Véase la Decisión de la Comisión de 30 de noviembre de 2009 por la que se determinan las primeras regiones para la puesta en marcha del Sistema de Información de Visados (SIV) [notificada con el número C(2009) 8542]

⁵⁴¹ Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión de evaluación de la aplicación del Reglamento (UE) 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al Sistema de Información de Visados (SIV) y al intercambio de datos entre los Estados miembros sobre visados para estancias de corta duración / REFIT Evaluación que acompaña al documento informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento (UE) 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece el Sistema de Información de Visados (SIV), el uso de huellas dactilares en fronteras y el uso de datos biométricos en el procedimiento de solicitud de visado/Evaluación REFIT {COM(2016) 655 final} {SWD(2016) 327 final}, p. 72-74 y Anexo 6.

⁵⁴² Véase el informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el desarrollo del Sistema de Información de Visados (SIV) en 2012, [(COM (2013) 232 final)] de 25 abril de 2013, p.4.

⁵⁴³ Véase BLASI CASAGRAN, C., «Límites del derecho europeo de protección de datos en el control de fronteras de la UE», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm.111, 2015, p.131. https://www.cidob.org/es/articulos/revista_cidob_d_afers_internacionals/111/limites_del_derecho_europeo_de_proteccion_de_datos_en_el_control_de_fronteras_de_la_ue (Consultado el 29 de enero de 2019).

durante los años 2012 y 2013. Paulatinamente se ha ido incrementando el número de solicitudes de visados procesadas en el SIV, de tal forma que en enero de 2018 habían sido registrados en el sistema más de cincuenta y dos millones de solicitudes de visado, cifrándose en 18 millones el número de solicitudes procesadas por año.⁵⁴⁴ A ello ha contribuido sin duda la multiplicación de accesos en remoto a los NI-SIV de las legaciones diplomáticas de los EE.MM a través de proveedores externos de servicio, suscribiéndose contratos de licitación adicionales disponiendo cláusulas que permitan el seguimiento del cumplimiento de las prescripciones técnicas necesarias de compatibilidad con el sistema soporte origen del CS-SIV⁵⁴⁵.

Obviamente, la infraestructura de soporte del SIV en sus inicios se apoyó en las herramientas de comunicaciones establecidas en sistemas de información precedentes, concretamente en el sistema VISION,⁵⁴⁶ utilizado por el SIS. Como resulta plausible que en los inicios del SIV se optara por emplear un mecanismo de considerable arraigo y uso frecuente entre los EE.MM en lugar de desarrollar una infraestructura propia *ex novo*. Además no debemos olvidar el mandato recibido del Consejo de apoyarse en la gestión diaria del sistema en el Comité establecido previamente con dicho mandato para el SIS II, como hemos apuntado anteriormente. Este sistema de gestión permaneció prácticamente inalterable hasta que la Agencia eu-LISA asumió su gestión de forma autónoma⁵⁴⁷ en diciembre de 2012.

⁵⁴⁴ Véase documento de trabajo de los servicios de la Comisión de evaluación de impacto que acompaña al documento Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 767/2008, Reglamento (CE) n.º 810/2009, Reglamento (UE) 2017/2226, Reglamento (UE) 2016/399, y Decisión 2004/512/CE y por la que se deroga la Decisión del Consejo 2008/633/JAI {COM(2018) 302 final} - {SWD(2018) 196 final}, p. 5

⁵⁴⁵ Op.cit. nota 537, p.7

⁵⁴⁶ “VISION es una red de consulta de Schengen establecida con el fin de consultar sobre solicitudes de visado entre las autoridades centrales de los Estados miembros. El proceso lo inician las autoridades emisoras de visados para los solicitantes cuyo país de origen se encuentra en la lista de países sensibles. Se emplea el siguiente proceso: la misión diplomática a la que se ha presentado la solicitud de visado por una de las categorías sujetas a consulta transmite esta solicitud a la autoridad central de su país. Esta autoridad difunde un mensaje de consulta a uno o más EE.MM que han solicitado ser consultados, y el país o países consultados comunican su respuesta a la autoridad central del Estado miembro que solicitó la consulta. Véase el estudio para la evaluación de impacto ampliada del sistema de información de visados (SIV) de diciembre 2004, *www.epec.info*, p. 13.

⁵⁴⁷ “[...] Dado que el desarrollo del Sistema Central de Información de Visados, la Interfaz Nacional de cada Estado miembro y la infraestructura de comunicación entre el Sistema Central de Información de Visados y las Interfaces Nacionales ya ha finalizado,” véase el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el desarrollo del Sistema de Información de Visados (SIV) en 2012, COM (2013) 232 final, de 25 de abril de 2013, por el que presenta

Por tanto, hubo que esperar a la transferencia de gestión del SIV a la Agencia EU-LISA, para que se propiciara un desarrollo individual mediante un sistema de mensajería propio en aplicación de la Decisión de Ejecución de la Comisión, de 29 de febrero de 2012, por la que se adoptan las especificaciones técnicas del mecanismo de comunicación SIV Mail a los efectos del Reglamento (CE) 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el SIV y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros⁵⁴⁸ (Reglamento SIV), COM(2012) 1301 final.

Posteriormente y trascurrido un tiempo prudencial, la Comisión presentó un exhaustivo informe analítico de la evolución del SIV, basado en las contribuciones solicitadas y remitidas de los EE.MM (entre los que no se encuentra España), en el marco del recién aprobado Código de visados Schengen. Dicho informe abarcaba de forma integral todos los aspectos del funcionamiento y utilización del SIV como el control de las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración, y, sobre todo, más que ningún otro, como sostiene Evelien Brouwer,⁵⁴⁹ la seguridad interior de la Unión, incluyendo como actor de la misma, también, a los servicios de inteligencia.

Entre los aspectos que completaba respecto a informes precedentes, destaca el desarrollo de la infraestructura técnica de conexión propia del SIV, la seguridad de las comunicaciones a través del encriptado de las mismas, así como también, la actividad inspectora del grupo de coordinación de supervisión en los EE.MM, entre los que no figura España (a pesar de haberse recibido algunas quejas respecto al cumplimiento de la legislación de protección de datos aplicable al SIV).⁵⁵⁰ Asimismo

una síntesis del desarrollo del SIV, declarando completado el mandato del art. 6 de la Decisión 2004/512/CE del Consejo, p.4.

⁵⁴⁸ op. cit. nota 547, p. 6.

⁵⁴⁹ “Un incentivo importante para que los gobiernos desarrollaran este último sistema fue su uso para salvaguardar la seguridad interna. Este objetivo se ha visto facilitado por la inclusión de datos biométricos, así como por el registro de información personal de cada solicitante de visa en SIV. Esto significa que el SIV, aunque aparentemente configurado como un archivo administrativo, en la práctica funcionará como una herramienta de inteligencia.” Véase BROUWER, E., «Fronteras digitales y derechos reales. Recursos efectivos para nacionales de terceros países en el Sistema de Información de Schengen» Martinus Nijhoff publishers, 2008, p.144.

⁵⁵⁰ “El Informe de actividad conjunto 2012-2014 del SIV SCG (ver arriba), que resume las contribuciones de las APD nacionales, informó que se habían llevado a cabo inspecciones en 14 EE.MM, y no se habían realizado inspecciones en el período de informe en 11 EE.MM. Una DPA nacional (Lituania) no proporcionó información sobre las inspecciones. Con cuatro excepciones (varias denuncias en la República Checa y España, y una para Polonia y Eslovenia).” Véase op. cit. nota 542, p.95.

exponía la posibilidad de ampliar el contenido del SIV a una nueva categoría de datos correspondientes a los visados de larga duración y a los permisos de residencia concedidos por los distintos EE.MM, con la finalidad de cerrar el bucle de información necesaria, lo cual requería de una nueva modificación de la regulación del SIV, que sería objeto de otro informe que concluía positivamente sobre dicha modificación.⁵⁵¹

En relación a las autoridades competentes designadas de los EE.MM para disponer de acceso en consulta a los datos SIV, conforme a las recomendaciones del Grupo de Coordinación y Supervisión del SIV,⁵⁵² en España figuran, el CNI, el DAVA, PN y GC.⁵⁵³ Asimismo, como consecuencia de la revisión periódica de los listados de autoridades nacionales competentes para el ejercicio de las distintas funciones establecidas en el Reglamento SIV, España designó únicamente a PN (Comisaría General de Extranjería y Fronteras) como autoridad única *que tengan la responsabilidad central respecto de los controles en los pasos fronterizos* de conformidad con el Código de fronteras Schengen en España⁵⁵⁴ así como también única *que tengan la responsabilidad central respecto de los controles en el territorio de España*.⁵⁵⁵ En base a estas declaraciones, PN

⁵⁵¹ Véase el documento de trabajo de los servicios de la comisión sobre la evaluación de impacto que acompaña al documento Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) n.º 767/2008, Reglamento (CE) n.º 810/2009, Reglamento (UE) 2017/2226, Reglamento (UE) 2016/399 y Decisión 2004/512/CE y por la que se deroga la Decisión del Consejo 2008/633/JAI [COM(2018) 302 final] - [SWD(2018) 196 final] SWD(2018) 195 final] de 16 de mayo de 2018.

⁵⁵² “Además, los Estados miembros pueden cotejar la lista de unidades operativas dentro de sus LEA nacionales designadas autorizadas para acceder al SIV a través de los puntos de acceso central, a fin de garantizar que el acceso esté restringido a las unidades operativas que necesitan utilizar el SIV. datos de conformidad con el artículo 3, apartado 6, de la Decisión del Consejo 2008/633/JAI.” Véase el Informe sobre el acceso al SIV y el ejercicio de los derechos de los interesados del grupo de apoyo y coordinación del SIV de febrero de 2016 p.15.

⁵⁵³ Notificaciones de los EE.MM. Declaraciones relativas a las autoridades designadas de los Estados miembros y los puntos centrales de acceso para acceder a los datos del Sistema de información de visados para su consulta de conformidad con el art. 3, apartados 2 y 3, respectivamente, de la Decisión del Consejo 633/2008, DO C 236, de 14 de agosto de 2013.

⁵⁵⁴ art.12.1b) El control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros (competencia exclusiva establecida en la L.O. 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) BOE núm. 63, de 14 de marzo 1986.

⁵⁵⁵ Lista de las autoridades competentes cuyo personal debidamente autorizado tendrá acceso al sistema para introducir, modificar, suprimir o consultar datos en el Sistema de Información de Visados (SIV) DO C núm. 187 de 26 de mayo de 2016.

dispone de acceso corporativo al N-SIV a través de la Red SARA, mediante una interfaz con el MAEC que posee una pasarela para consultar el C-SIV⁵⁵⁶.

A este respecto, reiteramos nuevamente las consideraciones realizadas en el estudio del sistema Eurodac anteriormente, pues resulta incongruente la exclusión de la Guardia Civil del acceso directo a los datos SIV, tanto en el ejercicio de funciones de prevención general de la seguridad ciudadana como de investigación de delitos en todo el territorio nacional. Asimismo, no debemos olvidar que los visados constituyen un documento válido de legalidad internacional de verificación de las condiciones de estancia de extranjeros en España vinculado a la documentación individual de identidad personal, objeto básico de comprobaciones en cualquier actividad policial ya sea de seguridad preventiva como de actuación administrativa.

Por ello, volvemos a comprobar que la exclusividad de atribución del acceso directo al SIV a una única FCS, constituye una interpretación extensiva de funciones asignadas a la PN por la LO 2/86 que se desvía de la jurisprudencia⁵⁵⁷ establecida por el TS respecto a la interpretación de las funciones asignadas a cada cuerpo en dicha LO, impidiendo así, la posibilidad de ejercer un mejor seguridad para todos los ciudadanos y residentes de España. Máxime teniendo en cuenta que la nueva regulación de interoperabilidad que ha obligado a operar (como veremos en el Capítulo VII) reformas en el SIV y en el código europeo de visados, contemplan la inclusión en el SIV de los visados de

⁵⁵⁶ Véase, LÓPEZ CRESPO, F., «La experiencia reciente del MAEC en proyectos TIC propios y compartidos», *Fundación SocInfo* Ciclo TIC en la Administración General del Estado (VIII), 27.05.2014. socinfo.es/contenido/seminarios/1413age8/ (Consultado el 3 de febrero de 2019).

⁵⁵⁷ Véase la STS (Sala de lo Contencioso-administrativo, sección 5ª) de 4 de marzo de 2010. CUARTO Las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir delitos como "el contrabando, el narcotráfico y demás tráficos ilícitos" a que alude el artículo 3.B.4.e) del real decreto impugnado no es más que consecuencia de la función general que corresponde a la Guardia Civil en la prevención e investigación de delitos, que establece el artículo 11.1.f) y g) de la Ley Orgánica 2/1986, a que nos hemos referido en el fundamento anterior, aplicable a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado con carácter general. ".QUINTO [...]Y en segundo lugar, como ya apuntamos en el fundamento anterior, que en el cuadro de funciones y competencias que describe la Ley Orgánica 2/1986 no existen separaciones estancas y puras sino que abundan las interconexiones, relaciones, concurrencias, y convergencias que encuentran su cauce adecuado de canalización no sólo en la coordinación recíproca necesaria a que apela el artículo 12.1 de la Ley Orgánica 2/1986 , sino en los medios de conexión que permiten los apartado 3, 4 y 5 del artículo 11 . Estas correcciones del sistema legal permiten modular, por razones de interés público y para alcanzar una actuación más eficaz, la estructura orgánica del departamento, sin que pueda oponerse al respecto el régimen de monopolio o exclusividad que postula la parte recurrente y que no se corresponde, en los términos expuestos, con el diseño de la ley."

larga duración y los permisos de residencia concedidos por cualquier EE.MM a los nacionales de los terceros Estados.⁵⁵⁸

4.2. La evolución del SIV

La actualización del desarrollo normativo del acervo Schengen en ámbitos específicos relacionados con el control de fronteras y la cooperación policial iniciada en el año 2015, que hemos abordado en el epígrafe correspondiente de este capítulo, motivó que a su vez se iniciara, bien en paralelo o bien de forma sucesiva, la correspondiente actualización normativa del SIV que aprovechará para instaurar mejoras derivada de la experiencia acumulada.

La Comunicación de la Comisión de 27 de septiembre de 2017 relativa al cumplimiento de la Agenda Europea de Migración ya adelantaba la presentación de una iniciativa legislativa para reformar el sistema de información de visados,⁵⁵⁹ recogiendo parte los resultados del estudio de viabilidad del Grupo de Trabajo de Alto Nivel sobre los sistemas de información europeos en el ámbito JAI con la finalidad de propiciar la interoperabilidad entre ellos y que abordaremos en el capítulo VII.⁵⁶⁰

De esta forma, en la propuesta de Reglamento sobre interoperabilidad de los sistemas de información presentada en octubre de 2018, la Comisión incluye modificaciones al SIV. Finalmente, tras concluir el trámite del procedimiento legislativo ordinario, se adopta Reglamento (UE) 2019/817

⁵⁵⁸ Véase el Estudio de viabilidad para incluir en un repositorio los documentos de visados de larga estancia, permisos de residencia y tránsito local fronterizo de Septiembre de 2017 elaborado por la Comisión Europea Dirección General de Migración y Asuntos de Interior Gestión Integrada de Fronteras (IBM). https://ec.europa.eu/.../201709_ibm_feasibility_study_final_report_en.pdf (Consultado e 15 de febrero de 2019).

⁵⁵⁹ “La Comisión presentará una propuesta específica sobre estas cuestiones en enero de 2018. Por otra parte, en junio de 2018, la Comisión propondrá que se revise el marco jurídico del Sistema de Información de Visados (SIV), con el fin de seguir mejorando la tramitación de visados, sobre todo en cuanto a los aspectos relacionados con la protección de datos y el acceso de las autoridades judiciales y policiales, y de seguir ampliando el uso del SIV para las nuevas categorías y usos de datos y utilizar plenamente los instrumentos de interoperabilidad. Estas dos propuestas contribuirán a una mejor gestión de la migración, un refuerzo de la seguridad y una mejora del control de las fronteras exteriores.” Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social europeo y al Comité de las regiones relativa al cumplimiento de la agenda europea de migración, [COM (2017) 558 final], de 27 de septiembre de 2017, p.18.

⁵⁶⁰ Para mayor detalle, véase el informe final del Grupo de expertos de alto nivel sobre sistemas de información e interoperabilidad de mayo de 2017, creado en virtud de la Decisión 3780/2016 de la Comisión, de 17 de junio de 2016.

del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2019 relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE en el ámbito de las fronteras y los visados y por el que se modifican los Reglamentos (CE) No 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 y (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, y las Decisiones 2004/512/CE y 2008/633/JAI del Consejo. Como quiera que la propuesta de modificación del Reglamento SIV se basa en los artículos 16 (2), 77(2) (a), (b), (d) y (e), 78(2) (d), (e) y (g), 79 (2) (c) y (d), 87 (2)(a) y 88 (2)(a) del TFUE que se corresponde con las partes del Tratado Schengen en las que no participa el Reino Unido (hasta su salida de la UE),⁵⁶¹ e Irlanda (en previsión de posibles efectos colaterales del Brexit)⁵⁶² el Reino Unido permanece ajeno al SIV.

No cabe de que las razones de urgencia programáticas, ante la inminencia de las elecciones al Parlamento Europeo y la expiración del mandato de la Comisión en el segundo semestre del año 2019, motivaron la negociación de las modificaciones del SIV en bloque con la normativa de interoperabilidad. La propuesta inicial de revisión del SIV se desdobló en dos actos,⁵⁶³ el nuevo Reglamento SIV⁵⁶⁴ y el Reglamento de acceso al SIV, las denominadas *enmiendas derivadas*, esto

⁵⁶¹ Véase las disposiciones correspondientes a la participación del Reino Unido conforme al Reglamento (UE) 2019/817 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2019 relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE en el ámbito de las fronteras y los visados y por el que se modifican los Reglamentos (CE) 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 y (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, y las Decisiones 2004/512/CE y 2008/633/JAI del Consejo ha introducido modificaciones de calado en el SIV, en el considerando 74, DO L núm 135, de 22 de mayo de 2019.

⁵⁶² Véase lo propio respecto a Irlanda en el considerando 75, op.cit. nota 553.

⁵⁶³ Véase el proyecto de Recomendación para la segunda lectura respecto de la Posición del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifican los Reglamentos (UE) 603/2013, (UE) 2016/794, (UE) 2018/1862, (UE) 2019/816 y (UE) 2019/818 en lo que respecta al establecimiento de las condiciones para acceder a otros sistemas de información de la UE a efectos del Sistema de Información de Visados (05951/1/2021 – C9 0199/2021 – 2018/0152B(COD)) Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior, [2018/0152B(COD)], de 3 de junio de 2021, p.6 https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/LIBE-PR-693559_ES.html (Consultado el 13 de julio de 2019).

⁵⁶⁴ Véase el Reglamento (UE) 2021/1134 del de 7 de julio de 2021 por el que se modifican los Reglamentos (CE) 767/2008, (CE) 810/2009, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1860, (UE) 2018/1861, (UE) 2019/817 y (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan las Decisiones 2004/512/CE y 2008/633/JAI del Consejo, a fin de reformar el Sistema de Información de Visados

es, las modificaciones en otros sistemas de información⁵⁶⁵ a consecuencia del nuevo funcionamiento del SIV.

En particular, se rebajó la edad de los menores de doce a seis años para imponerles la obligación de proporcionar datos biométricos en las solicitudes de visados de corta duración (a semejanza de lo actualizado en la normativa de Eurodac), se incluyen en el SIV los datos de los visados de larga duración y de los permisos de residencia expedidos por los EE.MM, así como también, una copia digital de la página de datos personales del documento de viaje con vistas a su retorno y el acceso de los datos del SIV a Europol y las autoridades policiales.

A pesar de las críticas recibidas,⁵⁶⁶ el proceso de negociación legislativa contó con los informes y dictámenes favorables de los distintos órganos e instituciones europeas,⁵⁶⁷ incluidos el pronunciamiento expreso del parlamento español.⁵⁶⁸

Sin lugar a dudas, la última reforma del SIV completa el ciclo reformista en la gestión de la información derivada del ejercicio de las competencias comunitarias. De esta forma, la información generada en el ejercicio de las competencias de control de fronteras, inmigración, asilo y refugio, contribuye también proporcionar mayores niveles de seguridad a los EE.MM y sus ciudadanos frente a las amenazas de la delincuencia organizada y el terrorismo. Asimismo, el acceso a la información

⁵⁶⁵ Véase los Reglamentos (UE) 2021/1133 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 por el que se modifican los Reglamentos (UE) 603/2013, (UE) 2016/794, (UE) 2018/1862, (UE) 2019/816 y (UE) 2019/818 en lo que respecta al establecimiento de las condiciones para acceder a otros sistemas de información de la UE a efectos del Sistema de Información de Visados, DO L núm. 248, de 13 de julio de 2021.

⁵⁶⁶ Véase doc. Consejo 15846/18 del extracto del informe del Grupo Coordinador de Supervisión del SIV, de 20 de diciembre de 2018 <https://statewatch.org/news/2019/jan/eu-vis-sgc-letter.htm>

⁵⁶⁷ Véase la Revisión del Sistema de Información de Visados, en forma de evaluación Inicial de una Evaluación de Impacto de la Comisión Europea [http://europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/627140/EPRS_BRI\(2018\)627140.EN.pdf](http://europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/627140/EPRS_BRI(2018)627140.EN.pdf)

⁵⁶⁸ Vid. Informe 41/2018 de la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales, de 20 de septiembre de 2018 sobre la aplicación del principio de subsidiariedad de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) No 767/2008, el Reglamento (CE) No 810/2009, Regulation (EU) 2017/2226, el Reglamento (UE) 2016/399, EL Reglamento XX/2018 [Reglamento sobre Interoperabilidad], la Decisión 2004/512/CE y se deroga la Decisión del Consejo 2008/633/JAI {COM(2018) 302 final}, {COM(2018) 302 final ANEXO} { 2018/152 COD} {SEC (2018)136 final)} -{COM(2018) 195 final} {SWD(2018) 196 final}, p. 10.

SIV a Europol, Frontex y las autoridades competentes nacionales de los EE.MM⁵⁶⁹ contribuye a incrementar la calidad de la información almacenada, retroalimentando así la aplicación eficaz de las políticas comunes anteriores. Esta catarsis competencial ha supuesto la superación tanto de las lagunas informativas como la tradicional compartimentación y estanqueidad de la información disponible en los sistemas de información europeos.

Si bien no ha resultado sencillo, superar los rígidos esquemas que hasta la fecha han guiado el ejercicio del reparto de competencias entre las instituciones europeas en el ámbito JAI, hemos de reconocer que el impacto en la política común de visados trasciende el ejercicio de las competencias comunitarias. La reforma del SIV, cuya entrada en funcionamiento está prevista *a más tardar*⁵⁷⁰ *el 31 de diciembre de 2023* permitirá incluso compartir información derivada del ejercicio de competencias de soberanía de los Estados y vinculada al desarrollo de intereses nacionales sectoriales, como acertadamente analiza Nicolás De Pedro,⁵⁷¹ respecto de la concesión de visados de larga duración y permisos de residencia, que, a buen seguro, informarán el ejercicio de las competencias comunitarias en esta materia.

En puridad, tanto los EE.MM como las instituciones europeas convienen en priorizar el componente de seguridad de todos los ciudadanos, implícito en la política europea de visados frente a los distintos intereses nacionales. Resulta imprescindible de sentar definitivamente las bases de una gestión eficaz e integral de la política comunitaria de visados en la dimensión económica de las políticas relacionadas con la libre circulación en el territorio de la Unión, compatible con los objetivos

⁵⁶⁹ “Es necesario designar a las autoridades competentes de los Estados miembros, así como los puntos de acceso centrales a través de los cuales se presentan las solicitudes de acceso a los datos del SIV, y disponer de una lista de las unidades operativas dependientes de las autoridades designadas que estén autorizadas a solicitar dicho acceso para los fines específicos de la prevención, detección o investigación de los delitos de terrorismo u otros delitos graves”. Op. cit. nota 554.

⁵⁷⁰ “La Comisión adoptará, mediante un acto de ejecución, una Decisión en la que se fijará la fecha de entrada en funcionamiento del SIV con arreglo al presente Reglamento” Artículo 11 Entrada en funcionamiento. Op. cit. nota 565.

⁵⁷¹ Véase «Seguridad: el componente ineludible de la política de visados», p.99 https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/interrrogar_n1_32/seguridad_el_componente_ineludible_de_la_politic_a_de_visados (Consultado el 17 de febrero de 2019).

de crecimiento económico de la Unión.⁵⁷² De la misma manera que tampoco consideramos que la reforma del SIV, per se, suponga una desviación del uso de los sistemas de información europeos como sostiene Cristina Blasi Casagran,⁵⁷³ en relación a la utilización de los datos SIV para fines policiales, pues se trata de un acceso sometido a salvaguardas cuya responsabilidad de supervisión recaerá tanto en los EE.MM (autoridades nacionales de protección de datos) como en la Comisión, quienes auditarán el cumplimiento escrupuloso de las mismas. Por tanto, la seguridad europea debe poder reconocer y coordinar, sin tapujos, la confluencia de determinadas parcelas de la política de visados con la política de cooperación policial. En este sentido, el respeto a las exigencias derivadas de los principios de proporcionalidad y subsidiariedad de la normativa comunitaria en materia de visados debe contemplar su compatibilidad y equilibrio con el conjunto de las políticas de justicia e interior. No podemos permitirnos prescindir de la ingente información relevante, como numera Martínez Sánchez,⁵⁷⁴ que puede proporcionar el SIV para hacer frente a las amenazas transnacionales y las situaciones de crisis y/o emergencias nacionales.

5. EL SISTEMA DE INFORMACIÓN DE LA POLÍTICA COMÚN ADUANAERA

La transferencia de soberanía nacional a la UE que conlleva la política de libre circulación interior de mercancías que consagró el Tratado de Maastricht también posee como contrapeso el ejercicio del control del tráfico aduanero por los EE.MM en las fronteras exteriores por cuenta de la Unión. En este sentido las autoridades nacionales competentes en materia de aduanas también han sido reconocidas como autoridades responsables de la vigilancia del cumplimiento de la normativa aduanera nacional y comunitaria, así como también para perseguir las infracciones tanto administrativas como penales que se deriven en las fronteras exteriores.⁵⁷⁵

⁵⁷² Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre adaptación de la política común de visados a los nuevos retos, [COM (2018) 251 final], de 14 de marzo de 2018, p.2-3.

⁵⁷³ Véase op. cit. nota 544, p. 128.

⁵⁷⁴ Véase, «Los instrumentos de gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea ante los flujos migratorios masivos», anuario español de derecho internacional, Vol. 32, 2016, p.492 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5820559> (Consultado el 21 de febrero de 2019).

⁵⁷⁵ «CONSIDERANDO que las administraciones aduaneras son responsables, junto con las demás autoridades competentes, en las fronteras exteriores de la Comunidad y dentro de los límites territoriales de ésta, de la prevención, investigación y represión de las infracciones no solamente de la normativa comunitaria, sino también de las leyes

En consecuencia para apoyar el ejercicio de la función coercitiva de policía aduanera se estableció el sistema de información aduanera (SIA)⁵⁷⁶ con clara vocación de facilitar el intercambio de información entre las administraciones aduaneras nacionales de los EE.MM para asegurar el cumplimiento de los objetivos de la UE en este ámbito. Se trataba de fomentar la colaboración entre las autoridades competentes nacionales (aduaneras y agrícolas) de los EE.MM y de éstas con la Comisión para luchar contra el fraude comunitario a los intereses financieros de la Unión. En dicha regulación se detalla el funcionamiento del SIA como un sistema compartido de información que los EE.MM alimentarán con las categorías de datos de personas, bienes y medios de transporte con la finalidad de propiciar actuaciones de cooperación, como la vigilancia, informe o registro sobre la presentación a despacho, salida o tránsito de mercancías en otro u otros EE.MM.

La responsabilidad de alimentación y supervisión del SIA es compartida entre los EE.MM y la Comisión Europea.⁵⁷⁷ Para ello, el SIA consta de un repositorio central (cumplimiento normativa comunitaria) y de repositorios nacionales en los EE.MM (cumplimiento normativa nacional), confluyendo desde su inicio en la gestión del SIA las competencias comunitarias derivadas de la política común en materia de aduanas con las competencias intergubernamentales derivadas de la aplicación de las legislaciones nacionales en dicha materia por las autoridades competentes nacionales.⁵⁷⁸

nacionales, y, en particular, aquellas a las que se refieren los artículos 36 y 223 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”. Véase el Anexo al acto del Consejo de 26 de julio de 1995 por el que se establece el Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros (95/C 316/02) sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, DO C núm. 316, de 27 de noviembre de 1995. Véase también los arts. 23-36 del Reglamento (CE) 515/97 del Consejo de 13 de marzo de 1997 relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria, DO L núm. 82, de 22 de marzo de 1997.

⁵⁷⁶ Véase art.2 op. cit. nota 576. “Las administraciones aduaneras de los Estados miembros crearán y mantendrán un sistema común automatizado de información a efectos aduaneros, en lo sucesivo denominado « Sistema de Información Aduanero. 2. De conformidad con lo dispuesto en el presente Convenio, el objetivo del Sistema de Información Aduanero será contribuir a prevenir, investigar y perseguir las infracciones graves de las leyes nacionales, aumentando, mediante la rápida difusión de información, la eficacia de los procedimientos de cooperación y control de las administraciones aduaneras de los Estados miembros.

⁵⁷⁷ “Los Estados miembros y la Comisión, en lo sucesivo denominados los partícipes en el SIA, participarán en el SIA en las condiciones previstas en el presente título.” Véase el Convenio asistencia mutua administraciones aduaneras, op. cit. nota 83

⁵⁷⁸ La base jurídica de la base de datos intergubernamental es el Convenio SIA, Convenio elaborado sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, sobre el uso de la tecnología de la información con fines aduaneros.

La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) es la Agencia de la Comisión Europea encargada de la alimentación, gestión y desarrollo del CIS comunitario respecto a la información relacionada con las infracciones de la normativa comunitaria, así como también del mantenimiento y actualización de la arquitectura informática del sistema.⁵⁷⁹

5.1. El origen y desarrollo del SIA

El desarrollo del SIA ha sufrido las dificultades inherentes a una materia cuyo desarrollo ha estado afectado por las modificaciones en el reparto de competencias entre pilares de los Tratados. La transferencia *interpilares* de materias de Maastricht a Ámsterdam, implicaba el ejercicio simultáneo de competencias horizontales en el primer y en el tercer pilar, en las que como sostiene Peter Hobbing,⁵⁸⁰ en los EE.MM. no se identifica plenamente dentro de su esfera de jurisdicción jerárquica nacional.

Si bien la regulación del SIA detallaba pormenorizadamente las categorías de datos y la finalidad de su tratamiento automatizado, pronto se constató la necesidad de proceder a un desarrollo normativo que permitiera identificar la información relevante para promover la cooperación aduanera europea a los fines previstos en el reglamento que creaba el SIA.

Así, el 23 de noviembre de 2001 se aprobaba por el Consejo una iniciativa presentada por Alemania, Bélgica y Francia por la que se creaba el Fichero de Identificación de los Expedientes de

“El marco jurídico del Sistema de Información Aduanero (SIA) se basa en un Reglamento del Consejo¹ y el Convenio². El SIA fue creado para almacenar información sobre mercancías, medios de transporte, personas y empresas con el fin de ayudar a prevenir, investigar y enjuiciar acciones que infrinjan la legislación aduanera y agrícola (1er Pilar) o contravenciones graves de las leyes nacionales en la aplicación de los cuales las administraciones aduaneras tienen competencia total o parcial (3er Pilar). Véase el Informe de la Autoridad Conjunta de Control de Aduanas que presenta un panorama general del uso del Sistema de Información Aduanera por parte de los Estados miembros, p. 3, 18.12.2007.

⁵⁷⁹ Véase el Reglamento (CE) 696/98 de la Comisión de 27 de marzo de 1998 relativo a la aplicación del Reglamento (CE) 515/97 del Consejo relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria, DO L núm. 96 de 28 de marzo de 1998.

⁵⁸⁰ Véase la «Cooperación aduanera en el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. El papel de las aduanas en la gestión de las fronteras exteriores de la UE», Dirección general de políticas interiores, departamento de normativa, derechos de la ciudadanía y asuntos constitucionales, libertades civiles, Justicia y asuntos de Interior del Parlamento Europeo, 2011, p.39 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/432763/IPOL-LIBE_ET\(2011\)432763_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2011/432763/IPOL-LIBE_ET(2011)432763_EN.pdf) (Consultado el 27 de febrero de 2019).

Investigación (FIDE) como Protocolo⁵⁸¹ modificativo del acto del consejo de 26 de julio de 1995 por el que se establece el Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros (95/C 316/02) y que con posterioridad adquiriría carácter normativo de convenio modificativo del anterior.⁵⁸²

La base de datos de identificación de ficheros aduaneros europea (FIDE, acrónimo francés de *Fichier d'Identification des Dossiers d'Enquêtes douanières*) pretendía crear un repositorio centralizado de consulta sobre antecedentes de infracciones administrativas o penales a la normativa aduanera de personas y/o empresas en los EE.MM, accesible a las autoridades policiales y aduaneras de los EE.MM competentes en materia de investigación penal y administrativa aduanera, en aplicación de las competencias derivadas correspondientes al tercer pilar.

Las amplias categorías de datos objeto de almacenamiento⁵⁸³ presuponían que el SIA, operativo en marzo de 2003, pronto adquiriría un ingente volumen de información de interés para la cooperación policial y aduanera. Sin embargo, como sucedió en el resto de sistemas de información objeto de este estudio, los inicios resultaron desalentadores.⁵⁸⁴

⁵⁸¹ En este aspecto véase el Protocolo aprobado sobre la base del artículo 34 del TUE que modifica el Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros en lo relativo a la creación de un fichero europeo de identificación de los expedientes de investigaciones aduaneras, DO C núm. 328, de 23 de noviembre de 2001.

⁵⁸² Para mayor detalle, véase el acto del Consejo de 8 de mayo de 2003 por el que se aprueba un Protocolo que modifica, en lo relativo a la creación de un fichero de identificación de los expedientes de investigación aduaneros, el Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros, DO C núm 139, de 13 de junio de 2003.

⁵⁸³ “Los datos personales son nombres y alias, fecha y lugar de nacimiento, nacionalidad, sexo, características físicas, documentos de identidad, domicilio, antecedentes de violencia, motivo del ingreso de los datos en el SIA, acción sugerida y el registro del medio de transporte. En el caso de bienes y dinero en efectivo retenidos, embargados o decomisados, sólo podrán consignarse en el SIA datos biográficos y domicilio.” Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, resumen de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia”, [COM (2010)385 final], de 20 de julio de 2010, p.9.

⁵⁸⁴ Véase el Sexto Informe de Actividades de OLAF (1 de junio 2004-31 diciembre 2005), p.56 https://www.ab.gov.tr/files/ardb/evt/1_avrupa_birligi/1_6_raporlar/olaf/report_olaf_2005.pdf (Consultado el 27 de febrero de 2019).

5.2. La evolución del SIA en el marco de la reforma aduanera de la Unión

Las progresivas reformas de los Tratados de la UE y la adaptación de los instrumentos jurídicos correspondientes en materias de competencia comunitaria como la aduanera (Adaptación de la definición de reglamentación aduanera con la que se contempla en el Convenio de Nápoles II),⁵⁸⁵ Se trataba de realizar las actualizaciones referidas a mejoras en el intercambio de información aduanero (p. ej. la instalación de un dispositivo de intercambio automático de datos sin necesidad de solicitud previa del Estado miembro destinatario de los datos;⁵⁸⁶ adaptación del procedimiento para comunicar a un tercer país los datos recibidos de otro Estado miembro, previo consentimiento) así como aquellas destinadas a mejorar la cooperación aduanera general (ej. autorización para hacer uso del SIA a efectos de análisis estratégico y análisis operativo)⁵⁸⁷ motivaron la presentación de la primera propuesta de modificación⁵⁸⁸ de la Convención SIA.

El mecanismo de funcionamiento del SIA tanto en la Comisión (OLAF) como en los EE.MM se basa en la tradicional política de control y habilitaciones de acceso con privilegios diferentes según sean responsables centrales o usuarios autorizados respectivamente.⁵⁸⁹ Tanto el procedimiento de

⁵⁸⁵ Véase el acto del Consejo 98/ C 24/01, de 18 de diciembre de 1997, por el que se celebra, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la Asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras, DO C núm 24, de 23 de enero de 1998.

⁵⁸⁶ Se *comunitariza* el fichero FIDE, siendo accesible en consulta también a las autoridades aduaneras competentes nacionales y a los órganos de la Comisión Europea en la vigilancia del cumplimiento de la normativa comunitaria aduanera, junto con las autoridades nacionales competentes en materia de investigación de infracciones (penales y administrativas) a la normativa aduanera nacional.

⁵⁸⁷ Véase el Informe del Parlamento Europeo (Comisión de Mercado Interior y Protección del Consumidor) sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) 515/97 del Consejo relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria, [(COM(2006)0866 – C6 0033/2007 – 2006/0290(COD))] de 4 de diciembre de 2007, p.16.

⁵⁸⁸ Véase la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) 515/97 del Consejo, de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y la cooperación entre estas y la Comisión para garantizar la correcta aplicación de la ley en materia aduanera y agraria, [COM (2006) 866 final], de 22 diciembre de 2006.

⁵⁸⁹ “La mayoría de las operaciones de procesamiento de datos relacionadas con el SIA están automatizadas y pueden describirse de la siguiente manera: Ciertos funcionarios designados de la Comisión y los Estados miembros tienen acceso directo en línea con una identificación de usuario y una contraseña que ofrece la posibilidad de redactar, cargar, leer y buscar en CEI. Los funcionarios designados incluyen "gestores de casos" (también llamados "usuarios normales") y "autorizadores centrales" (también llamados "usuarios privilegiados"). Los encargados de los casos pueden leer o buscar en el SIA y enviar borradores a su autorizador central. El autorizador central, que es la única persona con capacidad para

explotación como el grado de utilización del SIA fue objeto de informe previa contribución de los EE.MM o, entre las que no figura la de España.⁵⁹⁰

De esta forma, y siguiendo, el *iter* marcado en sistemas de información similares, se procedió a completar, no sin discusión,⁵⁹¹ la convergencia de las regulaciones del primer pilar y del tercer pilar en materia de cooperación aduanera. Mediante la adopción de la Decisión del Consejo 2009/917 de 30 de noviembre de 2009 sobre la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros, a iniciativa francesa, se proporciona acceso al SIA a Europol, extendiendo su mandato a investigaciones penales conexas que se deriven del cruce de información entre los sistemas de información de Europol y el SIA.

Posteriormente, el SIA fue objeto de modificación⁵⁹² a propuesta de la Comisión el 25 de noviembre de 2013 de modificación el Reglamento (CE) 515/97 del Consejo con la finalidad de simplificar y refundir instrumentos legislativos anteriores en materia de explotación tecnológica de la información aduanera⁵⁹³ que sería adoptada en 2015. Los cambios introducidos versan, entre otros aspectos, sobre los datos relativos a los movimientos de contenedores, en la medida en que permiten

cargar un caso directamente en el SIA, luego verifica cada borrador con miras a cuestiones de legalidad, oportunidad y protección de datos. Cuando el autorizador carga el borrador en la base de datos central, todos los demás socios de SIA (tanto usuarios normales como privilegiados) pueden leer los datos en sus terminales y utilizarlos para los fines descritos anteriormente.” Véase el Dictamen sobre una notificación de control previo recibido del responsable de la protección de datos de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude en el Sistema de Información Aduanero Bruselas, 24 de julio de 2007 (Caso 2007/177). https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/07-07-24_olaf_cis_en.pdf (Consultado el 8 de marzo de 2019)

⁵⁹⁰ Véase el Informe de la Autoridad Conjunta de Control de Aduanas que presenta un panorama general del uso del Sistema de Información Aduanero por parte de los Estados Miembros. 18 de diciembre 2007, https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/downloads/med/med_20080516_report_cis_module_final.pdf (Consultado el 27 de febrero de 2019).

⁵⁹¹ Véase el Informe sobre la iniciativa de la República Francesa con vistas a la adopción de la Decisión del Consejo sobre la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros [(17483/2008 – C6 0037/2009 – 2009/0803(CNS id. A7-0052/2009)], de 10 de noviembre de 2009, p.46 https://autoriteitpersoonsgegevens.nl/sites/default/files/downloads/med/med_20080516_report_cis_module_final.pdf

⁵⁹² Véase el informe de actividad del grupo de coordinación y supervisión del SIA, 2014-2015, p.5

⁵⁹³ Véase el Reglamento (UE) 2015/1525 de 9 de septiembre de 2015 por el que se modifica el Reglamento (CE) 515/97 relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre estas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria, DO L núm. 243, de 18 de septiembre de 2015.

detectar el fraude con respecto a las mercancías que entran y salen del territorio aduanero de la Unión. Dichos datos contribuyen a prevenir, investigar y perseguir las operaciones que constituyen o parecen constituir, infracciones a la reglamentación aduanera.

6. LA ADMINISTRACIÓN ELECTRÓNICA ADUANERA COMUNITARIA

Las sucesivas modificaciones del Código Aduanero Común⁵⁹⁴ han promovido el desarrollo e implantación de la aduana electrónica a través de interconexiones a las redes informáticas de las distintas administraciones aduaneras de los EE.MM para facilitar y agilizar los trámites aduaneros en el comercio intracomunitario.⁵⁹⁵ La Comisión Europea se ha esforzado en implantar un entorno aduanero europeo electrónico, promoviendo el desarrollo y la utilización de sistemas aduaneros electrónicos para todas y cada una de las actuaciones de tramitación aduaneras de los operadores económicos.⁵⁹⁶ Uno de estos sistemas de información, el Sistema de Control de la Importación 2 (ICS2), almacenará de forma centralizada los datos de las declaraciones sumarias respecto a las mercancía que serán objeto de entrada en el territorio aduanero de la UE con antelación a su envío desde un tercer país o antes de su entrada, a los efectos de evaluar los riesgos de seguridad y protección que puedan presentar.⁵⁹⁷

El progresivo desarrollo de la administración electrónica aduanera marca el comienzo de la cooperación entre las políticas aduanera y de interior y justicia de la Unión contemplado en el Plan

⁵⁹⁴ Véase el Reglamento (CEE) 2913/92, por el que se aprueba el Código Aduanero Comunitario, en la actualidad Reglamento 952/2013, DO L núm. 269 de 10 de octubre de 2013.

⁵⁹⁵ Véase la Decisión 70/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de los sistemas aduaneros electrónicos en 2011, por los que la responsabilidad de conservar los documentos justificativos de las importaciones y exportaciones ya no recae en las autoridades aduaneras sino en los operadores económicos, DO L núm. 23 de 26 de enero de 2008.

⁵⁹⁶ Véase el Reglamento de Ejecución (UE) 2021/414 de la Comisión Europea de 8 de marzo de 2021 relativo a las disposiciones técnicas para el desarrollo, el mantenimiento y la utilización de sistemas electrónicos para el intercambio y el almacenamiento de información con arreglo al Reglamento (UE) 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo establece las disposiciones técnicas para el desarrollo, el mantenimiento y la utilización de sistemas aduaneros electrónicos, DO L núm. 81, de 9 de marzo de 2021

⁵⁹⁷ Véase doc. Consejo 5574/19 de 29 de enero de 2019, de informe de evaluación de los expertos sobre la interoperabilidad de los sistemas de información de seguridad y de fronteras con los sistemas aduaneros, p.7. <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/mar/eu-council-interoperability-customs-5574-19.pdf>

de acción de la Unión aduanera⁵⁹⁸ La contribución principal de la Unión aduanera a la Unión de la Seguridad consistirá en facilitar el acceso a la información aduanera relevante para la seguridad en el marco de los sistemas de información europeos del ELSJ,⁵⁹⁹ principalmente, a través del sistema de control de la importación (ICS2).⁶⁰⁰

Resulta evidente que el avance experimentado en la cooperación europeo en el ámbito del ELSJ para mejorar las capacidades de la UE y de los EE.MM en beneficio de la de seguridad y la protección de los ciudadanos de la Unión no sería completo si no se incorporasen las capacidades disponibles en la Unión aduanera en el ejercicio de competencias que recaen sobre las fronteras exteriores de la UE. El acceso y el intercambio de información sobre los envíos y traslados de mercancías y paquetes postales por parte de las agencias policiales resultan imprescindible para optimizar el nuevo escenario de los sistemas de información. En este sentido, consideramos apropiado que la configuración técnica del nuevo ICS2 sea lo más compatible posible con la arquitectura técnica de los sistemas de información del ELSJ.

7. EUROPOL Y EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EUROPEO

La creación de la Oficina Europea de Policía (Europol) prevista en el Tratado de Maastricht aparece subrepticamente como una medida vinculada a la lucha contra la delincuencia a escala

⁵⁹⁸ “Consciente de ello, la Presidenta de la Comisión Europea, Ursula von der Leyen, afirmó en sus orientaciones políticas para el mandato de la nueva Comisión publicadas el 16 de julio de 2019 que “Es hora de llevar la Unión Aduanera al siguiente nivel, dotándola de con un marco más sólido que nos permitirá proteger mejor a nuestros ciudadanos y nuestro mercado único”. Dijo que la Comisión propondría “un enfoque europeo integrado para reforzar la gestión de riesgos aduaneros y apoyar controles efectivos por parte de los Estados miembros”. Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social europeo para llevar la Unión Aduanera al siguiente nivel: un plan de acción, COM(2020) 581 final, de 28 de septiembre de 2020, p.1.

⁵⁹⁹ “Es imperativo cerrar las brechas entre los sistemas de información aduaneros y otros sistemas de información diseñados para proteger las fronteras exteriores de la UE y mejorar la seguridad interior.” Véase op. cit. nota 598, p.13

⁶⁰⁰ “Esto cerrará las brechas existentes y eliminará los puntos ciegos al permitir el intercambio de información de manera sistemática y automatizada, y en tiempo real. También apoyará a las autoridades competentes con la información necesaria para lograr la mejor evaluación de riesgos de seguridad posible y tomar las medidas apropiadas”. Véase doc. Consejo) 7460/21 sobre el Sistema de Control de Importaciones (ICS2) y su relevancia como sistema de seguridad interior de la UE, Bruselas, 12 de abril de 2021, p.5.

europea para la plena realización de la libertad de circulación de personas.⁶⁰¹ El Tratado ya establecía que será el intercambio de información la razón de ser de la organización, limitando el alcance de sus funciones policiales, exclusivamente, por tanto, a proporcionar inteligencia criminal a las autoridades competentes de los EE.MM en su lucha contra la delincuencia, en contraposición al posicionamiento, fundamentalmente alemán en la conferencia intergubernamental previa al Consejo Europeo de Maastricht que propugnaba una especie de FBI europeo.⁶⁰²

El Convenio por el que se crea Europol, desarrolla en detalle los aspectos principales relacionados con la estructura y funciones de la organización, así como también, lo referidos a los medios empleados para desarrollar sus funciones, los ficheros de trabajo con fines de análisis y el sistema de información propio. Las disposiciones del Convenio se completan con capítulos dedicados al tratamiento de la información y la protección de datos en el ejercicio de sus funciones, junto a otras referidas al status jurídico, los órganos rectores de la organización y la asunción de responsabilidades y protección jurídica en el ejercicio de sus funciones.⁶⁰³ Tras un dilatado proceso de ratificación del Convenio, en julio de 1999 Europol inicia su singladura conforme a procedimientos de dirección y administración interna propios del tercer pilar, en el que los EEMM serán responsables del desarrollo futuro de la organización.⁶⁰⁴

⁶⁰¹ Véase Título VI Tratado de Maastricht, Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la Justicia y de los asuntos de Interior, DO C núm. 191 de 29 de julio de 1992.

⁶⁰² Para más detalle sobre el proceso de creación de Europol, véase, WOODWARD, R., «*Establishing Europol*», *European Journal on Criminal Policy and Research*, Vol.1, núm. 4, Police cooperation and private security, 1993 Kugler Publications Amsterdam/New York RDC, The Hague, pp. 7-34, así como también en MONACO, F. R., «*Europol: The Culmination of the European Union's International Police Cooperation Efforts*», *Fordham international law journal*, Vol. 19, 1995, pp.247-308, <http://ir.lawnet.fordham.edu/ilj> (Consultado el 23 marzo 2020).

⁶⁰³ Véase el Convenio basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol), de 26 de julio de 1995, BOE núm. 232 de 28 septiembre 1998.

⁶⁰⁴ Véase FIJNAUT, C., op. cit. nota 3, p.35

7.1. La evolución del intercambio de información en Europol

7.1.1. *Una Policía Europea sometida a marcaje estrecho*

El inicio de las actividades de Europol coincidió con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam que ampliaría las funciones de Europol, atribuyéndole capacidad de impulsar y coordinar el desarrollo de investigaciones conjuntas en los EE.MM y su participación en actividades operativas conjuntas, aportando sus capacidades analíticas.⁶⁰⁵ La ampliación de las facultades previstas en el Tratado no pudo hacerse efectiva hasta la ratificación de sendos protocolos de reforma del Convenio Europol que incorporaban dichas modificaciones conforme a las reglas que regían el tercer pilar.⁶⁰⁶

El sistema de intercambio de información utilizado por Europol en apoyo de los EE.MM se basaba en la apertura de ficheros analíticos de trabajo conforme a un procedimiento reglado⁶⁰⁷ que amparaba el almacenamiento y el tratamiento de la información intercambiada sobre investigaciones en curso de los EE.MM comprendidas en las áreas de mandato del convenio (progresivamente ampliadas)⁶⁰⁸ y que revelaban vinculaciones con al menos dos EE.MM. Como complemento la organización ofrecía a los EE.MM un sistema de antecedentes policiales de individuos sospechosos

⁶⁰⁵ “El Consejo fomentará la cooperación mediante Europol y, en particular, en un plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Amsterdam: a) capacitará Europol para que facilite y apoye la preparación y estimule la coordinación y ejecución de acciones específicas de investigación por las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidas las actividades operativas de equipos conjuntos que incluyan representantes de Europol en calidad de apoyo; b) adoptará medidas que permitan a Europol solicitar a las autoridades competentes de los Estados miembros la realización y la coordinación de sus investigaciones en casos concretos, así como desarrollar conocimientos especializados que puedan ponerse a disposición de los Estados miembros para ayudar a éstos en la investigación de casos de delincuencia organizada.” Véase op. cit. nota 604, art.K.2

⁶⁰⁶ “En noviembre de 2002 se adoptó un Protocolo por el que se modificaba el Convenio Europol en este sentido, añadiendo a las funciones principales, relacionadas con la información de Europol, esto es, la participación en calidad de apoyo en equipos conjuntos de investigación y la capacidad de iniciativa para promover investigaciones penales conjuntas (DO C núm. 312 de 16 de diciembre de 2002). DE MOOR, A. y VERMEULEN, G., «Shaping the competence of Europol. An FBI perspective [Moldeando la competencia de Europol. Una perspectiva del FBI]», p.63
https://www.researchgate.net/publication/265184261_Shaping_the_competence_of_Europol_An_FBI_perspective/citation/download (Consultado el 23 de marzo de 2020).

⁶⁰⁷ Véase el Acto del Consejo, de 3 de noviembre de 1998, por el que se aprueban las normas aplicables a los ficheros de análisis de Europol, DO C núm. 26 de 30 de enero de 1999.

⁶⁰⁸ Véase la Decisión del Consejo de 6 de diciembre de 2001, por la que se decide ampliar las áreas de mandato de la organización a las formas graves de delincuencia internacional enumeradas en el anexo del Convenio de Europol. DO C núm. 362, de 18 de diciembre de 2001. Para más detalle sobre dicha ampliación de mandato y sus causas, Véase también, KÖNIG, F., op. cit. nota 65, p. 189.

de dedicarse a la comisión de delitos comprendidos en las áreas de mandato del Convenio y que eran compartidos por todos los EE.MM mediante acceso hit/no hit.⁶⁰⁹

En el primer año de actividad completa de Europol se abrieron un total de diez AWFs⁶¹⁰ y se transmitieron mil setecientos cincuenta y siete intercambios de información a las Unidades Nacionales, a través de la línea encriptada (*Info EX*),⁶¹¹ lo que supone una cifra similar respecto a los años anteriores, todavía funcionando bajo el mandato limitado de lucha contra el tráfico de drogas.⁶¹² Con respecto al año 2001, el número de AWFs activos creció hasta 16, fundamentalmente en los ámbitos de inmigración ilegal, pornografía infantil, tráfico de drogas y falsificación de moneda, cuyas denominaciones designaban grupos criminales con similar modus operandi, no advirtiendo apriorísticamente, posibles vínculos con la criminalidad transnacional en España.⁶¹³ Asimismo se constituyó la Task Force de lucha de contraterrorismo compuesta por expertos enviados por las unidades policiales y servicios de inteligencia especializados en la lucha contra el terrorismo en desarrollo del mandato del Consejo de ministros de Justicia e Interior de 20 de septiembre de 2001, con la finalidad de impulsar el intercambio y análisis de información⁶¹⁴ y que terminó por disolverse

⁶⁰⁹ Véase, DEN BOER, M. y BRUGGEMAN, W., «Shifting gear: Europol in the contemporary policing era [Cambio de marcha: Europol en la era policial contemporánea]», *politique européenne*, núm. 23, automne 2007, p.8, <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2007-3-page-77.htm> (Consultado el 25 de marzo de 2021).

⁶¹⁰ Véase el art. 10 del Convenio de Europol sobre la recogida, tratamiento y utilización de datos personales.

⁶¹¹ Véase DEFLEM, M., «Europol and the Policing of International Terrorism: Counter-Terrorism in a Global Perspective [Europol y la Vigilancia del Terrorismo Internacional: Contraterrorismo en una Perspectiva Global]», *Justice Quarterly*, Vol.23, núm.3, 2006, p. 350 <https://deflem.blogspot.com/2006/08/europol-and-policing-of-international.html> (Consultado el 25 de marzo de 2021).

⁶¹² Véase el Informe anual de actividad de Europol año 2000, p.12, https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/europol_annual_report_2000.pdf (Consultado el 25 de marzo de 2021).

⁶¹³ P. ej. El AWF Iraqui/Kurds y el AWF Molduk, etc., véase el Informe anual de actividad de Europol año 2001, https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/europol_annual_report_2001.pdf (Consultado el 25 de marzo de 2021).

⁶¹⁴ Véase las conclusiones adoptadas en la sesión extraordinaria del Consejo de Justicia y asuntos de Interior de 20 de septiembre de 2001. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/PRES_01_327 (Consultado el 29 de marzo de 2020).

mediante resolución del Consejo de administración de Europol de noviembre de 2002, ante la falta de contribuciones de los expertos.⁶¹⁵

El intercambio de información operativo en los primeros años de vida de la organización se basaba prácticamente en un intercambio bilateral, de policía a policía, es decir, entre los Oficiales de enlace (y en representación a título individual del cuerpo de policía de procedencia) destacados en la organización y entre éstos y Europol, como si fuese un EE.MM más. Ante la presión de la Comisión Europea y del Consejo, Europol modificó su estrategia en el periodo 2002-2003, procediendo a la regionalización de los AWFs, combinando mayor regionalización y *policriminalidad*. De esta forma la organización pretendía dinamizar a las FCS de los EE.MM a través de sus UNEs, con el propósito de conseguir concitar mayor participación y, por ende, más intercambios de información, en torno a amenazas compartidas que estimularan la participación de las FCS competentes de los EE.MM demandando de las UNEs la mayor difusión simultánea posible y en igualdad de condiciones a todos los cuerpos policiales nacionales.⁶¹⁶

El incremento estadístico de intercambios de información en los dos siguientes años resulta importante, pasando de tres mil cuatrocientos en 2002 a cuatro mil setecientos en 2003, aunque no se especifica aquellos dirigidos a Europol, lo que no permite evaluar, numéricamente al menos, la contribución de la organización, ni tampoco, los correspondientes a las áreas de mandato, ni los que contienen información operativa criminal. Si bien aparece especificada la cifra de los mensajes dirigidos a Europol en el informe correspondiente al año 2004, continúa existiendo la misma opacidad respecto a las apreciaciones anteriores realizadas respecto a los años precedentes.⁶¹⁷ No

⁶¹⁵ En el Informe Anual de Europol de 2003, se dice que la Task Force de terrorismo logró elaborar una serie de productos de inteligencia relevantes, a pesar de las graves lagunas en la exhaustividad y puntualidad del flujo de información e inteligencia. En noviembre de 2002, el Consejo de Administración de Europol decidió disolver la recién creada Task Force de terrorismo y transferir parte de sus funciones a la estructura general de Europol. En una reunión de expertos de alto nivel celebrada en noviembre de 2002, se tomó la decisión de integrar plenamente el trabajo del CT Task Force en Europol. Durante los tres primeros meses de 2003 se preveía un período de transición para que la Unidad Antiterrorista de Europol se hiciera cargo de las tareas restantes. Véase p.16 de dicho informe https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/europol_annual_report_2003.pdf

⁶¹⁶ Véase, GERSPACHER, N. y LEMIEUX, F., op. cit. notas 1, 6, 7, pp. 70-71.

⁶¹⁷ “Sin embargo, no se debe permitir que las cifras enmascaren las dificultades. Por ejemplo, en todos los Estados miembros es tan difícil como siempre establecer una distinción clara entre los resultados de la cooperación con Europol y los resultados de la cooperación entre los funcionarios de enlace que trabajan en Europol. Asimismo, las comparaciones son muy difíciles debido a las grandes diferencias en la composición de las Unidades Nacionales de Europol, en cuanto al número de agentes y también a las agencias que representan.” Véase doc. Consejo 13321/07, de 16 de octubre de 2007 de la tercera ronda de evaluaciones mutuas sobre el Intercambio de información e inteligencia entre

resulta extraño, por tanto, la percepción de cierto descontento de los Estados miembros respecto al alcance limitado del apoyo de Europol,⁶¹⁸ que, indirectamente suponía un reflejo del diferente grado de compromiso con Europol de unos EE.MM respecto a otros.⁶¹⁹

En un ámbito tan competitivo y tan sensible como es la disponibilidad de información transfronteriza derivada de investigaciones policiales, no resulta extraño que en este periodo la organización fuese percibida por los EE.MM con cierta arrogancia, cuando no con recelo, respecto de su capacidad operativa y *auctoritas* para desarrollar las competencias asignadas en los Tratados y ejercer las potestades inherentes a las mismas. Además, tratándose de una organización *sui generis*, impuesta por medio de un Convenio internacional y destinada a centralizar el intercambio de información policial en la Unión, suponía desafiar el modelo bilateral predominante, al que los EE.MM no estaban dispuestos a compatibilizar, ni mucho menos, a renunciar.

Asimismo, consideramos que la escasa aportación inicial a Europol también hundía sus raíces en la diferente tradición jurídico-penal y de modelo de seguridad pública de los EE.MM, que no concebían la colaboración con organismos emanados de poderes supranacionales sometidos a control de instituciones políticas ajenas a los EE.MM en materia tan ligada a la soberanía estatal. De esta forma observamos que la aplicación del Convenio de Europol y el propio lanzamiento de la

Europol y los Estados miembros y entre los Estados miembros respectivamente - Informe final sobre las visitas de evaluación de los 27 Estados miembros.

⁶¹⁸ “La razón de ser de Europol es el intercambio de información con fines policiales. Es motivo de especial preocupación que las cuatro quintas partes de la información intercambiada por los funcionarios de enlace nacionales destacados en Europol se intercambien sin pasar realmente por Europol y, por tanto, sin incluirse en la base de datos de Europol y sin ser accesibles a otros Estados miembros que no sean los directamente implicados. El motivo es la falta de confianza: la reticencia por parte de los Estados miembros, especialmente en las primeras etapas de una investigación, a compartir información sensible con todos los Estados miembros a través de los canales de Europol.” Véase el Informe con comparecencia de la veintinueve sesión 2007–08 del Comité de la Unión Europea de la Casa de los Lores del Reino Unido, sobre la coordinación de la lucha contra la delincuencia grave y organizada de Europol, <https://publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/lddeucom/183/18303.htm> (Consultado el 11 de abril de 2020). Véase también, BLOCK, L., op. cit. nota 299, p.66.

⁶¹⁹ “Además, algunos estados miembros todavía no brindan suficiente apoyo a Europol. En 2006, mientras que un estado miembro contribuyó con más de 500 páginas de inteligencia criminal a la primera evaluación de amenazas del crimen organizado de Europol, otro ofreció solo una página. Algunos estados miembros envían agentes de policía a Europol que no tienen la autoridad necesaria en casa para ayudar a otros colegas a resolver problemas transfronterizos”. BRADY, H., «The EU and the fight against organized crime [La UE y la lucha contra la delincuencia grave]», Centro para la Reforma Europea (CER), abril 2007, p.19. <https://www.cer.eu/publications/archive/working-paper/2007/eu-and-fight-against-organised-crime> (Consultado el 11 de abril de 2020).

organización no lograron para activar el intercambio de información que permitiera a Europol coordinar investigaciones transfronterizas de los EE.MM previstas en su mandato.

Por lo que respecta al sistema de información de antecedentes policiales, las expectativas de funcionamiento inmediato pronto se vieron frustradas ante la falta de soluciones satisfactorias a la inestabilidad del software desarrollado por la empresa contratada, que finalmente motivó la suspensión del proyecto inicial y su sustitución por otro nuevo, afectando negativamente a la credibilidad de la organización,⁶²⁰ estando operativo desde 2006.⁶²¹

La inclusión de referencias a Europol en el proyecto constitucional mejoraba su capacidad de actuación respecto a los EE.MM. El artículo III-276 establecía que en caso de delitos graves que afectaran a dos o más EE.MM, de delitos de terrorismo y otras formas de delito que afectaran a un interés común que sea competencia de la Unión, Europol tenía que prestar apoyo y reforzar la acción de las autoridades policiales de las otras agencias competentes en la aplicación de la ley. Esta modificación, si no hubiera sido modulada, podría haber supuesto otorgar a Europol la capacidad de imponer a los EE.MM su intervención en las investigaciones de delitos transfronterizos, en caso de que la Unión hubiera hecho uso de su potestad legislativa también prevista en el texto constitucional (art. III-271).⁶²²

⁶²⁰ “Tras la reunión del Consejo de Administración de diciembre de 2003, Europol decidió disolver el Acuerdo Específico (adjunto al contrato marco) y negociar un nuevo acuerdo. La versión de octubre de v1.1 no es lo suficientemente estable para que la utilicen Europol o los Estados miembros. El Consorcio de Sistemas de Información recibió la tarea de hacer una versión estable de la versión 1.1 para fines de febrero de 2004, como se especifica en el nuevo acuerdo”. Europol Informe anual 2004, p.5 https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/europol_annual_report_2003.pdf (Consultado el 17 de abril de 2020) e informe anual de Europol 2006, p.20.

⁶²¹ Para más detalle sobre el funcionamiento de los ficheros AWFs y del IS/SIE, véase, SCHEIBENREIF, M., Tesis doctoral, «Europol and European Security or how the agency is trying to serve its purpose [Europol y la Seguridad Europea O cómo la agencia está tratando de cumplir su propósito]», Universidad de Viena, 2009., pp.70-79 <https://theses.univie.ac.at/detail/8578> (Consultado el 17 de abril de 2020).

⁶²² “La ley marco europea podrá establecer 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. Estos ámbitos delictivos son los siguientes: 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.” Véase DO C núm. 310, de 16 de diciembre de 2004.

El estancamiento de la organización motivó que la presidencia austríaca de 2006 convocara al Grupo de Amigos de la Presidencia⁶²³ para que presentara propuestas de reforma de Europol. El informe presentado realizaba un recorrido histórico de Europol y los logros conseguidos en los que se advertían las aspiraciones de futuro de la organización. Entre ellas destacaban, erigirse en el canal referente de legalidad en la cooperación policial en el ELSJ, en contraposición al que Willy Bruggeman⁶²⁴ denomina como *la red de los veteranos*. Asimismo, presumía ser una referencia orgánica estructural y funcional para las futuras agencias del tercer pilar y de marcar el rumbo hacia un nuevo método de trabajo proactivo en la lucha contra las principales amenazas a la seguridad, promoviendo una mayor interacción directa con las FCS de los EE.MM e influencia en la toma de decisiones en el seno de los equipos conjuntos de investigación.⁶²⁵

No encontramos en dicho informe ninguna crítica ni interna ni externa, respecto al excesivo control de las actividades de la agencia por parte de los EE.MM, a través de las Unidades Nacionales y del propio Consejo de Administración.⁶²⁶ La propia materialización del intercambio de información con Europol establecida en el Convenio ya imponía una tramitación administrativa de carácter burocrático a la que se añadía un exceso de celo y formalismo por parte de los EE.MM que desvirtuaba la naturaleza y el funcionamiento policial de la organización, a veces más preocupada

⁶²³ Se trata de un grupo horizontal del Consejo asociado al COREPER, de carácter no permanente para asuntos concretos que afectan a múltiples disciplinas, cuya activación se decide en el seno del COREPER. Véase doc. Consejo 5253/22 de 12 de enero de 2022.

⁶²⁴ “Mientras tanto, Europol tuvo un comienzo lento ya veces difícil. Sobre todo, había que buscar la calidad dentro de la organización antes de que los estados miembros estuvieran dispuestos a utilizar Europol como un instrumento valioso para la cooperación internacional.” BRUGGEMAN, W., «The future of Europol and its limits [El futuro de Europol y sus límites] », p.1. (Consultado, 11 abril 2020). https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/libe_bruggeman/libe_bruggeman_en.pdf

⁶²⁵ Véase doc. Consejo 9184/1/06 REV 1, de 19 de mayo sobre las opciones que refleja el resultado del debate sobre el futuro de Europol celebrado durante la presidencia de austríaca de 2006 en el marco del grupo de trabajo de Amigos de la Presidencia, p.5

⁶²⁶ “Sin embargo, en la práctica, la posición del director de Europol frente al directorio ha demostrado ser débil. Para casi todas las decisiones, el director tenía que pedir permiso a la junta, ya que la dirección tenía las riendas muy apretadas... La dirección se ha quejado con frecuencia de que la junta administra micro, centrándose en un nivel de detalle demasiado alto. A menudo, también, la junta no podía tomar decisiones debido a los intereses nacionales, la politización de la toma de decisiones de la junta paralizaba las operaciones de la organización”. BUSUIOC, M. y GROENLEER, M., «Beyond Design The Evolution of Europol and Eurojust [Más allá del diseño, la evolución de Europol y Eurojust] », *Amsterdam Centre for European Law and Governance Working Paper Series 2011 – 03*, p.11 http://papers.ssrn.com/sol3/cf_dev/AbsByAuth.cfm?per_id=1352698 (Consultado, 11 abril 2020).

por cumplir los requisitos formales que por proporcionar la información elaborada a las Unidades de investigación de los EE.MM.⁶²⁷ Tan sólo la Conferencia previa de alto nivel reconoce esta realidad, al formular como propuesta para el debate, *la representación de los EE.MM en la gobernabilidad de Europol y la cooperación institucional entre Europol y las agencias policiales de aplicación de la ley de los EE.MM*,⁶²⁸ así como también la ampliación de la consulta al SIE a las autoridades policiales competentes en la aplicación de la ley de los EE.MM.⁶²⁹ La entrada en vigor del tercer Protocolo al Convenio de Europol vino a satisfacer en parte estas demandas reconociendo la posibilidad de contactos directos entre Europol y las autoridades nacionales competentes en materia de aplicación de la ley (cuya regulación a nivel nacional se postergó hasta 2012 y 2014), así como también la ampliación de las consultas al SIE a dichas autoridades, si bien la centralización de las mismas de la Unidad Nacional de España, todavía, incomprensiblemente, persiste.⁶³⁰

Las propuestas de reforma de Europol contenidas en el documento presentado en el informe del grupo de Amigos de la Presidencia ayudaron a despejar el camino para mejorar la capacidad operativa de Europol, consiguiendo que el Consejo JAI de diciembre de 2006 finalmente aprobara las denominadas opciones aplicables a corto plazo. Entre ellas figuraba el acuerdo adoptado de que se

⁶²⁷ “[...] Además, en virtud del convenio, los analistas de Europol y los agentes de policía ordinarios solo pueden trabajar juntos a través de los oficiales de enlace en La Haya, que a su vez trabajan a través de unidades especiales con base en las capitales nacionales. El resultado, según un oficial superior de policía anteriormente adscrito a Europol, puede ser “una maldita pesadilla burocrática”, véase op. cit. nota 618.

⁶²⁸ “No se determina cómo deben tener lugar los contactos entre Europol y los organismos encargados de hacer cumplir la ley (LEA) distintos de la Unidad Nacional de Europol. Se invita a los Estados miembros a hacer pleno uso de las posibilidades de contacto directo previstas en el Protocolo de 2003 por el que se modifica el Convenio Europol.” Véase doc. Consejo 7868/06 de 29 de marzo de 2006, Resumen de la Presidencia de la Conferencia de Alto Nivel sobre el futuro de Europol (23-24 de febrero de 2006), p.2.

⁶²⁹ “Sobre la base del protocolo de 2003 y con referencia a la Unidad Nacional de Europol, las bases de datos de Europol (a excepción de los AWF y el sistema de índices) deben estar directamente accesibles para las autoridades policiales de los EM y las instituciones y organismos competentes de la UE.” Véase, op. cit. nota 618, p.9.

⁶³⁰ “[...] No obstante, los Estados miembros podrán autorizar contactos directos entre los servicios competentes designados y Europol bajo las condiciones que determine el Estado miembro de que se trate, incluida la asociación previa de la unidad nacional. los servicios competentes designados a tal efecto por los Estados miembros podrán consultar también el sistema de información de Europol. No obstante, el resultado de la consulta indicará únicamente si el dato solicitado se encuentra en el sistema de información de Europol. Podrá conseguirse más información a través de la unidad nacional de Europol. La información relativa a los servicios competentes designados, así como ulteriores modificaciones de la misma, se transmitirá a la Secretaría General del Consejo, que la publicará en el Diario Oficial de la Unión Europea.» Véase art.4.3).2 y 5) del Protocolo establecido sobre la base del apartado 1 del artículo 43, del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio EUROPOL) por el que se modifica el mencionado Convenio del 27 de noviembre de 2003. BOE núm. 56, de 6 de marzo de 2007.

garantizara que los intereses de todas las autoridades competentes nacionales estuvieran representados en las Unidades Nacionales de Europol.⁶³¹ En nuestro país, la implantación de esta medida, cuya realización práctica se demoró hasta 2015, cuando la Guardia Civil, en aplicación de la instrucción de la Secretaría de Estado de Seguridad, se integró en la estructura operativa de la UNE dedicada a la gestión de los flujos de intercambio de información, sin que hasta la fecha se haya producido lo propio en la estructura de dirección y gestión de la UNE. En este aspecto consideramos que no se puede considerar que una integración parcial en algunas de las estructuras de una organización satisfaga la representación completa de los intereses de un cuerpo policial como la Guardia Civil.

El Consejo finalmente otorgó el mandato al grupo de trabajo de Europol del Consejo para que iniciara los trabajos junto con la Comisión Europea para iniciar la reforma legislativa de Europol mediante la adopción de una Decisión del Consejo, no sin antes reiterar nuevamente a los EE.MM para que adopten las medidas nacionales necesarias para la aplicación de las opciones aplicables a corto plazo.⁶³²

7.1.2. De una Agencia de los EE.MM a la Agencia para los EE.MM

Con la entrada en vigor de la Decisión del Consejo 2009/371/JHA por la que se crea la Oficina Europea de Policía,⁶³³ Europol se convierte en una Agencia de la Comisión Europea, pasando así a regirse por la normativa comunitaria en cuanto a su configuración como agencia operativa de la Unión para la lucha contra la delincuencia organizada, el terrorismo y el fomento de la cooperación policial europea.⁶³⁴ El nuevo estatus de Europol prácticamente no modificó la estructura de la

⁶³¹ Véase doc. Consejo 16831/06, de 20 de diciembre de 2006, de Conclusiones del Consejo sobre el futuro de Europol y las Recomendaciones del Consejo para la implantación de opciones de corto plazo seleccionadas en el Consejo JAI de Diciembre de 2006, p.6

⁶³² Véase doc. Consejo 8203/07, de 12 de abril de 2007 sobre mejoras a corto plazo de las capacidades operativas de Europol, en particular mediante la aplicación de los Protocolos de modificación. El futuro de Europol, p.4.

⁶³³ Véase DO L núm. 121, de 15 de mayo de 2009.

⁶³⁴ Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las Agencias europeas, orientaciones para el futuro, [COM (2008) 135 final {SEC (2008) 323}], de 11 de marzo de 2008.

organización. Se mantenía el Consejo de Administración como órgano superior de dirección compartida, las Unidades Nacionales de Europol y el Bureau de Oficiales de enlace.

Respecto a las áreas de mandato, se reconvino el criterio de estructura criminal organizada por una interpretación más flexible que permitiera incluir prácticamente cualquier tipología de criminalidad grave que implicara al menos dos EE.MM y que, como sostiene Steven Peers⁶³⁵ puede producirse sin necesidad de implicación de una estructura criminal (ej. asesinato, lesiones corporales graves, secuestro, etc.), lo que la equipara a Eurojust, incrementando la consistencia del tercer pilar.⁶³⁶

La flexibilización del régimen jurídico de Europol, junto a una mayor consistencia en la política europea de seguridad interior favoreció la adopción ágil de toma de decisiones internas de carácter técnico que le permitieron iniciar el despegue deseado. La nueva Agencia comenzó a desplegar todas las facultades otorgadas por la Decisión del Consejo para convertirse en una auténtica agencia policial de inteligencia criminal que abarcara todos los ámbitos de actuación y formación policial de inteligencia especializada. En este sentido, afirmaba que *hoy, Europol posee una amplia variedad de productos de análisis junto a un sistema de comunicaciones sofisticado basado en modernas tecnologías y personal policial profesional y especializado.*⁶³⁷ De esta manera, Europol pasó de ser una organización que buscaba dinamizar todo el intercambio de información policial internacional a ser una organización reconocida y solicitada en el desarrollo y evolución de la cooperación y el intercambio de información policial internacional.

Así inició su expansión internacional concluyendo acuerdos de intercambio de información con terceros países y organizaciones internacionales, tanto europeas como globales, coexistiendo conforme a diferentes modelos de integración,⁶³⁸ que determinan las reglas de participación de

⁶³⁵ Véase, PEERS, S., «Europol: The final step in the creation of an Investigative and Operational European Police Force». *Statewatch analysis*, 2007, p.4 <http://www.statewatch.org/news/2007/jan/europol-analysis.pdf> (Consultado el 23 de abril de 2020).

⁶³⁶ Véase DE MOOR, A., y VERMEULEN, G., op. cit. nota 607, p.71.

⁶³⁷ Véase LEMIEUX, F., op. cit. nota 1., p. 8

⁶³⁸ Para más detalle, véase, MORTERA-MARTÍNEZ, C., NECHEV, Z. y DAMJANOVSI, I., «Europol and Differentiated Integration [Europol y la integración diferenciada]» » en *EU Integration and Differentiation for Effectiveness and Accountability* [en Integración y diferenciación en la UE para la eficacia y la rendición de cuentas], EU idea, Policy

terceros países y organizaciones internacionales en los AWFs, y, aprovechando la actualización tecnológica de su sistema de mensajería seguro, denominado SIENA (*Secure Information Exchange Network Application*),⁶³⁹ desde el 1 de julio⁶⁴⁰ de 2009. La introducción de un nuevo marco conceptual de los AWFs propició la fusión de los veintitrés existentes en solo dos AWF que se agrupaban en torno a dos categorías, delincuencia organizada y terrorismo,⁶⁴¹ respectivamente, facilitando así, la sinergia en el análisis de la información contenida en todas las áreas de mandato de una y otra categoría.⁶⁴²

Durante este periodo continuaron las reclamaciones de falta de compromiso suficiente de algunos EE.MM para compartir información con Europol tanto en cantidad como en calidad, si bien seguían apuntando a problemáticas internas nacionales, que a veces, obstaculizaban un mayor intercambio, siendo identificado por la organización como un riesgo recurrente para el cumplimiento de sus fines. Las motivaciones para justificar la escasa voluntad a compartir información volvían a arrojar sospechas sobre el tratamiento de la información tanto a nivel central como internacional.

Papers, núm. 13, 2021 https://issuu.com/centreforeuropeanreform/docs/euidea_pp_13_cmm_jan2021_00c2a97ea05fc7 (Consultado el 27 de mayo de 2021).

⁶³⁹ Véase el informe general de actividades de Europol, 2010, p.7.

⁶⁴⁰ La nueva Agencia podrá “cooperar con otras instituciones, organismos, oficinas o agencias comunitarias o de la Unión Europea (UE), especialmente con Eurojust, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), la Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (Frontex), la Escuela Europea de Policía (CEPOL), el Banco Central Europeo (BCE) y el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT). En la actualidad existen AWFs para “todas las áreas delictivas graves que tienen un impacto sobre EUROPOL”. Con respecto a la delincuencia organizada y los delitos económicos, estos son los principales AWFs: CANNABIS, Checkpoint, COLA, SYNERGY, Match fixing, EE-OC, MONITOR, COPPER, FURTUM, HEROIN, PHOENIX, SOYA, Bitmap, TERMINAL, ECCC, CYBORG y TWINS. Op. cit. nota 640, p.299

⁶⁴¹ “como la implementación de un nuevo concepto de AWF, que se tradujo en el establecimiento de un archivo de trabajo de análisis unificado para delitos graves y organizados, y otro de apoyo a las investigaciones contra el terrorismo. Este desarrollo ha contribuido a un mayor aumento de la información operativa que se maneja en Europol”. Véase, «*Panorama Europol, informe sobre las actividades de europol 2012*», p.25. https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/es_europolspanish.pdf (Consultado e 116 de abril de 2020).

⁶⁴² Para más detalle sobre la estructura y tratamiento de los AWFs de Europol, véase DREWER, D. y ELLERMANN, J. «Europol’s data protection framework as an asset in the fight against cybercrime», *ERA Forum Journal of the Academy of European Law*, Springer, 2012, pp. 11-14 <https://link.springer.com/article/10.1007/s12027-012-0268-6> (Consultado e 116 de abril de 2020).

Entre ellas destacaban, las difusiones no autorizadas previamente, inexistencia de notificaciones de seguimiento, incompatibilidad con canales bilaterales anteriores, etc.⁶⁴³

Por ello, las UNEs aparecen nuevamente señaladas como las responsables del funcionamiento ineficaz del intercambio de información de las agencias policiales de los EE.MM con Europol, bien porque no atienden a los tiempos de respuestas que requieren los intercambios de información para satisfacer las necesidades de una investigación, bien porque carecen de instrucciones concretas para decidir a qué cuerpo policial asignar el intercambio en cuestión, bien porque carecen del nivel jerárquico administrativo suficiente para exigir compartir información a un cuerpo policial, o incluso, que a veces, puede resultar contraproducente para la finalidad pretendida.⁶⁴⁴ De hecho, una de las recomendaciones del citado estudio establece la necesidad de incorporar en una próxima modificación del instrumento jurídico de Europol disposiciones que formalicen las buenas prácticas organizativas y funcionales de las UNEs, particularmente la representación y enlace con el resto de agencias policiales nacionales, así como también, la revisión periódica de las mismas mediante el mecanismo de evaluación *inter pares*⁶⁴⁵ de la UE.

⁶⁴³ “Los Estados miembros no comparten información con Europol en el momento oportuno. El intercambio de información en el campo del terrorismo es particularmente bajo. La falta de intercambio de información por parte de los Estados miembros se identificó como un riesgo en los programas de trabajo de Europol de 2010 y 2012 (Consejo de la UE, 2012c; Europol, 2011a), y ha sido señalado por académicos y comentaristas (De Moor y Vermeulen, 2010, p. 1099; Fägersten, 2010; Wills et al., 2011, p. 47). Un Jefe de Unidad Nacional de Europol señaló que los diferentes niveles de intercambio de información entre los Estados miembros pueden dar lugar a una visión distorsionada de la delincuencia en la UE (grupo de discusión 4). Véase, DISLEY, E., IRVING, B., HUGHES, W. y PATRINI, B. «Evaluation of the implementation of the Europol Council Decision and of Europol’s activities [Evaluación de la implementación de la Decisión del Consejo sobre Europol y de las actividades de Europol] », 2012, p.48 https://www.rand.org/pubs/technical_reports/TR1264.html (Consultado el 18 de abril de 2020).

⁶⁴⁴ “En varias ocasiones, por demoras injustificadas en el envío/recepción de información por parte de la ENU [...] se han obtenido resultados insatisfactorios en algunas operaciones. Es por ello que la ENU, como canal de información, es un elemento de distorsión que puede producir efectos negativos en los resultados previstos en el ámbito de la cooperación internacional. (Encuestado web)”, op. cit. nota 644, p.52 [...] “Me pregunto [...] si es necesario que existan algunos mecanismos para monitorear, evaluar e informar sobre el correcto funcionamiento de las unidades nacionales [...] esto podría ser una evaluación por pares en lugar de [...] solo un equipo de inspección de Europol [...] Hay [hay] mucho escrutinio [...] sobre esta organización de los Estados miembros y ninguna [...] dirigida a los propios Estados miembros. (Entrevista 31, Dirección Europol”, op. cit. 644, p.59.

⁶⁴⁵ Véase la Acción común de 5 de diciembre de 1997 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establece un mecanismo de evaluación de la aplicación y ejecución a escala nacional de los compromisos internacionales en materia de lucha contra la delincuencia organizada, DO L núm. 344, de 15 de diciembre de 1997.

Para favorecer el intercambio de información y mejorar la eficacia de Europol en la lucha contra la delincuencia transnacional y el terrorismo Europol puso a disposición de los EE.MM la posibilidad de acceso en consulta al SIE y el acceso a SIENA a los propios cuerpos policiales en calidad de autoridades competentes designadas,⁶⁴⁶ con la finalidad de incrementar las sinergias entre los accesos a los sistemas nacionales e internacionales de gestión de casos. Para impulsar su aplicación se adoptaron unas conclusiones del Consejo para comprometer a los EE.MM a una utilización más extendida y eficaz del Sistema de Información de Europol (SIE). En dichas conclusiones se exhorta a los EE.MM particularmente para que *“faciliten el acceso al Sistema de Información de Europol a todos los cuerpos y fuerzas de seguridad pertinentes y que establezcan, en el plano nacional, procedimientos estándar o directrices, según lo dispuesto en la Decisión del Consejo por la que se crea Europol, para la utilización (carga de datos y búsquedas) del Sistema de Información de Europol en las investigaciones de los cuerpos y fuerzas de seguridad pertinentes.”*⁶⁴⁷

El tratamiento de la información suministrada a Europol⁶⁴⁸ revela la existencia de un procedimiento notablemente rígido y garantista, caracterizado por una regulación pormenorizada de todas las fases del mismo, según la finalidad de cada sistema de información y los distintos tipos de usuarios. La estricta observancia de las reglas establecidas en la regulación de Europol ralentiza, cuando no impide optimizar las capacidades de análisis disponibles para proporcionar el apoyo necesario a las necesidades de inteligencia de los EE.MM. La regulación actual en este ámbito adolece

⁶⁴⁶ “SIENA se puso a disposición de los sistemas nacionales, empezando por Alemania. Esta funcionalidad proporciona una interconexión entre SIENA y los sistemas de gestión de casos de las Unidades Nacionales de Europol. Esto permite a los agentes del orden enviar y recibir mensajes SIENA utilizando su propio sistema, que se adapta a su entorno y legislación nacional, para casos nacionales e internacionales. También es posible utilizar esta interfaz para registrar automáticamente todo el tráfico SIENA entrante y saliente en sus bases de datos nacionales. Esta funcionalidad por sí sola puede resultar en una mayor eficiencia en los Estados miembros”. Se prevé que en 2021 el número de autoridades competentes conectadas supere las 2400.” Véase Panorama europol. Informe sobre las actividades de la organización 2011, p.14 y p.21. Véase también, op. cit. nota 642, p.15 <https://www.europol.europa.eu/operations-services-and-innovation/services-support/information-exchange/europol-information-system> (Consultado el 17 de octubre de 2020).

⁶⁴⁷ Véase doc. Consejo 10600/12, de 31 de mayo de 2012 de Conclusiones del Consejo sobre una utilización más extendida y eficaz del Sistema de Información de Europol (SIE) en la lucha contra la delincuencia transfronteriza.

⁶⁴⁸ Para más detalle sobre la regulación, véase MARICA, A., «El sistema de tratamiento de la información en Europol», WP núm. 309, Universidad Carlos III de Madrid Institut de Ciències Polítiques i Socials Barcelona, 2012 <https://www.icps.cat/archivos/WorkingPapers/wp309.pdf> (Consultado el 17 de octubre de 2020).

de la flexibilidad necesaria en el desenvolvimiento de la actividad diaria de la organización, que, en todo caso, impediría proporcionar el apoyo pertinente en caso de actuaciones urgentes e inmediatas, en las que la organización no podría proporcionar sus capacidades de apoyo analítico de forma solvente y profesional.

Por otra parte, durante este periodo, la estructura operativa de Europol inició el desarrollo de un nuevo enfoque en la actuación policial enfocada en torno a la creación de plataformas centralizadas y orientadas a proporcionar el conjunto de apoyo analítico especializado de los ámbitos técnicos implicados y disponibles en la organización para luchar más eficazmente a nivel europeo e y global contra las grandes amenazas a la seguridad de la era digital, esto es, las *ciberamenazas*, la delincuencia tecnológica, y el terrorismo. De esta forma, se fueron sucesivamente creando el Centro Europeo de Cibercrimen (EC3) en 2013, el Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo (ECTC), el Centro Europeo contra el tráfico ilícito de inmigrantes (EMSC) y, recientemente, el Centro Europeo contra la delincuencia económica y financiera (EFFEC), en 2020 (conforme a la facultad dispositiva de crear centros de experiencia especializada).⁶⁴⁹

La creación del primer centro, el EC3, cuyo modelo inicial ha experimentado una evolución significativa en la actualidad respondía a una aspiración de la época del Tratado de Ámsterdam en la que se pretendía establecer una estructura de alerta y reacción frente a agresiones cibernéticas que sufrieran las instituciones europeas.⁶⁵⁰ La dificultad derivada de la necesidad de creación como estructura *interpillar* determinó el fracaso de esta iniciativa, si bien fue retomada con posterioridad ante la preocupación europea por el incremento de la actividad criminal en internet.⁶⁵¹ Con posterioridad, una de las prioridades de actuación de la Unión contempladas en la estrategia de seguridad interior de la Unión en 2010 se refería a mejorar la capacidad de actuación policial y judicial

⁶⁴⁹ Véase art. 4(1) (I), Reglamento (UE) 2016/794 Europol, op. cit. nota 252.

⁶⁵⁰ Véase la Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas, “Creando una sociedad más segura mediante la mejora de la seguridad de las infraestructuras de la información y la lucha contra los delitos informáticos”, COM (2000) 890 Final, de 6 de enero de 2001 <http://ec.europa.eu/archives/ISPO/eif/InternetPoliciesSite/Crime/CrimeComEN.pdf>, Véase también Reglamento (UE) 460/2004 Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por la que se crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información, DO L núm. 77 de 13 de marzo de 2004.

⁶⁵¹ Véase el comunicado de prensa de la sesión núm. 2899 del Consejo Justicia y Asuntos de Interior de 24 de octubre de 2008.

en el ciberespacio, estableciendo la necesidad de crear una capacidad de análisis para apoyar investigaciones y constituirse en punto focal para el intercambio de información a nivel internacional.⁶⁵² La estructura, capacidades y funciones a desarrollar por la nueva estructura, que se denominaría Centro de lucha contra la criminalidad cibernética y estaría ubicada en Europol,⁶⁵³ se esbozó en una comunicación previa de la Comisión Europea.⁶⁵⁴

Los resultados satisfactorios en el primer año de vida del EC3 tanto desde el punto de vista operativo como de intercambio de información contribuyeron a establecer un nuevo marco de actuación operativa en Europol. El nuevo modelo estaba basado en: la priorización de operaciones concretas, la agilidad del intercambio de información relacionado con Europol y la gestión *in situ* de los apoyos analíticos, así como en la concertación por Europol de la explotación simultánea en los países participantes.⁶⁵⁵ Este arquetipo sirvió de referencia para el posterior establecimiento del ECTC y del EMSC, ambos en 2016, si bien la constitución de dichos centros fundada en la interrelación existente entre los distintos ámbitos de la actuación criminal actúa, como sostiene Franca König,⁶⁵⁶ *más bien como efecto multiplicador de una presión política*, en contraposición al EC3 en la que la interrelación predicada deriva de necesidad funcional y operativa suficientemente motivada.

7.1.3. Una Agencia policial primus inter pares

El artículo 88 del TFUE establece que la Agencia Europol se regirá por un Reglamento europeo conforme al cuál sus actividades se someterán al control del Parlamento Europeo junto con los Parlamentos nacionales. En desarrollo de la nueva base jurídica para Europol, la primera propuesta

⁶⁵² Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura, [COM (2010) 673 final], de 22 de noviembre de 2010, p.10.

⁶⁵³ Véase las Conclusiones de la sesión 3172 del Consejo de Justicia e Interior sobre el establecimiento de un Centro europeo contra la ciberdelincuencia, de 7 y 8 de junio de 2012.

⁶⁵⁴ Para más detalle y ampliación, véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la represión del delito en la era digital: creación de un centro europeo de ciberdelincuencia, [COM (2012) 140 final], de 28 de marzo de 2012.

⁶⁵⁵ Véase el Informe de Actividad anual de Europol 2014, p.16.

⁶⁵⁶ Véase KÖNIG, F., op. cit. nota 65, p. 194.

de regulación inequívocamente europea de Europol fue presentada por la Comisión Europea en el año 2013, integrando la futura Academia europea de policía (CEPOL)⁶⁵⁷ en la Oficina Europea de Policía (Europol).⁶⁵⁸ El objetivo perseguido era doble; primero, facilitar la alineación de la formación policial europea conforme a los estándares y competencias profesionales marcadas por Europol en su condición de Agencia policial europea de referencia,⁶⁵⁹ y, segundo, conforme a las recomendaciones del Parlamento Europeo, aprovechar las sinergias y economías de escala que proporcionaría la integración de CEPOL en la planificación estratégica y operativa de las actividades de Europol.⁶⁶⁰ Las resistencias del Consejo y de la Comisión LIBE del Parlamento,⁶⁶¹ hicieron fracasar la propuesta de fusión de Cepol en Europol, obligando a su reformulación como propuesta de reglamento exclusivamente de Europol en abril de 2014, siendo adoptada finalmente en el año 2016.

La primera modificación importante que introduce la nueva regulación de la agencia consiste en la ampliación del mandato a los delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y de guerra, y a los delitos que afecten a intereses comunes de las políticas de la Unión (i.e. delitos financieros

⁶⁵⁷ Véase la Decisión del Consejo 681/2005 de 20 de septiembre de 2005, sobre CEPOL.

⁶⁵⁸ Véase la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo [COM (2013) 173 final 2013/0091] relativo a 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 [{"SWD (2013) 98 final"} {"SWD (2013) 99 final"} {"SWD (2013) 100 final"}] de 27 de marzo de 2013.

⁶⁵⁹ Para más detalles sobre estándares profesionales policiales europeos en el marco de Europol y CEPOL, véase DEN BOER, M. en ADEN, H., op. cit. nota 3, pp. 101-116.

⁶⁶⁰ "La Comisión está tratando de seguir el enfoque común sobre las agencias descentralizadas de la UE (en lo sucesivo denominado "el enfoque común") aprobado por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión en julio de 2012, según el cual "las agencias fusionadas deben considerarse en los casos en que sus las tareas respectivas se superponen, donde se pueden contemplar sinergias o cuando las agencias serían más eficientes si se insertaran en una estructura más grande". Véase el documento de trabajo de los servicios de la Comisión Evaluación de impacto sobre la fusión de la Escuela Europea de Policía (Cepol) y la Oficina Europea de Policía (Europol) y la aplicación de un programa europeo de formación policial para agentes del orden que acompaña al documento Propuesta de Reglamento sobre la Agencia de la UE de cooperación y formación policiales (europol) y derogatoria de Decisiones del Consejo 2009/371/JAI y 2005/681/JAI, p.4.

⁶⁶¹ "A raíz de la amplia y fuerte oposición manifestada tanto en las formaciones del Consejo y en la Comisión LIBE en contra de la fusión de la CEPOL con Europol, la Comisión decidió renunciar a este aspecto de su propuesta legislativa." Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo [013/0091 (COD)] con arreglo al artículo 294, apartado 6, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sobre la Posición del Consejo en primera lectura con vistas a la adopción de un Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de la Unión Europea para la cooperación en funciones coercitivas (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI, p.3.

contra la hacienda europea). Asimismo, observamos en el Reglamento de Europol modificaciones que se refieren a las reglas de procesamiento de los datos objetos de tratamiento. Siguiendo la evolución mencionada en el epígrafe anterior, el Reglamento ha abandonado la regulación anterior respecto a la existencia de reglas de procesamiento diferentes para cada tipo de sistema de información de Europol. Por tanto el Reglamento de Europol incorporó, como afirma Daniel Drewer y Vesela Miladinova,⁶⁶² *una aproximación tecnológica neutral, en la que el énfasis normativo se centra en la finalidad prevista del procesamiento de los datos, las fuentes de información y los usuarios de la misma.*

Por otra parte, el reglamento Europol legitimaba a la organización para acceder a fuentes de información privadas, ya sea de entidades o de particulares, en clara sintonía con el progresivo desarrollo de funciones analíticas de apoyo en la lucha contra la delincuencia, el terrorismo *on line* y las *ciberamenazas*, aunque no podría explotarlos analíticamente si no eran de nuevo remitidos por un EE.MM. En este sentido la nueva regulación permitía el procesamiento temporal de datos personales proporcionados en el marco de indagación de la posible comisión, fundamentalmente de este tipo de delitos,⁶⁶³ cuya vinculación territorial con EE.MM determinados no siempre resulta perceptible a tenor de lo dispuesto en el objetivo de la Agencia.⁶⁶⁴

Asimismo, Europol posee actualmente acceso en consulta al SIS II y está conectada a la red SIRENE para poder recibir la información suplementaria que remitan los EE.MM implicados en la

⁶⁶² Véase DREWER, D., y MILADINOVA, V., «The BIG DATA Challenge: Impact and opportunity of large quantities of information under the Europol Regulation», *Computer law & security review* núm. 33, 2017, pp. 298–308, p.301. <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0267364917300699?via%3Dihub> (Consultado el 12 de mayo de 2020).

⁶⁶³ “Europol debe ser un eje para el intercambio de información en la Unión. Entre la información recabada, almacenada, procesada, analizada e intercambiada por Europol se incluye la inteligencia criminal referida a la información sobre delitos o actividades delictivas comprendidas en el ámbito de los objetivos de Europol, obtenida con la finalidad de determinar si se ha cometido o puede cometerse en el futuro algún acto delictivo concreto.” Véase Comunicación de la Comisión, sistemas de información más sólidos, op. cit. nota 247.

⁶⁶⁴ Véase art. 3.1 op. cit. nota 247, “Europol apoyará y reforzará la actuación de las autoridades competentes de los Estados miembros y su cooperación mutua en la prevención y la lucha contra la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, el terrorismo y las formas de delincuencia que afecten a un interés común protegido por una política de la Unión, incluidos en la lista del anexo I.”

detección de un señalamiento, que será obligatoria en caso de delitos de terrorismo.⁶⁶⁵ Respecto al resto de sistemas de información europeos, si bien teniendo acceso a Eurodac (indirecto), su solo habilita consultas como último recurso, mientras que respecto al SIV, al ser una base de datos no policial, las consultas requerirán la previa designación de un Punto de Acceso Central (PAC), por lo que apenas se han realizado.⁶⁶⁶ La implantación de los reglamentos de interoperabilidad permitirá en el futuro que Europol disponga de acceso a todos los sistemas de información europeos a través del Portal Europeo de Búsquedas (PEB/ESP en inglés).⁶⁶⁷ Asimismo posee acceso indirecto a los datos PNR/API.⁶⁶⁸

Simultáneamente, la organización ha seguido impulsando la conectividad de sus sistemas de información con las autoridades competentes nacionales de los cuerpos de policía a través del proyecto QUEST (QUEST acrónimo inglés de Consulta a los Sistemas de Europol a través de servicio web dedicado que permite el acceso a los sistemas de información de Europol desde las plataformas corporativas de las agencias policiales de los EE.MM)⁶⁶⁹ para detectar, desde dichas plataformas, la posible existencia de coincidencias vinculadas a actividades criminales en el SIE. En la actualidad, se ha completado respecto de las categorías de datos de persona, armas, medios de transporte, medios de comunicación y documentos de identidad. Próximamente, Europol desarrollará, de forma similar, la conexión de su sistema SAE, en el proyecto QUEST+. En ambos casos la información seguirá intercambiándose el sistema de comunicaciones oficiales, SIENA en sus diferentes variantes, esto es, el SIENA inicial o convencional (ya disponible recientemente en la oficinas nacionales de recuperación de activos/ORGA, en los CCPAs en la Unidades de información de pasajeros / PIUs, en

⁶⁶⁵ Véase art.48, apdo. 8 Reglamento (UE) 2018/1862, op. cit. nota 433.

⁶⁶⁶ Véase art. 21, Reglamento (UE) 603/2013, op. cit. nota 464.

⁶⁶⁷ Véase art. 8 del Reglamento (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE en el ámbito de la cooperación policial y judicial, el asilo y la migración, DO L núm. 135, de 22 de mayo de 2019.

⁶⁶⁸ Véase la respuesta de Europol al Informe Especial del Tribunal de Cuentas europeo sobre el Apoyo de Europol a la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes: un socio valioso, pero con un uso insuficiente de las fuentes de datos y de la medición de resultados, p.2. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_19/SR_migrant_smuggling_ES.pdf (Consultado 16 de enero de 2022).

⁶⁶⁹ Véase el Informe anual consolidado de Europol de 2015, p.28.

los equipos de búsqueda de fugitivos / ENFAST y en las unidades especiales de intervención policial /ATLAS),⁶⁷⁰ el SIENA, para nivel de clasificación de información hasta CONFIDENCIAL EU⁶⁷¹ y el SIENA CT, con idéntico nivel de clasificación para información sobre terrorismo, directamente entre todas las agencias policiales y de seguridad designadas por los EE.MM.⁶⁷² Incluso ya está disponible el acceso a SIENA vía *web service*, y, próximamente, QUEST (España ha sido uno de los países piloto),⁶⁷³ también lo estará,⁶⁷⁴ lo que a buen seguro proporcionará a la Agencia una posición de privilegio en la conexión de estas plataformas con los sistemas de información interoperables europeos.

Tanto las modificaciones normativas como las mejoras introducidas en la gestión del ciclo de inteligencia de la organización lograron que su funcionamiento se pareciera cada vez más al propio de las agencias policiales de los EE.MM a los que presta servicio Europol. La gestión administrativa interna y la supervisión europea de la propia agencia no afecta a la flexibilidad y la agilidad en la actividad diaria de intercambio de información policial que realiza la agencia. La capacidad de adaptación de Europol al nuevo escenario de amenazas a la seguridad de la Unión y el empeño demostrado en proporcionar nuevas herramientas analíticas y sistemas TICs para satisfacer las demandas y necesidades de los EE.MM han convertido a la Agencia en un referente imprescindible

⁶⁷⁰ Véase op. cit. nota 669, pp. 23-24.

⁶⁷¹ A finales de 2020, seis países ya utilizaban el sistema de mensajería SIENA Confidential según consta en el Informe anual consolidado de Europol 2020, p.15 https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/consolidated_annual_activity_report_2020_caar.pdf (Consultado 16 de enero de 2022).

⁶⁷² En una respuesta escrita del Comisario Sr. Avramopoulos en nombre de la Comisión, mencionaba, “una nueva versión de SIENA, SIENA CT, se puso en marcha en 2016 y ofrece servicios de comunicaciones seguras sobre una base caso por caso⁶ a la comunidad encargada de la lucha contra el terrorismo. En 2017, más del 12 % de los mensajes intercambiados a través de SIENA se referían al terrorismo.” https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-001682-ASW_ES.html (Consultado el 23 de junio de 2020).

⁶⁷³ Véase diapositiva 12 de la presentación sobre el sistema de información de Europol, <https://www.statewatch.org/media/1847/eu-europol-eis-presentation-2020.pdf> (Consultado el 16 de enero de 2021).

⁶⁷⁴ En el documento de planificación programática de Europol 2021 – 2023, de 29 de enero de 2021, se expresa la intención de la organización de “conectar más autoridades policiales de los EE.MM a SIENA, tanto al SIENA BPL como al SIENA Confidential, ya sea vía la aplicación web o sistema a sistema mediante services web, p.37.

de legitimidad, legalidad, profesionalidad y transparencia en el intercambio de información para los EE.MM.

7.2. Hacia una agencia de inteligencia policial global

La ampliación del actual mandato de Europol fue presentada por la Comisión Europea el 9 de diciembre de 2020 con la finalidad de hacer una serie de ajustes derivados por una parte, de nuevas necesidades operativas identificadas por Europol y, por otra, de la coordinación derivada de los nuevos reglamentos adoptados en el ámbito del ELSJ. Respecto a las primeras, destacan la mejora del intercambio de información con entidades privadas respecto del tratamiento de conjuntos de datos grandes y complejos, reforzar el papel de Europol en el ámbito de la investigación y la innovación y permitir que Europol ponga los datos de terceros países a disposición de las autoridades nacionales competentes en el Sistema de Información de Schengen (SIS). Respecto a las segundas, se trata de reforzar la cooperación de Europol con la Fiscalía Europea, adaptar el régimen de protección de datos de Europol al Reglamento (UE) 2018/1725 y ampliar la posibilidad de que Europol solicite la apertura de investigaciones penales en un Estado miembro.⁶⁷⁵

La adecuada coordinación entre todos los instrumentos europeos del ELSJ requiere una continua interacción entre los sistemas de información europeos instituidos para evitar la existencia de brechas de seguridad que puedan menoscabar la capacidad de prevención y detección anticipada de amenazas a la seguridad de los EE.MM y de sus ciudadanos.⁶⁷⁶ Las finalidades previstas en los instrumentos de creación de los distintos sistemas de información europeos se corresponden con el ejercicio en los EE.MM de competencias policiales de diversa naturaleza que determinan la concesión

⁶⁷⁵ Véase el doc. Consejo 9158/21 de 28 de mayo de 2021 sobre Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/794 en lo que se refiere a la cooperación de Europol con entidades privadas, el tratamiento de datos personales por Europol en apoyo de investigaciones penales y el papel de Europol en materia de investigación e innovación - Informe de situación. <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9158-2021-INIT/es/pdf> (Consultado el 17 de marzo de 2022).

⁶⁷⁶ “Se reconoce ampliamente la necesidad operativa de poner la información comprobada procedente de terceros países a disposición de los agentes que actúan en primera línea, en particular, los guardias de fronteras y los agentes de policía. Sin embargo, los usuarios finales pertinentes de los Estados miembros no siempre tienen acceso a esa valiosa información, entre otras causas, porque los Estados miembros no siempre pueden introducir descripciones en el SIS sobre la base de dicha información debido a la regulación nacional”. Reglamento (UE) 2022/1190 del Parlamento Europeo y del Consejo de 6 de julio de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1862 en lo que respecta a la introducción en el Sistema de Información de Schengen (SIS) de descripciones de información en interés de la Unión relativas a nacionales de terceros países, DO L núm 185, de 12 de julio de 2022.

de autorizaciones de accesos distintas a las autoridades competentes nacionales designadas al efecto. La modificación de la regulación del SIS pretende que Europol sea legitimado para promover la introducción por parte de los EE.MM de alertas en el SIS II procedentes de información recibida de terceros países y terceras partes respecto de las alertas denominadas *descripciones de información*,⁶⁷⁷ ya que son los EE.MM los únicos competentes para introducir alertas en el SIS, como resultado de los procedimientos de verificación y contraste de la información recibida por Europol y por los EE.MM.

Siguiendo con la finalidad de aprovechar toda la información relevante para luchar contra la delincuencia grave y el terrorismo en la UE, Europol podrá recibir este tipo de información de entidades privadas cuando del contenido de dicha información no está claramente sometido a la jurisdicción de un EE.MM, bien por su naturaleza *multijurisdiccional*, bien por ausencia de jurisdicción en el EE.MM donde radica la entidad privada.⁶⁷⁸ Asimismo, se han flexibilizado los requisitos para permitir el procesamiento de grandes volúmenes de datos aportados por los EE.MM y terceras partes previa solicitud de apoyo a una investigación, durante el tiempo que ésta persista y sujeta a las mismas condiciones que rigen para el EE.MM solicitante en su país.

Por otra parte, la propuesta de nuevo reglamento regula la posición actual de Europol como proveedor de servicios de innovación y centro de información y laboratorio de innovación en atención a los programas futuros de la UE de I+D+i, asistiendo y participando en los ensayos que se desarrollen en los EE.MM y en el resto de instituciones de la UE. Asimismo, se incorporan dos nuevas funciones

⁶⁷⁷ Véase op. cit. nota 433 y también, art. 2.a) iv. t) del Reglamento (UE) 2022/991 de 8 de junio de 2022 por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/794 en lo que se refiere a la cooperación de Europol con entidades privadas, el tratamiento de datos personales por Europol en apoyo de investigaciones penales y el papel de Europol en materia de investigación e innovación, DO L núm. 169, de 27 de junio de 2022, “apoyar a los Estados miembros en el tratamiento de los datos sobre personas implicadas en terrorismo o en formas de delincuencia grave facilitados a Europol por terceros países u organizaciones internacionales y proponer la posible introducción por parte de los Estados miembros, a su discreción y a reserva de su propia comprobación y análisis de dichos datos, de las descripciones de información en interés de la Unión relativas a nacionales de terceros países (en lo sucesivo, “descripciones de información”) en el Sistema de Información de Schengen (SIS), de conformidad con el Reglamento (UE) 2018/1862 del Parlamento Europeo y del Consejo.

⁶⁷⁸ Véase doc. Consejo, 10414/21 de 25 de octubre de 2021, sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/794 en lo que se refiere a la cooperación de Europol con entidades privadas, el tratamiento de datos personales por Europol en apoyo de investigaciones penales y el papel de Europol en materia de investigación e innovación [{SEC(2020) 545 final} - {SWD(2020) 543 final} - {SWD(2020) 544 final}] de 25 de octubre de 2021.

de Europol derivadas de los últimos instrumentos jurídicos establecidos en el ámbito JAI. Se trata de la asistencia a la Oficina del Fiscal Europeo mediante la provisión de información y análisis criminal disponible y la posibilidad de asistir a los EE.MM en la erradicación de contenido terrorista y pornografía infantil *on line*, intermediando en los intercambios de información entre los EE.MM y las entidades privadas, proveedoras de servicios de internet a través de los canales de comunicación de Europol.⁶⁷⁹ La propuesta regulatoria finalmente fue adoptada en junio del presente año, en la que se adoptaron las modificaciones anteriormente analizadas, incluida la posibilidad de procesamiento preliminar, provisional y temporal de información de carácter personal no vinculada directamente a una actividad criminal, en caso de investigaciones penales específicas solicitadas a Europol por un Estado miembro, la Fiscalía Europea, Eurojust o un tercer país. Todo ello, siempre que estén autorizados a tratar tales datos de investigación de conformidad con los requisitos y garantías procesales aplicables en virtud del Derecho de la Unión y del Derecho nacional.⁶⁸⁰

No cabe duda que el acceso de Europol al SIS le otorga status jurídico *de facto* de EE.MM de la Unión, pues está legitimado para introducir señalamientos procedentes del intercambio de información que mantiene con terceros estados como si se tratase de datos propios, mediante el recurso a la ficción jurídica de que se hubieran recabado en un territorio sobre el que ejerce soberanía jurídico-penal respecto de sus competencias asignadas en los Tratados. Asimismo, la contribución directa de las entidades privadas a las actividades de la Agencia, en aplicación de lo mencionado anteriormente, refuerza la posición de Europol como un actor internacional en el intercambio de información policial a nivel global.

8. LA INTELIGENCIA ARTIFICIAL Y EL BIG DATA EN EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

La Inteligencia artificial (IA) no es un concepto nuevo ni novedoso, sino que ha venido siendo desarrollado en el ámbito de la industria tecnológica para proporcionar herramientas que

⁶⁷⁹ Véase doc. Consejo 14967/21, sobre el informe de evolución de la modificación del Reglamento (UE) 2016/794 en lo que se refiere a la cooperación de Europol con entidades privadas, el tratamiento de datos personales por Europol en apoyo de investigaciones penales y el papel de Europol en materia de investigación e innovación, de 17 de diciembre de 2021.

⁶⁸⁰ Véase art. 18 bis y 79 ter Reglamento (UE) 2016/794, op. cit. nota 440.

permitan replicar la realización autónoma de funciones humanas de carácter mecánico y repetitivo en tiempo record. El término fue acuñado científicamente por primera vez en 1956 *como la ciencia y la ingeniería de desarrollar máquinas inteligentes*.⁶⁸¹ Conceptualmente, puede definirse como la capacidad de una máquina para percibir y responder a su entorno autónomamente y realizar tareas que típicamente requieren inteligencia humana y el desarrollo de procesos de decisión, sin intervención humana directa.⁶⁸² La trascendencia que está adquiriendo la AI en la transformación económica y social actual se ve potenciada por los avances de la industria tecnológica, la disponibilidad de grandes volúmenes de datos e información y los avances en lenguaje computacional.

La profundización conceptual de la Inteligencia Artificial excede el ámbito objeto de nuestra investigación, pero sí nos puede ser de utilidad para identificar las aplicaciones funcionales relevantes para la seguridad y los dominios o tipología de mecanismos empleados para desarrollar dichas funciones.⁶⁸³ En este sentido, nos enfocaremos en las aplicaciones actuales que consideramos que contribuyen a mejorar la seguridad interior de la Unión en el ámbito del intercambio de información policial internacional. En este sentido, observamos la posibilidad de desarrollar algoritmos matemáticos de *machine learning* que nos proporcionen alertas sobre la detección de patrones de conducta delictivos observados reiteradamente y que han sido integrados memorísticamente y formulados matemáticamente con anterioridad. De forma similar, la explotación maliciosa de las redes informáticas y el ciberespacio para el desarrollo de aplicaciones tecnológicas que proporcionan el soporte del funcionamiento de un gran número de infraestructuras críticas para el desenvolvimiento de los servicios públicos esenciales pueden ser formuladas algorítmicamente, de forma que genere alertas de agresión y desencadene autónomamente respuestas de mitigación y neutralización. Posteriormente, las alertas así generadas podrían ser compartidas con las autoridades competentes nacionales de los EE.MM a través de los canales de comunicaciones internacionales existentes, en

⁶⁸¹ Véase para más detalle y profundidad la publicación de RUSSEL, S., y NORVIG, P., «*Artificial intelligence: a modern approach*». London: Pearson Education Limited. Cuarta edición 2021, Hoboken, EE.UU.

⁶⁸² Véase. RIGANO, C., «Using artificial intelligence to address criminal justice needs», Journal, Issue núm. 280, 2019, p.3 <https://www.ojp.gov/pdffiles1/nij/252038.pdf> (Consultado el 13 de febrero de 2022).

⁶⁸³ Para mayor detalle, véase, «Technical Report on Artificial Intelligence, AI Watch Defining Artificial Intelligence 2.0 Towards an operational definition and taxonomy for the AI landscape » Joint Research Centre, JRC126426 EUR 30873 EN, UE, 2021, <https://ec.europa.eu/jrc> (Consultado el 13 de febrero de 2022).

función de la ubicación más probable para la identificación anticipada de la potencial amenaza, ya sea bilateral, o multilateralmente. Por tanto, la IA opera sobre datos, sobre información, que cuanto más contrastados, mejor será su funcionamiento predictivo y/o *delatorio*.

La Unión Europea, conforme al programa político de la Presidenta de la Comisión Europea,⁶⁸⁴ ha comenzado a prestar atención a la evolución de la Inteligencia artificial en el ámbito de la seguridad pública, así como en el marco de la promoción del desarrollo de las aplicaciones tecnológicas industriales de la Inteligencia Artificial, todo ello con el objetivo de reducir la siniestralidad vial y la explotación legal de las tecnologías digitales.⁶⁸⁵ Se trata de un primer paso, que, si bien reconoce la existencia de aplicaciones *securitarias* de la IA (ciberseguridad), no profundiza sobre los retos y desafíos que plantea el desarrollo de la IA en la lucha contra las principales amenazas a la seguridad de la Unión. El marco institucional de la UE ha elaborado sendos planes sobre desarrollo y uso de la IA en el que tan sólo en el último de ellos se incluye el desarrollo de aplicaciones de AI para la seguridad,⁶⁸⁶ como ámbito de investigación futura (en el marco de los programas financieros plurianuales de la Unión para el horizonte 2020), y que el Consejo europeo menciona sin detallar, como recomendación a la industria europea.⁶⁸⁷

⁶⁸⁴ “Los datos y la inteligencia artificial son los ingredientes de la innovación que pueden ayudarnos a encontrar soluciones para los retos sociales, desde la salud hasta la agricultura, desde la seguridad hasta la actividad industrial. Durante mis primeros 100 días en el cargo, presentaré propuestas de legislación para un enfoque europeo coordinado sobre las implicaciones éticas y humanas de la inteligencia artificial.” Véase op. cit. nota 268, p.14.

⁶⁸⁵ Para más detalle véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, sobre *Inteligencia artificial para Europa*, [COM(2018) 237 final {SWD(2018) 137 final}], de 25 de abril de 2018.

⁶⁸⁶ “Para la IA fabricada en Europa... Otro principio clave será la "seguridad desde el diseño", por lo que la ciberseguridad, la protección de las víctimas y la facilitación de las actividades de aplicación de la ley deben tenerse en cuenta desde el comienzo del proceso de diseño". Anexo a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el *Plan Coordinado sobre Inteligencia Artificial*, en doc. Consejo 15641/18ADD, de 17 de diciembre 2018, p.8.

⁶⁸⁷ “...Recomienda que se desarrollen aplicaciones de alta gama en todos los sectores económicos con vistas a favorecer el crecimiento económico y contribuir a la resolución de los principales retos a nivel mundial, desde la cura de enfermedades a la transición energética, la lucha contra el cambio climático y la previsión de catástrofes naturales, pasando por la mejora de la seguridad en el transporte, la lucha contra la delincuencia y la mejora de la ciberseguridad.” Véase las *Conclusiones del Consejo sobre Inteligencia artificial*, en doc. consejo 6263/20, relativas al Plan Coordinado sobre la Inteligencia Artificial, de 24 de febrero de 2020, p.5.

En la actualidad y en el marco del proyecto I+D+I Horizonte 2020, de la Comisión Europea, el Ministerio del Interior figura como socio en el proyecto ADA (*Advanced Data Analytics*), encabezado por el Centro Europeo de Cibercrimen de Europol, y que tiene como objetivo desarrollar una plataforma analítica modular, que ofrezca capacidades de detección anticipada, visualización y análisis de datos, mediante el uso de aplicaciones para el proceso de información a gran escala (*big data*) y herramientas de IA y análisis predictivo, cuyo periodo de conclusión finaliza el 28 de febrero de 2023.⁶⁸⁸

Las posibles aplicaciones de la AI en el campo de la seguridad aparecen por primera vez en el Libro Blanco sobre la Inteligencia Artificial que ya identifica el desarrollo de funciones y actividades policiales como potenciales clientes de las nuevas aplicaciones de la AI, si bien integrados en el grupo-cliente sector público,⁶⁸⁹ e imbuida de una orientación garantista basada en la confianza ciudadana en el respeto a los derechos y libertades fundamentales y la seguridad jurídica que legitima su utilización.⁶⁹⁰

En base a lo anterior, podemos afirmar que toda la planificación europea para situar a Europa a la vanguardia de la transformación digital de la industria europea con soluciones de IA, fue planteada con una notoria desatención del ámbito de la seguridad y la justicia de la Unión, que, en palabras del CTC, *ha sido tratado como el hermano pobre en el modelo digital europeo*.⁶⁹¹ De hecho,

⁶⁸⁸ Véase los detalles del proyecto, participación y financiación en <https://cordis.europa.eu/project/id/883596/es> (Consultado el 27 de octubre de 2019).

⁶⁸⁹ “Las herramientas de inteligencia artificial pueden ofrecer una oportunidad para proteger mejor a los ciudadanos de la UE de la delincuencia y los actos de terrorismo. Este tipo de herramientas podrían, por ejemplo, ayudar a detectar propaganda terrorista en línea, descubrir transacciones sospechosas en la venta de productos peligrosos, detectar objetos peligrosos ocultos o productos y sustancias ilícitos, ofrecer asistencia a los ciudadanos en situaciones de emergencia y servir de orientación al personal de primera intervención. Véase el Libro Blanco de la Comisión Europea sobre la inteligencia artificial - un enfoque europeo orientado a la excelencia y la confianza, [COM (2020) 65 final], de 19 de febrero de 2020, p.2.

⁶⁹⁰ “Puede ser que las fuerzas y cuerpos de seguridad y las personas afectadas carezcan de los medios para comprobar cómo se ha tomado una decisión determinada con ayuda de la IA y, por consiguiente, si se han respetado las normas pertinentes. Las personas físicas y las personas jurídicas pueden enfrentarse a dificultades en el acceso efectivo a la justicia en situaciones en las que estas decisiones les afecten negativamente.” Op. cit. nota 690, p.14

⁶⁹¹ Véase doc. Consejo 9185/20 de 8 de julio de 2020 de la Contribución del CTC de la UE en relación con las comunicaciones de la Comisión de 19 de febrero de 2020 sobre digital, datos e inteligencia artificial en materia de propuestas sobre seguridad interior y justicia penal.

las posibles aplicaciones IA en materia seguridad aparecen enumeradas en clave de estigma de discriminación individual o de sesgo en su modo de empleo.⁶⁹² Afortunadamente, gracias a la iniciativa del CTC como hemos observado en otros ámbitos competenciales de la UE, la identificación de cinco áreas prioritarias de acción que engloban un total de 12 propuestas de actuación,⁶⁹³ consiguió atraer la atención del Consejo JAI (COSI)⁶⁹⁴ para que el ámbito de la seguridad y la justicia fuese contemplado en la estrategia europea de desarrollo de la IA.

En cumplimiento del compromiso adquirido por su Presidenta, con fecha 23 de abril de 2021, la Comisión Europea presentó su propuesta de regulación de la AI en Europa, la conocida como Ley de AI establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial.⁶⁹⁵ En la exposición de motivos refleja la necesidad de armonización normativa europea para fomentar un desarrollo tecnológico de IA de progreso, seguro, responsable, competitivo y que combata los riesgos vinculados a usos no deseados de la AI, reconociendo su aplicación para la seguridad, de la que se excluye su aplicación la IA de defensa militar.⁶⁹⁶ Asimismo no será de aplicación a los componentes de IA ya integrados en los sistemas de información europeos, salvo sus actualizaciones tecnológicas que disfrutarán de *vacatio legis*.⁶⁹⁷ Finalmente se permiten, bajo ciertas condiciones, ciertos usos de IA

⁶⁹² “El primer criterio vela por que la intervención reguladora se centre en aquellas áreas en las que, de manera general, se considere que hay más probabilidad de que surjan riesgos. En el nuevo marco regulador deben detallarse de manera específica y exhaustiva los sectores que englobe. Por ejemplo, la sanidad, el transporte, la energía y determinados ámbitos del sector público” cita 50 “El sector público debe incluir ámbitos como el asilo, la migración, los controles fronterizos y el poder judicial, la seguridad social y los servicios de empleo. Véase op. cit. nota 695, p.21.

⁶⁹³ Véase doc. Consejo 9185/20 ADD 1 de la Contribución del CTC de la UE en relación con las comunicaciones de la Comisión de 19 de febrero de 2020 sobre digital, datos e inteligencia artificial en materia de propuestas sobre seguridad interior y justicia penal que figura en la adenda al documento inicial, de 8 de julio de 2020.

⁶⁹⁴ Véase doc. Consejo 10726/20 Artificial Intelligence as an Opportunity for Security in Europe - Follow-up, 21 de septiembre de 2020.

⁶⁹⁵ Véase la Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (ley de inteligencia artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la unión, COM/2021/206 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex:52021PC0206> (Consultado el 17 de mayo de 2022).

⁶⁹⁶ “Los sistemas de IA desarrollados o utilizados exclusivamente con fines militares deben quedar excluidos del ámbito de aplicación del presente Reglamento cuando su uso sea competencia exclusiva de la política exterior y de seguridad común regulada en el título V del Tratado de la Unión Europea.” Op. cit. nota 695, p.23

⁶⁹⁷ “Con respecto a los sistemas de IA que son componentes de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia gestionado por la Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud (eu-LISA), la propuesta no se aplicará a aquellos sistemas de IA que se

en materia de intercambio de información y asistencia mutua judicial, en aplicación de las políticas europeas de seguridad y justicia.⁶⁹⁸

La propuesta de Reglamento todavía está en fase de discusión transaccional entre el Consejo y la Comisión, habiendo tenido conocimiento de la introducción de modificaciones al texto en el ámbito de las definiciones, particularmente, de la propia IA, “*todo sistema de este tipo debe ser capaz de determinar la manera de alcanzar un determinado conjunto de objetivos definidos por el ser humano mediante aprendizaje, razonamiento o modelización.*”⁶⁹⁹ Asimismo se han ampliado y revisado la lista de ámbitos y usos concretos de los sistemas de IA de alto riesgo en el ámbito de la seguridad pública, que se enumeran en el anexo III de la evaluación de impacto,⁷⁰⁰ y que responden a facilitar individualmente la toma de decisiones en el ejercicio de las funciones públicas que recaen sobre los individuos, cuyo desarrollo y comercialización se somete a requisitos previos de evaluación y autorización.

9. ESTRATEGIAS NACIONALES DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL DE LOS EE.MM

La reciente implosión de la AI en la escena internacional ha contribuido al desarrollo de estrategias y planes nacionales en este ámbito con la finalidad de promover el conocimiento divulgativo de las tecnologías de IA y definir unos marcos reguladores que compatibilicen su desarrollo como motor de progreso económico con el respeto a los valores fundamentales de la convivencia social. Hasta la fecha Bélgica, Dinamarca, Francia, Luxemburgo, Austria, Reino Unido

introduzcan en el mercado o se pongan en servicio antes de que transcurra un año desde la fecha de aplicación del presente Reglamento, a menos que la sustitución o modificación de dichos actos legislativos redunde en un cambio significativo en el diseño o la finalidad prevista del sistema o los sistemas de IA de que se trate.” Op. cit. nota 690, p.5

⁶⁹⁸ “..debe prohibirse el uso de dichos sistemas (identificación biométrica en remoto en tiempo real) con fines de aplicación de la ley, salvo en tres situaciones enumeradas de manera limitativa y definida con precisión en las que su utilización es estrictamente necesaria para lograr un interés público esencial cuya importancia es superior a los riesgos. Estas situaciones son la búsqueda de posibles víctimas de un delito, incluidos menores desaparecidos; determinadas amenazas para la vida o la seguridad física de las personas físicas o amenazas de atentado terrorista; y la detección, la localización, la identificación o el enjuiciamiento de los autores o sospechosos de los delitos mencionados en la Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo.”, op. cit. nota 690, p.25.

⁶⁹⁹ Véase doc. 13802/1/21 REV 1 del Informe de situación respecto a la citada, de 22 de noviembre de 2021 p.6.

⁷⁰⁰ Véase doc. Consejo 8115/21 ADD 1 de 23 de abril de 2021 de los Anexos de la citada propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial (Ley de Inteligencia Artificial) y se modifican determinados actos legislativos de la Unión, p.5.

(hasta su salida de la UE), Finlandia, Suecia, Letonia y España disponen recientemente de dicha planificación estratégica, con diversas formulaciones.

La estrategia de nuestro país responde a un desarrollo específico del Plan de recuperación, transformación y resiliencia⁷⁰¹ contemplando dentro de una de las diez *políticas palanca de reforma estructural para un crecimiento sostenible e inclusivo*, destinada a “*impulsar el desarrollo de la IA en el tejido productivo, la economía y la sociedad del dato, aprovechando la proyección de la lengua española y con una perspectiva humanista que garantice los derechos individuales y colectivos de los ciudadanos.*”⁷⁰² Según los indicadores de dominio o de aplicaciones sobre las que recaen los posibles desarrollos de IA establecidos por el centro de investigación conjunto de la UE,⁷⁰³ la estrategia nacional es la que cumple con el mayor número de dominios de desarrollo tecnológico. Asimismo, la estrategia nacional contempla la aplicación de sistemas de AI al sector de la seguridad en el marco de la potenciación de los usos de IA en la Administración pública,⁷⁰⁴ si bien no detalla ni sus posibles aplicaciones o prototipos de sistemas a emplear. Al contrario que la estrategia nacional de AI alemana que identifica expresamente a la seguridad como uno de los ejes de desarrollo de sistemas de AI. Concretamente se refiere tanto al ámbito defensivo, esto es, contra los usos maliciosos de sistemas IA en el marco de la ciberseguridad y la mejora de la seguridad de los sistemas de información e infraestructuras soporte *TICs*,⁷⁰⁵ como en el plano reactivo, para responder a las

⁷⁰¹ Véase las Notas de prensa de presidencia del gobierno de Octubre y Noviembre 2020, sobre la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial respectivamente <https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2020/021220-sanchezzenia.aspx> (Consultado el 23 de marzo de 2022)

⁷⁰² Véase Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud, .op. cit. nota 702, p. 45

⁷⁰³ Véase op. cit. nota 684, p.33.

⁷⁰⁴ “Eje estratégico 5. Potenciar el uso de la IA en la Administración Pública y en las misiones estratégicas nacionales. La relación entre IA y Administración proporciona beneficios mutuos. Por un lado, la Inteligencia Artificial es útil para mejorar la transparencia y comunicación de la actividad pública en los sectores de sanidad y servicios sociales, medio ambiente y energía, justicia, transporte y logística, educación, empleo y seguridad.” Véase la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial, p.19 <https://portal.mineco.gob.es/es-es/ministerio/areas-prioritarias/Paginas/inteligencia-artificial.aspx> (Consultado el 23 de marzo de 2022).

⁷⁰⁵ “Invertiremos en investigación y desarrollo de tecnologías basadas en inteligencia artificial para la seguridad civil”. Mejoraremos la resiliencia de los sistemas de IA contra los ataques y haremos un mayor uso de la IA como piedra angular de la seguridad informática general. A medida que avanza la digitalización, es esencial que los sistemas de IA estén protegidos contra ataques. Por lo tanto, el gobierno federal considera que la inteligencia artificial es un componente

amenazas a la seguridad interiores y exteriores, así como también para preservar la soberanía digital y la seguridad tecnológico-industrial alemana.⁷⁰⁶

Observamos que la estrategia alemana de IA se halla impregnada de una preocupación singular por la seguridad en el desarrollo de sistemas de IA vinculado a los principios de soberanía territorial, a los intereses nacionales y a la soberanía, incluso de la propiedad industrial para privar o condicionar el uso de determinados sistemas de IA frente a la libertad de circulación de este tipo de bienes y/o servicios. En este sentido, consideramos que se trata de un planteamiento realista en función de la evolución futura de las amenazas y riesgos a la seguridad de la UE y de sus ciudadanos, anticipando tanto las futuras aplicaciones de AI a la seguridad como los mecanismos o dominios de AI base de su funcionamiento.

Por ello, entendemos que los principales dominios de actuación de los sistemas de IA aplicados a la seguridad se encaminan a la generación de procesos automatizados de toma de decisiones basados en algoritmos que transforman grandes cantidades de datos recopilados del entorno en el que interactúan en materia de seguridad, en alertas o notificaciones reconocidas conforme a un patrón previamente establecido, capaces de desencadenar actuaciones policiales preliminares y/o de apoyo.

En el ámbito de la compartición e intercambio de información, si la Guardia Civil es capaz de introducir en sus plataformas corporativas de servicio y actuación operativa los dominios funcionales de sistemas de IA que permitan determinar la pertinencia de compartir determinada información en relación a un entorno dado de seguridad o una investigación concreta, consideramos que contribuirá a incrementar considerablemente el intercambio de información policial internacional redundando en una mayor optimización de los recursos de seguridad disponibles y una explotación más garantías de éxito de las investigaciones en el Cuerpo, reduciendo las reticencias y los sesgos humanos en la materialización del intercambio de información. La introducción masiva de sistemas

clave de nuestra futura arquitectura de seguridad de TI Estrategia de inteligencia artificial Estado, noviembre de 2018, pp. 17-18, www.ki-strategie-deutschland.de (Consultado el 23 de marzo de 2022).

⁷⁰⁶ “El gobierno federal busca identificar áreas adecuadas para las autoridades de seguridad y promover el uso de la IA de una manera que promueva un desarrollo ágil y orientado a la práctica. En el campo de la seguridad el uso de sistemas basados en IA juega un papel importante para garantizar la soberanía digital de Alemania, y, por extensión, garantizar la seguridad pública y de las empresas alemanas.” Véase op. cit. nota 699, pp. 31 y 32.

IA que sean capaces de tomar este tipo de decisiones requieren como sostiene Santiago Edo Escriche y Enrique Ávila Gómez, el desarrollo de tecnologías de protección, una red de comunicaciones suficientemente dimensionada, basadas en infraestructuras 5G, no siempre logísticamente realizable ni económicamente asumible.⁷⁰⁷

⁷⁰⁷ Véase «*La tecnología como factor de cambio e innovación en materia de seguridad interior*», Cuadernos de la Guardia Civil, año 2019, p.153.

PARTE SEGUNDA. EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EUROPEO EN LOS EE.MM

CAPITULO III. EL IMPACTO NORMATIVO EN LA EVOLUCIÓN DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

“Esta Comunidad no fue creada ni por la fuerza de las armas ni por la presión política, sino que debe su existencia a un acto constitutivo de ley. Asimismo, funciona de acuerdo a derecho establecido y sus instituciones están sujetas a revisión judicial. En lugar del poder y su manipulación, del equilibrio de poderes, la lucha por la hegemonía y el juego de las alianzas, por primera vez nos hemos regido conforme a derecho. La Comunidad Económica Europea es una comunidad de Derecho..., porque sirve a la realización del Derecho.” WALTER HALLSTEIN,⁷⁰⁸ Presidente CEE (1958-1967).

En calidad de ordenamiento jurídico autónomo y en virtud de las habilitaciones constitucionales conferidas por los Estados Miembros, el derecho de la Unión Europea se integra en los derechos nacionales conforme a lo dispuesto en el art. 288 TFUE.⁷⁰⁹ Por lo que resulta de aplicación inmediata para todos ellos la normativa vigente en materia de ELSJ y, por tanto, la relacionada con el intercambio de información en materia de cooperación policial europea (p. ej. Acervo Schengen) conforme a los requisitos establecidos en los sucesivos Tratados para los distintos instrumentos jurídicos que sustentan el contenido material de la normativa en cuestión.

En aplicación del principio de cooperación leal establecido en el art. 3 bis.3 TFUE⁷¹⁰ (antiguo art.10 TUE) los EE.MM están obligados a aplicar el derecho de la UE, desarrollando las

⁷⁰⁸ Véase VON DANWITZ, T. «The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ [El Estado de Derecho en la Jurisprudencia reciente del TJUE] », *Fordham International Law Journal*, Vol. 37, núm. 5, Berkeley Electronic Press, 2014, p.1312. <https://ir.lawnet.fordham.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=2355&context=ilj> (Consultado el 7 de abril de 2022).

⁷⁰⁹ Para más detalle, véase GONZÁLEZ DE RIVERA, X., «Conversaciones entre la norma internacional y la norma interna: la aplicación por los órganos judiciales» *Lex Social*, vol. 5, núm. 2, 2015, pp. 260-291. https://www.upo.es/revistas/index.php/lex_social/issue/view/91 (Consultado el 3 de septiembre de 2020). Asimismo, véase también MANGAS MARTÍN, A., «Algunos aspectos del derecho derivado en el Tratado de Lisboa: categorización de los actos, indeterminación de los tipos de actos, bases jurídicas y jerarquía», *Revista General de Derecho Europeo*, núm. 18, 2009. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2942375> (Consultado el 3 de septiembre de 2020).

⁷¹⁰ “Conforme al principio de cooperación leal, la Unión y los Estados miembros se respetarán y asistirán mutuamente en el cumplimiento de las misiones derivadas de los Tratados. Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas de los Tratados o resultantes de los actos de las instituciones de la Unión. Los Estados miembros ayudarán a la Unión en el cumplimiento

medidas que sean necesarias para posibilitar su cumplimiento. Se trata de una responsabilidad subsidiaria que incumbe a los EE.MM, susceptible de invocación ante el TJUE, (artículo 258 del TFUE), y cuyo ámbito objetivo se extiende no sólo a las obligaciones jurídicas emanadas de los instrumentos jurídicos vinculantes, sino también a los no vinculantes. Así lo expresa la creciente jurisprudencia del TJUE, respecto a la delimitación del principio de cooperación leal “que no se atribuye en exclusiva qué actos sin efectos jurídicos obligatorios y adoptados incumpliendo la exigencia de cooperación legal están sujetos a control judicial en los procedimientos por incumplimiento, estimándolo como contrario al carácter recíproco del principio de cooperación leal”.⁷¹¹

Asimismo, el principio de cooperación leal respecto de la obligaciones europeas de los EE.MM se ha visto reforzado mediante la introducción en el TFUE, a través del artículo seis,⁷¹² y su concreción efectiva del artículo ciento noventa y siete, de la cooperación administrativa entre las administraciones de los EE.MM, como una de las competencias de apoyo, coordinación y complemento de la Unión por la que se instituye un instrumento necesario para la aplicación efectiva del derecho de la Unión, como *asunto de interés común*.⁷¹³ De tal forma que la lealtad institucional

de su misión y se abstendrán de toda medida que pueda poner en peligro la consecución de los objetivos de la Unión.” Antiguo artículo 10 Tratado CEE. “Los Estados miembros adoptarán todas las medidas generales o particulares apropiadas para asegurar el cumplimiento de las obligaciones derivadas del presente Tratado o resultantes 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 del presente Tratado. Op. cit. nota 178, véase art. 3 bis.3 TFUE.

⁷¹¹ Véase As. C-16/16 ECLI:EU:C:2018:79 “Además, en la medida en que el segundo motivo de casación se basa en que el Tribunal General no tuvo en cuenta la supuesta reciprocidad del principio de cooperación leal, procede señalar, por un lado, que, como señaló en esencia dicho Tribunal en el apartado 55 del auto recurrido, el recurso por incumplimiento y el recurso de anulación constituyen vías jurídicas que tienen objetos distintos y están sujetos a requisitos de admisibilidad diferentes y, por otro lado, que el principio de cooperación leal no puede llevar a prescindir de los requisitos de admisibilidad expresamente establecidos en el artículo 263 TFUE.” Véase también, As. C-620/16 ECLI:EU:C:2019:256, “el respeto por los Estados miembros de una decisión adoptada por el Consejo con arreglo al artículo 218 TFUE, apartado 9, es una manifestación concreta de la exigencia de unidad de representación de la Unión, que dimana de la obligación de cooperación leal.”

⁷¹² Op. cit., nota 182, art. 6. “La Unión dispondrá de competencia para llevar a cabo acciones con el fin de apoyar, coordinar o complementar la acción de los Estados miembros. Los ámbitos de estas acciones serán, en su finalidad europea: a) la protección y mejora de la salud humana; b) la industria; c) la cultura; d) el turismo; e) la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte; f) la protección civil; g) la cooperación administrativa.”

⁷¹³ Véase op. cit. nota 182, art. 197. “La aplicación efectiva del derecho de la Unión por los Estados miembros, que es esencial para el buen funcionamiento de la Unión, se considerará asunto de interés común.”

así concebida también se proyecta en la responsabilidad compartida asumida por los EEMM y las instituciones europeas en la aplicación y el cumplimiento del Derecho de la Unión como establece la jurisprudencia europea.⁷¹⁴ El ejercicio de esta responsabilidad, en el marco de las competencias propias, ha sido objeto de reconocimiento expreso por el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea en el Acuerdo Inter institucional sobre la mejora de la legislación europea.⁷¹⁵ Dicho reconocimiento deriva de la confluencia del reparto de las competencias en los Tratados conforme a los principios de proporcionalidad y subsidiariedad que proclaman la soberanía de los EE.MM en la descentralización de la aplicación del Derecho Europeo conforme a sus tradiciones jurídicas.

En este sentido, en el presente capítulo abordaremos el impacto normativo del intercambio de información europeo tanto del instituido en los instrumentos jurídicos vinculantes como también de aquellos instrumentos del denominado *soft law*,⁷¹⁶ dictados en ejercicio de las competencias de coordinación comunitarias e intergubernamentales en el marco de lo previsto en el título V del TFUE. No en vano, como sostiene, Florian Trauner y Ariadna Ripoll, *la evolución en el Espacio de Libertad, seguridad y Justicia experimentada se explica teniendo en cuenta la importancia en el mismo del derecho flexible*.⁷¹⁷ En este sentido, consideramos bienvenido el pronunciamiento del Parlamento Europeo⁷¹⁸ sobre este asunto con el que estamos en plena sintonía y, por tanto, nos servirá como referencia en el objeto de nuestro análisis.

⁷¹⁴ Véase As.C-365/97, ECLI: EU: C: 1999:544, párr. 23-26.

⁷¹⁵ Véase el Acuerdo Interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea para Legislar Mejor, DO L núm. 123, de 12 de mayo de 2016.

⁷¹⁶ Para más detalle, véase, ALONSO GARCÍA, R., «El *soft law* en el derecho comunitario», Revista de Derecho Privado y Comunitario, núm. 154, 2001, pp. 63 – 94. <https://www.cepc.gob.es/sites/default/files/2021-12/243532001154063.pdf>, Véase también, GALIANA SAURA, Á., «La expansión del Derecho flexible y su incidencia en la producción normativa», (Consultado el 15 de septiembre de 2020). Anuario de filosofía del derecho, núm. 32, 2016, pp. 297-322. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5712503.pdf> (Consultado el 15 de septiembre de 2020).

⁷¹⁷ Véase TRAUNER, F. y RIPOLL, A., «*Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice. How EU institutions matter*». Routledge Taylor and Francis Group, 2015, p.17

⁷¹⁸ El Parlamento Europeo considera que el *soft law* o derecho flexible son "normas de conducta que se establecen en instrumentos a los que no se les ha atribuido fuerza jurídicamente vinculante como tales, pero que, sin embargo, pueden tener determinados efectos jurídicos (indirectos), y que tienen por objeto y pueden producir efectos prácticos." Véase «Entorno regulatorio: Implicaciones institucionales y legales del uso de instrumentos de derecho blando», *Publicaciones del Parlamento Europeo*, 2007,

Dado el amplio periodo de construcción europea abarcado, analizaremos el impacto normativo a la luz de los sucesivos Tratados que proporcionaron las bases jurídicas para la adopción de la normativa relevante objeto de nuestro análisis, basado en las evaluaciones de la aplicación del Derecho Europeo en los EE.MM que realiza periódicamente la Comisión Europea. En este ámbito, valoraremos los procedimientos de infracción del Derecho Europeo iniciados contra España y estudiaremos los efectos en España de los instrumentos de *soft law* en el ámbito objeto de nuestro análisis. La importancia del *soft law* para impulsar la cooperación policial en general, y en el intercambio de información en particular, resulta imprescindible para completar nuestro análisis, ya que, como sostiene Ludo Block,⁷¹⁹ el ELSJ se caracteriza por la preeminencia de instrumentos no vinculantes de *soft law*.

1. LA APLICACIÓN DEL DERECHO EUROPEO COMO OBLIGACIÓN JURÍDICA

El derecho de iniciativa legislativa de la Comisión Europea en el ámbito del ELSJ le otorga amplias facultades para presentar propuestas legislativas que promuevan una mayor integración europea que, en el ámbito de nuestra investigación, ha desplegado sus efectos. Al mismo tiempo, se observa un incremento significativo en la adopción de instrumentos no legislativos, fundamentalmente aquellos derivados del ejercicio de poderes delegados o conferidos por el Consejo, así como también de otros procesos de toma de decisiones intergubernamentales en el marco de las agencias europeas.⁷²⁰ Por ello resulta fundamental que el ejercicio de la potestad regulatoria de la Comisión Europea en el ámbito objeto de nuestro análisis se desarrolle conforme a procedimientos

[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2007/378290/IPOL-JURI_NT\(2007\)378290_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2007/378290/IPOL-JURI_NT(2007)378290_EN.pdf)
(Consultado el 17 de septiembre de 2020).

⁷¹⁹ Véase BLOCK, L., «Do Council instruments matter? The effect of Council instruments on practical police cooperation in the EU [Importan los instrumentos del Consejo? Efecto de los instrumentos del Consejo en la práctica de la cooperación policial]» en ADEN, H, op. cit. nota 3, p.147.

⁷²⁰ Véase. NUGENT, N. y RHINARD, M., «Is the European Commission Really in Decline?[Está la Comisión Europea realmente en declive?]», Journal of Common Market Studies, John Wiley & Sons Ltd, 9600 Garsington Road, Oxford, 2016, pp. 1–17. https://www.academia.edu/37272088/Does_the_European_Commission_remain_the_motor_of_integration (Consultado el 17 de septiembre de 2020).

de evaluación de prioridades realizables, que produzcan resultados tangibles efectivos y que sean susceptibles de propiciar el seguimiento de su aplicación integral.⁷²¹

Teniendo en cuenta que el intercambio de información policial en la Unión ha sido prolífico en obligaciones procedentes de instrumentos de derecho indicativo o *soft law*, consideramos relevante para nuestra investigación tomar como punto de partida el marco de recursos y obligaciones que se establecen para los EEMM. El objetivo último es realizar una valoración adecuada de la extensión de las obligaciones que emanan de los distintos instrumentos jurídicos europeos, ya sean o no vinculantes, así como conocer las herramientas que el ordenamiento comunitario pone a disposición de todas las partes afectadas para garantizar la aplicación de las obligaciones europeas.

El análisis de estas competencias de la Comisión para los casos de incumplimiento nos facilitará disponer de la información adecuada para valorar el grado de cumplimiento de nuestro país en la aplicación tanto de la normativa europea derivada como del *soft law* emanado de las instituciones europeas en materia de intercambio de información policial. Como veremos más adelante, se aportarán y valorarán determinados índices que proporcionan una visión de conjunto de la medida del cumplimiento del Derecho Europeo por los EE.MM, derivados de la incoación de los procedimientos de infracción correspondientes. Como en el caso de cualquier *corpus* jurídico, la intangibilidad del ordenamiento europeo exige disponer de mecanismos reparadores que proporcionen la necesaria seguridad jurídica mediante un sistema de recursos que garantice la toma de medidas en caso de falta de aplicación o de aplicación desvirtuada. En nuestro ámbito, la UE no dispone de un sistema administrativo propio que pueda articular el proceso de implementación uniforme y homogéneo de la legislación europea en cada EE.MM. En este sentido, el sistema político de la UE como hemos visto en los capítulos precedentes, se caracteriza por tener una estructura de implementación bastante descentralizada. Mientras que el proceso de negociación y decisión tiene lugar en el seno de las instituciones europeas, el proceso de implementación se lleva a cabo en cada

⁷²¹ Véase el Comunicado de prensa del Tribunal europeo de Cuentas del 30 de julio de 2020, “Los auditores afirman que la mejora de la legislación debe seguir siendo central en el proceso legislativo de la UE”. <https://www.eca.europa.eu/en/Pages/NewsItem.aspx?nid=14115> (Consultado el 17 de septiembre de 2020).

uno de los veintiocho EE.MM. conforme a lo establecido en su ordenamiento jurídico, sin que la disparidad jurídica admita déficits en la implementación de la legislación europea.

El artículo 17 del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece que la aplicación, ejecución y cumplimiento efectivos del Derecho de la UE es una responsabilidad encomendada a la Comisión por el artículo 17, apartado 1, del Tratado de la Unión Europea. Por tanto, corresponde a la Comisión Europea la salvaguarda del derecho que emana de las instituciones europeas y garantizar su correcta aplicación en los EE.MM.

1.1. La Fiscalización Europea de la Aplicación del Derecho en los EE.MM

El concepto de incumplimiento en la aplicación del Derecho Europeo no se encuentra definido en el Tratado de Lisboa ni tampoco en sus predecesores, tan sólo establece la legitimación activa de la Comisión Europea para determinar discrecionalmente la consumación del incumplimiento⁷²² del EE.MM. Por tanto, la conducta incumplidora ha de ser conceptualmente interpretada recurriendo a la jurisprudencia del Tribunal de Justicia en relación a las obligaciones que vinculan a los Estados Miembros.

En primer lugar, se caracteriza por su amplitud, pues abarca cualquier infracción del Derecho Europeo (incluido el omnicomprendido deber de cooperación leal),⁷²³ cualquiera que sea la naturaleza de dicha infracción (acción u omisión),⁷²⁴ su origen, ya sea un texto normativo o de aplicación del

⁷²² Si la Comisión estimare que un EE.MM ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones. Op. cit. nota 182, art. 258

⁷²³ Véanse As.C-6/90 y 9/90, ECLI: EU: C: 1991:428, apdo. 36.

⁷²⁴ “El incumplimiento puede resultar, como ocurre en el DIP, tanto de un acto jurídico interno en violación del Derecho Comunitario como de una abstención o rechazo a adoptar las medidas jurídicas requeridas, o bien de actos materiales que violen dicho ordenamiento”. JIMÉNEZ PIERNAS, C., «El incumplimiento del Derecho Comunitario por los Estados Miembros cuando median actos de particulares: Una aportación al debate sobre la interdependencia entre Derecho Comunitario y Derecho Internacional. Noción de incumplimiento.», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm.7, 2000, p.25. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=195298> (Consultado el 15 de septiembre de 2020).

mismo,⁷²⁵ una práctica administrativa⁷²⁶ o incluso la actuación de un órgano jurisdiccional⁷²⁷ y el poder público del que provenga, ya sea un ente territorial o central.⁷²⁸

En segundo lugar, se caracteriza por su marcado carácter objetivo. La admisibilidad de una acción basada en el artículo 258 TFUE depende solamente de la constatación objetiva del incumplimiento por parte de la Comisión, sin que sea precisa la concurrencia de intencionalidad ni que se haya causado perjuicio a otro Estado miembro o influido en el funcionamiento del mercado común, ni tampoco quepan circunstancias *exonerantes*.⁷²⁹ Además, los Estados miembros o la Comisión, cuando acuden a esta vía, no tienen que justificar un interés específico para emprender el procedimiento, bastando la invocación del interés general comunitario de velar por la correcta

⁷²⁵ “Por lo que se refiere a las directivas, es claro que los Estados miembros están obligados a cumplir aquellas obligaciones adicionales, distintas de la obligación de transposición, fijadas por la norma comunitaria (como sería, por ejemplo, las medidas de comunicación a la Comisión sobre el seguimiento de ciertos extremos. En ocasiones, cuando la directiva exige de los Estados miembros que alcancen resultados muy precisos y concretos después de un determinado plazo, cabe entender que no están obligados únicamente a la incorporación de la disposición comunitaria, sino también a la obtención de esos resultados.” As. C-20/01 y C-28/01, ECLI: EU: C: 2003:220.

⁷²⁶ “Las prácticas administrativas han de ser conformes al ordenamiento europeo y es preciso dar cumplimiento a las obligaciones de carácter ejecutivo derivadas de los tratados y demás normas comunitarias. Tal cumplimiento debe verificarse de forma tal que garantice la consecución de la finalidad perseguida por la norma comunitaria, siendo especialmente relevantes en este punto las previsiones vinculadas a las libertades propias del mercado interior de la Unión Europea. “Las meras prácticas administrativas, por su naturaleza susceptibles de ser modificadas por voluntad de las administraciones y desprovistas de una publicidad adecuada, no podrán ser consideradas como constitutivas de una ejecución válida de la obligación que incumbe a los Estados miembros...” As. C-145/82, ECLI: EU: C: 1983:75.

⁷²⁷ A este respecto, JIMÉNEZ PIERNAS, C., afirma: “[.] El incumplimiento del Estado existe y es recurrible con independencia del órgano en cuyo hecho o abstención se origine la infracción, «incluso si se trata de una institución constitucionalmente independiente» [...] por tanto, puede ser la Administración, el Parlamento o los tribunales”, op. cit. nota 725, p.26.

⁷²⁸ “En estos supuestos de incompatibilidad con el Derecho europeo, el juez nacional inaplicará la norma interna que resulta contraria, lo cual no exime a los poderes públicos de suprimirla mediante disposiciones internas de carácter obligatorio que tengan el mismo valor jurídico que las disposiciones internas que deban modificarse. La autonomía institucional de los Estados miembros no puede ser utilizada para justificar el incumplimiento del derecho de la Unión.”, As. C-33/90, ECLI: EU: C: 1991:476 y As. C-388/01, ECLI: EU: C: 2003:30.

⁷²⁹ “El procedimiento por incumplimiento está fuertemente condicionado por los planes políticos y objetivos de integración trazados por la Comisión, con ese margen para iniciarlo, continuar con él, llegar a un acuerdo o desistir.” RODRÍGUEZ-IZQUIERDO SERRANO, M. (2018), «Los derechos fundamentales en el procedimiento por incumplimiento y la adecuación constitucional de las actuaciones de los Estados Miembros». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 61, pp.933-971, p.945, <https://doi.org/10.18042/cepc/rdce.61.04> (Consultado e 116 de septiembre de 2020).

aplicación de las normas europeas y de denunciar el incumplimiento para poner fin al mismo (STJ de 14 de enero de 1974, asunto 167/73).⁷³⁰

Por tanto, la fiscalización del cumplimiento de la aplicación del Derecho Europeo no solo examina las obligaciones jurídicas emanadas de los Tratados, sino que también se proyecta sobre el conjunto normativo de desarrollo, en tanto en cuanto esté directa e inequívocamente vinculado al cumplimiento de los objetivos y en correspondencia con el ejercicio de las competencias de la Unión.

En este aspecto, la Comisión Europea dispone de una suerte de potestad reglamentaria en la aplicación del Derecho Europeo, como mecanismo de adopción de normas de desarrollo, ya sea de aplicación, ya sea por delegación expresa de la normativa aprobada por el Consejo, en virtud de lo dispuesto por los artículos 290 y 291 TFUE respecto a los actos delegados y de ejecución de la Comisión Europea.⁷³¹ Ambos instrumentos no legislativos previstos en los Tratados⁷³² de naturaleza vinculante se sustraen a la discusión previa del Parlamento Europeo (competencias indirectas de control mediante consultas, audiencias, comités de expertos, etc.) siendo diluida mediante el recurso

⁷³⁰ Para más detalle, véase AZPITARTE SÁNCHEZ, M., «La distribución interna de la responsabilidad por incumplimiento del derecho de la Unión», en ARZOZ SANTISTEBAN, X., «El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico. Transposición de directivas y autogobierno», Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=550991> (Consultado el 16 de septiembre de 2020).

⁷³¹ Para mayor detalle véase, ALONSO GARCÍA, R., «Tratado de Lisboa y versiones consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea», Thomson-Civitas, Madrid, 4ª ed., 2013.

⁷³² «los actos delegados y los actos de ejecución denominados en conjunto instrumentos no legislativos o legislación ‘secundaria’» VOERMANS, WIM, HARTMANN, J. y KAEDIN, M., «The Quest for Legitimacy in EU Secondary Legislation. Article in Theory and Practice of Legislation [La búsqueda de la legitimidad en la legislación secundaria de la UE. Artículo en Teoría y Práctica de la Legislación] », Vol 2, núm. 1, 2014, p.7. https://www.researchgate.net/publication/263703015_The_Quest_for_Legitimacy_in_EU_Secondary_Legislation (Consultado el 16 de septiembre de 2020).

a la *cosmetología*,⁷³³ a través de comités *ad hoc*⁷³⁴ tildados, a veces, de poco eficaces.⁷³⁵ Consideramos que la demanda del Parlamento Europeo de mayor intervención en la elaboración de ambos instrumentos⁷³⁶ se justifica en el progresivo aumento en su utilización experimentado, motivando la conclusión de un acuerdo entre las tres instituciones para mejorar la cooperación legislativa, especialmente respecto de los actos delegados y de ejecución, cuyo desarrollo se ha completado recientemente.⁷³⁷

En no pocas ocasiones han sido los EE.MM quienes han cuestionado el contenido y límites de sus efectos legales. En unos casos propugnando la inobservancia de ciertos aspectos considerados, bien contrarios al ordenamiento jurídico propio, bien de aplicación voluntaria, parcial o discrecional de los mismos y que la jurisprudencia europea se ha encargado de completar reivindicando su fuerza de obligar tanto en el fondo como en la forma de su producción.⁷³⁸

⁷³³ Véase KAEDING, M. y HARDACRE, A., «The European Parliament and the Future of Comitology after Lisbon [El Parlamento Europeo y el futuro de la comitología después de Lisboa] » Vol. 19, núm.3, *European Law Journal*, pp.382-403, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2250238 (Consultado el 17 de septiembre de 2020).

⁷³⁴ Véase el Reglamento (UE) 182/2011 de 16 de febrero de 2011 por el que se establecen normas y principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los EE.MM del ejercicio de las competencias de ejecución de la Comisión, DO L núm. 55, de 28 de febrero de 2011.

⁷³⁵ “..Cuando los vectores de legitimidad no tienen un fuerte atractivo para los actos delegados, los actos de ejecución en virtud del nuevo procedimiento de comitología posterior a Lisboa, artículo 291 TFUE, tienen un desempeño aún más bajo en las escalas de legitimidad. En primer lugar, la legitimidad presuntamente indirecta derivada de la presencia de representantes y expertos de los Estados miembros en los diversos 270 comités que controlan la adopción de actos de ejecución es muy baja. Los comités de comitología, especialmente si operan bajo el procedimiento consultivo, no están en el asiento del conductor. La Comisión es el actor dominante, presidiendo la reunión, mediando entre los representantes de los Estados miembros y programando la votación.” VOERMANS, W., HARTMANN, J. y KAEDIN, M., op. cit. nota 733.

⁷³⁶ Véase doc. 8640/2011, de 4 de abril de 2011 del Presidente del Parlamento Europeo al Presidente del Consejo de la UE por el que se traslada una propuesta de entendimiento conjunto sobre actos delegados.

⁷³⁷ Véase el Acuerdo interinstitucional por el que se adoptan criterios no vinculantes para la aplicación de los artículos 290 y 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 18 de junio de 2019, DO C núm. 223, de 3 de julio de 2019.

⁷³⁸ “Cuando el acto de base dispone que los Estados miembros no están obligados a cumplir el artículo pertinente del acto de base (artículo opcional), no se puede obligar a los Estados miembros a cumplir los actos delegados adoptados en virtud de este artículo. Cuando un Estado miembro decide implementar el artículo opcional en el acto de base en la legislación nacional, este Estado miembro también debe cumplir con los actos delegados”. As. T-659/13 y T-660/13, ECLI: EU: T: 2015:771, As. C-65/13, ECLI: EU: C: 2014:2289.

A pesar de los avances y consensos alcanzados en esta materia, consideramos que sería pertinente que en el futuro el conjunto del ejercicio de la potestad reglamentaria de la Comisión se integrase en el marco de la prioridad estratégica iniciada por la anterior Comisión de legislar mejor con la finalidad de planificar, simplificar y divulgar el proceso y la participación en elaboración de las normas europeas.⁷³⁹ En este contexto, consideramos acertado la decisión de la Comisión Europea de crear un registro público de actos delegados y de ejecución en el que se puede observar el estado de tramitación de estos actos.⁷⁴⁰ Dicho registro cuenta en la actualidad con información sobre mil sesenta y cinco actos delegados, de los cuales, tan sólo diecinueve, se corresponden, en un marco ampliado, con el ámbito material objeto de nuestro análisis, si bien se trata de cuestiones tangenciales de logística y gestión. A su vez, tan solo dos Comisiones de expertos de las cuatro identificadas del ramo, de un total de ochenta y siete, han participado en la producción de actos delegados producidos (Grupo de expertos sobre Lavado de Activos y Financiamiento del Terrorismo-cuatro actos, y Grupo de expertos de la Comisión sobre sistemas de información para fronteras y seguridad).

Respecto a los actos de ejecución, figuran en el mencionado registro un total de seiscientos cuarenta y ocho actos, de los que dieciséis se corresponderían con el ámbito marco de nuestro análisis, figurando un total de cuatrocientos noventa comités designados por un código alfanumérico, que no permite su identificación concreta y por ende, su eventual participación en esta modalidad de producción normativa.⁷⁴¹

En la actualidad, nuestro país no ha incorporado aún al derecho nacional una serie de decisiones de ejecución de la Comisión Europea en el ámbito del ELSJ que consideramos de interés mencionarlas.⁷⁴² Lamentablemente apenas hemos encontrado ningún acto, ni delegado, ni de

⁷³⁹ Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo europeo y al Consejo. Legislar mejor: obtener mejores resultados para una Unión más fuerte, [COM (2016)615 final], de 14 de septiembre de 2016.

⁷⁴⁰ Véase el Informe de la Comisión Europea: Mejorar la legislación: hacer un balance y mantener nuestro compromiso, de 15 de abril de 2019, p.13

⁷⁴¹ Véase cualquier acto delegado o de ejecución en la url, <https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home> (Consultado el 19 de septiembre de 2020).

⁷⁴² Véase la Directiva de Ejecución (UE) 2019/68 de la Comisión de 16 de enero de 2019 por la que se establecen las especificaciones técnicas para el mercado de las armas de fuego y sus componentes esenciales en virtud de la Directiva 91/477/CEE del Consejo sobre el control de la adquisición y tenencia de armas; Véase también Directiva de Ejecución (UE) 2019/69 de la Comisión de 16 de enero de 2019 que establece especificaciones técnicas para las armas

ejecución, relacionado con la cooperación policial, y, por ende, con el intercambio de información, tan sólo, actos de ejecución del Consejo con las recomendaciones a los EE.MM derivados del resultado de las evaluaciones Schengen.⁷⁴³ Probablemente este tipo de actos que constituyen el núcleo del objeto de nuestro análisis en el presente capítulo posean un nivel de clasificación de seguridad que restringe su acceso público y abierto y no hayan sido todavía desclasificados.⁷⁴⁴ Recientemente se aprobó la modificación del Reglamento de evaluación del acervo Schengen que refuerza el cumplimiento de las Decisiones de ejecución del Consejo en caso de deficiencias graves observadas,⁷⁴⁵ incluso recurriendo a la activación por la Comisión Europea del procedimiento de infracción de la aplicación del Derecho Europeo por la Comisión Europea.⁷⁴⁶

No obstante lo anterior, la potestad reglamentaria de la Comisión y, en menor medida, la del Consejo, no se agota en los instrumentos legislativos mencionados anteriormente,⁷⁴⁷ más bien al

de alarma y de señalización con arreglo a la Directiva 91/477/CEE del Consejo, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas.

⁷⁴³ Véase doc. Consejo 15814/18, op. cit. nota 390. Véase también doc. Consejo 15669/04 DCL 1, de 19 de diciembre de 2019, documento parcialmente desclasificado de las Conclusiones del Consejo a resultados de la evaluación Schengen a España de 2003, de 19 de diciembre de 2019.

⁷⁴⁴ Véase op. cit. nota 410 que deroga la Decisión del Comité Ejecutivo de 16 de septiembre de 1998 relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen.

⁷⁴⁵ Véase el Reglamento (UE) 2022/922 de 9 de junio de 2022 relativo al establecimiento y el funcionamiento de un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y por el que se deroga el Reglamento (UE) 1053/2013, DO L núm. 160, de 15 de junio de 2022. .

⁷⁴⁶ “El mecanismo de evaluación y seguimiento establecido por el presente Reglamento (Arts. 20-22) debe desempeñar una función complementaria de seguimiento de la eficacia de la aplicación práctica de las políticas de la Unión mediante la revisión entre pares. No debe verse afectada la competencia general de la Comisión para supervisar la aplicación del Derecho de la Unión bajo el control del Tribunal de Justicia de la Unión Europea mediante procedimientos de infracción.” Considerando 30, op. cit. nota 746.

⁷⁴⁷ “El ELSJ, tal como se establece en el artículo 3, apartado 2, del TUE se define como un "área" y como se amplía en el título V del TFUE (artículos 67 a 89), podría decirse que representa uno de los ámbitos políticos más amplios, controvertidos y quizás complejos del derecho de la UE y gobernabilidad. Tiene una definición amplia, extraordinariamente amplia y abarca una amplia cartera de conceptos de derecho civil y penal. En casi todas las iteraciones, cruza el derecho nacional, regional e internacional, con una amplia gama de fuentes, que se superponen cada vez más con políticas y campos internos y externos”. Véase, FAHEY, E., «Hiperlegalización y deslegalización en el ELSJ: sobre las contradicciones en la gestión externa de la migración de la UE» en SANTOS, J., CARRERA, S. y STRIK, T «Constitucionalizando las dimensiones externas de las políticas migratorias de la UE en tiempos de crisis», CEPS, 2019 p, 2. <https://www.ceps.eu/ceps-publications/constitutionalising-the-external-dimensions-of-eu-migration-policies-in-times-of-crisis/> (Consultado el 5 de octubre de 2020).

contrario, ha dado muestra de su productividad. Nos referimos a la elaboración de una panoplia de documentación en forma de opiniones, programas de trabajo, planes de acción, comunicaciones, dictámenes, recomendaciones, directrices, buenas prácticas, etc., que la doctrina engloba en el denominada *soft law* o derecho blando⁷⁴⁸ y que proliferan en el ámbito material de la política europea de libertad, seguridad y justicia.⁷⁴⁹

Como consecuencia de la génesis y evolución intergubernamental de esta área de mandato hasta su integración como política propia de la Unión, esta tipología de producción normativa ha sido objeto de uso frecuente para superar, primero, las limitaciones de los primeros Tratados de la Unión, y, segundo, para vencer las resistencias de los EE.MM, ya en el Tratado de Lisboa,⁷⁵⁰ respecto a la velocidad de dicha integración. Estos instrumentos han gozado de gran consenso pues otorgaban amplia discrecionalidad a los EE.MM para determinar el grado de vinculación asignado.⁷⁵¹

⁷⁴⁸ Para más detalle, véase op. cit. nota 719.

⁷⁴⁹ “En efecto, al ejercicio de los títulos competenciales establecidos en uno y otro precepto (sic art. 5 y 6 TFUE) es común el empleo de técnicas de *soft law*, conocidas en la jerga comunitaria como el “método abierto de coordinación”, Consistente, esencialmente, en el uso de recomendaciones, y otros de sistemas de persuasión para la acción de los EE.MM, como tablas de marcadores o scoreboards de objetivos a lograr mediante las correspondientes políticas nacionales, expresados a través de indicadores formulados numéricamente, precediendo a la elaboración de estos marcadores los pertinentes intercambios de información con los EE.MM”. Véase, DONAIRE VILLA, F., « ¿De qué hablamos cuando hablamos de coordinación en el ámbito de la Unión Europea y, por tanto, del ELSJ? » *Seminario Técnicas y Ámbitos de Coordinación en el ELSJ. Universidad de Barcelona*, 2015. <https://researchgate.net/publication/311740221> (Consultado el 25 de Julio de 2020).

⁷⁵⁰ “La idiosincrasia de esa área del derecho persiste a pesar de que se ha vuelto como cualquier otra área del derecho de la UE en virtud del Tratado de Lisboa, y atribuimos tal persistencia al fuerte nexo entre el derecho penal y la soberanía nacional, así como a la profunda arraigada tradición de actividad legislativa intergubernamental en ese campo”. CHALMERS, D., DAVIES, G., MONTI, G., « *Derecho penal de la UE* », Derecho de la Unión Europea, Cambridge University Press, Cambridge s, 2014, p.626

⁷⁵¹ “En particular, se ha argumentado que la política del Consejo de Justicia e Interior de la UE (JHA) se caracteriza por una prevalencia de instrumentos de derecho indicativo no vinculantes, que los Estados miembros tienen pocos incentivos para implementar porque el incumplimiento no se mide ni mucho menos se sanciona.” BLOCK, L, op. cit. nota 720, p.1

En la actualidad, tanto la jurisprudencia europea⁷⁵² como la doctrina⁷⁵³ otorgan un papel relevante a estos instrumentos como complemento de la aplicación de la legislación europea en este ámbito, que incluso puede ser objeto de invocación respecto de su validez o interpretación ante el TJUE.⁷⁵⁴ En este sentido, la nota mil ochocientos seis del denominado *Comité Meijers*,⁷⁵⁵ reconoce ciertos efectos legales a los instrumentos de *soft law* en nuestro ámbito objeto de estudio en función de aspectos como el carácter imperativo de las disposiciones que contenga, la confianza y expectativas legítimas depositadas en sus disposiciones así como la identidad competencial entre la administración europea que lo promulga y la propia de los EE.MM encargada de aplicarla. Todo ello imbuido del principio de cooperación leal establecido en el artículo 4.3 del TFUE.

En este sentido, consideramos ilustrativo de este tipo de actos, la adopción por el Consejo de las directrices sobre un punto único de contacto para el intercambio internacional de información policial.⁷⁵⁶ El consenso en la necesidad de establecer en los EE.MM estructuras centrales de cooperación policial internacional para materializar todo el intercambio de información policial ha

⁷⁵² “Al instituir las recomendaciones (sic de la Comisión europea) como categoría especial de actos de la Unión y establecer expresamente que «no serán vinculantes», el artículo 288 TFUE pretendió investir a las instituciones habilitadas para adoptarlos de una facultad de incentivación y de persuasión, distinta de la facultad para adoptar actos dotados de fuerza vinculante.” Op. cit. nota 712.

⁷⁵³ “*Soft law* por su nombre sugiere algún elemento de expectativas normativas sobre el cumplimiento, la suavidad y la legalidad en sí. KOSKENNIEMI, M., «Fragmentación del Derecho Internacional: Dificultades derivadas de la diversificación y expansión del derecho internacional», *Informe del Grupo de Estudio de la Comisión de Derecho Internacional*, 2006 https://legal.un.org/ilc/documentation/english/a_cn4_1682.pdf (Consultado el 27 de Julio de 2020). “Por otro lado, el derecho indicativo puede ser una forma eficaz de lograr la integración en áreas sensibles, por ejemplo, el uso de instrumentos no vinculantes en la política para la cooperación policial operativa podría explicarse por preocupaciones de soberanía”. BLOCK, L., op. cit. nota 720, p.9.

⁷⁵⁴ “Por otra parte, aun cuando el artículo 263 TFUE excluye el control del Tribunal de Justicia sobre los actos cuya naturaleza sea la de una recomendación, el artículo 267 TFUE le atribuye competencia para pronunciarse, con carácter prejudicial, acerca de la validez y la interpretación de los actos adoptados por las instituciones de la Unión sin excepción alguna”. As. C-322/88, EU: C: 1989:646, apdo 8, As. C-258/14, EU: C: 2017:448, apado 30.

⁷⁵⁵ Véase Comité Meijers de expertos sobre inmigración internacional, refugiados y derecho penal, Nota sobre el uso de instrumentos de derecho indicativo (derecho blando) en virtud del derecho de la UE, en particular en el ELSJ y su impacto en los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de derecho, de 9 abril 2018 <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2018/apr/eu-meijers-ctte-soft-law-instruments.pdf> (Consultado el 17 de octubre de 2020).

⁷⁵⁶ Véase doc. Consejo 10492/14 ADD 1 REV 2, del Proyecto de directrices sobre un punto único de contacto (*SPOC*) para el intercambio internacional de información policial y las estructuras de cooperación policial internacional en cada Estado miembro, de 15 de diciembre de 2014.

sido objeto de desarrollo y fortalecimiento desde su adopción con escaso éxito. La propuesta legislativa de Directiva relativa al intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros, por la que se deroga la Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo responde a la necesidad de regular normativamente la creación y desarrollo de los puntos únicos de contacto nacionales para asegurar que todos los EE.MM dispongan de estas estructuras orgánicas que posean idéntica composición, funciones y competencias asignadas. Este aspecto será analizado detalladamente en el Capítulo VI por su importancia para nuestra tesis y por su relevancia presente y futura respecto de la actualización de la decisión marco y del conjunto del paquete normativo que le acompaña.

1.2. El Procedimiento de fiscalización europea de la aplicación del Derecho Europeo

El ejercicio de la función de control de la aplicación del Derecho Europeo puede venir precedido del reconocimiento por la Comisión Europea de la existencia de dificultades o deficiencias técnico-jurídicas en la legislación europea inherentes al proceso de integración legislativa de los EE.MM.⁷⁵⁷ Por esta razón, las instituciones europeas y los EE.MM suscribieron una declaración acordando proporcionar a la Comisión Europea la documentación justificativa de la obligación europea incorporada en la normativa nacional⁷⁵⁸ con la finalidad de facilitar el seguimiento secuencial de los procedimientos de transposición legislativa realizados en los ordenamientos jurídicos nacionales.

Partiendo de esta premisa, la Comisión Europea ha desarrollado un procedimiento de fiscalización que busca la corresponsabilidad con los EE.MM,⁷⁵⁹ orientado a facilitar el cumplimiento

⁷⁵⁷ “Por ello, con vistas al objetivo de legislar mejor, es necesario otorgar una alta prioridad a la aplicación del Derecho, determinar los motivos por los que pueden haber surgido dificultades en su aplicación y evaluar si puede mejorarse el actual enfoque sobre la aplicación y el control”. Véase la Comunicación de la Comisión de una Europa de resultados – la aplicación del derecho comunitario, [COM (2007) 502 final], de 5 de septiembre de 2007, p. 2.

⁷⁵⁸ Véase la Declaración Política Conjunta de 28 de septiembre de 2011 entre la Comisión y los Estados miembros de los Estados miembros y de la Comisión sobre los documentos explicativos (DO C 369/02, 17 de diciembre de 2011) y también, la Declaración política conjunta, de 27 de octubre de 2011, del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión sobre los documentos explicativos (DO C 369/03, 17 de diciembre de 2011).

⁷⁵⁹ “Ha habido acuerdo en que el Consejo debía desempeñar un papel fundamental en los debates con los Estados miembros sobre el respeto del Estado de derecho dentro de la UE. Un diálogo así entre los Estados miembros se llevará a cabo una vez por año en el Consejo, en su formación de Consejo de Asuntos Generales, y será preparado por el

pacífico de las obligaciones comunitarias contenidas en la legislación, y, así, evitar acudir a la vía contenciosa judicial para forzar la aplicación de la normativa europea en cuestión.

A su vez, los EE.MM pueden invocar incumplimientos en la aplicación del Derecho Europeo por otro EE.MM que ponga en peligro la realización de los objetivos de la Unión,⁷⁶⁰ activando idéntica acción fiscalizadora y *precontenciosa* de la Comisión.⁷⁶¹ Las especiales consecuencias previstas en el art. 354 del TFUE por el que se activa dicho mecanismo⁷⁶² sitúan este caso al margen del objeto de nuestra investigación, por lo que nos centraremos en el mecanismo de iniciativa propia de la Comisión cuya legitimación recae sobre las disposiciones objeto de nuestro análisis y que afectan al espacio de libertad, seguridad y justicia.⁷⁶³

Ante la sospecha de incumplimiento en la aplicación de una norma europea obligatoria por parte de un EE.MM, la Comisión Europea decide, de forma discrecional,⁷⁶⁴ enviar al EE.MM presunto infractor una carta de emplazamiento, instándole a que formule en un plazo establecido las observaciones sobre el supuesto concreto de aplicación del Derecho Europeo infringido. Se trata por tanto de una notificación a la vez que un trámite de audiencia en el marco de un procedimiento administrativo no reglado y sujeto a normas de funcionamiento internas de la Comisión que también pueden calificarse como de derecho flexible o *soft law*.

COREPER.” Véase las Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales, 16 de diciembre de 2014 sobre el mecanismo para garantizar el respeto del Estado de Derecho.

⁷⁶⁰ Véase la Comunicación «Un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho» [COM (2014) 158 final], de 11 de marzo de 2014.

⁷⁶¹ Véase doc. Consejo 10296/14, de 27 de mayo de 2014 sobre la Comunicación del Consejo sobre un Nuevo marco europeo para reforzar el Estado de Derecho: compatibilidad con los Tratados.

⁷⁶² Véase art. 7 op. cit. nota 182, sobre suspensión derecho de voto de un EE.MM.

⁷⁶³ Véase SAMPOLL PUCURULL, M. y SORIANO GARCÍA, J. E., «*Los procedimientos de infracción. ¿Hay Bases para una Codificación?*», Procedimiento Administrativo Europeo, Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2012, pp. 555-599.

⁷⁶⁴ Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de actualización de la gestión de las relaciones con el denunciante en relación con la aplicación del Derecho de la Unión [COM (2012) 154 final, de 2 de abril de 2012, p. 3], donde fundamenta estas prerrogativas en la doctrina del TJUE fijada en las sentencias mencionadas.

En el caso de que, a pesar de las observaciones formuladas por el EE.MM, la Comisión considere que persiste el presunto incumplimiento, emitirá un dictamen motivado conminando al EE.MM a la adopción de las medidas necesarias para que cese el incumplimiento producido en el plazo que determine. El dictamen así emitido agota la vía administrativa, por lo que en caso de inobservancia del mismo por parte del EE.MM, la Comisión Europea puede invocar el recurso por incumplimiento ante el TJUE.

La función fiscalizadora de la Comisión Europea sobre la correcta aplicación del Derecho Europeo por los EE.MM se recoge anualmente, desde 1984, en el informe al Consejo y al Parlamento Europeo, como consecuencia de una petición de este último en el que subrayaba que *la aplicación uniforme, completa y simultánea de las reglas de Derecho Comunitario en todos los Estados miembros constituye la condición fundamental de existencia de una Comunidad de Derecho*.⁷⁶⁵

El ejercicio de esta función supervisora de la Comisión está orientado a la *resolución* de los problemas suscitados sobre la aplicación del Derecho Europeo con carácter previo a la vía contencioso-administrativa con los EE.MM en contraposición al ánimo sancionador, propio de las reglamentaciones administrativas nacionales. No en vano viene desarrollando un esfuerzo por mejorar los métodos de trabajo internos para resolver de forma eficaz y diligente las cuestiones de aplicación del Derecho Europeo suscitadas con los EE.MM.

Prueba de ello es la creación de mecanismos informales para favorecer el intercambio de información ágil y eficaz con los EE.MM, como el *EU Pilot*⁷⁶⁶ que inició su funcionamiento en abril de 2008 con la participación de quince EE.MM, incluido España.⁷⁶⁷ En puridad, se trata de una

⁷⁶⁵ La Comisión Europea elabora cada año un informe relativo al control de la aplicación del Derecho comunitario en respuesta a las solicitudes del Parlamento Europeo (Resolución de 9 de febrero de 1983) y de los Estados miembros. Véase el (punto 2 de la declaración n° 19 aneja al Tratado firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992. Asimismo véase como ejemplo el último informe anual de la Comisión sobre la aplicación del Derecho Europeo de 2021. https://ec.europa.eu/info/system/files/com_2022_344_2_en.pdf

⁷⁶⁶ Véase la Comunicación de la Comisión sobre una Europa de resultados, la aplicación del Derecho Comunitario, EU PILOT, una respuesta rápida a las quejas de los ciudadanos y las empresas [COM(2007)502 final], p. 5.

⁷⁶⁷ Véase el Informe de evaluación de Pilot UE, [COM (2010)70 final SEC (2010) 182 final] de 3 de marzo de 2010. Véase también, IBÁÑEZ GARCÍA, I., « El Procedimiento de Infracción del Derecho de la unión europea

plataforma informática segura para promover la comunicación entre los servicios de la Comisión y las autoridades competentes de los EE.MM a través de puntos de contacto designados que se encargan de entablar las consultas y transmitir las respuestas y aclaraciones necesarias que permitan resolver los problemas de aplicación del Derecho Europeo. Se trata de asimismo de instaurar una fase de actuaciones voluntarias de dialogo bilateral⁷⁶⁸ previas a la incoación de los procedimientos de infracción por la Comisión.⁷⁶⁹

Como se observa, la Comisión Europea dispone de un amplio elenco de facultades en el ejercicio de sus potestades de control y aplicación coercitiva de la legislación comunitaria. Como guardiana de los Tratados, la Comisión goza de poder discrecional para decidir si incoa o no un procedimiento de infracción, en qué momento lo hace y si debe remitir el asunto al Tribunal de Justicia.⁷⁷⁰ El procedimiento por infracción del Derecho Europeo deriva en una tramitación administrativa susceptible de desarrollarse conforme a un instrumento jurídico de procedimiento que codifique la actuación administrativa de las instituciones europeas con las administraciones nacionales de los EE.MM, incluida, la aplicación del Derecho Europeo.⁷⁷¹ El artículo 298.1 del TFEU

(Contribución a la modernización del Derecho Administrativo europeo», Artículos científicos" de ecjleadingcases.wordpress.com, 2017, p.51-44

⁷⁶⁸ En la Resolución del Parlamento Europeo de 4 de febrero de 2014, este define el "EU Pilot" como una plataforma para "debates bilaterales entre la Comisión y el Estado miembro", aduciendo la carencia de un estatuto jurídico que lo regule, por lo que entiende el Parlamento, que únicamente es un instrumento de trabajo en el marco de la autonomía administrativa de la Comisión dentro del procedimiento previo a la infracción". REGÍ RODRÍGUEZ, J., «La tutela del Derecho de la Unión Europea: La Cuestión Prejudicial y el Recurso por Incumplimiento », *Revista de Estudios Jurídicos*, núm.16, 2016. p. 10 <https://revistaselectronicas.ujaen.es/index.php/rej/article/download/3211/2597/10816> (Consultado el 24 de octubre de 2020). Véase también, MARTÍN DELGADO, I., «Incumplimiento del Derecho de la Unión Europea y Directivas », UCLM, *Jean Monnet Chair EU Administrative Law in Global Perspective*, *Centro de Estudios Europeos Luis Ortega Álvarez* Preprint No. 2/2018, p.11. (Consultado el 24 de octubre de 2020).

⁷⁶⁹ El TJUE señala que "aunque el procedimiento EU Pilot no esté basado en el artículo 258 del TFUE, estructura el modo de proceder que la Comisión ha adoptado tradicionalmente al recibir una denuncia o cuando ha actuado por su propia iniciativa." Véase, As. T-306/12, ECLI: EU: T: 2014:816.

⁷⁷⁰ Véase IBÁÑEZ GARCÍA, I., op. cit. nota 768, p. 12.

⁷⁷¹ "El excesivo grado de pluralismo regulatorio que caracteriza a los procedimientos administrativos impide al Derecho de la Unión cumplir con eficacia su función de limitar, ordenar y estabilizar la actuación de la administración europea. Es preciso, por tanto, densificar las normas sobre procedimiento de aplicación transversal, tanto en lo que atañe al desarrollo jurisprudencial de los principios generales y derechos fundamentales, como en lo que se refiere a la codificación del procedimiento administrativo de las diversas formas jurídicas de ejercicio del poder administrativo". ARROYO JIMÉNEZ, L., «El Derecho Administrativo europeo como sistema». *Revista de Derecho Público*, Vol. 1, Madrid, 2020, pp. 175-206, p.200. <http://www.revistasmarcialpons.es/revistaderechopublico/article/view/28/43> (Consultado el 27 de octubre de 2020). "La uniformización de las normas procedimentales europeas robustecería así en todos los ámbitos de la intervención de la Unión, facilitando su aplicación uniforme y efectiva del Derecho de la Unión (así como el correcto

otorga carta de naturaleza a la administración europea como estructura soporte de la aplicación del Derecho Europeo que emana de las instituciones de la Unión, cuya salvaguardia, como hemos visto, corresponde a la Comisión Europea para lo que se halla dotada de poderes ejecutivos.⁷⁷²

1.3. La cooperación interinstitucional europea en la aplicación del Derecho Europeo

Desde 1984, a petición del Parlamento Europeo, la Comisión presenta un Informe anual sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión durante el año anterior. A continuación, el Parlamento Europeo adopta una resolución sobre el informe y las propuestas de la Comisión.

De esta forma, el papel del Parlamento Europeo en la aplicación del Derecho Europeo parece limitado a elevar solicitudes a la Comisión de activación de posibles casos de incumplimiento,⁷⁷³ por lo que no dispone de acceso a la información contenida en el sistema *EU Pilot* ni a los procedimientos de infracción abiertos por la Comisión Europea. No obstante su intervención, al menos en los casos que excitan dichas solicitudes, contribuye a incrementar la transparencia y la legitimidad de la herramienta *EU Pilot*. En cualquier caso, consideramos que el Parlamento Europeo debería ser destinatario de información de primera mano de los ficheros *EU Pilot* abiertos, así como también de los procedimientos de infracción iniciados, al margen de su capacidad de realizar estudios específicos mediante la creación de comisiones especiales y la realización de visitas de estudio.

ejercicio de su función de control de la aplicación del Derecho de la Unión por parte de las Administraciones nacionales). Véase MIR PUIGPELAT, O., «Razones para una codificación general del procedimiento de la Administración de la Unión», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 19, 2010, p.165. https://repositori.upf.edu/bitstream/handle/10230/42826/Mir_redue_razo.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Consultado el 27 de octubre de 2020).

⁷⁷² “Para ello, los Tratados y la Carta de Derechos Fundamentales proporcionan el fundamento formal y material de esa nueva legislación. En lo que respecta al fundamento formal, el art. 298 del TFUE impele al Legislador a dotar a la Administración europea de un régimen jurídico que la haga «abierta, eficaz e independiente». Mientras que el fundamento material de ese régimen jurídico deberá edificarse sobre la base del derecho a la buena administración y los derechos en que se articula (art. 41), pero también sobre todo el acervo jurídico-administrativo europeo al que antes hacíamos referencia, integrado por las soluciones implantadas en los diferentes ámbitos sectoriales (Políticas europeas) o especiales (Función Pública, régimen financiero) o configuradas jurisprudencialmente en forma de principios generales del Derecho.” Véase FUENTETAJA PASTOR, J. Á., «Del derecho a la buena administración al derecho de la Administración europea», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 51, 2014, Bilbao, pp. 19-43, p. 28.

⁷⁷³ Según lo dispuesto en el artículo 14 TEU el Parlamento Europeo ejerce funciones de control político de la Comisión europea, en las que se incluye la de cumplimiento y aplicación de las normas, junto con las funciones legislativas, presupuestarias y consultivas.

En este contexto se enmarca la iniciativa del Parlamento Europeo de promover un foro estable de estudio y debate sobre la necesidad de codificación del derecho administrativo europeo que refuerce la aplicación horizontal unificada del Derecho Europeo como consecuencia de la interacción *multijurisdiccional* tanto de procedimientos como de actores implicados que la aplicación del Derecho Europeo conlleva, mediante lo que la doctrina europea denomina los *procedimientos compuestos*.⁷⁷⁴ El Parlamento Europeo, auténtico impulsor de esta corriente, viene realizando denodados esfuerzos para abordar legislativamente este asunto.⁷⁷⁵

2. LA INCORPORACIÓN DEL DERECHO EUROPEO AL ORDENAMIENTO JURÍDICO DE ESPAÑA

Es bien conocido que los EE.MM deben llevar del proceso de incorporación del Derecho la normativa europea al derecho nacional, lo que afecta a la articulación que llevan a cabo las administraciones públicas afectadas en esa incorporación de la nueva normativa al derecho nacional y en la aplicación de la normativa incorporada por los distintos operadores jurídicos que intervienen. Tal como veremos en el ámbito objeto de nuestra investigación, ese proceso de incorporación tanto de instrumentos jurídicos de derecho derivado como de *soft law* resulta importante conocer los procedimientos de infracción abiertos por la Comisión Europea y las consecuencias de los incumplimientos producidos, así como también lo propio respecto de la inaplicación del *soft law* en nuestro país, fundamentalmente en los ámbitos departamentales de justicia e interior. Respecto a éstos últimos, más adelante, se relacionarán, a título ilustrativo, instrumentos de esta naturaleza, de cuya

⁷⁷⁴ Para profundizar sobre la configuración y dinámica de los procedimientos compuestos, véase, ALONSO DE LEÓN, S., «Composite administrative procedures in the European Unión», Tesis doctoral Universidad Carlos III, 2016; https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/23445/Tesis_Sergio_Alonso_de_Leon_2016.pdf?sequence=1&isAllowed=y (Consultado el 27 de octubre de 2020).

⁷⁷⁵ La Red de Investigación sobre derecho administrativo de la UE, ReNEUAL, debatió el proyecto de normas modelo sobre los procedimientos administrativos de la UE que habían elaborado basándose en el trabajo de varios destacados académicos en la materia (profesores Herwig Hofmann, Jens-Peter Schneider, Jacques Ziller, Oriol Mir Puigpelat, Joana Mendes, Deirdre Curtin, Giacinto della Cananea y Paul Craig, todos ellos citados a menudo en esta tesis, participaron en la conferencia). En el informe «¿Hacia una Ley de Procedimiento Administrativo de la UE? - Informe de la Conferencia ReNEUAL» celebrada en Bruselas los días 15 y 16 de marzo de 2014, era frecuente la referencia a los procedimientos compuestos. En su valoración del informe de propia iniciativa del Parlamento Europeo se mostraban muy críticos con la limitación de que la iniciativa europea prevista de la Comisión solo cubriría los procedimientos administrativos de la UE de aplicación directa. <http://www.ombudsman.europa.eu/en/activities/calendarevent.faces/en/599/html.bookmark>.

aplicación no se tiene constancia, ni de su plasmación expresa, ni tácita, ya sea en forma de directrices o instrucciones de carácter más o menos reservado.

La integración del Derecho Europeo en el derecho nacional se realiza a través de un proceso de transformación en la parcela del derecho del sector ordenamiento jurídico interno de los Estados miembros que requiere de adaptaciones normativas, tanto materiales como formales, del derecho interno. El conjunto de procedimientos normativos y administrativos necesarios para acoger y aplicar con la eficacia y efectos pretendidos en la norma europea objeto de integración es lo que se conoce en la terminología jurídica como impacto normativo de las nuevas disposiciones legales⁷⁷⁶.

La notable complejidad que envuelve el proceso de transposición normativa requiere de análisis técnico jurídico profundo y un nivel de detalle que escapa al objeto de nuestra investigación, por lo que nos centraremos en el itinerario y resultado final de los aspectos sustantivos de la inserción de la norma europea en el ámbito material más directamente relacionado con el intercambio de información.⁷⁷⁷

2.1. Organización nacional de incorporación al Derecho interno

El procedimiento de incorporación al Derecho interno de la normativa europea viene precedido de otro proceso, obviamente el de elaboración y adopción de la normativa europea. El procedimiento de tramitación de los diferentes instrumentos normativos europeos, tanto de derecho derivado vinculante como de *soft law*, se encuentra regulado en el TUE conforme al reparto de competencias institucionales fijado en materias del ELSJ.⁷⁷⁸ Los EE.MM participan en la elaboración

⁷⁷⁶ En nuestro país hasta fecha reciente no existía regulación alguna a este respecto, hasta el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo. BOE» núm. 276, de 14 de noviembre de 2017, en desarrollo desarrollar las previsiones contenidas en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre del Gobierno que hace referencia a los estándares de calidad normativa necesaria en todas las regulaciones del Estado a través del diseño de la estructura y el contenido de las memorias del análisis de impacto normativo.

⁷⁷⁷ Para mayor detalle sobre las modalidades de técnica legislativa y métodos de transposición normativa en el reparto constitucional de competencias legislativas entre los distintos niveles de gobierno, véase ARZOZ SANTISTEBAN, X., op. cit. nota 723, pp. 75-147.

⁷⁷⁸ Según el procedimiento legislativo ordinario conforme a lo dispuesto en el artículo 294 del TFUE en el que en aplicación del artículo 12 del TUE y los Protocolos n.º 1 y n.º 2, los Parlamentos nacionales de los EE.MM emiten informe previo. No obstante el Consejo dispone de poderes legislativos de naturaleza normativa y reglamentaria. Según lo dispuesto en el artículo 70 del TFUE el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas que establezcan los procedimientos que seguirán los Estados miembros para efectuar, en colaboración con la Comisión, una evaluación

de dicha normativa a través de su participación en los distintos grupos de trabajo y formaciones del Consejo competentes para ello, cuyos representantes ministeriales, por razón de materia, realizan las aportaciones a los textos normativos sometidos a discusión y debate hasta su aprobación final conforme a las reglas de funcionamiento adoptadas por el Consejo,⁷⁷⁹ En el ámbito de nuestro análisis corresponde a la SES (DGRIE)⁷⁸⁰ la designación de los representantes ministeriales en los grupos de trabajo y comités de la UE, si bien no tenemos constancia de la existencia de procedimiento alguno de selección y designación resultante, ni tampoco de la posterior notificación a la Secretaría General del Consejo.

Por otra parte, la configuración institucional de nuestro Estado autonómico determina la participación de las diferentes Administraciones públicas en la aplicación del derecho de la Unión Europea. Si bien el Estado es el responsable ante las instituciones de la Unión Europea del cumplimiento de las normas de Derecho comunitario, las Comunidades Autónomas son responsables del desarrollo y cumplimiento del Derecho Europeo en las materias de su competencia, de acuerdo con la naturaleza, exclusiva, compartida o ejecutiva que en su caso corresponda. Cuestión ésta, en la que coinciden tanto la doctrina⁷⁸¹ como el Tribunal Constitucional, en su reiterada jurisprudencia⁷⁸² y que ha sido incorporado normativamente mediante la LO 2/2012, de 27 de abril

objetiva e imparcial de la aplicación, por las autoridades de los Estados miembros, de las políticas en el marco del ELSJ. Asimismo, en materia de medidas de cooperación operativa (también correspondientes a derecho flexible o *soft law*), el Consejo puede adoptarlas por unanimidad, conforme a los artículos 87 y 88 TFUE.

⁷⁷⁹ Véase Observaciones sobre el reglamento interno del Consejo. <https://www.consilium.europa.eu/media/29808/qc0415692esn.pdf>, (Consultado el 04 de noviembre de 2020) y también Guía del Consejo manual del delegado, <http://aei.pitt.edu/8825/1/8825.pdf> (Consultado el 04 de noviembre de 2020).

⁷⁸⁰ Art. 5. Real Decreto 734/2020, de estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. La Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería. 1. La Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería, como órgano encargado de coordinar la acción exterior del Ministerio, ejercerá las siguientes funciones, sin perjuicio de las que corresponden a otros órganos del Departamento. c) La coordinación de la representación del Departamento en la Unión Europea así como la organización de la participación y coordinación de la posición española en los grupos y comités de las instituciones europeas, en el ámbito de las competencias del Ministerio. BOE núm. 211, de 5 de agosto de 2020.

⁷⁸¹ “En definitiva, considero que la imputación de responsabilidad al ente o entes realmente responsables deriva de modo natural del propio principio autonómico, y su incorporación a la ley ofrece claridad, pero no se trata de un reconocimiento constitutivo, de manera que de responsabilidad también existe en aquellas materias donde no hay una previsión legislativa expresa.” ARZOZ SANTISTEBAN, X. y AZPITARTE SÁNCHEZ, M., op. cit. nota 723, p.63.

⁷⁸² Corresponde al Estado establecer los sistemas de coordinación y cooperación que permitan evitar las irregularidades o las carencias en el cumplimiento de la normativa comunitaria, así como los sistemas de compensación interadministrativa de la responsabilidad financiera que pudiera generarse para el propio Estado en el caso de que dichas

de Estabilidad presupuestaria, para establecer el mandato estatal de asegurar que las CCAA cumplan sus obligaciones en este ámbito ante la Unión Europea y le permitan repercutir sobre ellas las consecuencias derivadas de los incumplimientos de normas europeas provocados por su actividad o inactividad.⁷⁸³ Para ello el Real Decreto 515/2013, de 5 de julio, por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la Unión Europea ha logrado establecer una regulación general de responsabilidad de las Administraciones públicas competentes frente a las consecuencias sancionadoras que pueden derivarse de las sentencias dictadas por el TJUE por incumplimiento en aplicación del artículo 260 TFUE.

Asimismo cabe mencionar que también participan en la función integradora del Derecho Europeo, en el marco de su función de asesoramiento al titular del Departamento en cuestión, otros órganos de diferente jerarquía orgánica y que figuran en la estructura orgánica básica de los distintos departamentos ministeriales, cuya área de actuación administrativa del departamento se halla vinculada a la cooperación en el marco de la UE. Por lo que respecta a los ministerios de Interior y Justicia, estos órganos se hallan en la Secretaría de Estado de Seguridad, concretamente en la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería,⁷⁸⁴ particularmente en una de sus subdirecciones, la Subdirección General de Cooperación Policial Internacional,⁷⁸⁵ así como también

irregularidades se produjeran efectivamente y así se constatará por las instituciones comunitarias”. Véase STC 79/1992, de 28 de mayo, FJ 4 y STC 148/1998, 2 de julio de 1998, FJ 10.

⁷⁸³ “Responsabilidad por incumplimiento de normas de la Unión Europea o de tratados o de convenios internacionales de los que España sea parte”: 1. Las Administraciones Públicas y cualesquiera otras entidades integrantes del sector público que, en el ejercicio de sus competencias, incumplieran obligaciones derivadas de normas del derecho de la Unión Europea, dando lugar a que el Reino de España sea sancionado por las instituciones europeas asumirán, en la parte que les sea imputable, las responsabilidades que se devenguen de tal incumplimiento, de conformidad con lo previsto en esta disposición y en las de carácter reglamentario que, en desarrollo y ejecución de la misma, se dicten. Disposición adicional segunda. Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

⁷⁸⁴ Véase el Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. Art 5.1. c) La coordinación de la representación del Departamento en la Unión Europea así como la organización de la participación y coordinación de la posición española en los grupos y comités de las instituciones europeas, en el ámbito de las competencias del Ministerio.

⁷⁸⁵ art. 5.2. La coordinación en materia de cooperación policial internacional; la participación en la negociación de convenios y acuerdos internacionales, op. cit. nota 781.

en la Secretaría General Técnica respecto a la incorporación al derecho interno de normativa europea responsabilidad del departamento ministerial.⁷⁸⁶

En lo que respecta al Ministerio de Justicia, la función integradora del Derecho Europeo es responsabilidad de la Secretaría de Estado de Justicia a través de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional y Derechos Humanos, mediante la Subdirección General para Asuntos de Justicia en la Unión Europea y Organismos Internacionales y Derechos Humanos a quien corresponde la participación en los órganos preparatorios de los Consejos JAI respecto de las materias del departamento, así como también, la asistencia y asesoramiento al MAEC⁷⁸⁷ en colaboración con la Secretaría General Técnica.⁷⁸⁸

En el ámbito administrativo interno de los EE.MM también existen una serie de órganos encargados de participar en el procedimiento de incorporación del Derecho Europeo en el ordenamiento jurídico nacional, para facilitar su posterior aplicación. En el caso de nuestro país, como Estado descentralizado a diferentes niveles administrativos, el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (MAUC) ostenta la responsabilidad in vigilando de la incorporación del Derecho Europeo a través de la Secretaría de Estado para la Unión Europea a quien está adscrita la Abogacía del Estado ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.⁷⁸⁹

⁷⁸⁶ Op. cit. nota 781, art. 9.2.h) La coordinación y el seguimiento de la transposición de las directivas comunitarias y otros instrumentos jurídicos de la Unión Europea al ordenamiento jurídico interno que sean de la responsabilidad del Ministerio; la elaboración de las respuestas en los procedimientos de infracción abiertos contra España en su fase precontenciosa, y el informe de los convenios internacionales en las materias propias de la competencia del Departamento.

⁷⁸⁷ Véase el Real Decreto 453/2020 de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia. Art. 8.1.g) la organización de la participación de los representantes del Ministerio de Justicia en los grupos y comités del Consejo JAI en el ámbito de competencias del Ministerio de Justicia

⁷⁸⁸ Op. cit. nota 788, art. 10.1.k) El impulso de los proyectos legislativos del departamento en materia civil, mercantil, procesal y penal procedentes de encargos de la Comisión General de Codificación o derivados de la transposición de directivas europeas, de adaptación del ordenamiento jurídico español a los reglamentos europeos o del cumplimiento de tratados o convenios internacionales celebrados por España en dichas materia, en coordinación con la Secretaría de Estado de Justicia cuando afecten a su ámbito de actuación.

⁷⁸⁹ Véase el Real Decreto 644/2020, de 7 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación., art.9.2 a) La coordinación de las actuaciones que, en el marco de sus competencias, realicen las Administraciones Públicas en la Unión Europea y el mantenimiento a tal fin de las relaciones necesarias con los órganos y organismos competentes de la Administración General del Estado y con las administraciones autonómicas y locales. b) La impartición de instrucciones al Embajador Representante Permanente de

La coordinación de las actuaciones y del proceso de fijación de la posición española en la Unión Europea en relación con los distintos Ministerios es ejercida por la SEUE mediante la Dirección General de Integración y Coordinación de Asuntos Generales de la Unión Europea (subdirección General de Asuntos Institucionales y Subdirección General de Asuntos de Justicia e Interior) y la Dirección General de Coordinación del Mercado Interior y otras Políticas Comunitarias (Subdirección General de Asuntos Jurídicos). Asimismo recae en la SEUE la coordinación de las actuaciones europeas con el resto de las administraciones públicas a través de la Comisión Interministerial de Asuntos de la Unión Europea (CIUAE)⁷⁹⁰ y la dirección de la Administración de España ante las instituciones europeas a través de la Representación Permanente de España ante la Unión Europea.

La progresiva participación de nuestro país en el desarrollo de la política europea en materia de justicia e interior motivó la necesidad de establecer mecanismos de actuación interdepartamental para elaborar y defender las posiciones nacionales en materia de cooperación policial y judicial en materia penal. La gestión organizativa y procedimental nacional de los asuntos del ELSJ no se inicia hasta finales de los años 90 a instancias del MAEC, motivando que los Ministerios del ramo, Interior y Justicia, acometieran una reorganización interna para delegar en ellos el desarrollo de los asuntos JAI, hasta entonces en exclusiva asumidos por el MAEC (subdirección JAI/ Asuntos Consulares.⁷⁹¹ Coincidiendo con la Presidencia española de la UE en 2002 se empieza a articular a través de las Secretarías Generales técnicas la presencia de representantes de los respectivos ministerios en los

España ante la Unión Europea conforme a lo establecido en el Real Decreto 260/1986, de 17 de enero, por el que se crea la representación permanente de España ante las Comunidades Europeas.

⁷⁹⁰ Véase el Real Decreto 1567/1985, de 2 de septiembre, por el que se crea la Comisión Interministerial para Asuntos Económicos relacionados con las Comunidades Europeas., Ley 2/2014 de 25 de marzo de la Acción y Servicio Exterior del Estado, art.14.4. Las CCAA participarán en la elaboración y ejecución de la Acción Exterior en el ámbito de la Unión Europea a través de los mecanismos de cooperación existentes, en particular, a través de la Conferencia para asuntos relacionados con la Unión Europea.

⁷⁹¹ “[...]A finales de 1988 se pone en marcha la “Conferencia sectorial para asuntos relacionados con las Comunidades europeas “ que ha venido reuniéndose desde entonces regularmente, como un espacio, con vocación de permanencia, en el que sea posible abordar los diversos temas que plantea la participación de las Comunidades Autónomas en el proceso comunitario.” ROJO SALGADO, A., «*La exigencia de participación regional en la Unión europea*», Madrid, Centro de Estudios Constitucionales”, 1996, pp. 110-115.

grupos JAI, emergiendo la figura del Asesor de Relaciones internacionales del Ministerio del Interior en el gabinete del Ministro del Interior.⁷⁹²

Transcurridos ya dos décadas de experiencia de participación ministerial española en el desarrollo de la normativa europea en materia de Justicia e Interior, consideramos que la conformación de la posición nacional, tanto en la elaboración normativa como en la toma de decisiones en materia de cooperación policial operativa europea debe identificarse como el resultado de un procedimiento regulado que garantice una tramitación jerárquicamente escalonada, participativa y transparente. No hemos encontrado procedimiento ni protocolo de actuación o funcionamiento alguno que regule la participación de los representantes del Ministerio del interior en los comités y grupos de trabajo del Consejo. Tampoco nos ha sido posible conocer la posible existencia de procedimiento similar sobre la conformación de la posición nacional en la elaboración normativa y en la toma de decisiones en el seno de dichas formaciones.

Por lo que respecta a la aplicación de la correspondiente normativa europea derivada, nuestro país ha venido adoleciendo de una planificación y programación ajustada a los criterios y plazos establecidos en los Tratados y en el derecho emanado de las instituciones europeas que promueva la intervención de los poderes públicos para legislar en plazo. Así, por ejemplo, la transposición al derecho español de la Directiva sobre la implantación del sistema de explotación de los datos PNR⁷⁹³ sufrió un retraso de más de dos años de la fecha límite establecida por la Comisión (5 de mayo de 2018) hasta la adopción de la correspondiente Ley Orgánica⁷⁹⁴ (16 de septiembre de 2020).

⁷⁹² “Como órgano de asistencia del Ministro, existe un Gabinete, con nivel orgánico de dirección general, con la estructura que se establece en el artículo 17 del RD 562/2004, de 19 de abril...En la estructura de dicho Gabinete se integra un Asesor de Relaciones Internacionales, al que le corresponde la organización de la participación de los representantes del Ministerio del Interior en los grupos y comités del Consejo de la Unión Europea y, en especial, la organización y preparación de las reuniones a las que acuda el titular del departamento, así como las relaciones con el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación a estos efectos. Véase el Art.1.4 RD 1599/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. BOE núm 160, p. 24646.

⁷⁹³ Véase la Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave, DO L núm.119 de 4 de mayo de 2016.

⁷⁹⁴ Ley Orgánica 1/2020, de 16 de septiembre, sobre la utilización de los datos del Registro de Nombres de Pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos de terrorismo y delitos graves, BOE núm. 248, de 17 de septiembre de 2020.

La situación empezó a mejorar a partir del año 2018, cuando la Ley 39/2015 de Régimen jurídico del Sector Público desarrolló el instrumento de planificación normativa estatal,⁷⁹⁵ así como también el Real Decreto 286/2017, por el que se establece la regulación del mismo y su evaluación.⁷⁹⁶ Estas iniciativas contemplaban todos los proyectos de ley y las disposiciones reglamentarias que anualmente adopta el Gobierno, en el que también se incluye la transposición normativa del derecho de la Unión Europea. La planificación normativa instaurada para todas las Administraciones públicas responde al rescate de la concepción de función legislativa de gobierno,⁷⁹⁷ establecida en la Ley 50/1997, que, por su inclusión en una norma destinada a regular el funcionamiento institucional del conjunto del sector público, parece que carecía de la necesaria coherencia y coordinación estatal previa.

El referido Plan Normativo Anual⁷⁹⁸ de 2018 también integra la previsión legislativa de adaptación de la normativa europea dentro de la racionalidad de la actividad normativa gubernamental con la finalidad *de dar cuenta de forma anticipada de la programación del cumplimiento de las obligaciones de incorporación de Directivas comunitarias.*⁷⁹⁹ Se trata de una previsión pública que favorece la seguridad jurídica de los ciudadanos y sectores económicos afectados y sirve de palanca

⁷⁹⁵ Art.25 1. Ley 39/2015 de Régimen jurídico del Sector Público. Anualmente, las Administraciones Públicas harán público un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legales o reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente. 2. Una vez aprobado, el Plan Anual Normativo se publicará en el Portal de la Transparencia de la Administración Pública correspondiente

⁷⁹⁶ Art. 2 “El Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado está constituido por las iniciativas legislativas o reglamentarias que los distintos departamentos ministeriales prevean elevar cada año natural al Consejo de Ministros para su aprobación”. Art. 6 sobre la Composición de la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, Asimismo, “[...] A requerimiento de la persona titular de la Presidencia de la Junta, podrán ser convocadas las personas titulares de otros órganos directivos de la Administración General del Estado, especialmente los de aquellos con competencias en materia presupuestaria, de política económica, de Unión Europea y de Administraciones Territoriales [...]” BOE núm. 76 de 30 de marzo de 2017.

⁷⁹⁷ Op. cit. nota 796, art. 25. Plan Anual Normativo. 1. El Gobierno aprobará anualmente un Plan Normativo que contendrá las iniciativas legislativas y reglamentarias que vayan a ser elevadas para su aprobación en el año siguiente.

⁷⁹⁸ Aprobado por Consejo de ministros del 7 de diciembre de 2017. Véase Nota de Prensa del Consejo ministros. <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeminstros/paginas/enlaces/071217-enlaceplan.aspx>

⁷⁹⁹ Véase el Plan Normativo Anual 2018, p.7, https://transparencia.gob.es/transparencia/transparencia_Home/indexPublicidadActiva/Normativa/PlanAnualNormativo.html

para conminar a los departamentos ministeriales implicados en al cumplimiento de los plazos de transposición normativa y así evitar incumplimientos y posibles sanciones de la UE.

El Plan Anual Normativo correspondiente al año 2019 no fue publicado, mientras que el de 2020, lo fue en septiembre de ese mismo año, por lo que la incipiente senda de transparencia y rigor normativo iniciada y largamente demandada por la doctrina⁸⁰⁰ se vio interrumpida, incluso paralizada, apenas iniciada.⁸⁰¹ Probablemente afectada por el complicado escenario político de estos dos últimos años que dificultaba cualquier previsión legislativa anticipada.

Siendo consciente el Gobierno actual de la deficiente actividad de aplicación nacional del derecho europeo que nuestro país arrastra, principalmente durante la última década, mediante acuerdo del Consejo de Ministros se está tratando de paliar esta debilidad estructural de tramitación legislativa con la finalidad de mejorar el proceso de incorporación del derecho de la UE al ordenamiento jurídico interno.⁸⁰² Será la SEUE quien se dirigirá al Ministerio competente proponiéndole su designación como responsable de la realización del Estudio de Impacto sobre las Propuestas Legislativas Europeas (EIPLE) de la Comisión Europea conforme a la Guía metodológica que contendrá las pautas de su elaboración confeccionada por la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa del Ministerio de la

⁸⁰⁰ Véase. RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ, J., «La iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos», Nueva Revista, vol. 154, p 232. <https://reunir.unir.net/bitstream/handle/123456789/4020/La%20iniciativa%20legislativa%20y%20la%20potestad%20para%20dictar%20Reglamentos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>, (Consultado el 16 de noviembre de 2020). Véase también, GARCÍA-ESCUADERO MÁRQUEZ P., «Iniciativa legislativa del gobierno y técnica normativa en las nuevas leyes administrativas (leyes 39 y 40/2015)», UNED. *Teoría y Realidad Constitucional*, núm. 38, 2016, pp. 433-452, p.438 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5865520> (Consultado el 16 de noviembre de 2020).

⁸⁰¹ “Se ha venido destacando la importancia de la actitud preventiva y planificadora. Para potenciar este elemento, resulta indispensable la previsión normativa de la necesaria programación de las labores de transposición; programación que, siendo importante en momentos anteriores, resulta esencial al inicio de la transposición propiamente dicha, cuando ya se ha fijado el marco normativo comunitario y la responsabilidad corresponde únicamente a los órganos nacionales competentes. A tal efecto, podría establecerse la obligación de aprobar anualmente un programa general de transposiciones; y también debería introducirse una obligación similar a nivel de cada Ministerio, de forma semejante al modelo francés: un programa de transposición para cada directiva en vigor, con mención de los órganos competentes para la transposición, de los textos a elaborar y de los plazos para ello.” Véase el Informe del Consejo de Estado sobre la inserción del Derecho Europeo en el ordenamiento español, 2008, p. 357 <https://www.consejo-estado.es/wp-content/uploads/2021/02/Europa.pdf> (Consultado el 21 de noviembre de 2020).

⁸⁰² Véase. Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, «Mejora del proceso de negociación e incorporación del derecho de la Unión Europea al ordenamiento jurídico interno», <https://www.lamoncloa.gob.es/consejodeministros/referencias/Paginas/2021/refc20210223.aspx#mejora> (Consultado el 19 de mayo de 2021).

Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática. Una vez completado, la SEUE remitirá el EIPLE actualizado, a la CIAUE para su aprobación final quién la alojará en una plataforma informática para consulta, control y registro que será accesible por todos los Ministerios.

Habiéndose previsto la aplicación de este procedimiento a partir del 1 de septiembre de 2021, ante la situación casi de emergencia transpositiva en la que nos encontramos, se han venido incorporando recientemente directivas europeas mediante la técnica legislativa del decreto-ley.⁸⁰³

2.2. Aplicación e Inserción del Derecho Europeo en España

Como venimos observando, el incumplimiento de las obligaciones de aplicación del derecho europeo no sólo se limita a la apertura de procedimientos de infracción en los EE.MM, sino que también compromete el compromiso del EE.MM con la integración europea. La evolución del grado de cumplimiento de nuestro país en la transposición de derecho europeo ha transitado por periodos de incumplimiento significativo durante la vigencia de los primeros Tratados de la Unión, disminuyendo ostensiblemente antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y, volviendo a incrementarse sensiblemente en los años inmediatamente siguientes, como se observa en los estudios que se relacionan a continuación.

En relación al periodo 1995-2015 España ocupaba el quinto lugar de los EE.MM con mayor número de procedimientos de infracción abiertos por la Comisión Europea, y el cuarto, en número de sentencias condenatorias por infracciones declaradas. Los procedimientos de infracción que se abrieron a nuestro país en el periodo 1995-2015 abarcaban prácticamente todas las materias propias de las políticas europeas. En primer lugar destacaban las infracciones en materia de política medioambiental con un total de ochocientos cincuenta y tres procedimientos de infracción. A continuación figuraban las infracciones en materia de mercado interior, con un total de cuatrocientos

⁸⁰³ Véase entre otros, el Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales, «BOE» núm. 31, de 5 de febrero de 2020; Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, de transposición de directivas de la Unión Europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores, BOE» núm. 101, de 28 de abril de 2021.

noventa procedimientos, seguido de las infracciones en política energética, transporte y movilidad que acumulaban doscientos procedimientos de infracción. En el resto de áreas políticas el número de infracciones abiertas era menor, si bien en el ámbito de nuestro análisis también figuraban ni más ni menos de sesenta y ocho procedimientos de infracción abiertos en materia de justicia e interior, ocupando el séptimo entre las distintas materias objeto de política de la Unión que habían derivado en la apertura de procedimientos de infracción.⁸⁰⁴ En el periodo que abarca desde 2016-2021, nuestro país ha sido objeto de apertura de veinticuatro procedimientos de infracción en materia del ELSJ y que se incrementan hasta ciento ochenta y dos en toda la serie histórica al incluir también aquellas materias en afectan a la política europea en materia de justicia, ciudadanía y derechos fundamentales, relacionado con el objeto de nuestro análisis.⁸⁰⁵

Respecto a los datos de denuncias registradas por presunto incumplimiento de la aplicación del derecho europeo por los EE.MM, en 2016 la Comisión recibió un total 3783 nuevas denuncias siendo Italia (753), España (424) y Francia (325) los EE.MM contra los que más denuncias se presentaron y que los países afectados por el mayor número de expedientes EU Pilot que dieron lugar a procedimientos de infracción fueron Hungría, Alemania, España y Polonia.⁸⁰⁶

Según el último informe anual de la Comisión Europea,⁸⁰⁷ España está entre los tres primeros EE.MM más incumplidores en la aplicación del Derecho Europeo y sobre el que se presentan más denuncias por presunta infracción. El número de denuncias presentadas contra nuestro país por presunta infracción en la aplicación del Derecho Europeo no ha cesado de incrementarse en el periodo

⁸⁰⁴ Véase ARREGUI, J., « ¿Hasta qué punto cumplen los EE.MM con la legislación de la Unión Europea? Teoría y factores empíricos sobre el proceso de implementación», *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 55, Bilbao, 2016, p.181 <http://ced.revistas.deusto.es> (Consultado 7 de mayo de 2020).

⁸⁰⁵ Véase el listado completo de todos los procedimientos de infracción iniciados, su tramitación y resolución final en la página web de la Comisión europea, https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=false&active_only=0&noncom=0&r_dossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&EM=ES&DG=HOME&title=&submit=Search

⁸⁰⁶ Véase el Informe del Parlamento Europeo sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión en 2016 (2017/2273(INI)) Comisión de Asuntos Jurídicos, de 4 de junio de 2018, pp.6-12. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2017-0265_ES.html (Consultado el 19 de noviembre de 2020).

⁸⁰⁷ Véase el Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, parte III, Estados miembros, que acompaña al documento de Supervisión de la aplicación del Derecho de la Unión Europea, Informe Anual 2019, [SWD (2019) 287 final], de 4 de Julio de 2019.

2015-2019 (342; 424; 437; 486; 542) resultando que a finales de 2019 mantenía abiertas 400 denuncias. Por su parte, los procedimientos de infracción por incumplimiento abiertos se han mantenido en cifras estables (84; 91; 93; 97; 85), entre las que destaca la falta de transposición de la Directiva de Registro de nombres de pasajeros y la directiva de Procedimientos de asilo. De los 85 procedimientos de infracción abiertos a finales de 2019 que tenía España, 53 de ellos se deben a transposición incorrecta o deficiente aplicación de las directivas.⁸⁰⁸

El déficit de transposición legislativa de España alcanzó su cénit en diciembre de 2018, situándose como el EE.MM *más incumplidor* en la aplicación del derecho europeo con un déficit de transposición del 1.5%. Las demoras o incorporaciones ineficaces en la aplicación del derecho europeo en nuestro país han derivado en condenas en firme en varias ocasiones. En septiembre de 2017, eran veinticuatro las Directivas pendientes de transposición con plazo vencido. Respecto de cuatro de ellas no se había iniciado aún procedimiento por incumplimiento. En cambio, en relación con seis de las mismas se había presentado carta de emplazamiento en virtud de lo previsto en el art. 258 TFUE y respecto de doce, se estaba ya en fase de dictamen motivado y, además, en relación con dos de ellas se había presentado el recurso judicial correspondiente. A fecha de 14 de junio de 2018, el número de Directivas pendientes de transposición ascendía a ochenta (no todas con plazo vencido); frente a veintidós de ellas en las que existía abierto un procedimiento de infracción por no comunicación de medidas de transposición. Comparando ambos listados, se apreciaba que se habían iniciado seis nuevos casos, diez de los casos abiertos en 2017 ya han sido cerrados y los catorce restantes seguían su curso.⁸⁰⁹

España tiene actualmente ciento cinco procedimientos de infracción iniciados por la Comisión Europea, de los cuales, veintisiete son por falta de transposición. España sigue en cabeza con el mayor número de casos totales de infracción, por delante de Grecia (noventa y dos, de los cuales treinta y seis por falta de transposición), Polonia (ochenta y tres, y treinta y cinco), Italia

⁸⁰⁸ Véase el Informe estadístico anual 2019 de la Comisión europea de seguimiento de la Aplicación del Derecho Europeo, https://ec.europa.eu/info/law/infringements/annual-reports-monitoring-application-eu-law_es

⁸⁰⁹ Véase IBÁÑEZ GARCÍA, I., «Sobre la mejora de la eficacia de la aplicación del Derecho Europeo en España», Documento 1/2016, *Informe Anual sobre el Control de la Aplicación del Derecho de la Unión Europea de 2016*, Instituto de Estudios Fiscales, http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/documentos_trabajo/2016_01.pdf. (Consultado el 29 de noviembre de 2020).

(ochenta y uno, y diecisiete), Alemania (setenta y seis, y veintitrés), Bélgica (setenta y cinco, y treinta y nueve), Portugal (setenta y treinta y uno), Francia (sesenta y tres, y veintitrés) y Austria (sesenta y siete, y treinta y cuatro).⁸¹⁰ Asimismo el listado total de procedimientos de infracción abiertos a España por la Comisión Europea desde su ingreso en la UE, en la fecha de nuestra consulta, arroja un resultado notablemente amplio, mil setecientos cuarenta y seis, de los cuáles tan solo cincuenta pertenecen al ámbito material de asuntos de interior, migración y asilo, gestión de fronteras y Schengen, así como también, de terrorismo y gestión de crisis.

La singularidad de nuestro Estado autonómico añade complejidad en la aplicación del Derecho europeo como consecuencia de la capacidad legislativa prevista en los Estatutos de Autonomía de las CC.AA en materias sobre las que recae la regulación europea. Afortunadamente, en caso de la apertura de procedimiento de infracción por incumplimiento de la aplicación del derecho europeo sobre materia de competencia legislativa autonómica, desde el año 2013, el Estado puede repercutir las sanciones pecuniarias de condena sobre las distintas administraciones públicas conforme a lo dispuesto en el RD 515/2013 de 5 de julio por el que se regulan los criterios y el procedimiento para determinar y repercutir las responsabilidades por incumplimiento del Derecho de la UE.

Por tanto, observamos que durante mucho tiempo, y, a pesar, de los informes y alertas emitidas desde distintos órganos e instituciones nacionales e internacionales, España se ha caracterizado por el incumplimiento sistémico de la aplicación del derecho europeo. Consideramos, como sostiene Mangas Martín, que el incumplimiento de las obligaciones europeas revela *la desidia o la falta de finura jurídica con la que los poderes ejecutivos y legislativos han abordado la incorporación del Derecho europeo*.⁸¹¹ Una suerte de menosprecio del Derecho europeo que repercute negativamente en nuestra imagen y credibilidad exterior y que se extiende a todos los ámbitos

⁸¹⁰ Véase el listado de procedimientos de infracción abiertos por falta de transposición o transposición incompleta de la legislación europea en la página web de la Comisión europea https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/index.cfm?lang_code=EN&typeOfSearch=true&active_only=1&noncom=0&r_doossier=&decision_date_from=&decision_date_to=&EM=ES&title=&submit=Search (Consultado 1 de septiembre de 2022).

⁸¹¹ Véase MANGAS MARTÍN, A. «España y las reformas en la Unión Europea: de la política al derecho», en BAÑO LEÓN, J.M., «Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado», Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Vol. 1, Tomo I., 2016 p.317.

materiales de la UE, tanto competencia comunitaria como compartida, incluido el ámbito objeto de nuestra investigación.

2.3. Incumplimientos en la inserción nacional del Derecho Europeo en España

Entre los incumplimientos de la aplicación del Derecho europeo en nuestro país más destacados en el ámbito material del objeto de nuestro análisis, nos encontramos con la Directiva 2004/81/CE Derecho de residencia de los nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal y que cooperen con las autoridades competentes por falta de adaptación completa al derecho nacional basada en la no comunicación de las medidas de adaptación del Derecho interno.⁸¹² El plazo para su incorporación expiró el cinco de agosto de 2006. Por su parte, la transposición se produjo finalmente a raíz de la sentencia del TJUE con ocasión de la adopción de la LO 2/2009 de 11 diciembre de reforma de la LO 4/2000 de 11 enero sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social (BOE 299/2009).

Lo propio puede mencionarse respecto a la Directiva 2004/83/CE del Consejo de 29 de abril de 2004 por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida. Su transposición extemporánea posterior al 10 de octubre de 2006, motivó el pronunciamiento judicial de incumplimiento,⁸¹³ hasta la publicación de la Ley 12/2009, de 30 de octubre reguladora del derecho de asilo y de la protección subsidiaria, (BOE 263/2009).

Igualmente lo fue la Directiva 2003/109/CE, fecha tope transposición 23/02/2006 sobre el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración sobre la que recayó sentencia condenatoria del TJUE. La sentencia establecía que la LO 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social no explicaba el modo en que se calculaba el

⁸¹² Véase As. C-266/08, ECLI: EU: C: 2009:311.

⁸¹³ Asunto C-272/08, ECLI: EU: C: 2009:442.

período de cinco años que permitía acceder al estatuto de residente permanente invocada por España.⁸¹⁴

Tampoco se transpuso en tiempo la Directiva 2016/681 relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave cuya transposición debería estar completada el 25.05.2018 y no lo fue hasta el 17 de septiembre de 2020 (LO 1/2020),⁸¹⁵ siendo el único país junto con Dinamarca y Eslovenia que no la habían traspuesto al derecho nacional en plazo. La comisión presentó el correspondiente recurso judicial por incumplimiento el 2 de junio de 2020, si bien el procedimiento de infracción se cerró ante el recurso judicial interpuesto por la liga de derechos humanos belga por presunta vulneración de la citada directiva de la carta europea de derechos fundamentales. Finalmente el TJUE ha otorgado la conformidad de la citada directiva con los derechos fundamentales europeos tribunal europeo realizando una interpretación restrictiva respecto a la recogida, tratamiento de los datos PNR a lo estrictamente necesario para los fines previstos.⁸¹⁶

Por su parte la transposición de la Directiva (UE) 2016/680 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 a la libre circulación de dichos datos se dilató tres años al plazo máximo previsto para ello que expiró el 6 de mayo de 2018. Mediante la Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención,

⁸¹⁴ Véase As. C-59/07, ECLI:EU:C:2007:683

⁸¹⁵ Véase la Ley Orgánica 1/2020, de 16 de septiembre, sobre la utilización de los datos del Registro de Nombres de Pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos de terrorismo y delitos graves, BOE núm. 248, de 17 de septiembre de 2020

⁸¹⁶ Véase As. C-817/19, ECLI: EU: C: 2022:491.

detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales se incorporó dicha directiva europea al derecho nacional.⁸¹⁷

En cuanto a las dilaciones de transposición que han motivado la denuncia formal de la Comisión Europea pero que afortunadamente se han archivado durante la fase precontenciosa se mencionaba la Directiva 2008/51/CE de 21 de mayo de 2008 por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo sobre el control de la adquisición y tenencia de armas (DOUE L 179/5) de 08.07.2008 y que en España se transpuso superando la fecha máxima establecida del 28/07/2010, mediante el RD 976/2011 de 8 de julio por el que se modifica el Reglamento de armas, (BOE 163/2011). La Comisión Europea inició un procedimiento de infracción a España INFR (2010)0642 que cerró con fecha 2011-09-29 tras las oportunas explicaciones sobre la existencia de la tramitación de la normativa mencionada anteriormente que completaba los ámbitos de la directiva no incorporados a la legislación nacional.⁸¹⁸

La Comisión Europea inició el procedimiento por incumplimiento a España por la falta de aplicación completa del Reglamento (UE) 98/2013, sobre comercialización y utilización de precursores de explosivos Con arreglo al Reglamento, por el que los Estados miembros deben, entre otras cosas, crear puntos de contacto nacionales, a los que deben comunicarse las transacciones sospechosas y todo robo y desaparición significativos de sustancias reguladas. La correcta aplicación del Reglamento relativo a los precursores de explosivos es un elemento importante de la Agenda Europea de Seguridad y de la comunicación de la Comisión sobre la manera de avanzar hacia una

⁸¹⁷ Véase As. C-658/19, ECLI: EU: C: 2021:138, En la sentencia condenatoria a España del TJUE expresa que, *la falta o la insuficiencia, a escala nacional, de normas que garanticen el buen funcionamiento del espacio de libertad, seguridad y justicia dentro de la Unión deben considerarse especialmente graves habida cuenta de sus consecuencias para los intereses públicos y privados dentro de la Unión*. Asimismo, señala que esta gravedad es mayor por el hecho de que, al término del plazo señalado en el dictamen motivado, es decir, el 25 de marzo de 2019, y también en la fecha de terminación de la fase escrita del procedimiento ante el Tribunal de Justicia, el Reino de España aún no había adoptado ninguna medida de transposición de la Directiva 2016/680. Se impuso una multa una multa coercitiva diaria de 89 000 euros y una suma a tanto alzado de 15 000 000 de euros.

⁸¹⁸ En particular se refería a aspectos como la definición de la actividad de armero, la regulación jurídica *ex novo* de la figura del corredor, el marcado de las armas, las comunicaciones previas a cada transferencia de armas de fuego que deberán realizar los armeros que sean titulares de autorizaciones temporales de transferencia de dichas armas, el procedimiento para la inutilización de las armas de fuego, la regulación de la Tarjeta Europea de Armas de Fuego, etc.

auténtica Unión de seguridad. La Comisión Europea persigue activamente la correcta aplicación de la normativa europea sobre precursores de explosivos.⁸¹⁹

La dilación en la incorporación nacional de la Directiva 2014/41/CE relativa a la orden europea de investigación en materia penal motivó la apertura del procedimiento de infracción europeo por rebasar el plazo previsto para ello (22.05.2017). España no realizó la correspondiente aplicación del derecho europeo hasta junio del 2018 mediante la Ley 3/2018 de 11 de junio por la que se modifica la Ley 23/2014 de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, para regular la Orden Europea de Investigación. BOE 142 de 12.06.2018. Mediante dictamen motivado del 25 de enero de 2018 la Comisión Europea exigió a España que contemplara normativamente el reconocimiento y la ejecución solicitud de pruebas presentada por otro Estado miembro como si la medida de investigación hubiera sido ordenada por una autoridad nacional para facilitar el intercambio de evidencias judiciales en materia de lucha contra la delincuencia y el terrorismo. Finalmente y, tras el oportuno procedimiento administrativo de la fase precontenciosa la Comisión Europea cerró el caso⁸²⁰ con fecha 3/12/2020.

De idéntica forma se produjo la dilación en la transposición de la Directiva (UE) 2018/843, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE, cuyo plazo expiraba el 10 de enero de 2020. Mediante el Real Decreto-ley 7/2021, de 27 de abril, finalmente se incorporaron al Derecho español las disposiciones de dicha directiva europea en las materias de competencia, prevención del blanqueo de capitales, entidades de crédito, telecomunicaciones, medidas tributarias, prevención y reparación de daños medioambientales, desplazamiento de trabajadores en la prestación de servicios transnacionales y defensa de los consumidores. Su convalidación se produjo por Resolución de 13 de

⁸¹⁹ Véase la hoja informativa del paquete de procedimientos de infracción y las principales decisiones adoptadas al respecto de 29 de septiembre de 2016 https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ES/MEMO_16_3125

⁸²⁰ Véase el paquete de procedimientos de infracción de enero de la Comisión Europea y las principales decisiones tomadas al respecto, de 25 de enero de 2018, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ES/MEMO_18_349

mayo de 2021, del Congreso de los Diputados, cerrando el caso⁸²¹ la Comisión Europea en febrero de 2022.

Igualmente, se ha rebasado el plazo máximo previsto de transposición al derecho nacional de la Directiva (UE) 2019/1937 de 23 de octubre de 2019 relativa a la protección de las personas que informen sobre infracciones del Derecho de la Unión que expiraba el 17 de septiembre de 2021. También está pendiente de transponer, habiendo expirado el plazo establecido para su transposición (1 de agosto de 2021), la Directiva (UE) 2019/1153, de 20 de junio de 2019 por la que se establecen normas destinadas a facilitar el uso de información financiera y de otro tipo para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales y por la que se deroga la Decisión 2000/642/JAI del Consejo. El proceso de su transposición aún se encuentra en un estado incipiente, pues tan solo figura como anteproyecto de Ley.⁸²² La Comisión Europea remitió a España sendas cartas de emplazamiento, que esperamos no concluyan mediante un emplazamiento formal ante el TJUE por incumplimiento de la obligación de transposición normativa.

Asimismo se encuentran en estado de tramitación del procedimiento de infracción por incumplimiento de transposición nacional del derecho europeo, sin que hasta la fecha se haya finalizado la fase precontenciosa por la Comisión Europea, las siguientes normas europeas:

- Orden de detención europea: (INFR (2021)2070. La Comisión Europea remitió carta de emplazamiento a España el día 9 de junio de 2021 por no completar la transposición de la Decisión Marco relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados

⁸²¹ SE puede ver en todo momento el listado actualizado de incumplimientos de la aplicación del Derecho Europeo por parte de España que la Comisión Europea en su web, https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?r_dossier=&noncom=0&decision_date_from=&decision_date_to=&active_only=0&EM=ES&title=&submit=Buscar&lang_code=en

⁸²² Véase el Proyecto de Ley Orgánica por la que se establecen normas que faciliten el uso de información financiera y de otro tipo para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de infracciones penales, (BOCG 8 de junio de 2022). Con el propósito de abordar esta situación, la Directiva (UE) 2019/1153 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, prevé el acceso directo de las autoridades competentes a los registros nacionales centralizados de cuentas bancarias o a los sistemas de recuperación de datos. En paralelo, se autorizará el acceso indirecto a Europol a través de las unidades nacionales de los Estados miembros; si bien Europol no lleva a cabo investigaciones penales, sí que apoya las acciones de los Estados miembros. https://www.congreso.es/public_oficiales/L14/CONG/BOCG/A/BOCG-14-A-99-3.PDF (Consultado el 27 de junio de 2022).

miembros (2002/584/JAI). La orden de detención europea prevé la racionalización de los procedimientos judiciales de entrega transfronterizos: si un juez o magistrado de un Estado miembro dicta una orden de detención u otra medida privativa de libertad de un sospechoso de haber cometido un delito grave, dicha orden será válida en todo el territorio de la UE. En funcionamiento desde el 1 de enero de 2004, la orden ha sustituido a los largos procedimientos de extradición que existían entre los Estados miembros de la UE. A raíz del análisis de la transposición de la Decisión Marco en Bélgica, Grecia, España, Hungría y los Países Bajos, la Comisión detectó la existencia de varios problemas de conformidad, relativos a la no transposición o no conformidad de algunos artículos, en particular, a la transposición incorrecta por motivos de no ejecución.⁸²³

- Directiva (UE) 2017/541 relativa a la lucha contra el terrorismo. La Comisión remitió carta de emplazamiento a España por no haber incorporado correctamente a su legislación determinados aspectos de la normativa de la UE en materia de lucha antiterrorista, principalmente disposiciones especiales para las víctimas del terrorismo a fin de garantizar que tengan acceso a una información fiable, así como a servicios de apoyo profesionales y especializados, inmediatamente después de un atentado y durante el tiempo que sea necesario. Los Estados miembros debían transponer la Directiva a su ordenamiento jurídico nacional a más tardar el 8 de septiembre de 2018.⁸²⁴

- Directiva (UE) 2017/1371 sobre la lucha contra el fraude que afecta los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal cuyo plazo de transposición expiró el 6 de julio de 2019 (INFR(2021)2235: La Comisión remitió carta de emplazamiento el 2 de diciembre de 2021 a España por no transponer correctamente. Esta directiva se orienta a proteger el presupuesto de la UE mediante la armonización de las definiciones, las sanciones, las normas sobre competencia judicial y los plazos de prescripción relacionados con el fraude y otros delitos que afectan a los intereses financieros de la UE.⁸²⁵

⁸²³ Véase el del paquete de procedimientos por infracción de junio y las principales decisiones adoptadas al respecto, 9 de junio de 2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ES/INF_21_2743

⁸²⁴ Véase el del paquete de procedimientos por infracción de julio y las principales decisiones adoptadas al respecto de 15 de julio de 2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ES/INF_21_3440

⁸²⁵ Véase el del paquete de procedimientos por infracción de diciembre y las principales decisiones adoptadas al respecto de 2 de diciembre de 2021. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ES/INF_21_6201

- La Comisión emitió un dictamen motivado a España el 6 de abril de 2022 por incumplimiento de transposición nacional de la Directiva (UE) 2019/713 antes del 31 de mayo de 2021 (INFR (2021)0222). La Directiva tipifica como delito el robo y la apropiación indebida de credenciales de pago, así como su posterior venta y distribución. Abarca las transacciones con medios de pago distintos de los efectivos realizados con cualquier tipo de instrumento de pago, como las tarjetas bancarias, pero también los instrumentos virtuales, como los pagos móviles. Previamente, la Comisión envió a España una carta de emplazamiento en julio de 2021. Nuestro país dispone de dos meses para responder y adoptar las medidas necesarias. En caso contrario, la Comisión puede optar por remitir los asuntos al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.⁸²⁶

Todos estos incumplimientos muestran que, en el caso de España, ni la Administración ni el poder legislativo han sabido adaptar en plazo el ordenamiento jurídico interno para acoger las disposiciones europeas en materias del ELSJ que inciden indirectamente en el intercambio de información policial a nivel europeo. El incumplimiento de los plazos de transposición normativa impide que nuestro país pueda intercambiar y compartir información policial con nuestros socios no sólo contraviene el deber de solidaridad y cooperación leal suscrito con ellos, sino que objetivamente, también supone una merma en la aportación de nuestro país a la prevención de la seguridad ciudadana del conjunto de los ciudadanos europeos.

Como ejemplos ilustrativos de las situaciones y consecuencias nocivas que genera estos incumplimientos podemos afirmar que la falta de aplicación completa del Reglamento (UE) 98/2013 impide la creación en nuestro país del punto de contacto previsto en la norma y, por tanto, el inicio de los intercambios de información sobre sustracciones, extravíos y transacciones sospechosas, así como también la correspondiente inserción del señalamiento en el SIS a efectos de su detección en otro EE.MM y del inicio de la subsiguiente investigación penal a que pudiera dar lugar. DE forma similar sucede respecto de la dilación en la transposición nacional de la Directiva (UE) 2019/713. El retraso o transposición incompleta perjudica que otros EE.MM que hayan transpuesto dicha directiva puedan compartir la información relevante para la prevención y eventual investigación de los delitos que pudiesen haberse cometido hasta la completa transposición normativa.

⁸²⁶ Véase el del paquete de procedimientos por infracción de abril y las principales decisiones adoptadas al respecto de 6 de abril de 2022. https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ES/INF_22_1769

Por su parte, respecto a las directivas que afectan a los solicitantes de refugio y asilo en los EE.MM y a los extranjeros con permiso de residencia en nuestro país, el incumplimiento en las transposiciones de la normativa europea impide disponer, compartir e intercambiar los datos de los solicitantes y residentes en las bases de datos de Eurodac y, en algunos casos, también en el SIV, sustrayendo dicha información a las autoridades policiales en cumplimiento de los fines de prevención e investigación transfronteriza de posibles delitos en los que pudieran aquéllos estar incurso.

Mayor desazón supone contemplar que una norma europea de profundo calado como la Directiva PNR no pudiera funcionar en nuestro país por falta de transposición nacional de la norma europea. La dilación producida ha provocado que nuestro país no pudiera ni solicitar datos PNR a otros EE.MM ni pudiera compartir e intercambiar dichos datos ni con otros EE.MM ni tampoco con Europol. Esto ha supuesto que ninguna investigación penal nacional o europea haya podido beneficiarse de posibles coincidencias que eventualmente se hubieran detectado y que tampoco, a resultas, pudieran haberse insertado los señalamientos o correcciones de datos a que hubiera dado lugar en los sistemas de información centralizados que correspondiese.

2.4. Incumplimientos en la aplicación de normativa *soft law*

Como venimos observando, la asunción de compromisos europeos en forma de instrumentos normativos no vinculantes, tan característicos en el ELSJ, constituye un método habitual para involucrar a los EE.MM en la aplicación de directrices comunes, homogeneizar buenas prácticas y adoptar medidas que favorezcan la consecución de los resultados deseados. El incumplimiento de esta amplia y variada gama de acuerdos y obligaciones suscritas no figura estadísticamente en ningún sistema de registro de las instituciones europeas, más allá de lo establecido en los mecanismos de informes y evaluaciones específicas (acervo Schengen, evaluaciones mutuas en aplicación de la Acción Común 827/97) respecto a las medidas correctoras a adoptar, por lo que resulta interesante conocer aquellos compromisos asumidos relacionados con el objeto de nuestra investigación que no se hayan traducido en actuaciones concretas.

A continuación se relacionan una serie de instrumentos y actos no vinculantes adoptados por el Consejo JAI de la UE que no se han traducido en nuestro país en la realización de modificaciones normativas, ni en la adopción de instrucciones o directrices operativas y de funcionamiento en el

ámbito objeto que nos ocupa y que figuran por orden de prelación respecto a su relevancia para el mismo.

- Estrategia de Gestión de la información (*IMS*, acrónimo en inglés). Manual para el intercambio de información en el ámbito policial, Este manual proporciona a los usuarios encargados de materializar los intercambios de información policial en los EE.MM de unas listas de comprobación que presentan una visión global pragmática de las posibilidades de intercambio de información y los aspectos prácticos relativos al mismo. Estas listas de comprobación contribuyen a orientar al usuario hacia el punto de contacto adecuado para el intercambio de información basándose en unas listas de sistemas y métodos disponibles dentro de los siguientes contextos operativos principales. Además, también proporciona información tanto los órganos nacionales que intervienen en el intercambio de información como los instrumentos de dicho intercambio.⁸²⁷

- Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia de Ciberseguridad de la UE para la Década Digital, en las que invita a los EE.MM a reforzar la cooperación y el intercambio de información entre las distintas comunidades informáticas dentro de la UE, así como también se promueve la vinculación de iniciativas, estructuras y procedimientos existentes en caso de incidentes y amenazas cibernéticos a gran escala y transfronterizos. Asimismo solicita que los EE.MM a promover la cooperación y el intercambio de información entre los agentes pertinentes del ámbito de la ciberseguridad y las autoridades competentes en materia de seguridad y justicia penal, como las autoridades policiales y judiciales, así como la necesidad de ampliar y mejorar la capacidad de estas autoridades para investigar y perseguir la ciberdelincuencia y para fomentar las negociaciones internacionales y las normas de la UE sobre el acceso transfronterizo a pruebas electrónicas.⁸²⁸

- Conclusiones del Consejo de junio de 2006 sobre la prevención y lucha contra la trata de seres humanos, en las que establece la necesidad de potenciar el análisis de información e inteligencia sobre la amenaza de la delincuencia organizada asociada a este fenómeno, así como que los EE.MM se comprometieran a facilitar sistemáticamente información a Europol y apliquen los instrumentos

⁸²⁷ Véase doc. Consejo 5825/20 de 2 de diciembre de 2020, sobre el Manual para el intercambio de información en el ámbito policial.

⁸²⁸ Véase doc. Consejo 6722/21, de 9 de marzo de 2021, de Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la Estrategia de Ciberseguridad de la UE para la Década Digital.

europeos de intercambio de información y de cooperación policial europea en la lucha contra el tráfico de seres humanos y de inmigrantes irregulares.⁸²⁹

- Recomendación del Consejo, de 27 de abril de 2006, sobre la elaboración de acuerdos entre los servicios de policía, de aduanas y otros servicios especializados en el cumplimiento de la ley en materia de prevención y lucha contra la delincuencia. En dicha recomendación se solicita a los EE.MM que adopten las medidas necesarias para establecer acuerdos formales entre fuerzas de policía, autoridades aduaneras y otras autoridades competentes en relación con la prevención y la lucha contra la delincuencia, que incorporen disposiciones respecto al intercambio y utilización mutuos de información pertinente y de inteligencia estratégica, táctica y operativa, facilitando el acceso mutuo directo o indirecto a bases de datos.⁸³⁰

- Conclusiones del Consejo de 12 de mayo de 2015, sobre el reforzamiento de la lucha contra la impunidad en los delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra en la Unión Europea y sus Estados miembros, en la que señala la importancia de aumentar la cooperación y el intercambio de información a niveles nacional y europeo. Asimismo se impulsaba la creación de más unidades especializadas en más Estados miembros así como un mayor desarrollo de capacidades y mayores recursos, garantizando que el intercambio de información entre servicios estatales sea eficaz, sobre todo entre investigadores, fiscales y autoridades encargadas de supervisar la inmovilización y el decomiso de activos así como la prohibición de comerciar o de viajar.⁸³¹

- Responder con mayor contundencia a las redes de tráfico ilícito de migrantes: una serie de medidas globales y operativas – Aprobación en la sesión núm. 3661 del Consejo JAI de 6 de diciembre de 2018) mediante la cooperación y, en particular, el intercambio de información entre las misiones de la PCSD y las agencias JAI en misiones civiles en el marco del pacto sobre la vertiente civil de la PCSD, así como también a través de la centralización de la información desde terceros

⁸²⁹ Véase doc. Consejo 8235/06 de junio de 2006, de Conclusiones del Consejo sobre la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos.

⁸³⁰ Véase DO C núm. 124, de 25 de mayo de 2006.

⁸³¹ Véase doc. Consejo 15584/2/14 REV 2 de 12 de mayo de 2015, sobre el refuerzo de la lucha contra la impunidad en los delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra en la Unión Europea y sus Estados miembros - Proyecto de Conclusiones del Consejo.

países, en particular por medio de funcionarios de enlace y funcionarios de enlace policiales o judiciales. Se promovía la mejora de la capacidad técnica para las comunicaciones entre el mecanismo y las misiones y operaciones pertinentes de la PCSD a través de la Aplicación de la Red de Intercambio Seguro de Información de Europol (SIENA).⁸³²

- Conclusiones del Consejo sobre los robos organizados en domicilios por las que se solicita a los EE.MM que hagan un uso óptimo de los recursos disponibles y de los canales de intercambio de información para posibilitar el establecimiento de redes de trabajo específicas de intercambio de información entre los EE.MM y las agencias europeas ELSJ. Estas redes se configurarían como estructuras multilaterales de compartición de información incluyendo a Europol, Interpol y Eurojust, así como también implican a los grupos de expertos existentes, prestando atención a coordinar o integrar los esfuerzos actuales y racionalizar la creación de redes en el sentido de que el ámbito de las existentes puede ser ampliado.⁸³³

- Conclusiones del Consejo de 8 de octubre de 2015 sobre el refuerzo del uso de medios para combatir el tráfico ilícito de armas de fuego, haciendo hincapié en la necesidad de aumentar la cooperación y el intercambio de información en la lucha contra el tráfico ilícito de armas de fuego y abordar de forma prioritaria las cuestiones esenciales de la desactivación de las armas de fuego. Asimismo se promovía intensificar el intercambio de información sobre armas de fuego y que los actuales sistemas de información a nivel nacional, europeo e internacional (Interpol) no se aprovechan plenamente por lo que es necesario intensificar el intercambio de información sobre armas de fuego y que los actuales sistemas de información a nivel nacional, europeo e internacional (Interpol) no se aprovechan plenamente.⁸³⁴

- Conclusiones del Consejo sobre una utilización más extendida y eficaz del Sistema de Información de Europol (SIE) en la lucha contra la delincuencia transfronteriza, en las que solicita a

⁸³² Véase doc. Consejo 15584/2/14 REV 2 de 12 de mayo de 2015, sobre el refuerzo de la lucha contra la impunidad en los delitos de genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra en la Unión Europea y sus Estados miembros - Proyecto de Conclusiones del Consejo.

⁸³³ Véase doc. Consejo 12583/16, de 30 de septiembre de 2016, del Proyecto de conclusiones del Consejo sobre los robos en las casas organizados.

⁸³⁴ Véase doc. Consejo 12892/15 de 9 de octubre de 2015, de las Conclusiones del Consejo sobre el refuerzo del uso de medios para combatir el tráfico ilícito de armas de fuego.

los EE.MM a que promuevan el conocimiento de las capacidades y el funcionamiento del Sistema de Información de Europol en los Estados miembros, especialmente a través del consejo de administración de Europol y de las unidades nacionales de Europol. Además se solicitaba a los EE.MM que se incrementase y la carga de información y se optimizasen las capacidades del SIE para facilitar la realización de mayor número de consultas en las investigaciones policiales pertinentes; faciliten el acceso al Sistema de Información de Europol a todos los cuerpos y fuerzas de seguridad pertinentes; establezcan, en el plano nacional, procedimientos estándar o directrices, según lo dispuesto en la Decisión del Consejo por la que se crea Europol, para la utilización (carga de datos y búsquedas) del Sistema de Información de Europol en las investigaciones de los cuerpos y fuerzas de seguridad pertinentes.⁸³⁵

- Proyecto operativo denominado, inicio de la actuación de los equipos multinacionales ad hoc para el intercambio de información sobre terroristas, en aplicación de la Recomendación del Consejo 25 y 26 de abril de 2002 para la constitución de equipos multinacionales ad hoc para la obtención y el intercambio de información sobre terroristas que estarían integrados por funcionarios de las autoridades nacionales de los Estados miembros participantes encargadas de la lucha contra el terrorismo en la Unión Europea, que podrían ser asistidos por funcionarios de Europol, siempre que su participación sea solicitada por el equipo, de conformidad con el Convenio de Europol.⁸³⁶

- Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo sobre la creación de equipos multinacionales ad hoc con terceros países que colaboran en la lucha contra el terrorismo cuyos efectos sobrepasan las fronteras de la UE. Cuando se creen estos equipos multinacionales ad hoc entre Estados miembros y terceros países, los Estados miembros participantes podrían facilitar, en su caso, a los órganos competentes del Consejo información sobre prácticas idóneas y eficacia de un equipo multinacional determinado.⁸³⁷

⁸³⁷ Véase doc. Consejo 9923/10 de 19 de mayo de 2010, del Proyecto de Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo sobre la creación de equipos multinacionales *ad hoc* con terceros países.

- Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas (17 y 18 de junio de 2004). Se invita a la Comisión, que ha publicado una importante Comunicación sobre la política de información en materia policial, a que presente propuestas lo antes posible a dicho respecto. También se invita al Consejo a que defina para diciembre de 2004, basándose en las propuestas hechas por el Alto Representante y la Comisión, un planteamiento global coherente para seguir reforzando la lucha contra la financiación del terrorismo. En junio de 2005 a más tardar, el Consejo deberá haber alcanzado un acuerdo en torno a las iniciativas sobre el intercambio de información y cooperación en relación con los delitos terroristas y sobre la retención de datos de las comunicaciones. Para diciembre de 2005 deberá haberse alcanzado un acuerdo en torno a la iniciativa de simplificar el intercambio de información e inteligencia entre las autoridades policiales.

Los compromisos adquiridos por los EE.MM poseen relevancia suficiente para que hubieran sido al menos discutidos en España, bien en el seno de los departamentos ministeriales afectados, bien de manera conjunta entre varios de ellos, de forma que pudiera haber suscitado en algunos de los casos modificaciones de la normativa interna propia del Ministerio o bien la adopción de protocolos de funcionamiento o actuación de las FCSE como la Guardia Civil.

3. COORDINACIÓN LEGISLATIVA DE LA APLICACIÓN DEL DERECHO EUROPEO

Las reformas iniciadas para mejorar la incorporación de la normativa europea en nuestro ordenamiento jurídico interno se han visto afectadas negativamente por sendos periodos de interinidad política e institucional en nuestro país. El primero de ellos, diciembre 2015-noviembre 2016, al que siguió a la moción de censura que terminó con la XII legislatura, de julio de 2018 a noviembre 2019, a la que se añadieron las consecuencias negativas de la irrupción de la pandemia del COVID-19 en el año 2020, que han motivado que se mantenga el déficit de transposición legislativa de España en niveles excesivamente elevados.

Ante este nuevo escenario, y teniendo en cuenta que, como hemos mencionado anteriormente, España encabezó durante 2019 el *ranking* de procedimientos de infracción de aplicación del derecho europeo abiertos, consideramos que las planes y programas de reforma procedimental en la elaboración de normativa que la incorporación del derecho europeo requiere,

como acertadamente señala Isaac Ibáñez García,⁸³⁸ *adolece del consenso pertinente, y por tanto, de la estabilidad que abone su estandarización institucional.*

Como alternativa para paliar los efectos perjudiciales derivados de los reiterados incumplimientos, consideramos, en el momento presente, la posibilidad de revitalizar el recurso a la técnica de delegación legislativa prevista en el artículo 82 de la Constitución.⁸³⁹ En particular, es urgente su aplicación en el sector del ordenamiento jurídico que afecta a nuestra investigación para conseguir incorporar al derecho nacional los instrumentos de la cooperación policial y judicial en materia de intercambio de información, a imagen y semejanza del procedimiento utilizado para la incorporación en bloque del acervo de directivas comunitarias en vigor en el momento de la integración de España en la CEE.

Esta técnica de delegación legislativa se viene aplicando en Italia desde el año 2005 con la denominada Ley Buttiglione,⁸⁴⁰ que presentaba anualmente ante el parlamento mediante ley el paquete normativo de derecho europeo para su incorporación anual, y que fue modificada por la Ley de 24 de diciembre de 2012, n. 234, por la que se regulan las normas generales sobre la participación de Italia en la formación y ejecución de la normativa y de las políticas de la Unión Europea. Esta ley permite por un lado, mediante decreto legislativo del gobierno, incorporar todas las normas susceptibles de inserción con rango normativo inferior, incluso por vía reglamentaria, y, mediante Ley ordinaria, aquella normativa europea que acorde con el ordenamiento jurídico nacional exija

⁸³⁸ Véase IBÁÑEZ GARCÍA, I., op. cit. nota 810, p. 33,

⁸³⁹ “la delegación legislativa en la constitución española: examen del artículo 82. El artículo 82.2 ce permite identificar las dos modalidades de delegación que reconoce nuestro ordenamiento constitucional, afirmando: "la delegación legislativa deberá otorgarse mediante una ley de bases cuando su objeto sea la formación de textos articulados o, por una ley ordinaria, cuando se trate de refundir varios textos legales en uno solo" En cuanto a los contenidos necesarios específicos de la delegación mediante Ley de Bases se deducen del apartado 4 del artículo 82, a cuyo tenor: "Las leyes de Bases delimitarán con precisión el objeto y alcance de la delegación legislativa y los principios y criterios que han de seguirse en su ejercicio". Estas exigencias vienen a reforzar la necesidad de que la delegación recaiga sobre materia concreta y excluir tajantemente la delegación en blanco”. MARTÍNEZ VÁZQUEZ, F., y GALINDO ELOLA-OLASO, F., <https://app.congreso.es/consti/constitucion/indice/sinopsis/sinopsis.jsp?art=82&tipo=2> (Consultado el 2 de diciembre de 2020).

⁸⁴⁰ Véase ROIG BATALLA, A., «Las leyes comunitarias en Italia después de la ley Buttiglione» <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2173298.pdf> (Consultado el 2 de diciembre de 2020).

reserva legal.⁸⁴¹ Asimismo la citada Ley establecía el marco para la ejecución de la normativa europea en materias de competencia regional, entre las que no se encuentra la de seguridad pública, contemplando una potestad de ejecución sustitutoria del Derecho europeo en caso de incumplimiento por parte de las regiones.

De esta forma esta Ley marco ha supuesto, como sostiene Isaac Martín Delgado,⁸⁴² un desdoblamiento en dos productos normativos: de un lado, la Ley de delegación, a través de la cual el Gobierno presenta anualmente al Parlamento un proyecto de Ley para la recepción de las Directivas europeas y la actuación de otros actos de la Unión; de otro, manteniendo el nombre de Ley europea, la norma encargada de incorporar disposiciones para dar directamente cumplimiento a las obligaciones derivadas del Derecho de la Unión Europea (p. ej. transposición de directivas que implican modificación o derogación de normas vigentes, disposiciones necesarias para la aplicación de tratados internacionales celebrados por la Unión, disposiciones emitidas por el Estado por avocación de las competencias legislativas de las regiones y/ o provincias en caso de inacción legislativa en materias de su competencia, etc.), que carece de plazo anual de presentación. El objetivo es doble, por un lado, racionalizar la decisión por parte del Gobierno de qué obligaciones han de ser objeto de actuación directa por Ley y cuáles, en cambio, habrán de ser incorporadas mediante Decreto legislativo por vía de delegación, y, por otro, agilizar la tramitación parlamentaria en la aplicación conjunta del derecho europeo.

Obviamente este tipo de problemática, propia de EEMMs descentralizados como el nuestro, ha sido objeto de resolución mediante el establecimiento de mecanismos de participación interadministrativa con la adopción de técnicas legislativas en las administraciones descentralizadas para la aplicación del derecho europeo, así como fórmulas de exigencia de responsabilidad y de compensación en caso de incumplimiento.⁸⁴³

⁸⁴¹ Véase MARTÍN DELGADO, I., op. cit. nota 769, pp. 15-17.

⁸⁴² Véase MARTÍN DELGADO, I., op. cit. nota 769, p.14

⁸⁴³ “El Tribunal de Justicia de la Unión Europea ha destacado, en una reiterada jurisprudencia que un Estado no puede alegar situaciones de su ordenamiento jurídico interno derivadas de una estructura de organización territorial descentralizada o federal para justificar el incumplimiento de las obligaciones y plazos establecidos en una directiva y que el reconocimiento de esta libertad de cada Estado miembro para atribuir a distintos entes las competencias normativas como considere oportuno debe ser compatible con la condición del Estado miembro como único responsable frente a la

4. UN NUEVO MARCO NORMATIVO Y PROCEDIMENTAL PARA LA APLICACIÓN NACIONAL DEL DERECHO EUROPEO

A pesar del tiempo transcurrido desde el inicio de la integración política europea y de la experiencia nacional acumulada, la aplicación del derecho europeo en la materia objeto de nuestra investigación sigue desarrollándose en base a una asignación departamental que adolece de la necesaria coordinación y supervisión horizontal normativamente que había sido establecida de forma expresa, y que consideramos que en gran medida motiva los incumplimientos que han derivado en los procedimientos de infracción del Derecho europeo.

Resulta paradójico que en la legislación nacional del sector público estatal no figuren referencias expresas a una articulación administrativa tanto de la organización y coordinación como del proceso de aplicación del derecho europeo y de la previsión de un mecanismo para la resolución inmediata de posibles conflictos y discrepancias.

De la misma manera, se observa una carencia de disposiciones de desarrollo normativo de rango jerárquico ministerial que acompañe a la transposición europea, de forma que permitan delimitar el terreno de juego, tanto de los operadores jurídicos del intercambio de información policial como de los sujetos obligados a la proporcionar la información relevante en una materia tan sensible para la seguridad pública y que afecta a derechos fundamentales de los ciudadanos. Para ello, resulta de aplicación el *soft law* europeo desarrollado por la Comisión Europea y el Consejo, al que en nuestro país no se otorga la importancia debida a la hora de configurar o desarrollar la organización administrativa encargada de aplicación de la normativa europea transpuesta. No debemos olvidar, como hemos visto anteriormente, el efecto vinculante de algunos de ellos, (recomendaciones y, decisiones, fundamentalmente), pero también, comunicaciones, directrices, notificaciones, acuerdos institucionales, conclusiones, declaraciones y resoluciones) admitidos tanto por la doctrina como por la jurisprudencia europea.

Por esta razón resulta imprescindible que las medidas legislativas que se adopten para mejorar la eficacia normativa y administrativa deben de ir precedidas de una cultura

Unión Europea del cumplimiento de las obligaciones dimanantes del Derecho de la Unión”. véase ARZOZ SANTISTEBAN, X., op. cit. nota 723.

interdepartamental e *interadministraciones* públicas de compartir y aportar soluciones de forma cooperativa y constructiva, compartiendo la información y recursos en red necesarios para el seguimiento y desarrollo del proceso de inserción en el ordenamiento jurídico interno de nuestro país, una especie de vademécum de la inserción y aplicación.

A semejanza de la planificación legislativa plurianual de la Comisión Europea, consideramos que nuestro país debiera de dotarse de una estrategia plurianual de planificación normativa coincidente temporalmente con el ciclo institucional de mandato de la Comisión Europea que disponga de mecanismos de seguimiento anual respecto de su cumplimiento. La estrategia así concebida contemplaría, asimismo, la creación de comités interdepartamentales de evaluación de impacto de las propuestas legislativas de la Comisión Europea contenidas en su planificación legislativa plurianual que permita valorar anticipadamente los posibles problemas de transposición y aplicación normativa subsiguientes. En consecuencia, facilitaría disponer de una mejor posición negociadora en la tramitación de las propuestas legislativas europeas en el seno del Consejo que mejor convenga tanto a nuestros intereses y objetivos nacionales como al menor y más efectiva impacto normativo posterior.

En este sentido, para cada Directiva, se tendría que haber previamente definido y constituido un repositorio común a modo de vademécum que incluya todos los elementos básicos que requiere una incorporación completa y efectiva conforme a las finalidades y objetivos perseguidos por la Unión en España. Esto es, a modo de ejemplo, sin ánimo de ser exhaustivo, tendría que incluir las referencias y el objeto de la Directiva, el ministerio u organismo gubernamental responsable de la transposición, las personas responsables en cada ministerio u organismo gubernamental, una lista de los demás ministerios y organismos gubernamentales implicados en la transposición y de las personas responsables, los recursos necesarios para la transposición, el plazo de transposición, las medidas necesarias para transponer la Directiva, el calendario previsto de transposición (debates parlamentarios incluidos), la situación de la transposición, las eventuales dificultades surgidas, y si se han incoado procedimientos de infracción por transposición tardía o incorrecta. Es posible determinar, en todo momento, el índice de transposición del Estado miembro y de cada uno de sus ministerios. Todo ello, siguiendo las pautas de referencia elaboradas ad hoc por la Comisión Europea doctrinalmente conocidas como *soft law*.

Resulta desalentador comprobar que, a pesar de los datos que ofrecen reiteradamente los Informes sobre el Cumplimiento del Derecho de la Unión, no exista una gran preocupación por parte

de nuestros poderes públicos ni un amplio debate doctrinal al respecto. Tan solo hemos encontrado una pregunta parlamentaria relativa a la fiscalización de la acción de gobierno en este ámbito en 2018⁸⁴⁴ en la que se daba una respuesta que se refería a setenta y una directivas pendientes de incorporar, algunas habiendo ya expirado el plazo previsto para ello por Bruselas desde diciembre de 2013.⁸⁴⁵

El segundo informe de evaluación del proyecto EU Pilot da cuenta del aumento del número de Estados que se habían sumado a la iniciativa, de la ampliación de su ámbito de aplicación a todos los casos de incumplimiento (salvo algunas concretas excepciones) y de la mejora del sistema informático, así como de la satisfacción general expresada por los Estados Miembros ante esta herramienta de gestión de solución de los conflictos generados en el marco de la aplicación del art. 258 TFUE. No faltan otros instrumentos de soft law que buscaba animar a los Estados Miembros a modificar sus mecanismos internos de ejecución; particularmente destacable, en este sentido, es la Recomendación de la Comisión Europea de 12 de julio de 2004 relativa a la transposición al Derecho nacional de las Directivas que afectan al mercado interior, en la que se recogen algunas buenas prácticas estatales –información, coordinación, estructuración organizativa, distribución de funciones, lo que pone de manifiesto que la preocupación de aquélla no sólo por perseguir incumplimientos, sino también por fomentar el cumplimiento. De hecho, se ha comprometido a apoyar a los Estados miembros a la hora de transponer directivas mediante la elaboración de planes de ejecución de las mismas.

⁸⁴⁴ Véase Pregunta escrita núm. 184/37765 de fecha 19/09/2018 de los diputados Fernando Maura Barandiarán, Melissa Rodríguez Hernández y Vicente Ten Oliver del grupo GCS https://www.congreso.es/entradap/l12p/e11/e_0111926_n_000.pdf

⁸⁴⁵ “La incorporación del Derecho de la Unión Europea al ordenamiento interno plantea, junto a numerosas cuestiones jurídico-sustantivas, también cuestiones específicas relacionadas con la técnica legislativa. Las cuestiones de técnica legislativa no han sido suficientemente atendidas ni sistematizadas”. ARZOZ SANTISTEBAN, X., Op. cit. nota 731, p. 76.

CAPÍTULO IV. MODELOS COMPARADOS DE ORGANIZACIÓN, FUNCIONAMIENTO Y DESARROLLO DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

Si se combate un fenómeno internacional, es indispensable compartir información a nivel internacional. Sin embargo, en el trabajo de inteligencia existen límites a la cantidad de información que se puede compartir. La confidencialidad es esencial.⁸⁴⁶

La cooperación policial internacional es desarrollada por varios actores, agencias nacionales e internacionales, pero carece de un marco legal propio.⁸⁴⁷ Hemos observado que existen variados instrumentos de distinto rango jurídico en la UE, así como también acuerdos bilaterales entre EE.MM que versan sobre el intercambio de información, cuyo alcance y aplicación preferente no siempre resulta fácil de identificar. Por ejemplo, el crimen organizado dispone de una definición común en el Convenio de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, pero no existe una armonización europea del proceso penal en los EE.MM que consideramos, como sostiene Bettina Rauch-Schulz, que facilitaría la clarificación en la utilización de los diversos mecanismos de intercambio de información.⁸⁴⁸ En los últimos años, la Unión Europea ha desarrollado una importante legislación común y ha adoptado muchas Decisiones, Directivas, Conclusiones, Reglamentos y otros actos normativos no vinculantes dirigidas hacia la armonización del marco legal de seguridad.

⁸⁴⁶ Gijs de Vries se convirtió en el primer coordinador antiterrorista de la Unión Europea en marzo de 2004. Como tal, trabaja con el Alto Representante de la UE, Javier Solana, para simplificar, organizar y coordinar la lucha contra el terrorismo de la Unión Europea. De Vries, ex político holandés de 49 años, fue viceministro del Interior de los Países Bajos entre 1998 y 2002. Representó a su país en la convención que redactó el proyecto de constitución de la Unión Europea y anteriormente desempeñó un papel destacado en la creación de la Comisión Penal Internacional. Tribunal (CCI). Antes de eso, De Vries fue el jefe del grupo Liberal Demócrata en el Parlamento Europeo, donde fue diputado de 1984 a 1998. Entrevista con Gijs de Vries, Coordinador de la lucha contra el terrorismo de la UE' de la Revista de la OTAN (otoño de 2005) Revista de la OTAN. Otoño 2005, n° 3 https://www.cvce.eu/en/obj/interview_with_gijs_de_vries_eu_counter_terrorism_coordinator_from_the_nato_review_a_utmnn_2005-en-42754d7d-2c76-43f8-812e-0c9cf2c2a416.html (Consultado el 7 de junio de 2022).

⁸⁴⁷ CAPOLUONGO, G., «El futuro de la cooperación policial en Europa» Director del servicio de Cooperación Policial Internacional de la Polizia di Stato im Umbruch - Herausforderungen und Zukunftsstrategien BKA Herbsttagung vom 15. – 16. November 2017. https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/DE/Publikationen/Herbsttagungen/2017/herbsttagung2017MuenchLangfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=4 (Consultado el 13 de enero de 2021).

⁸⁴⁸ Véase, RAUCH-SCHULZ, B., «European and international cooperation in practice: the case of the Berlin Police», en ADEN, H., Op. cit. nota 3, p.172.

Como venimos observando, el desarrollo nacional de los sistemas de información europeos ha estado marcado por el contexto intergubernamental en que se gestaron, que otorga primacía al principio de flexibilidad en la regulación europea respecto de las decisiones internas de los EE.MM, en relación con las configuraciones organizacionales y técnicas de funcionamiento, así como de la aplicación del ordenamiento jurídico interno respecto a la calidad de los datos compartidos e intercambiados a través de dichos sistemas. El proceso evolutivo del intercambio de información policial europeo refleja el difícil equilibrio entre flexibilidad y homogeneidad en el desarrollo de la cooperación policial en los Tratados sucesivos, hasta su integración como política europea diferenciada.⁸⁴⁹

En este ámbito intergubernamental, el presente capítulo profundiza en el conocimiento de la estructura y el funcionamiento de los sistemas de información policiales europeos en los EE.MM. En primer lugar, estudiamos la organización y el diseño de la arquitectura de dichos sistemas en España y su funcionamiento como herramienta disponible para las FCS en el cumplimiento de su misión constitucional de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

Para ello, partimos del análisis de la legislación, normativa y protocolos de actuación que conforman el marco institucional en el que se establece la organización encargada de su creación, gestión y funcionamiento. En este contexto y con la debida reserva de aquellos ámbitos protegidos mediante la correspondiente clasificación de seguridad, complementaremos el análisis legislativo con el resultado de entrevistas específicas a funcionarios nacionales previamente seleccionados, tanto por su nivel jerárquico de responsabilidad administrativa como por su experiencia acreditada y su trayectoria profesional en este ámbito de actuación.

En segundo lugar, realizaremos un estudio similar respecto a la organización y funcionamiento de los sistemas de información policiales europeos en algunos EE.MM. Para ello, analizamos la legislación y la normativa específica nacional existente en cada uno de los EE.MM

⁸⁴⁹ Para más detalle, véase. MATERA, C., «The impact of variable geometry in the AFSJ on the EU as a Global Security Actor [El impacto de la geometría variable en el ELSJ de la UE como actor en la seguridad global] », en BLOCKMANS, S., «*Differentiated Integration in the EU from the inside looking out [Integración diferenciada en la UE desde dentro hacia afuera]* », Centre for European Policy Studies (CEPS), 2014. <https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2014/01/Differentiated%20Integration%20in%20the%20EU%20corr..pdf> (Consultado el 13 de enero de 2021).

seleccionados conforme a un cuestionario de elaboración propia (según figura en el Anexo que ha sido completado por expertos colaboradores de FCS de otros EE.MM) que nos proporcionará una idea detallada sobre la implantación nacional de dichos sistemas de información .

A continuación, se realizará un estudio comparado con el *modelo español* actual, en el que señalaremos las diferencias y similitudes desde el punto de vista analítico-crítico, en el horizonte de la expansión y rediseño europeo integral de dichos sistemas, y la consiguiente reconfiguración nacional derivada del proceso de implantación técnica y de la armonización de la normativa europea adoptada.

1. EL INTERCAMBIO INTERNACIONAL DE INFORMACIÓN POLICIAL EN ESPAÑA

El planteamiento de una investigación historiográfica pormenorizada destinada a identificar buenas prácticas policiales de intercambio internacional de información entre agencias policiales de distintos EE.MM conlleva cierto riesgo cuando se analizan periodos de tiempo amplios. No debemos olvidar que los conceptos y términos utilizados para definir y catalogar el intercambio de información policial internacional pueden ser interpretados de forma diferente, incluso incluir diferentes acepciones cuando estos se han acuñado en contextos sociopolíticos diversos y heterogéneos respecto al periodo en el que situamos el inicio de nuestro análisis.

Por tal motivo, y con la finalidad de contextualizar el intercambio internacional de información policial en referencia a un marco normativo de cooperación internacional en el que surge, convendremos que el primer antecedente histórico de nuestro país se sitúa en el momento de la adhesión de España a la Organización Internacional de Policía Criminal (OIPC/INTERPOL)⁸⁵⁰ en

⁸⁵⁰ Véase. ROJAS JUÁREZ, J. R. y DE ANDRÉS DÍAZ, R., «*Ministerio del Interior. Dos siglos de Historia*», 2015, p. 260 http://www.interior.gob.es/documents/642317/4854067/Ministerio_del_Interior_Dos_siglos_de_historia_126150530.pdf/7c72fb1c-daf1-4306-9a09-c40cad7105d2 (Consultado el 3 de febrero de 2021).

1928, si bien la Oficina Central Nacional de Interpol España (OCN-España)⁸⁵¹ no se crea hasta el 15 de junio de 1951.

Tomando como referencia ese momento, nuestra investigación analiza la evolución organizativa de los distintos órganos superiores y directivos del Ministerio del Interior para valorar su influencia en el desarrollo del intercambio de información internacional policial en España y sus consecuencias hasta el momento actual.

1.1. Evolución histórico organizativa del intercambio de información en España

Lamentablemente, no podemos conocer el periodo referente a la constitución y adscripción administrativa de la OCN-España y su evolución inicial hasta la reorganización en 1975 de todos los servicios de policía existentes en España en el marco de la recién denominada Policía Gubernativa,⁸⁵² que agrupaba tanto a la Inspección de la Policía Armada como al Cuerpo General de Policía, a través de la Comisaría General de investigación, bajo la dependencia directa del Director General de Seguridad a través del Director Adjunto.⁸⁵³ Consideramos que, como consecuencia de la vocación universal con la que se auspició Interpol desde su primera regulación, es lógico que se acompañara de una previsión normativa que contemplara la posibilidad de la cooperación internacional, si bien ésta estaba limitada al ámbito de la Policía Gubernativa contemplado.⁸⁵⁴

⁸⁵¹ Se puede consultar el procedimiento de adhesión de un país a Interpol y la evolución histórica de dichas adhesiones estatales en el siguiente enlace <https://www.Interpol.int/es/Quienes-somos/Paises-miembros/Europa/ESPANA>

⁸⁵² Véase el Decreto 2038/1975, de 17 de julio, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de la Policía Gubernativa, BOE núm. 211, de 3 de septiembre de 1975.

⁸⁵³ Véase op. cit. nota 869, art. 50. El Servicio de Interpol (Oficina Nacional Española de la Organización Internacional de Policía Criminal), cuya misión es centralizar cuantas comunicaciones se refieran a asuntos de carácter criminal con alcance internacional ante la sede nacional O. I. P. C. o las oficinas centrales nacionales adheridas a ésta y las dependencias policiales españolas, así como tramitar la documentación relativa a exhortos, comisiones rogatorias y extradiciones activas y pasivas.

⁸⁵⁴ Op. cit. nota 869. Art. 36. La Comisaría General de Investigación Criminal desarrolla funciones análogas a las previstas en el artículo anterior en lo relativo a la prevención e investigación de los delitos, faltas e infracciones en general de orden común, así como a la identificación criminal y relaciones con las Organizaciones de Policía de otros países.

Asimismo, y con motivo de la refundación del extinto Ministerio de la Gobernación como Ministerio del Interior⁸⁵⁵ en 1977, la OCN-ES aparecía de nuevo en la primera reestructuración ministerial de la democracia, mediante el RD 2614/1976 de 30 de octubre, en el ámbito orgánico de la Dirección General de Seguridad, a través de la Inspección General de la Policía Armada, dependiente del Ministerio de Gobernación, mediante el decreto 986/1974 (recordemos que la Policía Armada pertenecía a las Fuerzas Armadas) en la estructura orgánica de la Comisaría General de Investigación.⁸⁵⁶

Mediante el RD 1375/1978, de 18 de junio, por el que se reestructura la Dirección General de Seguridad, se establece normativamente por primera vez la responsabilidad directiva de la cooperación policial internacional que se hacía depender directamente del Subdirector General de Seguridad.⁸⁵⁷ Posteriormente, se desligaría de dicha responsabilidad directiva la materialización de la cooperación policial internacional que se haría recaer en el Cuerpo Superior de Policía, mediante la Ley 55/1978 de 1 de diciembre, de la Policía.⁸⁵⁸ Si bien, ya amplia la redacción del Decreto de 1975, extendiéndose a la colaboración que se derivase de acuerdos y tratados internacionales, en clara alusión a la cooperación que se promueva en los albores de la adhesión de España a las CEE.⁸⁵⁹

⁸⁵⁵ “Dos. Tres. Dependerán directamente del Subdirector general las siguientes unidades, con nivel orgánico de Servicio:

b) El Gabinete de Cooperación Técnica Internacional, al que se le encomiendan las relaciones de la Dirección General con las autoridades policiales de otras naciones.” Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados Órganos de la Administración Central del Estado. BOE núm. 159, de 5 de julio de 1977.

⁸⁵⁶ Op. cit. nota 869, art.10. Dirección General de Seguridad. Con nivel orgánico de servicio existirán los órganos centrales siguientes: 5.6. Dependientes de la Comisaría General de Investigación: 5.6.1. Secretaría General. 5.6.2. Interpol.

⁸⁵⁷ Op. cit. nota 869, Dos. Tres. b) El Gabinete de Cooperación Técnica Internacional, al que se le encomiendan las relaciones de la Dirección General con las autoridades policiales de otras naciones.

⁸⁵⁸ Op. cit. nota 869, art. Noveno. Dentro del marco de funciones generales establecidas en el artículo segundo de la presente Ley, corresponderá al Cuerpo Superior de Policía la dirección y coordinación de los servicios policiales, y, especialmente: d) Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países; conforme a lo establecido en tratados o acuerdos internacionales.

⁸⁵⁹ Véase el Real Decreto 341/1978, de 2 de marzo por el que se crean órganos de apoyo y asistencia del Ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas. Artículo segundo. Se crea en el Ministerio de Asuntos Exteriores un Consejo Coordinador de las Relaciones con las Comunidades Europeas, del que serán 'Presidente y Vicepresidente el Ministro de Asuntos Exteriores y el Ministro para las Relaciones. -con, las Comunidades Europeas,

Resulta paradójico que la cooperación policial internacional, descrita en los Decretos anteriores, no apareciese ni siquiera mencionada en la primera regulación de delimitación territorial y funcional de la Guardia Civil y de la Policía Gubernativa, auténtico antecedente histórico de la LO 2/86, y que se limita a reconocer las funciones de policía judicial de ambos cuerpos en su ámbito respectivo de competencias territorial y funcional.⁸⁶⁰ No en vano, la Guardia Civil, a raíz del Decreto 986/1974 de 5 de abril, ya dependía funcionalmente del Ministerio de la Gobernación con rango de Dirección General a través de la Subdirección de Orden Público.

Hubo que esperar a la ley 55/1978 para que se realizase un nuevo rediseño funcional de la policía y de la Guardia Civil, ya bajo la tutela superior del Ministro del Interior a través del Director General de la Seguridad y la completa segregación del orden público y la seguridad ciudadana respecto de las Fuerzas armadas.⁸⁶¹

1.2. Un modelo de intercambio de información en régimen de privilegio

La citada Ley de la Policía, (BOE núm. 293 de 8 de diciembre) entró en vigor tres semanas antes de la publicación de la Constitución española (BOE núm. 311 de 29 de diciembre de 1978), contemplando ya la dependencia tanto de la Guardia Civil como de la Policía del Ministerio del Interior. Siendo una ley de reorganización de la estructura de la Policía, establecía el primer criterio de distribución territorial y material de competencias de la seguridad pública en nuestro país, entre Policía y Guardia Civil. En el articulado correspondiente a esta delimitación funcional no aparece formulada la función de cooperación policial internacional. Esta ley desarrolla en el artículo 9 la estructura orgánica la Policía y establece que la delimitación funcional anterior en el ámbito de la

respectivamente. Formarán parte del Consejo Coordinador representantes de los Ministerios, con rango de Secretario de Estado, Subsecretario o Director general. BOE núm. 57, de 8 de marzo de 1978.

⁸⁶⁰ Op. cit. nota 869, art. séptimo. Con independencia de las nuevas delimitaciones que establecía este Real Decreto en el ámbito territorial y funcional, las funciones gubernativas, de cooperación a la actividad judicial y las demás encomendadas a la Policía Gubernativa y a la Guardia Civil, continuarán desempeñándose en la forma que lo vienen haciendo hasta ahora. Real Decreto 1316/1977, de 2 de junio, sobre demarcación territorial y funcional de las Fuerzas de Orden Público, BOE núm. 141, de 14 de junio de 1977

⁸⁶¹ Art. segundo.-Uno. Los Cuerpos de Seguridad del Estado tendrán como misión defender el ordenamiento constitucional. proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Véase la Ley 55/1978. De 1 de diciembre, de la Policía, BOE núm. 293, de 8 de diciembre de 1978.

Policía es un marco de *funciones generales* y, por ende, no exhaustivo. De igual forma, desgana una serie de cometidos asignados al Cuerpo Superior de Policía, entre los que se encuentra el que constituye el objeto de nuestro análisis: *Colaborar y prestar auxilio a las policías de otros países, conforme a lo establecido en tratados o acuerdos internacionales que no se corresponden stricto sensu con ninguna de las funciones asignadas a la Policía en el artículo 4.Uno.c).*

En el desarrollo legislativo de la Ley 55/1978 (recordemos que se trataba de una Ley que refundía los cuerpos de policía existentes, pero que también establecía funciones de la Guardia Civil y de los criterios de coordinación de ésta con la Policía) se aprueba un RD que, con la finalidad de reestructurar órganos y servicios de la Policía. En dicho RD ya desaparece de la estructura orgánica de la Dirección General de la Seguridad del Estado, el órgano asignado anteriormente a la materialización de la cooperación policial internacional, esto es, el *Gabinete de Cooperación Técnica internacional*, cuyas funciones son asumidas en el seno de la estructura orgánica de la Dirección General de la Policía, de la Dirección de la Seguridad del Estado (antecedente histórico previo a la actual Secretaría de Estado de Seguridad).⁸⁶²

Así, observamos que este RD realizó un trasvase de competencias de órganos de nivel jerárquico superior (el Gabinete de Cooperación Técnica Internacional dependía previamente directamente de la subdirección general de la seguridad de la Dirección general de la Seguridad del Estado) a otro de nivel jerárquico inferior (Comisaría General de Investigación Criminal de la Dirección General de la Policía). Al mismo tiempo, teniendo en cuenta que dicha Ley adscribió por primera vez a la Guardia Civil junto a la Policía bajo la dependencia del Director General de la Seguridad del Estado, consideramos que la transferencia de competencias centrales desde la estructura orgánica de un órgano superior del Ministerio hacia un órgano directivo del propio ministerio en calidad de competencias propias, supuso un agravio comparativo respecto de otros órganos directivos del mismo nivel jerárquico como la Guardia Civil. Por tanto, consideramos que esta devaluación jerárquica y funcional de competencias policiales comunes personificada en la materialización de la cooperación policial internacional vulneró los principios generales del derecho

⁸⁶² Tres. Dos. No obstante lo dispuesto en el párrafo anterior, el Gabinete de Cooperación Técnica Internacional y el Servicio Central de Escoltas, con sus actuales niveles, quedan Integrados, respectivamente, en la Comisaría General de Policía Judicial y en la Comisaría General de Seguridad Ciudadana. Véase el Real Decreto 1110/1979, de la de mayo, por el que se estructuran los órganos directivos de la Policía, BOE núm. 115, de 14 de mayo de 1979.

administrativo respecto de la organización y competencia interna de la Administración general del Estado, cercenando, de esta forma el desarrollo simultáneo del intercambio de información policial internacional en ambas FCSE por igual.

Posteriormente, en una nueva reorganización ministerial, en virtud de la habilitación conferida en el artículo sexto de la Ley 55/1978 de la Policía a los órganos ministeriales para modificar la estructura y competencias generales de los órganos de la Dirección General de la Policía, la cooperación policial internacional figuraba en el ámbito de funciones asignadas a la Comisaría General de Policía Judicial de la Dirección General de la Policía, *la de cooperación técnica internacional*, misma terminología del gabinete de la Dirección General de la Seguridad, anteriormente absorbido.⁸⁶³

Así, llegamos a la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de mayo (fecha efemérides fundación de la Guardia Civil) de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que derogó la ley 55/1978 de la Policía y en la que, siguiendo la estela de ésta última, se vuelven a delimitar las competencias materiales de las FCSE. Esta reforma blindó las competencias asignadas a la Policía en la Ley anterior y añadió, de forma individualizada, la cooperación policial internacional con un cometido funcional contemplado en el artículo noveno d) de la Ley 55/1978. Asimismo, expresa respecto a aquella, que se ejercerá bajo la superior dirección del Ministro del Interior, lo que supone un blindaje jerárquico que, en la práctica, la convierte en una competencia de doble ámbito de actuación, funcional, de cometido policial, y, directiva, de control y supervisión conforme a la dirección política ministerial que se determinasen, por lo que consideramos que su ejercicio no permitía la disociación entre ambas.

Esta doble vertiente de la función de cooperación policial internacional consideramos que encierra una visión en la que se confunde el desarrollo de un cometido policial⁸⁶⁴ con el de representación internacional, que corresponde a una competencia estatal entre gobiernos conforme a

⁸⁶³ Art. 6.2 A la Comisaría General de Policía Judicial corresponden las funciones de organización y gestión de cuanto concierne a la prevención e investigación de todos los delitos y faltas y además la cooperación técnica internacional. Real Decreto 669/1984, de 28 de marzo sobre estructura y funciones de los órganos de la Seguridad del Estado, BOE núm. 81, de 4 de abril de 1984.

⁸⁶⁴ Un ejemplo de ello es el intercambio de información y auxilio a la investigación policial de delitos cometidos en otros países compartido por todas las policías con competencias para perseguir delitos según art. 278 de la LOPJ y conforme a los convenios internacionales de asistencia jurídica internacional en materia penal suscritos por España

lo dispuesto en el art.149.1.3^a de la CE. Podemos afirmar que esta configuración, probablemente, se hizo para evitar que esta posibilidad pudiera ser instrumentalizada por las CC.AA a través de sus cuerpos de Policía Autónoma.

Desde entonces hasta la actualidad, no se ha operado ningún cambio legislativo de entidad que afecte a la delimitación competencial de funciones tanto de las FCSE como de las FCS, a pesar de que el actual modelo policial de nuestro país no ha estado exento de crítica. Curiosamente, el cuestionamiento del sistema de seguridad público español, casi en su totalidad ha procedido del mundo académico. En el contexto político apenas ha suscitado el debate político, tan sólo se han realizado pronunciamientos de reforma desde sectores de la izquierda política y circunscritos a la desmilitarización de la Guardia Civil como consecuencia del apoyo prestado contra los procedimientos penales y surgido a raíz del intento de constitución de sindicatos profesionales en el instituto armado surgidos a finales de los años ochenta⁸⁶⁵ y que carece de relevancia específica al objeto de nuestra investigación.

Tan sólo cabe señalar el intento de promover una reforma del actual modelo, encauzado a través de una subcomisión de Justicia e Interior del Congreso que elaboró un informe, cuyo enunciado, premonitorio de su finalidad, *informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial*, no consiguió culminar en la presentación de iniciativa legislativa alguna en el Congreso.⁸⁶⁶

Dicho informe preconizaba los principios de la futura reforma que debe transitar por el camino de la cooperación política y la coordinación técnica para superar la estancamiento de la distribución del reparto competencial de funciones que menoscaban la seguridad ciudadana, así como también el reconocimiento de un nuevo ámbito administrativo de actuación policial: la cooperación

⁸⁶⁵ Para más detalle véase BARCELONA LLOP, J., «La administración de la seguridad ciudadana: selección de problemas a comienzos del siglo XXI», *Sobre el modelo policial español y sus posibles reformas*, Fundación alternativas, 2006. Véase RECASENS I BRUNET, A., «La seguridad y el modelo policial español», *VII Seminario Duque de Ahumada, Seguridad y Estado Autónomo*, 1995, Ministerio de Justicia e Interior., JAR COUSELO, G., «Modelos Comparados de Policía», *Ministerio del Interior, Dykinson*, 2000, Madrid.

⁸⁶⁶ Véase el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, núm. 526, de 29 de diciembre de 1999.

policial internacional en el marco de la Unión Europea. En esta misma línea se expresa uno de los votos particulares de dicho informe (del Grupo socialista), una de cuyas líneas de reforma que promovía se asentaba sobre el ámbito material objeto de nuestro análisis: la cooperación internacional en materia de intercambio de información. Entre los objetivos de esta propuesta, figuraba el objetivo de evitar interpretaciones divergentes en el reparto de funciones entre la Policía y la Guardia Civil, establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica que la experiencia práctica ha demostrado que es necesario abordar.⁸⁶⁷

Consideramos que los pronunciamientos del informe se hallaban en sintonía con el contenido de los fundamentos jurídicos de las distintas resoluciones judiciales frente a los recursos sustanciados que se sucedieron durante los trabajos de la citada subcomisión parlamentaria ante las impugnaciones sucesivas por parte de las organizaciones sindicales del CNP, sucesivamente, de los Reales Decretos 1885/1996 de estructura orgánica básica del Ministerio del Interior⁸⁶⁸ y de la Orden del Ministerio del Interior de 6 de junio de 1997 por la que se determinan las funciones de los órganos de la Dirección General de la Guardia Civil.⁸⁶⁹ Estas resoluciones judiciales contienen una sólida fundamentación jurídica que concede preferencia a la función general asignada a las FCS de prevención e investigación de toda clase de delitos de los que tenga conocimiento frente al principio de especialidad o exclusividad respecto de la tipología delictiva o de la función policial que se trate. Por ello, consideramos que una futura reforma de la LO 2/86 en el ámbito objeto de nuestra investigación debe contemplar aspectos sustanciales del funcionamiento del intercambio de información. Por ejemplo, actualizar el contenido del precepto de colaboración y auxilio a las policías de otros países conforme a la realidad del ELSJ, conforme a un modelo de gestión y funcionamiento conjunto e integrador de todas las FCS, de actuación coordinada y de acceso y consulta compartido

⁸⁶⁷ Op. cit. nota 883, pp. 26-28.

⁸⁶⁸ Para más detalle de los fundamentos jurídicos véase la STS (Sala de lo contencioso-administrativo, sección 3ª) de 31 de marzo de 1998, <https://vlex.es/vid/estructura-interior-funciones-guardia-ba-10-18533638> (Consultado el 16 de enero de 2021).

⁸⁶⁹ Véase SAN (Sala de lo contencioso-administrativo, sección 8ª) de 19 de mayo de 1998 <https://www.poderjudicial.es/search/indexAN.jsp?org=an&comunidad=13#> (Consultado el 16 de enero de 2021)

a los sistemas de información europeos, bajo la superior coordinación jerárquica de los órganos superiores del Ministerio del Interior.

Finalmente, en la breve legislatura 2018-2019, a propuesta del Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea Unidas Podemos- se admitió a trámite la creación de una subcomisión, en el seno de la Comisión de Interior, para el estudio y elaboración de una propuesta de reestructuración del sistema policial español hacia un nuevo modelo policial del siglo XXI. Esta propuesta se basaba en la necesidad de adaptar el modelo a la nueva realidad territorial del Estado y a la ausencia de estructuras inter-policiales de coordinación operativa, que cumplieron eficazmente el papel que no han conseguido ejercer los mecanismos de coordinación establecidos en la L.O. 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad,⁸⁷⁰ pero la disolución anticipada de la legislatura truncó su desarrollo.⁸⁷¹

1.3. El intercambio de información policial internacional vigente en España

El intercambio de información policial en España se inició con la adhesión de nuestro país al Convenio Interpol se produjo como consecuencia de la aplicación del Convenio Schengen (arts. 39-44) y de los tratados estatales bilaterales transfronterizos con Francia⁸⁷² y Portugal⁸⁷³ para hacer más operativos los apoyos mutuos y las persecuciones en caliente, todo ello prestando particular atención al marco competencial material y a la delimitación territorial que afectaba a la seguridad pública en las provincias limítrofes con los EE.MM vecinos.

En la práctica, la cooperación con Francia había comenzado mucho antes para luchar contra el terrorismo de ETA y para desarrollar, junto a las autoridades competentes francesas, actividades

⁸⁷⁰ Véase el BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 233, de 20 de octubre de 2017.

⁸⁷¹ Véase el BOCG, Congreso de los Diputados, Serie D, núm. 519, de 27 de marzo de 2019, p. 73

⁸⁷² Véase el Convenio de Cooperación Transfronteriza en materia Policial y Aduanera entre el Reino de España y la República Francesa, hecho "ad referendum" en Blois el 7 de julio de 1998, BOE núm. 224, de 18 de septiembre de 2003.

⁸⁷³ Véase el Acuerdo sobre creación de comisarías comunes en frontera, de 19 de noviembre de 1997, BOE núm. 231, de 26 de septiembre de 1998.

de obtención de información en territorio francés que permitieran culminar las investigaciones penales de los atentados terroristas cometidos en España por la banda terrorista.⁸⁷⁴

Este modelo de cooperación policial internacional, basada en el intercambio de información bilateral entre servicios, ha constituido desde siempre el método más utilizado por las distintas unidades especializadas de la Guardia Civil en el ejercicio de sus funciones de seguridad ciudadana. Si bien, no fue hasta la adopción del Convenio de aplicación del acuerdo Schengen cuando la Policía Nacional y la Guardia Civil comenzaron a participar en el intercambio de información internacional auspiciado en el Convenio. A pesar de que éste no establecía diversos formatos para promover el intercambio de información entre las autoridades policiales competentes nacionales, las reticencias a la utilización de fórmulas de intercambio y *compartición* de información novedosas, multidireccionales y abiertas, se debían a la propia jerarquización organizativa del ejercicio de las funciones policiales europeas y a la resistencia al cambio organizativo y funcional en las agencias policiales, y no tanto al nivel de confianza mutua existente entre dichas agencias.⁸⁷⁵

La creación del Sistema de Información Schengen (SIS) constituyó un hito en el avance del intercambio de información que permitió compartir información sin restricciones entre los EE.MM para su difusión ir a todas las contrapartes la información de interés que cada una de ellas reclamaba para luchar contra la delincuencia y el terrorismo en cada EE.MM, y por ende, en la UE. Las respuestas positivas a las reclamaciones señaladas por cada EE.MM en sus alertas fueron construyendo el clima de confianza mutua necesario para explorar otros ámbitos de cooperación policial más próximos y espontáneos en los que el intercambio de información fluyó de forma más ágil y rápida.

La Guardia Civil estableció su conexión al N-SIS a través de conexión punto a punto conectado con su centro propio de procesamiento de datos, a través del cual se realizaban las consultas

⁸⁷⁴ “El 28 de julio (sic 1987) viajaron a París José Barrionuevo y Rafael Vera. Tras su encuentro con sus homólogos franceses se estableció una célula permanente de policías y expertos los antiterroristas españoles en París y Bayona”. Véase, MORÁN BLANCO, S. «*La cooperación hispano-francesa en la lucha contra ETA*», Tesis doctoral, Universidad Complutense Madrid, 2002, pp. 380, 462 y 484. Véase también, SÁNCHEZ CORBÍ, M. y SIMÓN, M., «*Historia de un desafío: Cinco décadas de lucha sin cuartel de la Guardia Civil contra ETA*» Península 2017.

⁸⁷⁵ Véase, BOWLING, B. y SHEPTYCKI, J., «Global Policing», Sage Ltd, Londres, 2012, p.67. <https://sk.sagepub.com/books/global-policing> (Consultado el 24 de enero de 2021).

con el sistema y se remitían las respuestas a las solicitudes recibidas, de forma que, como apunta Manuel Mingorance Torralba,⁸⁷⁶ “no pierda soberanía, sino que complementa las funciones del centro”, y, éste a su vez actualiza el N-SIS cada vez que el centro actualiza información relativa a conceptos del N-SIS. Hasta ese momento todo se gestionaba a través de la Oficina Sirene de difícil acceso para la Guardia Civil, pues hasta el año 1998 no contábamos con una oficina de enlace de GC en SIRENE para supervisar nuestras necesidades de cooperación respecto a las formulas descritas.

En el capítulo siguiente profundizaremos sobre la situación del intercambio internacional de información en la Guardia Civil en referencia a los mecanismos e instrumentos nacionales disponibles en Europa.

2. MODELOS COMPARADOS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN EUROPA

La arquitectura institucional y funcional del intercambio de información policial internacional en algunos de los EE.MM presenta similitudes con nuestro modelo de seguridad pública en cuanto a que coexisten diversas FCSE dotadas de competencias integrales de seguridad pública competencial y, por tanto, legitimadas para materializar el intercambio de información policial internacional. Asimismo también en algunos de dichos EE.MM poseen una estructura territorial caracterizada por su descentralización administrativa análoga a la propia de nuestro país que también incide en el intercambio de información policial internacional.

El estudio de los modelos comparados de los EE.MM elegidos incluye la información proporcionada por las autoridades competentes de los mismos que, voluntaria y desinteresadamente, han querido participar en nuestra investigación conforme a un cuestionario ad hoc (*Ver Anexo I*) previamente elaborado que será una referencia fundamental para el presente capítulo y para el conjunto de la tesis. En esta línea, a continuación, analizamos el marco organizativo y funcional del intercambio de información policial internacional de Alemania, Francia, Italia y Portugal.

⁸⁷⁶ Véase MINGORANCE TORRALBA, M., «*El Acuerdo Schengen. El Sistema de Información Schengen*», Cuadernos de la Guardia Civil, núm. 18, 1997, pp. 21-30.

2.1. El sistema de intercambio de información en Francia

El sistema francés de intercambio de información responde a la estructura centralizada propia del Estado y se encuentra concentrado a nivel nacional en la estructura del Ministerio del interior francés a través de la Dirección de Cooperación Internacional que aglutina las estructuras nacionales de los organismos internacionales de intercambio de información instituidos por los Convenios de Europol, Schengen e Interpol. Se trata de un órgano directivo conjunto formado por la Dirección General de la Policía Nacional y por la Dirección General de la Gendarmería Nacional, una vez que ésta, se incorporó a la estructura orgánica del Ministerio del Interior en el año 2009.⁸⁷⁷ Asimismo, con idéntica estructura y composición orgánica se incardina en el Ministerio del Interior el departamento que da soporte a las infraestructuras nacionales de comunicaciones de dichos sistemas de intercambio de información.

Hasta esa fecha, el sistema de intercambio de información francés estaba dirigido por la Dirección General de la Policía Nacional a través de su estructura de mando orgánica centralizada en la Dirección Central de la Policía Judicial, y, concretamente, en la Sección Central de la Cooperación Policial Operacional (SCCOPOL). La composición *multiagencia* de esta Sección, en la que trabajaban conjuntamente en sus dependencias, personal perteneciente a la Gendarmería Nacional y del servicio de Aduanas, para gestionar el intercambio de información respecto de sus investigaciones internacionales, ha sido distinta desde sus inicios.⁸⁷⁸

En la actualidad, esta estructura de intercambio de información figura también en el organigrama de la Dirección General de la Policía Nacional francesa en la Dirección Central de la Policía Judicial, dentro de su División de Relaciones Internacionales, pero con diferenciación de funciones respecto a la etapa anterior. Esta sección funciona como auténtico órgano de dirección y

⁸⁷⁷ Véase, Promulgation loi n°2009-271 de 3 de agosto relativa a la gendarmería nacional, Diario Oficial de la República Francesa n° 180 de 6 de agosto de 2009, <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000020604162/> (Consultado el 19 de diciembre de 2020).

⁸⁷⁸ Véase el Informe de Evaluación de la tercera ronda de evaluaciones mutuas sobre el intercambio de información e inteligencia entre Europol y los EE.MM y entre los propios EE.MM respectivamente. Informe de Francia. Documento del Consejo de la Unión Europea, 10568/04, RESTREINT UE de 17 de junio de 2004, Desclasificado el 5 de febrero de 2020, p.11. https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXVII/EU/01/02/EU_10208/Imfname_10956045.pdf. (Consultado el 19 de diciembre de 2020).

coordinación nacional de toda la gestión del intercambio de información derivado de las investigaciones penales transnacionales, compuesta por funcionarios de policía nacional, de la Gendarmería, de Aduanas y de la Magistratura francesa encargada de la asistencia penal internacional, convirtiéndose en el punto de contacto único entre las autoridades policiales francesas y sus homólogos de otros países.⁸⁷⁹ De forma independiente, figuran las Oficinas nacionales instituidas por los instrumentos de cooperación internacional, Interpol, Europol, Sirene y Prüm encargadas de asuntos de representación institucional y gestión administrativa.⁸⁸⁰

Con idéntica dependencia orgánica y composición transversal, figura la Dirección de Cooperación Internacional en la que se integran policías nacionales y gendarmes y a través de la cual se dirige y coordina tanto la cooperación técnica exterior de seguridad como la actividad diplomática de intercambio de información bilateral en el ejercicio de la actividad de los funcionarios de policía y gendarmería desplegados en las Consejerías y Agregadurías de Interior de las legaciones diplomáticas de Francia en el extranjero.⁸⁸¹ Con anterioridad a su creación, esta función era desarrollada por el Servicio Técnico de Cooperación Policial Internacional (SCTIP) de la Dirección General de la Policía Nacional.⁸⁸²

⁸⁷⁹ Aquí se puede ver con detalle la estructura de intercambio de información policial internacional de la República de Francia en el marco de la organización del Ministerio del Interior <https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-Centrale-de-la-Police-Judiciare/L-organisation-et-les-structures> (Consultado el 19 de diciembre de 2020).

⁸⁸⁰ “El S.C.C.O.P.O.L. es una estructura interministerial, compuesta por 67 policías, gendarmes y aduaneros. Los magistrados de la Oficina de Cooperación Internacional en Materia Penal del Ministerio de Justicia también operan, en el mismo local, un servicio básico para validar las solicitudes francesas para la emisión de órdenes de detención europeas y el registro en el archivo nacional de personas buscadas de solicitudes de arresto y notificaciones rojas extranjeras. Para garantizar la necesaria transversalidad de los tres canales de cooperación, en agosto de 2004 se designó un punto central de contacto (C.C.P.) en el S.C.C.O.P.O.L. Véase el doc. Consejo 5825/20, de 2 de diciembre de 2020 del Manual de Intercambio de Información entre las agencias policiales encargadas de la aplicación de la Ley.

⁸⁸¹ Para mayor detalle, véase las funciones de la Dirección de Cooperación Internacional de la Policía Nacional de la República de Francia, <https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-de-la-Cooperation-Internationale> (Consultado el 19 de diciembre de 2020).

⁸⁸² Véase la Cooperación transfronteriza en la lucha contra la delincuencia organizada Crimen organizado - Encuesta de mejores prácticas nº5 del Consejo de Europa nº5, 2003, p.15 <https://www.coe.int/t/dg1/legalcooperation/economiccrime/organisedcrime/BestPractice5E.pdf> (Consultado el 11 de enero de 2021).

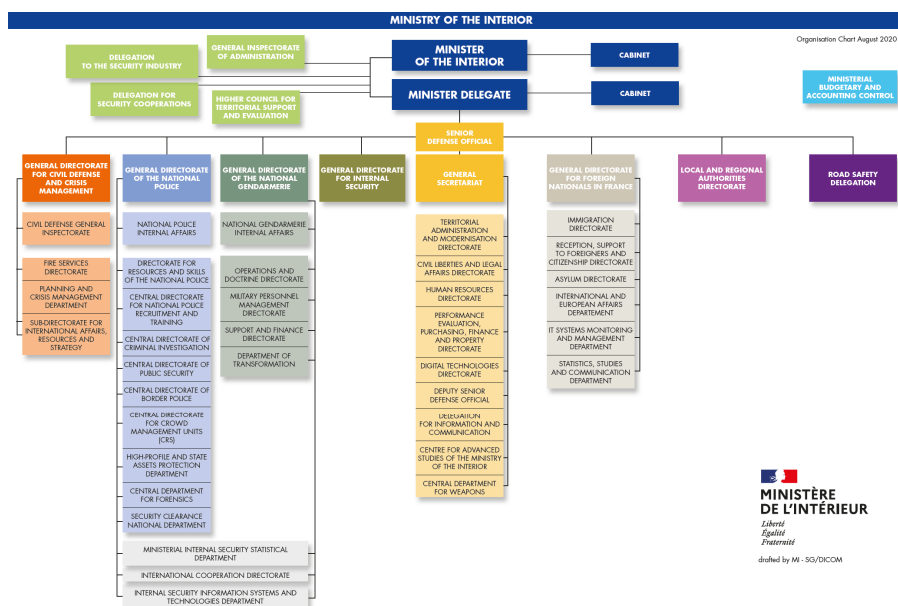


Figura. 3. Organigrama Dirección Cooperación Policial Internacional de Francia. Fuente DGPN, página del Ministerio del Interior (Consultado el 12 de junio de 2019)

Actualmente, la UCLAT (Unidad Central de Lucha Antiterrorista) ha sido asumida por el ministerio del interior en detrimento de la DGPN que ostentaba su mando desde su creación. Asimismo, se ha creado el centro de expertos contra la cibercriminalidad francesa (CECyF), como centro conjunto, dirigido por la Gendarmería nacional francesa.

2.2. El sistema de intercambio de información de Italia

El esquema del sistema de intercambio de información policial en Italia es similar al modelo francés. La centralización operativa del intercambio de información instituido en los instrumentos jurídicos europeos radica en el Servicio de Cooperación internacional de Policía que se incardina en el Departamento de Seguridad Pública del Ministerio del Interior (cuyo titular, desde 1981 es denominado, Jefe de la policía de Italia)⁸⁸³ a través de la Dirección Central de la Policía Criminal.⁸⁸⁴

⁸⁸³ “La Ley 121/81 atribuye al Ministro del Interior el poder de promulgar a las Fuerzas de Policía directivas para el mantenimiento y el desarrollo de las relaciones internacionales en materia de orden y seguridad pública, realizadas por trámite del Departamento de Seguridad Pública.” Respuesta de Italia a cuestionario *ad hoc*.

⁸⁸⁴ Para más detalle véase la estructura del intercambio de información policial internacional de la República de Italia <https://www.interno.gov.it/ministerio/dipartimenti/dipartimento-pubblica-sicurezza/direzione-centrale-polizia-criminale> (Consultado el 19 de diciembre de 2020).

A semejanza del modelo francés, el Servicio de Cooperación internacional de Policía (SCIP), cuenta con participación integrada tanto el Arma de Carabinieri (encuadrada en la estructura orgánica del Ministerio de Defensa, aunque sus funciones son casi en su totalidad policiales), como la Guardia di Finanza (bajo la dependencia del Ministerio de Hacienda), ambos institutos de naturaleza militar.⁸⁸⁵

La principal diferencia radica en que la dirección del Servicio de Cooperación Internacional de Policía se ejerce de forma rotatoria entre los tres cuerpos policiales⁸⁸⁶ al igual que la dirección de sus cinco divisiones, que de forma paritaria se asigna a Polizia di Stato (2 Primeros Dirigentes), a Carabinieri (2 Coroneles) y a Guardia di Finanza (1 Coronel).⁸⁸⁷

El servicio de cooperación internacional de policía se erige, por tanto, como la unidad de referencia para la recepción de cualquier requerimiento técnico-operativo de intercambio de información internacional que surja por parte de cualquier unidad, central o periférica de los distintos cuerpos de policía italianos. De esta forma difunden a su vez las respuestas de uso específico, así como también las solicitudes recibidas de los foros de cooperación policial internacional conforme a la distribución interna de competencias y las vinculaciones con los casos abiertos en el país.

El intercambio de información del sistema italiano, tanto el realizado a través de los instrumentos de cooperación policial instituidos como el realizado por los Consejeros y agregados de interior diplomáticos, se realiza a través de la Sala Operativa internacional,⁸⁸⁸ que también se halla

⁸⁸⁵ Véase el art. 3.1. Decreto Interministerial (Ministerio de Interior y Ministerio del Tesoro y de la programación económica) del 25 de octubre de 2000 (organización de la Dirección Central de Policía Criminal); (servicio per la Cooperazioni Internazionali di Polizia). En el ámbito de la Dirección Central de la Policía Judicial del Departamento de la Seguridad Pública se halla establecido una composición interfuerzas, el Servicio para la Cooperación Internacional de Policía, que dirige, trata y facilita el intercambio de información y operativo en materia de cooperación internacional de policía en permanente conexión con el componente orgánico del Departamento de la Seguridad pública y del Comando General del arma de Carabinieri y de la Guardia di Finanza caracterizada de una proyección internacional

⁸⁸⁶ Op. cit. nota 902, art.3.4 La dirección del servicio de Cooperación internacional de Policía está a cargo, con carácter rotatorio, de un Dirigente superior de la Polizia di Stato, de un General de Brigada del arma de Carabinieri y de un General de brigada de la Guardia di Finanza.

⁸⁸⁷ Op. cit. nota 902, art.3.5 sobre las funciones de la estructura de cooperación policial internacional del Ministerio del Interior de la República de Italia, <https://es.slideshare.net/UNESCOVENICE/international-police-cooperation-the-role-of-Interpol-italian-criminal-police-section-for-international-cooperation-Interpol> (Consultado el 28 de noviembre de 2020).

⁸⁸⁸ “la Sala Operativa Internacional (S.O.I.) fue establecida en octubre 2012, y se trata de una sala de servicio 24/7 que gestiona el flujo de comunicaciones de información y la gestión de las situaciones de emergencia en ámbito

interconectada con la sala de crisis del Ministerio de Exteriores, de Protección civil y de vigilancia del Fuego).⁸⁸⁹



Figura 4. Organigrama Servicio de Cooperación Policial Internacional de Italia. Fuente: Cap.LUIGI GIANNANNI Service Director of Section. Ppt Ministry of Economy and Finance –Italy Central Means of Payment Antifraud Office –Pericles Programme Tripoli (Libya) 25-27 Mayo 2010

Siguiendo idéntica filosofía, la gestión de la información de los sistemas de información europeos es interdepartamental y, por tanto, compartida con las fuerzas y cuerpos de seguridad dependientes tanto del Ministerio del Interior como del Ministerio de Finanzas en torno al denominado Sistema Informativo de Fuerzas conjuntas,⁸⁹⁰ cuya dirección, también rotatoria, está a cargo de un dirigente *superiore técnico de la Polizia di Stato*, un oficial de empleo equivalente del arma de Carabinieri y de la Guardia di Finanza, al igual que la jefatura de las distintas divisiones en que se subdivide.⁸⁹¹

europeo e internacional, equipada de un Sistema Informático de georreferenciación de los delitos y, además, de una nueva plataforma tecnológica de apoyo a las actividades de investigación que permite la monitorización y análisis de los delitos cometidos en Italia, actualizados en tiempo real.” Respuesta a cuestionario de Italia

⁸⁸⁹ Véase la revista *primo piano 2/sicurezza* Giubileo. Il mondo in una stanza novembre 2015 de la Polizia Moderna, p.17 <https://www.poliziadistato.it/statics/45/primo-piano-2.pdf> (Consultado el 21 de enero de 2021).

⁸⁹⁰ Véase op. cit. nota 902, art. 2.1. en el ámbito de la dirección central de la policía criminal se ha establecido el servicio para el sistema de información conjunto”. Decreto del Ministerio del Interior del 6 de agosto de 2015.

⁸⁹¹ Véase, op. cit. nota 902, art. 2.3

Dicho servicio se encarga de administrar y desarrollar el Centro de Procesamiento de Datos de las Fuerzas conjuntas⁸⁹² que, a semejanza del CETSE español,⁸⁹³ facilita la interoperabilidad entre los sistemas informáticos de las Fuerzas de Policía y de las bases de datos externas. El Servicio garantiza que los datos almacenados en el centro electrónico son tratados de forma segura y conforme a los requisitos de protección de los datos personales, siendo, por ello, reconocido en la primera evaluación Schengen.⁸⁹⁴ El servicio se estructura en cinco divisiones:

- División I – Asuntos Generales y del Personal.
- División II – Proyectos y desarrollo de sistemas informáticos.
- División III – Gestión operativa del Centro de procesamiento de datos.
- División IV – Base de Datos Nacional de ADN.
- División V – Sistema de Información Schengen - Italia.

Por tanto, en el modelo italiano observamos que la gestión del intercambio de información supera, tanto orgánica como funcionalmente, la compartimentación de dependencias orgánicas diversas de los Cuerpos de Policía estatales con competencias en materia de investigación penal, centralizado en torno a la estructura técnica departamental del Ministerio del Interior de la Polizia di Stato pero en el marco de la Dirección política de la Seguridad Pública, asimilado a nuestro Secretario de Estado de Seguridad. La transversalidad y el carácter nacional de la organización del modelo italiano de intercambio de información se observa en las denominaciones de las unidades sectoriales

⁸⁹² Véase, art.8 Ley 1 de abril de 1981, n.121

⁸⁹³ Centro Tecnológico de Seguridad del ministerio del interior. En el Capítulo VIII y IX profundizaremos sobre el papel del mismo en el modelo de intercambio de información en nuestro país tanto de presente como de futuro.

⁸⁹⁴ “El equipo de evaluación encontró que el acceso a estas bases de datos está estructurado de una manera eficiente y fácil de usar, lo que las convierte en una herramienta de investigación muy útil”. Véase op. cit. nota 743, p.7.

de la División de cooperación Internacional, como por ejemplo, el Centro Nacional de Información sobre Eventos Deportivos, la Oficina Central *Interfuerzas* de Seguridad Personal, etc.⁸⁹⁵

Asimismo, los oficiales de enlace italianos, con independencia del cuerpo policial de procedencia, dependen funcionalmente de la DCPC-SCIP, y, por tanto, poseen accesos al sistema de información de fuerzas conjuntas que les permite acceder a las Base de Datos que explota dicho sistema SDI,⁸⁹⁶ SIS, Dirección General de Tráfico y Pasaportes y limitadamente, para el personal de la Policía de Estado, también en el Sistema Eurodac).⁸⁹⁷

En resumen consideramos que el modelo italiano de intercambio de información responde al modelo centralizado único que más se podría asemejar al que España puede aspirar, donde existen órganos inclusivos, accesos a datos y sistemas de información compartidos, y, por ende, dotados de un funcionamiento transparente.

2.3. El sistema de intercambio de información de Alemania

La arquitectura del sistema de intercambio de información alemán responde a la estructura del sistema político federal del Estado en el que predomina la descentralización, tanto de la dirección como de la gestión de la seguridad pública en favor de los dieciséis Länders que aglutinan al 85% de los funcionarios de policía.⁸⁹⁸ El Estado se reserva una función de administrador nacional del intercambio de información a través de la representación internacional en los canales de intercambio de información instituidos que gestiona y comparte con las policías de los Länders y con el resto de

⁸⁹⁵ Véase doc. Consejo 11800/1/16 REV 1 del Manual de intercambio de información entre las agencias policiales encargadas de la aplicación de la ley, de 16 de diciembre de 2016, p.206

⁸⁹⁶ Se trata de un sistema de investigación basado en la recepción de denuncias por comisión de delitos que se enmarcan dentro de los señalamientos establecidos por el Convenio Schengen

⁸⁹⁷ Respuesta al cuestionario de Italia.

⁸⁹⁸ Véase MOLOEZNİK, MARCOS P., «Manual de sistemas comparados de policía», Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades, Guadalajara, Méjico, Editorial CUCSH, 2010, p.62.

las agencias policiales federales, a través del sistema de consulta centralizado de antecedentes policiales denominado INPOL.⁸⁹⁹

No obstante lo anterior, la distribución de competencias en materia procesal penal entre el Estado y los Länders determina la legitimación activa respecto del intercambio de información entre ambos. Así al establecer la legislación penal alemana determinados tipos penales como delitos federales,⁹⁰⁰ el intercambio de información policial internacional en el marco de las investigaciones penales de los mismos corresponde a las agencias federales. Idéntica consideración se puede observar respecto del ámbito administrativo de incidencia del delito en cuestión,⁹⁰¹ que corresponderá a las agencias federales si los efectos del delito se producen en dos o más Länders. En todo caso, la competencia en favor de las agencias federales también puede ser asumida por las agencias federales, a instancias de la Fiscalía Federal o de las Fiscalías Estatales (por inhibición).⁹⁰²

En este marco de actuación, la Oficina Federal de la Policía Criminal (BKA) ejerce la función centralizadora del intercambio de información policial nacional e internacional en Alemania, previsto en la Ley federal sobre las funciones de la BKA,⁹⁰³ con excepción de la información de

⁸⁹⁹ Para mayor detalle, véase, DUQUE QUICIOS, J., «Modelo de Seguridad Alemán», *Cuadernos Guardia Civil*, PP. 35-47.

⁹⁰⁰ “tráfico de estupefacientes, armas, munición o explosivos organizado a nivel internacional; fabricación o puesta en circulación de moneda falsa organizadas a nivel internacional; blanqueo de capitales organizado a nivel internacional, así como, desde el año 2002, terrorismo internacional organizado y casos particularmente graves de sabotaje de material informático. También en casos de secuestro y toma de rehenes en perjuicio de alemanes en el extranjero y mientras aún no esté determinada la competencia de los servicios de un Estado Federado alemán, la BKA está llamada a actuar”. «La bundeskriminalamt, el perfil», BKA 2008, p.20 https://www.bka.de/SharedDocs/Downloads/ES/dasProfil2008.html?cms_dlConfirm=true (Consultado el 1 de febrero de 2021).

⁹⁰¹ Op. cit. nota 917, p. 7

⁹⁰² Op. cit. nota 917, p.20

⁹⁰³ Véase la Ley de la Oficina Federal de Policía Criminal y cooperación entre la Federación y los Länder en materia de policía criminal ("Ley de la Oficina Federal de Policía Criminal de 1 de junio de 2017 (Gaceta de Leyes Federales I p. 1354; 2019 I p. 400), la cual fue modificada por última vez por el artículo 5 de la ley de 3 de diciembre de 2020 (Gaceta de Leyes Federales I p. 2744) https://www.bka.de/DE/DasBKA/GesetzlicherAuftrag/gesetzlicherauftrag_node.html#doc20666bodyText2 (Consultado el 7 de febrero de 2021).

cooperación policial aduanera.⁹⁰⁴ La lucha contra el contrabando y el fraude fiscal aduanero es competencia de la Oficina de Investigación Criminal del Servicio Aduanero (*Zollkriminalamt*, o ZKA), dependiente del Ministerio Federal de Hacienda, a través de la Dirección General de Aduanas.⁹⁰⁵ Esta oficina posee competencias de ámbito nacional de investigación penal y actúa, al mismo tiempo, como unidad central para el intercambio internacional de información en el marco de sus competencias de investigación.

De forma similar, la policía federal, BPOL⁹⁰⁶ ejerce sus competencias en el marco del control y vigilancia de fronteras, entradas y salidas de pasajeros, seguridad de las infraestructuras aéreas, portuarias y ferroviarias de transporte, así como en materia de seguridad de las instituciones y edificios del gobierno federal. En el ámbito que interesa para nuestra investigación, es la agencia encargada del intercambio de información internacional con las agencias policiales homólogas de los EE.MM.

Tanto la ZKA como la BPOL, disponen de mecanismos de coordinación e intercambio de información con la BKA en el ámbito de sus competencias para asegurar la necesaria coordinación en la investigación penal de los delitos que conocen a través de la creación de órganos de participación conjunta. En su estructura, destaca el Centro mixto de análisis y estrategias relativos a la migración ilegal (GASiM),⁹⁰⁷ en el que participa tanto BKA como BPOL, el Grupo mixto de investigaciones financieras (GFG) de la BKA y la Oficina central de los servicios alemanes de investigación aduanera (ZKA) y el Grupo de apoyo central federal de respuesta a graves amenazas nucleares (ZUB). La BKA

⁹⁰⁴ Sección 3. Cooperación Internacional. Le corresponde el tráfico oficial de las fuerzas policiales federales y estatales con las autoridades policiales y judiciales, así como con otras autoridades públicas relevantes de otros estados y con las autoridades intergubernamentales y supranacionales encargadas de la prevención o persecución de delitos penales. Oficina Federal de Policía Criminal. No se vea afectado por esto, 1. disposiciones legales federales especiales, en particular las disposiciones sobre asistencia judicial recíproca internacional en materia penal, 2. cooperación internacional entre autoridades aduaneras. Op. cit. nota 920.

⁹⁰⁵ Para mayor detalle de la Oficina de Investigación Criminal del Servicio Aduanero, véase https://www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Struktur-des-Zolls/Generalzolldirektion/Fachdirektionen/fachdirektionen_node.html (Consultado el 7 de enero de 2021).

⁹⁰⁶ Para mayor detalle de la Policía federal de la República de Alemania, véase https://www.bundespolizei.de/Web/DE/03Unsere-Aufgaben/unsere-aufgaben_node.html (Consultado el 7 de enero de 2021).

⁹⁰⁷ Véase op. cit. nota 920, p.19.

ostenta la dirección y gestión del grupo ZUB, que se compone de especialistas de la Oficina Federal de Protección Radiológica (*Bundesamt für Strahlenschutz*), Policía Federal (*Bundespolizei*).⁹⁰⁸

2.4. El sistema de intercambio de información de Portugal

El intercambio de información policial en Portugal se ha configurado en torno a las funciones policiales asignadas a los distintos cuerpos policiales según lo dispuesto en la Ley de seguridad interna de la república portuguesa. Esta Ley designa como fuerzas de seguridad interna a las siguientes: la Guardia Nacional Republicana (GNR), la Policía de Seguridad Pública (PSP), la Policía Judicial (PJ), el Servicio de Extranjeros y Fronteras (SEF) y el Servicio de Informaciones de la Seguridad (SISPOR).⁹⁰⁹ La citada ley remite a las leyes orgánicas de cada una de las fuerzas de seguridad que establecen las competencias y atribuciones de cada una de ellas,⁹¹⁰ si bien dispone el deber de cooperación entre ellas (art. 6). No obstante, solo posee competencias directivas respecto a GNR, SEF y PSP, y, de coordinación del intercambio de información respecto al SIS (16.3).

La ley de organización de la investigación criminal⁹¹¹ establece que poseen competencia genérica de policía judicial en la investigación penal la PJ, PSP y GNR (art.3.), asignando en exclusiva a la Policía judicial la competencia exclusiva para la investigación de delitos graves y limitando las competencias específicas asignadas a PSP y GNR (arts. 6 y 7, respectivamente). En este sentido, se asigna por tanto, en exclusiva la competencia en materia de investigación penal de la delincuencia relacionada con la facilitación de la inmigración ilegal y el tráfico de seres humanos, así como también las falsificaciones de documentos de viaje y los delitos conexos con estas modalidades delictivas al SEF (art.7.4). El deber de cooperación en la investigación penal de las fuerzas de

⁹⁰⁸ Véase op. cit. nota 920, p.21.

⁹⁰⁹ Véase el art. 25 Ley 53/2008 de 29 de agosto, de Seguridad Interna, Diario de la República núm. 167 de 29 de agosto de 2008.

⁹¹⁰ Para mayor detalle, véase la Ley 53/2007 de 31 de agosto, de la estructura orgánica de la policía de Seguridad Pública, Diario de la República núm. 168 de 21 de agosto de 2007. Véase también la Ley 63/2007 de 6 de noviembre de la estructura orgánica de la Guardia Nacional Republicana, Diario de la República núm. 213 de 6 de noviembre de 2007. Asimismo, véase el Decreto Ley 252/2000, de 16 de octubre sobre el Servicio de Extranjeros y Fronteras.

⁹¹¹ Véase la Ley 49/2008 de 27 de agosto por la que se aprueba la Ley de Organización de la Investigación Criminal, Diario de la República núm. 165 de 27 de agosto de 2008.

seguridad se materializa a través del sistema integrado de información criminal que establece la obligación de compartir la información penal que conozcan según los principios de necesidad y competencia (arts. 10 y 11) cuya responsabilidad recae por ley en el secretario general del sistema de seguridad interna.⁹¹²

Por su parte, en el ámbito objeto de nuestro análisis, corresponde a la policía Judicial la gestión del intercambio de información internacional a través de la UNE y la OCN, integradas en la Unidad de Coordinación Internacional (UCI/PJ),⁹¹³ en cuyas estructuras se integran oficiales de enlace del resto de fuerzas de seguridad para contribuir y recibir el intercambio de información en el marco de sus competencias. (art.12). Por su parte, la Oficina SIRENE Nacional (Gabinete Nacional SIRENE)⁹¹⁴ se halla encuadrada en la estructura del Ministerio de administración interna bajo la dirección de un coordinador designado entre los ministerios afectados (Interior, Justicia, Hacienda y Exteriores) y en cuya gestión participan conjuntamente las cuatro FCS, art.5) que explotan el N-SIS encuadrado dentro del SEF⁹¹⁵ Toda la actuación del Gabinete SIRENE está supervisada y autorizada por un Fiscal designado por la alta magistratura de la república (art.9).

No obstante, las amplias funciones de cooperación policial internacional asignadas a la PJ, observamos que, la autonomía funcional y orgánica del Gabinete Nacional SIRENE impide que la PJ disponga del monopolio del intercambio de información policial internacional en el *SPOC* portugués, que constituía una de las demandas de la primera evaluación Schengen de Portugal,⁹¹⁶ ante la excesiva

⁹¹² Véase la Ley 73/2009 de 12 de agosto que establece las condiciones y los procedimientos a aplicar para asegurar la interoperabilidad entre sistemas de información de los órganos de la policía judicial, Diario de la República núm.155 de 12 de agosto de 2009.

⁹¹³ Véase el art.38 del Decreto Ley 137/2019 de 13 de septiembre sobre la Unidad de Cooperación Internacional (UCI), el que se aprueba la nueva estructura de la Policía Judicial, Diario de la República núm. 176/2019, de 13 de septiembre de 2019.

⁹¹⁴ Véase el art.1 del Decreto Ley 292/94 de 15 de noviembre por el que se crea El Gabinete Nacional SIRENE dependiente directamente del Ministerio del Interior, Diario de la República núm. 265, de 16 de noviembre de 1994.

⁹¹⁵ Véase el listado de las Oficinas N.SIS II y de los Servicios nacionales Sirene (2018/C226/02), DO C núm. 226, de 28 de junio de 2018.

⁹¹⁶ “Como se indica en el catálogo de recomendaciones para la correcta aplicación del acervo y las mejores prácticas de Schengen (16 de junio de 2003), debería crearse y designarse una Autoridad Central responsable de la

centralización del intercambio de información internacional en torno a la PJ.⁹¹⁷ La reforma actual de la ley de la PJ establece que el ejercicio de las competencias de cooperación policial internacional de la PJ se realizará sin perjuicio de las competencias asignadas al punto único de contacto para la cooperación policial internacional, esto es, el *SPOC* (PUC-CPI),⁹¹⁸ cuya génesis y evolución abordaremos en el Capítulo VI.

Portugal ha desarrollado un *corpus* jurídico propio para el ordenamiento de los sistemas de información de cooperación policial internacional que regula tanto la dirección y gestión del intercambio de información internacional como el diseño de la arquitectura nacional de los sistemas de información de cooperación policial.

El país ha optado por legislar la cooperación policial internacional en el marco jurídico del bloque de constitucionalidad de la seguridad pública a través de instrumentos que garanticen el encaje legal adecuado respetando el principio de jerarquía normativa que articula las fuerzas y servicios de seguridad portugueses. En este sentido, mediante Decreto Ley⁹¹⁹ estableció la creación del punto único de contacto de cooperación policial internacional operando una modificación de la Ley 53/2008, de 29 de agosto *de seguridad interna*, modificada por la Ley 59/2015, de 24 de junio.

El PUC-CPI portugués se estableció como un centro operativo responsable de la dirección y la gestión del intercambio de información internacional externo e interno dependiente orgánicamente

cooperación internacional como punto de contacto único para cada Estado Schengen”. Véase doc. 13848/03 DCL 1, de 20 de mayo de 2019 del informe de evaluación Schengen de Portugal en materia de cooperación policial, p.21.

⁹¹⁷ “Sin embargo, independientemente de las decisiones tomadas a nivel nacional sobre el reparto de tareas, quedó manifiestamente claro para el equipo de evaluación que, según la ley, el actual sistema de intercambio de información estaba centralizado, con responsabilidad exclusiva de la Policía Criminal. Esta situación estaba lejos de ser ideal y, sin duda, carecía de eficacia a nivel internacional, en parte debido a la falta de representación cruzada en los puntos de contacto responsables del intercambio de información. Designar a la unidad de coordinación nacional un representante de cada uno de los departamentos ministeriales que se ocupan de la seguridad: la Policía Criminal, GNR, PSP, SEF and DGAIEC (Dirección General de Aduanas e Impuestos Especiales al Consumidor). Véase doc. Consejo 5194/1/04 REV 1 DCL 1, de 4 de febrero de 2020, del Informe de evaluación de la tercera ronda de evaluaciones mutuas sobre intercambio de información e inteligencia entre Europol y los Estados Miembros y entre los Estados Miembros respectivamente”, informe sobre Portugal, p.21. “

⁹¹⁸ Véase Op. cit. nota 931, art.7, p.74

⁹¹⁹ Véase el Decreto Ley 49/2017 de 24 de mayo de 2017, sobre la creación del Punto Único de Contacto para la Cooperación Policial Internacional, Diario de la República, 1.ª série, núm. 100, p. 2521.

de la Secretaría general del Sistema de seguridad interna (equivalente a nuestro SES) y con rango administrativo jerárquicamente superior a Gabinete Nacional. La dirección del mismo es ejercida rotatoriamente por un periodo de un año de mandato por cada uno de los coordinadores de gestión pertenecientes a GNR, PJ, PSP y SEF, respectivamente, que son designados conjuntamente por los Ministerios afectados (Interior y Justicia), durante tres años, a propuesta del Secretario General y que a su vez se reparten la jefatura de coordinación de cada una de los cuatro unidades orgánicas⁹²⁰ que integran el PUC-CPI. Asimismo, se desinará un punto de contacto de fiscalía designado por la Fiscalía General del Estado, para los casos de intercambio de información con relevancia procesal.

Dependen funcionalmente del PUC-CPI, los Gabinetes nacionales de Sirene, Interpol, la Unidad Nacional de Europol, los centros de cooperación policial, la red desplegada en el exterior de los oficiales de enlace portugueses, así como también los puntos de contactos instituidos por las Decisiones Prüm. Su funcionamiento 24/7 garantiza la difusión y asignación del flujo de información procedente del exterior y la validación de las respuestas y solicitudes de intercambio de información procedentes de las fuerzas y servicios de seguridad portugueses, conforme a los procedimientos aprobados, a propuesta del coordinador general rotatorio, previa consulta del resto de coordinadores, por el Secretario General del sistema de seguridad interna.⁹²¹

Como consecuencia de la aprobación de la Directiva PNR, que disponía el establecimiento en cada EE.MM de la Unidad de Información de Pasajeros (PIU), la transposición nacional al Derecho interno portugués dispuso que dicha unidad, denominada Gabinete de Informaciones de Pasajeros (GIP), fuera albergado en el PUC-CPI. Este Gabinete se configuró estructural y orgánicamente como

⁹²⁰ Véase Decreto Reglamentario 7/2017, de 7 de agosto de 2017, art. 3.2. Cada coordinador de oficina encabeza una de las unidades orgánicas a que se refiere el párrafo 4 del artículo anterior. Art.2.4. En la PUC-CPI también actúan las siguientes unidades orgánicas: a) Gabinete Sirene (Oficina Nacional Sirene); b) Oficina de Europol e Interpol (Unidad Nacional de Europol y Oficina Nacional de Interpol); c) Oficina de los Centros de Cooperación Policial y Aduanera; d) Oficina de Funcionarios de Enlace y Puntos de Contacto de Decisiones de Prüm. Diário da República, 1ª serie, núm. 151, de 7 de agosto de 2017.

⁹²¹, Los procedimientos internos de la PUC-CPI se establecen en un reglamento a ser aprobado por el Secretario General del Sistema de Seguridad Interior, a propuesta del coordinador general, previa audiencia de los demás coordinadores Véase art.2.6.6, Op. cit. nota 937.

un Gabinete adicional del PUC-CPI, cuyo funcionamiento se rige por las reglas establecidas para éste.⁹²²

Nos encontramos, verdaderamente, con una modificación legislativa auspiciada por el principio de convergencia europea en un ejercicio de asunción jurídica del derecho suave o blando (*soft law*) europeo destinado a la homogeneización de estándares y buenas prácticas administrativas que favorezca la integración europea en materia de justicia e interior. La motivación del decreto ley está llena de apelaciones a distintos instrumentos europeos que promueven este tipo de armonización normativa en los EE.MM que han sido aceptados e interiorizados como mecanismos que mejoran la articulación y materialización de la actuación administrativa nacional del intercambio de información policial.

⁹²² Véase Artículo 3 sobre la Oficina de Información al Pasajero. 1 — Se crea la Oficina de Información al Pasajero (GIP) como unidad nacional de información al pasajero, en el Punto Único de Contacto para la Cooperación Policial Internacional (PUC-CPI), de conformidad y para los efectos del n. el artículo 23-A de la Ley 53/2008, de 29 de agosto, en su redacción actual. 4 — El funcionamiento del GIP está asegurado por elementos de la Guardia Nacional Republicana, de la Policía de Seguridad Pública, de la Policía Judicial y del Servicio de Extranjería y Fronteras y de la Autoridad Tributaria y Aduanera, 5 — El GIP está instalado en la PUC-CPI, que garantiza su apoyo jurídico, técnico y administrativo a través de los respectivos servicios de apoyo, en los términos de los artículos 4 y 5 del Decreto Reglamentario 7/2017, de 7 de agosto, por el que se establece la organización y funcionamiento del Punto Único de Contacto para la Cooperación Policial Internacional. Tercera modificación de la Ley 53/2008, de 29 de agosto, por la que se aprueba la Ley de Seguridad Interior. Diario da República, 1ª serie — N° 39 — 25 de febrero de 2019.

PARTE TERCERA. EVOLUCIÓN DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN LA UNIÓN EUROPEA EN EL ESCENARIO ACTUAL

CAPÍTULO V. EL REDISEÑO DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EUROPEO

En Europa, donde la amenaza terrorista es probablemente mayor en este momento, la cantidad de información que se comparte, la efectividad de la aplicación de la ley a través de las fronteras nos dan la capacidad de protegernos sin dejar de ser fieles a los preceptos básicos de nuestras democracias liberales. Espero que eso continúe, y es algo que creo que debería preocuparnos.⁹²³

La evolución del intercambio de información policial en la Unión Europea ha tenido su efecto reflejo en las vicisitudes que han jalonado el desarrollo de los sistemas de información policial europeos. El ámbito de aplicación y el alcance del intercambio de información han influido tanto en el diseño de la arquitectura como en el mecanismo de funcionamiento de los sistemas de información europeos.

La génesis de uno de los grupos preparatorios del Consejo, cuyo nombre evidencia plausiblemente la inevitable relación mencionada, el Grupo de Trabajo DAPIX (de Intercambio de Información y Protección de Datos (posteriormente, solo, de Intercambio de Información), atestigua la concomitancia existente en la evolución y en el desarrollo de los sistemas de información europeos.

En el presente capítulo, analizamos el origen y el desarrollo de los asuntos del Grupo de Trabajo DAPIX hasta el momento actual y la incidencia de sus resultados en la configuración actual de los sistemas de información europeos y, por ende de una parte significativa del intercambio de información policial en Europa. En primer lugar, analizaremos las circunstancias y las causas que motivaron la creación del grupo de trabajo en relación con la formulación doctrinal de los conceptos y asuntos relacionados con el intercambio de información, esto es, la gestión de la información, el intercambio de información y su automatización, tanto de la consulta como del acceso a la

⁹²³ Barack Obama, Palabras del Presidente en la Universidad de la Defensa Nacional, Mayo 23, 2013.

información. Seguidamente, analizaremos la composición nacional de dicho grupo de trabajo. A continuación, nos centraremos en el contenido material de los debates y las discusiones en el seno del grupo, para finalizar con el estudio de los avances y resultados conseguidos que se proyectan sobre los sistemas de información europeos.

Finalmente, abordaremos el nuevo escenario respecto a la gestión, funcionamiento y explotación de los sistemas de información europeos, derivado de la adopción de los reglamentos de interoperabilidad. La implantación de la interoperabilidad entre sistemas traerá consigo una auténtica revolución en el intercambio de información europeo, cuya influencia, aprovechando los avances realizados en el marco de la gestión integrada de la información, se proyectará, sin duda, no sólo sobre los instrumentos jurídicos europeos y acuerdos que instituyen herramientas y procedimientos de intercambio de información, sino sobre el conjunto de principios inspiradores del mismo.

1. LA INSTITUCIONALIZACIÓN DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

1.1. Necesidad de introducir el intercambio de información en el ELSJ

La irrupción del terrorismo yihadista en Europa, plasmado en los atentados terroristas de Madrid del 11 de marzo de 2004, como detallamos en el Capítulo I, motivó el desarrollo de los trabajos en el seno de la Unión para mejorar el intercambio de información entre los EE.MM que ya contemplaban la interoperabilidad entre los sistemas de información europeos, tanto existentes como futuros (SIS II, VIS, Eurodac, hasta la fecha).⁹²⁴

El término *interoperabilidad* apareció por primera vez vinculado a la libertad de circulación europea respecto de la seguridad de la red transeuropea de transporte, a través de la introducción de la telemática en el sector del transporte para facilitar la compatibilidad de los sistemas de comunicaciones.⁹²⁵ En este ámbito, el concepto de interoperabilidad fue definido según el punto de

⁹²⁴ Véase doc. Consejo 7906/04, de 29 de marzo de 2004, sobre la Declaración sobre la lucha contra el terrorismo, p.8.

⁹²⁵ Véase la Resolución del Consejo de 28 de septiembre de 1995 relativa a la introducción de la telemática en el sector de los transportes por carretera, DO C núm. 264, de 11 de octubre de 1995. Véase también la Decisión 1719/1999/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de julio de 1999 sobre un conjunto de orientaciones, entre

vista de los elementos que intervenían en el proceso, tal y como se reflejó en un estudio sobre el marco europeo de interoperabilidad industrial.⁹²⁶

No obstante, la interoperabilidad en el ámbito de las instituciones europeas adquirió categoría de concepto político-jurídico ligado a los servicios de interconexión electrónica entre las administraciones de los EE.MM y las instituciones europeas, así como también en la idea de compartir recursos para agilizar el intercambio de información y de datos para el ejercicio de las competencias comunitarias.⁹²⁷

De esta forma, podemos deducir que la interoperabilidad en asuntos de Justicia e Interior consistía en materializar la interconexión de los sistemas de información europeos, cuyo origen, como vimos en el capítulo II, respondía al desarrollo de políticas de la Unión diferenciadas. En este sentido, la interoperabilidad se refería a la capacidad de implantar aplicaciones compatibles con las plataformas informáticas que daban soporte a los distintos sistemas de información con la finalidad de expandir el acceso a los datos personales almacenados en los distintos sistemas de información disponibles que favorecían el intercambio de información policial europea. El primer antecedente europeo se remonta al año 2001 haciendo un llamamiento a la interconexión directa entre las bases de datos *europeas* para mejorar el intercambio de información en la lucha contra el terrorismo.⁹²⁸

las que figura la identificación de los proyectos de interés común, relativo a redes transeuropeas destinadas al intercambio electrónico de datos entre administraciones (IDA), DO C núm. 203, de 3 de agosto de 1999.

⁹²⁶ “El término *interoperabilidad* incluye varios aspectos: para un operador de red, puede significar la capacidad de interactuar con otras redes y proporcionar servicios integrales a los usuarios; para un proveedor de contenido o de servicios, puede significar la capacidad de poder ejecutar una aplicación o servicio en cualquier plataforma adecuada; y, para el consumidor, puede significar la capacidad ideal de obtener el dispositivo hardware correspondiente “y comenzar a consumir y pagar servicios, sin tener conocimiento previo de qué servicios se consumirían, de manera sencilla”. Todos estos tipos de interoperabilidad son deseables”. Véase el Marco Europeo para la Interoperabilidad, Recomendaciones de la Industria de Tecnología de la Información y de las Comunicaciones (TICs), de 18 de febrero 2004, p. 4. https://joinup.ec.europa.eu/sites/default/files/document/2014-01/isa_annex_ii_eif_en.pdf

⁹²⁷ “La interoperabilidad son los medios por los cuáles la interconexión de sistemas, información y formas de trabajar, ya sea dentro o entre administraciones, a nivel nacional o en toda Europa o con la empresa sector, ocurrirá.” Véase el Documento de trabajo de la Comisión, Uniendo Europa. La importancia de la Interoperabilidad para servicios gubernamentales on line, p.5 https://administracionelectronica.gob.es/pae_Home/dam/jcr:b17d4af0-6be9-46ed-a2d8-edc68c3ba528/Administracion_Electronica_Documento_de_trabajo_sobre_interoperabilidad.pdf

⁹²⁸ “Además, el Consejo encarga al Comité del artículo 36 que presente propuestas inmediatas sobre: - interconexión electrónica de datos poniendo a disposición de Europol, las fiscalías nacionales, las autoridades de inmigración y asilo la autorización de acceso en línea a las bases de datos del SIS; - permitir que se realicen búsquedas

En este ámbito de aplicación, la interoperabilidad aparece como requisito tecnológico que propiciara el fomento del intercambio y la compartición de información en el Programa de la Haya para la consolidación del espacio de libertad, seguridad y justicia. Si bien, la interoperabilidad que se predicaba no se limitaba a los sistemas de información europeos, sino que también se refería a hacer lo propio entre los sistemas nacionales, e incluso entre los nacionales y los europeos, con lo que parecía deslizar que los EE.MM. debían proceder a integrar sus sistemas de información antes de proceder a hacer lo propio con los europeos.⁹²⁹ Resulta sorprendente que la interoperabilidad ya no apareció en el Plan de acción del Consejo y de la Comisión por el que se aplica el Programa de La Haya publicado tan solo tres meses después.⁹³⁰

La propia Comisión delimitó posteriormente el alcance de la interoperabilidad y lo circunscribía exclusivamente a propiciar mejoras en los sistemas de información europeos para que puedan *apoyar más eficazmente las políticas relacionadas con la libre circulación de personas y contribuir al objetivo de luchar contra el terrorismo y la delincuencia grave.*⁹³¹ Siendo una comunicación dedicada en exclusiva a los sistemas de información europeos, la Comisión, por primera vez, incluye una definición propia de interoperabilidad de los sistemas de información europeos destinada a promover el intercambio y la compartición de información que se configuraba como un derecho a ejercitar por los EE.MM, amparado en el principio de disponibilidad de la información. Así, definió la interoperabilidad como la *capacidad para compartir e intercambiar*

de perfiles informatizadas en toda Europa.” Véase el doc. Consejo 13176/01, de 24 octubre 2001 de Medidas adicionales para la lucha contra el terrorismo – propuestas de la delegación de Alemania.

⁹²⁹ “Además, habría que explotar al máximo las posibles sinergias entre los sistemas de información nacionales y de la UE basadas en la interoperabilidad.” Véase Comunicación de la Comisión sobre Reforzar la cooperación policial y aduanera en la UE, op. cit. nota 140, p.10.

⁹³⁰ No encontramos referencia alguna en dicho documento, op. cit. nota 140.

⁹³¹ Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una mayor eficacia, interoperabilidad y sinergia entre las bases de datos europeas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior, [COM(2005) 597 final], de 24 de noviembre de 2005, p. 2.

*información y conocimientos de los sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y de los procesos empresariales en que se basan.*⁹³²

De forma similar, el Marco Europeo de Interoperabilidad la definió como *la capacidad de organizaciones dispares y diversas para interactuar hacia objetivos comunes mutuamente beneficiosos y acordados, el intercambio de información y conocimiento entre las organizaciones, a través de los procesos de negocio que apoyan, mediante el intercambio de datos entre sus respectivos sistemas de TIC.*⁹³³ Observamos que la interoperabilidad fue concebida como un concepto eminentemente técnico, desprovisto de consideración alguna respecto del ámbito de aplicación sobre el que recae.⁹³⁴

Este concepto de interoperabilidad fue calificado de simplista por algunos autores que consideran que el término posee connotaciones mucho más profundas y pluridimensionales. Paul De Hert y Serge Gutwirth sostenían que *“la interoperabilidad es un tema complejo que involucra varias capas y dimensiones, que hacen de su definición un asunto difícil, porque conlleva el riesgo de un fuerte sesgo y la generalización de una sola perspectiva. La interoperabilidad es mucho más que interconectar sistemas de información y telecomunicaciones. Obviamente tiene características técnicas, semánticas, sociales, culturales, económicas, organizacionales y dimensiones legales.*⁹³⁵ Por su parte, Andrew Wallwork y John Baptista profundizaron en esta conceptualización de la interoperabilidad refiriéndose como una 'noción holística de interoperabilidad, evitando las trampas de una definición demasiado restrictiva o sesgada. Tal noción *“puede servir como un paraguas, debajo del cual pueden existir muchas definiciones dispares pero complementarias, según*

⁹³² Véase op. cit. nota 942, p.3.

⁹³³ Véase la Comunicación de la Comisión Europea sobre el *Marco europeo de Interoperabilidad (EIF) para los servicios públicos europeos* [COM (2010) 744 final] y el Anexo 2 de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Económico y Social Europeo Comité y Comité de las Regiones, hacia la Interoperabilidad para el público europeo servicios, de 16 de diciembre de 2010, p.1.

⁹³⁴ Véase op. cit. nota 950, p. 3-4

⁹³⁵ Véase DE HERT, P. y GUTWIRTH, S., «Interoperability of Police Databases within the EU: An Accountable Political Choice? Interoperabilidad de las bases de datos policiales dentro de la UE: ¿una elección política responsable?», *International review of law computers & technology*, Vol. 20, núm. 1 y 2, 2006, pp. 21–35. (Consultado el 23 de febrero de 2021).

la perspectiva o capa de abstracción.⁹³⁶ En la misma línea, y en el contexto del principio de disponibilidad de la información, Deirdre Curtin afirma que el término interoperabilidad era un concepto muchos más general y menos pasivo que disponibilidad, que *implica no solo la completa disponibilidad sino también las interconexiones entre distintos sistemas y actores.*⁹³⁷

1.2. El debate político-jurídico de los sistemas de información

La proyección expansiva de los sistemas de información europeos pronto se convirtió en el centro de gravedad del debate político, tanto por la capacidad de sus prestaciones como por sus potenciales usuarios. La citada Comunicación de la Comisión Europea mencionada en el epígrafe anterior, anticipaba la posibilidad legal de ampliar el acceso a los sistemas de información europeos a las autoridades competentes de los EE.MM en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, si bien los circunscribía a las categorías de datos almacenados compatibles con las descripciones establecidas en los instrumentos jurídicos europeos de creación de los sistemas de información. De esta forma, no sólo las autoridades competentes en materia de control fronterizo tendrían acceso a los datos relacionados con la política europea y nacional de los EEMM sobre inmigración y asilo, sino que también podrían ser consultados por las autoridades competentes en materia de seguridad interior, esto es, tanto las FCS como los servicios de seguridad de los EE.MM, En este sentido, por ejemplo, dichas autoridades competentes dispondrían de acceso al SIS II para conocer las prohibiciones de entrada al espacio Schengen que recaían sobre determinados individuos y que habían sido introducidas por algún EE.MM, bien en base al incumplimiento de la legislación nacional en materia de inmigración, bien en base a una conducta que constituye una amenaza para el orden público o la seguridad nacional.⁹³⁸

⁹³⁶ Véase WALLWORK, A. y BAPTISTA, J., «Comprendiendo la interoperabilidad», *Enfoques sobre interoperabilidad, Informe D4.1. Futuro de la identidad en la sociedad de la información (FIDIS), Sexto Programa Marco, Comisión Europea, 2005*, p. 20 <http://www.fidis.net/487.0.html#820> (Consultado el 23 de febrero de 2021).

⁹³⁷ Véase CURTIN, D., «La Seguridad del intersticio y la compartición de datos interoperables. Un primer corte», en Carrera, S. y Mir, M., «*Constitutionalizing the Security Union: Effectiveness, Rule of law and Rights in Countering Terrorism and Crime*», Centre for European Policy Studies (2017) p. 69, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3086078 (Consultado el 23 de febrero de 2021).

⁹³⁸ Véase, op. cit. nota 950, p. 9.

La citada Comunicación criticaba además la infra explotación y la heterogeneidad de la utilización de los sistemas de información, precisamente en aquellas categorías de datos que se correspondían directamente con competencias de seguridad interior de los EE.MM en el ejercicio de actuaciones de prevención, detección e investigación de infracciones penales (particularmente para la lucha contra el terrorismo, como los individuos para los que se introducían señalamientos personales a efectos de vigilancia discreta o control específico). Además, también se censuraba la falta de inclusión de datos biométricos estipulados en Eurodac que podrían contribuir a identificar, de forma indubitada, amenazas concretas a la seguridad de la Unión, e incluso motivar denegaciones de asilo en otros EE.MM.⁹³⁹ Entendemos que la Comisión lanzaba un reproche a los EE.MM, por no promover la reciprocidad en favor de las autoridades competentes en materia de inmigración (Eurodac) y visados (SIV) para conceder el acceso a los sistemas de información instituidos para las finalidades de cooperación policial respecto de las descripciones correspondientes vinculadas (p.ej. las del SIS II). Esto significaba que los EE.MM se esforzarían en promover a nivel interno que las policías de fronteras de los EE.MM compartieran y completaran la información introducida en los sistemas Eurodac y SIV, conforme a las descripciones de los señalamientos que correspondiesen. De esta forma, toda la información disponible podría ser accesible a las agencias policiales y de seguridad de los EE.MM para permitirles luchar más eficazmente contra la delincuencia transfronteriza y el terrorismo, como ya vimos en el Capítulo II.

A pesar de las dificultades y obstáculos mencionados, parecía que la interoperabilidad de los sistemas de información europeos se estaba abriendo paso para posibilitar una mayor capacidad de consulta de datos que estimularía a medio plazo el incremento significativo de intercambio y compartición de información.⁹⁴⁰ Sin embargo, el Supervisor Europeo de Protección de datos consideró notoriamente lesiva a la normativa de protección de datos personales las propuestas incluidas en la citada comunicación de la Comisión. En este sentido, se mostró especialmente beligerante con el concepto técnico de la noción de interoperabilidad introducido por la Comisión,

⁹³⁹ Véase, op. cit. nota 950, p. 8.

⁹⁴⁰ “(Interoperabilidad)[...]se refiere a los datos almacenados en los sistemas de información protegidos que utilizan las mismas o similares reglas de almacenamiento y control de accesos (parámetros considerados como máxima retención, introducción autorizada de los datos, procesos de revisión, modelos de seguridad de acceso de usuarios, clasificación de los datos como secreto, confidencial, restringidos” Véase doc. Consejo 8857/03 de 6 de mayo de 2003, del Informe del grupo *ad hoc* para el estudio de los sistemas de información del tercer pilar, p.5.

considerando que carecía de fundamentación jurídica suficiente. En este sentido argumentaba que el concepto elaborado desbordaba la limitación de la finalidad legal prevista en la creación de cada sistema de información europeo, así como también la justificación de acceso policial a bases de datos con finalidad de gestiones meramente administrativas y dotadas de salvaguardas de protección inferiores respecto a las que poseían finalidad eminentemente policial.⁹⁴¹ No debemos olvidar que el objetivo de la mejora del intercambio de información propugnado en el Programa de la Haya contemplaba la adopción de medidas necesarias para garantizar la protección de datos,⁹⁴² que se concretó mediante una propuesta legislativa en materia de protección de datos que acompañara a la propuesta correspondiente del desarrollo jurídico del principio de disponibilidad. Por hallarse fuera del objeto de nuestra investigación no será abordado.⁹⁴³

El capítulo 3.1 del Plan de Acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de la Haya, adoptado por el Consejo de Justicia e Interior de 2 y 3 de junio de 2005, confirmó la presentación de tal propuesta legislativa para 2005, junto con una Propuesta sobre garantías adecuadas y vías de recurso eficaces para la transferencia de datos personales a efectos de cooperación policial y judicial en asuntos penales. Si bien consideramos que la propuesta de la Comisión adolecía de una mayor fundamentación y análisis prospectivo que estableciera una hoja de ruta de interoperabilidad para su consecución, no es menos cierto que la rotunda y amplia censura del Supervisor Europeo de Protección de Datos, advirtiendo de graves infracciones de derecho comunitario, consiguió que se abandonara el proyecto de interoperabilidad. De esta forma, se dejó de

⁹⁴¹ Para mayor detalle, véanse los Comentarios del Supervisor Europeo de Protección de Datos a la Comunicación de la Comisión sobre la interoperabilidad de las bases de datos europeas de 10 de marzo de 2006. https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/06-03-10_interoperability_en.pdf (Consultado el 28 de febrero de 2021).

⁹⁴² “El capítulo 3.1 del Plan de Acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de la Haya, confirmó la presentación de tal propuesta legislativa para 2005, junto con una propuesta sobre garantías adecuadas y vías de recurso eficaces para la transferencia de datos personales a efectos de cooperación policial y judicial en asuntos penales.” Véase la Propuesta de Decisión Marco del Consejo sobre el intercambio de información en virtud del principio de disponibilidad [SEC(2005) 1270] [COM(2005) 490 final 2005/0207 (CNS)], de 12 de octubre de 2005.

⁹⁴³ “El intercambio de datos personales en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal, especialmente con arreglo al principio de disponibilidad de la información establecido en el Programa de La Haya, debe basarse en normas claras que aumenten la confianza mutua entre las autoridades competentes y garanticen la protección de la correspondiente información excluyendo toda discriminación respecto de esta cooperación entre los Estados miembros y garantizando al mismo tiempo el pleno respeto de los derechos fundamentales de la persona.” Véase GUTIERREZ ZARZA, A., op. cit. nota 51, p. 41.

lado su concepción primigenia referida a sistemas de información capaces de intercambiar y compartir información entre sí directamente disponibles para su utilización posterior por los usuarios de los mismos.⁹⁴⁴

Sin embargo, el empeño en la interoperabilidad continuó con la Comunicación del Consejo mencionada anteriormente sobre el marco europeo de la interoperabilidad, en la que se expresaba la viabilidad técnica de la interoperabilidad de los sistemas de información europeos existentes y futuros, si bien consideraba que sería conveniente su gestión integrada en una sola estructura organizativa (propone la Agencia Europea de Fronteras). El objetivo era agrupar las aplicaciones de acceso y consulta, manteniendo disociados tanto el almacenamiento de los datos de cada sistema como el flujo de las comunicaciones de consulta de los mismos almacenados en cada sistema de información.⁹⁴⁵

Tuvo que transcurrir más de una década para que el concepto de interoperabilidad de los sistemas de información fuese de nuevo recuperado y presentado como una de las prioridades de la Unión en el ELSJ, pero esta vez adaptado al tamiz de las experiencias anteriores, como sostiene Krzysztof Tomaszycski, *la interoperabilidad es la capacidad de varios sistemas y organizaciones para participar en una cooperación efectiva basada en: (1) estándares técnicos, (2) regulaciones legales y (3) medidas organizacionales.*⁹⁴⁶

Una vez analizado el origen de la interoperabilidad de los sistemas de información europeos, consideramos oportuno continuar cronológicamente el análisis de los avances producidos en materia de intercambio de información en los epígrafes siguientes hasta alcanzar la fecha que nos permita simultanear ambos asuntos. La evolución posterior de la interoperabilidad se abordará con más detalle

⁹⁴⁴ Véase PALFREY J. y GASSER, U., «Glosario estándar de terminología de ingeniería de software del Instituto de ingenieros eléctricos y electrónicos», *IEEE* 610, 2012, p. 5 <https://issuu.com/ingenieriadesoftwarei/docs/glosario.docx> (Consultado el 28 de febrero de 2021).

⁹⁴⁵ Op. cit. nota 957, p. 11.

⁹⁴⁶ TOMASZYCKI, K., «The interoperability of European information systems for border and migration management and for ensuring security [La interoperabilidad de los sistemas de información europeos para la gestión de las fronteras y la migración y para garantizar la seguridad] », *Facta Universitatis Series, Law and Politics* Vol. 16, núm. 3, 2018, p. 205. <https://doi.org/10.22190/FULP1803195T> (Consultado el 2 de marzo de 2021).

en epígrafes posteriores, por lo que en el presente capítulo nos referiremos a la *interoperabilidad* como la capacidad de los sistemas de información y sus componentes para interactuar basándose en el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) susceptible de mejorar las capacidades de intercambio de información policial a nivel europeo. A efectos prácticos, la interoperabilidad entre sistemas de información policiales permitiría que con una sola consulta en un sistema, por ejemplo, sobre una persona que se encuentra en situación procesal de búsqueda y detención por la comisión de delitos graves proporcionara todos los registros que sobre dicha persona que figuran almacenados en todos los sistemas de información europeos, esto es, el SIS, Eurodac, el SIV, SES, SEIAV, SIE, etc. El cruce de datos obtenidos proporcionaría información valiosísima para proceder a su detención, para la obtención de evidencias sobre la actividad delictiva del *requisitoriado*, para iniciar nuevas investigaciones vinculadas a actividades de delincuencia organizada, etc.

2. LA GOBERNANZA EUROPEA DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

2.1. El impulso reformista hacia la gobernanza

El intercambio de información policial en la Unión Europea fue inicialmente concebido como un instrumento para la consecución de los objetivos comunes de la Unión en el marco de la Cooperación Policial y Judicial en materia penal,⁹⁴⁷ mediante la adopción de los instrumentos jurídicos pertinentes conforme al marco competencial establecido en los Tratados.

Su finalidad instrumental en la lucha contra la delincuencia transfronteriza y el terrorismo pronto motivó que se convirtiera en objeto de estudio y discusión para conocer en detalle su funcionamiento en los EE.MM. Para ello, se recurrió a la activación, a iniciativa de Suecia, del mecanismo de las evaluaciones mutuas⁹⁴⁸ en el seno del Grupo de Trabajo Multidisciplinar del

⁹⁴⁷ Tratado de Ámsterdam. Título VI. disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal. Artículo K.1. Una mayor cooperación entre las fuerzas policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes de los Estados miembros, ya sea directamente o a través de la Oficina Europea de Policía (Europol), de conformidad con lo dispuesto en los artículos K.2 y K.4. Artículo K.2.1. La acción en común en el ámbito de la cooperación policial incluirá: b) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente, en particular mediante Europol.

⁹⁴⁸ Véase la Acción Común 97/827/JAI de 5 de diciembre de 1997 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establece un mecanismo de evaluación para la aplicación y

Consejo,⁹⁴⁹ cuya tercera ronda versó sobre el funcionamiento del intercambio de información e inteligencia con Europol, y, por extensión, en los EE.MM.⁹⁵⁰ Las evaluaciones consistieron en la realización de visitas de inspección precedidas de la distribución de un cuestionario a cumplimentar por el EE.MM evaluado previamente a la visita y que se completaba con la elaboración de un informe final que se presentaba a dicho grupo de trabajo. Esta tercera ronda de las evaluaciones mutuas se realizó entre los años 2003 y 2004, y tuvo la virtualidad de poner de manifiesto deficiencias estructurales respecto al funcionamiento del intercambio de información en los EE.MM.

No fue hasta los primeros atentados terroristas de corte yihadista en Europa (Madrid, 2004), cuando el intercambio de información empezó a considerarse como un ámbito material dotado de entidad propia, susceptible de individualización en el desarrollo progresivo del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. La propia Declaración sobre la lucha contra el terrorismo del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2004 contenía numerosas apelaciones al intercambio de información y también a la compartición de información a través de los sistemas de información europeos en sus distintos epígrafes. Uno de ellos está dedicado especialmente al intercambio de información entre todos y con todos (servicios policiales, de inteligencia y foros de cooperación y análisis policial internacional), instando tanto al Consejo como a la Comisión a que presenten cuantas medidas y propuestas legislativas fueran necesarias para mejorar el intercambio de información que permita luchar eficazmente contra el terrorismo.⁹⁵¹

ejecución a escala nacional de los compromisos internacionales en materia de lucha contra la delincuencia organizada, DO L núm. 344 de 15 de diciembre de 1997.

⁹⁴⁹ “Estos grupos de trabajo consisten en oficiales de los EE.MM así como también representantes de la Comisión Europea, la Secretaría del Consejo y, ocasionalmente, de instituciones europeas como Europol y Eurojust. Estos oficiales nacionales son personal bien de las representaciones permanentes de los EE.MM en Bruselas, bien de los ministerios competentes que asisten a las reuniones de los grupos de trabajo cuando es necesario. Estos grupos se reúnen cada cuatro o seis semanas y se encargan de preparar las propuestas de instrumentos legales para su debate y negociación en un nivel superior, así como de resolver todas las cuestiones técnicas, legales y políticas implícitas para facilitar un acuerdo temprano. ”, BLOCK, L., op. cit. nota 292, p.81.

⁹⁵⁰ Véase doc. Consejo 8159/02, de 23 de 19 de abril de 2002, de la propuesta de la Delegación sueca sobre la decisión de la tercera ronda de las evaluaciones mutuas.

⁹⁵¹ Véase doc. Consejo 7906/04, de 25 de marzo de 2004, de la Declaración sobre la lucha contra el terrorismo del Consejo Europeo, <http://www.data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7906-2004-INIT/ES/pdf>

Con este propósito, la Comisión Europea presentó una Comunicación, cuyo título resulta ilustrativo de la finalidad perseguida, sobre la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley,⁹⁵² para conseguir la libre circulación de información, como si se tratara de un bien al que se reconoce y se garantiza el tránsito transfronterizo expedito y de *forma más estructurada que la utilizada hasta hoy*.⁹⁵³

Por primera vez, se realizó públicamente un diagnóstico sobre el estado del intercambio de información policial. Se reconocía que el intercambio de información que necesita la UE para luchar eficazmente contra el terrorismo y el crimen organizado no se estaba produciendo conforme al modelo deseable basado en una política proactiva y colaborativa de información europea para las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley. La falta de confianza entre los servicios policiales y la compartimentación de la información en distintas autoridades competentes nacionales en los EE.MM podrían justificar su funcionamiento ineficaz.⁹⁵⁴

Por ello, resultaba imprescindible mejorar el intercambio de información entre todas las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley, enumerando exhaustivamente los actores que deben intervenir en el proceso, es decir, no sólo entre las autoridades policiales y las autoridades aduaneras. Así, se incluye también a las unidades de inteligencia financiera, a las autoridades judiciales, y, en general, a todos los organismos públicos susceptibles de participar en el proceso que se extiende desde la detección anticipada de amenazas a la seguridad a la persecución penal de sus autores. Consideramos de justicia destacar el papel fundamental que desempeñan a estos efectos los servicios de seguridad e inteligencia nacionales.

Para conseguir que este intercambio de información multidisciplinar y multilateral funcione, resultaba necesario que la información se convierta en una política específica dentro del propio espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Para ello, se contemplaba como atributos esenciales una

⁹⁵² Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la Ley, [COM (20) 429 final], de 16 de junio de 2004, <https://www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2004:0429:FIN:ES:PDF>

⁹⁵³ Véase BLOCK, L., Op. cit. nota 299, p. 3.

⁹⁵⁴ Véase BLOCK, L., Op. cit. nota 299, p. 4

serie de aspectos fundamentales, tales como la seguridad de la información, el respeto a los derechos humanos y a la protección de datos de carácter personal, los sistemas de información basados en tecnología segura y protegida, la cooperación basada en la confianza y la perseverancia en la acción conjunta.⁹⁵⁵

Las deficiencias reveladas en el funcionamiento de la cooperación policial europea junto a la necesidad de mejorar la eficacia en la lucha contra el terrorismo proporcionaron el caldo de cultivo idóneo para que el intercambio de información adquiriera configuración jurídica específica. Se impuso a los EE.MM la obligación de proporcionar información sobre delitos de terrorismo a Europol, Eurojust y a los demás EE.MM a través de la designación en los EE.MM de un Cuerpo de policía encargado de recabar la información de las agencias de policía y de seguridad nacionales y materializar el intercambio de información solicitado.⁹⁵⁶ En este punto, consideramos muy criticable que nuestro país, ferviente impulsor de iniciativas europeas para mejorar la lucha contra el terrorismo, no adoptara una regulación que facilitara el cumplimiento de la citada Decisión. Así se desprende de la ausencia de señalamiento respecto a la transposición nacional de la misma.⁹⁵⁷

El amplio margen de maniobra que concedía el Programa, así como el Plan de Acción de La Haya y las expectativas de las reuniones interinstitucionales previas,⁹⁵⁸ dieron como resultado una comunicación muy ambiciosa en cuanto a los fines y objetivos. Estas expectativas pudieron motivar que, aunque sin éxito, se intentará extender la aplicación del marco de cooperación existente en el intercambio de información a los servicios de inteligencia y seguridad. Finalmente, la Comisión Europea, en una de las pocas ocasiones en que sucede, se vio obligada a retirar en 2007 una propuesta

⁹⁵⁵ Véase BLOCK, L., Op. cit. nota 299, p. 5.

⁹⁵⁶ Véase art. 2 Artículo 2 de la 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, DO L núm. 253, de 29 de septiembre de 2005.

⁹⁵⁷ Véase el Documento 320005D0671, sobre Medidas nacionales de transposición por comunicadas por los Estados miembros relativas a la Decisión del Consejo 2005/671/JAI, de 20 de septiembre de 2005, sobre intercambio de información y cooperación en materia de delitos de terrorismo DO L núm. 253 de 29 de septiembre de 2005.

⁹⁵⁸ Véase la declaración de Javier Solana, Alto Representante de la UE para Asuntos Exteriores y de Política de Seguridad, sobre la cooperación en terrorismo y en inteligencia en el Consejo de ministros de Justicia e Interior de 8 de junio de 2004.

de Decisión del Consejo⁹⁵⁹ presentada en 2005 que estaba destinada a promover la transmisión a Europol de la información recabada por los servicios de inteligencia y seguridad de los EE.MM relativa a delitos de terrorismo.⁹⁶⁰ Resulta, por tanto, que el compromiso político de promover el intercambio de información frente a la amenaza del terrorismo mediante la adopción de instrumentos jurídicos no garantiza per se la consecución del resultado deseado, sino que la regulación debía ser concebida como el resultado de un proceso previo de discusión y generación de confianza suficiente entre sus principales protagonistas conforme a unos postulados mínimos que serían susceptibles de convertirse en regulación posterior.

Por su parte, al margen de las deficiencias y disfunciones reveladas, existía una creciente insatisfacción con el funcionamiento de Europol ⁹⁶¹ que incluso la propia organización había puesto de relieve en sus órganos de control y supervisión jerárquico,⁹⁶² ante la incapacidad de dicho organismo para centralizar la información disponible en los EE.MM que le permitiera proporcionar valor añadido a la acción policial de los EE.MM.

⁹⁵⁹ “En junio de 2005 a más tardar, el Consejo deberá haber alcanzado un acuerdo en torno a las iniciativas sobre el intercambio de información y cooperación en relación con los delitos terroristas [...]” Véanse las Conclusiones del Consejo Europeo de 17 y 18 de junio de 2004, doc. Consejo 10679/2/04 REV 2, de 19 de julio de 2004, p.3.

⁹⁶⁰ Véase la Propuesta de Decisión del Consejo relativa a la transmisión de la información resultante de las actividades de los servicios de seguridad e inteligencia referentes a delitos de terrorismo, [COM (2005) 695 final], de 22 de diciembre de 2005.

⁹⁶¹ “Existe gran preocupación acerca de la efectividad de Europol. Algunas policías de los EE.MM son claramente reticentes a cooperar con Europol en la forma prevista en el Convenio, prefiriendo cooperar a través de canales bilaterales. Europol proporciona ciertamente apoyo logístico para apoyar investigaciones transfronterizas y operaciones tales como “entregas controladas” (la vigilancia de tráfico transfronterizo de drogas, personas o sustancias ilegales) pero está claramente limitada por la falta de inteligencia de calidad procedente de los EE.MM. Esto afecta a la calidad de su trabajo de análisis sobre el crimen organizado y el terrorismo, y, por tanto, al valor añadido que aportan sus informes a la seguridad en los EE.MM.” Véase, HAYES, B., «El Futuro de Europol - más poderes, menos regulación, debate poco valioso», *Statewatch analysis*, 2006, p.3 <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2006/oct/future-of-europol-analysis.pdf> (Consultado el 2 de marzo de 2021).

⁹⁶² “A excepción del tráfico de drogas, la mayoría de los EE.MM no consideran que Europol aporte valor añadido a la lucha contra la delincuencia” [...]” los EE.MM deberían comprometerse a proporcionar apoyo a Europol mediante la facilitación de información y su participación activa en sus análisis operativos.” Véase «Revisando el pasado y avanzando” Cien reuniones del Consejo de Administración de Europol 1998-2016», *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea. Europol*, 2016, p.17.

2.2. El proceso de institucionalización hacia una gobernanza europea

Como sucede en otros ámbitos de acción de la cooperación europea, el germen de la institucionalización de algunos grupos de trabajo estables deriva del resultado de reuniones *ad hoc* de grupos de expertos⁹⁶³ de los EE.MM que identifican áreas de trabajo para desarrollar los avances en materias específicas. De esta forma, podemos situar el inicio del proceso de institucionalización del intercambio de información en la reunión del Consejo de ministros de abril de 2005 en el que, de forma consecuente con al mandato del programa de La Haya de mejorar el intercambio de información vinculado al principio de disponibilidad de la información, se encomendaban propuestas para su materialización al grupo de Amigos de la Presidencia.⁹⁶⁴ Asimismo, en éste confluían también las propuestas de los grupos de expertos *ad hoc* constituidos también para materializar la aplicación del Convenio de Prüm⁹⁶⁵ y la dirección del Grupo estable del Consejo, Multidisciplinar de Crimen Organizado.⁹⁶⁶

El documento elaborado en el seno del Grupo de Amigos de la Presidencia contenía un exhaustivo informe del grupo *ad hoc* en el que se valoraban las distintas opciones de aplicación operativa del principio de disponibilidad de la información sobre aquéllas categorías de datos más relevantes para la investigación penal y, por tanto, objeto de la mejora del intercambio de información en materia de cooperación policial y judicial, (ADN, Dactiloscopia, Balística, Vehículos, Telecomunicaciones, Filiación registral) coincidente con las áreas de mandato del convenio Prüm. El informe presentado reveló la realidad del estado del intercambio de información en el que predominaba el realizado entre agencias y servicios policiales, activado a demanda y de forma

⁹⁶³ Véase el art. 19 de las reglas de procedimiento del Consejo que permite al COREPER establecer grupos de trabajo con vistas a realizar trabajos preparatorios o estudios específicos. Decisión del Consejo de 22 de marzo de 2004 por la que se aprueba su Reglamento interno (2004/338/CE, Euratom), DO L núm. 106, de 15 de abril de 2004.

⁹⁶⁴ Véase el doc. Consejo 13558/05 de 24 de octubre de 2005, sobre el Informe de los Amigos de la Presidencia sobre las modalidades técnicas de implantar el principio de disponibilidad.

⁹⁶⁵ Véase doc. Consejo 6259/06 de 1 de marzo 2006, sobre creación del grupo de trabajo *ad hoc* Intercambio de información sobre el ADN.

⁹⁶⁶ Véase doc. Consejo 9239/2/97 en desarrollo de la aplicación del Plan de Acción para la lucha contra el Crimen organizado de Viena (recomendación 22), y que se convertiría hasta su extinción en 2008 en el grupo de trabajo por excelencia de debate y seguimiento de la aplicación de la cooperación europea en materia de lucha contra la delincuencia organizada entre las que incluía el intercambio de información.

indirecta.⁹⁶⁷ Asimismo, se reconocía, que, independientemente de cómo se estableciera la *operativización* del principio de disponibilidad, era recomendable, respetando la autonomía del EE.MM, implantar mejoras a la cooperación que fueran ajustadas a su organización y estructura de cooperación, cualquiera que fuera la forma y el procedimiento de materialización del mismo.⁹⁶⁸ Entre estas se proponían medidas tan ambiciosas como la posibilidad de realizar consultas recíprocas entre EE.MM a los sistemas de información propios y también a los sistemas de información europeos a través de interfaces que garantizaran respuestas automatizadas y desasistidas directas entre sistemas.⁹⁶⁹ No cabe duda que este tipo de consultas, sin apenas intervención humana, constituye una de las principales demandas de los usuarios para intercambiar y compartir información, si bien se considera conveniente implantar este tipo de consultas a nivel nacional para, posteriormente, desarrollar un sistema europeo de consultas e intercambio de información entre todos los sistemas de información disponibles para fines policiales.

La trascendencia y entidad de los trabajos para el planteamiento de la propuesta legislativa de Decisión Marco sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia motivó que en la sesión del COREPER de 26 de abril de 2005 se adoptara la decisión de establecer el denominado Grupo de Trabajo *ad hoc* de Intercambio de Información.⁹⁷⁰ No obstante, se acordó que sus trabajos se limitaran a explorar la aplicación automatizada del principio de disponibilidad sobre perfiles de ADN en el contexto de la Comunicación de la Comisión sobre una mayor eficacia, interoperabilidad y sinergia entre las bases de datos europeas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior, ante la posibilidad de que el Convenio Prüm finalmente se integrara en el acervo de la Unión.⁹⁷¹

⁹⁶⁷ Véase doc. Consejo 13558/1/05 REV 1 de 10 de noviembre de 2005, sobre el Informe de los amigos de la Presidencia sobre las modalidades técnicas para implementar el principio de disponibilidad, p. 4. <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2008/aug/eu-fop-p-of-a-13558-rev1-05.pdf>

⁹⁶⁸ Véase el Informe de los Amigos de la Presidencia, op. cit. nota 981, p. 42

⁹⁶⁹ Véase op. cit. nota 982, p.44

⁹⁷⁰ Véase doc. Consejo 6259/5/06 REV 5 de 25 de abril de 2005, por el que se establece el grupo de trabajo *ad hoc* sobre Intercambio de Información.

⁹⁷¹ Véase doc. Consejo 13493/06 de 31 de octubre de 2006, sobre Información procedimental del grupo de trabajo *ad hoc* sobre Intercambio de Información.

2.3. Evolución de la gobernanza del intercambio de información intergubernamental

El Grupo de Trabajo *ad hoc* de Intercambio de Información volvió a reactivarse a iniciativa de la Presidencia Eslovena de la Unión,⁹⁷² ante la necesidad de acompañar los trabajos de homogeneización de la aplicación práctica del principio de disponibilidad de la información con la incorporación gradual de la Decisión Prüm en el acervo comunitario.⁹⁷³ El mandato asignado al grupo, esta vez, le auguraba mayor continuidad al contemplar en conjunto, el intercambio de información en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal⁹⁷⁴ y la cooperación horizontal con otros grupos de trabajo, concitando por tanto, la adhesión del Coordinador de la lucha contra el terrorismo,⁹⁷⁵ consciente de la trascendencia para la cooperación europea en este ámbito.⁹⁷⁶ Para ello, se adoptaron métodos y procedimientos para coordinar agendas de trabajo para profundizar y progresar en asuntos de interés común. En una modificación posterior,⁹⁷⁷ a partir de julio de 2010,

⁹⁷² Véase la Nota de prensa de la Presidencia eslovena de la UE del 05.06.2008 en la que se informa del restablecimiento de dicho grupo de trabajo de carácter informal. http://www.eu2008.si/en/News_and_Documents/Press_Releases/June/0605MNZ_EU_Australia.html (Consultado e 11 de marzo de 2021).

⁹⁷³ A este respecto, véase, la Decisión 2008/615/JAI, op. cit. nota 121 respecto a su vinculación al tratado de Prüm.

⁹⁷⁴ "...se vuelva a convocar al Grupo *ad hoc* "Intercambio de Información" tan pronto como sea posible y que se le encomiende que aborde las cuestiones relacionadas con el intercambio de información actual relacionadas con el tercer pilar". Véase doc. Consejo 9208/08, de 13 de mayo de 2008, sobre el mandato del grupo *ad hoc* "Intercambio de Información".

⁹⁷⁵ "El Coordinador de la lucha contra el terrorismo está muy satisfecho con la rehabilitación del grupo *ad hoc* de intercambio de información y el hecho de que las discusiones en este grupo han demostrado que, próxima a la implantación de la Decisión marco sueca y las Decisiones Prüm, existe la necesidad y la voluntad de abordar la cuestión de una visión y estrategia de los asuntos de intercambio de datos en el ámbito JAI de una forma más amplia y coherente. Con la finalidad de facilitar esta faceta de trabajo, el CTC ha convocado una reunión de delegaciones específicas junto con la Comisión para discutir los preparativos necesarios para desarrollar una estrategia de intercambio de información y en particular en estas áreas durante 2009 especialmente a la vista de la etapa posterior al programa de La Haya. Resulta necesario abordar la gobernanza del intercambio de información sobre esta base, pero también yendo más allá de la propuesta de la Comisión para el establecimiento de un mecanismo de gestión de los sistemas de información de tecnología de la información a gran escala". Véase doc. Consejo 15983/08, de 19 de noviembre de 2008, sobre la Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo - Documento de reflexión, p. 2.

⁹⁷⁶ Véase doc. Consejo 11121/08 de 25 de junio de 2008, sobre posibles métodos de trabajo y programa del Grupo de Trabajo *ad hoc* sobre Intercambio de Información.

⁹⁷⁷ Véase doc. Consejo 9208/08 REV 1, de 26 de mayo de 2008, sobre el mandato del grupo de trabajo *ad hoc* sobre Intercambio de Información.

se extendió también a la protección de datos,⁹⁷⁸ llegando así hasta la actualidad con la denominación de DAPIX.⁹⁷⁹

A semejanza de lo que sucedió con la Decisión Marco 2006/960/JAI sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los EE.MM, nuestro país tampoco realizó la correspondiente transposición nacional de la Decisión Prüm, pero en este caso, no hacía falta, pues era país signatario del Convenio de Prüm con anterioridad a la adopción de la Decisión del Consejo. No obstante, la controversia volvió a suscitarse respecto de la designación de los puntos de contacto nacionales previstos tanto en el Tratado de Prüm como en la citada Decisión. En un principio, se había resuelto a favor del Centro Permanente de Información y Coordinación (CEPIC) en su condición de sala de servicio de la Secretaría de Estado de Seguridad,⁹⁸⁰ pero posteriormente recayó en la recién reorganizada Unidad de Cooperación Policial Internacional de la Policía Nacional.⁹⁸¹ No fue hasta el año 2010 cuando se puso fin a esta controversia con la publicación de la transposición de la Decisión marco de la simplificación del intercambio de información en la que desvinculaba el intercambio de información basado en el principio de disponibilidad de la necesidad de instituir un punto de contacto nacional específico para su materialización.⁹⁸² Con este propósito y cumpliendo lo establecido en la decisión del Consejo, la citada ley designó a la SES como punto de contacto nacional con la Secretaría General del Consejo con la finalidad de que se permitiera

⁹⁷⁸ Asimismo, véase doc. Consejo 7516/10, de 19 de Marzo de 2010, de resumen de las discusiones de la reunión del grupo de trabajo *ad hoc* de Intercambio de Información.

⁹⁷⁹ Véase el doc. Consejo 17653/09, de 16 de diciembre de 2009, sobre las implicaciones de las disposiciones del Tratado de Lisboa para las estructuras de Trabajo de Justicia e Interior.

⁹⁸⁰ Dicha decisión se adoptó en la sesión del Comité Ejecutivo del Mando Unificado (CEMU) celebrada 12 abril 2007, según entrevista mantenida con representante de la Guardia Civil.

⁹⁸¹ A este respecto, véase la Orden Ministerial 2103/2005 de 1 de julio, de 1 de julio, por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los Servicios Centrales y Periféricos de la Dirección General de la Policía.

⁹⁸² Para mayor detalle, véase Ley 31/2010, de 27 de julio, sobre simplificación del intercambio de información e inteligencia entre servicios de seguridad de los EE.MM de la Unión Europea, op. cit. nota 1444.

descentralizadamente favorecer el intercambio de información a todos las FCS y aduaneras a través de cualquier canal de los instituidos para materializar la cooperación policial y aduanera.⁹⁸³

2.4. La visión centralizadora del intercambio de información

Tanto la aplicación práctica del principio de disponibilidad de la información como de la Decisión Prüm,⁹⁸⁴ exigían la adopción de reglas de procedimiento y funcionamiento comunes en los EE.MM, dotadas de cierta flexibilidad para que pudieran aplicarse teniendo en cuenta la diferente organización administrativa del Estado en cada EE.MM.⁹⁸⁵ Las consultas e intercambios de información recíprocos, directos y desasistidos entre sistemas de información no proporcionaban garantías suficientes de seguridad y *auditación* a los EE.MM que propugnaban más bien una gestión centralizada del intercambio de información entre EE.MM. y no entre sistemas de información de los EE.MM.

Otro de los aspectos controvertidos, resultó ser la determinación del cauce de comunicación preferente a utilizar para materializar los intercambios de información policial en aplicación del principio de disponibilidad de la información que se resolvió por remisión a lo establecido al respecto en los criterios establecidos en el manual de buenas prácticas para las unidades de cooperación policial internacional aprobados en la reunión de la Task Force de Jefes de Policía.⁹⁸⁶ Dichos criterios privilegiaban los canales instituidos en los foros de cooperación policial internacional (p.ej. Europol,

⁹⁸³ “El Ministerio del Interior remitirá a la Secretaría General del Consejo la declaración de la Secretaría de Estado de Seguridad de dicho Ministerio como punto de conexión a los efectos del apartado sexto del artículo noveno de esta Ley. Esta declaración podrá ser modificada en los términos y condiciones que reglamentariamente se determinen y se remitirá a la Secretaría General del Consejo.” Disposición adicional primera. Servicios de seguridad competentes y punto o puntos de contacto nacionales, op. cit. nota 144.

⁹⁸⁴ Véase doc. Consejo 5904/6/10 REV 6, de 19 de 13 octubre de 2010, sobre aplicación de las disposiciones sobre intercambio de Información "Decisiones Prüm" – resumen de documentos y procedimientos – resumen de declaraciones – estado de situación sobre la implantación del intercambio automatizado de datos.

⁹⁸⁵ “La Decisión Marco no pretende cambiar los sistemas de investigación y recopilación de inteligencia de los Estados miembros ni aspira a centralizar todo el intercambio de información e inteligencia. Sin embargo, la Decisión supone una mejora de las vías actuales de intercambio de información e inteligencia, ya que establece normas sobre procedimientos, plazos y motivos de denegación, con el fin de simplificar el intercambio.” Véase líneas directrices de aplicación de la Decisión marco del Consejo 2006/960/JAI, op. cit. nota 147, p.3.

⁹⁸⁶ Véase doc. Consejo 7968/08, de 4 de abril de 2008, sobre el Manual de Buenas Prácticas relativas a las Unidades de Cooperación Policial Internacional a nivel nacional.

Interpol, los CCPAs, etc.), y, en menor medida, los funcionarios de enlace y los sistemas *peer to peer* (P2P).⁹⁸⁷ En este ámbito consideramos pertinente mencionar que la representación nacional española tanto en las reuniones de la Task Force de Jefes de Policía como en el grupo de trabajo ad hoc del Consejo sobre intercambio de información, así como también en la práctica totalidad de los grupos de trabajo del consejo ha venido siendo ejercida por funcionarios de la Policía Nacional desde los auspicios del ELSJ.⁹⁸⁸

Respecto a la ficha nacional de España que figura en el primer manual de unidades de cooperación policial internacional del Consejo, observamos que ésta incluía la reserva de modificación de los contenidos de la información disponible a intercambiar cuando se transpusiera al Derecho nacional la citada DM, si bien establecía que el cauce de comunicación nacional preferente será la Unidad de Cooperación Policial Internacional (sic PN) que integraba las Oficinas Nacionales de Europol, Interpol, y Sirene, para cuya designación, en este caso, no establecía la reserva anterior con posterioridad a su transposición, como resultaría lógico, respecto de la decisión nacional sobre posibles modificaciones que pudieran derivarse.⁹⁸⁹

Por su parte, la *Task Force* de Jefes de policía, en su reunión semestral del 23 de noviembre de 2006, acordó la elaboración de un manual de buenas prácticas de funcionamiento de las unidades de cooperación internacional con la finalidad de propiciar en los EE.MM, el establecimiento de una unidad (o plataforma), *ventanilla única* para materializar el intercambio de información internacional, cuya organización integrara a todas las agencias configuradas como autoridades nacionales

⁹⁸⁷ “Los sistemas de intercambio Peer to Peer (P2P) son denominados como File-sharing networks or systems, es decir redes o sistemas de intercambio de archivos, de usuario a usuario, los sistemas de intercambio de usuario a usuario, CALVÍ, J.C., «Los sistemas de intercambio de usuario a usuario (P2P) en internet. Análisis de una lógica de distribución, intercambio y reproducción de productos culturales», p. 14 <https://eprints.ucm.es/id/eprint/7078/1/T27528.pdf> (Consultado el 17 de junio de 2022).

⁹⁸⁸ Se tiene conocimiento que la composición y el funcionamiento de las delegacionales nacionales de nuestro país en los grupos de trabajo y comités de expertos del Consejo se rigen por unas instrucciones reservadas de la Secretaría de Estado de Seguridad elaboradas con ocasión de la ampliación de la UE en 2004. El contenido de las mismas refleja el predominio de la jerarquía asociada a la figura del jefe de delegación que es investido en aplicación de la LO 2/86 como si se tratara de una función de cooperación policial internacional con carácter general asignada a un cuerpo policial en exclusiva. Además, las citadas instrucciones tampoco contemplan los cambios estructurales y funcionales registrados en el departamento y sus órganos dependientes hasta la fecha, según afirma un representante de la Guardia Civil en entrevista mantenida con motivo de la elaboración de esta Tesis.

⁹⁸⁹ Véase op. cit. nota 147, p. 51.

competentes para la aplicación de la Ley.⁹⁹⁰ La previsión de un aumento considerable del intercambio de información derivado de la Decisión Marco 2006/960/JAI y la Decisión 2008/615/JAI del Consejo y la necesidad de homogeneizar la materialización de las mismas motivó este avance en la institucionalización en los EE.MM del intercambio de información.

Se proponía integrar en una misma unidad (o plataforma) a la siguientes unidades: la Unidad Nacional de Europol, la Oficina Central Nacional de Interpol, la Oficina SIRENE, el punto de contacto para los oficiales de enlace nacionales desplegados en el extranjero, los puntos de contacto designados para la Iniciativa Sueca y Prüm, el punto de contacto para las oficinas bilaterales o regionales y la oficina central de la agencia encargada de aplicación de la ley para el intercambio (interno) de información nacional, si existiese. Reconociendo la diversidad orgánica y administrativa de la seguridad en cada EE.MM, dicho manual recomendaba regular y protocolizar los acuerdos de su constitución en caso de existencia de diferentes autoridades competentes encargadas de la aplicación de la ley en la materialización de la cooperación policial y aduanera internacional.⁹⁹¹

Asimismo, se ofrecían recomendaciones para la organización y régimen de funcionamiento de esta ventanilla única de intercambio de información internacional entre las que destacaban el enfoque *multiagencia* e integrador (tanto en la participación de gestión como en la materialización de los intercambios de información por todas las FCS nacionales conforme a protocolos suscritos), la *compartición* directa o indirecta (hit/no hit) de las bases de datos de antecedentes policiales propias de las FCS nacionales y el acceso a las bases de datos internacionales (Europol, Interpol, SIS, CIS) y a las redes de comunicaciones seguras (Interpol, Europol, Bureau de Liaison, SIRENE, etc.) para todas las FCS nacionales.⁹⁹²

Por primera vez, se refundía en un único documento la identificación de las unidades de cooperación policial internacional de los EE.MM y sus datos de contacto emplazados a centralizar el intercambio de información en los EE.MM. A pesar de la desclasificación de dicho documento, no

⁹⁹⁰ Véase doc. Consejo 7968/08, op. cit. nota 1003, p.1.

⁹⁹¹ Op. cit. nota 1003, p. 38.

⁹⁹² Op. cit. nota 1003, p. 42

figuran los datos correspondientes a España, tan sólo se menciona que integran la estructura española “la Policía Nacional (Cuerpo Nacional de Policía), la Policía con status militar (Guardia Civil), Policía Regional y oficiales de enlace de Italia y Francia”.⁹⁹³ Resulta sorprendente la referencia al estatuto orgánico de la Guardia Civil y el hecho de que, en comparación con los datos aportados por Francia, por ejemplo, no figure respecto de la Gendarmería, con la que la Guardia Civil comparte idéntico estatuto orgánico, pues consideramos que resulta irrelevante al propósito del documento. Comoquiera que los datos nacionales que registraba el documento eran proporcionados por las delegaciones de los EE.MM, suponemos que habrían sido remitidos por la delegación española del GMD encabezada por un representante de la Policía Nacional conforme a lo dispuesto a las instrucciones sobre la composición de las delegaciones en los comités y grupos de trabajo del Consejo en el que se tiene constancia que otorgaba todas las facultades de decisión y comunicación de la representación española en el seno de la estructura del Consejo en los Jefes de las delegaciones nacionales (encarnados por representantes de la Policía Nacional).⁹⁹⁴

Esta visión centralizadora del intercambio de información a nivel nacional ya fue señalada en el informe final de evaluación del intercambio de información de los EE.MM con Europol, presentado al grupo de trabajo multidisciplinar del Consejo como una prioridad a impulsar en los EE.MM mediante una plataforma única de cooperación internacional que incrementase la eficacia de los intercambios y evite la fragmentación y duplicidades observadas.⁹⁹⁵ Este aspecto, en relación a nuestro país, fue incluso precisado en el informe de evaluación de España, en el que ya se apuntaba que la fusión de la Unidad Nacional de Europol, la Oficina Central Nacional de Interpol y de la Oficina Sirene en torno a la recién establecida Unidad de Cooperación Policial Internacional de la Comisaría General de Policía Judicial del Cuerpo Nacional de Policía⁹⁹⁶ tenía que estar acompañada de una mayor representación de otros cuerpos de policía. En particular, dicho informe matizaba que

⁹⁹³ Op. cit. nota 1003, p.13.

⁹⁹⁴ Véase op. cit. nota 1005.

⁹⁹⁵ Véase doc. Consejo 13321/07, op. cit. nota 618, p.32.

⁹⁹⁶ Véase la OM del Ministerio Interior 2103/2005, de 1 de julio por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los servicios centrales y periféricos de la Dirección General de Policía, BOE núm. 157 de 2 de julio 2005.

la Guardia Civil, en base a las competencias asignadas en la LO 2/86, debía disponer de una *posición más equilibrada que la que posee como oficiales de enlace*.⁹⁹⁷

Siguiendo idéntica línea argumental, dicho informe de evaluación de España criticaba la compartimentación existente de la nueva unidad creada con la ya existente en la estructura orgánica de policía Nacional responsable de la coordinación respecto del intercambio de información de los oficiales de enlace del Cuerpo Nacional de Policía. En este sentido se mencionaba que el intercambio de información que materializaba dicha estructura, por su trascendencia sobre futuras investigaciones internacionales que pudieran suscitarse y que demandase solicitudes de asistencia mutua internacional, podría generar duplicidades e incluso arruinar investigaciones de otras unidades, ya fueran del Cuerpo Nacional de Policía u otras policías como la Guardia Civil o la PP.AA.⁹⁹⁸

Asimismo, el informe también criticaba que no se compartieran las bases de datos policiales propias entre los oficiales de enlace (en el caso de la Guardia Civil menciona, a través del Departamento de Análisis Criminal de la UTPJ al que define como unidad con funciones de necesidades de inteligencia y análisis criminal)⁹⁹⁹ y la Unidad Nacional de Europol, lo que consideraba que restaba eficacia a la actuación de la UNE en su vocación de ventanilla única, rechazando los argumentos esgrimidos de imparcialidad y no injerencia en las competencias de cada cuerpo policial.¹⁰⁰⁰

3. LA ESTRATEGIA EUROPEA DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN

En paralelo a estas iniciativas, el Consejo informal de Asuntos de Justicia e Interior de enero de 2007 volvía a recurrir a la formación de un nuevo grupo informal de asesoramiento directo a los ministros sobre el futuro del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, denominado “el Grupo

⁹⁹⁷ Véase doc. Consejo 14010/05 DCL 1, 13 de enero de 2016 del Informe de evaluación de España correspondiente a la tercera ronda de evaluaciones recíprocas "intercambio de información e inteligencia entre Europol y los Estados Miembros y entre los Estados Miembros, p.33.

⁹⁹⁸ Op. cit. nota 1014, p.34.

⁹⁹⁹ Op. cit. nota 1014, p. 6

¹⁰⁰⁰ Op. cit. nota 1014, p. 38.

de Futuro” dirigido por el ministro del país que ostentaba la presidencia de la Unión y el vicepresidente de la Comisión junto a representantes de los dos tríos de la Presidencia actual y entrante en ese momento. En su informe, el grupo futuro señalaba la necesidad de disponer de una Estrategia de Gestión de la Información que acompañase las reformas legales y también las técnicas que favorecieran el intercambio de información mediante la utilización de las tecnologías de la información.¹⁰⁰¹ Se trataba, como sostiene Ángeles Gutiérrez Zarza, de solventar “*la proliferación de sistemas de información, canales, herramientas e instrumentos legales creados a nivel de la UE por los EE.MM para la prevención y lucha contra la delincuencia. Asimismo, pretendía mejorar la funcionalidad y la coordinación entre todos los actores implicados en la recopilación, análisis e intercambio de información.*”¹⁰⁰²

Finalmente, la estrategia europea de gestión de la información fue desarrollada en el seno del grupo de trabajo *ad hoc* de Intercambio de información conforme a las prioridades establecidas en las conclusiones del Consejo de Ministros de Justicia e Interior de 29 de noviembre de 2009 diciembre de 2009, en las que motiva la adopción de esta estrategia en la necesidad de articular una gestión eficaz, transparente y conforme a Derecho de los sistemas de información que dan soporte al intercambio de información para el cumplimiento de los objetivos de la cooperación policial y judicial.¹⁰⁰³

Por tanto, observamos ya entonces la convicción del Consejo respecto de la conveniencia de implantar una gestión estructurada de la información policial europea vinculada indisolublemente a facilitar y promover el intercambio de información entre los EE.MM a través de sistemas y

¹⁰⁰¹ Véase el Informe del Grupo de asesoramiento informal de alto nivel sobre el futuro de las política europea en asuntos de interior (El grupo futuro) https://www.issuu.com/nicksurgery/docs/eu_report, p. 9

¹⁰⁰² Véase GUTIÉRREZ ZARZA, A., «*El Intercambio de Información y la Protección de Datos en los Procedimientos penales transfronterizos en Europa*», Springer Berlin, 2015, p.30.

¹⁰⁰³ Véase doc. Consejo 15701/1/14 REV 1, de 24 de noviembre de 2014 de Conclusiones del Consejo sobre una Estrategia actualizada de gestión de la información para la seguridad interior de la UE.

plataformas de comunicaciones establecidas para el intercambio de información europeo, dotado del correspondiente soporte jurídico europeo.¹⁰⁰⁴

Seguidamente el grupo de trabajo *ad hoc* de Intercambio de Información estableció la priorización de once acciones a desarrollar de la Estrategia de Gestión de la Información.¹⁰⁰⁵ Nuestro país que ejercía la Presidencia de turno de la Unión asumió, junto a Europol, el desarrollo de la acción número cuatro que consistía en el desarrollo de una plataforma *on line* de Intercambio de Información para autoridades competentes en materia de aplicación de la ley (servicios de policía integrales).¹⁰⁰⁶ La plataforma se concebía como una estructura *web* que alojara toda clase de recursos e información de consulta útil, incluido listados de expertos, para la materialización del intercambio de información, así como también accesos directos a los canales de comunicación europeos de intercambio de información y bases de datos de antecedentes policiales de los EE.MM.¹⁰⁰⁷

Por su parte, la Comisión Europea presentó una comunicación en la que realizaba una revisión de los sistemas de información europeos existentes¹⁰⁰⁸ encaminada, por una parte, a proporcionar transparencia pública de los sistemas de información europeos, y, por otra, a fundamentar la discusión sobre la necesidad de establecer un modelo europeo de intercambio de información. Al mismo tiempo, se iban desarrollando los trabajos de visualización y representación esquematizada de la materialización del intercambio de información transfronterizo, liderados por la Comisión Europea.¹⁰⁰⁹

¹⁰⁰⁴ “la gestión de la información se define funcionalmente, p. ej. se basa en tareas a realizar y no en la organización de competencias” op. cit. nota 1020, p. 3.

¹⁰⁰⁵ Véase doc. Consejo 6660/10, de 2 de marzo de 2010, sobre la lista de acciones de implementación de la Estrategia de Gestión de la Información (IMS).

¹⁰⁰⁶ Véase doc. Consejo 8420/11, de 15 abril 2011, del Informe intermedio sobre la implementación de la primera lista de acciones de la IMS.

¹⁰⁰⁷ Véase doc. Consejo 11117/10, de 15 de junio de 2010, sobre el concepto de trabajo para una Plataforma de Intercambio de Información para las Agencias encargadas de la aplicación de la ley.

¹⁰⁰⁸ Véase la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, [COM (2010)385 final], de 20 de julio de 2010, del Panorama general de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

¹⁰⁰⁹ Véase el «Estudio de la situación del intercambio de información entre las autoridades policiales en el contexto de los instrumentos europeos actuales». *Centro internacional de política de desarrollo de las migraciones*,

3.1. Funcionamiento displicente del principio de disponibilidad de la información

Las expectativas depositadas en el funcionamiento de la Decisión Marco 2006/960/JHA de 18 de diciembre de 2006 sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre las autoridades encargadas de la aplicación de la ley de los EE.MM de la UE pronto se desvanecieron al abordar la primera evaluación de la operatividad de la medida. No en vano se trataba del primer instrumento jurídico de la Unión que establecía un mandato jurídico a los EE.MM de satisfacer, en el marco de la cooperación policial europea, las demandas de información de cualquiera de ellos, imponiendo a los EE.MM la obligación, conforme a ciertas limitaciones, de compartir la información, frente a la discrecionalidad admitida en este ámbito.¹⁰¹⁰ Muchos de los EE.MM. más grandes recelaban que las condiciones y criterios de aplicación del mandato de la DM conllevaran una limitación de soberanía política, o cuando menos, de su autonomía para decidir la información a compartir e intercambiar con sus socios europeos en cada momento, así como del canal de comunicación de su preferencia, como hasta entonces había sido la tónica dominante.

La Comisión Europea en su primera comunicación de evaluación práctica de la utilización de la Decisión Marco tan sólo pudo aportar los datos proporcionados por Europol que había previamente incorporado en sus sistemas de comunicación la mención expresa a la DM, cuyo bagaje no podía ser más desalentador. En los años 2009, 2010 y 2011 se habían registrado tan solo 111 solicitudes de información formuladas en base al citado principio por los EE.MM, destacando que, aquellos EE.MM, como Francia y Alemania que no habían transpuesto todavía la DM a su ordenamiento interno eran, con mucha diferencia, los que más la habían utilizado, en detrimento del resto, incluido nuestro país que tan solo lo había hecho en cinco ocasiones en este periodo.¹⁰¹¹

presentado en diciembre de 2010, https://www.ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/doc_centre/police/docs/icmpd_study_lea_infoex.pdf

¹⁰¹⁰ Véase ACED FÉLEZ, E., «Principio de disponibilidad y protección de datos en el ámbito policial», <https://www.noticiasjuridicas.com/conocimiento/articulos-doctrinales/4537-principio-de-disponibilidad-y-protección-de-datos-en-el-ambito-policial/> (Consultado el 3 de julio de 2021).

¹⁰¹¹ Véase Documento de trabajo de la Comisión sobre la *operativización* de la Decisión marco de la iniciativa sueca, op. cit. nota 148, p. 6.

La infrautilización del instrumento jurídico por excelencia destinado a resolver las dificultades y obstáculos legales nacionales que impedían el intercambio de información ágil y fluido en la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo evidenciaba, probablemente, una vez más, la insatisfacción de los EE.MM con el mecanismo de funcionamiento del principio de disponibilidad implantado, sin que podamos descartar la más que probable resistencia al cambio imperante en las agencias de policía de los EE.MM. En este sentido, resulta sorprendente la benevolencia de la Comisión Europea que en un ejercicio de optimismo voluntarista auguraba el incremento de su utilización como consecuencia de la aplicación conjunta de las Decisiones 2008/615/JHA y 2008/616/JHA (conocidas como Decisiones Prüm).¹⁰¹²

Probablemente, como medida conciliadora, el Consejo adoptó unas directrices de aplicación de la DM en las que interpretaba el principio de disponibilidad de la información como una regla de la actuación policial que no podía concebirse como un mandato imperativo que encorsetase la dinámica policial, si bien excluyendo de su aplicación, a los servicios de inteligencia.¹⁰¹³ Una vez más, el Cuerpo Nacional de Policía (Centro Nacional de Comunicaciones Internacionales/Unidad de Cooperación Policial Internacional/Comisaría General de Policial Judicial) aparecía como el POC para su aplicación en España.¹⁰¹⁴ Finalmente, la Comisión decidió no elaborar otro informe de evaluación de la aplicación de la citada DM.

3.2. La reformulación del principio de disponibilidad de la información

En el marco de los trabajos de desarrollo de las líneas de acción de la Estrategia de Gestión de la Información,¹⁰¹⁵ Europol presentó los avances de su formulación encomendados y las herramientas de la información, aprovechando la implantación de la aplicación de mensajería *web* de

¹⁰¹² Op. cit. nota 148, p. 11.

¹⁰¹³ Véase, doc. Consejo 9512/1/10 REV 1, de 17 de diciembre de 2010, de las directrices para la aplicación de la 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, p.124.

¹⁰¹⁴ Véase doc. Consejo 12646/11, de 25 julio 2011, de resumen de las discusiones de la reunión del grupo de trabajo DAPIX celebrada el 7 de julio, p.5.

¹⁰¹⁵ Véase doc. Consejo 6660/10, op. cit. nota 1022, eepígrafe 2.1.

Europol SIENA (*Secure Information Exchange Network Application*).¹⁰¹⁶ Esta preeminencia de la Agencia revela, como sostiene Eric Töpfer,¹⁰¹⁷ su “ansiedad por convertirse en el centro de afluencia de la información criminal y la ventanilla única de intercambio y análisis de información”. De esta forma Europol presenta lo que denomina la Arquitectura de Gestión de la Información deseada con la finalidad de organizar y estructurar el intercambio de información entre agencias policiales.¹⁰¹⁸

En conexión con lo anterior, dicha estrategia proponía el desarrollo de una acción para elaborar un formato de mensaje universal que enlazaba con la elaboración de una propuesta de gobernanza para el mantenimiento y desarrollo de un marco común para el intercambio de información estructurado.¹⁰¹⁹ Este modelo estructurado de información válido para todos los casos de intercambio de información policial sería el que finalmente acoja de forma institucionalizada la materialización específica de la DM sueca junto con las directrices para la gestión de los instrumentos de intercambio de información,¹⁰²⁰ disminuyendo así, el nivel de control político del Consejo y de la Comisión Europea

De esta forma se va alineando la materialización del cumplimiento de la DM sueca en la cooperación transfronteriza con el intercambio regular de información en el marco de Europol en materia de lucha contra la delincuencia organizada transnacional en los EE.MM a través del desarrollo del formato universal de mensaje, vía SIENA. En este sentido, se consideraba necesaria la pedagogía a nivel nacional para compatibilizar la dinámica policial de intercambio de información con el cumplimiento de la iniciativa sueca, para lo que se propuso la creación de puntos de contacto únicos

¹⁰¹⁶ Véase doc. Consejo 15002/4/10 REV 4, de 1 de julio de 2011, de Estándares y Directrices para la gestión de producto de las Herramientas de la gestión de la información en apoyo de las agencias de aplicación de la ley de la UE.

¹⁰¹⁷ Véase TÖPFER, E., «Lubricación del flujo de la información en la UE», *Statewatch Analysis* p. 5 <https://www.statewatch.org/news/2011/july/statewatch-analysis-lubricating-the-flow-of-information-in-the-eu-by-eric-topfer/> (Consultado el 7 de marzo de 2021).

¹⁰¹⁸ Véase doc. Consejo 9074/11, de 14 de abril de 2011, Informe de evaluación de la implementación de las acciones lideradas por Europol de la lista de acciones de la estrategia de gestión de la información.

¹⁰¹⁹ Véase Estudio de la situación del intercambio de información entre las autoridades policiales, op. cit. nota 1026, p.3.

¹⁰²⁰ Véase op. cit. nota 1026, p. 5.

para el intercambio de información¹⁰²¹ en los EE.MM, que reforzaran y ampliaran el ámbito de aplicación de la consiguiente transposición nacional mediante la aprobación de unas Conclusiones del Consejo ad hoc.¹⁰²²

En el seno del grupo preparatorio DAPIX del Consejo se elabora un nuevo informe sobre la aplicación de la DM sueca que presenta a esta como una extensión del acervo Schengen.¹⁰²³ En el mismo se justificó la lentitud de transposición de la DM en algunos EE.MM en problemas de integración en el ordenamiento jurídico interno respecto a la calificación jurídica o administrativa, incluso mixta, de la información sobre la que recaía la aplicación del principio de disponibilidad de su calificación. Se discutió si se trataba de información judicial o de jurisdicción judicial y no policial y, por tanto, sometida a autorización judicial previa que impedía el cumplimiento de los plazos o siquiera su intercambio.¹⁰²⁴

Finalmente, permaneciendo vigente hasta la fecha, se logró reconducir el espinoso asunto de la aplicación de la iniciativa sueca a la evolución en el marco del intercambio de información policial europeo de EUROPOL como parte integrante del proceso general de la centralización, gestión y análisis policial del intercambio de información europeo en la lucha contra las grandes amenazas a la seguridad.¹⁰²⁵ El resultado conseguido, muy inferior a las posibilidades reales y las expectativas

¹⁰²¹ Véase Doc. Consejo 15278/11, de 14 de octubre de 2011, de la Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea (Decisión marco “Iniciativa Sueca”) - Evaluación del cumplimiento con arreglo al artículo 11, apartado 2 - Informe.

¹⁰²² Véase doc. Consejo 16042/11 sobre el “Proyecto de Conclusiones del Consejo sobre la Aplicación de la Decisión Marco 2006/960/JAI del consejo (Decisión Marco “iniciativa sueca”) que figura en el Comunicado de Prensa sesión n.º 3121 del Consejo Justicia y Asuntos de Interior, de 27 y 28 de octubre de 2011, p. 28.

¹⁰²³ Véase doc. Consejo 14755/1/12, REV 1, de 15 de noviembre de 2012, del Informe de Evaluación del cumplimiento con arreglo al art. 11, apdo. 2, de la Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea (Decisión marco “Iniciativa Sueca”), p.2.

¹⁰²⁴ Véase op. cit. nota 1040, p.5.

¹⁰²⁵ Véase doc. Consejo 13970/2/11, de 15 de noviembre de 2011, del informe de Evaluación del cumplimiento con arreglo al art. 11, apdo. 2, de la Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea (Decisión marco “Iniciativa Sueca”), p. 6.

generadas,¹⁰²⁶ junto al *iter* desarrollado puso de relieve la dificultad existente entre la génesis normativa de las instituciones comunitarias y la materialización de su aplicación en la dinámica de la actuación policial en el marco de la cooperación europea en materia de asuntos de seguridad interior.

4. LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN EN EL MARCO DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN E INTELIGENCIA EN LA UE

La formulación de una estrategia de gestión de la información respondía a la necesidad, por una parte de integración de los instrumentos jurídicos europeos que amparaban el intercambio de información policial y judicial europeo como un corpus de iure de aplicación conjunta, y, por otra, de sistematizar y homogeneizar tanto el contenido material del intercambio de información como de los procesos tecnológicos de los sistemas de información a través de los cuales se produce dicho intercambio. Así se desprende tanto de la formulación teórica y práctica de dicho principio¹⁰²⁷ como de la supeditación de la materialización del intercambio de información a una metodología de procesamiento integrada y uniforme de la información en todos los EE.MM.¹⁰²⁸

Se trata una vez más, de identificar fórmulas de integración europea en materia de seguridad a través del desarrollo de estándares comunes en ámbitos específicos de las actividades de las agencias policiales, como en este caso, la gestión de la información policial que favoreciera el intercambio de

¹⁰²⁶ “No obstante, realizar tal búsqueda en varios entornos y obtener resultados en una revisión integradora, representa un paso esencial e importante hacia la realización del Principio de Disponibilidad.” Véase doc. Consejo 17749/1/11, de 29 de noviembre de 2011, sobre concepto de trabajo para una Plataforma de Intercambio de Información para las agencias encargadas de la aplicación de la ley, p.6.

¹⁰²⁷ “El Consejo Europeo está convencido de que la consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia requiere un planteamiento innovador del intercambio transfronterizo de información policial. No debe bastar el mero hecho de que la información cruza las fronteras.”[...] la aplicación del principio de disponibilidad, en que deben cumplirse estrictamente las siguientes condiciones imprescindibles: — el intercambio solamente puede tener lugar para el cumplimiento de tareas legales, — debe garantizarse la integridad de los datos que deban intercambiarse, — la necesidad de proteger las fuentes de información y de garantizar la confidencialidad de los datos en todas las etapas del intercambio, y ulteriormente, — deben aplicarse normas comunes para el acceso a los datos y normas técnicas comunes, — debe supervisarse el respeto de la protección de los datos y garantizarse un adecuado control previo y posterior al intercambio de información, — debe garantizarse la protección contra el uso indebido de los datos personales y el derecho a la corrección de los datos personales incorrectos.” Véase el programa de La Haya op. cit. nota 129, p. 8.

¹⁰²⁸ “Definición de una política coherente de desarrollo de tecnologías que ayuden a recoger, almacenar, procesar, analizar e intercambiar información”, Plan de Acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de la Haya, op. cit. nota 132, p. 11.

información. Una vez más, como sostiene Francesca Galli, se insistía en la línea de expresar al máximo el alcance de los instrumentos legislativos europeos como el principio de disponibilidad de la información en el marco de la aproximación de las legislaciones nacionales que refuerzan la confianza mutua.¹⁰²⁹

4.1. Principales líneas de acción para un cambio de modelo de gestión de la información

Como consecuencia de la aprobación por el Consejo de la Estrategia de Gestión de la Información en el ámbito del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia en Diciembre de 2009, durante la presidencia española de la Unión del primer semestre de 2010, se iniciaron los trabajos en el Grupo DAPIX del Consejo conducentes a identificar y desarrollar actuaciones que coadyuvaran a mejorar el intercambio de información.¹⁰³⁰

El inicio de los trabajos para la elaboración de una estrategia de gestión de la información respondía así cuatro años después a su plasmación programática en La Haya a su formulación en el Plan de Acción de La Haya¹⁰³¹ a un desafío de grandes proporciones que pretendía estructurar y ordenar el intercambio de información policial en la lucha contra las amenazas a la seguridad europeas del terrorismo y de la delincuencia organizada transnacional. No en vano el diseño de una estrategia así formulada pretendía establecer una metodología reglada que permitieran a las autoridades competentes policiales de los EE.MM gestionar el intercambio de información policial conforme a unas directrices de aplicación común derivadas de la interpretación homogénea de las disposiciones y principios que rigen la cooperación policial europea.

¹⁰²⁹ Véase MITSILEGAS, V., «*EU Criminal Law*», hart publishing, Oxford and Portland, 2ª edición 2009, pp. 115-119.

¹⁰³⁰ Véase las Conclusiones del Consejo (doc. Consejo 16637/09, de 25 de noviembre de 2009) en el Comunicado de Prensa del 2979 reunión del Consejo de Justicia e Interior, de 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2009, doc. Consejo 16883/1/09 REV 1, p. 34.

¹⁰³¹ Véanse doc. Consejo 16054/04 sub III.2.1 y doc. Consejo 9778/2/05 REV 2, SUB 3.1.LIT.K, respectivamente.

Las ocho áreas de actuación que contemplaba dicha estrategia¹⁰³² iniciaron su desarrollo en el seno del grupo de trabajo DAPIX, mediante su distribución en grupos de EE.MM, que junto con la Comisión Europea y Europol culminaría en la presentación de propuestas concretas. En las sucesivas reuniones del grupo de trabajo se fueron perfilando las distintas áreas de actuación en función de su pertinencia, interdependencia y coherencia material. En esta fase jugó un papel preponderante Europol, asumiendo las acciones 1, 5 y 10 que correspondían con ámbitos de mayor entidad y trascendencias tanto conceptuales como operativas relacionadas con el desarrollo de herramientas de gestión integral de información compatible con los propios de las agencias policiales de los EE.MM entre sistemas, compatible con los propios de las agencias policiales de los EE.MM.¹⁰³³

4.2. Las agencias europeas del ELSJ y la gestión europea de la información

La creación de las Agencias de Justicia e Interior obedecía a la necesidad de mejorar la cooperación policial y judicial europea en ciernes, mediante la asistencia y apoyo de carácter tecnocrático¹⁰³⁴ a las autoridades nacionales competentes de los EE.MM con la finalidad de asegurar la realización de los objetivos de la Unión en el ELSJ conforme a estándares comunes. Para facilitar el cumplimiento de la finalidad que motivaba su creación, dichas agencias fueron investidas de un mandato específico de gestión de la información¹⁰³⁵ relacionada con su esfera de competencia que les ha ido reportando un gran bagaje de conocimiento y experiencia práctica, contribuyendo a revalorizar su posición y, sobre todo, proyectar su influencia en la agenda política europea.¹⁰³⁶

¹⁰³² Véase, doc. Consejo 6660/10, op. cit. nota 1022, p. 8.

¹⁰³³ Véase op. cit. nota 1018.

¹⁰³⁴ Véase PARKIN, J., op. cit. nota 9.

¹⁰³⁵ “El Consejo Europeo insta al Consejo y a la Comisión a: — definir una estrategia detallada de seguridad interior de la Unión basada, en particular, en los siguientes principios: — una cooperación rigurosa entre los organismos de la Unión, que incluya una mejora en sus sistemas de intercambio de información.” Véase Programa de Estocolmo, op. cit. nota 186, p. 18.

¹⁰³⁶ Véase MITSILEGAS, V. y VAVOULA, N., «El Derecho Penal de la Unión Europea», en HOFFMANN, H., ROWE, G. Y TÜREN, A., *«El Derecho administrativo especializado de la Unión Europea, una revisión sectorial»*, Oxford, University Press 2018, p.181.

La irrupción de Europol en el desarrollo de la estrategia de gestión de la información europea marca el comienzo de la influencia posterior de la agencia en la dinamización y centralización del intercambio de información a nivel europeo,¹⁰³⁷ cuya evolución y desarrollo hemos analizado en el capítulo II. El papel de impulsor de diversas iniciativas en desarrollo de la citada estrategia paulatinamente iría proporcionando a la agencia una posición de influencia que superaba con creces su tradicional status jurídico-institucional de observador en los debates y decisiones en el seno del Consejo y sus grupos preparatorios y cuyo liderazgo en la elaboración de propuestas en el seno de estos entornos de trabajo formados le granjeará el crédito y la autoridad adecuada en los programas de trabajo de las presidencias venideras de la Unión.

Europol inició los trabajos para desarrollar un gestor de contenidos, inicialmente concebida como un portal de acceso gradual tanto a información general de normativa, procedimientos y noticias de interés, como a información restringida vinculada a intercambios de información e investigaciones transnacionales coordinadas. Este gestor de contenidos proporcionaría con una sola autenticación el acceso correspondiente a distintas plataformas de intercambio y compartición de información al usuario debidamente habilitado que preste asesoramiento a la delegación nacional del grupo de trabajo en el que se le requiera.¹⁰³⁸

Finalmente esta iniciativa experimentó una merma considerable del objetivo propuesto. Se limitó a la creación de un portal de gestión del conocimiento¹⁰³⁹ para intercambiar experiencias, buenas prácticas y recursos en línea de apoyo al intercambio de información para expertos que demandasen asesoramiento previo a la materialización de los intercambios de información policial. Europol culminó los trabajos con la creación de esta plataforma alojado en su página web que se *redenominaría* como Plataforma Europea de Expertos.¹⁰⁴⁰

¹⁰³⁷ Véase el Programa de trabajo de Europol 2011, agosto 2010, p.12 https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/2011_europol-work-programme.pdf, (Consultado el 7 de abril de 2021).

¹⁰³⁸ Véase Consejo 14755/1/12, REV 1, op. cit. nota 1040, p.2.

¹⁰³⁹ Véase BLANCO NAVARRO, J. M., «Gestión del Conocimiento y Cultura de seguridad» <https://www.intranet.bibliotecasgc.bage.es> (Consultado el 7 de abril de 2021).

¹⁰⁴⁰ “Se trata de un entorno web seguro que reúne a miembros de las agencias encargadas de la aplicación de la ley (policiales) de los EE.MM de la UE de distintas especialidades de investigación criminal para compartir

Otra de las actuaciones relevantes en el desarrollo de la estrategia europea de gestión de la información se basaba en el desarrollo técnico de una arquitectura informática de gestión integral de la información europea que respondiera a las necesidades de investigación. Se trataba de una demanda permanente de los EE.MM que periódicamente se reivindicaba pero que no se había explorado suficientemente. Esta acción consistía en facilitar el acceso, consulta e intercambio de información en distintos sistemas de información policiales de forma coordinada, tanto a nivel nacional entre las agencias policiales como a nivel internacional con el resto de EE.MM y Agencias (Europeas e Internacionales, mediante la implantación de un desarrollo estructural y organizativo del intercambio de información homogéneo, aprovechando las lecciones aprendidas a modo de recapitulación de los avances derivados de las líneas de acción anteriores.¹⁰⁴¹ De esta forma Europol propugnaba necesario transitar de los actuales modelos individuales de gestión y control del intercambio y compartición de información propios de cada sistema de información hacia una armonización de estándares de procedimientos, procesos y comunicaciones que permitieran una gestión integrada y coordinada a todos los niveles del intercambio de información policial.¹⁰⁴²

En consonancia con la naturaleza y mentalidad policial de la agencia, el desarrollo de esta línea de acción fue planteada alineando el concepto del principio de disponibilidad de la información con la satisfacción de las necesidades de inteligencia criminal que demanda en cada momento el curso de las investigaciones transnacionales.¹⁰⁴³

conocimiento, buenas prácticas especialistas a plataforma. Para más detalle, véase el folleto explicativo de Europol sobre el mismo, 2013, https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/epe_leaflet_2013.pdf (Consultado el 7 de abril de 2021).

¹⁰⁴¹ Véase Consejo 9074/11, op. cit. nota 1035, p.12.

¹⁰⁴² Para ampliación y más detalle, véase doc. Consejo 17748/11, de la visión de Europol sobre el intercambio de información entre las agencias encargadas de la aplicación de la ley en la UE, de 29 de noviembre de 2011.

¹⁰⁴³ “Para conseguir este objetivo, resulta esencial que las vinculaciones relevantes entre un conjunto de datos a través de la Unión sean identificadas y activamente gestionadas. Esto significa que las bases de datos de delincuencia gestionadas por la UE y los EE.MM, sean, cuando lo requiera, indexadas de forma que permita la identificación de la información relacionada en calidad de input para la realización de actuaciones policiales coordinadas.” Véase doc. Consejo 7903/13, de 25 de marzo de 2013, hacia la arquitectura de gestión de la información, visión del intercambio de información entre agencias encargadas de la aplicación de la ley, p.4, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2013/apr/eu-council-ims-lea-7903-13.pdf> (Consultado el 11 de abril de 2021).

Por primera vez, se desarrolla en el ámbito de aplicación de las líneas de acción de la estrategia el concepto de interoperabilidad de sistemas de información policiales. Siguiendo la premisa de que las necesidades de información a satisfacer debían preservarse frente a las limitaciones legales y técnicas de explotación de los distintos sistemas de información vigentes, Europol se mostró partidario de establecer el diseño normativo y técnico necesario para disponer de todas las herramientas de procesamiento y análisis de información que permitan su explotación conjunta.¹⁰⁴⁴ La visión compartida de Europol resultará clave en los avances que le seguirán y que desarrollaremos en el capítulo VII.

4.3. El tratamiento integrado de la información policial europea

La Comisión Europea, en desarrollo de la línea de acción correspondiente a la situación del intercambio de información policial, en el contexto europeo de la estrategia de gestión de la información, ya mencionado, venía trabajando en la elaboración de una comunicación que pretendía constituirse en referencia estratégica para mejorar el intercambio de información en la Unión Europea.

El título acuñado en la publicación de la citada comunicación, refuerzo de la cooperación en materia de aplicación de la ley en la UE: *el Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM)*, no hacía presagiar innovaciones de calado susceptibles de agrios debates en el futuro. Más bien al contrario, el diagnóstico complaciente del funcionamiento correcto del intercambio de información¹⁰⁴⁵ conllevaba una crítica velada a los EE.MM que no explotaban las capacidades disponibles de los sistemas europeos de información existentes.

Asimismo rechazaba la necesidad de nuevos sistemas de intercambio de información, ni siquiera el tan demandado sistema Europeo de Índice de Ficheros Policiales (EPRIS),¹⁰⁴⁶ siguiendo

¹⁰⁴⁴ Véase op. cit. nota 1057, p.10.

¹⁰⁴⁵ Véase Comunicación resumen de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia op. cit. nota 216, p.2.

¹⁰⁴⁶ “Un fichero policial consistirá en toda información disponible en los registros nacionales o registros de almacenamiento de datos de las autoridades competentes, para la prevención, detección, investigación y procesamiento de los delitos perseguidos.” Véase el Estudio sobre posibles formas de mejorar la eficiencia en el intercambio de registros policiales entre los EE.MM por medio del establecimiento de un Sistema de índices de Registros Policiales Europeo.

la opinión del Supervisor Europeo de Protección de Datos,¹⁰⁴⁷ decantándose por racionalizar y optimizar los instrumentos y las herramientas de intercambio de información disponibles para combatir más eficazmente la delincuencia organizada y el terrorismo. En este contexto la citada comunicación subrayaba la necesidad de incrementar la cooperación con Europol y explotar todas sus capacidades y recursos, en especial la plataforma de intercambio de información,¹⁰⁴⁸ y avanzar en la automatización de formatos compatibles.

Proseguía considerando fundamental promover la armonización de criterios e instrumentos en la utilización de los distintos sistemas de información europeos para lo cual introducía, con el apoyo de Europol,¹⁰⁴⁹ la necesidad de centralizar el intercambio de información en los EE.MM a través de estructuras denominadas *SPOCs* (*Single Point of Contact*) que funcionen como ventanillas únicas en el intercambio de información,¹⁰⁵⁰ cuyo contenido se desarrollará y analizará en epígrafes posteriores.

El contenido de la citada comunicación motivó la reacción del Consejo en forma de Conclusiones del Consejo en mayo de 2013, suscribiendo las principales apreciaciones de la Comisión, pero matizando algunas de ellas, si bien se mostraba receptivo a posibles modificaciones

Informe Final Versión 2.00, 08.10.2012, Unisys IRCP, p.1. https://moam.info/epris-european-commission-europa-eu_59db05971723dd6cba276ce5.html (Consultado el 11 de abril de 2021).

¹⁰⁴⁷ Véase el resumen ejecutivo del dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada «Refuerzo de la cooperación en materia de aplicación de la ley en la UE: el Modelo Europeo para el Intercambio de la Información (EIXM)», DO C núm. 32, de 4 de febrero de 2014, p. 15.

¹⁰⁴⁸ “En lo que respecta a Europol, una evaluación de 2012 confirmó que los Estados miembros no comparten adecuadamente la información con Europol (y, por lo tanto, tampoco entre ellos). La Comisión abordará esta cuestión en una propuesta de modificación de la base jurídica de Europol. Por su parte, el Consejo ha pedido a los Estados miembros que utilicen en mayor medida el Sistema de Información de Europol.” Véase op. cit. nota 1064, p. 10.

¹⁰⁴⁹ “si se determina que la creación de los *SPOCs* en los EE.MM les atribuya la gestión del circuito integral del flujo de información cotejada resulta necesario que previamente se establezcan los protocolos de coordinación necesarios con todas las agencias policiales competentes”. Op. cit. nota 1064, p.6.

¹⁰⁵⁰ “[...] Pero solo algunos de estos servicios (sic *SPOC*) responden a las características de un *SPOC* propiamente dicho.” Op. cit. nota 1064, p.12.

en los actuales instrumentos jurídicos, incluso albergaba la posibilidad de establecer nuevos sistemas *si los existentes no consiguen finalmente satisfacer las expectativas generadas*.¹⁰⁵¹

4.4. Una estrategia de gestión de la información dotada de continuidad

La vigencia de la estrategia de gestión de la información fue establecida para un periodo de cuatro años. La formulación de la misma estimó que las líneas de acción a desarrollar para materializar el intercambio de información basado en la aplicación del principio de disponibilidad de la información podrían ser susceptibles de revisión o actualización a finales del año 2014.¹⁰⁵²

Lo cierto es que a mediados de 2014, realmente solamente tres de las once líneas de acción iniciales habían sido completadas, fundamentalmente aquellas que poseían un enfoque general y estratégico (i.e. Manual de intercambio de información que si bien se incorporó a los trabajos en las postrimerías de la vigencia de la estrategia, el primer borrador se presentó en marzo de 2014).¹⁰⁵³

Por el contrario, aquellas iniciativas, cuya entidad y trascendencia justificaba la propia acción, el desarrollo de las mismas hacía presagiar la necesidad de mantener la continuidad del paraguas de la propia estrategia para asegurar su conclusión satisfactoria, dada su complejidad jurídica y técnica (p. ej. el Formato Universal de Mensaje/UMF *Interoperability coordination*

¹⁰⁵¹ “[...] SUBRAYA su conclusión de que los varios sistemas e instrumentos usados actualmente para el intercambio de información no atienden del todo a la necesidad de localizar de forma rápida todos los datos policiales requeridos, como se observa en el estudio EPRIS. INVITA a la Comisión a que apoye, en el contexto del sistema de gestión de la información, a los Estados miembros en sus esfuerzos continuos para cerrar las lagunas existentes y a que, después de la aplicación íntegra de los instrumentos disponibles, valore si queda alguna laguna y proponga soluciones apropiadas si es necesario.” Véase Doc. Consejo 9811/13, 24 de mayo de 2013, de las *Conclusiones del Consejo tras la comunicación de la Comisión sobre el Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM)*, p. 8.

¹⁰⁵² Véase doc. Consejo 11286/14 de 26 de junio de 2014, sobre el futuro de la estrategia de Gestión de la Información en 2014 y en adelante.

¹⁰⁵³ Para más detalle, véase doc. Consejo 13032/14, de 17 de septiembre de 2014, sobre el segundo informe provisional sobre la implementación del listado de acciones de la Estrategia de Gestión de la Información.

programme con la participación desde mayo de 2013 de Interpol¹⁰⁵⁴ para permitir con una sola búsqueda/acceso, consultar y/o introducir datos en ambos sistemas de información).

Resulta por tanto comprensible que los EE.MM se mostraran partidarios que la revisión de la estrategia de gestión de la información incluyera la evaluación de la misma, su implantación a nivel nacional y, como consecuencia, la propuesta de nuevas líneas de acción congruentes con el contenido de la revisión de la estrategia que se adoptara.¹⁰⁵⁵ La experiencia extraída de los intensos trabajos desarrollados debería servir para plantear una revisión estratégica realista y concreta que permitiera esbozar nuevas líneas de acción, pertinentes a los objetivos propuestos, tangibles en cuanto a su resultado y realizables en cuanto a plazo establecido para su conclusión satisfactoria.¹⁰⁵⁶

El Consejo de Ministros de Justicia e Interior de diciembre de 2014 aprobó las conclusiones por las que se actualiza la estrategia de gestión de la información para la seguridad interior de la Unión,¹⁰⁵⁷ orientadas a establecer un modelo de intercambio de información estructurado y gobernado conforme a procedimientos de dirección integrales.¹⁰⁵⁸ Además contenía una mención a la lista de acciones de desarrollo de la estrategia complementaria, reafirmando así el compromiso y el convencimiento de los EE.MM de que la realización de las acciones que se propongan definitivamente contribuirían a facilitar y mejorar el intercambio de información.

Finalmente, se acordó una hoja de ruta de desarrollo de la estrategia actualizada en torno a seis acciones, la mayoría refundidas o reformuladas del listado de acciones que se venían

¹⁰⁵⁴ Para más detalle, véase doc. Consejo 10094/14, de 28 de mayo de 2014, sobre el proyecto de interoperabilidad con Interpol – Un desarrollo práctico para la cooperación policial reforzada en los EE.MM de la UE.

¹⁰⁵⁵ Véase las *Conclusiones del Consejo tras la comunicación de la Comisión sobre el Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM)*, op. cit. nota 1068, p.5.

¹⁰⁵⁶ “[...] Sería necesario más compromiso de los EE.MM y que la próxima lista de acciones que presentara la siguiente Presidencia fuera lo más realista posible en términos de calidad de implantación”. Véase doc. Consejo 13732/14, de 2 de octubre de 2014, de resumen de las discusiones de la sesión del Grupo DAPIX celebrada el 23 de septiembre, p. 7

¹⁰⁵⁷ Véase doc. Consejo 16526/14 de 4 y 5 de diciembre de 2014 que contiene el Comunicado de Prensa de la sesión n.º 3354 del Consejo Justicia y Asuntos de Interior, p. 24

¹⁰⁵⁸ Véase doc. Consejo 15701/1/14 REV 1, op. cit. nota 1055, p.7.

desarrollando durante la vigencia de la anterior estrategia, junto a otras nuevas que afloraban. Éstas consistían en el Manual de intercambio de información para *SPOCs* nacionales, el programa de intercambio automatizado de datos (ADEP), el programa de coordinación de interoperabilidad en torno al UMF3, el procedimiento del intercambio de información adicional respecto de los cruces de información referentes a las identificaciones positivas, tanto de ADN como de huellas, el intercambio de información entre centros de cooperación policial y aduanera europeos y la iniciativa *Infopolex*.¹⁰⁵⁹

No obstante, y ante, la previsión de finalización de algunas líneas de acción heredadas de listados anteriores, se volvió a reconfigurar el listado aprobado para propiciar la realización de trabajos sin solución de continuidad en el desarrollo de nuevas líneas de acción susceptibles de desarrollo secuencial respecto de las ya completadas y que constituyeran un nexo evolutivo. De esta forma, el listado final de acciones a desarrollar lo componían la formación para personal *SPOC* (denominado formación dirigida a *SPOC* como nudo de la red europea de agencias de policía), el programa piloto de intercambio de datos del Registro de Pasajeros (consecuencia de su inminente aprobación normativa),¹⁰⁶⁰ el programa de coordinación de interoperabilidad en torno al UMF3, el procedimiento del intercambio de información adicional respecto de los cruces de información referentes a las identificaciones positivas, tanto de ADN como de huellas, el intercambio de información entre centros de cooperación policial y aduanera europeos.¹⁰⁶¹

Esta no fue la última versión de las nuevas líneas de acción de la estrategia, ya que la presentación por parte de la Presidencia holandesa de turno de la Unión del ambicioso proyecto que modificaba el contexto jurídico, político y operativo del intercambio de información en el que nos hallamos inmersos¹⁰⁶² provocaría una nueva modificación del listado de acciones de la estrategia renovada y actualizada de la gestión de información de seguridad interior.¹⁰⁶³ Prácticamente se

¹⁰⁵⁹ Para más detalle, véase doc. Consejo 11710/15, de 11 de septiembre de 2015, de resumen de las discusiones de la sesión del grupo DAPIX de 2 de septiembre de 2015.

¹⁰⁶⁰ Para una mayor visión de conjunto, véase detenidamente la Directiva UE 2016/691, op. cit. nota 794.

¹⁰⁶¹ Véase doc. Consejo 5175/1/16 REV 1 de 11 de marzo de 2016, sobre la Estrategia de Gestión de la Información renovada – Quinto listado de Acciones.

¹⁰⁶² Véase doc. Consejo 14911/15, op. cit. nota 432.

¹⁰⁶³ “Además, la Presidencia subraya la necesidad de incorporar las acciones específicas, prácticas, corto y medio plazo contenidas en la hoja de ruta sobre el intercambio y la gestión de información en asuntos de justicia e interior

adicionaron tres líneas de acción nuevas a las seis anteriores, si bien sólo una de ellas estaba directamente relacionada con la hoja de ruta para mejorar el intercambio y la gestión de la información adoptada por el Consejo. Las otras dos nuevas acciones se referían al establecimiento de un plan de acción para reforzar los *SPOCs* nacionales y la materialización del intercambio de información derivado de la decisión de Prüm a través del entorno de intercambio de información de Europol.¹⁰⁶⁴ Finalmente las dos últimas líneas de acción fueron desechadas, manteniéndose en siete las líneas de acción finales¹⁰⁶⁵ en desarrollo de la estrategia renovada de gestión de la información de 18 de diciembre de 2014.

Por otra parte, se conseguía aprobar el primer documento refundido de carácter eminentemente práctico-operativo del intercambio de información en Europa. Se trataba del Manual de intercambio de información iniciado durante la presidencia de Irlanda en 2013. Dicho manual pretendía ser una guía que compendiará de toda la legislación e instrumentos europeos de intercambio de información y de funcionamiento de los sistemas de información policiales destinado a servir de consulta y conocimiento a los operadores de los *SPOC* de los EE.MM en su actividad diaria. Asimismo proporcionaba un listado de las autoridades competentes de los EE.MM en materia de intercambio de información policial tanto a nivel nacional como internacional y los datos de contacto, sujeto a actualización periódica.¹⁰⁶⁶

Nuevamente, se observa en los datos de contacto correspondientes a las autoridades competentes españolas en materia de intercambio de información policial la omisión de unidades pertenecientes a la estructura orgánica de la Guardia Civil. Solamente figuran las correspondientes a

dentro de la lista de acciones de la estrategia de la gestión de la información que están pendientes de su operativización posterior. De este modo, todas las acciones relevantes del DAPIX estarán consideradas dentro del marco de la estrategia de gestión de la información e incluidas en un único documento”. Véase doc. Consejo 5175/2/16 REV 2, de 9 de junio de 2016, sobre el quinto listado de acciones de la estrategia renovada de gestión de la información, p. 2.

¹⁰⁶⁴ Para más detalle, véase doc. Consejo 13258/16, p.6, de 14 de octubre de 2016, sobre el estado de situación del quinto listado de acciones de la estrategia renovada de gestión de la información, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2016/oct/eu-council-ims-state-of-play-13258-16.pdf>

¹⁰⁶⁵ Véase doc. Consejo 15162/16 de 8 de diciembre de 2016, de resumen de las discusiones de la sesión del grupo DAPIX celebrada el 1 de diciembre. p. 4,

¹⁰⁶⁶ Véase doc. Consejo 11800/16 de 16 de diciembre de 2016, sobre el Manual de intercambio de información de las Agencias encargadas de aplicación de la ley.

la de Policía Nacional respecto de funciones policiales que en virtud de la L.O 2/86 y la jurisprudencia sostenida en el TS corresponden indistintamente tanto a Policía Nacional como a Guardia Civil según el criterio de distribución territorial y criterios de coordinación, por lo que una vez más nos remitimos a las consideraciones realizadas con anterioridad.

Con el horizonte de la finalización de la quinta lista de acción de desarrollo de la Estrategia de Gestión de la Información con la finalización del año 2017, la Presidencia de turno de la Unión en el seno del Grupo DAPIX plantea la necesidad de reevaluar las acciones desarrolladas y de plantear nuevas acciones en torno a conformar una sexta lista de acciones que finalmente se convirtió en una reedición de la quinta lista de acciones que iban secuencialmente desarrollándose con fases adicionales a las iniciales.¹⁰⁶⁷

La vigencia de la sexta lista de acciones se prolongó hasta bien entrado el año 2019. Este periodo se caracterizó por su ferviente actividad en el desarrollo de las acciones a través de seminarios, reuniones de trabajo monográficas y avances significativos en la libre circulación del intercambio de información policial, en la que se mejoren los procedimientos, estructuras y gestión de los flujos de información. La Comisión Europea se mostró partidaria de establecer un horizonte temporal amplio que permitiera abordar acciones cuyo desarrollo y recorrido, de forma piramidal, necesitara prolongarse en el tiempo con la finalidad de disponer de plazos amplios que permitiera su finalización satisfactoria. De ahí que se propusieran un plazo entre 10 y 15 años.¹⁰⁶⁸

¹⁰⁶⁷ “La 5ª lista de acciones de la estrategia de gestión de la información vence, en principio, el 31 de diciembre de 2017. Teniendo esto en cuenta, la Presidencia sugiere considerar la creación de la 6ª lista de acciones, cuya vigencia comenzará el 1 de enero de 2018.” Véase doc. Consejo 11269/1/17, sobre el Sexto listado de acciones de la Estrategia renovada de Gestión de la Información, de 29 de septiembre de 2017.

¹⁰⁶⁸ Véase doc. Consejo 6563/19, de 26 de febrero de 2019, de resumen de las discusiones de la sesión del grupo DAPIX de 21 de febrero.

Entre los progresos más importantes realizados en este periodo podemos citar el desarrollo del plan de formación de operadores *SPOC*¹⁰⁶⁹ (*ATHENA 5, subproyectos*¹⁰⁷⁰), la creación de mecanismos de gobernanza (la red de Jefes de *SPOCs*),¹⁰⁷¹ de gestión y funcionamiento interno (la creación del *case management system SPOCs*)¹⁰⁷² y de materialización operativa de los flujos de los intercambios (p. ej. la creación del asistente práctico para el intercambio de información policial,¹⁰⁷³ la plataforma de intercambio automatizado de datos y el formato universal de mensaje), así como también el desarrollo del intercambio de información policial europeo en los Centros de Cooperación Policial y aduaneros a través de SIENA-EUROPOL.¹⁰⁷⁴ Esta última línea de acción que pretendía la integración de la cooperación en estos centros en el marco de intercambio de información instituido por los sistemas de información europeos concluyó con la conexión de los centros a dichos sistemas, convirtiéndose prácticamente en la última realización de la vigencia de la estrategia de gestión de la información.¹⁰⁷⁵

Los distintos apartados analizados en este capítulo demuestran la lenta configuración de una verdadera estrategia de gestión de la información como instrumento directivo compartido por todos los EE.MM, la necesidad de establecer un tratamiento integrado y homogéneo del intercambio de

¹⁰⁶⁹ ATHENA (Addressing Training to *SPOC* as Hub of a European Network of law enforcement Agencies [Proporcionar formación a *SPOCs* en calidad de centros de una red europea de agencias policiales]. Para más detalle, véase <https://cesie.org/en/project/athena/> donde aparece el programa de formación y participación liderado por el Centro europeo de estudios e iniciativas.

¹⁰⁷⁰ Véase doc. Consejo 10471/18 de 10 de julio de 2018, sobre el desarrollo del Sexto listado de acciones de la estrategia renovada de gestión de la información.

¹⁰⁷¹ Véase doc. Consejo 15259/17, de 12 de diciembre de 2017, de resumen de las discusiones de la sesión del grupo DAPIX celebrada el día 30 de noviembre.

¹⁰⁷² Véase doc. Consejo 9410/17, de 22 de mayo de 2017, sobre el fortalecimiento de los *SPOCs* – Propuesta del Quinto listado de acciones de la Estrategia de gestión de la información.

¹⁰⁷³ Véase doc. Consejo 6243/18, de 28 de marzo de 2018, sobre Propuesta de un Consejero práctico para el intercambio de información de las Agencias encargadas de la aplicación de la ley.

¹⁰⁷⁴ Véase doc. Consejo 8749/16, de 12 de mayo de 2016, sobre la primera reunión del Grupo Informal de CCPAs que utilizan SIENA” celebrada el 26 de abril en La Haya. https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXV/EU/10/30/EU_103063/index.shtml

¹⁰⁷⁵ Véase doc. Consejo 12999/19 de 17 de octubre de 2019, resumen de las discusiones de la sesión del Grupo DAPIX celebrada el 10 de octubre. p.3.

información policial en Europa, esto es, un mismo lenguaje, un mismo vehículo de comunicación y unas capacidades homogéneas que sean compatibles entre sí. Como veremos en los siguientes capítulos, el establecimiento de auténticos *SPOCs* nacionales y la consecución de la interoperabilidad entre los sistemas de información resultará clave para la optimización y eficacia de los sistemas de información y, en general de todo intercambio de información, ya sea directo o indirecto.

CAPÍTULO VI. LAS ESTRUCTURAS NACIONALES DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN (SPOCS)

El término anglosajón “punto único de contacto” responde a la tradición de las instituciones europeas de promover con los EE.MM el desarrollo de las distintas esferas de las áreas de mandato, conforme al reparto de competencias establecidas en los Tratados, asegurando la continuidad y la homogeneidad necesaria de los trabajos. Mediante la identificación de interlocutores nacionales designados (uno o varios, la praxis europea es flexible a la organización de los servicios públicos estatales de los EE.MM),¹⁰⁷⁶ dotados de mandato suficiente para conformar la posición nacional y/o suscribir las propuestas a debate y discusión en el seno de la Unión para garantizar la consecución de resultados o acuerdos concretos.¹⁰⁷⁷ En este capítulo analizamos (incluye algo más que sirva de introducción para los siguientes puntos).

1. EL DESARROLLO EUROPEO ARMONIZADO DE LOS SPOCS

En la normativa española, las referencias legislativas a los puntos de contacto nacionales en materia de cooperación policial europea, obviamente, se derivan de la transposición nacional de normativa europea que dispone la creación de dicha figura y su comunicación al Consejo de la Unión.¹⁰⁷⁸ Las previsiones legislativas referidas a los puntos de contacto nacionales no establecen de

¹⁰⁷⁶ “Desde una perspectiva organizativa, puede comprenderse que la coexistencia de varios cuerpos de policía separados complique la cooperación, incluso que se comparta la información. Resulta esencial que cada Estado miembro organice su coordinación interna de forma que todos los servicios competentes puedan participar en la cooperación internacional.” Véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, reforzar la cooperación policial y aduanera en la UE, p. 39.

¹⁰⁷⁷ “En su documento “Principales elementos del programa de la presidencia holandesa sobre asilo, inmigración, integración y fronteras”, la Presidencia declaró su intención de iniciar una continuación concreta de la solicitud del Consejo Europeo de Tesalónica de junio de 2003 de establecer una definición de principios básicos comunes que formen la base de un marco común europeo sobre integración de la inmigración, teniendo en cuenta la diversidad política, legal, cultural, económica y social de los EE.MM... La Presidencia ha trabajado en cooperación estrecha con los EE.MM a través de los Puntos de Contacto nacionales para integración (NCP).” Véase doc. Consejo 14776/04 de 18 de noviembre de 2004 de Conclusiones del Consejo JAI sobre la política europea de integración de inmigrantes, p.1.

¹⁰⁷⁸ “Art.1.2. Europol estará vinculada en cada EE.MM a una única unidad nacional que se creará o designará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4”. Convenio basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea por el que se crea una oficina europea de policía (Convenio Europol), hecho en Bruselas el 26 de julio de 1995. BOE nº232 de 28 de septiembre de 1998, p. 32350. Asimismo la referencia a punto o puntos de contacto nacionales la encontramos en la disposición adicional primera Ley 31/2010, de 27 de julio, op. cit. nota 144, donde establece, “Servicios de seguridad competentes y punto o puntos de contacto nacionales. 2. El Ministerio del Interior remitirá a la Secretaría General del Consejo la declaración de la Secretaría de Estado de Seguridad de dicho Ministerio como punto de conexión

forma taxativa la unicidad de los mismos en cada EE.MM, sino que bien puede ser uno o varios,¹⁰⁷⁹ o bien remitir al derecho interno.¹⁰⁸⁰ Este marco normativo, como sostiene Fernando Martínez Arribas,¹⁰⁸¹ se refiere al derecho vigente en el momento de aprobación de la normativa europea (por aplicación analógica si el asunto carece de regulación expresa), o bien al que se establezca con ocasión de una regulación expresa de los puntos de contacto nacionales con la UE de forma general o específica. Éste último ha sido el caso respecto de la figura homóloga en cuestión, dependiente del Ministerio de Justicia,¹⁰⁸² si bien circunscrito a personas físicas investidas de la condición de puntos de contacto nacionales y no a órganos administrativos concretos. El procedimiento de designación corresponde al ámbito de decisión de los órganos superiores del Ministerio en forma de acto de administrativo.

La norma que regula la figura de los puntos de contacto nacionales del Ministerio de Justicia en el ejercicio de sus competencias de cooperación jurídica internacional remite al principio de mérito

a los efectos del apartado sexto del artículo noveno de esta Ley. Esta declaración podrá ser modificada en los términos y condiciones que reglamentariamente se determinen y se remitirá a la Secretaría General del Consejo.”

¹⁰⁷⁹ Art. 9.6 Suministro de inteligencia. Cuando se reciba una petición urgente de información e inteligencia proveniente de un servicio de seguridad competente de otro EE.MM, el punto o puntos de contacto nacionales designados de acuerdo con lo previsto en el apartado segundo de la disposición adicional primera de la presente Ley la trasladará al servicio o servicios de seguridad españoles competentes que deberán dar una oportuna respuesta en tiempo y forma con arreglo a lo dispuesto en el artículo 10 de esta Ley, en op. cit. nota 144. Asimismo también existe una referencia similar en el art.6. del Tratado de Prüm, BOE nº307 de 25 de diciembre de 2006 donde define, “Punto de contacto nacional y acuerdo de ejecución. (1) Para la ejecución de la transmisión de datos con arreglo a los artículos 3 y 4, cada Parte Contratante designará un punto de contacto nacional. Las competencias de los puntos de contacto nacionales se regirán por el derecho interno vigente para cada uno de ellos”.

¹⁰⁸⁰ Art. 6 Cauces y lengua de comunicación. 1. El intercambio de información e inteligencia en virtud de la presente Decisión Marco se llevará a cabo a través de cualquiera de los cauces de cooperación policial internacional existentes. Al realizar las declaraciones a que se refiere el artículo 2, letra a), a más tardar el 18 de diciembre de 2007, cada EE.MM indicará mediante una declaración, que quedará depositada en la secretaría General del Consejo, qué autoridades están comprendidas en el concepto de “servicio de seguridad competente.” Véase op. cit. nota 136.

¹⁰⁸¹ “...Paralelamente, el sistema (competencial del TFUE) sigue gozando de gran dinamismo, no siendo un rígido listado de ámbitos materiales... Del mismo modo, se ha descartado la introducción de un catálogo negativo de competencias de los estados que, para parte de la doctrina podría petrificar el sistema competencial. Ahora bien, una cosa es establecer un listado de competencias estatales y otra, concebir alguna fórmula para que los estados tengan ciertas garantías de que las instituciones de la Unión no van a regular hasta el detalle un ámbito determinado, con el fin de evitar el micromanagement...” Véase MARTÍNEZ ARRIBAS, F., «*El proceso de constitucionalización de la Unión Europea y el modelo de distribución de competencias entre la Unión y los Estados Miembros*», Tesis doctoral, Santiago de Compostela, 2012. p. 476 https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/6166/rep_284.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁰⁸² Ley 6/2015, de 7 de julio, por la que se regula el estatuto del miembro nacional de España en Eurojust, los conflictos de jurisdicción

y capacidad para ser designado punto de contacto nacional de las diferentes redes de cooperación jurídica internacional (art. 33), el procedimiento de designación y eventual cese (art. 15), y las funciones asignadas (arts. 16, 17 y 34). Asimismo establece la dependencia jerárquica directa de los puntos de contacto nacionales que ocupen puestos en el exterior del Ministerio de Justicia (art. 38) a semejanza de lo que sucede con la creación de la estructura del Ministerio de Defensa en el exterior.¹⁰⁸³

En este punto consideramos que la condición de punto o puntos de contacto se adquiere mediante su designación expresa por la autoridad estatal competente en la materia resultante de la transposición nacional de la normativa europea emanada de las instituciones europeas para el ejercicio de funciones concretas, de representación y traslado de la posición nacional y posterior negociación del mandato sobre la misma.¹⁰⁸⁴

La solicitud de este tipo de designaciones por parte de las instituciones europeas es muy común en el ámbito del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, como también lo fue en el desaparecido tercer pilar del Tratado de Maastricht, donde como hemos visto predomina la producción normativa de carácter no vinculante.

El germen de lo que se conoce como puntos únicos de contacto nacional para el intercambio de información lo situamos en el marco de los debates en el seno de los grupos del consejo y en los foros de cooperación policial internacional respecto a la necesidad de incorporar medidas complementarias de actuación administrativa para luchar eficazmente contra la delincuencia

¹⁰⁸³ Véase el Real Decreto 521/2020, de 19 de mayo por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas, BOE núm.3 de 21 de mayo de 2020 (art. 15). Asimismo véase la Directiva Jefe del Estado Mayor de la Defensa 09/17 sobre el personal militar desplegado en comisión de servicios fuera de territorio nacional en puestos dependientes del JEMAD. También véase la Instrucción 34/2016 de 19 de mayo del JEMAD por la que se regula la estructura en el exterior dependiente del JEMAD en el ámbito de las organizaciones internacionales y su funcionamiento.

¹⁰⁸⁴ “En los que concierne al segundo nivel (intercambio de information entre las instituciones europeas y los EE.MM), las referencias difieren en los EE.MM debido a la estructuración muy diferente de los canales existentes en la UE. El objetivo desde la perspectiva de la Comisión Europea debería ser el establecimiento de puntos de contacto nacionales que operaran sobre la base de 24h/días y ampliarlo hasta integrar a todos los canales. Otro aproximación sensible sería elaborar instrucciones nacionales respecto a la elección de los canales.” NIEMEIER, M., «*The exchange of information between police organizations in the EU under the Treaty of Lisbon – routine and difficulties from a practical perspective*» en ADEN, H. op. cit. nota 3, pp. 241-242.

itinerante.¹⁰⁸⁵ Se trata de incluir en la lucha contra estas organizaciones criminales la actividad procedente de las administraciones públicas de los EE.MM con ocasión de la tramitación de actividades sujetas al régimen de control administrativo público, lo que se llega a denominar la aproximación administrativa a la lucha contra el crimen organizado.¹⁰⁸⁶

Para incorporar esta aproximación administrativa en la lucha contra la delincuencia organizada en Europa, el COSI en su reunión de 8 de septiembre de 2011 acordó la necesidad de constituir una red informal de puntos de contacto nacionales de esta aproximación administrativa que disponga de un punto de contacto nacional para cada área tipología criminal específica de la delincuencia organizada que se determine.¹⁰⁸⁷ El funcionamiento de esta red y sus misiones fueron encomendados al grupo de trabajo de Asuntos generales y evaluación (GENVAL) y a Europol.¹⁰⁸⁸

El concepto de punto de contacto nacional aparece delimitado por primera vez en el desarrollo de la normativa europea del tercer pilar con ocasión de la creación de la red de oficiales de enlace de inmigración europea.¹⁰⁸⁹ El Manual Común de Oficiales de Enlace de Inmigración (ILOs) destinados en el extranjero por los EE.MM de la UE entre las mejores prácticas propuestas, en relación al art.3 del Reglamento del Consejo¹⁰⁹⁰ establece los requisitos para la designación de los

¹⁰⁸⁵ Véase doc. Consejo 15875/10 de Conclusiones del consejo sobre la lucha contra los delitos cometidos por grupos criminales móviles (itinerantes), Comunicado de prensa de la 3051 sesión del Consejo de Justicia e Interior de 2-3 de diciembre de 2010, https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/118169.pdf

¹⁰⁸⁶ Véase doc. Consejo 10899/11, de 30 de mayo de 2011, sobre Aproximaciones complementarias y acciones para prevenir y luchar contra el crimen organizado. Una colección de ejemplos de buenas prácticas de los EE.MM, p.10

¹⁰⁸⁷ Véase doc. Consejo 13712/11 de 5 de septiembre de 2011, sobre propuesta de integración de las iniciativas de la UE sobre la aproximación complementaria en la lucha contra la delincuencia organizada grave una propuesta hacia adelante.

¹⁰⁸⁸ Véase doc. Consejo 17123/11, de 17 de noviembre de 2011, sobre Integración de iniciativas europeas sobre la aproximación complementaria en la lucha contra la delincuencia organizada grave, una propuesta hacia adelante.

¹⁰⁸⁹ Véase el Reglamento del Consejo (UE) 377/2004 de 19 de febrero de 2004, sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración, DO L núm. 64, de 2 de marzo de 2004, p. 1.

¹⁰⁹⁰ “1. Los Estados miembros se informarán mutuamente, e informarán sistemáticamente y sin demora al Consejo y a la Comisión del envío en comisión de servicios de funcionarios de enlace de inmigración; incluirán una descripción de las funciones de éstos. La Comisión proporcionará una recopilación de esta información al Consejo y a los Estados miembros. Op. cit. nota 1106.

puntos de contacto nacionales de los EE.MM para la red de ILOs de los EE.MM. El punto de contacto nacional deber corresponder a un servicio que se constituya en referencia a la vez, para el resto de la red de ILOs, el Consejo de la UE y la Comisión Europea, y, por tanto, responsable de efectuar las comunicaciones de despliegue de oficiales de enlace de inmigración a las instituciones europeas mencionadas.¹⁰⁹¹

Los atributos conferidos al punto de contacto nacional así definido se corresponden con el de un órgano de la administración general del Estado que posea responsabilidad de adoptar decisiones de despliegue en el exterior de representantes del Estado del ministerio del ramo competente (en nuestro caso, el Ministerio del Interior). Consideramos que, disponiendo ambas FCSE de funciones en materia de fronteras e inmigración, lo lógico es que dicho POC debería recaer en la SES como superior jerárquico común. Sin embargo, el POC de España que aparece en el listado es la Unidad de Coordinación y Cooperación Internacional de PN, añadiendo que es la responsable de todos los funcionarios de policía desplegados en el exterior,¹⁰⁹² hasta su modificación casi 10 años después de su inicio, sustituido por el Ministerio del Interior, concretamente la Subdirección de Cooperación Policial Internacional.¹⁰⁹³

Respecto a las unidades responsables de inmigración, control de fronteras, asilo, lucha contra redes de inmigración ilegal y de tráfico de seres humanos, en dicho listado figura únicamente la Comisaría General de Extranjería y Documentación. Consideramos que estas designaciones vulneran lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, al omitir deliberadamente las competencias específicas asignadas en estas materias también a la Guardia Civil (que incluso la jurisprudencia del TS aprecia comprendidas de la que ya advertimos anteriormente)¹⁰⁹⁴ y, por ende,

¹⁰⁹¹ Véase doc. Consejo 8418/06, de 25 abril 2006 sobre el Manual común de los oficiales de enlace de inmigración desplegados por los EE.MM de la UE en el exterior, p.6. <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2006/apr/eu-draft-ILO-manual-8418-06.pdf> y doc. Consejo 10504/09, de 2 de junio de 2009, del Compendio sobre los oficiales de enlace de inmigración https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j4nvgs5kjg27kof_j9vvik7m1c3gyxp/vi869j1otyww/f=/10504_09.pdf.

¹⁰⁹² Véase op. cit. nota 1108, p. 5,73.

¹⁰⁹³ Véase doc. Consejo 10597/15, de 14 de septiembre de 2015, de actualización del compendio de los oficiales de enlace de inmigración.

¹⁰⁹⁴ “[...]También resulta patente que el precepto impugnado, que, en definitiva, recoge aspectos de autoorganización, no vulnera la Ley, en contra de lo que pretende la parte actora, sin que a ello obsten las posibles "disfunciones" que cita en el último párrafo del X Fundamento de Derecho de la demanda y en conclusiones, en cuanto

no representan la realidad del sistema de seguridad público de nuestro país ni la totalidad del despliegue exterior de funcionarios de enlace de inmigración en nuestro país, por lo que deliberadamente no se facilita la finalidad integradora europea del Manual.

Idéntica observación puede concluirse respecto de la inclusión del POC de España para el plan de la UE para la lucha y la prevención contra el tráfico de Seres Humanos¹⁰⁹⁵ en el que tan solo figura la Comisaría General de Extranjería y Documentación de CNP,¹⁰⁹⁶ y que contrasta con los datos de contacto del POC de España que figura en otros ámbitos de cooperación e intercambio de información entre autoridades competentes de EE.MM, como en el caso del Manual de operaciones transfronterizas o en el de grandes eventos. Mientras que en el caso del manual figura como POC nacional un órgano de la estructura de la propia Secretaría de Estado de Seguridad, concretamente el CEPIC, para la coordinación directa en el marco de la Decisión Prüm de operaciones y patrullas conjuntas,¹⁰⁹⁷ en el listado de puntos de contacto de grandes eventos figura la propia Secretaría de Estado, concretamente el Gabinete de Coordinación.¹⁰⁹⁸ La dicotomía que presentan los puntos de contacto mencionados a título de ejemplo revelan, bien la inexistencia de criterio directivo superior homogéneo del Ministerio en la realización de las designaciones, bien la inexistencia de procedimiento de valoración y decisión específico, incluso ambas a la vez, lo cual contrasta con el

que también prevé la Ley Orgánica, en su art. 10,2 funciones de coordinación, que se reiteran en el art. 2,1 del Real Decreto 1885/96 y que corresponden a la Secretaría de Estado de Seguridad, de la que dependerán dichas Direcciones Generales de la Policía y de la Guardia Civil, bajo la inmediata autoridad del Ministro del Interior, lo que también ha de motivar la desestimación del recurso.” Por todo cuanto antecede procede desestimar el recurso contencioso administrativo. Véase STS de 4 de marzo de 2010, op. cit. nota 558.

¹⁰⁹⁵ Véase DO C núm. 311 de 9 de diciembre de 2005, p. 1

¹⁰⁹⁶ Véase doc. Consejo 12042/1/06 REV 1, de 4 de septiembre de 2006, del Plan europeo de prevención y lucha contra el tráfico de seres humanos listado de contactos, p.5.

¹⁰⁹⁷ Véase doc. Consejo 10505/4/09 REV 4 ADD 1 REV 1, de 17 de febrero de 2011, sobre el Manual de operaciones transfronterizas, hojas nacionales de los EE.MM p. 142-143.

¹⁰⁹⁸ Véase Doc. Consejo 7506/14, de 10 de marzo de 2014, sobre la implementación de la Decisión Prüm, art. 15 respecto a los puntos de contacto nacionales para grandes eventos.

rigor y unidad de criterio observado en las designaciones de la mayoría de los puntos de contacto de otros EE.MM, según lo estudiado en el capítulo anterior.¹⁰⁹⁹

En este sentido, la única referencia expresa a algún punto de contacto policial internacional en la normativa del Ministerio del Interior aparece en la Orden Ministerial de servicios centrales de la Dirección General de la Policía en 2005, pero no con atributos de *SPOC*, sino de integración orgánica de distintas estructuras de cooperación internacional como son las oficinas nacionales de Europol, Interpol y Sirene.¹¹⁰⁰ En este sentido se afirma en la exposición de motivos que esta integración no aspira a aglutinar más funciones centralizadoras de los distintos ámbitos que integran la cooperación internacional, y mucho menos, el intercambio de información internacional ni en el seno de la PN, ni en cualquier otro órgano del Ministerio del Interior,¹¹⁰¹ por lo que no podemos considerar que pueda utilizarse como germen para edificar el futuro *SPOC* nacional en torno a él.

¹⁰⁹⁹ “La creación de estas redes y puntos de contacto persigue de fomentar y facilitar la cooperación transfronteriza entre las autoridades policiales en materia de los tráfico ilícitos relevantes, relacionados tanto con la delincuencia itinerante como con la delincuencia organizada transnacional que se han ido estableciendo paulatinamente con ocasión de la adopción de diversa normativa europea de carácter no vinculante sobre los diversos ámbitos contemplados,” p. ej. Decisión del Consejo 2004/919 sobre lucha contra el tráfico ilícito transfronterizo de vehículos (DO L núm 389, de 30 de diciembre de 2004, p. 28), Recomendación del Consejo sobre lucha contra las carreras ilegales de vehículos (doc. Consejo 10140/09, de 20 de mayo de 2009), Resolución del Consejo sobre la creación de la red europea de Equipos de búsqueda activa de fugitivos/ENFAST (doc. Consejo 15382/10, 27 de octubre de 2010), etc., Véase también doc. Consejo “Mapeo de documentos y actividades del grupo de trabajo de agencias policiales”, de 20 de julio de 2018.

¹¹⁰⁰ “Quinto. Comisaría General de Policía Judicial. – Estará integrada por las siguientes unidades: Seis. Unidad de Cooperación Policial Internacional. –Asume la dirección y coordinación de la cooperación, la colaboración y el auxilio a las Policías de otros países, conforme a lo establecido en los tratados o Acuerdos Internacionales sobre las Leyes, bajo la superior dirección del Ministro del Interior. De esta Unidad dependerán: 1. Oficina Central Nacional de Interpol. 2. Unidad Nacional de Europol. 3. La Oficina Sirene. O.M. INT/2103/2005, de 1 de julio, por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los Servicios Centrales y Periféricos de la Dirección General de la Policía, BOE núm. 157, de 2 de julio de 2005.

¹¹⁰¹ “Con este fin, y en congruencia con las recomendaciones del Consejo Europeo, en especial la número 19 del «Plan de Acción para Luchar contra la Delincuencia Organizada» adoptado por el Consejo de 28 de abril de 1997, en la que se propugna la reunión de los puntos de contacto existentes de Europol, Interpol y Sirene, adscritos a este Centro Directivo, en un punto de contacto central, en orden a mejorar la cooperación policial y las funciones de todas ellas, y de acuerdo con las previsiones recogidas en el artículo 12.1.A) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sobre colaboración y auxilio policial internacional, se especifica aquella Unidad (la Unidad de Cooperación Policial Internacional) a través de la cual se canalizará dicha colaboración, configurándola a estos efectos como «Punto de Contacto Central» en el marco específico funcional de las competencias propias de cada una de estas Oficinas Centrales Nacionales, con independencia de los otros «puntos de contacto», de carácter especializado, susceptibles de ser creados, que se adscribirán en cada caso a las Unidades de la Dirección General de la Policía que resulten más idóneas al fin perseguido.” Op. cit. nota 1118, p. 23672.

Quizás el antecedente más aproximado al concepto actual de *SPOC* lo encontramos en la elaboración del Manual de Schengen en el ámbito de la cooperación policial donde, por primera vez, se elabora un listado de puntos de contacto nacionales correspondientes a los ámbitos de actuación policial relacionados con las categorías de datos del Sistema de Información Schengen.¹¹⁰² Todos los puntos de contacto que figuran de nuestro país pertenecen a Unidades del CNP, por lo que se reitera una vez más, la situación descrita anteriormente que podemos considerar casi estructural, no habiéndose encontrado protocolos o criterios de coordinación interna nacional a esos efectos con la Guardia Civil y mucho menos con el resto de las FCS.

Asimismo el termino *SPOC* también aparece con motivo de la difusión del Manual de Fronteras si bien con el concepto administrativo de difusión interna, refundición de datos nacionales y actualizaciones, en el que no aparece ninguna facultad asignada de decisión en el EE.MM. respecto a las directrices contenidas en el Manual.¹¹⁰³

Otro precedente lo encontramos en la iniciativa para promover la contribución de las operaciones desarrolladas en el marco de la cooperación aduanera europea con la finalidad de crear sinergia con las iniciativas COSPOL¹¹⁰⁴ de cooperación policial y de control de fronteras en los entornos fronterizos en los que se desarrollan las actuaciones aduaneras. En este ámbito se habla de

¹¹⁰² “1. Autoridades Centrales para asistencia mutua, 2. Oficinas SIRENE, 3. Puntos de contacto para la utilización común de los oficiales de enlace desplegados en el exterior. Para información, 4. Unidades Nacionales de Europol, ENU / (Oficina Central de Interpol, NCB), 5. Puntos de contacto nacionales sobre seguridad pública (Acción Común 97/993/JAI de 26 de mayo de 1997), 6. Puntos de información de Fútbol, 7. Protección de personalidades públicas, 8. Puntos de contacto nacionales sobre tráfico ilícito de vehículos, 9. Personas desaparecidas, 10. Formación policial, 11. Seguridad privada, 12. Prevención de la delincuencia.” Véase doc. Consejo 10694/07 ADD 2, de 11 de julio de 2007, sobre el manual de cooperación Schengen.

¹¹⁰³ “Una posible solución podía ser establecer un único Punto de Contacto (*SPOC*) al más alto nivel responsable de la recopilación, actualización, publicación y difusión, - Puntos de Contacto nacionales a nivel de los EE.MM (responsables de la entrega dentro de sus países, sea de fotocopias, CD-ROMs o de otras formas, de la recopilación de las necesidades actualizadas, entrega de dichas necesidades y de las comunicaciones generales al *SPOC*) y - Puntos de contacto a nivel operativo (sean como- especialistas sobre el terreno - las personas objetivo del área de campo de trabajo según el manual y expresando las posibles necesidades y actualizaciones).” Véase doc. Consejo 5718/06, de 26 de enero de 2006 del Manual práctico para Guardias de Fronteras.

¹¹⁰⁴ Véase ALLI TURRILLAS, I., op. cit. nota 82, p.335.

SPOCs para identificar la estructura de planeamiento y dirección conjunta del Consejo, la Task Force de Jefes de Policía y la Agencia Frontex.¹¹⁰⁵

Sin embargo, el genuino precedente policial del concepto *SPOC* actual se halla en los trabajos de la Task Force de Jefes de Policía (PCTF)¹¹⁰⁶ que en su reunión semestral de 23 de noviembre de 2006 acordó elaborar un Manual de buenas prácticas a nivel nacional para las unidades de cooperación policial internacional.¹¹⁰⁷ En dicho documento se mencionaba la recomendación de establecer *una ventanilla única* para la cooperación policial internacional en los EE.MM compuesta por representantes de todas las agencias policiales del EE.MM en cuestión, cuyo enfoque organizativo sería *multiagencia*,¹¹⁰⁸ teniendo en cuenta el previsible incremento del intercambio de información con ocasión de la entrada en vigor de la DM de simplificación del intercambio de información y de la Decisión Prüm.¹¹⁰⁹

En el marco de las conclusiones de la cuarta ronda de evaluaciones mutuas sobre el funcionamiento de la Orden de detención Europea en los EE.MM se acuñó el término *SPOC* para promover la creación en cada EE.MM de los equipos FAST (*fugitive active Search Team*) para la aplicación de la citada Orden y la consiguiente creación de la red europea que integrara y promoviera la cooperación y comunicación entre estos “puntos ventanilla únicos”, la red ENFAST (*European*

¹¹⁰⁵ “Tomando en consideración la necesidad de coordinar actividades entre todas las entidades implicadas, se acordó establecer los “Puntos Únicos de Contacto” (*SPOC*) representados por el Presidente del grupo de trabajo de cooperación aduanera CCWPs, el Jefe de la Unidad de apoyo a la Task Force de Jefes de policía (PCTF Support Unit) y un representante de Frontex. Véase doc. Consejo 13403/2/07 REV 2, de 12 de noviembre de 2007, sobre el mecanismo de coordinación (CCWP/PCTF Support Unit/Frontex), p.3.

¹¹⁰⁶ Véase doc. Consejo 5858/00, de 2 de febrero de 2000 por el que se crea la Unidad operativa europea de jefes de policía (EPCTF).

¹¹⁰⁷ Véase doc. Consejo 7968/08, op. cit. nota 1003.

¹¹⁰⁸ “El principal objetivo del borrador de manual era subrayar las ventajas de establecer en cada EE.MM una unidad “ventanilla única” para la cooperación policial internacional, compuesta de una organización multiagencia. Se recuerda que establecer tal unidad es obviamente un asunto de competencia nacional, que tiene que tener en consideración la situación legislativa de cada EE.MM y las estructuras de sus instituciones policiales. Sin embargo, las ventajas que se conllevaría su establecimiento para los otros EE.MM (y la eficiencia general del intercambio de cooperación policial en conjunto) serían de tal envergadura que dicha recomendación debe hacerse. Op. cit. nota 1003, p. 1.

¹¹⁰⁹ Véase op. cit. nota 1003, p.3.

Network of Fugitive Active Search Teams).¹¹¹⁰ Se recomendaba a los Estados miembros que no disponen de un equipo de localización de fugitivos a que consideren la posibilidad de crear una unidad de este tipo a escala nacional, o de designar al menos un Punto Único de Contacto Operativo (PUCO). Lo que quiere decir que pueden existir más de uno.

Como hemos podido comprobar en declaraciones de EE.MM similares, volvemos a observar en el listado de *SPOC* sectoriales correspondientes a las áreas de intercambio de información Prüm de los EE.MM como sustracción de vehículos,¹¹¹¹ patrimonio histórico,¹¹¹² cobre,¹¹¹³ falsificación de productos farmacéuticos,¹¹¹⁴ orden público y seguridad ciudadana,¹¹¹⁵ así como gestión de fronteras.¹¹¹⁶

1.1. Hacia la homogeneización integrada de los *SPOCs* en los EE.MM

La estandarización europea de los *SPOCs* como estructuras nacionales para el intercambio de todo tipo de información policial operativa entre los EE.MM actuales surgió como consecuencia de la búsqueda de las sinergias de dos ámbitos interrelacionados entre sí en el marco de la cooperación policial internacional; por una parte, la permanente actualización de las mejores prácticas

¹¹¹⁰ Véase la Resolución del Consejo sobre la REELAF - Red Europea de Equipos de Localización Activa de Fugitivos, doc. Consejo 15382/10, de 27 de octubre de 2010. Sesión n.º 3043 del Consejo Justicia y Asuntos de Interior Bruselas, 8 y 9 de noviembre de 2010

¹¹¹¹ Véase doc. Consejo 12274/1/11 REV 1, de 28 de Julio de 2011, sobre la lista de puntos de contacto nacionales en materia de lucha contra la delincuencia de dimensión transfronteriza relacionada con vehículos.

¹¹¹² Véase doc. Consejo 6390/1/12 REV, de 2 de abril de 2012, sobre la lista de puntos de contacto nacionales en materia de prevención y lucha contra bienes culturales.

¹¹¹³ Véase doc. Consejo 14999/1/14 REV 1, de 24 de noviembre de 2014, sobre la lista de puntos de contacto nacionales responsables de luchar contra el robo de cobre.

¹¹¹⁴ Véase doc. Consejo 13211/1/13 REV 1, de 28 de octubre de 2013, sobre la lista de puntos de contacto nacionales para las falsificaciones de medicamentos.

¹¹¹⁵ Véase doc. Consejo 14307/1/14 REV 1, de 24 de noviembre de 2014, de la lista de los puntos de contacto permanentes en materia de orden público.

¹¹¹⁶ Véase doc. Consejo 7410/15, de 25 de marzo de 2015, del listado de puntos de contacto para asuntos de gestión de fronteras.

de cooperación entre las redes de oficiales de enlace de los EE.MM desplegados en el exterior¹¹¹⁷ (por ejemplo: el Manual de cooperación policial de Schengen,¹¹¹⁸ los manuales de operaciones transfronterizas¹¹¹⁹ y de intercambio de información¹¹²⁰).

La confluencia de los trabajos que se fueron paulatinamente desarrollando se produjo como consecuencia de la celebración de una reunión monográfica de los órganos de dirección de los Oficiales de Enlace de los EE.MM, auspiciado por la Presidencia belga de la UE,¹¹²¹ el 12 de julio de 2010. En dicha reunión, se acordó establecer mecanismos y plataformas de cooperación que redundaran en la mejora del intercambio de información y las comunicaciones entre los miembros de la red de oficiales de enlace de los EE.MM, así como también formalizar estas reuniones con ocasión de la presidencia rotatoria de la Unión.¹¹²²

De esta forma, la presidencia húngara de la Unión en 2011 recogió el testigo de esta primera reunión, ampliando el elenco de participación a las unidades de cooperación policial internacional de los EE.MM, ENUs, Oficinas SIRENE nacionales y Oficinas centrales nacionales de Interpol para hacer converger la sinergia de la cooperación en materia de intercambio de información de los Oficiales de enlace de los EE.MM con la estandarización de procedimientos de actuación de las unidades de cooperación policial internacional de los EE.MM en la materialización del intercambio

¹¹¹⁷ Véase la Decisión del Consejo 560/2006 de 24 de julio de 2006, DO L núm.219 de 10 de agosto de 2006, p.31 (sustituye a la Decisión del Consejo 170/2003, de 27 de febrero de 2003, DO L núm. 67, de 12 de marzo de 2003, p.27).

¹¹¹⁸ Véase doc. Consejo 10694/07, de 11 de julio de 2007 del Manual de cooperación policial Schengen.

¹¹¹⁹ Véase doc. Consejo 10505/09, de 2 de junio de 2009 del Manual de operaciones transfronterizas.

¹¹²⁰ Véase doc. Consejo 6704/16, de 7 de marzo de 2016 del Manual de Intercambio de información de Agencias policiales.

¹¹²¹ Véase doc. Consejo 14000/10, de 28 de septiembre de 2010, de resumen de las discusiones de la sesión del grupo aplicación de la Ley (Mixed Committee EU/Iceland, Norway, Switzerland and Liechtenstein) celebrada el día 14 de septiembre, p.2.

¹¹²² Véase doc. Consejo 12493/10, de 27 de agosto de 2010, sobre la modificación de la Propuesta de Directiva del Consejo y del Parlamento Europeo sobre la lucha contra las dilaciones en el pago en las transacciones comerciales.

de información, previa cumplimentación por las delegaciones de dos cuestionarios.¹¹²³ El formato de reunión así configurada acuñó un término ilustrativo de su objeto, siendo a partir de esta fecha denominada como *Infopolex*.¹¹²⁴

Se discutió la necesidad de disponer de estructuras organizativas nacionales conjuntas y de sistemas integrados de seguimiento de casos de intercambio de información (solicitudes emitidas y respuestas recibidas) y de la estandarización de los intercambios de información respecto a formatos y accesos a plataformas de comunicaciones de intercambio de información (interoperabilidad). Asimismo se valoró positivamente la posibilidad de propiciar el intercambio de información de los Oficiales de enlace a través de Europol, siempre teniendo en cuenta las particularidades de los países o regiones de despliegue.¹¹²⁵

Si bien la iniciativa *Infopolex* logró convocarse una edición más en junio de 2012 en la sede de Europol, aunque circunscrita exclusivamente a la actividad de los oficiales de enlace de los EE.MM, no logró concitar el apoyo necesario para convertirse en una iniciativa dotada de cierta estabilidad en el tiempo, a pesar de la perseverancia de Hungría. El promotor de la iniciativa *Infopolex* presentó al Consejo (Grupo DAPIX) un proyecto estructurado en torno a la misma que pretendía cerrar la brecha de conocimiento existente entre la materialización y gestión del intercambio de

¹¹²³ Uno, relacionado con el intercambio de información de los EE.MM y el otro respecto a la selección, supervisión y misiones de los Oficiales de Enlace. Se desconoce si España los cumplimentó y en caso positivo, tampoco se conoce los órganos del Ministerio del Interior que participaron en su elaboración. Respecto al segundo cuestionario, sí figura el resultado del mismo. Sobre este particular, véase doc. Consejo 6368/11, de 22 de febrero de 2011, que refunde las respuestas al cuestionario sobre los servicios de los Oficiales de Enlace proporcionados por los EE.MM. En dicho documento se mencionan como buenas prácticas la designación de nivel ministerial de los Oficiales de enlace, procedimientos reglados de selección de candidatos conforme a criterios de idoneidad, empleo, conocimientos lingüísticos, etc., periodo de formación y prácticas, evaluación y supervisión rendimiento, etc.)

¹¹²⁴ Véase doc. Consejo 5596/11 de 4 de febrero de 2011, de resumen de las discusiones de la sesión del grupo de trabajo de asuntos Schengen (SIS/SIRENE / Comité mixto UE Islandia/Noruega y Suiza/Liechtenstein) celebrada el 21 de enero, p. 4.

¹¹²⁵ Véase doc. Consejo 8339/11, de 31 de marzo de 2011, sobre resultado de la Conferencia de Infopolex celebrada en Budapest del 28 febrero al 1 marzo de 2011.

información de las unidades de cooperación policial internacional y las necesidades de intercambio de información de las unidades de investigación derivadas de las operaciones en curso.¹¹²⁶

Aunque se trataba de una iniciativa muy ambiciosa y compleja de desarrollar, valoramos la bondad de la misma en cuanto se atrevió a señalar uno de los elementos fundamentales para que el intercambio de información se institucionalizase de manera estructurada, protocolizada y fluida. La confianza entre los distintos actores que intervienen en el proceso, esto es, los investigadores, los gestores y las herramientas de cooperación internacional se consideraba primordial para que el proceso funcionara. No obstante, consideramos que la inclusión de la iniciativa en las líneas de acción de desarrollo de la estrategia de gestión de la información del Consejo proporcionó una visión amplia e integradora que la homogeneización del diseño del *SPOC* en los EE.MM debe contemplar.

El auténtico respaldo para la creación de los *SPOCs* se reflejó en las Conclusiones del Consejo, tras la comunicación de la Comisión sobre el Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM), donde afirma la determinación de su establecimiento,¹¹²⁷ si bien con ciertas prevenciones suscitadas en los debates de los borradores previos. Existía el convencimiento que el *SPOC* por sí solo no resolvería todas las necesidades de mejora del intercambio de información ni debía incidir negativamente en la estructuras y orgánica policiales de los EE.MM, proporcionando cierta flexibilidad a los EE.MM para la adopción de medidas de racionalización de estructuras administrativas conjuntas, horizontales, transversales y no excluyentes.¹¹²⁸

El progresivo establecimiento de los *SPOCs* en los EE.MM motivó la necesidad de estandarizar unas directrices de actuación de los *SPOCs* partiendo del Manual de buenas prácticas de las unidades de cooperación policial internacional a nivel nacional, integrando las experiencias

¹¹²⁶ Véase doc. Consejo 13870/12, de 20 de septiembre de 2012, sobre la Iniciativa de Coordinación Infopolex y su vinculación con las acciones del segundo listado de la estrategia de gestión de la información.

¹¹²⁷ SUBRAYA la idea de establecer una ventanilla única con pleno acceso a los datos pertinentes y canales de intercambio de información en donde todavía no se haya hecho. Véase *Conclusiones del Consejo tras la comunicación de la Comisión sobre el Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM)*, op. cit. nota 1068, p. 6.

¹¹²⁸ Véase doc. Consejo 7226/2/13REV 2, de 26 de abril de 2013, de las Conclusiones del Consejo que siguen a la Comunicación de la Comisión sobre el Modelo Europeo de Intercambio de Información (EIXM) p.3. <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2013/may/eu-council-euro-info-exchange-model-eixm-7226-rev2-13.pdf> (Consultado el 12 de mayo de 2021).

acumuladas hasta la fecha y los desafíos técnicos y organizativos de los *SPOCs*.¹¹²⁹ En el transcurso de los debates se redenominaría como directrices *SPOC* para el intercambio internacional policial de información en las que se establecen criterios de organización de los *SPOCs* en los que se resalta su integración en la estructura del Ministerio del Interior y, concretamente, en la de la Policía Judicial. Se subrayaba que su composición debe ser *multiagencia*, representativa e interdepartamental de las distintas misiones policiales de seguridad. La cooperación con el resto de las agencias policiales debía estar protocolizada al igual que los procedimientos de actuación, así como también los accesos a las bases de datos policiales nacionales pertenecientes a las agencias representadas en el *SPOC*.¹¹³⁰

Estas directrices fueron aprobadas por el COSI en su reunión del 18 de junio de 2014 a las que se acompañó de una adenda conteniendo las estructuras de cooperación policial transfronteriza de los EE.MM.¹¹³¹ En dicha adenda los datos de España que figuran corresponden en su totalidad a las oficinas de la UNE, NCB, SIRENE, así como también de una estructura inexistente en la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, la Oficina Central de Oficiales de Enlace en el exterior. Respecto a ésta última, los datos de contacto registrados corresponden al Ministerio del Interior y al Centro Nacional de Comunicaciones Internacionales de la Policía Nacional. Consideramos que solamente deberían figurar los datos correspondientes del Ministerio del Interior, según lo dispuesto en la organización y funciones de las Consejerías de Interior en las Misiones Diplomáticas de España y Oficiales de enlace,¹¹³² así como también en la estructura orgánica básica del Ministerio del

¹¹²⁹ Véase doc. Consejo 6721/14, de 20 de febrero de 2014, sobre el proyecto de directrices *SPOC* para e intercambio de información policial transfronteriza.

¹¹³⁰ Véase doc. Consejo 10492/14, de 13 de junio de 2014, sobre Proyecto de directrices sobre un punto único de contacto para el intercambio internacional de información policial - Estructuras de cooperación policial internacional en cada Estado miembro.

¹¹³¹ Véase doc. Consejo 10492/14, ADD 1, REV 1, de 23 de junio de 2014, sobre Proyecto de directrices sobre un punto único de contacto para el intercambio internacional de información policial - Estructuras de cooperación policial internacional en cada Estado miembro.

¹¹³² Véase en este aspecto lo dispuesto en el Real Decreto 1300/2006, de 10 de noviembre, BOE núm. 280, de 23 de noviembre de 2006, modificado por Real Decreto 1894/2008, de 14 de noviembre, cuyo preámbulo del texto consolidado ya reconoce en su exposición de motivos la existencia de competencias de cooperación policial internacional de ambas FCSE (Guardia Civil y Policía Nacional), cuya previsión legal “están someramente reguladas en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (artículo 12.1)” que se refiere a la distribución material de competencias tanto de Guardia Civil como de Policía Nacional.

Interior,¹¹³³ en las que éste asume la coordinación de la cooperación policial internacional. Solo en el caso de que el Ministerio del Interior considerase de interés proporcionar también los datos de contacto de los cuerpos policiales de procedencia de los Oficiales de enlace policiales españoles, deberían incluirse los datos de las unidades o departamentos competentes de Guardia Civil y Policía Nacional, pues ambos cuerpos disponen de ellos.

Una vez constituidos los *SPOCs* conforme a las directrices adoptadas como guía para su establecimiento, se consideró conveniente convocar al personal integrante de los mismos para obtener *feedback* directo basado en su experiencia sobre las principales lagunas que ellos consideraban necesario abordar en materia e intercambio de información policial.¹¹³⁴

Conforme a las conclusiones de dicha reunión, se acordó desarrollar un programa de formación común para los operadores *SPOCs* aprovechando las líneas de financiación de los programas de seguridad de la Comisión, cuyo llamamiento a propuestas finalizaba en noviembre.¹¹³⁵ De esta forma, el programa de formación *SPOC* se incluyó como acción en la quinta lista de acciones de desarrollo de la estrategia de gestión de la información para la seguridad interior, red denominada A.T.H.E.N.A. acción de formación *SPOC*,¹¹³⁶ más tarde incluida definitivamente en la quinta listado de acciones de la mencionada estrategia como acción número 1, red denominada “*SPOC esquema de formación*”, presentada para su financiación por el programa correspondiente de la Comisión

¹¹³³ Véase el Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, BOE, núm. 211, de 5 de agosto de 2020 Sec. I. p. 63866

¹¹³⁴ Para mayor detalle, véase doc. Consejo 12359/15, de 2 de octubre de 2015, hacia una cooperación reforzada de *SPOC*.

¹¹³⁵ “..La Comisión informa sobre la convocatoria de propuestas a publicar a mediados de septiembre y que incluirían los proyectos de formación para personal de los *SPOC* implicados en el intercambio de información. Las propuestas seleccionadas para su financiación deben realizarse antes de final de noviembre de 2015.” Véase doc. Consejo 1663/09, op. cit. nota 1047, p.3.

¹¹³⁶ Véase doc. Consejo 6563/19, op. cit. nota 1084, p.2.

Europea¹¹³⁷ y liderada por Italia.¹¹³⁸ La aprobación del plan de acción final se componía de cuatro áreas temáticas: desarrollo de una estrategia de formación elaborada sobre la base de contactos y reuniones a todos los niveles entre personal de los *SPOCs* y visitas de estudio; Concienciación y compartición de la filosofía del intercambio de información mediante actividades de difusión de conocimientos, de intercambio de experiencias entre operadores y elaboración de trípticos para proporcionar conocimiento y sensibilizar sobre el proceso del intercambio de información policial; creación de la plataforma de formación y el foro de expertos y usuarios *SPOC* a través del desarrollo de herramientas de *e-learning* y de contenidos de formación específicos; coordinación de la formación *SPOC*, a través de la dirección estratégica con *partners* como CEPOL (creación plataforma web de formación de *SPOC*)¹¹³⁹ y revisiones entre todos los participantes,¹¹⁴⁰ para lo que se acuerda establecer una red de expertos en formación (1 por EE.MM) y la designación de entre ellos de un grupo central de dirección y coordinación de la formación.¹¹⁴¹

Consecuentemente con la formación común de los operadores *SPOCs*, se consideró oportuno reforzar el papel de los *SPOCs*, propiciando el inicio de lo que sería un avance hacia la armonización del funcionamiento de los *SPOCs*, a través de la elaboración de una doctrina de actuación común a través del desarrollo de un procedimiento de gestión efectiva de casos y de soluciones de flujo de trabajo para asegurar la agilidad, coherencia y supervisión en el intercambio y compartición de información a través de los *SPOCs*.¹¹⁴² Esta línea de acción de refuerzo del papel de los *SPOCs* liderada por Malta, pretendía protocolizar y procedimental todo el intercambio de información

¹¹³⁷ Véase Doc. Consejo 7117/16, de 12 de abril de 2016, de resumen de las discusiones de la sesión del grupo DAPIX, celebrada el día 15 de marzo, p.4.

¹¹³⁸ Véase doc. Consejo 6770/16, de 10 de marzo de 2016, sobre el esquema de formación *SPOC*. <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vk1xcawvt7hx?ctx=vh7ej5swx002&tab=1>

¹¹³⁹ Véase doc. Consejo 10471/18, op. cit. nota 1087.

¹¹⁴⁰ Véase doc. Consejo 15259/17, op. cit. nota 1088.

¹¹⁴¹ Véase op. cit. nota 1086.

¹¹⁴² Véase doc. Consejo 5175/3/16 REV 3, de 27 de junio de 2016, sobre la Estrategia renovada de Gestión de la Información (IMS) – Quinto listado de acciones, p.13.

policial,¹¹⁴³ para lo que se difundió un cuestionario que identificara posibles actuaciones de armonización.¹¹⁴⁴

Se trataba de aplicar un modelo de gestión homogénea y unificada a cada petición de intercambio de información que genera un caso, desde el registro de entrada, a la evaluación y análisis, vinculaciones, priorización, diseminación, respuesta, etc. Con la finalidad de automatizar los procesos internos de accesos y consultas en sistemas de información nacionales e internacionales.¹¹⁴⁵ Si bien hasta 2019 no hubo siquiera discusión y debate sobre el posible enfoque y alcance estimado de esta línea de acción en el marco de una reunión de jefes de *SPOC* en la que se concluyó sobre la necesidad de establecer el catálogo de necesidades y los estándares comunes del sistema modelo de gestión que satisfaga tanto las necesidades identificadas como las condiciones y capacidades de utilización los canales de intercambio de información.¹¹⁴⁶

El mecanismo de gobernanza de los *SPOCs* inició su andadura con la celebración de la primera reunión de jefes nacionales de los *SPOCs* de los EE.MM los días 7-8 de noviembre de 2017, a las que se sucedieron las de Gante y Roma en 2018 y 2019, respectivamente. En dichas reuniones

¹¹⁴³ “La Presidencia opina que el proceso completo de intercambio de información tal y como es dirigido por los diversos instrumentos legales a nivel nacional, regional, supranacional e internacional debe ser documentado teniendo en cuenta las actividades esenciales que requiere cada caso. El resultado constituiría esencialmente un documento de necesidades profesionales de gestión de casos. El enfoque sería un Sistema que proporcionase valor añadido a los usuarios principales que son los *SPOCs*, la comunidad de agencias policiales y a las agencias europeas relevantes del ámbito de justicia e interior. Véase doc. Consejo 5887/17, de 2 de febrero de 2017, sobre fortalecimiento de los *SPOCs*, p.4.

¹¹⁴⁴ Véase, Doc. Consejo CM 2882/17, de 22 de mayo de 2017, sobre la Estrategia de Gestión de la Información (IMS) – Quinto listado de acciones - Acción No 8: Fortalecimiento de los *SPOCs* / Cuestionario sobre las estructuras nacionales *SPOCs*.

¹¹⁴⁵ “Al tratar con el intercambio de información policial, el *SPOC* debe seguir el “círculo de inteligencia criminal” (recibir, evaluar, responder, difundir, cotejar y manejar los flujos de información internacional entrantes y salientes). Con el fin de hacer más eficiente este procedimiento en cada *SPOC*, se considera de crucial importancia el acceso a un “sistema de gestión de casos” (CMS), que evalúe, clasifique y difunda la información proveniente de todos los canales de cooperación y autoridades nacionales. La priorización de la información entrante debe estar entre las funciones centrales del *SPOC*. Para respaldar esto, el sistema que se ocupa de la recepción-evaluación-distribución de los datos entrantes también debe tener la capacidad de priorización. Cada caso debe atribuirse automáticamente a un número de registro único, único para los canales de cooperación implicados como SIRENE, INTERPOL, EUROPOL, etc. Véase doc. Consejo 9410/17 de 22 de mayo de 2017, sobre el fortalecimiento de los *SPOCs*. Propuesta para el quinto listado de acciones de la Estrategia de Gestión de la Información, p.3.

¹¹⁴⁶ Véase Doc. Consejo 9668/19, de 27 de mayo de 2019, sobre Estrategia de Gestión de la información- acción 8: Fortalecimiento de *SPOCs* – Sistema de Gestión de Casos, p.3.

se diseñó el procedimiento y términos de referencia de su constitución y funcionamiento con vistas a su institucionalización como foro de encuentro, debate y reflexión conjunta de carácter informal para intercambiar buenas prácticas en materia de intercambio de información policial, estableciendo dos reuniones anuales.¹¹⁴⁷

La centralización de toda la cooperación policial internacional en los *SPOCs* no está exenta de dificultades y riesgos, entre los que destacamos la confianza de los usuarios en el funcionamiento del nuevo sistema. Entre los primeros consideramos la capacidad de gestión de los flujos de información de los *SPOCs* y la capacidad de decisión respecto a la elección del canal de comunicaciones por defecto para su materialización. Por ejemplo, Suecia ha implementado la descentralización operativa de los *SPOCs* designando oficiales de caso internacionales en cada distrito pues se considera que agiliza el trabajo y mejora la calidad del producto saliente.¹¹⁴⁸ Por su parte la Guardia Civil en el ámbito de la Jefatura de Policía Judicial se ha constituido una red de expertos de cooperación policial internacional a nivel de las unidades de investigación criminal periféricas con la finalidad de promover y facilitar la satisfacción de las necesidades de intercambio de información internacional derivadas de las investigaciones de dichas unidades.

En este aspecto, consideramos que la Directiva relativa al intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros, por la que se deroga la Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo, actualmente en tramitación legislativa, y que ya analizamos en el Capítulo V constituye la referencia armonizadora europea largamente demandada para conseguir la homogeneización de estas estructuras cuyo papel resulta crucial en el intercambio de información policial conveniente disponer de algún soporte normativo europeo que pudiera despejar dudas sobre la cuestión. Un buen punto de partida para desarrollar este proceso sería la mención específica a SIENA Europol en la directiva PNR,¹¹⁴⁹ así como también los ejemplos de *SPOCs* constituidos en

¹¹⁴⁷ Véase el doc. Consejo 12825/19, de 8 de octubre de 2019 de las Conclusiones del Consejo sobre la creación de una red europea de jefes de puntos de contacto únicos para el intercambio de información policial internacional, adoptado en la sesión nº 3717 del Consejo JAI de 7 de octubre de 2019.

¹¹⁴⁸ Véase doc. Consejo 8033/19, de 11 de abril de 2019, de resumen de discusiones de la sesión del grupo de trabajo de Asuntos Schengen (SIS/SIRENE) / Comité Mixto (UE-Islandia, Noruega y Suiza, Liechtenstein).

¹¹⁴⁹ Véase, doc. Consejo 12493/10, op. cit. nota 1139, p. 6.

otros EE.MM similares al nuestro como hemos analizado en el capítulo anterior, como en Italia o Portugal.

Finalmente, teniendo en cuenta las consideraciones y argumentación expuesta anteriormente, hemos de concluir que España no dispone de *SPOC* que cumpla con los estándares europeos analizados anteriormente. La trasposición legislativa de la citada directiva debe conllevar el desarrollo de una verdadera estructura exterior de la seguridad pública, y, por tanto, de dirección jerárquica propia de los órganos superiores del Ministerio del Interior y que facilite un ejercicio funcional dotado de la necesaria unidad de doctrina de actuación imparcial.

1.2. La gestión futura de la información en la seguridad de la Unión

Con ocasión de la última renovación de la Comisión Europea y del Parlamento Europeo en junio de 2019, la Presidencia rumana de la Unión promovió el enfoque futuro del intercambio de información como desarrollo del debate general sobre el futuro de las agencias europeas de policía en un contexto de la consolidación de la aproximación integral de la seguridad interior marcado por la actual convergencia entre seguridad, fronteras y migración.¹¹⁵⁰

El diseño futuro de gestión de la información “europea” se está orientando a facilitar el acceso ágil, eficiente y seguro a la información que necesite el usuario final para que pueda adoptar las decisiones operativas o estratégicas que se deriven de la información recibida y del cotejo de esta. Para ello, se consideraba imprescindible revisar la normativa vigente de los sistemas de información

¹¹⁵⁰ “Proporcionar un alto nivel de seguridad en la UE es un elemento fundamental en un área común sin fronteras interiores. Esto requiere una aproximación integral que permita respuestas flexibles y orientadas a luchar contra las amenazas emergentes. En los últimos años, la UE ha realizado progresos sustanciales en esta área. El marco legislativo sobre contraterrorismo y de intercambio de información ha sido reforzado, mientras que la arquitectura general de los sistemas de información y bases de datos de justicia e interior han sido reformados, con un enfoque de interoperabilidad.” Véase el Comunicado de prensa del Consejo de ministros de Justicia e Interior de la UE de 6 y 7 de junio de 2019, p11, <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/jun/eu-jha-council-6-7-jun-back.pdf> (Consultado el 2 de junio de 2021).

européos centralizados, y los nacionales, descentralizados,¹¹⁵¹ conforme al diseño establecido de las plataformas corporativas de cada agencia policial a la que pertenezca el usuario final.

La nueva arquitectura de los sistemas de información policial europeos existentes y futuros demanda el desarrollo de soluciones y estándares comunes europeos que permitan la integración de sistemas de información descentralizados en torno a un modelo europeo de gestión de la información completo y exhaustivo.¹¹⁵² La heterogeneidad de los instrumentos jurídicos en virtud de los cuales se establecieron los distintos sistemas de información que resultarían afectados dificultaba, cuando no impedía, el acceso y la disponibilidad de la información necesaria para el usuario final de forma ágil y rápida. Por ello, el Consejo era consciente de la necesidad de abordar definitivamente el desarrollo de un marco regulatorio único para la gestión en la Unión Europea de la información contenida en los sistemas de información europeos.¹¹⁵³

La adecuación del estatuto jurídico y operativo común del intercambio de información, concebido como proceso continuo de mejora institucional, también debía por tanto de acompañarse del desarrollo del correspondiente marco normativo que permitiera acceder a la información derivada del progreso tecnológico digital en ciernes. Consideramos que la regulación de las nuevas tecnologías de comunicaciones y de explotación de información digital al servicio del progreso de la sociedad europea tenía que incorporar las necesidades de seguridad que faciliten el acceso a la información basada en dichas tecnologías, en el marco normativo de actuación de las agencias policiales europeas.¹¹⁵⁴

¹¹⁵¹ Véase doc. Consejo 11434/19 de 6 de septiembre de 2019, sobre Automatización del intercambio de información en un contexto estratégico, p.4. <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2019/sep/eu-council-automation-data-exchange-national-11434-19.pdf>

¹¹⁵² Véase doc. Consejo 9027/19 de 8 de mayo de 2019, El futuro de las agencias de aplicación de la ley en la UE, https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXVI/EU/06/38/EU_63868/index.shtml

¹¹⁵³ “La Presidencia pide un marco general para la gestión de la información en la UE, con objeto de garantizar que toda la información existente necesaria sea accesible y se procese e intercambie de manera rápida y eficaz, de modo que conduzca a una actuación basada en la inteligencia.” Véase Agenda estratégica Consejo Europeo, op. cit. nota 264, p.5.

¹¹⁵⁴ Véase doc. Consejo 13510/19 de 7 de noviembre de 2019, sobre la Gestión de la Información en la UE – Automatización, acceso, compartición y análisis de información, p.2.

1.3. Un nuevo modelo de gestión de la información en la seguridad interna de la Unión

El desarrollo del nuevo marco jurídico europeo de protección de datos de carácter personal,¹¹⁵⁵ junto a la tramitación legislativa de los reglamentos de interoperabilidad (que analizaremos en el Capítulo V) motivó en gran medida la escisión del grupo de trabajo DAPIX, que permanece, si bien renombrado como Grupo de Trabajo de Protección de Datos y por tanto, enfocado exclusivamente a esa parcela de trabajo. De esta forma, emerge un nuevo grupo de trabajo, el grupo de trabajo de Intercambio de información en materia de asuntos de Justicia e Interior (denominado IXIM y, por tanto, asume la gestión e intercambio de información).¹¹⁵⁶

El futuro de la gobernanza europea del intercambio de información pivotará a partir de este momento en torno a la mejora de los ámbitos de gestión de la misma que redunden en beneficio del aumento de la capacidad de los EE.MM para alimentar los sistemas de información con datos fiables y consistentes. El Consejo de ministros de Justicia e Interior de la Unión ha reconocido la importancia de proporcionar una gestión efectiva de la información vinculada al desarrollo de la interoperabilidad.¹¹⁵⁷

Con el aval del Consejo, el Grupo de trabajo IXIM se ha convertido en el grupo preparatorio del Consejo clave para el desarrollo futuro del intercambio de información en la Unión. El contenido de los términos de referencia de la creación del IXIM revela la trascendencia de los asuntos que

¹¹⁵⁵ Véase el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, 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 y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO L núm. 119 de 4 de mayo de 2016, pp. 1-88) y Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 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 a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo (DO L núm. 119 de 4 de mayo de 2016, pp. 89-131)

¹¹⁵⁶ Véase doc. Consejo 14854/19 de 6 de diciembre de 2019, sobre los Términos de Referencia del Grupo de Trabajo JAI sobre intercambio de información.

¹¹⁵⁷ “Uno de los ámbitos horizontales clave resaltados en el informe de la presidencia sobre el futuro de la seguridad interior de la Unión es la gestión efectiva de la información: La cooperación policial a nivel europeo se basará cada vez más en una mejor y más eficiente soluciones tecnológicas y sistemas de información y la interoperabilidad entre ellos. Es de particular importancia asegurar que los sistemas de información son alimentados constantemente con datos completo y de alta calidad, y que son utilizados de forma efectiva” Véase doc. Consejo 14755/19 del Comunicado de prensa de la 3735 sesión del Consejo JAI de 2-3 diciembre de 2019, p.5.

discutirá y las propuestas que elevará para adopción por los órganos superiores del Consejo. Entre ellos destacamos, por su estrecha vinculación con nuestra investigación, el desarrollo de la gestión y el intercambio de información automatizado entre los sistemas de información policiales, dirigir asuntos horizontales a estos como los puntos de contacto únicos de cooperación internacional (*SPOCs*); seguimiento de la implantación de la interoperabilidad de los sistemas de información europeos, así como también de los sistemas PNR y Prüm, etc.¹¹⁵⁸

Una de sus primeras acciones a desarrollar, recogiendo el mandato del Consejo JAI, ha sido la preparación de una Hoja de ruta para la estandarización de la calidad de los datos¹¹⁵⁹ alojados en los sistemas de información europeos con la finalidad de anticipar los trabajos para que el intercambio de información, en el futuro marco de interoperabilidad de sistemas sea un éxito.

En la actualidad, desde diciembre del año 2021 el IXIM se encarga de la preparación en el Consejo de las propuestas legislativas integrantes del denominado nuevo Código de Cooperación Policial que incluye, como ya mencionamos en epígrafes siguientes, la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros, por la que se deroga la Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al intercambio automatizado de datos para la cooperación policial («Prüm II»), por el que se modifican las Decisiones 2008/615/JAI y 2008/616/JAI del Consejo y los Reglamentos (UE) 2018/1726, 2019/817 y 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la cooperación policial operativa (recientemente adoptada).¹¹⁶⁰ En la actualidad se

¹¹⁵⁸ Véase op. cit. nota 1173, p.4.

¹¹⁵⁹ “en primer lugar, identificar las acciones necesarias a realizar para mejorar la calidad de los datos introducidos en los sistemas de información europeos de gran escala; en segundo lugar, oportunamente, asegurar el acceso eficiente y seguro a la información extraída de los datos necesarios”. Véase doc. Consejo 11824/20, de 11 de noviembre de 2020, sobre la hoja de ruta de estandarización para finalidades de calidad de los datos, p.3. <https://www.statewatch.org/media/1485/eu-council-data-quality-roadmap-11824-20.pdf> (Consultado el 7 de junio de 2021).

¹¹⁶⁰ Véase Doc. Consejo 14205 2021 ADD 2 de 9 de diciembre de 2021, del Documento de trabajo de los servicios de la Comisión resumen del informe de la evaluación de impacto que acompaña al documento Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros, por la que se deroga la Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo y doc. Consejo

desconoce el nivel de participación y seguimiento nacional del paquete legislativo en tramitación, cuya trascendencia augura un impacto normativo sustancial en el ordenamiento jurídico español.

2. LA GESTIÓN INTEGRADA DE LA INFORMACIÓN INTERIOR Y EXTERIOR EN LA UNIÓN

La revolución tecnológica derivada de la futura implantación de la interoperabilidad no sólo representa una evolución en la gestión del intercambio de información en Europa, sino que también supone un cambio del concepto operativo del intercambio de información para la comunidad de la seguridad pública en general de los EE.MM. La convergencia de la información procedente de la seguridad interior, de la gestión de fronteras y de la migración proporcionará un mayor y mejor control de la explotación fraudulenta de las libertades de circulación europeas.

Este proceso de cambio interinstitucional operativo ya se ha iniciado con el impulso y ejemplo de las Agencias europeas que cada vez más aprovechan las sinergias derivadas de sus actuaciones operativas en beneficio de la seguridad interior. En este ámbito, Frontex, desde 2018 viene incluyendo en la planificación de operaciones de control fronterizo misiones de lucha contra los tráfico ilícitos transfronterizos con la participación de las autoridades nacionales competentes de los EE.MM (tanto policiales como aduaneras). La inteligencia obtenida de dichas actividades operativas es procesada por FRONTEX en el sistema de información *PeDRA*¹¹⁶¹ y se comparte con Europol¹¹⁶² a través del canal de comunicaciones SIENA que dispone FRONTEX en aplicación de los acuerdos entre ambas Agencias europeas.¹¹⁶³

¹¹⁶¹ Acrónimo inglés de Procesamiento de Datos Personales para Análisis de Riesgos. El procesamiento de datos personales para proyectos de análisis de riesgos en vigor desde 2016 como consecuencia de la necesidad de procesar datos de carácter personal obtenidos durante las entrevistas a los inmigrantes ilegales en el marco de la Operaciones conjuntas de Frontex contra la inmigración ilegal y que, posteriormente se han ampliado a toda clase de operaciones conjuntas lideradas por la Agencia. Para más detalle, véase doc. Consejo 11442/17, de 20 de julio de 2017 sobre el Informe anual de actividades de Frontex 2016.

¹¹⁶² Véase el informe resumen de actividades de Frontex 2019, p. 12. https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/In_Brief_2019/frontex_inbrief_ES.pdf

¹¹⁶³ Véase el documento que contiene las líneas estratégicas a las acciones: la contribución de las Agencias JAI al desarrollo práctico del espacio de libertad, seguridad y justicia en la UE.

En la misma línea, el fortalecimiento gradual de la cooperación europea entre las autoridades policiales y las aduaneras, constatado a través de la participación de las autoridades aduaneras en el marco del Ciclo Político de la Unión y de las operaciones conjuntas de Frontex,¹¹⁶⁴ se trasladará al intercambio de información estructurado y automatizado mediante la integración secuencial del intercambio de información aduanera en el marco de los sistemas de información interoperables.¹¹⁶⁵

Consideramos que el verdadero avance hacia la integración europea de la información operativa, relevante para la consecución de los objetivos de seguridad de las Unión, se producirá cuando se instale un cambio en el paradigma vigente en el inicio del ELSJ, de forma que evolucionemos del modelo de mera recopilación de datos al de la conexión de datos entre las agencias policiales¹¹⁶⁶ de los EE.MM. Para ello consideramos imprescindible la reorganización de estructuras y redes de información nacionales que permitan la interconexión y la compartición de sistemas de información de las distintas agencias nacionales en las mismas condiciones en todos los EE.MM conforme a sus competencias de forma transparente y fiable.¹¹⁶⁷

En esta línea se centran los esfuerzos de la Unión, que nunca antes había desarrollado de forma tan académica y con tanto detalle la actividad de gestión de información inherente a su explotación por las agencias policiales.¹¹⁶⁸ En base a todo lo anteriormente expuesto quizás

<https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/Publications/2014%2520JHA%2520Agencies%2520Joint%2520Statement.pdf>

¹¹⁶⁴ Véase op. cit. nota 264, p.7.

¹¹⁶⁵ Véase doc. Consejo 8393/1/20 REV 1, de 30 de junio de 2020 del Futuro de la Cooperación entre las agencias encargadas de la aplicación de la Ley, entre autoridades policiales y aduaneras. Hoja de ruta para el reforzamiento de la cooperación operativa, p.7 https://www.parlament.gv.at/PAKT/EU/XXVII/EU/02/19/EU_21909/index.shtml.

¹¹⁶⁶ Véase doc. Consejo 9410/17, op. cit. nota 1162, p.4.

¹¹⁶⁷ El ejemplo de la red de cooperación de la Agencias europeas de justicia e interior puede proporcionar a los EE.MM un ejemplo de cooperación horizontal valioso. Véase doc. Consejo 9441/2/10 sobre el aseguramiento de acción más consistente por parte de las agencias europeas de justicia e interior para mejorar la cooperación y la coordinación de sus agendas de trabajo, [https://frontex.europa.eu/we-build/justice-and-home-affairs-jha-agencies-network/#:~:text=The%20JHA%20Agencies'%20Network%20includes,%2C%20Europol%2C%20FRA%20and%20Frontex.\(Consultado 31 13 de marzo de 2021\).](https://frontex.europa.eu/we-build/justice-and-home-affairs-jha-agencies-network/#:~:text=The%20JHA%20Agencies'%20Network%20includes,%2C%20Europol%2C%20FRA%20and%20Frontex.(Consultado%2031%2013%20de%20marzo%20de%202021).)

¹¹⁶⁸ Véase doc. Consejo 11434/19 op. cit. nota 1168.

convendría que la Unión culminara este proceso de cambio conceptual con la adopción de un nuevo modelo de gestión integral de la información de seguridad en la Unión en aplicación del futuro Código de Cooperación Policial europeo que desarrollaremos en epígrafes posteriores.

2.1. El perfeccionamiento del ciclo de la información en la seguridad de la Unión

La gestión integrada y compartida de la información relevante para la seguridad no se puede considerar completada sin la integración de los denominados sistemas de información descentralizados.¹¹⁶⁹ En concreto nos referimos a la Decisión del Consejo Prüm, al Sistema de información avanzada de pasajeros (API) en aplicación de la Directiva 2004/82/CE del Consejo de 29 de abril de 2004, sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de las personas transportadas¹¹⁷⁰ y del Registro de nombres de pasajeros (PNR).¹¹⁷¹

Reconociendo su contribución al intercambio de información, la importancia del sistema API ya ha decaído frente a la irrupción del sistema PNR, el sistema Prüm y la efervescencia de nuevos sistemas de información que se están desarrollando en mucho menor lapso de tiempo. Por ello consideramos que la actual amalgama de instrumentos jurídicos de intercambio de información que se han ido estableciendo demandan una armonización adecuada que facilite, en una primera fase, una integración congruente en el marco de la cooperación transfronteriza europea y, en una segunda fase,

¹¹⁶⁹ “En el contexto de los sistemas de información europeos, un sistema centralizado se refiere a aquel donde los datos son almacenados en una base de datos central. A través de una infraestructura segura de comunicaciones, los EE.MM pueden conectar y enviar información desde el sistema central a través de las interfaces nacionales creadas en las autoridades designadas. En contraste, un sistema descentralizado es aquel donde la información se almacena en bases de datos nacionales, y a solicitud, puede ser transferida a otro EE.MM mediante una infraestructura segura de comunicaciones.” Véase, «*La Interoperabilidad de los sistemas de información de justicia e Interior de la UE*», Informe del Parlamento Europeo, departamento de derechos de los ciudadanos y asuntos constitucionales, PE 604.947- Abril 2018, p. 19 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604947/IPOL_STU\(2018\)604947_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604947/IPOL_STU(2018)604947_EN.pdf)

¹¹⁷⁰ Resolución del Ministerio de la Presidencia de 14 de febrero de 2007, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución de las Secretarías de Estado, de Seguridad, del Ministerio del Interior y de Inmigración y Emigración, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se determinan las rutas sobre las que se establecen obligaciones de información por parte de las compañías, empresas de transportes o transportistas. BOE núm. 42, de 17 de febrero de 2007.

¹¹⁷¹ Véase op. cit. nota 793.

una simplificación conceptual y material que agilice su funcionamiento práctico, en sintonía con el pronunciamiento del Consejo en el escenario actual.¹¹⁷²

Los sistemas de información europeos y el intercambio de información se hallan inmersos en una etapa de transformación completa que no concluirá probablemente hasta la próxima década, en la que las reformas que se operen deben tener vocación integradora y flexible. La automatización ágil y completa de la información relevante para la seguridad dinamizará en el futuro el funcionamiento del mecanismo del intercambio y la compartición de la información.¹¹⁷³

2.1.1. La posible reforma de Prüm en el nuevo escenario de la información europea

Por lo que a Prüm se refiere, en capítulos precedentes hemos abordado las dificultades de su funcionamiento práctico y avances discretos hasta la fecha en el marco de la aplicación del principio de disponibilidad de la información y que en el contexto actual la pertinencia de su revisión podría contribuir a completar el ciclo de la gestión integrada de la información europea en materia de seguridad.

Con motivo del décimo aniversario de existencia de la citada Decisión, el Consejo se muestra partidario ni más ni menos que de ampliar el ámbito de aplicación de la Decisión Prüm (actualmente ADN, Huellas y datos de registro de vehículos) y particularmente, de mejorar los procesos y protocolos del intercambio de información subsiguiente.¹¹⁷⁴ Tomando como referencia el Plan de acción sobre el camino a seguir para la creación del espacio europeo de policía científica,¹¹⁷⁵ se

¹¹⁷² Véase doc. Consejo 13083/1/20 REV1, de 24 de noviembre de 2020 de las Conclusiones del consejo sobre la seguridad interior y la Asociación Policial europea.

¹¹⁷³ “Las Presidencias del Consejo se proponen impulsar la interoperabilidad mediante la automatización. Las discusiones han tenido lugar, por ejemplo, sobre las posibilidades de interconectar las consultas a través del régimen de Prüm (representado por el acceso transfronterizo al ADN, dactiloscopia y las bases de datos de registro de vehículos) con los sistemas de información europeos centralizados. La Presidencia del Consejo también se refiere en este contexto “a la interoperabilidad creciente, que implica la adición de posibilidades para los usuarios finales de conseguir nuevas fuentes de datos con una única consulta.” Véase WAHL, T., «*La visión de los gobiernos europeos sobre la interoperabilidad futura*», <https://eucrim.eu/news/eu-governments-look-future-interoperability>

¹¹⁷⁴ Véase doc. Consejo 11868/18, de 10 de septiembre de 2018, de debate sobre la Próxima generación de Prüm.

¹¹⁷⁵ 2. «Estimular el intercambio de información forense procedente de bases de datos, por ejemplo en los ámbitos de armas y municiones, explosivos y drogas». La ENFSI trabaja actualmente en el proyecto denominado: «Hacia la elaboración de bases de datos paneuropeas de policía científica», respaldado por la Comisión Europea, Dirección

crearon diversos grupos de trabajo para desarrollar el enfoque de la nueva revisión de Prüm con la voluntad de propiciar su alineamiento con la nueva gestión integrada de la información a nivel europeo.¹¹⁷⁶

El impulso europeo de dicha efeméride pretendía incrementar y mejorar la utilización y aplicación de las Decisiones Prüm en los ámbitos de acción actuales (el intercambio de los perfiles de ADN, las impresiones dactilares y los datos de los registros de matriculación de vehículos), así como también ampliar su aplicación a otros ámbitos también basados en datos biométricos. De forma simultánea, se planteaba la necesidad de automatizar los intercambios de información derivados de las consultas realizadas, respecto a las coincidencias identificadas con la correspondiente *anonimización* de los datos que supere las demoras derivadas de la tramitación administrativa conforme a los procedimientos nacionales de cooperación policial establecidos en los EE.MM.¹¹⁷⁷

Al mismo tiempo, se plantea la necesidad de ir ampliando progresivamente los ámbitos de aplicación del intercambio de información de las bases de datos nacionales de los EE.MM, proponiendo la Presidencia portuguesa de la Unión hacerlo a los datos de registro de las armas de fuego y sus propietarios. Todo ello como consecuencia del transcurso de año y medio desde la finalización del periodo de transposición de la Directiva europea sobre el control de la adquisición y tenencia de armas¹¹⁷⁸ y a través de los puntos de contacto nacionales de armas.¹¹⁷⁹

General de Asuntos de Interior. 6. «Estimular el intercambio de datos forenses a través de Prüm y mejorar su calidad». Véase doc. Consejo 8770/16, de 24 de mayo de 2016 del Proyecto de Conclusiones y Plan de acción sobre el camino a seguir para la creación del Espacio Europeo de Policía Científica.

¹¹⁷⁶ Véase doc. Consejo 5556/19, de 15 de febrero de 2019 sobre planificación de enfoque de los grupos para la nueva generación de Prüm.

¹¹⁷⁷ Véase op. cit. nota 1191.

¹¹⁷⁸ Véase la Directiva UE 555/2021, de 24 de marzo de 2021, DO L núm. 115 de 6 de abril de 2021.

¹¹⁷⁹ Véase doc. Consejo 8586/18, de 15 de mayo de 2018 sobre Directriz de buenas prácticas para la creación de los puntos focales nacionales de armas de fuego” en desarrollo de la Comunicación de la Comisión Europea sobre la aplicación de la Agenda Europea de Seguridad: Plan de acción de la UE contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos, [COM (2015)624 final] de 2 de diciembre de 2015, p.3.

En este sentido consideramos que todos estos avances en las consultas de compartición de información internacional en el ejercicio de las funciones policiales sustentadas en información y conocimiento previo encajan perfectamente en los supuestos previstos en la normativa europea de protección de datos personales. Todo ello, siempre que se trate de una actuación policial concreta e individualizable, *preordenada* al desarrollo de una función policial de prevención especial de la seguridad ciudadana o en el marco de una investigación de carácter penal, de conformidad con lo dispuesto en la vigente normativa de protección de datos de carácter personal

Además, el artículo 8 de la Directiva 680/2016 (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) también profundiza en la licitud del tratamiento de los datos cuando sea necesario para la ejecución de una tarea realizada por una autoridad competente para la prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, incluidas la protección y la prevención frente a las amenazas contra la seguridad pública.

Las lagunas identificadas en el funcionamiento de Prüm revelan la pertinencia de su reforma o renovación, tanto de su ámbito material de aplicación como de su arquitectura técnica, y, por ende, de los mecanismos que rigen los intercambios de información resultantes de las coincidencias identificadas. La recentralización de su arquitectura siguiendo el modelo de los sistemas interoperables y el procedimiento de consulta y acceso a los datos automatizado previsto para la interoperabilidad conformará el paradigma de la refundación o nueva generación de Prüm en línea con el estudio de viabilidad recientemente presentado por la Comisión Europea.¹¹⁸⁰

2.1.2. La información de los desplazamientos en las fronteras. Directivas API y PNR

El intercambio de información de pasajeros que entran en la Unión Europea por vía aérea desde siempre ha constituido una de las principales demandas de los EE.MM para garantizar la aplicación sin reservas del acervo Schengen. Si bien durante la vigencia del Tratado de Ámsterdam

¹¹⁸⁰ Para más detalle véase el Informe encargado por la Comisión Europea sobre la viabilidad de mejorar el intercambio de información en aplicación de las decisiones Prüm, 2020 Deloitte <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/503f1551-9efc-11ea-9d2d-01aa75ed71a1/language-en>

aquella sólo se materializó en la adopción de la Directiva API, cuyo contenido y mecanismo de funcionamiento, si bien aplicable a todos los medios de transporte procedentes de terceros países, proporcionaba una información de alcance limitado (filiación y documentación de viaje) y exenta de utilidad preventiva (recopilación justo antes de la salida o incluso inmediatamente antes de llegar a destino), ya en plena vigencia del Tratado de Lisboa fue completado con la adopción de la Directiva PNR. Sin duda, la naturaleza de los datos PNR y el mecanismo de funcionamiento previsto para el intercambio de dichos datos dotaban a dicho instrumento de una gran capacidad de información e inteligencia para luchar contra el terrorismo y la delincuencia grave, si bien limitada exclusivamente a los pasajeros aéreos.

La Directiva PNR inició su andadura en los órganos preparatorios del Consejo a través del Grupo DAPIX (y tras su escisión en el IXIM) en el seno de un subgrupo informal, denominado PNR IWG. La constitución de este subgrupo monográfico no sólo incluía el expediente normativo de la propia propuesta legislativa, sino también del establecimiento de mecanismos para favorecer la coordinación y la cooperación entre las estructuras nacionales PNR encargadas de materializar el intercambio de información PNR, esto es, las Oficinas de Información de pasajeros (PIUs). El impulso de la Comisión Europea en la aprobación del PNR se refleja, primero, en el estímulo financiero mediante la creación de una línea de financiación europea dedicada a subvencionar la creación de PNR nacionales¹¹⁸¹ en los EE.MM, y que también se plasmó en la elaboración de un Plan de Implantación¹¹⁸² una vez la Directiva PNR fue finalmente adoptada.

El desarrollo de los trabajos en el seno del IWG PNR y de la Comisión Europea con el sector del transporte aéreo fue muy intenso y prolífico dada la necesidad de construir un corpus doctrinal tanto jurídico y técnico que permitiera homogeneizar en todos los EE.MM el acceso y gestión de los datos PNR, así como también una línea de financiación que alcanzó una primera subvención de cuarenta millones de euros. Por su parte, Europol ofreció su plataforma de comunicaciones para los

¹¹⁸¹ Véase doc. Consejo 7930/17, de 3 de abril de 2017, resumen de las discusiones del grupo de trabajo informal sobre PNR (IWG PNR) celebrada sesión en Bruselas el 7 de marzo de 2017.

¹¹⁸² Véase el Documento de trabajo de la Comisión del Plan de Implementación de la Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril sobre la utilización de datos de nombres de registros de pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave, [SWD (2016) 426 final], de 28 de noviembre de 2016.

intercambios de datos PNR, tanto con Europol como con los EE.MM, así como también con los terceros estados con los que Europol posee acuerdo de cooperación operativa de intercambio de datos, comprometiéndose a instalar un buzón de mensaje en las PIUs nacionales.¹¹⁸³

Tan solo un año y medio después de la expiración del plazo establecido para la transposición nacional de la Directiva PNR la Presidencia finlandesa del Consejo presentó un proyecto de Conclusiones del Consejo promoviendo la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva PNR a otros tipos de transporte distintos del aéreo.¹¹⁸⁴ Resultaba lógico propiciar esta ampliación para completar la brecha de seguridad que supondría no disponer de este tipo de datos del transporte ferroviario o marítimo que llega a la UE, si bien el mandato de la directiva PNR no lo preveía, sin perjuicio de que las transposiciones nacionales de algunos EE.MM pudieran contemplarlo. No obstante, las implicaciones legales y técnicas de promover un cambio legislativo en tan corto espacio de tiempo aconsejaron la necesidad de proceder previamente a realizar una revisión de la implantación de la Directiva PNR y del funcionamiento de la Directiva API como paso previo a la realización de una evaluación de impacto de una reforma de la Directiva PNR.¹¹⁸⁵

Se pretendía armonizar la utilización de los datos API con los nuevos sistemas interoperables y también optimizar la utilización de los datos API y PNR mediante el establecimiento de un sistema de comunicación centralizado con el sector del transporte aéreo que permita consultar de forma automatizada y simultánea los datos API con los datos del SES.¹¹⁸⁶

Transcurridos dos años desde la fecha establecida por la Comisión Europea para la transposición de la Directiva PNR, todos los EE.MM, salvo España, adoptaron la legislación nacional

¹¹⁸³ Véase doc. Consejo 6300/19, de 15 de febrero de 2019, de Seguimiento de la implantación de la Directiva (UE) 2016/681 sobre el uso de los datos PNR. Situación actual y evolución futura.

¹¹⁸⁴ Véase doc. Consejo 12649/1/19 REV 1, de 6 de noviembre de 2019, del proyecto de conclusiones del Consejo sobre la ampliación del ámbito de aplicación de la legislación sobre datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) a tipos de transporte distintos del tráfico aéreo.

¹¹⁸⁵ “RECOMIENDA, por tanto, que, tras la revisión del PNR, la Comisión Europea lleve a cabo una evaluación de impacto exhaustiva sobre la ampliación del ámbito de aplicación de la Directiva PNR a otros tipos de transporte transfronterizos distintos del tráfico aéreo,” op. cit. nota 1201, p.3

¹¹⁸⁶ Véase doc. Consejo 9726/20, y su adenda (ADD 1) de 17 de julio de 2020, del documento de trabajo de la Comisión sobre la implementación de la legislación de asuntos de interior en el ámbito de la seguridad interna.

de aplicación de la citada directiva, que como hemos mencionado en capítulos anteriores lo hizo en fechas recientes (si bien hacía cinco años que había creado la Oficina de Información de pasajeros española en el CITCO).¹¹⁸⁷ Solamente la legislación austriaca no permite el intercambio de datos PNR respecto de los vuelos interiores, lo que sin duda afecta negativamente al cumplimiento de la finalidad prevista de su creación para dicho país.¹¹⁸⁸

Ante una eventual reforma del sistema PNR, consideramos que sería conveniente proceder previamente a reunificar la recopilación de los datos API y de los datos PNR en un único organismo nacional que facilitaría y simplificaría a las compañías de transporte la remisión de ambos tipos de datos a un único organismo administrativo nacional que centralizara dichos datos en línea con la recomendación establecida en el reciente estudio de la Comisión sobre la Directiva API.¹¹⁸⁹

Como acertadamente sostiene Rosario Serra Cristóbal,¹¹⁹⁰ la inteligencia relacionada con el cruce de fronteras constituye una herramienta de extrema utilidad en la lucha por garantizar la seguridad frente al terrorismo, pero consideramos que, respetando el principio de proporcionalidad, la ampliación del intercambio de información a posibles categorías de datos o información de viajeros debe sujetarse a condiciones estrictas. El acceso y utilización de la inteligencia transfronteriza debe supeditarse a un equilibrio basado en la necesidad y trascendencia de la misma, teniendo en cuenta el

¹¹⁸⁷ “Esta oficina se constituye como la Unidad u Órgano Central Nacional competente para la recepción, análisis y tratamiento de la información relativa al Registro de Nombres de Pasajeros procedente de los distintos actores implicados en las reservas de viajes, incluyendo todas las aerolíneas que tengan presencia en territorio español, con el fin de analizar, prevenir y detectar pasajeros con indicios de pertenencia a grupos terroristas o grupos criminales.” Véase la Instrucción 13/2015 de la Secretaría de Estado de Seguridad de 20.10.15 por la que se crea la Oficina Nacional de Información de Pasajeros por vía aérea (O.N.I.P) adscrita al Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO).

¹¹⁸⁸ Véase la Lista actualizada de los Estados miembros que han optado por la aplicación de la Directiva sobre el registro de nombres de los pasajeros a los vuelos interiores de la UE según establece el artículo 2 de la Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave (Unión Europea) (2020/C 358/07).

¹¹⁸⁹ Véase el Estudio sobre la Información Avanzada de Pasajeros (API). Evaluación de la Directiva del Consejo 2004/82/EC sobre las obligaciones de los transportistas de comunicar los datos de los pasajeros. Comisión Europea, p. 39. En España, la ONIP (CITCO) procesa los datos PNR y la SES (SGSICS), los datos API.

¹¹⁹⁰ SERRA CRISTOBAL, R., «El control de datos de circulación de personas en la UE como mecanismo de salvaguarda de la seguridad nacional», UNED, Revista de Derecho Político, núm.102, 2018, p.328.

actual escenario de los sistemas interoperables. En este sentido recientemente se ha creado un grupo de trabajo *interagencia* entre Europol y Frontex con la participación de expertos de los EE.MM con la finalidad de prepararse para la gestión de un panorama cada vez más complejo y transversal del intercambio de información.¹¹⁹¹

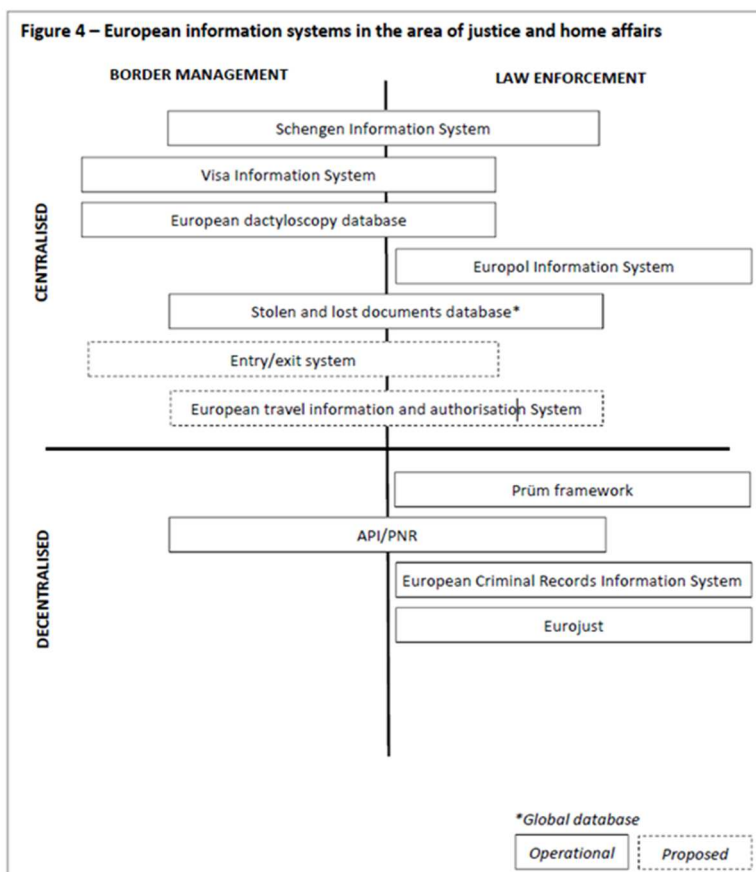


Figura 5. Sistemas de información europeos centralizados y descentralizados ámbito JAI, p.9 IN-DEPTH ANALYSIS EPRS | European Parliamentary Research Service Author: Costica Dumbrava Members' Research Service May 2017 — PE 603.923, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603923/EPRS_IDA\(2017\)603923_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2017/603923/EPRS_IDA(2017)603923_EN.pdf)

¹¹⁹¹ Véase Informe final sobre el grupo de trabajo futuro de inteligencia de desplazamientos y gestión de fronteras. Oportunidades operativas para la investigación, la seguridad y la protección de fronteras. <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/future-group-travel-intelligence-and-border-management-operational-opportunities-for-investigators-security-and-border>

2.2. Hacia la renovación normativa del intercambio de información

La Comunicación de la Comisión Europea sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad establecía, como una de las prioridades estratégicas de acción, el establecimiento de un ecosistema de seguridad europeo sólido, caracterizado entre otros elementos, por el fortalecimiento de la cooperación y el intercambio de información, para luchar contra la delincuencia y el terrorismo y avanzar en pos de la justicia.

En desarrollo de este marco de actuación estratégica, y, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa en el ELSJ, la Comisión ha presentado dos propuestas legislativas y una Recomendación para renovar la articulación jurídica del principio de disponibilidad de la información¹¹⁹², la Decisión Prüm¹¹⁹³ y refundir la normativa dispersa sobre cooperación policial operativa, respectivamente.¹¹⁹⁴

2.2.1. La revisión del principio de disponibilidad de la información

Las razones esgrimidas por la Comisión en la presentación de la propuesta de Directiva se basan en la necesidad de “legislar sobre los aspectos organizativos y procedimentales del intercambio de información entre las autoridades policiales (entendidas en sentido amplio que incluye también a

¹¹⁹² Propuesta de Directiva relativa al intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros, por la que se deroga la Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo, COM (2021) 782 final 2021/0411 (COD), de 8 de diciembre de 2021.

¹¹⁹³ Propuesta de Reglamento relativo al intercambio automatizado de datos para la cooperación policial («Prüm II»), por el que se modifican las Decisiones 2008/615/JAI y 2008/616/JAI del Consejo y los Reglamentos (UE) 2018/1726, 2019/817 y 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo, COM (2021) 784 final 2021/0410 (COD), de 8 de diciembre de 2021.

¹¹⁹⁴ Propuesta de Recomendación del consejo relativa a la cooperación policial operativa {SWD(2021) 375 final}, Bruselas, 8.12.2021 COM(2021) 780 final 2021/0415 (CNS)

las aduaneras¹¹⁹⁵) de la Unión”¹¹⁹⁶, lo que significa que, manteniendo incólume el principio de disponibilidad de la información y acceso equivalente¹¹⁹⁷ de la DM a la que derogará, la propuesta legislativa se orienta fundamentalmente a regular, mediante la correspondiente armonización legislativa en todos los EE.MM, la propia materialización del intercambio de información en el ELSJ.

Asimismo, la propuesta de Directiva se enmarca en un marco reformista junto al resto de propuestas, cuya aprobación se condiciona a la aprobación del conjunto presentado,¹¹⁹⁸ y que responden a las deficiencias observadas en los resultados de las evaluaciones Schengen en materia de cooperación policial.¹¹⁹⁹ Lo que equivale a señalar que persisten deficiencias de calado en los EE.MM y que las medidas que han presentado para subsanarlas con posterioridad a las evaluaciones Schengen no resultan suficientemente satisfactorias para la Comisión, siendo conveniente la adopción de normativa vinculante¹²⁰⁰, susceptible de iniciar el procedimiento de infracción en caso de incumplimiento por alguno de los EE.MM.¹²⁰¹

¹¹⁹⁵ “No obstante, las administraciones aduaneras están lentamente cubiertas como autoridades competentes en virtud de los objetivos de esta iniciativa con miras a mejorar la cooperación entre las autoridades competentes encargadas de hacer cumplir la ley (en particular, contra los delitos fiscales, por ejemplo, el contrabando de tabaco)” Véase el Documento de trabajo de la Comisión Bruselas, SWD(2021) 374 final que contiene el Informe de evaluación de impacto que acompaña a la Directiva sobre el intercambio de información entre las autoridades policiales de los EE.MM, por la que se deroga la DM del Consejo 2006/960/JHA, {COM(2021) 782 final} - {SEC(2021) 420 final} - {SWD(2021) 377 final}, de 8 de diciembre de 2021, p.30.

¹¹⁹⁶ Véase op. cit. nota 1209, p.3

¹¹⁹⁷ Véase op. cit. nota 1209, p.4

¹¹⁹⁸ “..estas propuestas tienen el objetivo de establecer un Código de cooperación policial con el objetivo de racionalizar, reforzar, desarrollar, modernizar y facilitar la cooperación policial entre las agencias nacionales pertinentes, apoyando así a los Estados miembros en su lucha contra la delincuencia grave y organizada y el terrorismo...”. Op. cit. nota 1209, p.4.

¹¹⁹⁹ “Estas conclusiones incluyen también información, análisis y recomendaciones derivadas de las evaluaciones de Schengen en el ámbito de la cooperación policial que se han realizado en los últimos seis años.” Op. cit. nota 1209, p.4.

¹²⁰⁰ “a pesar de los esfuerzos realizados para complementar los requisitos de la Decisión Marco sueca con orientaciones no vinculantes del Consejo”. Op. cit. nota 1209, p.4.

¹²⁰¹ Véase para mayor detalle, la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada «Una estrategia para un espacio Schengen plenamente operativo y resiliente» [COM (2021) 277 final de 2.6.2021]. pp.22-24.

Como segundo objetivo, la propuesta de Directiva se propone armonizar obligatoriamente en los EE.MM aspectos sustanciales de la configuración de los *SPOCs* que afectan a su configuración orgánica tanto interna como externa y a su funcionamiento, consecuencia de disparidad de modelos de *SPOCs* existentes en los EE.MM, (analizado en los epígrafes 4 y 5 anteriores),¹²⁰² como abordamos en el epígrafe correspondiente anterior. El tercer objetivo perseguido, derivado del anterior, es designar el canal de comunicación de Europol como el canal predeterminado para el intercambio de información policial entre los EE.MM.¹²⁰³ Por ello, la Comisión ha elegido el instrumento jurídico de Directiva para respetar la autonomía de los EE.MM en la elección del engarce jurídico de los *SPOCs* en la regulación nacional de la cooperación policial internacional de las FCS, en nuestro caso, entendemos, dentro del marco del bloque de constitucionalidad de la seguridad pública.¹²⁰⁴ Por la trascendencia de esta norma, a continuación, recopilamos los artículos más relevantes para nuestro análisis:

- Los artículos 1 a 3 establecen disposiciones relativas al ámbito de aplicación de la Directiva que se extiende al intercambio de información con carácter de inteligencia criminal, y, por tanto, a efectos de la prevención, detección o investigación de infracciones penales contenidas los delitos a que se refiere el artículo 2, apartado 2, de la Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo⁷².

- Los artículos 4 a 13 desarrollan las normas relativas a la materialización del intercambio de información en el que los *SPOCs* o ventanillas únicas ejercen el protagonismo fundamental regulando toda la casuística presente en dichos intercambios, tanto a solicitud previa, como de oficio, tanto oficiales como oficiosos, tanto policiales como judiciales, utilizando el canal

¹²⁰² “El segundo objetivo de la presente propuesta de Directiva es aproximar las normas mínimas comunes con el fin de garantizar un funcionamiento eficiente y eficaz de las ventanillas únicas. Estos requisitos mínimos comunes conciernen a la composición, las estructuras, las responsabilidades, el personal y las capacidades técnicas.” Op. cit. nota 1218.

¹²⁰³ “...es poner remedio a la proliferación de canales de comunicación utilizados para el intercambio de información policial entre los Estados miembros, al tiempo que se refuerza el papel de Europol como eje para el intercambio de información penal de la UE en cuanto a las infracciones penales comprendidas en su mandato” Op. cit. nota 12018, p.6.

¹²⁰⁴ “El régimen competencial en materia de seguridad pública deriva del art. 149.1.29 CE y de la Ley Orgánica a que éste se refiere, integrante del bloque de constitucionalidad junto con los Estatutos de Autonomía. La seguridad pública, según la doctrina constitucional (SSTC 33/1982 y 154/2005) incluye la actividad policial y funciones de otra naturaleza.” Véase la STC 184/2016, de 3 de noviembre de 2016, BOE» núm. 299, de 12 de diciembre de 2016.

SIENA como predeterminado e incluyendo sistemáticamente a Europol como destinatario en copia de los intercambios.

- Los artículos 14 a 16 desarrollan las normas de configuración y funcionamiento de los *SPOCs*, cuya constitución en calidad de “responsable de la coordinación de los intercambios de información” debe ser objeto de notificación a la Comisión. Su estructura interna contará con la integración de todas las autoridades nacionales competentes para el intercambio de información policial y judicial europeo además de las oficinas nacionales de Europol, Sirene, Interpol y la Unidad de Información de pasajeros (PIUs) y su funcionamiento se gestionará operativamente conforme a un sistema único de gestión de casos electrónico como repositorio.

Las discusiones y enmiendas presentadas en paralelo en el seno del Consejo y del Parlamento Europeo respectivamente se encuentra muy avanzadas, si bien en el momento de finalizar la elaboración de la tesis doctoral no han comenzado aún las negociaciones interinstitucionales. No obstante, se dispone de información respecto a las modificaciones introducidas en la propuesta de la Comisión tanto por el Consejo como por el Parlamento Europeo que consideramos debilitan significativamente la propuesta inicial.

Por lo que respecta a los cambios introducidos en los grupos preparatorios del Consejo, sorprende que el Consejo rechazara la posibilidad de que puedan designarse Puntos de contacto único en los EE.MM al margen de los ya establecidos conforme al Manual de Intercambio de información.¹²⁰⁵ La eliminación de esta mención consideramos que cercena la posibilidad de mejorar los actualmente existentes que ya hemos visto que en algunos EEMM como el nuestro adolecen de notables carencias estructurales y funcionales, que, a buen seguro anticipamos que le impedirán cumplir satisfactoriamente con las funciones encomendadas en la Directiva.

Por otra parte el Consejo condiciona la legitimidad de las autoridades policiales para materializar los intercambios de información, bien al punto único de contacto de otro EEMM, bien a una de las autoridades policiales de éste, a la previa designación por cada EE.MM de una lista de

¹²⁰⁵ Véase doc. Consejo 9502/22 de 30 de mayo, de orientación general de la Propuesta de Directiva relativa al intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros, por la que se deroga la DM 2006/960/JAI.

autoridades competentes designadas para los fines de esta Directiva. Entendemos que la utilización de esta facultad para reservarse la concesión de la condición de autoridad policial legítima obedece a la peculiar configuración de la seguridad pública en los Estados federales o autonómicos como el nuestro. Por ello, y en atención a la observación inmediatamente anterior, resulta imprescindible asegurar que los Puntos únicos de contacto de los EE.MM sean *multiagencia* en su composición y colegiados en su funcionamiento y dirección.

Asimismo el Consejo ha introducido diversas excepciones respecto de la centralización del intercambio de información en los puntos únicos de contacto. Así se permite intercambiar información directa y exclusivamente entre las agencias que figuren en el listado de autoridades competentes designadas en casos de investigaciones sensibles, de terrorismo y aquellas que puedan afectar a la seguridad de personas sometidas a protección. Además, se limita la obligación de utilizar SIENA como canal predeterminado para materializar los intercambios de información derivados de Interpol, que impliquen terceros estados que no estén conectados a SIENA y por razones de urgencia o de índole técnico se consideren más pertinentes otros canales. Resulta evidente que estas medidas pretenden incluir en su alcance el intercambio de información materializado por los servicios de seguridad de naturaleza mixta, inteligencia y policial, siempre recelosos de las estructuras policiales conjuntas, así como también preservar los canales bilaterales ya sean formales través de los que ya se viene materializando vis a vis (p. ej. el PWGT, o la red NEPTUNE), bien informales por cualquier medio de difusión acordado.

Por su parte, el Parlamento Europeo ha realizado modificaciones a la propuesta de la Comisión que consideramos proporcionan más consistencia normativa al texto inicial.¹²⁰⁶ Así se pretende que las autoridades competentes designadas para materializar los intercambios de información dispongan previamente de mandato legal en la legislación específica de los EE.MM. La inserción de esta previsión normativa de remisión a un pronunciamiento declarativo de carácter legislativo en el Derecho interno añade legitimidad y transparencia a las agencias policiales de los

¹²⁰⁶ Véase la Opinión de la Comisión de Control Presupuestario de la Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el intercambio de información entre las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley de los Estados miembros, por la que se deroga la Decisión marco 2006/960 del Consejo /JAI (COM (2021)0782 – C9-0457/2021 – 2021/0411(COD)), de 14 de Julio de 2022. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/CONT-AD-732691_EN.pdf (Consultado el 21 de agosto de 2022).

EE.MM en quienes concurren los requisitos legales que le facultan para materializar el intercambio de información. Si finalmente se mantiene esta modificación en el texto final consideramos ineludible proceder a la modificación de la propia LO 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Asimismo, se añade un artículo *ex novo*, el 8a, destinado a someter a valoración previa por parte de Europol la tramitación de una solicitud de intercambio de información formulada por un EE.MM sometido a un procedimiento de comprobación de la existencia de una violación grave y persistente de los valores contemplados en el artículo 2 del TUE. La vinculación de la aplicación de la directiva al cumplimiento del derecho europeo se concreta en el establecimiento de una cláusula de reserva entendemos para evitar que se produzcan o continúen produciéndose dichas violaciones. Por último, el texto del Parlamento impone la obligación de materializar todos los intercambios de información que se produzcan en el marco de esta directiva exclusivamente a través de SIENA.

Como podemos observar se trata de una directiva que tendrá un gran impacto en el modelo de seguridad pública de los EE.MM, al que nuestro país no será ajeno, máxime teniendo en cuenta la complejidad de nuestro modelo que también se proyecta en el ámbito de la cooperación policial europea e internacional. La parálisis gubernamental de los EE.MM en la adopción de las reformas legales necesarias que propiciaran un funcionamiento completo y satisfactorio de los *SPOCs* ha motivado la presentación de la presente propuesta legislativa. Su presentación vinculada a otros dos nuevos instrumentos normativos que desarrollaremos a continuación, van a comprometer a los EE.MM a una tramitación legislativa conjunta que se nos antoja compleja respecto de la posible introducción de enmiendas individualizadas y que no repercutan sobre los otros instrumentos vinculados. En el caso de que finalmente prospere el paquete legislativo sin cambios significativos, consideramos que sería conveniente, como sostiene Bettina Rauch-Schulz,¹²⁰⁷ que posteriormente sea transformado en un reglamento europeo.

2.2.2. La revisión reglamentaria de Prüm

La propuesta de renovar la Decisión Prüm, incluida en el paquete de medidas legislativas anunciadas en la Comunicación de la Comisión sobre la estrategia para Una Unión de la seguridad,

¹²⁰⁷ Véase RAUCH-SCHULZ, B, «European and international cooperation in practice: the case of the Berlin Police», en ADEN, H., op. cit. nota 3, p.178.

tiene como objetivo “reforzar el intercambio de información”, sustituyendo el actual instrumento jurídico que lo regula por un Reglamento comunitario que otorga la mayor fuerza vinculante posible a sus disposiciones.¹²⁰⁸ Los objetivos estratégicos específicos de la propuesta reglamentaria consisten en conseguir la plena aplicación de las disposiciones de la Decisión Prüm, que tras más de diez años de su aprobación todavía no se ha completado como reflejó las Conclusiones del Consejo sobre la aplicación de las «DECISIONES PRÜM» diez años después de su adopción,¹²⁰⁹ mejorar la conectividad entre las bases de datos nacionales de los EE.MM y, entre éstos con Europol (para cotejar datos de terceros países disponibles en los EE.MM y viceversa), que facilite el intercambio automatizado de todas aquellas categorías de datos que sean pertinentes (perfiles de ADN, datos dactiloscópicos, matrículas vehículos, incluido imágenes faciales y ficheros policiales, en este caso mediante la integración de las consultas del sistema EPRIS-ADEP), así como también el acceso a datos reales post hit (vía SIENA en caso de ficheros policiales).¹²¹⁰

La propuesta reglamentaria reconoce, en términos similares a la propuesta de directiva anterior, que la ausencia de fuerza vinculante de las medidas adoptadas para mejorar el funcionamiento de la Decisión Prüm motivan que la opción legislativa reglamentaria sea la más adecuada para garantizar el cumplimiento de los objetivos propuestos.¹²¹¹ Asimismo se modifica en cierta medida la actual arquitectura de intercambio de datos Prüm, pasando de una estructura

¹²⁰⁸ Véase la Propuesta de Reglamento relativo al intercambio automatizado de datos para la cooperación policial («Prüm II»), por el que se modifican las Decisiones 2008/615/JAI y 2008/616/JAI del Consejo y los Reglamentos (UE) 2018/1726, 2019/817 y 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo, Bruselas, 8.12.2021 COM(2021) 784 final 2021/0410 (COD), p.1

¹²⁰⁹ Véase doc. Consejo 11227/18, de 18 de julio de 2018 de las Conclusiones del Consejo sobre la aplicación de las «Decisiones Prüm» diez años después de su adopción, p.4.

¹²¹⁰ “a) proporcionar una solución técnica para posibilitar un intercambio automatizado y eficiente de datos entre las autoridades policiales, con el fin de permitirles conocer los datos pertinentes disponibles en la base de datos nacional de otro Estado miembro; b) garantizar que todas las autoridades policiales competentes dispongan de datos más pertinentes (en términos de categorías de datos) de las bases de datos nacionales de otros Estados miembros; c) garantizar que las autoridades policiales dispongan de los datos pertinentes (en términos de fuentes de datos) de las bases de datos de Europol; d) proporcionar a las autoridades policiales un acceso eficiente a los datos reales correspondientes a una «respuesta positiva» disponible en la base de datos nacional de otro Estado miembro.” Op. cit. nota 1226, p.2

¹²¹¹ “A pesar de todas estas acciones, muchas de las deficiencias seguían siendo las mismas que las descritas en el informe de 2012 sobre la aplicación de la Decisión Prüm. Esto demuestra la necesidad de una acción a nivel de la UE, ya que las medidas aplicadas por los Estados miembros por sí solas no han resultado suficientes para abordar las limitaciones del marco de Prüm actual.” Op. cit. nota 1226, p.4

completamente descentralizada (esto es, sin almacenamiento de datos a nivel central) que conecta entre sí a los EE.MM a través de los Puntos de contacto nacionales, hacia una arquitectura híbrida en la que todas las bases de datos nacionales de cada Estado miembro se conectarán a un *router* (encaminador central) que ejercerán de intermediarios de mensajes y reenviarían las búsquedas y las respuestas a los sistemas nacionales.¹²¹²

Entre las disposiciones más relevantes podemos citar, dentro del capítulo 3, la configuración de la nueva arquitectura para el intercambio de datos Prüm y la realización de las consultas a través del encaminador. El encaminador establecerá consulta interoperable con el registro común de datos de identidad a efectos del acceso de las autoridades policiales, la conservación de registros de todas las operaciones de tratamiento de datos efectuadas en el encaminador, el control de calidad y los procedimientos de notificación en caso de imposibilidad técnica de utilizar el encaminador. Asimismo, se ofrece información detallada sobre el uso del Sistema Europeo de Índice de Ficheros Policiales (EPRIS) para el intercambio de ficheros policiales y la conservación de registros de todas las operaciones de tratamiento de datos en el EPRIS.

El capítulo 4 establece los procesos para el intercambio de datos post hit mediante el intercambio automatizado de datos identificativos básicos y una disposición supletoria respecto a cualquier intercambio material Prüm no especificado. El capítulo 5 contiene disposiciones sobre el acceso de los Estados miembros a los datos biométricos procedentes de terceros países almacenados por Europol y sobre el acceso de Europol a los datos almacenados en las bases de datos de los Estados miembros. El capítulo 9 dispone la creación de un comité y la adopción de un manual práctico que respalden la aplicación y la gestión de los aspectos prácticos del presente Reglamento. Incluye asimismo una disposición sobre el seguimiento y la evaluación y una disposición sobre la entrada en vigor y la aplicabilidad del presente Reglamento.

En el momento presente de finalizar la elaboración de la tesis doctoral, las discusiones en el Consejo han alcanzado un acuerdo de aproximación general que se ha traducido en la introducción de cambios significativos.¹²¹³ El ámbito de aplicación del Reglamento se ha ampliado a la búsqueda

¹²¹² Op. cit. nota 1226., p.5

¹²¹³ Véase doc. Consejo 10350/22 de 16 de junio sobre Propuesta de Reglamento sobre el intercambio automatizado de datos para la cooperación policial (“Prüm II”), por el que se modifican las Decisiones del Consejo

de personas desaparecidas y a la identificación de restos biológicos sin determinar y se declara de aplicación supletoria la propuesta de Directiva de intercambio de información para cualquier intercambio que exceda el ámbito actual de aplicación de Prüm. También se ha ampliado las categorías de datos que pueden ser intercambiados a imágenes faciales, licencias de conducción y antecedentes policiales (EPRIS). El intercambio de antecedentes policiales estará predeterminado mediante la utilización preferente de EPRIS que interconectará las bases de datos nacionales mediante índices *pseudoanonimizados*. Europol podrá realizar consultas Prüm respecto de los perfiles recibidos de terceros Estados, que a su vez serán puestos a disposición de los EE.MM para su comparación inmediata. Asimismo tanto los EE.MM como Europol podrán realizar consultas biométricas en el marco legal de la interoperabilidad de sistemas de información europeos al Repositorio Común de Identidades Común que abordaremos en los epígrafes siguientes. Por último se mantendrá la estructura de comunicaciones propias de Prüm como sistema de información descentralizado a través de la red TESTA actualizado con las soluciones tecnológicas avanzadas que interconecten los puntos de contacto nacionales de cada categoría de datos previstos.

2.2.3. *El nuevo acervo europeo de cooperación policial operativa*

Al igual que las propuestas legislativas anteriormente mencionadas, la propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la cooperación policial operativa deriva de la citada comunicación estratégica de seguridad de la Comisión Europea para el periodo 2020-2025. Esta iniciativa se enmarca en las lecciones aprendidas de las crisis transfronterizas de seguridad registradas recientemente (crisis migratorias) y de la creciente incidencia de la delincuencia transfronteriza en la UE según los resultados a Evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada de la Unión Europea de 2021 (SOCTA UE).¹²¹⁴ El objetivo perseguido por la recomendación es mejorar la cooperación policial entre las agencias nacionales pertinentes (policiales y aduaneras), estableciendo normas comunes de actuación conjunta y coordinada, conforme a las disposiciones del acuerdo Schengen.¹²¹⁵ Se trata de poner remedio a la actual dispersión y fragmentación normativa

2008/615/JAI y 2008/616/JAI y los Reglamentos (UE) 2018/1726, 2019 /817 y 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo - Orientación general <https://db.euocrim.org/db/en/doc/3745.pdf> (Consultado 22 de agosto de 2022).

¹²¹⁴ Véase la Propuesta de Recomendación del consejo relativa a la cooperación policial operativa {SWD (2021) 375 final}, Bruselas, 8.12.2021 COM (2021) 780 final 2021/0415 (CNS), p.1.

¹²¹⁵ “Aclarar y armonizar las normas de participación en las operaciones policiales transfronterizas, persecuciones transfronterizas, patrullas comunes y otras operaciones conjuntas en los territorios nacionales. – Permitir

actual que han sido completadas por acuerdos bilaterales, a modo de *Interlegalidad*¹²¹⁶ que, incluso, otorgan mayores poderes que los que conceden las normas europeas¹²¹⁷, evitando la reintroducción discrecional de los controles en las fronteras interiores¹²¹⁸ de la UE.

La propuesta de recomendación no excluye que en el futuro sus disposiciones puedan articularse en un instrumento jurídico vinculante, pero sopesa que, en el momento presente, y, en atención a las observaciones del Consejo formuladas en sus conclusiones derivadas del impacto de las actuaciones transfronterizas en los ámbitos de soberanía de los EE.MM, es preferible optar por el formato de Recomendación. Si bien se reconoce la existencia de efectos jurídicos del presente instrumento legal,¹²¹⁹ conforme a la jurisprudencia reciente del TJUE.

Respecto a las disposiciones más relevantes, destacamos en la sección 2 los criterios comunes del ejercicio de las principales modalidades de cooperación transfronteriza operativa (persecuciones transfronterizas, vigilancias transfronterizas, patrullas conjuntas y otras operaciones conjuntas), conforme a un listado ampliado de delitos transfronterizos. En las secciones 3 y cuarta se formulan disposiciones destinadas a promover la cooperación policial transfronteriza como instrumento para luchar contra el tráfico ilícito de migrantes y luchar contra la trata de seres humanos, apoyando tanto la prevención y detección de la migración irregular como la seguridad y apoyo a las

el acceso remoto de los agentes de policía a sus propias bases de datos cuando operen en otros EE.MM, así como el uso de comunicaciones seguras que puedan seguir funcionando en un contexto transfronterizo. – Ampliar el papel de los centros de cooperación policial y aduanera existentes para convertirse en comisarías comunes capaces no solo de intercambiar información, sino de planificar, apoyar y coordinar patrullas conjuntas y otras operaciones conjuntas...”. Op. cit. nota 1231, pp.7-8.

¹²¹⁶ “[...] Es decir, el juego no sincrónico, desigual e inestable entre varias leyes, técnicas y regímenes normativos” Véase, VAN DER WOUDE, M., «Un mosaico de vigilancia policial intra-Schengen: juegos fronterizos sobre identidad nacional y soberanía nacional »Criminología teórica Vol. 24, 2020, pp. 110–131, p.114.

¹²¹⁷ “En tercer lugar, las evaluaciones de Schengen en materia de cooperación policial realizadas en los últimos seis años confirmaron que algunos de los acuerdos bilaterales o multilaterales entre Estados miembros están anticuados o infrutilizados. Otros van mucho más allá de las normas sobre cooperación transfronteriza”. Op. cit. nota 1231, pp.5-6.

¹²¹⁸ “Los movimientos no autorizados dentro del espacio Schengen que no estén relacionados con una crisis migratoria grave o con deficiencias estructurales en la gestión de las fronteras exteriores¹⁷ deben abordarse por medios distintos de los controles en las fronteras interiores, que solo pueden utilizarse como medida de último recurso, para hacer frente a amenazas concretas para la seguridad interior o el orden público.” Op. cit. nota 1231. p. 3

¹²¹⁹ Véase, op. cit. nota1231, p.10

víctimas de trata, basados en análisis de riesgos previos y en la planificación operativa conjunta previa.

En la sección 5 se formulan recomendaciones destinadas a transformar los CCPAs existentes en zonas fronterizas dentro de la UE en puestos conjuntos de policía y aduanas. Además de sus tareas actuales de intercambio transfronterizo de información regional, los puestos conjuntos de policía y aduanas deben transformarse en centro de planificación, dirección y coordinación de operaciones transfronterizas conjuntas. En la sección 6 se formulan normas destinadas a mejorar la planificación, la coordinación y el apoyo de las operaciones conjuntas en toda la UE a través de la creación de una plataforma de coordinación para el intercambio de información previo al planeamiento operativo. En la sección 7 se formulan recomendaciones destinadas a garantizar la disponibilidad efectiva de información y la comunicación segura durante las operaciones transfronterizas de los agentes participantes en los dispositivos operativos.

En la sección 8 se formulan recomendaciones relativas al establecimiento de programas conjuntos de formación e intercambio de agentes en los EE.MM para fomentar la creación de una cultura y gestión del conocimiento de cooperación policial transfronteriza. La sección 9 contiene recomendaciones finales, fundamentalmente dirigidas a los EE.MM para la modificación de sus normas nacionales y acuerdos bilaterales y multilaterales con otros Estados miembros con el fin de aplicar las medidas de la presente Recomendación.

La propuesta de recomendación analizada, una vez más, aborda aspectos de la cooperación policial transfronteriza siempre complejos pues implica la presencia física y el ejercicio de funciones policiales coercitivas sobre el terreno de fuerzas policiales de EE.MM vecinos sobre un mismo espacio de soberanía propia de uno de ellos.¹²²⁰ La apuesta por la homogeneización europea de la actuación policial transfronteriza en las fronteras interiores tendrá que superar la confluencia de intereses nacionales distintos, y, a veces, incluso en colisión, en cada frontera, que no resultará fácil de normalizar. Por el contrario, consideramos acertadas las medidas encaminadas a favorecer la actuación transfronteriza conjuntamente entre las unidades policiales desplegadas en las zonas

¹²²⁰ “La protección de fronteras con sus medidas de control y vigilancia atiende a diferentes propósitos, entre ellos la lucha contra el delito y la protección contra amenazas, aspectos fiscales (aduanas). Además, es una expresión de la soberanía estatal.” Véase VAN DER WOUDE, M., op. cit. nota 1233, p.114.

fronterizas, donde la práctica policial diaria resuelve la mayor parte de los asuntos de seguridad transfronteriza. Al mismo tiempo, observamos la necesidad de promover el establecimiento estructurado de una cultura policial de fronteras que favorezca la adopción de doctrina de actuación policial común exclusivamente de aplicación en la cooperación policial transfronteriza, susceptible de integrar una formación conjunta e incluso la creación de unidades de actuación policial transfronteriza mixtas, como la actual unidad franco alemana¹²²¹, cuyo ejemplo podría servir de modelo para nuestro país.

Finalmente el Consejo JAI de 10 de junio adoptó la citada Recomendación del Consejo¹²²² con las siguientes modificaciones respecto al texto inicial, cuya evaluación por la Comisión tendrá lugar a los dos años de su entrada en vigor. Se han introducido diversos apartados nuevos que reafirman el carácter no vinculante de las disposiciones de la recomendación frente a las disposiciones nacionales vigentes, particularmente visible en referencia a las definición de punto de contacto único que, por tanto, remite a la normativa nacional (el órgano central nacional designado para la cooperación policial internacional de acuerdo con la sección «Marco General» de la presente Recomendación). En este aspecto respecto a las vigilancias transfronterizas se modifica la previsión sobre la designación de un punto de contacto único por la designación de una autoridad central que suplanta los cometidos atribuidos al mismo mediante la atribución de formar parte del punto de contacto o trabajar en estrecha cooperación, que consideramos favorece la realización indistinta de funciones asignadas a uno y a otro, añadiendo confusión y opacidad al funcionamiento de esta modalidad de cooperación.

¹²²¹ “En los márgenes del Consejo de Ministros franco-alemán celebrado hoy en Toulouse, el ministro federal del Interior, Horst Seehofer, y su homólogo francés, Christophe Castaner, firmaron un acuerdo administrativo por el que se crea una unidad operativa franco-alemana que entrará en acción de inmediato. Compuesta por oficiales de la Policía Federal de Alemania y la Gendarmería Nacional de Francia, la nueva unidad brindará apoyo en la vigilancia de eventos importantes y en caso de desastres y accidentes graves, principalmente a lo largo de la frontera entre Francia y Alemania”. Véase Entrada en acción la unidad operativa franco-alemana, Nota de prensa 16 de octubre de 2019. <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/EN/2019/10/franco-german-police-mission.html>

¹²²² Véase DO L 158/53 de 13 de junio de 2022.

CAPÍTULO VII. LA HOJA DE RUTA PARA LA INTEROPERABILIDAD DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN POLICIALES EUROPEOS

En esta capítulo analizamos la denominada “Hoja de ruta para mejorar el intercambio y la gestión de la información, con inclusión de soluciones de interoperabilidad en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior”¹²²³ que, sin duda, marcará un antes y un después en la evolución del intercambio y la compartición de información policial en Europa. La posibilidad de que las agencias policiales y de seguridad de los EE.MM puedan acceder en consulta a los datos alojados en los sistemas de información europeos en el ejercicio de sus funciones de prevención e investigación de los delitos de terrorismo y de la delincuencia organizada supone una auténtica revolución al incrementar la cantidad de información potencialmente disponible que a su vez generará un incremento significativo del intercambio de información entre dichas agencias y con Europol, redundando en mayores cotas de seguridad en la Unión.

Al mismo tiempo, el desarrollo de la hoja de ruta representa un enorme desafío para la Unión. Desde el punto de vista normativo supone superar la compartimentación con las que los instrumentos jurídicos establecieron dichos sistemas¹²²⁴ mediante la reinterpretación de las bases jurídicas aplicables del TFUE. Desde el punto de vista técnico, conlleva el rediseño de la nueva arquitectura de los sistemas de información como consecuencia de las modificaciones de los instrumentos jurídicos de los sistemas de información interoperables, que sea respetuosa con la normativa europea en materia de protección de datos.

Por ello, la presentación de la hoja de ruta por la Presidencia holandesa de turno de la Unión no puede considerarse en modo alguno una iniciativa improvisada o imprevista, sino que supone la

¹²²³ Véase doc. Consejo 9368/1/16 REV 1, de 6 de junio de 2016, Hoja de ruta para mejorar el intercambio y la gestión de la información, con inclusión de soluciones de interoperabilidad en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior

¹²²⁴ “La información se almacena por separado en diferentes sistemas que rara vez están interconectados. No hay coherencia entre las bases de datos y existen divergencias de acceso a los datos por parte de las autoridades pertinentes. Esto puede llevar a ángulos muertos, en particular para las autoridades policiales, ya que puede ser muy difícil reconocer conexiones entre fragmentos de datos. En consecuencia, es necesario y urgente avanzar hacia soluciones integradas para mejorar el acceso a los datos con fines de gestión de las fronteras y seguridad, respetando plenamente los derechos fundamentales. Para ello, es preciso iniciar un proceso hacia la interoperabilidad de los sistemas de información existentes (sección 7).” Véase la Comunicación de la Comisión, [COM (2016) 205 final], de 6 de abril de 2016 de Sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad”, p.4.

culminación de una colaboración institucional fraguada a través de la Comunicación previa de la Comisión Europea,¹²²⁵ las Conclusiones del Consejo JAI¹²²⁶ de diciembre del 2015 y el impulso interinstitucional del CTC. Un informe de este último sobre el intercambio y compartición de información en materia antiterrorista presentado en distintos grupos preparatorios del Consejo,¹²²⁷ reveló importantes déficits de contribución y utilización de los sistemas de información europeos,¹²²⁸ motivando un compromiso de seguimiento en el Consejo sobre la evolución de las contribuciones de intercambio de información en los EE.MM.¹²²⁹ Por ello, consideramos que, por una parte, era fruto de la evolución natural del avance en la mejora del intercambio de información en Europa,¹²³⁰ y, por otra, la respuesta necesaria que demandaba la Unión para hacer frente de forma eficaz a la amenaza emergente del terrorismo militante del DAESH y de un crimen organizado cada vez con mayor potencial desestabilizador en Europa.¹²³¹

¹²²⁵ “Las Agendas Europeas de Seguridad y Migración han fijado la dirección para el desarrollo y la aplicación de la política de la UE destinada a abordar los retos paralelos de la gestión de la migración y la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. La presente Comunicación se basa en las sinergias entre dichas Agendas y está concebida como un punto de partida para un debate sobre la forma en que los sistemas de información existentes y futuros podrían reforzar tanto la gestión de las fronteras exteriores como la seguridad interior de la UE”, op. cit. nota 1241, p.2.

¹²²⁶ “Los últimos atentados terroristas demuestran en particular la urgencia de intensificar el intercambio de información pertinente, especialmente a efectos de: a) garantizar la introducción sistemática de datos sobre los combatientes terroristas extranjeros en el Sistema de Información de Schengen II; b) garantizar el intercambio sistemático de antecedentes penales de las personas conectadas con el terrorismo (y la delincuencia grave y organizada) y la ampliación del Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales a nacionales de terceros países; c) garantizar la interoperabilidad de las bases de datos pertinentes por cuanto atañe a los controles de seguridad..”. Véase las Conclusiones del Consejo de 18 de diciembre de 2015, de la sesión del Consejo Europeo de 17 y 18 de diciembre de 2015, p.3.

¹²²⁷ Véase doc. Consejo 7711/16, de 12 de abril de 2016, sobre Intercambio de información e interoperabilidad.

¹²²⁸ Véase doc. Consejo 9280/14, op. cit. nota 421.

¹²²⁹ “La Comisión, la alta representante y el coordinador de la lucha contra el terrorismo de la UE seguirán atentamente la situación e informarán al Consejo”. Op. cit. nota 1243, p.4.

¹²³⁰ “El reto de la seguridad y el migratorio son complejos y están interconectados. Ya se han desplegado esfuerzos para combatirlos en varios ámbitos de la JAI, por ejemplo, en la gestión eficaz de las fronteras, como parte integrante de la arquitectura de seguridad de la UE para abordar la inmigración ilegal, el terrorismo y la delincuencia.” Véase las Conclusiones del Consejo en 2013 y las actividades de seguimiento de la Comunicación de la Comisión Europea sobre el Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM)”.

¹²³¹ “La finalidad es apoyar las investigaciones operativas especialmente en materia antiterrorista, teniendo en cuenta que hay una estrecha conexión entre terrorismo y delincuencia, y proporcionar rápidamente información general, específica y de alta calidad a los profesionales de primera línea, como agentes de policía, guardas de fronteras, fiscales,

En efecto, el desarrollo en la década anterior de los instrumentos jurídicos europeos que propiciaron el intercambio de información al que nos hemos referido en los capítulos anteriores, fue gradualmente evolucionando a través de la presentación de iniciativas de armonización conceptual, técnica y operativa de las reglas de procedimiento operativo de los sistemas de información que permitieran un mayor y mejor aprovechamiento de las posibilidades de intercambio de información. Sin lugar a dudas, la creación y puesta en funcionamiento de la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (Agencia eu-LISA)¹²³² contribuyó decididamente a la presentación de la hoja de ruta.¹²³³

La centralización de los sistemas de información policiales europeos en el seno de una Agencia europea ha supuesto la externalización de la gestión operativa y administrativa tanto del mantenimiento de los sistemas de información europeos como de su infraestructura de comunicaciones soporte por parte de la Comisión Europea y, por ende, la profesionalización técnica, administrativa y económico-financiera de dicha gestión.¹²³⁴ Consideramos que la capacitación profesional de la Agencia eu-LISA junto con la dirección de la estructura administrativa y técnica independiente típica de las agencias europeas¹²³⁵ constituye suficiente aval para garantizar que la

funcionarios de inmigración y otros para que cooperen y actúen de forma eficaz.” Véase doc. Consejo 13083/1/20 REV1, op. cit. nota 1189.

¹²³² Véase op. cit. nota 409.

¹²³³ “Se puede esperar razonablemente que la contribución de la Agencia eu-LISA a un entorno informático coordinado, eficaz y coherente para la gestión de sistemas informáticos que respalden la aplicación de las políticas en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior aumentará progresivamente mediante la puesta a disposición de un entorno estable y profesional que facilite el desarrollo, la gestión operativa y la evolución de los sistemas informáticos, incluida su interoperabilidad, cuando ello sea necesario y lo permita el marco legal de los sistemas.” Véase el informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el funcionamiento de la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA) [SWD(2017) 249 final] [SWD(2017) 250 final COM(2017) 346 final], de 29 de junio de 2017, p.9.

¹²³⁴ La Agencia comenzó a operar el 1 de diciembre de 2012 y actualmente gestiona los sistemas Eurodac, SIS II, VIS. Asimismo se halla desarrollando el SEE, el SEIAV, el ECRIS y ECRIS-TCN. Estos sistemas están siendo adaptados para asegurar la interoperabilidad entendida como la mejora en el acceso a la información almacenada en los sistemas de información europeos y la gestión de identidades a nivel europeo.

¹²³⁵ Para mayor detalle sobre la composición y funcionamiento de la Agencia, véase ILLAMOLA DAUSÀ, M., «eu-LISA, el nuevo modelo de gestión operativa de las distintas bases de datos de la UE» *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, núm.111, pp. 105-126, www.cidob.org (Consultado el 13 de abril de 2021).

implantación de la interoperabilidad de los sistemas de información sea pronto una realidad, ya que como sostiene Zoltán Dóczy, proporciona notables ventajas.¹²³⁶

1. LA HOJA DE RUTA DEL INTERCAMBIO Y LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN EN EUROPA

El plan secuencial del Consejo que desgranaba la Hoja de Ruta consistía en un documento de cincuenta y seis páginas, de las que cuarenta de ellas están dedicadas a establecer un exhaustivo catálogo de cincuenta medidas o acciones a desarrollar, agrupadas en tres capítulos: cooperación policial y judicial en asuntos penales, terrorismo y gestión de fronteras y migración. Para cada una de las acciones se identificaba un responsable (ya sean los Estados miembros, la Comisión o las Agencias europeas) y se establece un calendario de ejecución y los órganos de seguimiento. Las citadas medidas de carácter horizontal e integral venían precedidas de un capítulo declarativo de principios y orientaciones que servían de referencia para el desarrollo de las medidas propuestas en las que se reiteraba la voluntad y el compromiso político del Consejo con el cumplimiento de la hoja de ruta¹²³⁷ y el seguimiento permanente de la misma a todos los niveles, Grupos de Trabajo del Consejo (Terrorismo, DAPIX/IXM, SIS/SIRENE, Visados, Asilo y Fronteras, además de algunos comités liderados por la Comisión), COSI, con apoyo del SCIFA, y del CATS, así como también en todos los Consejos de Ministros JAI.

Por su parte, el Parlamento Europeo también reconoció la necesidad de actuación ante las inconsistencias y la fragmentación en las correspondientes arquitecturas de los sistemas de información que, en consecuencia, impedían la explotación óptima de toda la información disponible

¹²³⁶ “Interoperabilidad es la preparación, gestión y desarrollo de otros sistemas informáticos; rentabilidad a largo plazo; centralización e institucionalización de la gestión operativa de los sistemas de TI a gran escala; visibilidad y accesibilidad para la sociedad civil. Estas atribuciones enumeradas tienen una clara connotación al aumento de la eficiencia del poder de la información, en particular al tema de la interoperabilidad, de la preparación, gestión y desarrollo de otros sistemas de TI, y de la centralización e institucionalización de la gran escala.” Véase, ZOLTÁN, D., «El desarrollo, la integración y la evaluación de los sistemas informáticos de gran escala existentes en el espacio de libertad, seguridad y justicia», *Acta jurídica húngarica* 54, núm. 2, 2013, pp. 164–183, p.182 <http://real.mtak.hu/43239/1/ajur.54.2013.2.4.pdf> (Consultado el 16 de mayo de 2021).

¹²³⁷ “Un compromiso político de alimentar y utilizar los sistemas de datos existentes y actuar en consecuencia reforzará la confianza entre los agentes operativos (las diferencias en los retos a los que se enfrentan los Estados miembros en el ámbito de la JAI pueden influir en la cantidad de información compartida). La Presidencia busca un compromiso político para intercambiar toda la información pertinente”. Véase doc. Consejo 9368/1/16 REV 1, op. cit. nota 1240, p.4.

a las autoridades y organismos oficiales competentes. Por ello, solicitó la presentación de propuestas de desarrollo de los sistemas actuales que redundaran en la mejora de sus capacidades permitiendo un mayor aprovechamiento y generar la sinergia necesaria entre ellos que contribuyera a impulsar con mayor fuerza obligatoria que hasta ahora el intercambio de información en la UE.¹²³⁸

1.1. La agenda coordinada del Consejo y la Comisión de la Hoja de Ruta

No cabe duda de que el primer paso de un proyecto de tal envergadura y rango de consenso alcanzado determina el grado de la satisfacción de las expectativas depositadas en el mismo. Tan sólo habían transcurrido cuatro días desde la presentación de la hoja de ruta en el Consejo, cuando la Comisión celebró una reunión de expertos de los EE.MM para determinar el alcance de los estudios previos a la elaboración de posibles propuestas legislativas. El día 20 de junio de 2016 se constituyó en Bruselas el Grupo de Experto de Alto Nivel (HLEG)¹²³⁹ para estudiar las deficiencias y carencias derivadas de la complejidad y la fragmentación de la información de los sistemas de información a nivel europeo, así como también las implicaciones legales, técnicas y operativas de las mejoras necesarias para hacer realidad la interoperabilidad entre dichos sistemas.¹²⁴⁰

Dicha reunión inicial, interinstitucional y transversal, contó con la participación de expertos de reconocida valía y sin mandato representativo, pertenecientes a los EE.MM, a los países asociados a Schengen y a las Agencias Europeas (eu-LISA, Europol, la Oficina Europea de apoyo al Asilo, Frontex y la Agencia de Derechos Fundamentales). También asistieron, en calidad de observadores,

¹²³⁸ “Pide a la Comisión que presente las propuestas que ha anunciado relativas a un fundamento jurídico adecuado para el Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo dentro de Europol, sus propuestas para mejorar y desarrollar los sistemas de información existentes, abordar las lagunas de información y avanzar hacia la interoperabilidad, así como sus propuestas sobre la obligación de intercambiar información a nivel de la Unión, en conjunción con las salvaguardias necesarias en materia de protección de datos”. Véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de julio de 2016, sobre las prioridades estratégicas para el programa de trabajo de la Comisión para 2017 (2016/2773(RSP))P8_TA(2016)0312 Preparación del Programa de trabajo de la Comisión para 2017, p.6

¹²³⁹ Para mayor detalle, Véase la Decisión de la Comisión de 17 de junio de 2016 por la que se establece el Grupo de Expertos de Alto Nivel (HLEG), acrónimo en inglés de High Level Expert Group) sobre los sistemas de información y la interoperabilidad, [COM (2016)3780 final].

¹²⁴⁰ Para más detalle de las relaciones y vinculaciones con otros ámbitos de la política de interior y seguridad de la UE, véase la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, del séptimo informe de situación relativo a una Unión de la Seguridad genuina y efectiva, COM (2017) 261 final de 15 de mayo de 2017.

el Coordinador europea de la lucha contra el terrorismo, el Supervisor Europeo de Protección de Datos, la Secretaría General del Comité LIBE del Parlamento Europeo, así como también la Secretaría general del Consejo. Nuestro país contó con la presencia de un experto que participó en dos de los tres subgrupos de trabajos formados, pertenecientes a la Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones de la Secretaría de Estado de Seguridad.¹²⁴¹ Dicho experto respetando la independencia de su participación en el HLEG centralizó las propuestas y opiniones tanto del CITCO como de las FCSE a quienes remitía los resultados de las discusiones de los grupos de trabajo en una especie de grupo de trabajo nacional ad hoc. La representación de la Guardia Civil en dicho grupo *intraministerial* recayó en el staff directivo de operaciones del Cuerpo, quien se encargaba de transmitir la posición institucional, previamente discutida y preparada en el seno de un grupo de contacto con representantes de la Jefatura de Servicios Técnicos, de la Jefatura de Información y de la Jefatura de Policía Judicial de la Guardia Civil.

La constitución del grupo HLEG pretendía ejercer el liderazgo directivo europeo que fuese capaz de transformar los conceptos técnicos a desarrollar en ejes de actuación susceptibles de elaboración legislativa. De esta forma se acordó constituir tres subgrupos que trabajan de forma independiente en tres áreas de actuación identificadas; el primero, para evaluar el funcionamiento de los sistemas de información europeos existentes, el segundo, para valorar la necesidad de nuevos sistemas, y, el tercero, para evaluar la interoperabilidad entre sistemas. Asimismo se estableció un calendario de reuniones para los diferentes subgrupos y la fecha de conclusión de los mismos prevista en mayo de 2017.

No debemos olvidar que el desarrollo de los trabajos del grupo HLEG resultaba clave para la presentación de las propuestas legislativas, tanto de los nuevos sistemas de información que, como de las modificaciones correspondientes de los sistemas ya existentes, sobre los que se aplicaría la interoperabilidad.

¹²⁴¹ Entrevista experto nacional participante en el HLEG.



Figura 6. Resumen esquemático de los principales sistemas de información para la gestión de fronteras y la aplicación de la ley Fuente: elaboración propia, basada en: Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Sistemas de información más eficientes e inteligentes para la gestión y seguridad de las fronteras, [(COM (2016) 205 final),¹²⁴² de 6 de abril de 2016.

1.2. Los resultados de los trabajos del HLEG

El informe final del grupo HLEG constaba de cincuenta y cinco páginas, de las que cuarenta correspondían al trabajo desarrollado por los expertos participantes en los tres subgrupos y las quince páginas finales correspondían a anexos en los que se incluyeron a semejanza de votos particulares las contribuciones de los organismos y agencias que habían participado como observadores.

Respecto al análisis correspondiente de la situación de los sistemas de información existentes, el informe no realizó valoración alguna de la utilización de los sistemas de información actuales por los EE.MM, ni respecto de los datos insertados, ni del volumen de consultas que aquéllos realizaban. En cambio realizaba una exposición de lo que podríamos denominar buenas prácticas procedimentales de calidad de los datos introducidos en los sistemas, para lo que se consideró

¹²⁴² Véase TOMASZYCKI, K., op. cit. nota 963, p.196.

apropiado diseñar un plan de formación dirigida a los encargados de la inserción de los datos en los sistemas. En este aspecto se remitía a la elaboración por la agencia eu-LISA de una hoja de ruta para mejorar la calidad de los datos, por una parte, y a CEPOL, para diseñar un plan de formación, por otra.¹²⁴³ La ausencia de valoración de datos objetivos respecto a la explotación de los sistemas existentes, junto al sentido de las recomendaciones o buenas prácticas mencionadas, consideramos que reflejaban claramente una infrautilización de los sistemas por los EE.MM, que eludían realizar conclusiones sobre su utilidad real.

Seguidamente, el informe reconoció la existencia de limitaciones de acceso de las agencia policiales a algunos sistemas de información, en particular, a ciertas categorías de datos, todo ello derivado fundamentalmente, de la compartimentación existente en las bases jurídicas reguladoras de los sistemas de información para la gestión de fronteras y la migración y las de los sistemas de cooperación policial.

En este sentido, consideramos contraproducente que se mantenga la diferenciación entre las funciones policiales de control del cruce de fronteras y las funciones de seguridad pública general como si se tratara de funciones aisladas o independientes entre sí. La función preventiva policial de la seguridad se sustenta en gran medida en la correcta identificación de individuos, entidades y objetos en los que pueden concurrir circunstancias y condiciones relacionadas con el cruce de fronteras, cuya valoración y determinación exige, por tanto, superar la estanqueidad entre los sistemas de información europeos creados para cada una de dichas funciones, en lugar de crear las sinergias adecuadas para mejorar la seguridad europea de una forma holística.

Desde el inicio de los trabajos del HLEG, las limitaciones de acceso impuestas por la interpretación de los principios contenidos en la Carta europea de Derechos han venido impidiendo que la interoperabilidad entre sistemas de información fuese directa, completa y absoluta, motivando la realización de modificaciones legales aisladas y parciales que han resultado de escasa o nula utilidad, sin que hayan logrado satisfacer las demandas de los agencias policiales.

¹²⁴³ Véase doc. Consejo 8434/17, de 8 de mayo de 2017 del Informe final del Grupo de expertos de Alto nivel sobre sistemas de información e interoperabilidad, p.10.

Para superar estas limitaciones el informe proponía la creación de una interfaz única de consulta previa al acceso a la información contenida en los sistemas que permitiera la comprobación tipo hit/no hit de identidades de individuos por referencia a datos alfanuméricos o biométricos exclusivamente a efectos de comprobación de identidades. Una vez detectada la existencia de una coincidencia en el sistema de información concreto, solamente se podría acceder a los datos contenidos en el repositorio común a todos los sistemas de información contando con la autorización de la autoridad supervisora competente nacional que dispusiera del rol de supervisión en el sistema de información correspondiente.¹²⁴⁴

Por otra parte, el informe planteaba la necesidad de que los nuevos sistemas de información (SEE y el SEIAV) permitieran registrar los datos de salidas y entradas de ciudadanos y residentes europeos para que las agencias policiales pudieran reconstruir los desplazamientos de individuos sometidos a investigación penal. Para ello recomendaba que se creara un repositorio adicional en el SIS¹²⁴⁵ para registrar la filiación de la persona que entra y sale, el lugar por el que lo realiza, así como también los registros de permisos de residencia de corta y larga duración, permisos de residencia, y permisos de estancia.¹²⁴⁶

Por lo que respecta a la interoperabilidad, y al contrario de lo que sostiene Didier Bigo,¹²⁴⁷ las opciones incluidas en la comunicación de la comisión de abril de 2016 fueron debatidas y discutidas, existiendo consenso en la necesidad de aplicar la interoperabilidad a través de una interfaz única de búsqueda a nivel europeo, el portal europeo de búsquedas, con su correspondiente interfaz

¹²⁴⁴ Op. cit. nota 1260, pp. 15-16.

¹²⁴⁵ Dicho repositorio está limitado a información de nacionales de terceros Estados y, por tanto, no está previsto que contenga información respecto de nacionales de los EE.MM al considerar que su recopilación podría vulnerar los derechos reconocidos en la normativa europea de protección de datos de carácter personal. Entrevista experto nacional participante en el HLEG.

¹²⁴⁶ Véase op. cit. nota 1260, pp. 23-26.

¹²⁴⁷ «Incluso si la narrativa del HLEG y de la Comisión insisten sobre el hecho de proponer alternativas, parece que la solución tecnológica propuesta es de facto la única solución que consideran», en BIGO, D., EWERT, L., KUŞKONMAZ, E., «La controversia de la Interoperabilidad o como fracasar con éxito: Lecciones de Europa», p.16 <https://spire.sciencespo.fr/hdl:/2441/6j8ik22jv18u98pncq99ufhvo9/resources/2020-bigo-interoperability-controversy-ijmbs-6-1.pdf> (Consultado el 2 de junio de 2022).

réplica interconectada de consulta nacional en los EE.MM que localizaría la existencia o no de coincidencias tipo hit/no hit.

Asimismo, se consideró de interés que se estableciera, para todos los sistemas de información, un único y compartido sistema automatizado de comprobación biométrica de las filiaciones de individuos que proporcionaría la existencia o no de coincidencias y que sería complementado con un único repositorio común de identidades, de consulta alfanumérica. La finalidad del mismo sería proporcionar automáticamente los datos agregados de filiación registrados en el sistema de información que los aloje, en caso de existencia de coincidencias, Asociado a éste último, se encontraría el Detector de Identidades múltiples que verificaría si existen registros en más de un sistema de información respecto a los datos de identidad consultado a través de la coincidencia con el mismo conjunto de datos biométricos. Finalmente, el informe considera relevante el diseño de un formato universal de mensaje que sea reconocido por todos los sistemas de información y que permite que la interacción automatizada con las distintas estructuras de las categorías de datos de cada sistema interaccione *automatizadamente* de forma idéntica.¹²⁴⁸

2. LAS PROPUESTAS LEGISLATIVAS DE LA INTEROPERABILIDAD

Fruto de este intenso y continuo trabajo interinstitucional, la Comisión recogió el resultado de las conclusiones del HLEG en su comunicación periódica sobre el progreso de la Agenda europea de seguridad.¹²⁴⁹ De igual manera, coincidiendo con el primer aniversario de su presentación, el Consejo refrendó su compromiso e impulso institucional con la adopción de unas conclusiones¹²⁵⁰ en las que se comprometía a dar continuidad a las discusiones del HLEG sobre las medidas de mejora de los sistemas de información de la hoja de ruta e interoperabilidad, y a asegurar su cumplimiento por los EE.MM. Para el desarrollo de estas medidas, el Consejo invitó a la Comisión a presentar

¹²⁴⁸ Véase op. cit. nota 1260, p.30-35

¹²⁴⁹ Véase op. cit. nota 1257.

¹²⁵⁰ Véase doc. Consejo 10151/17, de 14 de junio de 2017 de Conclusiones del Consejo sobre la mejora del intercambio de la información y el aseguramiento de la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE, adoptadas sesión 3346 del Consejo JAI de 8 de junio.

iniciativas legislativas para desarrollar las tres dimensiones de la interoperabilidad,¹²⁵¹ basadas en los estudios de viabilidad a principios de 2018, incluyendo una evaluación de impacto con la finalidad de implementar las soluciones de interoperabilidad en la práctica para el año 2020.

En respuesta a la petición del Consejo, la Comisión presentó en diciembre de 2017 las propuestas de los denominados Reglamentos de interoperabilidad, esto es, la propuesta de interoperabilidad de los sistemas de información de fronteras y visados (SES, VIS, SEIAV y parte del SIS) y la propuesta de interoperabilidad de los sistemas de información para la cooperación policial y judicial, asilo y migración (Eurodac, ECRIS-TCN, y el resto del SIS). Recordemos que estos seis sistemas son complementarios entre sí y están exclusivamente enfocados a nacionales de terceros países, a excepción del SIS.

La presentación de dos instrumentos legislativos en lugar de uno solo respondió a la asimetría en la aplicación del acervo Schengen en los EE.MM y, por tanto, en la implementación del SIS como consecuencia de la elección de cláusulas *opt out* por algunos Estados Miembros. Se trataba de garantizar a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de todos los EE.MM la Unión un acceso homogéneo a unas bases de datos, que originariamente no fueron concebidas para tal uso, según la modalidad de participación en el acervo Schengen de su EE.MM.

En los primeros borradores de los reglamentos, la Comisión Europea planteó la interoperabilidad conforme lo que denominó *búsquedas en cascada*, que hacían necesario que las autoridades competentes nacionales de los EE.MM. acudieran a los sistemas de información autorizados, tanto nacionales como europeos, conforme a un orden de prelación establecido. En casos de urgencia, el orden preestablecido podía excusarse condicionado a su justificación a posteriori. Tanto en uno como en otro caso, se desechó esta modalidad de interoperabilidad por excesivamente dilatoria y burocratizada para consultas de las que se derivan actuaciones inmediatas.¹²⁵²

¹²⁵¹ Op. Cit. nota 1267, pp. 9-10.

¹²⁵² Información facilitada en entrevista con experto nacional participante en los trabajos del HLEG.

Finalmente, la buena sintonía entre las instituciones participantes en el procedimiento legislativo europeo y, también gracias a la eficacia de los *trílogos*¹²⁵³ se pudo aprobar los reglamentos de la interoperabilidad antes de que expirase el mandato establecido tanto para la Comisión Europea como para el Parlamento Europeo.¹²⁵⁴

Paralelamente a la negociación de los reglamentos de interoperabilidad, se sucedieron los debates en el seno del Consejo en torno a la modificación legislativa de los instrumentos jurídicos de los sistemas de información en aplicación de aquellas medidas de la hoja de ruta para mejorar la eficacia de los sistemas de información que poseían trascendencia legislativa. Finalmente, en tiempo record también se consiguió acordar la modificación del SIS, dando lugar a tres nuevos reglamentos, el primero de los cuales, establecían las condiciones y procedimientos para la inserción de alertas de nacionales de terceros países sujetos a ejecución de decisiones de retorno¹²⁵⁵ por cualquier EE.MM, en sustitución del anterior. El segundo de ellos autorizó el acceso al sistema tanto de Europol como de la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, así como se establecían las condiciones y procedimientos para la inserción de alertas de nacionales de terceros países a efectos de la denegación de entrada y estancia en el territorio de los EE.MM permitiendo insertar funcionalidades de reconocimiento de datos biométricos e imagen facial.¹²⁵⁶ El tercero de ellos representaba el avance de las negociaciones desarrolladas para mejorar la seguridad de la Unión en el que se establece los procedimientos y condiciones para el acceso a la información contenida en el sistema de información en cuestión por las agencias de policía.

Efectivamente, durante la tramitación del procedimiento legislativo ordinario, las propuestas de Reglamentos de la interoperabilidad incluirán *ex novo* el acceso de las agencias de policía a los

¹²⁵³ Se trata de reuniones de negociación de propuestas legislativas al margen de los debates parlamentarios en las que intervienen representantes con mandato del Parlamento Europeo y del Consejo para solventar cuestiones de relevancia política y técnica de las propuestas en torno a un documento en el que se reflejan en columna las distintas posiciones institucionales sobre los puntos de debate en la propuesta de acto legislativo”. GUILLEM CARRAU, J., «Los trílogos en el procedimiento legislativo de la UE: informal law making en la nueva agenda legislativa europea», *Revista de las Cortes Generales*, núm 92-93, 2014, p.64.

¹²⁵⁴ Véase op. cita notas 508 y 557 respectivamente.

¹²⁵⁵ Véase Reglamento (UE) 2018/1861, op. cit. nota 434.

¹²⁵⁶ Véase Reglamento (UE) 2018/1862, op. cit. nota 433.

sistemas de información interoperables según lo dispuesto en los artículos 20 y 22.4 de ambos reglamentos, ya sea para permitir la identificación de ciudadanos extranjeros en el territorio de cualquier EE.MM (ya sea a través de los datos biométricos, de su documentación de identidad o de sus documentos de viaje),¹²⁵⁷ ya sea para la prevención, detección o investigación de delitos de terrorismo o de otros delitos graves, a través de cualquier combinación de datos de identidad en comparación (incluyendo biométricos) con los documentos de viaje en el repositorio común de identidades en un segundo acceso autorizado a la totalidad de la información existente.¹²⁵⁸

Asimismo, se incorporaron las funcionalidades técnicas que hemos venido desgranando en este capítulo, como el formato universal de mensaje, el establecimiento de indicadores comunes de calidad de los datos y el desarrollo de una nueva interfaz nacional uniforme diferente a la actual de conexión independiente de los sistemas de información existentes. En un periodo transitorio hasta alcanzar la interoperabilidad real, convivirán las consultas independientes a cada uno de los sistemas con las consultas de interoperabilidad que facilitaría la medida real de los avances implementados.

Al mismo tiempo, no debemos olvidar que para operar legislativamente la interoperabilidad había que proceder a modificar los instrumentos jurídicos que establecían los sistemas de información en vigor (SIS, VIS, SES, SEIAV, Eurodac, ECRIS-TCN), lo que añadía una complejidad adicional que está facilitando la revisión de las propuestas legislativas iniciales con la presentación en tiempo record por la anterior Comisión de los textos con las consiguientes modificaciones previstas y el inicio

¹²⁵⁷ Artículo 20. Acceso al registro común de datos de identidad a efectos de identificación. 2. Cuando se dé alguna de las circunstancias previstas y las medidas legislativas nacionales a que se refiere el apartado 2 las faculten para ello, las autoridades policiales podrán, únicamente con fines de identificación de una persona, consultar el RCDI con los datos biométricos de dicha persona tomados en vivo durante un control de identidad, siempre que el procedimiento se haya iniciado en presencia de esta. 3. Cuando la búsqueda ponga de manifiesto que los datos de esa persona están almacenados en el RCDI, las autoridades policiales tendrán acceso para consultar los datos a que se refiere el artículo 18, apartado 1. Cuando no puedan utilizarse los datos biométricos de la persona o cuando la consulta de esos datos sea infructuosa, la consulta se llevará a cabo con los datos de identidad de dicha persona en combinación con los datos del documento de viaje, o con los datos de identidad facilitados por esa persona. Véase Reglamento (UE) 2019/818, op. cit. nota 668

¹²⁵⁸ Artículo 22. Consulta del registro común de datos de identidad con fines de prevención, detección o investigación de delitos de terrorismo u otros delitos graves. 1. En un caso específico, las autoridades designadas y Europol podrán consultar el RCDI cuando existan motivos razonables para creer que la consulta de los sistemas de información de la UE contribuirá a la prevención, detección o investigación de los delitos de terrorismo u otros delitos graves, en particular cuando exista una sospecha fundada de que el sospechoso, autor o víctima de un delito de terrorismo u otro delito grave es una persona cuyos datos se almacenan en Eurodac, para obtener información sobre si en Eurodac se encuentran datos sobre una persona específica. Véase op. cit. nota 668

de los *trólogos* con el Parlamento Europeo,¹²⁵⁹ satisfactoriamente culminados como vimos en el capítulo II.

2.1. La arquitectura de la interoperabilidad de los sistemas de información europeos

La regulación de la interoperabilidad de los sistemas de información europeos se halla contenida en dos reglamentos distintos, los Reglamentos 2019/817 y 2019/818 como consecuencia de su correspondencia con bases jurídicas distintas del TFUE. Mientras ambos reglamentos refieren a los artículos 16 (2) y 74 del TFUE, el Reglamento 2019/817 encuentra su base jurídica en el art.72 (2), a), b), d) y e), que corresponde a la cooperación en materia de gestión de fronteras y visados, y el Reglamento 2019/818 está basada en los artículos 78 (2) e), 79(2)c), 82(1)d), 85(1), 87(2)a) y 88(2) TFUE que se corresponde con la cooperación en materia policial y judicial, asilo y migración.

Ambos reglamentos establecen una arquitectura de acceso y consulta a los sistemas de información interoperables de carácter secuencial, en dos etapas, garantizando, al mismo tiempo, tanto la legitimidad y licitud de la consulta como la integridad de la respuesta obtenida. Para hacerlo posible, las disposiciones reglamentarias han establecido un complejo diseño de sistemas de interconexiones previas de acceso a datos de carácter instrumental que permita auditar y validar las búsquedas realizadas a través de la creación de una serie de componentes que configuran la arquitectura de interoperabilidad.

De esta forma, el capítulo segundo de los reglamentos establece la creación del PEB como la interfaz única de búsqueda simultánea en todos los sistemas interoperables que proporcionaría el resultado de la coincidencia existente en cualquiera de los sistemas de información interoperables (SES, SIV, SEIAV, Eurodac,¹²⁶⁰ SIS II y ECRIS-TCN).

¹²⁵⁹ Véase doc. Consejo 14193/18, de 13 de noviembre de 2018. “El Coreper acordó un mandato para las negociaciones sobre las dos propuestas el 14 de junio de 2018. El establecimiento de la interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE (SIV, SIS, SES, SEIAV, Eurodac y ECRIS-TCN) requiere la modificación de los textos legislativos que establecen dichos sistemas. Por tanto, la Comisión presentó dos propuestas modificadas (las denominadas «modificaciones consiguientes») el 13 de junio de 2018. El Coreper adoptó un mandato revisado el 12 de septiembre de 2018. <https://www.statewatch.org/media/documents/news/2018/nov/eu-council-Interoperability-State-Of-Play-14193-18.pdf>

¹²⁶⁰ Cuando finalmente se apruebe el nuevo Reglamento, véase op. cit. nota 511

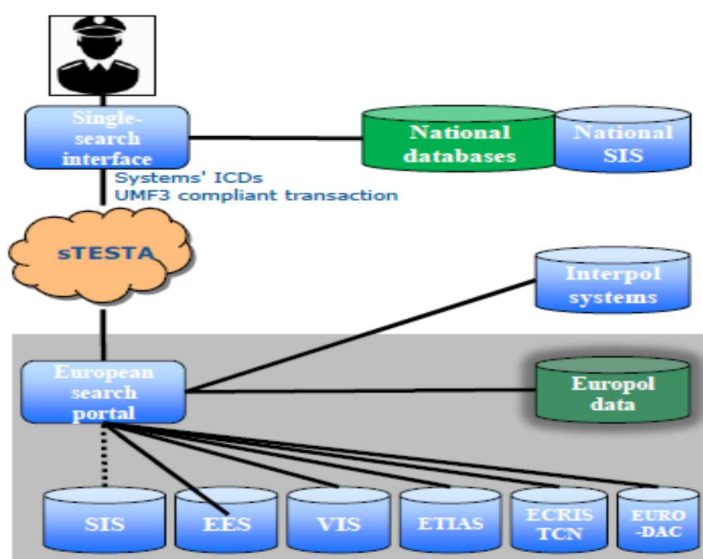


Figura 7. Información obrante en la consulta pública sobre la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE para fronteras y seguridad, p.2. https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-is-new/public-consultation/20170726_background_consultation_interoperability_eu_information_systems_en.pdf

1261

El capítulo tercero establece la creación del Servicio de correspondencia biométrica compartido (SCB/BMS acrónimo en inglés) que alojará los formularios de datos biométricos que corresponden a las identidades de los individuos registrados en alguno de los sistemas de información interoperables que almacenan datos biométricos.¹²⁶²

¹²⁶¹ Para consultar el resultado de las consultas pública véase https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-is-new/public-consultation/20170726_background_consultation_interoperability_eu_information_systems_en.pdf

¹²⁶² Op. cit. nota 1278, p.3

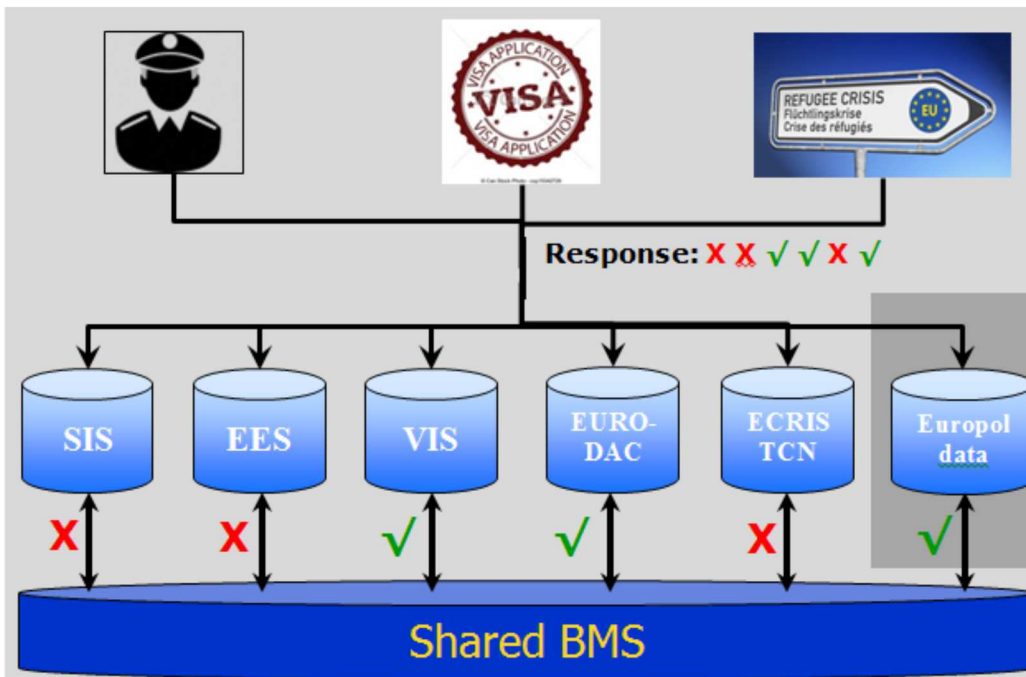


Figura 8. Sistema de Identificador Biométrico. Información obrante en la consulta pública sobre la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE para fronteras y seguridad, p.3 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-is-new/public-consultation/20170726_background_consultation_interoperability_eu_information_sy

El capítulo cuarto dispone la creación del Registro Común de datos de identidades (RCDI/CIR acrónimo en inglés) que contendrá una ficha individual de datos de identidad de cada individuo registrado en los sistemas interoperables, a excepción del SIS II (desconociendo el motivo de su exclusión), pues también almacena información sobre nacionales de terceros estados.¹²⁶³

¹²⁶³ Op. cit. nota 1278.

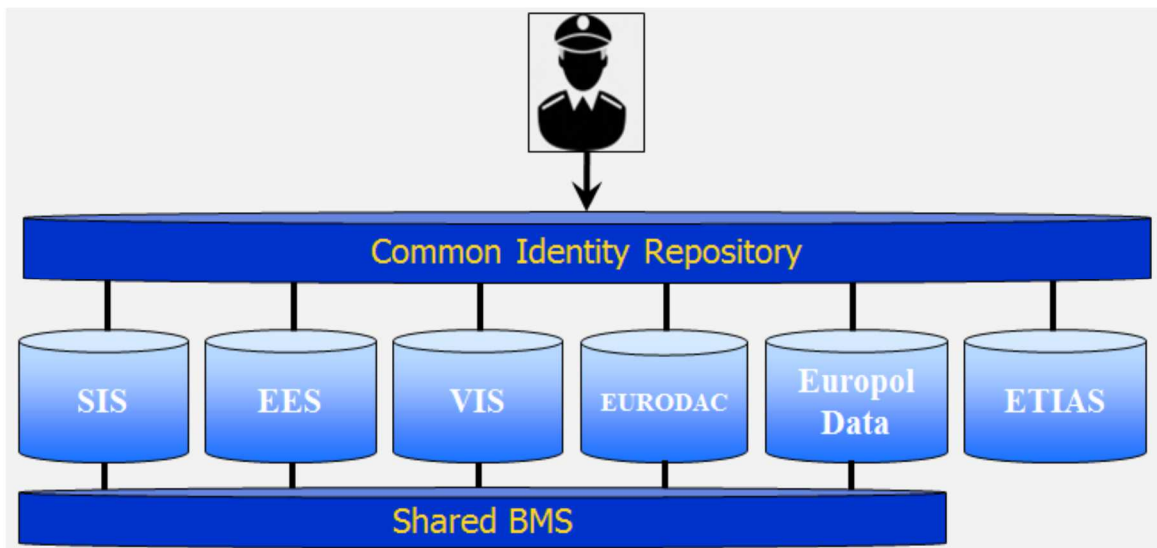


Figura 9. Repositorio Común de Identidades. Consulta pública de la interoperabilidad de los sistemas europeos de información para seguridad y fronteras, p.3 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-is-new/public-consultation/20170726_background_consultation_interoperability_eu_information_systems_en.pdf

El capítulo cinco establece la creación de un Detector de identidades múltiples (DIM/MID, acrónimo en inglés) para facilitar el cruce de datos de identidad y biométricos de los sistemas interoperables que poseen ambos tipos de registros con los datos del RCDI y del SIS II (las identidades alojadas no se comparten con el RCDI) y poder detectar la identidad real entre las posibles registradas.

2.2. El funcionamiento de las consultas interoperables

Para explicar el funcionamiento práctico de la interoperabilidad resulta indispensable recordar las categorías de datos alojados y finalidad de cada uno de los sistemas de información interoperables y el tipo de consultas que podrán realizar las autoridades nacionales designadas, según se trate de autoridades competentes en dichas materias conforme al derecho interno de los EE.MM.

La consulta inicial se hará a través del PEB en función de las características de los datos. Si se trata de datos alfanuméricos, consultará el RCDI, y en caso de que existan coincidencias de datos biométricos asociados (sólo posible, respecto del SES, SIV y Eurodac), automáticamente consultará la SCB que determinará el sistema de información que contiene los datos biométricos asociados a la identidad alfanumérica consultada. En el caso de que existan más identidades asociadas a esos datos biométricos, el RCDI creará un LINK en el DIM que enviará una alerta a la oficina SIRENE Nacional

quien remitirá a la autoridad competente nacional que creó o modificó el señalamiento para que resuelva la multiplicidad de identidades (identidades fraudulentas o cambios identidad legal).¹²⁶⁴ En caso de que la consulta se inicia a través de datos biométricos, automáticamente el PSB consultará directamente con el SCB en el que se compararán las fórmulas de los algoritmos muestra y los correspondientes almacenados.

Los reglamentos de interoperabilidad remiten la gestión y control de los accesos y consultas del funcionamiento e interconexiones entre los componentes de la interoperabilidad a los órganos nacionales instituidos conforme lo dispuesto en los propios reglamentos de los sistemas de información interoperables. Esto es, la creación a nivel nacional de la figura de Autoridad Nacional (AN) que facilitaría los accesos a las autoridades competentes conforme a la finalidad del sistema en concreto, que, en el caso del SES serían, las “autoridades de inmigración”. Además también se creará uno o varios Punto de Acceso Central (PAC) en cada EE.MM, que serían los encargados de facilitar y auditar las consultas que realicen las “autoridades designadas” con fines de prevención, detección e investigación de delitos graves y terrorismo en los casos establecidos.¹²⁶⁵

Por tanto, en el caso de las consultas de las reconocidas como autoridades de inmigración a efectos de identificación de un extranjero, el agente de policía investido de la condición de autoridad de inmigración y perteneciente a una unidad policial que figura como autoridad designada podrá realizar la consulta con datos biográficos y biométricos, accediendo a un “resumen” de los datos de identidad contenidos en los cuatro sistemas consultados, pero sin que señale el o los sistemas de información de procedencia de los datos.

Por su parte, en el caso de consultas de investigación, prevención detección o enjuiciamiento de delitos graves y de terrorismo, el agente de policía que figure como autoridad designada y en el marco de una investigación penal por delitos graves y terrorismo, podrá realizar también la consulta con datos biográficos o biométricos y el sistema sólo devolvería el dato señalando el sistema de información concreto en el o los que existen registros del individuo objeto de búsqueda. Si el agente

¹²⁶⁴ Como regla general, la autoridad que tiene que resolver la vinculación es la autoridad que creó o actualizó el fichero conforme a lo dispuesto en el artículo 29(1) de los Reglamentos de Interoperabilidad.

¹²⁶⁵ Op. cit. nota 516 “inmigración, control de fronteras, y visados” (arts. 9.2, 26 y 27) y prevención, detección e investigación de delitos graves y terrorismo” (arts. 9.3, 29 y ss.).

dispone de habilitación para acceder a dicho sistema o sistemas, podrá acceder así a la información alojada en una segunda etapa. Esta búsqueda para investigación excluye claramente las consultas contra ECRIS-TCN.¹²⁶⁶

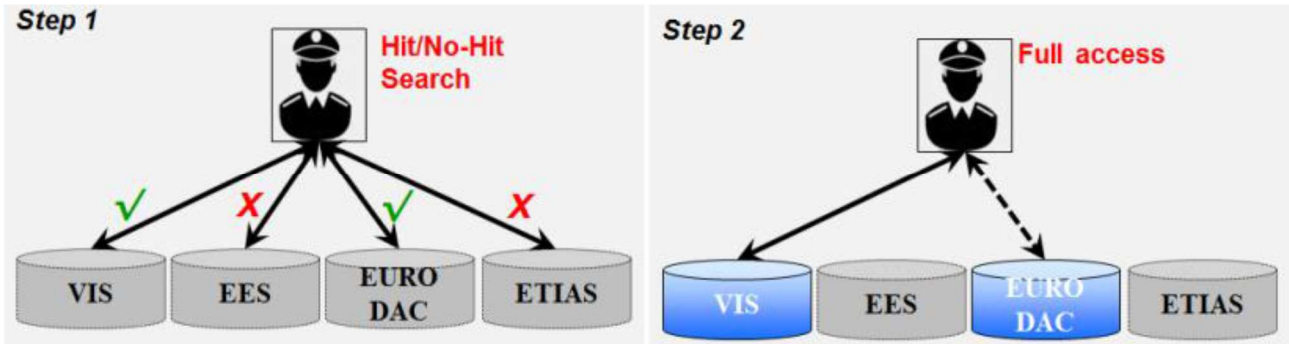


Table 3: Comparative overview of access rights across the six existing and proposed JHA information systems

Entity	Eurodac	VIS	ECRIS-TCN	ETIAS	SIS II	EES
National law enforcement authorities	Yes: check against latent fingerprints to	Yes: preventing, detecting and investigating terrorist and criminal offences	No	Yes: preventing, detecting and investigating terrorist and criminal offences	Yes	Yes: preventing, detecting and investigating terrorist and criminal offences
National border control	Yes	Yes	No	Yes: only for verification purposes	Yes	Yes
Immigration authorities	Yes	Yes	Yes: may apply to criminal records authorities for access	No	Yes	Yes
Asylum authorities	Yes	Yes	Yes: may apply to criminal records authorities for access	No	Yes	No
Customs officers	No	No	No	No	Yes	No
Judicial authorities	No	No	Yes: apply for access to criminal records data of an individual undergoing criminal proceedings	No	Yes	No
Visa authorities	Yes	Yes	Yes: may apply to	Yes: in the event of	Yes	Yes

Figura 10. Consulta sistemas interoperables en dos fases, p.3 https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-is-new/public-consultation/20170726_background_consultation_interoperability_eu_information_systems_en.pdf

¹²⁶⁶ La propuesta inicial de interoperabilidad no contemplaba que las fuerzas de seguridad puedan consultar datos para apoyo en investigaciones, lo cual fue criticado por España y Francia (desconociéndose si había más delegaciones alineadas con esta postura) pero sí para identificaciones en la vía pública. El Reglamento contempla la posibilidad de las consultas que los Estados Miembros consideren mientras estén ajustadas a derecho nacional, y tras consultar verbalmente a la Subdirección General de Registros Administrativos de Apoyo a la Actividad Judicial, han confirmado que se podrá acceder de la misma manera que en la actualidad se solicitan antecedentes penales de ciudadanos europeos. Entrevista experto nacional en el HLEG.

Entity	Eurodac	VIS	ECRIS-TCN	ETIAS	SIS II	EES
			criminal records authorities for access	rejection after automated application process		
Vehicle registration authorities	No	No	No	No	Yes	No
Europol	Yes: preventing, detecting and investigating terrorist and criminal offences	Yes: preventing, detecting and investigating terrorist and criminal offences	Europol and Eurojust would have access to ECRIS-TCN but not ECRIS in its current format	Yes: preventing, detecting and investigating terrorist and criminal offences	Yes	Yes: preventing, detecting and investigating terrorist and criminal offences
Eurojust	No	No		No	Yes	No
Central Authority for Criminal Records	No	No	Yes: storage of criminal records data	No	No	No
Private organisations	No	No	Yes: if appropriate, can apply to view the criminal history of EU nationals during recruitment	No	No	No

Figura 11. Dirección General de política interior, Departamento de política de derechos de los ciudadanos, asuntos constitucionales y libertades civiles, asuntos de Justicia e Interior, Interoperabilidad en asuntos de justicia e interior, estudio de los sistemas de información [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604947/IPOL_STU\(2018\)604947_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/604947/IPOL_STU(2018)604947_EN.pdf)

3. CONTESTACIÓN PÚBLICA-PRIVADA DE LA INTEROPERABILIDAD DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EUROPEOS

Como resultaba fácil de prever, las mejoras en el acceso y la comprobación de datos en los sistemas de información de fronteras y los de seguridad que integrarán la interoperabilidad viene suscitando controversia con respecto a su adecuación al contenido intangible de los derechos consagrados en la Carta de derechos fundamentales y de las bases jurídicas aplicables de los sucesivos Tratados de la UE.

Como analizamos a continuación el concepto de la interoperabilidad entre sistemas ha sido cuestionado en su relación con la garantía de los derechos fundamentales. Así, fue cuestionado desde la fase de la emisión de votos particulares en el informe final del HLEG. Las críticas provinieron tanto del Supervisor Europeo de Protección de Datos como de la Agencia Europea de Protección de derechos fundamentales. Con la presentación posteriormente de las propuestas legislativas de la interoperabilidad se volvieron a reiterar los reparos respecto del proyecto de interoperabilidad en los dictámenes preceptivos en la fase de tramitación institucional.

El cambio del modelo de acceso y consulta de los sistemas interoperables fue considerado por el Supervisor europeo de protección de datos como un cambio de paradigma en la interpretación de los principios jurídicos en materia de derechos fundamentales y de protección de datos, particularmente, la vulneración del derecho a la propia intimidad y una extralimitación en la finalidad del procesamiento y almacenamiento de los datos.¹²⁶⁷ El Supervisor censuraba la vaguedad y ambigüedad de las finalidades previstas para el acceso al repositorio común de identidades a efectos de verificación de una identidad respecto al criterio objetivo de verificación que proporcionaban las consultas en cascada, y que incluso podrían ser susceptibles de consulta previa vinculante de su adecuación a las finalidades previstas.

Por su parte, la Agencia Europea de Derechos Fundamentales también expresó una opinión similar, contraria al concepto de la interoperabilidad cuestionando la proporcionalidad de la concesión de acceso a datos almacenados en sistemas de información instituidos con una finalidad que excede de su ámbito de competencia. Todo ello, sin perjuicio del menoscabo que suponía para la protección de la privacidad personal y familiar de los ciudadanos extranjeros el propio mecanismo de funcionamiento propio de la interoperabilidad. Asimismo auguraba nuevas transgresiones de derechos en la redacción definitiva de los textos legales de mantenerse la actual filosofía de la interoperabilidad.¹²⁶⁸

Nuestro Congreso de los Diputados, a través de la Comisión Mixta de la Unión Europea, ha sido uno de los cuatro parlamentos nacionales que emitió una opinión al respecto, en este caso, completamente favorable a la propuesta legislativa. El informe emitido reconoce explícitamente la conformidad legal de operar jurídicamente la interacción técnica de los sistemas de información europeos entre sí para mejorar la agilidad y rapidez que demandan las necesidades de seguridad, sin que suponga limitación alguna de derechos fundamentales y con escrupuloso respecto a la protección

¹²⁶⁷ Véase el Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre las propuestas de dos Reglamentos por los que se establece un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información a gran escala de la UE , DO 018/C núm. 233, de 4 de junio de 2018.

¹²⁶⁸ Véase «Implicaciones de la Interoperabilidad sobre los derechos fundamentales», Opinión de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, 2018, p.11-12, https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/fra-2018-opinion-01-2018-interoperability_en.pdf (Consultado el 21 de junio de 2021).

de datos personales.¹²⁶⁹ De hecho el Supervisor europeo de protección de datos reconocía que la filosofía de la interoperabilidad compuesta de sistemas inteligentes integrados constituye una herramienta de gran utilidad para el cumplimiento del objetivo de la Unión de proporcionar un alto grado de seguridad en la Unión Europea.¹²⁷⁰

3.1. La limitación de propósito en la regulación de la interoperabilidad

Una de las principales críticas recibidas al plan de interoperabilidad se refiere a lo que la doctrina de protección de datos personales denomina *limitación de propósito*.¹²⁷¹ Se basa en considerar que conceder el simple acceso inicial a datos de sistemas de información instituidos para el ejercicio de las competencias comunitarias de la política europea de asilo, migración y control de fronteras a autoridades policiales competentes en materia de prevención e investigación de delitos en el ejercicio de una competencia compartida con los EE.MM, representa una extralimitación de los principios jurídicos que informan el tratamiento legal de datos personales.¹²⁷²

La mera respuesta obtenida a través del portal europeo de búsquedas de la existencia de información respecto a la entidad consultada en uno de los sistemas de información destinado para una finalidad distinta respecto a la competencia de la agencia policial que lo solicita, sostiene Niovi

¹²⁶⁹ Para más detalle, véase el Informe 9/2018 de la Comisión Mixta para la Unión Europea de 11 de abril de 2018 sobre la aplicación del principio de subsidiariedad de los reglamentos de interoperabilidad. https://www.europarl.europa.eu/RegData/docs_autres_institutions/parlements_nationaux/com/2017/0793/ES_CONGR_ESS_CONT1-COM%282017%290793_ES.pdf (Consultado el 21 de junio de 2021).

¹²⁷⁰ Véase la Opinión 4/2018, del Supervisor europeo de protección de datos sobre las propuestas de reglamentos que establecen el marco de interoperabilidad de los sistemas de información de gran escala europeos, p.13 https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/2018-04-16_interoperability_opinion_en.pdf (Consultado el 21 de junio de 2021).

¹²⁷¹ “El principio de limitación de propósito ha constituido el principio guía en la protección de datos durante muchos años. Éste encierra dos aspectos: los datos pueden ser recopilados únicamente conforme a finalidades específicas, explícitas y legítimas (especificación de propósito); y los datos no pueden ser procesados de forma incompatible con esas finalidades (uso compatible).” VON GRAFENSTEIN, M., «*El principio de Limitación de propósito en la legislación de Protección de datos, Una aproximación basada en los riesgos, principios y estándares privados como elementos para una regulación innovadora*», Nomos, 2018, pp.235- 250 https://www.nomos-elibrary.de/10.5771/9783845290843.pdf?download_full_pdf=1 (Consultado el 4 de Julio de 2022).

¹²⁷² “Los datos personales serán recogidos con fines determinados, explícitos y legítimos, y no serán tratados ulteriormente de manera incompatible con dichos fines; de acuerdo con el artículo 89, apartado 1, el tratamiento ulterior de los datos personales con fines de archivo en interés público, fines de investigación científica e histórica o fines estadísticos no se considerará incompatible con los fines iniciales. Reglamento (UE) 2016/679, op. cit. nota 1172, art.5

Vavoula ya presupone, en razón a las categorías de datos que dicho sistema en particular almacena que revela circunstancias de su vida personal (ej. posee o no visado, que es un solicitante de asilo, etc.) objeto de protección.¹²⁷³ Esta supuesta extensión o concurrencia de finalidades pueden derivar en tratamiento incontrolado, tanto por las autoridades de control fronterizo como por las autoridades policiales, convirtiendo los controles de acceso en mero trámite para conseguir enlaces con toda la información disponible en los sistemas.¹²⁷⁴

A este respecto, en primer lugar consideramos que la configuración de la interoperabilidad no permite modificar el almacenamiento de las categorías de datos de cada uno de los sistemas interoperables, sino que proporciona una funcionalidad *hit-flag*¹²⁷⁵ que facilita apriorísticamente la valoración de la utilidad de los datos almacenados para la finalidad de la consulta, por lo que no implicaría una extralimitación de la finalidad del tratamiento de cada sistema de información interoperable. En segundo lugar, valoramos los mecanismos de control y autorización individual de acceso al repositorio común de identidades establecidos en el artículo 20 de los reglamentos de interoperabilidad como el contrapeso idóneo para evitar accesos masivos y de carácter rutinario. Si bien consideramos que la lucha contra las amenazas procedentes del terrorismo y el crimen organizado no pueden sustentarse en la eficacia en la contención o en la infalibilidad de la prohibición de acceso al territorio europeo exclusivamente de posibles elementos terroristas o miembros de bandas criminales organizadas.¹²⁷⁶

¹²⁷³ Véase VAVOULA, N., «La Interoperabilidad de las Bases de Datos centralizadas europeas: ¿Otro clavo hacia el ataúd para la privacidad de los nacionales de terceros estados?» Queen Mary, Universidad de Londres, p.3 <https://eumigrationlawblog.eu/> (Consultado el 28 de noviembre de 2020). Véase también los Comentarios del Comité Meijers CM1802 sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información europeos (cooperación policial y judicial, asilo y migración) 12 de diciembre 2017, COM (2017) 794 19 Febrero 2018 <https://www.statewatch.org/news/2018/february/eu-eu-interoperability-meijers-committee-comments/>

¹²⁷⁴ Véase BLASI CASAGRAN, C., «Implicaciones de los Derechos Fundamentales de la Interconexión de las bases de datos de migración y policiales en la UE», *Human Rights Law Review*, 2021, Oxford University Press, p.445, <https://www.semanticscholar.org/paper/Fundamental-Rights-Implications-of-Interconnecting-Casagran/5f0d90ae066b48628d6038565ea151e5d8c2e26d>, (Consultado el 28 de abril de 2021).

¹²⁷⁵ Véase el «Estudio sobre la Interoperabilidad de los sistema de información de justicia y asuntos de interior para el comité LIBE», PE 604.947, Abril 2018, p.55.

¹²⁷⁶ «Krum Garkov puso el ejemplo del atentado terrorista perpetrado en un camión que arrolló a los transeúntes que se encontraban en el Mercado de Navidad de Berlín en 2016, causando la muerte de 12 personas. La investigación de las autoridades alemana puso de relieve que el terrorista estaba fichado en los sistemas de información nacionales de los

3.2. El respeto de los derechos fundamentales en la interoperabilidad

El análisis de los componentes de la interoperabilidad y el funcionamiento práctico de la misma a través de la interacción de componentes también ha sido objeto de crítica, no sólo desde la Agencia europea de Derechos fundamentales, sino también desde sectores especializados en la defensa de los derechos fundamentales frente a posibles intromisiones ilegítimas de la regulación de la interoperabilidad. La combinación de datos vinculados a presuntas actividades criminales junto a otros, que incluyen datos biométricos que vinculados a la filiación e intimidad personal y familiar (solicitudes de visado, asilo y refugio), junto a la propia comparación de diferente material biométrico entre sí constituyen una variación de la retención de datos que, por una parte pueden suponer una intromisión no justificada ni proporcionada en la vida privada y familiar,¹²⁷⁷ y, por otra, puede motivar la fabricación de perfilados de riesgo susceptibles de utilización administrativa para fundamentar decisiones de carácter represivo, como prohibiciones de entrada, expulsiones, etc.¹²⁷⁸

Con absoluto respecto a los argumentos críticos con la interoperabilidad legal esgrimidos en los párrafos anteriores, consideramos que parten de una premisa basada en un juicio de intenciones al considerar que las consultas de las agencias policiales criminalizan a las personas cuyos datos personales se encuentran almacenados en bases de datos de tramitación administrativa para el ejercicio de determinados derechos que la Unión reconoce a ciudadanos de terceros países. En este sentido, la sola consulta basada en aplicación de la interoperabilidad como afirma la Comisión Meijers, no presupone *per se* que se les vaya a modificar el tratamiento jurídico diferenciado que le

EE.MM hasta con 14 identidades diferentes.” Véase JOKHADZE, N., «La implementación de la interoperabilidad de los sistemas de información europeos en el ámbito de justicia y asuntos de interior. Desafíos y Oportunidades» *Facultad de Tecnología de la Universidad de Tallin, Escuela de negocios y gobernanza Ragnar Nurkse*, Tesis del programa de gobernanza tecnológica y transformación digital, Tallin 2020, p.40 <https://digikogu.taltech.ee/en/Download/c5279307-23f1-43ac-a29b-506647f0c58b> (Consultado el 11 de Julio de 2021).

¹²⁷⁷ Véase ADEN, H., «Interoperabilidad entre las bases de datos europeas de policía y de migración: Riesgos para la Privacidad», *Revista de Derecho Público Europeo*, Vol. 1, 2020, p.104.

¹²⁷⁸ Véase BROUWER, E., «Bases de Datos de gran escala e Interoperabilidad en las políticas de migración y Frontera: Una aproximación no discriminatoria a la retención de datos», *Revista Europea de Derecho*, Vol. 1, 2020, p. 86.

corresponde conforme a lo dispuesto en la normativa europea aplicable a su entrada en el territorio de la UE.¹²⁷⁹

Por otra parte, reconocemos que el funcionamiento de los algoritmos técnicos de búsqueda y relación de datos e información implantados en los sistemas de información centralizados presentan un evidente y nada desdeñable complejidad y abstracción en la explicación de los automatismos generadores de las respuestas y vinculaciones que dificultan sobremanera su comprensión, y, por ende, la interpretación de su incidencia en los derechos fundamentales y la protección de datos.

El acceso a los datos en dos fases que establece la interoperabilidad representa una garantía de validez del respeto al principio de limitación de acceso, al incorporar un mecanismo de freno a la obtención de la información si no se justifica la finalidad del acceso conforme al cumplimiento de los requisitos que establece la norma. De la misma manera, la utilización de datos biométricos con fines de identificación indubitada responde al principio de proporcionalidad y constituye una garantía de intervención mínima en la realización de controles automatizados.

Asimismo, de esta forma se podrían evitar posibles suplantaciones o usurpaciones de identidad que también socavan las libertades esenciales de la UE como espacio de libertad, seguridad y justicia al resquebrajarse la confianza de sus ciudadanos en su derecho a ser administrados de forma eficaz y segura.¹²⁸⁰ De todas formas, consideramos que esta cuestión podría ser solventada en la

¹²⁷⁹ “Un asunto específico en este contexto está relacionado con el hecho de que la propuesta concierne a la interoperabilidad de los sistemas que no poseen propósitos diferentes, pero también incluye diferentes categorías de datos de entidades. Los sistemas incluyen datos de individuos porque están vinculados a conductas delictivas o a cruce ilegal de fronteras, así como también a individuos de Buena fe (incluidas en Eurodac y VIS). Se debería explicar que la interoperabilidad no conllevará la confusión entre ambas categorías.” Véase los Comentarios del Comité Meijers. CM1802 a la propuesta de Reglamento europeo del Parlamento Europeo y del Consejo para el establecimiento de un marco de interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE (cooperación policial y judicial, asilo y migración) 12 Diciembre de 2017, COM (2017) 794, 19 de febrero de 2018.

¹²⁸⁰ “La intención de la propuesta de ampliar el uso de los sistemas interoperables para permitir consultas de identidad sobre nacionales de terceros países puede incrementar la posibilidad de someter a control a los nacionales de terceros estados, que puede ser interpretado como inherentemente discriminatorio. Las propuestas anticipan que tales medidas de seguridad generarían un aumento de la confianza pública mediante el aseguramiento ... d que el diseño y la utilización (de los sistemas interoperables) mejora la seguridad de los ciudadanos de la Unión”. Véase «La interoperabilidad de los sistemas de justicia y asuntos de interior» , *Dirección General de Política Interior de la Unión, Parlamento Europeo*, PE 604.947- Abril de 2018, p. 80

normativa delegada que establecía limitaciones a su utilización para los delitos graves que conllevan la aplicación de la Orden europea de detención y entrega.¹²⁸¹

El hecho de que los datos recopilados para un determinado propósito y almacenados en una base de datos que está conectada a otras bases de datos alimentadas con datos recopilados para otras finalidades también facilitan a las autoridades a detectar errores identificativos. Por esa razón, la interoperabilidad está considerada como una herramienta valiosa para mejorar la calidad de la información almacenada en las bases de datos y para permitir a las autoridades involucradas en la redes de intercambio de información interoperable enriquecer y corregir la información que tienen a su disposición.¹²⁸²

Por otra parte, consideramos que la regulación de la interoperabilidad no supone una demonización por parte de la Unión Europea de los nacionales de terceros países ni una cesión a la legislación en caliente del legislador europeo como sostienen diversos autores,¹²⁸³ pues radica en la dificultad probada de comprobar las identidades reales de los individuos que cruzan las fronteras de la Unión sin posibilidad de consulta inmediata con los países de origen.

Además, los cambios en las legislaciones de los sistemas de información europeos ya incluyen la obligatoriedad de controlar a los ciudadanos europeos y extranjeros residentes que atraviesan las fronteras de la Unión a través de los nuevos mecanismos instituidos como hemos visto en los capítulos anteriores. En ellos hemos examinado sucintamente la necesidad de mejora de los

¹²⁸¹ Véase la L.O. 2/2002 y Ley 3/2003 de 14 de marzo, sobre la orden europea de detención y entrega y el art.20.1 Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea

¹²⁸² “No obstante, a través de la interoperabilidad la información incorrecta insertada en uno de los sistemas de información en concreto es susceptible de contaminar al resto. Tal caso representa una amenaza a la protección de los individuos sobre los que se ha puesto en circulación información inexacta. Por esa razón la interoperabilidad es probable que llegue a constituir la nueva frontera en la ya de por sí compleja frontera constitucional entre la confianza mutua (entre EE.MM) y los derechos fundamentales.” Véase CURTIN, D. y BASTOS, F. B., «La Compartición de Información Interoperable y las cinco innovadoras fronteras de gobernanza de la Unión: Un asunto especial». *Revista de Derecho Público Europeo*, núm. 1 (2020), p.68.

¹²⁸³ Véase BROWER, E., «Bases de Datos de gran escala e Interoperabilidad y políticas de Fronteras y Migración: Una aproximación no discriminatoria a la Protección de datos», *European Public Law*, núm. 1, 2020, p. 85. Asimismo véase KINDT, E.J., «Cuestiones sobre Privacidad y Protección de datos, de aplicaciones Biométricas: Un análisis comparativo», 359, *Dordrecht Springer Science y Business Media, Law, Governance and Technology Series*, núm. 12, 2013. Véase también, TRAUTMANSDORF, P., «Las políticas de las fronteras digitales», *Política de Fronteras núm. 121*, en GÜNAY, C. y WITJES, N., *Springer International Publishing*, 2017.

sistemas de información europeos susceptibles de proporcionar mayor y mejor información en aplicación de la normativa que recae sobre políticas convergentes de la Unión (cruce de fronteras, migración, asilo y seguridad) que requieren un desarrollo coordinado y síncrono.

Una vez más, se trata de la política de considerar el todo (pretexto para su utilización de vigilancia masiva e indiscriminada de muchos ciudadanos europeos o de todos y de los extranjeros que se desplazan dentro y hacia Europa) por la parte, y el todo, de forma sesgada.¹²⁸⁴ En atención a las críticas y expectación generadas, consideramos que la construcción de la interoperabilidad habrá venido precedida de numerosos ensayos que garanticen que no existe impacto alguno de las consultas interoperables en los derechos fundamentales, pues la implementación de las salvaguardas concretas basadas en diseños apriorísticos resultan difíciles de predecir y menos de realización práctica, por lo que hay que confiar en los controles que se implanten, evitando juicios de intenciones previos sobre lo que se pretende sortear o minimizar.¹²⁸⁵

Consideramos que los reglamentos de interoperabilidad acaban de comenzar a generar sus efectos y éstos no alcanzarán toda su extensión hasta que no se desarrollen los componentes de la interoperabilidad y su aplicación en los EE.MM que, a buen seguro, será objeto de fiscalización atenta por las distintas instituciones y organismos de protección derechos fundamentales. La implantación de consultas en dos fases augura fuerte contestación pública y privada que con inusitada frecuencia suele llegar hasta el TJUE. En este sentido, Elisabeth Hoffberger-Pippan¹²⁸⁶ augura *la complejidad del*

¹²⁸⁴ “...el objetivo de disponibilidad o de uso múltiple de información personal ha sido particularmente incorporado en las políticas europeas de fronteras y migración. En respuesta al incremento de solicitantes de asilo en ruta hacia la UE en 2015 y 2016, y a los atentados terroristas de París 2015 y Bruselas 2016, y otras ciudades europeas la legislación europea desarrolló o presentó diferentes medidas relacionadas con el procesamiento de datos personales para el control de las fronteras y la migración. En esta digitalización de las fronteras, combinada con la politización de la gestión de fronteras, el status del extranjero llega a ser más y más equivalente al de un riesgo para la seguridad.” Véase op. cit. nota 1300, p. 72

¹²⁸⁵ “Hasta entonces, las soluciones tecnológicas legales y adecuadas para una implantación amigable con los derechos fundamentales será más que trascendental. Las referencias muy generales a los derechos fundamentales y a la no discriminación en los reglamentos de la interoperabilidad no son más que una declaración de intenciones que necesitan de ser rellenados con más sustancia”. ADEN, H., op. cit. nota 1294, p.108.

¹²⁸⁶ “El establecimiento de sistema de tecnología de la información centralizados y completamente interoperables a nivel de la Unión ha establecido la inserción de un componente de datos duales en las bases de datos nacionales, que son más tarde transferidos a un sistema centralizado europeo. Regular tales aspectos complejos, en los que la mayoría inevitablemente presenta riesgos de infringir el derecho a la protección de datos, requiere de legislación europea que establezca los criterios específicos que gobiernen las medidas relevantes en cuestión. In su reciente jurisprudencia sobre protección de datos el TJUE ha establecido tales criterios. En el futuro los pronunciamientos del tribunal jugarán un papel cada vez más importante en la interpretación y aplicación del Reglamento (UE) 2019/817”.

doble juego que se avecina, entre los EE.MM y sus autoridades competentes por una parte y las instituciones europeas incluyendo los sistemas de información centralizados.

La interoperabilidad de los sistemas de información como hemos observado ha sido una constante demanda de los EE.MM para fortalecer la seguridad de la Unión mediante el intercambio de información en el marco del desarrollo del ELSJ. La controversia generada respecto de la posible injerencia de las consultas interoperables en el contenido esencial de los derechos fundamentales de los ciudadanos de la Unión responde a la necesidad de garantizar el funcionamiento de las instituciones europeas y el ejercicio de sus competencias conforme a los valores democráticos y el respeto al Estado de Derecho sobre los que se funda la Unión. En este sentido consideramos que los avances producidos en las regulaciones de protección de datos, la aplicación de salvaguardas específicas en el procesamiento de datos, la fiscalización constante de los órganos supervisores y el establecimiento de un procedimiento secuencial de materialización de las consultas interoperables proporcionan garantías suficientes para asegurar que el proceso de implantación de la interoperabilidad mantendrá intacto el contenido de los derechos fundamentales.

4. EL SISTEMA DE GOBERNANZA DE LA INTEROPERABILIDAD

El funcionamiento ágil, eficaz y correcto de la interoperabilidad descansa en el óptimo ejercicio de una responsabilidad compartida entre los EE.MM y la Comisión Europea en calidad de garante, tanto de su adecuada operatividad como de la legitimidad de su utilización por las distintas autoridades designadas de los EE.MM.

Desde el punto de vista de la adecuación de la utilización de la interoperabilidad a las finalidades previstas hemos observado que los distintos instrumentos jurídicos que instituyen de los sistemas de información interoperables contienen numerosas disposiciones que establecen mecanismos de control y evaluación del empleo de la interoperabilidad por los EE.MM. Las autoridades nacionales designadas para la gestión de las consultas de interoperabilidad serán responsables del tratamiento y de la calidad de los datos solicitados por las autoridades designadas,

Véase, HOFFBERGER-PIPPAN, E., «La interoperabilidad de los sistemas de información de la UE y las consideraciones a los Derechos Fundamentales», *Spanish Yearbook, International Law*, 2019 pp. 426-450, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_statistics (Consultado el 11 de Julio de 2021).

correspondiéndoles por tanto, la obligación de remitir periódicamente una relación estadística de las consultas realizadas por todas las autoridades designadas, tanto las competentes en materia de inmigración, fronteras y visados, como las autoridades policiales, en aplicación de los artículos 20 y 22. En éste último caso los PACs remitirán no sólo las consultas autorizadas y realizadas, sino también la efectividad de las mismas a los fines perseguidos.¹²⁸⁷

Por su parte, la Comisión Europea remitirá periódicamente al Parlamento Europeo y al Supervisor europeo de protección de datos, informes de valoración del tratamiento de datos de interoperabilidad realizados por los EEMM, así como también facilitará los registros de las consultas realizadas por las autoridades designadas, en aplicación de los artículos 20 y 22 de los Reglamento de interoperabilidad,¹²⁸⁸

Desde el punto de vista de su operatividad, las regulaciones han establecido una estructura orgánica de gobernanza compuesta por el Comité de gestión del programa, denominado Consejo de Administración del Programa de Interoperabilidad y el grupo consultivo de interoperabilidad que supervisarán, monitorizarán y rendirán cuentas del proceso de implantación.¹²⁸⁹ Asimismo se les ha encomendado la preparación de la normativa derivada del ejercicio de la potestad reglamentaria de la Comisión en los aspectos técnicos de ambas regulaciones, a través de la adopción de los actos de ejecución y delegados necesarios, a través de un comité y un grupo de expertos creados ad hoc, en aplicación de los artículos 74 del Reglamento 2019/817 y del artículo 70 del Reglamento 2019/818 para los actos de ejecución, y del artículo 73 del Reglamento 2019/817 y del artículo 69 del

¹²⁸⁷ Léase detenidamente el art. 29.1 del Reglamento (UE) 2017/2226 por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) sobre las designaciones y relaciones entre puntos de acceso central, autoridades designadas y sus unidades operativas para la consultas y validación de las mismas por los EE.MM.

¹²⁸⁸ Se recomienda lectura detenida del art. 24 de la conservación de registros de las consultas realizadas por las Agencias europeas y su verificación por el Supervisor Europeo de Protección de Datos de conformidad con el artículo 43 del Reglamento (UE) 2016/794.

¹²⁸⁹ Véase op. cit. nota 562, arts. 54.4 y 75 del Reglamento 2019/817 y art. 71 del Reglamento 2019/818.

Reglamento 2019/818, respectivamente,¹²⁹⁰ con el horizonte de culminar la interoperabilidad a finales de año 2023.

La Comisión contemplaba una hoja de ruta de implantación de la interoperabilidad que concluiría a finales de 2023 para completar el desarrollo y las comprobaciones de todos los componentes necesarios que permitan alcanzar la interoperabilidad plena. Esto no significa que inmediatamente a esa fecha los sistemas de información europeos sean ya interoperables, sino que la consecución de la interoperabilidad real en la práctica no se prevé que se alcance de forma inmediata a partir de esa fecha, sino que se producirá como resultado de la conclusión de los periodos de validación y pruebas técnicas a los sistemas que se vayan perfeccionando y que progresivamente irán determinando y concretando el inicio del funcionamiento de la interoperabilidad.¹²⁹¹

De esta forma, la Comisión Europea remite al resultado de informes de la Comisión sobre los avances y preparativos para su eficaz implementación, incluyendo los gastos realizados y un análisis de riesgos que pueden incidir en los costes finales presupuestados del proyecto.¹²⁹² A partir de la entrada en funcionamiento de cada uno de los componentes de la interoperabilidad, los EE.MM notificarán a eu-LISA la lista de autoridades que podrán utilizar el PEB, el RCDI y el DIM o tener acceso a ellos, (art. 71). Mediante un acto final de ejecución, la Comisión Europea declarará la consecución de la capacidad operativa plena de la interoperabilidad.¹²⁹³

Según lo expuesto la aplicación de los reglamentos y actos legislativos de la interoperabilidad obligará a los EE.MM a introducir notables cambios, normativos y operativos, tanto en la gestión como en la interacción con los sistemas interoperables que implicarán la adopción de

¹²⁹⁰ Véase el Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la situación de los preparativos para la plena aplicación de los Reglamentos de interoperabilidad con arreglo al artículo 78, apartado 5, del Reglamento (UE) 2019/817 y el artículo 74, apartado 5, del Reglamento (UE) 2019/818 de 21 de agosto de 2020, p.2.

¹²⁹¹ Véase op. cit. nota 562, art. 78.2 del Reglamento 2019/817 y el art. 74.2 del Reglamento 2019/818

¹²⁹² En los términos del artículo 78, apartado 5, del Reglamento 2019/817 y el artículo 74, apartado 5, Reglamento 2019/818, op. cit. nota 562.

¹²⁹³ Véase art. 72 del Reglamento 2019/817 y art. 68 del Reglamento 2019/818, op. cit. 562

nuevos procedimientos de trabajo y control de calidad de los datos,¹²⁹⁴ así como también, la realización de inversiones, técnicas, materiales y personales, para disponer de los recursos necesarios que permitan operar en interoperabilidad. Por ello resultaba imprescindible la elaboración de una evaluación de impacto de la interoperabilidad a nivel nacional de nuestro país que permita anticipar la determinación de necesidades de recursos técnicos y materiales, de formación técnica y operativa, de financiación, de dimensionamiento de estructuras administrativas de servicio a los usuarios finales que hagan posible que la implementación de la parte nacional llegue a buen puerto en los plazos previstos.

Desafortunadamente, tampoco podemos soslayar el impacto de la crisis originada por la pandemia del COVID-19, cuyos efectos previsiblemente repercutieron en la demora los plazos establecidos para implantar la nueva arquitectura integrada de la interoperabilidad con los consiguientes sobrecostes de la implantación del proyecto. Para mitigar los riesgos asociados al proyecto en el contexto sanitario actual consideramos necesario la elaboración de un plan de contingencia tanto europeo como nacional que permita adoptar las decisiones que correspondan para evitar que el proyecto pueda paralizarse o sufrir retrasos considerables.

Sin lugar a dudas, esta auténtica revolución normativa de los sistemas de información europeos supone un desafío tecnológico y económico para la UE. No debemos olvidar que la financiación del mantenimiento de los sistemas de información es compartida entre los EE.MM y la Comisión Europea respecto de la infraestructura nacional de los sistemas y de arquitectura central de los mismos, respectivamente, estimándose el coste de implantación de las mejoras tecnológicas de 169,8 millones de euros a los que se añaden 28,5 millones de euros de costes de mantenimientos anuales.¹²⁹⁵

¹²⁹⁴ “Esto incluye la importancia de datos de gran calidad en los sistemas como se requiere conforme a la legislación respectiva (i.e. datos correctos, fiables y completos).” Véase doc. Consejo 9028/20, de Reevaluación cronológica hacia la implementación de la arquitectura de interoperabilidad JAI, de 3 de julio de 2020, p.2

¹²⁹⁵ Véase el Documento de Trabajo de la Comisión Europea, resumen ejecutivo de evaluación de impacto, documento de acompañamiento de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo Propuesta de Reglamento (UE) 2019/817 por el que se establece un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la Unión Europea en el ámbito de las fronteras y los visados y modificación de la Decisión del Consejo 2004/512/CE, Reglamento (CE) No 767/2008, Decisión del Consejo 2008/633/JAI, Reglamento (UE) 2016/399 y Reglamento (UE) 2017/2226 y Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un marco para la

4.1. Los preparativos de la interoperabilidad en España

Nuestro país, como hemos mencionado anteriormente participó en las discusiones y trabajos del HLEG donde se fraguó la arquitectura final de la interoperabilidad, por lo que se estaba en condiciones de valorar el impacto del nuevo diseño de los sistemas de información europeos respecto a la arquitectura, la gestión de las consultas y el flujo de las comunicaciones nacionales derivadas de los mismos. Se presume que cada Ministerio y organismo nacional afectado han realizado análisis sectoriales en profundidad¹²⁹⁶ como corresponde a este tipo de proyectos, teniendo como referencia el estudio de viabilidad de la Comisión elaborado por eu-LISA.¹²⁹⁷

Hasta bien entrado el año 2021 no se había realizado preparativo alguno encaminado a incorporar a nuestro país a las consultas interoperables en la UE. Han tenido que transcurrir dos años de la aprobación de los reglamentos de la interoperabilidad, para que se pusieran en marcha las relaciones administrativo institucionales necesarias por las que se adoptaron las primeras decisiones respecto a los órganos y autoridades de control nacionales de los nuevos sistemas de información que, como hemos descrito, resultan claves para la realización de las consultas interoperables.¹²⁹⁸

El veinticuatro de septiembre de 2020 se produjo la primera reunión ministerial para abordar la preparación de la interoperabilidad convocados por el Gabinete de la Secretaría de Estado y con la participación del Área de Unión Europea de la Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería, la Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad de la Secretaría de Estado, la Guardia Civil y la policía Nacional.¹²⁹⁹ En dicha reunión se informó de la necesidad de que los cuerpos policiales implementaran las nuevas funcionalidades del

interoperabilidad de los sistemas de información de la Unión Europea en el ámbito de la cooperación judicial, el asilo y la migración , SWD(2017) 474 final de 12 de diciembre de 2017.

¹²⁹⁶ Información facilitada en entrevista con experto nacional participante en el grupo HLEG.

¹²⁹⁷ Véase Elaboración de la arquitectura futura de los sistemas de información interoperables de eu-LISA, Resumen del estudio de viabilidad, 2019 <https://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/eu-LISA%20Feasibility%20Study%20-%20Interoperability.pdf>

¹²⁹⁸ Información facilitada en entrevista con experto del Ministerio del Interior

¹²⁹⁹ Entrevista mantenida con experto de la Guardia Civil

SIS II de cara a la interoperabilidad, como parte de la reforma del reglamento SIS II de 2019, cuya licitación y adjudicación ya se ha concluido¹³⁰⁰ (aunque con retraso respecto a la fecha prevista por la Comisión Europea de finales de 2020), y la necesidad de culminar la licitación del pliego de prescripciones técnicas del SES, presentado individualmente, tanto por parte de Guardia Civil como por parte de PN.

El proyecto técnico nacional de implantación del sistema de información de entradas y salidas figuraba todavía en la plataforma de contratación del Estado¹³⁰¹ en fase de licitación con toda la documentación desde noviembre de 2019, si bien figura como RESUELTA,¹³⁰² pero no adjudicada, por lo que se anuló todo el procedimiento de licitación, por caducidad del mismo. Desconocemos los motivos de la falta de adjudicación de este proyecto clave para la seguridad europea en nuestro país, salvo que se haya replanteado el procedimiento de licitación y haya sido declarado sujeto a procedimiento negociado sin publicidad por razones, entendemos, de seguridad.¹³⁰³ Consideramos que el retraso en el proceso de contratación pública de este sistema de información, que fue objeto de comunicado de prensa por parte del Ministerio del Interior, originará irremediabilmente una demora en la fecha establecida por la Comisión Europea para la puesta en funcionamiento no sólo del sistema sino de la propia interoperabilidad de los sistemas de información europeos. Tan solo recientemente

¹³⁰⁰ Véase el documento en plataforma on line de la Contratación de un nuevo desarrollo para el sistema de información Schengen Recast con destino a la Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad (Número de referencia: 00000020P059; Valor IVA excluido: 1 028 160.00 EUR). https://contrataciondelestado.es/wps/portal/!ut/p/b0/04_Sj9CPyKssy0xPLMnMz0vMAfIjU1JTC3Iy87KtUlJLEnNyUuNz.MpMzSxKTgQr0w_Wj9KMyU1zLcvQjLSuKS6M8jUpDSiozXb2KwoIKc_IrHW1t9Qtycx0BBDL79A!!/ (Consultado el 25 de abril de 2021).

¹³⁰¹ La publicación de anuncios y otra información relativa a los contratos en los perfiles de contratante surtirán los efectos previstos en la presente Ley cuando los mismos estén alojados en la Plataforma de Contratación del Sector Público. Artículo 347.5. Plataforma de Contratación del Sector Público, Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014 https://contrataciondelestado.es/wps/poc?uri=deeplink:detalle_licitacion&idEvl=mFtTO8tr0qSiEJrVRqloyA%3D%3D (Consultado el 25 de abril de 2021).

¹³⁰² Según información facilitada en entrevista con experto nacional participante en el HLEG el expediente de contratación se ha tramitado mediante el procedimiento de urgencia.

¹³⁰³ Véase los supuestos de aplicación del procedimiento negociado sin publicidad. Los órganos de contratación podrán adjudicar contratos utilizando el procedimiento negociado sin la previa publicación de un anuncio de licitación apado 2 art.19. Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, BOE núm. 272, de 9 de noviembre de 2017.

se ha conseguido publicar un nuevo proceso de licitación del que en el momento presente desconocemos su resolución.¹³⁰⁴

Por lo que respecta a la designación de los órganos nacionales de gestión y acceso a la interoperabilidad, se tiene conocimiento que la Secretaría de Estado de Seguridad comunicó a la Comisión Europea en el último trimestre del año 2020 los nombramientos y roles establecidos en los reglamentos de los sistemas interoperables. La asignación de todos los roles de autoridad respecto al SES será determinada finalmente por la Secretaría de Estado de Seguridad (lo más lógico sería que recayese en la Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones de la Secretaría de Estado de Seguridad, SGSICS), ya que así figuraría como Autoridad Nacional común para el acceso de las autoridades competentes españolas, *de inmigración, fronteriza, visados y seguridad ciudadana*.¹³⁰⁵ Tanto PN como Guardia Civil han sido declaradas autoridades designadas para constituirse como PAC¹³⁰⁶ para las consultas de prevención, detección e investigación de delitos graves y terrorismo.

La designación de las autoridades nacionales competentes que ejercerán dichos roles constituye una facultad discrecional de los EE.MM que carece por completo de fiscalización por parte de la Comisión Europea que se limita a recopilar los datos de las unidades o departamentos suministrados por los EE.MM con independencia del nivel de detalle o generalización de la designaciones conferidas, que como hemos observado tanto en el Capítulo II y en el presente capítulo varían ostensiblemente de un EE.MM a otro. En este sentido consideramos como sostiene Niovi

¹³⁰⁴ Interior gastará 4,1 millones en implantar la nueva ‘frontera inteligente’. La herramienta, que deberá estar operativa en 24 meses, recogerá las fechas y lugares de entradas y salidas —además de los de denegación de entrada— de todos los ciudadanos extracomunitarios que crucen las fronteras españolas. El nuevo sistema informático de Interior se conectará al sistema de entradas y salidas (SES en sus siglas en inglés) puesto en marcha por el Consejo de Europa. A través de él, el resto de países del acuerdo Schengen podrá consultar los datos de los viajeros extracomunitarios que entren por las fronteras españolas. Por su parte, Policía Nacional y Guardia Civil también podrán revisar los “historiales de viaje” que vuelquen otros Estados. https://elpais.com/politica/2019/12/10/actualidad/1575995791_087672.html. Asimismo, véase también el Anuncio de formalización de la contratación de un sistema completo, software, hardware y los desarrollos necesarios para su explotación, con la finalidad de proceder a la implementación del nuevo sistema de registro electrónico de entradas y salidas y su conexión al sistema central del SES (proyecto entry / exit system, EES en inglés). Expediente: 21M040, BOE, núm 96, de 11 de diciembre de 2021.

¹³⁰⁵ Consultas para verificaciones de identidad en territorio (art. 20) y Consultas de identificación en territorio (art. 22) op. cit. nota 562.

¹³⁰⁶ CNP y GC serán usuarios del PAC y la autoridad supervisora será el CITCO. Experto nacional participante en el HLEG.

Vavoula que desde el punto de vista de la legalidad, esta aplicación de la normativa europea por parte de la Comisión Europea *atenta contra la transparencia, claridad e imparcialidad*, ya que los listados de las autoridades competentes nacionales deberían mencionar detalladamente el Directorio o Unidad particular concreto de aquéllas que ejercerá las funciones establecidas en la legislación europea y la fundamentación de su designación.¹³⁰⁷ Por tanto, sería muy beneficioso disponer de algún tipo de declaración o recomendación de la Comisión proporcionando ejemplos de buenas prácticas en la designación de autoridades nacionales y los PACs que serviría de referencia para lo propio respecto a los PACs de nuestro país, así como también para el ejercicio de control de accesos y gestión de los flujos de información, con la finalidad de homogeneizar la gestión de la interoperabilidad a nivel supranacional.¹³⁰⁸

En este momento, se desconoce dónde se ubicará la interfaz nacional uniforme de acceso (NUI),¹³⁰⁹ si bien se considera más que probable que la interfaz nacional uniforme de acceso (NUI) al PSB se ubique en el Centro Tecnológico de la Seguridad, dependiente de la SGSICS, aunque según establece el pliego de prescripciones técnicas del SES figurarán dos NUIs, una para Ministerio del

¹³⁰⁷ Véase VAVOULA, N., «Consultation of EU Immigration Databases for Law Enforcement Purposes: A Privacy and Data Protection Assessment [Consulta de bases de datos de inmigración de la UE con fines de aplicación de la ley: una evaluación de privacidad y protección de datos]», *European Journal of Migration and Law*, 2020, p. 35. <https://qmro.qmul.ac.uk/xmlui/bitstream/handle/123456789/65100/Vavoula> (Consultado el 17 de junio de 2022).

¹³⁰⁸ «Las prácticas de los EE.MM en la designación de "autoridades competentes" muestran enormes discrepancias. Esto aumenta la complejidad de los sistemas y dificulta el control de los flujos de datos. Además, esta discrepancia podría generar malestar y desconfianza entre las autoridades involucradas. No todos los agentes de policía o fiscales, por ejemplo, pueden sentirse cómodos intercambiando información con órganos políticos de otros Estados miembros. Tales distinciones también conllevan grandes diferencias en las condiciones de acceso, que son un problema importante en el intercambio de información dentro de la UE (con/sin control judicial). Sería deseable un control supranacional más fuerte de las prácticas divergentes de los Estados miembros para designar "autoridades competentes" y la armonización tendría un papel importante a este respecto". GALLI, F., «Desafíos de la cooperación policial interoperable en el espacio de libertad, seguridad y justicia de la UE», *RSCAS 2019/15 Centro Robert Schuman de Estudios Avanzados*, p.10 https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/61045/RSCAS_2019_15.pdf?sequence=1 (Consultado el 17 de Julio de 2021).

¹³⁰⁹ Se trata del CPD de la Subdirección General de sistemas de información y comunicaciones de la SES. Experto nacional participante en el HLEG.

Interior y otra para el MAEC, localizándose las infraestructuras de acceso en los sistemas operativos de servicios de ambas FCSE.¹³¹⁰

Asimismo y en lo que respecta al SEIAV, no figura en la mencionada plataforma de contratación del sector público ningún procedimiento de licitación, por lo que no se habrá ni siquiera formalizado el expediente de contratación pública previo¹³¹¹. Lo que sí parece haberse producido es la asignación al CITCO de la condición de Autoridad Nacional para el acceso de las autoridades asignadas (FCS), probablemente inducida por su vinculación operativa a los datos PNR, cuya PIU (ONIP), con la que comparte similitudes en lo relacionado en la prevención, detección e investigación de delitos graves y terrorismo, se halla en dicho organismo. Esto es debido a que la verificación de solicitudes debe tener disponible la información necesaria contenida en las bases de datos de interés, entre ellas los ficheros de coordinación de investigaciones de delincuencia grave y de terrorismo respectivamente, ubicados en el CITCO. Por tanto, queda por determinar qué autoridades serán designadas como PACs en quien recae la responsabilidad de monitorización y autorización de las consultas de prevención, detección e investigación de delitos graves y terrorismo.

Nuestro país, en vista de lo anterior no pudo cumplir con el plazo de operatividad real del SES previsto para abril del año 2022 en el que SES Nacional se conecte al SES Central, que incluso preveía el inicio de los test de validación en el presente año, mientras que otros países (Francia, Bélgica e Italia, entre otros).¹³¹² Por ello, consideramos necesario que se resuelvan las cuestiones de contratación de la implantación nacional del SES, de forma que resulte menos compleja, con las especificaciones necesarias y despojándola de cuestiones controvertidas en el momento presente, para

¹³¹⁰ Véase el Pliego de prescripciones técnicas para la contratación de un nuevo desarrollo de ingeniería para la implementación del nuevo sistema de registro electrónico de entradas y salidas y su conexión al sistema central del SES (proyecto Entry / Exit system), p. 11, así como también el Anuncio de formalización de la contratación de un sistema completo, software, hardware y los desarrollos necesarios para su explotación, con la finalidad de proceder a la implementación del nuevo sistema de registro electrónico de entradas y salidas y su conexión al sistema central del SES (proyecto entry / exit system) . Expediente: 21M040, BOE, núm 96, de 11 de diciembre de 2021.

¹³¹¹ El PAC para SEIAV está incluido en el del SES al ser la misma autoridad. Con respecto al resto de desarrollos, los que no sean internos de Extranjería, creemos que podremos compartirlos con eu-LISA. Experto nacional participante en el HLEG.

¹³¹² Salvo catástrofe sí estaremos, puesto que el procedimiento está para recepción de ofertas de soluciones ya existentes en el mercado y pasaremos los test en noviembre-diciembre. Entrevista experto nacional participante en el HLEG.

que pueda resolverse en el menor plazo de tiempo posible. Además sería necesario, otra licitación que contemple la instalación y adquisición del hardware y software que soporte datos biométricos del sistema de información para conectar a todos los puestos fronterizos habilitados a enlazar, así como también establecer los convenios pertinentes con los operadores estatales encargados de la gestión de puertos y aeropuertos (Puertos del Estado y la Agencia Estatal de Navegación Aeronáutica, respectivamente).¹³¹³

Por último, no debemos olvidar que uno de los sistemas de información europeos de nueva creación, el ECRIS-TCN¹³¹⁴ cuya decisión de ejecución está prevista para el primer semestre de 2022, y el sistema de información de visados (VIS), cuya reforma se ha adoptado en julio de 2021, formarán parte de las consultas interoperables, según lo dispuesto en los Reglamentos de interoperabilidad. La transformación implícita de la interoperabilidad afectará, por tanto, no sólo a los sistemas de información dependientes del Ministerio del Interior, sino también a los respectivos de los Ministerios de Justicia y Asuntos Exteriores, así como también a las servidumbres de accesos sobre los mismos autorizados a otros Ministerios para el ejercicio de sus competencias, como pueden ser los Ministerios de Trabajo y Economía Social (autorizaciones de trabajo), y el de Inclusión, Seguridad Social y Migraciones (autorizaciones extranjería-residencia), o el propio Ministerio de Exteriores (consultas SIS II para la concesión de visados).

Hubiese sido más lógico, y creemos también que más eficaz, haber iniciado el proceso de implantación de la interoperabilidad de forma interdepartamental y liderado por una comisión designada al efecto con la participación de los ministerios implicados y que contara con una evaluación de impacto y *presupuestación* consecuente, pues todos y cada uno de ellos, en diversa medida, se verán afectados, y todo ello, teniendo en cuenta el escenario macroeconómico nacional de los próximos años.¹³¹⁵ El mantenimiento del formato del HLEG hubiera sido de gran ayuda para

¹³¹³ Está todo previsto y en negociación según información facilitada en entrevista por el experto nacional participante en el HLEG

¹³¹⁴ Véase Reglamento (UE) 2021/1134, op. cit. nota 565.

¹³¹⁵ Existen grupos sectoriales en cada ministerio que trabajan con eu-Lisa y el de interoperabilidad global. Entrevista experto nacional participante en el HLEG.

mantener el impulso inicial y establecer un plan de acción de implementación en sintonía con la evaluación de la Comisión Europea.¹³¹⁶

4.2. El proceso de adaptación de la Guardia Civil a la interoperabilidad

La importancia estratégica de los sistemas de información y de las tecnologías de las comunicaciones en el contexto de la sociedad de la información y del conocimiento reside en la capacidad de incrementar tanto la cantidad como la calidad de los servicios ofertados por cualquier institución pública o privada. La disponibilidad y explotación de sistemas automatizados de información en la prestación del servicio público de seguridad ciudadana proporciona a los cuerpos policiales mayor eficacia, agilidad y motivación en el ejercicio de sus funciones de prevención e investigación de delitos e infracciones administrativas.

La Guardia Civil, en el ejercicio del amplio elenco de funciones policiales asignadas en el ordenamiento jurídico del Estado es plenamente consciente de la necesidad permanente de avanzar en la modernización y actualización tecnológica de sus sistemas informáticos, y en particular, aquellos que dan soporte a la prestación del servicio al ciudadano, esto es, los sistemas de información policial para la seguridad. Los sucesivos Planes estratégicos plurianuales del Cuerpo contienen ejes de actuación relacionados con la mejora de las capacidades de los sistemas de información e inteligencia del Cuerpo a través de la integración de las diversas plataformas de sistemas de información en el sistema integrado de gestión operativa del cuerpo.¹³¹⁷

En la plataforma de servicios corporativos del Cuerpo, como veremos en detalle en el Capítulo V se hallan integrados, conforme la normativa nacional de seguridad de sistemas de información,¹³¹⁸ los accesos, directa o indirectamente consumibles, a los sistemas de información europeos instituidos en aplicación del Derecho europeo. Si bien, hasta la fecha solo resulta

¹³¹⁶ Para más detalle, véase Doc. Consejo 14132/21, de 6 de diciembre de 2021 sobre la situación de la implementación de la interoperabilidad y la revisión del calendario de implementación.

¹³¹⁷ Véase el Plan Estratégico de la Guardia Civil (2013-2016) eje de modernización del sistema de seguridad. Profundizar en la interconexión de las Bases de Datos

¹³¹⁸ Véase el RDL 12/2018, de 7 de septiembre, de seguridad de las redes y sistemas de información y la LO 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos personales y garantía de los derechos digitales.

directamente consumible el SIS II, es de esperar que suceda lo mismo con los sistemas de información interoperables. Lo cierto es que desde la aprobación de los Reglamentos europeos de reforma del SIS II y de los correspondientes del SES y SEIAV, resulta oportuno y pertinente abordar la necesidad de propiciar un proceso nacional de implantación de la interoperabilidad objetivo y equilibrado, que satisfaga por igual las necesidades operativas y de servicio de los cuerpos policiales de nuestro país para aprovechar las nuevas capacidades de información europeas y su aplicación a la seguridad pública y estar en condiciones de mejorar incluso, el servicio a nuestros ciudadanos en todos los rincones de nuestra geografía, particularmente, en la España vaciada

Dada la dimensión transnacional de la interoperabilidad, la Guardia Civil dispone de las capacidades, conocimiento y experiencia necesarios para hacer frente a un desafío de estas proporciones como lo es la conexión a los sistemas interoperables europeos. Por ello, consideramos pertinente la presentación de cuantos proyectos técnicos sean necesarios para que las distintas unidades de la Guardia Civil puedan consumir directa, desasistida y automatizadamente la información interoperable europea. Asimismo, deberá asegurarse en los próximos años de recibir y disponer de crédito presupuestario para acometer las modificaciones técnicas derivadas en las plataformas corporativas del cuerpo en la parte financiera no asumida por el presupuesto comunitario.

De todas formas, la actuación institucional del cuerpo durante el transcurso del desarrollo de la interoperabilidad europea y nacional no ha sido lo suficientemente diligente que requiere un proyecto europeo de esta dimensión y proyección futura, pues consideramos que no ha existido la continuidad necesaria en el seguimiento de un proyecto de la entidad y trascendencia para el servicio que supone. La constitución del grupo de trabajo interno para apoyar los trabajos del representante nacional en el HLEG 2016-2017 tendría que haberse prolongado en el tiempo, incluso durante la tramitación europea de las normas de interoperabilidad, pues hubiera contribuido tanto a reforzar la posición institucional previa al desarrollo nacional como a determinar, de forma planificada y anticipada, las necesidades técnicas de implementación inmediata (para adaptarse a las modificaciones individuales de los reglamentos de los sistemas de información existentes) así como la provisión de recursos materiales y financieros correspondientes para la contratación pública secuencial o por lotes.

4.3. La evolución de la interoperabilidad a medio plazo

La interoperabilidad de los sistemas de información europeos, sostiene Tom Bunyan¹³¹⁹ representa un punto de no retorno, en clara alusión contraria al cambio de modelo en la gestión y explotación fragmentaria, aislada y garantista, vigente hasta ahora. Sin embargo, consideramos que la interoperabilidad es el resultado de la evolución natural de la integración política europea en el ELSJ, en la que se han venido corrigiendo progresivamente las deficiencias y las disfunciones experimentadas en el funcionamiento de los sistemas de información que han lastrado su pretendida eficacia y desalentado su utilización como hemos analizado en capítulos precedentes.

En este sentido, consideramos que la interoperabilidad, por tanto, es un proceso sin retorno posible, pues los sistemas de información que se adopten en la consolidación del ELSJ se adherirán a la interoperabilidad en marcha. Es más, el desarrollo de los sistemas de información interoperables proporcionará un banco de pruebas para la reforma de la arquitectura de los sistemas de intercambio de información de las Agencias europeas. De hecho, esta etapa ya se ha iniciado, siendo Europol el más avanzado, a través del proyecto QUEST y QUEST+ como vimos en el Capítulo II, un software de servicio *on line* que permite a las agencias de policía consultar la existencia de coincidencias en los distintos sistemas de información de la agencia y que su integración en el portal europeo búsquedas ya fue considerado por el HLEG.¹³²⁰

Si bien la interoperabilidad se ha circunscrito a los sistemas de información europeos centralizados, no encontramos motivación contraria, ni técnica ni jurídica, que impida la posibilidad futura de integrar la interoperabilidad actual con los sistemas de información de la UE descentralizados (Prüm, PNR y API), con el resto de sistemas de Europol, o de otros organismo que se consideren pertinentes, como las de Interpol (ej. Documentos de viaje robados y perdidos/SLTD

¹³¹⁹ Véase BUNYAN, T., «El punto de no retorno. Transformaciones de la interoperabilidad en la creación de una base de datos europea de gran hermano centralizado que integre todas las actuales y futuras bases de datos del ámbito JAI», julio 2018 <https://www.statewatch.org/media/documents/analyses/no-332-eu-interop-morphs-into-central-database-revise.pdf>

¹³²⁰ Véase doc. Consejo 8434/17, op. cit. nota 1260, p.28-30.

y Documentos de viaje asociados con notificaciones/TDAWN), e incluso en un futuro a más largo plazo, con bases de datos de otras autoridades públicas no policiales, como las aduanas.¹³²¹

Quizás el principal inconveniente se encuentre en la reorganización y adaptación de la réplica nacional que se derive de la centralización europea ya que, en nuestro país, la dispersión de las plataformas e infraestructura técnica de los sistemas de información van a dificultar la conciliación de esa futura evolución técnica de la interoperabilidad.¹³²² Por ello insistimos en el cumplimiento de toda la normativa *soft law* europea que está facilitando un desarrollo homogéneo en los EE.MM y la reorganización administrativa interna de las estructuras nacionales de intercambio de información.

Por todo ello, no consideramos apropiado que aún se persista en esta tendencia con los sistemas de información nuevos que van a formar parte de esta, llamémosla Fase I de la interoperabilidad, como hemos venido señalando. Por ello, consideramos que aún es posible lograr una centralización replicada de la interoperabilidad, estableciendo todos los sistemas interoperables presentes y futuros en el CETSE.

¹³²¹ “Las dos propuestas legislativas de interoperabilidad podrían posteriormente ampliar el acceso a los sistemas de información no policiales a un amplio rango de autoridades nacionales con funciones diversas, sin excluir a las agencias de inteligencia y seguridad. Tales autoridades son designadas por los EE.MM y el único denominador común respecto a su mandato es la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos de terrorismo y delincuencia grave.” op. cit. nota 1327, p.12.

¹³²² El único sistema con réplica en cada uno de los MS que lo requieren es el SIS. Entrevista experto nacional participante en el HLEG.

PARTE CUARTA. FUNCIONAMIENTO PRÁCTICO DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN LA GUARDIA CIVIL

“El intercambio eficiente de información requiere entornos organizacionales, administrativos, legales y tecnológicos adecuados, que están determinados por varios factores, como las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), la estructura organizacional, la cultura y los valores, los recursos humanos, la confianza, el liderazgo, las recompensas, la autoestima, interés, instrumentos jurídicos y reglamentos”.
1323

CAPÍTULO VIII. EL IMPACTO EUROPEO EN LA ARQUITECTURA DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN NACIONALES

La integración de sistemas de información diseñados conforme a parámetros y desarrollos tecnológicos concretos representa para cualquier organización, tanto pública como privada, una serie de desafíos, no sólo en términos técnicos sino también, de estructura organizativa y, en última instancia, en términos económicos y de aprendizaje organizacional en la adaptación institucional a los cambios implantados.¹³²⁴

No cabe duda que el incremento de la comunicación y de la información a nivel global, derivada del progreso tecnológico de la sociedad de la información ha multiplicado exponencialmente las capacidades de obtención, de difusión y explotación de información también en el ámbito de la seguridad, por lo que los sistemas de información se erigen cada vez más en elementos estratégicos

¹³²³ Véase KEMÉNY, G. y VÍT, M., «Intercambio de información de las agencias encargadas de hacer cumplir la ley dentro de la UE en el contexto del brote de COVID 19». Ciencias Sociales y Humanidades abiertas, <https://ssrn.com/abstract=3651306> (Consultado el 5 de marzo de 2022).

¹³²⁴ “Cada vez más existe una interdependencia entre la estructura organizativa y los sistemas de información que proporcionan el soporte de automatización a los procesos de trabajo de las organizaciones. Por lo que cualquier cambio organizativo requiere a su vez cambios en la arquitectura de sus sistemas de información y viceversa”. Véase GRONAU, N., «Web services as a part of an adaptive information system framework for concurrent engineering [Los servicios web como parte de un marco de sistema de información adaptativo para la ingeniería concurrente]», en JARDIM GONCALVES, R., CHA, J., STEIGER GARCAO, A., *Concurrent Engineering: Enhanced Interoperable Systems [Ingeniería concurrente: sistemas interoperables mejorados]*, A. Balkema Lisse, Abingdon Exton, Tokio, 2003, p.7 https://www.researchgate.net/publication/221004574_Web_services_as_a_part_of_an_adaptive_information_system_framework_for_concurrent_engineering (Consultado el 4 de marzo de 2022).

también para la acción policial.¹³²⁵ Cuanta mayor disponibilidad de sistemas capaces de integrar de forma sistemática elementos de información diversos, audio, imágenes, datos alfanuméricos y conocimiento en plataformas y aplicaciones interoperables, mayor probabilidad de mejorar la prevención, anticipación y respuesta policial frente a cualquier amenaza o riesgo para la seguridad pública.

Como hemos observado en capítulos anteriores, la implantación de los sistemas de información europeos en los EE.MM responde a un proceso secuencial y calendarizado de seguimiento de los progresos realizados que permita determinar el momento temporal de su vigencia operativa en cada uno de los EE.MM. En este aspecto, la integración de cualquier sistema de información de alcance europeo en la arquitectura vigente de sistemas de información en las FCSE debe responder a una planificación metodológica que permita analizar su impacto en la infraestructura existente y determine su modelo de implantación respetando los requisitos de funcionamiento y explotación del proceso de implantación europeo.¹³²⁶

En este capítulo, analizaremos dicho impacto en el marco del plan de sistemas de información de la Guardia Civil, describiendo el proceso de implantación y gestión de los sistemas de información europeos en el marco de la arquitectura de sistemas de información propios del Cuerpo. Si bien el entorno relacional de los sistemas para la seguridad demanda una continua interacción y actualización tecnológica, en el que la confidencialidad, seguridad y continuidad de la prestación del apoyo al servicio de la Guardia Civil debe prevalecer, por lo que se analizarán las fortalezas y debilidades de dicho proceso.

¹³²⁵ “Los sistemas de información se han convertido en elementos estratégicos de las organizaciones e instituciones para generar valor y ventaja competitivos. Aquellas organizaciones que no valoren los sistemas de información como un elemento estratégico, o aunque los tengan presentes no lo desarrollen de una forma coherente con su estrategia experimentarán dificultades para sobrevivir y crecer en entornos altamente competitivos”. Véase. HERNANDEZ TRASOBARES A., «Los sistemas de información: Evolución y desarrollo», *Revista de relaciones laborales de la Universidad de Zaragoza*, núm11, 2003, p.7, <https://dialnet.unirioja.es/>

¹³²⁶ “La Planificación de sistemas de información es el proceso y la documentación en la que se identifica la cartera de aplicaciones y la infraestructura tecnológica que debe desarrollar la empresa para obtener ventajas sostenibles sobre sus competidores, de acuerdo con la estrategia de negocio.” Véase RODRÍGUEZ, J. R. y LAMARCA, I., «Planificación estratégica de sistemas de información», *Universidad Oberta de Cataluña*, p.7 <http://openaccess.uoc.edu/webapps/o2/bitstream/10609/78267/6> (Consultado el 7 de marzo de 2022).

Finalmente, y, como resultado de lo anterior, se formularán propuestas de mejora con ocasión de la integración de la interoperabilidad de los sistemas de información europeos, prescindiendo de cualquier detalle técnico programático de computación, por su indudable complejidad y escasa contribución al objeto de nuestra investigación.

1. LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN EN LA GUARDIA CIVIL

1.1. La arquitectura institucional de sistemas

Los sistemas de información de la Guardia Civil son disponibles para las distintas Unidades del Cuerpo a través de una plataforma informática que funciona como un portal de acceso a las distintas aplicaciones corporativas que se denomina, Sistema Integrado de Gestión Operativa (SIGO),¹³²⁷ La conexión se realiza a través de sus redes locales descentralizadas mediante una red interna cifrada que les permite tener acceso a los datos alojados en dichos sistemas, en función de la habilitación y nivel de confidencialidad conferido individualmente a cada usuario.

A través de la plataforma SIGO también se integran los sistemas de información europeos, a través de enlaces externos a semejanza de los accesos disponibles a sistema ajenos al cuerpo (BDSN,¹³²⁸ DGT, SAID, etc.), mediante la interacción entre módulos y sistemas, en concreto el módulo de consultas de seguridad ciudadana, enriquecido con la información de los sistemas propios del cuerpo.

La arquitectura corporativa central de los sistemas de información de la Guardia Civil constituye el resultado de un largo proceso interno de automatización iniciado en los años ochenta con la introducción de la informática en los procesos de gestión de datos y comunicaciones en el Cuerpo.¹³²⁹ Si bien la transformación de los sistemas de información no se produce hasta principios

¹³²⁷ Véase Revista Guardia Civil núm. 743, marzo 2006, p.11

¹³²⁸ Véase para mayor detalle la Orden de 28 de junio de 1995 por la que se crea el fichero automatizado BDSN gestionado por el Gabinete de Coordinación de la Secretaría de Estado de Interior. BOE núm. 159, de 5 de julio de 1995.

¹³²⁹ Véase BAYONA PÉREZ, J. L., «La Guardia Civil y las nuevas tecnologías de la información», *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm 24, 2001, pp.40-43.

de los años noventa del siglo pasado con ocasión de la aparición primera regulación nacional del tratamiento e intercambio automatizado de datos personales con fines policiales (derogada por la Ley Orgánica 15/1999), al amparo de la *Lortad*.¹³³⁰ Este proceso se culmina con la creación de una malla que integraba a las diferentes las redes de datos de Área Local del cuerpo interconectadas entre sí y que conformaba la INTRANET propia, configurada para soportar todas las comunicaciones y aplicaciones corporativas existentes en ese momento.¹³³¹

Si bien existían enlaces informáticos para compartir información entre la Guardia Civil y la Policía Nacional (terminales Siemens para acceder al sistema de información de personas y vehículos *requisitorizados* de la policía en 1982) y con la dirección General de Tráfico (Secoinsa)¹³³² acceso a matrículas y licencias de conducir, esta colaboración no se comenzó a vertebrar hasta la intervención de la Secretaría de Estado de Seguridad, coordinado por el gabinete de administración, documentación e informática, con ocasión del proyecto de Operación Verano y el plan Estadístico de Seguridad.¹³³³

Con posterioridad, poco a poco, mediante accesos externos, se fueron integrando en la INTRANET propia, las aplicaciones compartidas de nivel del Ministerio del Interior con todos los cuerpos policiales nacionales, esto es la Base de datos de señalamientos nacionales (BDSN), que integra la información con los antecedentes policiales de aquellos individuos que constituyan

¹³³⁰ Véase art. 20, Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal. Véase también, art. Artículo 22. Ficheros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, BOE núm. 298, de 14 de diciembre de 1999.

¹³³¹ Véase op. cit. nota 1292, p. 37.

¹³³² “La Sociedad Española de Comunicaciones e Informática, Sociedad Anónima (SECOINSA), se constituyó como una unión conjunta entre Telefónica, el INI y diversas entidades financieras españolas para la automatización de las líneas telefónicas en la década de los 70 y que, posteriormente, con la entrada de Fujitsu en 1986, paso a denominarse Fujitsu España”. Véase OTERO CARVAJAL, L. E., «Las telecomunicaciones en la España contemporánea, 1855-2000», p. 139, <https://revistas.ucm.es/index.php/CHCO/article/download/CHCO0707110119A/6782/>

¹³³³ Véase SAN AGAPITO RAMOS, F., «Colaboración en el acceso a datos informatizados», Seminario sobre Colaboración policial, SES, Ministerio del Interior, junio 1988.

amenaza para la seguridad ciudadana, el SAID ¹³³⁴ y el Sistema de información Schengen copia nacional (N-SIS)¹³³⁵ entre otros. En dicha INTRANET se integró el SIGO a través del que se accede al SIS a través de la copia nacional (N.SIS) y que probablemente servirá de modelo para la futura integración de posibles copias nacionales de los sistemas de información interoperables europeos (SES, VIS y SEIAV), si finalmente se permitiera, o bien de las consultas al RCDI-CIR a dichos sistemas conforme a los criterios y condiciones que determine la Secretaría de Estado de seguridad para la Guardia Civil.

1.2. La evolución de las Oficinas de Enlace SIS de las FCSE

A principios de 1996, con la conexión de España (N.SIS) al SIS (C.SIS) se estableció la estructura de interconexión del sistema de información Schengen con los cuerpos policiales españoles (Guardia Civil, Policía Nacional, Vigilancia Aduanera, PP.AA y el Ministerio Asuntos Exteriores, - este último solo en consulta-) mediante el establecimiento de una red privada virtual cifrada de protocolo de comunicaciones Internet (TCP/IP) con el terminal central de Guardia Civil que configuraba una red de área local, denominada Oficina de Enlace SIS Guardia Civil (OE.SIS-GC),¹³³⁶ donde se introducían los datos que, a través del N.SIS (aloja la copia de la base de datos SIS completa) se incorporaba al C.SIS.¹³³⁷

De esta forma, las OE.SIS de las FCS españolas estaban configuradas independientemente unas de las otras, de forma que no estuvieran enlazadas para conectarse a la red de la otra en caso de

¹³³⁴ Véase la Orden INT/987/2015, de 19 de mayo, por la que se modifica la Orden INT/1202/2011, de 4 de mayo, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal del Ministerio del Interior, BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2015.

¹³³⁵ Véase la Orden INT/3764/2004, de 11 de noviembre, por la que se adecuan los ficheros informáticos del Ministerio del Interior que contienen datos de carácter personal a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal y se crean nuevos ficheros cuya gestión corresponde a dicho Ministerio. BOE núm. 277 de 17 de noviembre de 2011.

¹³³⁶ Para más detalle, véase GARCÍA SAN PEDRO, J., «La cooperación policial en la Unión Europea», *Revista de Derecho de la Unión Europea*, núm. 10, 2006, p.206 <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2514171> (Consultado el 26 de febrero de 2022).

¹³³⁷ Véase MINGORANCE TORRALBA, M., «Schengen: un sistema más allá de las fronteras». *Control fronterizo paneuropeo gracias a la informática distribuida*, 17 mayo de 1996 <https://www.computerworld.es/archive/schengen-un-sistema-mas-alla-de-las-fronteras> (Consultado el 26 de febrero de 2022).

que existiera en una de ellas un fallo de servicio y así poder continuar permitiendo acceso al SIS con la otra red suministradora, como sucede en caso de que Mossos d'Esquadra a través de Policía Nacional. Esta forma insolidaria de explotación de un mismo servicio permaneció hasta que se dispuso de un sistema maestro de sustitución en el N.SIS, suponía asumir deliberadamente la posibilidad de incumplir las obligaciones Schengen nacionales en el ámbito de las competencias asignadas a uno de los dos FCSE.¹³³⁸

El OE.SIS de Guardia Civil en un principio se integró como una más de las aplicaciones cuya explotación se asignó al Servicio de Policía Judicial (Unidad Técnica/Departamento e Información), accesible a través de la INTRANET del Cuerpo, para, posteriormente, con la entrada en funcionamiento del SIGO, quedar integrada en el mismo,¹³³⁹ al constituir una responsabilidad de las instituciones usuarias del SIS su integración y explotación en las aplicaciones y redes de comunicaciones corporativas,¹³⁴⁰ y por tanto de los costes económicos asociados.¹³⁴¹

La infraestructura de red del N.SIS y el personal encargado de su mantenimiento y explotación se ubicó físicamente en instalaciones ad hoc dependientes de la Secretaría de Estado de Seguridad, configurándose orgánicamente con nivel administrativo de área en el seno de la estructura del Gabinete de Coordinación y Estudios,¹³⁴² denominándose Área Schengen.¹³⁴³ Tras las sucesivas

¹³³⁸ Véase el Informe de Evaluación Schengen de España 2003, doc. Consejo nº 9909/03 DCL 1, de 27 de mayo de 2003 y desclasificado el 15 de mayo de 2019, p. 168.

¹³³⁹ Véase op. cit. nota 1292, p.44, y MINGORANCE TORRALBA, M., «El Acuerdo Schengen, El Sistema de Información Schengen», Cuadernos de la Guardia Civil, núm.18, 1997, p. 23.

¹³⁴⁰ Op. cit. nota 1292, p.26.

¹³⁴¹ Véase el Procedimiento contratación pública, plataforma contratación pública Euskadi, nuevo sistema de Información Schengen SIS RECAST, <https://apps.euskadi.eus/appcont/lizitazioa>, (Consultado el 9 de marzo de 2022).

¹³⁴² “Corresponden al Gabinete de Coordinación las funciones de asesoramiento e informe en materia de seguridad ciudadana, formación y cooperación policial, incluyendo la cooperación internacional. promoción de disposiciones generales, formación y ejecución de los planes de modernización y realización de las actuaciones que corresponden al Ministerio del Interior en relación con el sistema de información «Schengen”. Art.1.2 RD 495/1994, de 17 de marzo. por el que se modifica la estructura y funciones de determinados órganos del Ministerio del Interior, BOE núm. 66, de 18 de marzo de 1994.

¹³⁴³ “Un representante del Gabinete de Coordinación y Estudios (Área Schengen) de la Secretaría de Estado de Seguridad.” Véase la Orden de 16 de enero de 2001 por la que se regula la composición y funciones de determinados órganos colegiados del Ministerio del Interior. Resolución de la Subdirección General de Gestión Económica y Patrimonial por la que se anuncia concurso público, con procedimiento abierto, para la reposición de «software» para la

adaptaciones orgánicas posteriores, a partir del año 2016, se ubica en las dependencias del denominado Centro Tecnológico de Seguridad (CETSE) bajo la dependencia de la Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones de la Seguridad (SGSICS).¹³⁴⁴

Resulta obvio que el diseño y arquitectura de red, la actualización de software, las redes locales y el mantenimiento del sistema ha requerido de importantes inversiones económicas por parte de nuestro país¹³⁴⁵ para mantener el funcionamiento nacional de la red compartido con Europa, mediante, equipos Siemens Nixdorf,¹³⁴⁶ bases de datos Oracle¹³⁴⁷ y Linux, hasta nuestros días.¹³⁴⁸ Baste citar la adquisición de nuevas licencias de software¹³⁴⁹ para la actualización tecnológica de sistemas de información y servidores supera la cifra de cuatro millones de euros en 2018.

2. EL PLAN CORPORATIVO DE SISTEMAS DE INFORMACIÓN

Como consecuencia del avance tecnológico de finales del siglo XX se advirtió la necesidad institucional de promover un cambio organizativo que permitiera transitar desde el apoyo técnico informático al funcionamiento de las aplicaciones corporativas gestionadas de forma compartimentada por las Jefaturas de las distintas especialidades de la Guardia Civil, hacia un modelo

actualización de la aplicación «Sirene», instalada en el Área Schengen del Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad. BOE núm. 141, de 13 de junio de 1998.

¹³⁴⁴ Véase el RD 734/2020 de 4 de agosto por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio del Interior. Art.5.2.b)

¹³⁴⁵ Véase Memoria justificativa de necesidades para adquisición de licencias de Oracle y la contratación de servicios de mantenimiento, soporte y servicios avanzados, p.1 <https://www.contrataciondelestado.es>

¹³⁴⁶ Véase la Resolución de la Secretaría General de Gestión Económica por la que se adjudica el mantenimiento de los equipos que componen el sistema Siemens Nixdorf, instalados en el área Schengen del Gabinete de Coordinación y Estudios de la SES del Departamento, BOE núm. 153 de 27 de junio de 1998.

¹³⁴⁷ Véase la Resolución de la Subdirección General de Gestión Económica y Patrimonial por la que se adjudica la contratación de los servicios de mantenimiento y conservación de los equipos informáticos “Oracle” instalados en los servicios centrales del departamento (Proyecto Schengen), BOE núm. 141, de 13 de junio de 1997.

¹³⁴⁸ Véase op. cit. nota 1362.

¹³⁴⁹ Véase op. cit. nota 1363, p. 3.

asentado en el ejercicio del liderazgo directivo institucional mediante el establecimiento de un nuevo entorno de trabajo corporativo en red.¹³⁵⁰

El Real Decreto de estructura básica del Ministerio del Interior del año 2000 por primera vez desgajó de la Jefatura de los Servicios de Apoyo las funciones relacionadas con el apoyo técnico informático y de telecomunicaciones para asignarlas a una jefatura de nueva creación, la Jefatura de servicios técnicos a la que se le adjudica una misión de especial relevancia en el desarrollo futuro de los sistemas de información en el Cuerpo, esto es, *la investigación y desarrollo tecnológico de recursos materiales de aplicación a la actividad de dicho Cuerpo*.¹³⁵¹ Este cometido se asignó a un servicio de nueva creación dentro de la estructura de dicha jefatura, el Servicio de Innovación Tecnológica,¹³⁵² al que se le encomendó el estudio y análisis de las nuevas tecnologías susceptibles de ser utilizadas por el Cuerpo de la Guardia Civil, manteniendo un banco de datos sobre las características y valoración económica, técnica y operativa de las mismas, y de sus aplicaciones y desarrollo, en colaboración con las distintas unidades y servicios.¹³⁵³

Por otra parte, se abordó la necesidad de modernizar toda la infraestructura tecnológica de la información y de las comunicaciones de la Guardia Civil conforme a una planificación metodológica y operativa institucional que mejorase las prestaciones y sinergias de las tecnologías de la información y las comunicaciones en el Cuerpo.¹³⁵⁴ Así surgió el Plan de Sistemas de Información y Comunicaciones en el año 2003 que revisaría el conjunto de los sistemas disponibles con la

¹³⁵⁰ Para más detalle del concepto véase, «La implantación de Entornos Colaborativos de Trabajo», ARAMBARRI BASAÑEZ, J., ESTAY, C. Y GRACIA VILLAR, S., <https://telos.fundaciontelefonica.com/archivo/numero072/la-implantacion-de-entornos-colaborativos-de-trabajo/> (Consultado el 12 de marzo de 2022).

¹³⁵¹ Véase art. 4.8.b), RD 1449/2000, de 28 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, BOE núm. 181 Sábado 29 julio 2000.

¹³⁵² Para más detalle, véase la presentación sobre la Jefatura de Servicios Técnicos de la Guardia Civil en la url, <https://prezi.com/p/lypad8ogl4-t/servicio-de-innovacion-guardia-civil/> (Consultado el 12 de marzo de 2022).

¹³⁵³ Véase art.19.c) Orden de 29 de octubre de 2001 por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Dirección General de la Guardia Civil, BOE núm 266.

¹³⁵⁴ Para más detalle sobre planificación estratégica de sistemas de información, véase, op. cit. nota 1344.

finalidad de proceder a una actualización e integración tecnológica de los mismos para satisfacer las necesidades de los usuarios finales.

2.1 Conceptualización del Plan de Sistemas

Como vemos a continuación, en la literatura académica técnica y científica abundan las definiciones de sistemas de información, si bien la práctica totalidad de ellas comparten la misma semántica conceptual, siendo mínimas las diferencias. Aspectos como el procesamiento, el análisis de datos estructurados, su explotación controlada, se hallan presentes en todas ellas. Así, para Para K. y J. Laudon,¹³⁵⁵ “sistema de información es aquel conjunto de componentes interrelacionados que capturan, almacenan, procesan y distribuyen la información para apoyar la toma de decisiones, el control, análisis y visión de una organización”. Para Andreu, Ricart y Valor, un sistema de información queda definido como “un conjunto formal de procesos que, operando sobre una colección de datos estructurada de acuerdo a las necesidades de la empresa, recopila, elabora y distribuyen selectivamente la información necesaria para la operación de dicha empresa y para las actividades de dirección y control correspondientes, apoyando, al menos en parte, los procesos de toma de decisiones necesarios para desempeñar funciones de negocio de la empresa de acuerdo con su estrategia”¹³⁵⁶

En la Guardia Civil, un Sistema de Información es un conjunto de datos y de procedimientos que permiten un tratamiento automatizado de los mismos, para el estudio y la explotación de una actividad concreta. El sistema incluye las redes de comunicación, los equipos necesarios y las personas que los manejan.¹³⁵⁷ Siendo bastante similares las definiciones aquí aportadas, la anterior propuesta supone la inclusión de las personas, entendidas tanto los usuarios finales como los gestores de los sistemas de información. Ello supone incorporar el factor humano a la tecnología, tanto desde

¹³⁵⁵ Véase LAUDON, K.C. Y LAUDON, J.P., «Sistemas de información gerencial», decimosegunda edición, 2012, Pearson educación, Méjico, 1996, p.15 <https://juanantonioleonlopez.files.wordpress.com/2017/08/sistemas-de-informacic3b3n-gerencial-12va-edicic3b3n-kenneth-c-laudon.pdf> (Consultado el 21 de marzo de 2022).

¹³⁵⁶ Véase ANDREU, R., RICART J. E.y VALOR, J., «Estrategia y Sistemas de Información», IESE Barcelona, 1991 <https://www.iese.edu/es/claustro-investigacion/claustro/rafael-andreu-i-civit/> (Consultado el 21 de marzo de 2022).

¹³⁵⁷ Entrevista experto en redes y sistemas de información de la Guardia Civil.

el punto de vista del aprendizaje organizacional, como del proceso lógico-metodológico de razonamiento de todos los usuarios de los sistemas de información, con sus aportaciones.

2.2. La metodología del plan de sistemas

El Plan de Sistemas de Información y Comunicaciones de la Guardia Civil se elaboró en el año 2003 como respuesta a la necesidad de proporcionar el apoyo tecnológico actualizado a la operativa diaria de todas las unidades del Cuerpo, tanto de las unidades de seguridad ciudadana e investigación en la explotación de la información de inteligencia y el conocimiento profesional acumulado, como de las unidades administrativas y de gestión de recursos humanos y materiales de la Institución.¹³⁵⁸

Dicho Plan fue concebido como un planeamiento estratégico del Cuerpo a corto y medio plazo, en el que se establecía la participación todos los órganos, centros y unidades de la Dirección General en niveles de decisión y ejecución. Como en todo plan, se trataba de determinar los requisitos de los sistemas de información y comunicaciones corporativos, evaluar y determinar las necesidades tecnológicas y financieras, diseñar la arquitectura de redes de comunicaciones y hardware y software de soporte, así como también definir la política de seguridad de información y comunicaciones de la organización. Como refuerzo de la importancia estratégica de este plan se contemplaba una referencia al mismo en el marco del objetivo institucional específico definido de reforma y modernización del sistema de seguridad en el primer plan estratégico¹³⁵⁹ de la Guardia Civil del año 2005.

El desarrollo de la implantación del Plan de Sistemas se encomendaba al cumplimiento de un plan de acción que consistía en un cronograma secuencial por fases en el que se establecía, conforme a la estrategia de automatización institucional de procesos diseñada, los proyectos a

¹³⁵⁸ Véase CAÑELLAS VICENS, M., «*La gestión de la I+d+i en la Guardia Civil*», Cuadernos de la Guardia Civil, núm 49, 2014, p.79. Véase <https://news.sap.com/spain/2008/06/la-guardia-civil-gestiona-sus-recursos-humanos-con-sap/> (Consultado el 5 de febrero de 2022)

¹³⁵⁹ “Su elaboración se realizó sobre la base del contenido de la comparecencia realizada por el secretario de estado de Seguridad ante la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, de fecha 15 de septiembre de 2004, exponiendo las líneas generales de la Política de Seguridad del Gobierno de la nación en la Legislatura 2004–2008.” Véase, DE MIGUEL GARCÍA, C., «*El planeamiento de alto nivel institucional el plan estratégico de la Guardia Civil 2013-2016*», en Cuadernos de la Guardia Civil, Dossier especial, núm.1, 2015, p.34.

culminar en cada fase que determinaban la continuidad sucesiva de las siguientes fases, hasta alcanzar la fase final de la planificación. En primer lugar, se determinó el modelo funcional de todos los sistemas de información del cuerpo convenientemente priorizados. Seguidamente se determinó el modelo de arquitectura tecnológica de soporte de los sistemas y la política de seguridad de explotación de los mismos. La duración de este proceso estaba prevista que se prolongara entre cuatro y cinco años.

3. UN MODELO INTEGRADO DE DE INFORMACIÓN PROPIO

El nuevo modelo de gestión y explotación de los sistemas de información del cuerpo, derivado del Plan de sistemas de Información y Comunicaciones, comprendía toda la actividad de cualquier índole (operativa, administrativa, burocrática, etc.) desarrollada por todos los órganos, centros y unidades de la Dirección General con una visión integradora de conjunto que permitiera afrontar los retos cambiantes a los que se enfrentaba la Institución para optimizar toda la información de inteligencia y conocimiento generado.

Se trataba, pues, de sustituir sistemas que habían venido dando soluciones verticales y aisladas, por otros sistemas horizontales que, dando servicio a un sector de la actividad corporativa concreto, sirviera también para el conjunto de la organización, mediante la integración, tanto de todas las aplicaciones de gestión como de los sistemas de información del cuerpo en una misma infraestructura tecnológica de soporte.¹³⁶⁰

De esta forma, a través de la INTRANET corporativa se accedía a todos los repositorios de información interconectados y programados conforme a redes relacionales que permitieran interactuar entre sí, y, cuya explotación, proporcionaba toda la información necesaria para la prestación de servicio del cuerpo, y, que, al mismo tiempo permitía acceder a los sistemas de información ajenos al cuerpo autorizados, a través de las pasarelas correspondientes.

¹³⁶⁰ Véase la Memoria Responsabilidad Social Corporativa de la Guardia Civil 2019, Ministerio del Interior, 2020, p.105, <https://www.guardiacivil.es/documentos/pdfs/2020/rsc/Memoria-RSC-2019.pdf>

3.1. El sistema integrado de gestión operativa de la Guardia Civil

En desarrollo del Plan de Sistemas y Comunicaciones de la Guardia Civil en el año 2004, la Guardia Civil inició las gestiones para diseñar una plataforma informática corporativo que diera respuesta a las necesidades operativas presentes y futuras de las unidades con una mayor proximidad al ciudadano. Para ello, el equipo directivo del Plan de Sistemas y Comunicaciones decidió realizar un proceso de contratación pública negociado sin publicidad¹³⁶¹ con la empresa de sistemas Accenture para que desarrollara conjuntamente con la Guardia Civil un sistema de información y gestión operativa para el Cuerpo.

En enero de 2005 se concluyó la primera fase del proyecto cuyo lanzamiento interno se realiza con el nombre de Sistema Integrado de Gestión Operativa (SIGO), destinado a facilitar toda la actividad policial institucional presente y futura de las unidades operativas de la Guardia Civil, mediante la integración y el establecimiento de un marco de actuación dirigido a la consecución de importantes mejoras que potencien las labores desempeñadas por la DGGC.

Desde su inicio ya se asumía la revolución que para el Cuerpo supondría su implantación que implicaba la revisión de los procedimientos de trabajo vigentes en la actividad operativa del cuerpo. En base a dicha previsión el plan de implantación progresivo del SIGO ya incorporaba un plan de Gestión del Cambio, un Plan de Comunicaciones y un plan de Formación, con un impacto en toda la DGGC y en más de 60.000 personas.¹³⁶²

¹³⁶¹ Véase la Resolución de la Dirección General de la Guardia Civil de 7 de febrero de 2019, expte. nº 31893 a la solicitud de acceso a información pública respecto al conocimiento del pliego de prescripciones técnicas y administrativas del mantenimiento y gestión del SIGO. <http://www.interior.gob.es/documents/7109750/10132549/001-031893.pdf/259ebc46-3eaf-457c-adfc-8898f1eb0e32>

¹³⁶² “El proyecto, uno de los más complejos tecnológicamente y de mayor volumen desarrollados en los últimos diez años por la Guardia Civil, está basado en una arquitectura web centralizada que permite el acceso mediante una tarjeta electrónica desde cualquiera de las más de 3.000 unidades operativas de toda España. La implantación de SIGO ha requerido, además, 500.000 horas de formación para instruir en su uso a los más de 75.000 agentes que integran el cuerpo. El sistema gestiona hoy entre 20.000 y 25.000 conexiones diarias y tramita anualmente más de 4 millones de denuncias y expedientes y más de 30 millones de consultas de seguridad ciudadana.” Véase, BECERRA DURÁN, J.L. https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:bJeth28yJ1EJ:https://www.accenture.com/_acnmedia/accenture/conversion-assets/dotcom/documents/local/es-es/pdf_4/accenture-espana-informe-responsabilidad-empresarial-2007.pdf+&cd=8&hl=es&ct=clnk&gl=es (Consultado el 25 de febrero de 2022).

El proceso de implantación del SIGO se encomendó a una estructura de mando y control ad hoc de seguimiento a distintos niveles, que implicaba a la propia Dirección General (comité de Dirección), los responsables del Proyecto (Dirección Operativa del Proyecto) hasta los responsables de cada grupo de usuarios de las distintas Unidades (coordinadores funcionales), sin olvidar el Grupo de Apoyo a la Gestión del Cambio.

3.1.1. El contenido del SIGO

El objeto de la contratación comprendía el desarrollo de aplicativos de Nombramiento del servicio, Seguridad Ciudadana (canalizado a través de las unidades territoriales, especiales y de reserva, tráfico, zonas, comandancias, compañías, puestos principales y puestos, con el apoyo de los equipos de policía judicial e información) y el Sistema de Análisis y Explotación estadística de operaciones.¹³⁶³

El SIGO además incorporó prestaciones adicionales y mejoras, como un registro de entrada y salida de correspondencia, un registro telemático para toda la DGGC, un módulo de atención directa al ciudadano mediante diferentes canales (ventanilla electrónica, telefónico y presencial) y un módulo de gestión interna de los RRHH y materiales en las operaciones policiales.

Asimismo, incorporaba plataformas y protocolos abiertos para materializar la coordinación de la operativa policial con otros Cuerpos de Seguridad mediante el intercambio telemático de información con organismos externos, no únicamente con el Ministerio del Interior, sino también con el Ministerio de Justicia y otros Organismos de la Administración General del Estado (p. ej. Puertos del Estado). Todo ello derivado de la integración desde su inicio también de los Sistemas analíticos de información y aplicativos de registro de investigaciones de las unidades de investigación.

Sirva de ejemplo que el OE.SIS de Guardia Civil en un principio se integró como una más de las aplicaciones cuya explotación se asignó al Servicio de Policía Judicial (Unidad Técnica/Departamento e Información), accesible a través de la INTRANET del Cuerpo, para,

¹³⁶³ Para más detalle, véase FEIJOO FERNANDEZ, M., «Guardia Civil's Icaro Teams: Behaviour analyst at airports and ports», en Cuadernos de la Guardia Civil, núm. 66, 2021, p.119, <https://www.accenture.com/gb-en/success-spanish-civil-guard-summary>; <https://newsroom.accenture.com/industries/health-public-service/spains-guardia-civil-chooses-accenture-to-enhance-information-sharing-across-police-systems.htm> (Consultado el 24 de febrero de 2022).

posteriormente, con la entrada en funcionamiento del SIGO, quedar integrada su consulta en el mismo.¹³⁶⁴

Asimismo, según mencionamos anteriormente, el SIGO se concibió como un sistema abierto para permitir su crecimiento y evolución futura, integrándose con los sistemas actuales y futuros de la DGGC, nacionales e internacionales, como podrían ser, los sistemas de información europeos interoperables.

3.1.2. *El SIGO en el contexto de los sistemas interoperables europeos*

Como venimos observando, las capacidades y soluciones desarrolladas en el Sigo implican la existencia de un modelo en continua expansión y actualización tecnológica, cuya continuidad está asegurada a través de los sucesivos planes de trabajo conjunto con Accenture que se ha plasmado en los sucesivos procedimientos de contratación institucional.¹³⁶⁵

En el marco de la contratación plurianual actual el Sigo dispone de pilotos de integración de cualquier sistema de información que requiera la prestación de servicio del cuerpo, potenciando así la conectividad y operatividad para los agentes en servicio con una alta capacidad de intercambio de información y de seguimiento de los casos en curso incluidos en los correspondientes módulos Sigo de las Unidades de investigación de la Guardia Civil.¹³⁶⁶ Al mismo tiempo la integración de nuevos sistemas de información como los europeos de la interoperabilidad contribuirán a optimizar la actuación de prevención de la seguridad ciudadana permitiendo la generación automática de indicadores, alertas y amenazas críticas para la seguridad.¹³⁶⁷

¹³⁶⁴ Véase BAYONA, J.L., op. cit. nota 1346, p.44.

¹³⁶⁵ Véase la licitación pública para la contratación de los servicios necesarios para el mantenimiento del Sistema Integrado de Gestión Operativa, Seguridad Ciudadana (SIGO) de la Guardia Civil por un periodo de 24 meses. <https://www.transparencia.gob.es> (Consultado el 24 de febrero de 2022).

¹³⁶⁶ “[...] Algunos de estos sistemas de información más destacados son: - Sistema de Investigación que trata de definir operaciones, establecer objetivos, facilitar la coordinación entre equipos de investigación, establecer relaciones entre entidades y recopilar información de otras fuentes externas [...]” op. cit. nota 1378.

¹³⁶⁷ De acuerdo al Reglamento (UE) 2017/2226 y el ordenamiento jurídico español, las consultas que puede realizar la Guardia Civil, son las siguientes: Consulta de listado de personas que han sobrepasado la estancia autorizada (overstayers). Consultas para verificación de identidad y condiciones de estancia en el interior de los Estados Miembros

Al servicio de esta finalidad se puede orientar los esfuerzos que viene desarrollando el cuerpo en la participación en los proyectos I+D+i europeos que comparte mediante *partenariado* público-privado con empresas e instituciones públicas, sufragados por los instrumentos financieros ad hoc de la UE Unión que permitan desarrollar soluciones integradoras de los nuevos sistemas interoperables europeos.¹³⁶⁸

3.2. Soluciones tecnológicas europeas lideradas por la Guardia Civil

Como consecuencia de las medidas desarrolladas para mejorar la lucha contra el terrorismo en nuestro país a raíz del 11-M, la Guardia Civil ha venido liderando el desarrollo de plataformas virtuales de intercambio de información en el marco de instituciones europeas o regionales con la finalidad de favorecer la sinergia en la lucha contra el terrorismo mediante actuaciones de prevención respecto a la potencial utilización de recursos para la comisión de actos terroristas.

Entre ellos cabe citar la iniciativa adoptada en la reunión del G-5 en julio del 2004 de reforzar el intercambio de información entre los países participantes a través de la monitorización de los transportes de explosivos en tiempo real, con el fin de prever e investigar posibles delitos cometidos en relación con estas sustancias.¹³⁶⁹ El Sistema de Control de Explosivos para la prevención y lucha

(art. 26). Consultas de identificación (art. 27), derivadas del anterior en caso de que no haya resultados, incluyendo consultas al VIS. Consultas para fines policiales –según el reglamento– (prevención, detección e investigación de delitos graves y terrorismo) (capítulo IV). Estas consultas se harán mediante los aplicativos SIGO y de investigaciones, y estos a través de la futura plataforma de consultas de la Guardia Civil, que será detallada más adelante.” Véase el Pliego de prescripciones técnicas para la contratación de un nuevo desarrollo de ingeniería para la implementación del nuevo sistema de registro electrónico de Entradas y Salidas y su conexión al sistema central del SES (Proyecto Entry / Exit System). <https://www.transparencia> (Consultado el 24 de febrero de 2022).

¹³⁶⁸ “Mediante la participación de la Guardia Civil en los distintos programas de financiación de proyectos de la UE en materia de I+D+i (7 Programa Marco17, Horizonte 202018, ISEC/CIPS19, CIP20, etc.) se pretenden alcanzar cuatro objetivos concretos. De un lado, fortalecer nuestra responsabilidad social corporativa, por otro el acceso a fuentes de financiación externa a la de los propios Presupuestos Generales de Estado. También apoyar a la industria nacional mediante el desarrollo de soluciones tecnológicas "exportables". Y, en último lugar, lograr la dotación de soluciones y medios de orden tecnológico necesarios para los fines de la Guardia Civil y más adaptados a las necesidades operativas concretas y donde la Institución a través de sus respectivas Jefaturas, Servicios y/o Unidades, haya podido definir y participar activamente en el diseño y características las nuevas tecnologías de seguridad”. CAÑELLAS VICENS, M., op. cit. nota 1375, p.80.

¹³⁶⁹ Para más detalle del liderazgo de la Guardia Civil en esta iniciativa, véase <https://www.guardiacivil.es/ca/prensa/noticias/historico2/2758.html>

contra el terrorismo (SCEPYLT) fue incluido en el programa de la Presidencia Española¹³⁷⁰ de la UE de 2010, consiguiendo enlazar a través de la red sTESTA a los órganos homólogos europeos de la Intervención Central de Armas y Explosivos de la Guardia Civil.¹³⁷¹ Como líder del proyecto que se encargó de desarrollar la infraestructura para compartir comunicaciones respecto a los movimientos transfronterizos de explosivos para uso permitidos.

El sistema SCEPYLT se basaba en una arquitectura descentralizada de redes nacionales interconectadas de forma que cada nodo nacional solo disponía de la información propia y de la solicitada a los nodos nacionales de las redes interpeladas. Los Estados participantes intercambiaban información sobre todos los envíos transfronterizos de explosivos por cualquier medio de transporte relativo a, autorizaciones de viaje, medio de transporte, itinerarios, puntos de entrada y salida del país en cuestión, datos de los contratistas, lotes de los explosivos, etc. Además, el sistema de información contaba con un módulo de alerta para transmitir a los miembros de la red información inmediata relativo a incidencias registradas durante el transporte de los explosivos, tales como, avería del medio de transporte, pérdida de documentación de viaje y autorizaciones, acto de sabotaje, explosiones accidentales, etc.¹³⁷²

Otro de los sistemas de información, cuyo liderazgo impulsó la Guardia Civil, fue el Sistema de Alerta Temprana (SAT) que monitorizaba la información que pudiera compartirse respecto a investigaciones derivadas de posibles casos de sustracción de explosivos, también en el marco de la

¹³⁷⁰ Véase Balance 50 acciones en el ámbito de interior IV Presidencia Española de la Unión Europea, op. cit. nota 179, p.14.

¹³⁷¹ “Una herramienta práctica para mejorar la trazabilidad en el transporte transfronterizo dentro de la UE se encuentra ahora en la etapa final de desarrollo e implementación (ampliando el sistema existente) como un proyecto liderado por la empresa española INDRA con el respaldo de la Guardia Civil y apoyado por fondos COM. (“Sistema de identificación y control de explosivos y protección para prevenir y luchar contra el terrorismo (SCEPYLT).” Véase el Documento de trabajo de los servicios de la comisión, Balance de las medidas antiterroristas de la UE Documento adjunto a la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la política antiterrorista de la UE: principales logros y retos futuros, [SEC (2010) 911 final {COM (2010) 386 final], de 20 de Julio de 2010.

¹³⁷² Para ampliación sobre esta iniciativa, véase. CANO, J y HERNANDEZ, R., «SCEPYLT: Un sistema de información para luchar contra el terrorismo», *IEEE*, vol. 30, núm. 3, pp.73, 79, 2013, https://www.researchgate.net/publication/260649489_SCEPYLT_An_information_system_for_fighting_terrorism (Consultado el 1 de marzo de 2022).

lucha contra el terrorismo.¹³⁷³ El Consejo de Justicia e Interior de la Unión Europea incorporó este sistema SAT como una de las medidas a implantar a nivel europeo en el marco del Plan de acción de la UE para mejorar la seguridad de los explosivos.¹³⁷⁴

Más recientemente, la Guardia Civil ha impulsado el desarrollo del proyecto CAPER (*Collaborative Information, Acquisition, Processing, Exploitation and Reporting for the prevention of organized crime*).¹³⁷⁵ Esta iniciativa tiene como objetivo la creación de una plataforma común para la prevención de la delincuencia organizada, a través del intercambio y el análisis de fuentes abiertas de información entre agencias de seguridad. Entre los miembros del consorcio figuran diversas instituciones académicas y empresas del sector privado pertenecientes a diversos países como España, Francia, Italia, Rumania y Portugal.¹³⁷⁶

4. EL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN AUTOMATIZADO EN LA GUARDIA CIVIL

Como ya hemos señalado anteriormente la Guardia Civil ha integrado en sus sistemas de información corporativos los repositorios que alimentan los sistemas de información europeos actualmente vigentes, así como también, los accesos a dichos sistemas en los correspondientes módulos de consulta de los sistemas de gestión operativa y de investigación del Cuerpo. Hasta la

¹³⁷³ Para mayor detalle, véase el Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Congreso de los Diputados, núm. 437, de 3 de agosto de 2010, p.821.

¹³⁷⁴ Véase el Comunicado de Prensa de la sesión núm. 2863 del Consejo de Justicia e Interior de 18 de abril de 2008, p. 13 y el doc. Consejo 8109/08, de 4 Abril 2008 del Plan de Acción de la UE sobre el refuerzo de la seguridad de los explosivos, “debe establecerse un Sistema de alerta temprana (SAT) para explosivos a fin de proporcionar a las autoridades competentes de los Estados miembros información sobre amenazas inmediatas, el robo de explosivos, el robo de detonadores, el robo de determinados precursores, las transacciones sospechosas y el descubrimiento de nuevos modus operandi”. “El sistema de Alerta Temprana para armas, explosivos y sustancias NRBQ será ampliado sobre la base del Sistema de Alerta Temprana existente (SAT) a todos los EE.MM está siendo llevado a cabo por España.” Doc. consejo 11929/10, de 7 de julio de 2010 sobre la Implementación del Plan de Acción de la Unión Europea sobre la mejora de la seguridad de los explosivos.

¹³⁷⁵ Para ampliación sobre éste y otros proyectos desarrollados a través del Servicio de Información Comunitario sobre Investigación y Desarrollo (CORDIS) financiados por los programas marco de investigación e innovación de la UE (desde el IPM hasta Horizonte 2020), véase, <https://cordis.europa.eu/project/id/261712/reporting/es> (Consultado el 13 de marzo de 2022).

¹³⁷⁶ Para conocer los EE.MM, instituciones y empresas del sector de las TICs que componen el consorcio de investigación y desarrollo, entre las que figura expresamente la Guardia Civil, véase el Programa de investigación de la UE para la Seguridad de la UE, en, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a9c0bf15-1f8a-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-86054987> (Consultado el 23 de febrero de 2022).

fecha sólo se ha integrado el Sistema de Información Schengen de segunda generación sin que se haya conseguido lo propio respecto al resto de los sistemas de información descentralizados de gran escala europeos vigentes (Eurodac, SIV, Prüm) y venideros (EPRIS, ECRIS, SES, SEIAV, Interoperabilidad).

Asimismo, tampoco figuran directamente disponibles a los usuarios habilitados del cuerpo los accesos a los sistemas de intercambio de información instituidos por los organismos de cooperación policial y judicial europea e internacional que promueven la transmisión de datos de carácter personal (Europol, Interpol, Frontex), cuyas reglas básicas de explotación permanecen invariables prácticamente desde su plena operatividad. En la actualidad, gracias al esfuerzo realizado está disponible desde el Sigo el sistema de información EUCARIS (Sistema Europeo de Intercambio de Datos de Vehículos) para la consulta de matrículas de vehículos sustraídos.¹³⁷⁷

En el marco de la integración corporativa de los sistemas de información de la Guardia Civil, el intercambio de información automatizado del Cuerpo se halla definido por las relaciones de coordinación, cooperación y de colaboración tanto con el resto de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad nacionales como también con organismos y departamentos ministeriales que consumen datos de carácter personal para el desarrollo de sus funciones y que se consideran de interés para el ejercicio de las competencias de seguridad ciudadana e investigación penal asignadas a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad. Este complejo escenario como hemos visto anteriormente, delimita la configuración de los sistemas de información del cuerpo y su interacción con los correspondientes sistemas de las instituciones y organismos que coexisten.¹³⁷⁸

¹³⁷⁷ Véase el Reglamento (UE) 2018/858 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, sobre la homologación y la vigilancia del mercado de los vehículos de motor y sus remolques y de los sistemas, los componentes y las unidades técnicas independientes destinados a dichos vehículos, DO L núm. 151 de 14 de junio de 2018.

¹³⁷⁸ “La organización de la gestión policial en España incorpora componentes históricos y políticos que han creado un escenario complejo en el que coexisten las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCSE) del Estado con Policías Autonómicas y Locales, produciéndose en muchos casos solapamientos en funciones y demarcaciones territoriales. La necesaria colaboración entre los mismos y la subordinación a organismos nacionales e internacionales exigen un gran esfuerzo de coordinación entre todos ellos para garantizar la seguridad y protección de los ciudadanos a los que se presta servicio.” AMORES GONZÁLEZ, J., «La tecnología al servicio de la seguridad ciudadana», Cuadernos de la Guardia Civil, núm. 37, 2008, p.49.

En este sentido, podemos afirmar que el intercambio de información automatizado a través de los sistemas de gestión operativa y de investigación de la Guardia Civil se produce mediante tres modalidades diferentes. La primera de ellas, podríamos decir, que se realiza de forma directa a través de los respectivos módulos de consultas integrados tanto en el SIGO como en el Sistema de Investigaciones hacia los sistemas de información de los organismos e instituciones nacionales encargadas de su gestión, todo ello a través de pasarelas de acceso autorizadas. Este diseño integrado del sistema de investigación de la Guardia Civil permite, por ejemplo, la remisión de información automatizada al órgano de coordinación operativa nacional en el marco de las investigaciones activas del cuerpo, esto es, al CITCO.

La segunda modalidad de intercambio automatizado de información se produce de forma indirecta, a través de accesos independientes a interfaces de sistemas de información explotados por otros organismos e instituciones pertenecientes al entorno de cooperación, colaboración y coordinación nacional mencionado anteriormente. Esta modalidad consiste en la autenticación de usuarios de la Guardia Civil previamente habilitados a consultar determinadas categorías de datos en dichos sistemas y que no permiten su interacción con los datos almacenados en los sistemas de información del Cuerpo, mediante conexión independiente a plataformas de servicios ad hoc de dichos organismos. Esto es lo que ocurre con los accesos al sistema I-24/7 de Interpol y a las bases de datos de interés policial de dicha institución que se realiza a través de las copias nacionales de dichos sistemas existentes en la OCN de España. Entre ellas destacan:

- Vehículos a motor sustraídos (SMV)

- Documentos de viaje sustraídos y extraviados (SLTD)

- Registros de armas de fuego ilegales y sistema de gestión del seguimiento (iARMS)

- Documentos de viaje asociados a requisitorias (TDAWN)

- Embarcaciones sustraídas *requisitorias* (SV) y Datos Nominales.

Tan solo se ha conseguido disponer del acceso en consulta de vehículos sustraídos y de personas buscadas a través del sistema de investigaciones en fechas recientes.

La pervivencia de este modelo de intercambio indirecto en la Guardia Civil consideramos que merma la capacidad del Cuerpo de mejorar los intercambios de información, ya que desaprovecha las capacidades de análisis de los sistemas de información propios, cuya integración, a semejanza por ejemplo de lo que sucede en la plataforma corporativa de la Policía Nacional respecto de los sistemas de Interpol, permitiría la interacción de la información propia con la compartida, simplificando y optimizando cada consulta.

La tercera modalidad de intercambio de información podríamos denominarla mixta, basada en acceso directo e indirecto a la vez a lo largo de las sucesivas fases del proceso de intercambio de información. Es lo que sucede con Europol, a través de la aplicación de mensajería SIENA de Europol. En una primera fase, la consulta se hace de forma indirecta y mecánica a la Unidad Nacional de Europol, quien tras chequear en los sistemas de información de Europol conforme a las reglas de acceso y habilitaciones conferidas, en caso de recibir respuesta positiva, proporciona acceso directo automatizado al sistema de mensajería SIENA a los usuarios previamente autorizados de Guardia Civil para que remitan y reciban directamente los intercambios de información que se sucedan con otros EE.MM y Agencias policiales en el marco de las investigaciones respectivas.

4.1. El intercambio de información institucional con Europol

La creación de la Oficina Europea de Policía (Europol)¹³⁷⁹ ha sido red denominada, tras los sucesivos cambios legislativos, como Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol).¹³⁸⁰ Tal como analizamos en el Capítulo II, este cambio supuso la institucionalización de la cooperación policial europea,¹³⁸¹ y por ende, la materialización del intercambio de información

¹³⁷⁹ Tratado de Maastricht, op. cit. nota 70, art.K.19).

¹³⁸⁰ Véase op. cit. nota 252.

¹³⁸¹ Véase BRUGGEMAN, W. y DEN BOER, M., «Policing and International Security in the Post Lisbon Era [Vigilancia y Seguridad Internacional en la era posterior a Lisboa] » en WOLFF, S. «*Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm*», TMC Asser Press, 2011, pp. 137 – 139.

como actividad prioritaria de la Agencia para la lucha contra la delincuencia organizada transnacional y el terrorismo,¹³⁸² todo ello con el aval expreso del Consejo de Ministros de Interior y Justicia de la Unión.¹³⁸³

No fue hasta el año 2015 cuando la Guardia Civil comenzó a gestionar directamente el intercambio de información propio con Europol¹³⁸⁴ como consecuencia de la adopción de la instrucción 3/2014, de 28 de enero, de la Secretaría de Estado de Seguridad que autorizaba los contactos directos de la Guardia Civil con Europol en calidad de autoridad competente designada, en aplicación de lo dispuesto en el artículo tres de la Decisión del Consejo 2009/371/JAI por la que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol).¹³⁸⁵

La autorización concedida, que derogaba otra anterior de septiembre de 2012 sobre dicho asunto,¹³⁸⁶ reconocía así una reivindicación constante del Cuerpo, desde el inicio de la andadura del

¹³⁸², artículo 4. Para alcanzar los objetivos establecidos en el artículo 3, Europol desempeñará las siguientes funciones: a) recoger, conservar, tratar, analizar e intercambiar información, incluida inteligencia criminal. Reglamento (UE) 2022/991, op. cit. nota 678

¹³⁸³ “[...] Europol desempeña un papel crucial como centro de intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros y en el apoyo y la coordinación de la cooperación en el trabajo policial transfronterizo”. Declaración de los Ministros de Interior de la Unión Europea Diez puntos sobre el futuro de Europol, Berlín, 21 de octubre de 2020, p.1, <https://www.eu2020.de/blob/2408882/6dd454a9c78a5e600f065ac3a6f03d2e/10-22-pdf-virtbrotzeit-europol-en-data.pdf> (Consultado el 4 de marzo de 2022).

¹³⁸⁴ “La gestión de la información es un proceso basado en información sin procesar, que puede tratar sobre un delito, un delincuente, un sospechoso, etc. El objetivo de la gestión de la información es mejorar la información básica con el fin de aportar conocimientos adicionales sobre las actividades delictivas. El resultado que se persigue es la información encaminada a la acción. Véase «La Gestión de la información en Europol. Productos y servicios», Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2009, p. 8.

¹³⁸⁵ “A los efectos de la presente Decisión, se entenderá por “autoridades competentes” todos los organismos públicos existentes en los Estados miembros que sean responsables, conforme al Derecho nacional, de la prevención y lucha contra los delitos.” Decisión del Consejo 2009/371/JHA, op. cit. nota 634, art.3.

¹³⁸⁶ “[...] Por otro lado, ya se colabora más activamente con Europol e Interpol, gracias a los nuevos cauces creados por la secretaría de Estado, con su instrucción por la que nos designa como autoridad competente para contactar directamente con Europol, lo que va a permitir que la Guardia Civil tenga una mayor agilidad y efectividad en la ejecución de operaciones contra la delincuencia organizada de carácter internacional. Quiero resaltar que ya hemos creado en el mes de noviembre, mediante una orden general, el departamento de la Guardia Civil ante Europol como oficina única para los intercambios de información y de la que esperamos tener buenos resultados de manera inmediata...” Véase la Comparecencia del señor director general de la Guardia Civil Fernández de Mesa Díaz del Río para Informar sobre las líneas generales de actuación de la Dirección General de la Guardia Civil., Boletín de las Cortes Generales, Comisión de Interior del Congreso de los Diputados, núm. 12, 2012, p.5.

organismo europeo y que suponía la descentralización de los intercambios de información de la Unidad Nacional de Europol, proporcionando el acceso a la plataforma de mensajería ad hoc de Europol SIENA,¹³⁸⁷ tanto a la Guardia Civil como a la Policía Nacional, reconociendo a ambos cuerpos su condición de autoridad competente designada en los términos previstos en la citada Decisión del Consejo. No obstante, la materialización de los contactos directos de la Guardia Civil se defirió a la aprobación de un protocolo de carácter técnico que establecería los mecanismos de coordinación necesarios con la Policía Nacional a los que se sometería el intercambio de información de las FCSE con el entorno de Europol.¹³⁸⁸

De esta forma, a través de los usuarios habilitados de las distintas unidades centrales de investigación de la Guardia Civil para la utilización de la plataforma de mensajería SIENA, se puede intercambiar directamente aquella información que proporcione el detalle de aquellas entidades extranjeras que aparecen en el desarrollo de una investigación del cuerpo. Estos intercambios podrán discrecionalmente dirigirse, a través de la consulta indirecta, por medio de los oficiales de enlace nacionales de los EE.MM en La Haya, a Europol para la consulta de sus proyectos de análisis criminal¹³⁸⁹ que contienen información de investigaciones activas en los EE.MM y en terceros países con acuerdos operativos con Europol, sobre los que la organización presta apoyo analítico y operativo

¹³⁸⁷ “[...] Además, Europol proporciona a la comunidad policial de la UE y fuera de la UE un sistema de comunicación seguro y rápido, la aplicación de red de intercambio seguro de información (SIENA) (8/10/2012), que permite el intercambio de información operativa y estratégica entre más de 14 000 entidades encargadas de hacer cumplir la ley y Europol[...].” DE BOLLE, C., «El papel de Europol en la cooperación europea interdisciplinaria internacional», CEPOL, Boletín de investigación europea en material de Agencias de aplicación de la Ley, núm 19, 2020, p.19 <https://bulletin.Cepol.europa.eu/index.php/bulletin/article/download/425/320/> (Consultado el 13 de marzo de 2022).

¹³⁸⁸ “Sexto.- Procedimiento de trabajo de coordinación nacional. 1. Para cumplir con el apartado quinto de esta Instrucción, la UNE establecerá los mecanismos de coordinación oportunos. Para ello, la Secretaría de Estado de Seguridad aprobará un protocolo de actuación.” Véase la Instrucción nº 3/2014 de la Secretaría de Estado de Seguridad, de 28 de enero de 2014, sobre autorización de contactos directos con Europol a autoridades competentes designadas.

¹³⁸⁹ “[...] El Reglamento de Europol especifica además que el tratamiento de datos con fines de análisis operativo (es decir, vinculado a una investigación) debe realizarse por medio de proyectos de análisis (anteriormente Puntos Focales), regidos por una serie de garantías: para cada Proyecto de Análisis (PA), el director ejecutivo de Europol define la finalidad específica, las categorías de datos personales y de interesados; los participantes, el almacenamiento y las condiciones de acceso; la transferencia y el uso de los datos. Si los datos personales parecen relevantes para otro AP operativo, se puede permitir un procesamiento adicional bajo condiciones de necesidad y proporcionalidad...” Europol: La agencia de cooperación policial de la UE, información del Parlamento de la UE, p.8 [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640162/EPRS_BRI\(2019\)640162_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/640162/EPRS_BRI(2019)640162_EN.pdf) (Consultado el 13 de marzo de 2022).

a dichas investigaciones.¹³⁹⁰ Asimismo, también podrán dirigirse a los oficiales de enlace del resto de EE.MM y terceros países desplegados en Europol, quienes trasladarán las solicitudes a las autoridades competentes policiales de sus respectivos países.

En lo que respecta al intercambio de información en materia de terrorismo, Europol ha diseñado una solución tecnológica restringida de la aplicación de mensajería que se utiliza para el resto de intercambios de información denominada SIENA CT,¹³⁹¹ Se trata de una aplicación de mensajería que permite el intercambio de información directo con las agencias policiales y de seguridad competentes en los EE.MM en materia de investigación de casos de terrorismo incluida la unidad especializada de Europol,¹³⁹² y que está siendo utilizada por las cuarenta y tres autoridades competentes en la lucha contra el terrorismo a nivel europeo e internacional, como Estados Unidos.¹³⁹³

La materialización de los intercambios de información directos con Europol motivó una modificación orgánica de la estructura interna de la Jefatura de Policía Judicial por el que se creaba una oficina¹³⁹⁴ de seguimiento y coordinación del intercambio de información derivados de las necesidades de las investigaciones desarrolladas por las distintas unidades del Cuerpo¹³⁹⁵ así como

¹³⁹⁰ “Los Estados miembros tienen acceso y pueden buscar toda la información con el fin de realizar comprobaciones cruzadas para identificar conexiones entre la información relacionada con personas condenadas o sospechosas (o cuando se cree que una persona cometerá un delito) y con fines de análisis estratégico y temático; solo tienen acceso indirecto ("coincidencia/no coincidencia") a la información proporcionada para el análisis operativo.”, op. cit. nota 1406.

¹³⁹¹ Véase la Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de diciembre de 2018, sobre las conclusiones y recomendaciones de la Comisión Especial sobre Terrorismo, DO C núm 388 de 13 de noviembre de 2020.

¹³⁹² Véase. Revista real instituto Elcano nº 15 de junio de 2016, p. 14

¹³⁹³ Véase , MARICA, A., «EUROPOL: Centros de Especialización (EC3, ECTC, EMSC)», *Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI)*., Análisis GESI, 30/2017, <https://www.seguridadinternacional.es/?q=es/content/europol-centros-de-especializaci%C3%B3n-ec3-ectc-emsc>

¹³⁹⁴ Mediante la Orden General número 8 de la Dirección General de la Guardia Civil, dada el 15 de noviembre de 2012, se constituyó el Departamento de Guardia Civil ante EUROPOL. Véase la Memoria de Responsabilidad Social Corporativa de la Guardia Civil del año 2014, 2ª edición, noviembre de 2015, p. 37. https://www.guardiacivil.es/documentos/pdfs/Memoria_RSC__2014_interactivo_V3.pdf (Consultado el 14 de febrero de 2022).

¹³⁹⁵ Véase op. cit. nota 1411, p.4.

también se procedió al despliegue de personal del cuerpo en la estructura orgánica de la UNE con la finalidad de asumir la gestión de los flujos de información asignados en exclusiva al cuerpo conforme al protocolo de coordinación en vigor.

Sin embargo, los contactos directos autorizados de la Guardia Civil con Europol no se han trasladado a todo el espectro del intercambio de información en el marco de Europol. Efectivamente, se mantiene la centralización del acceso y consulta al Sistema de información de Europol (SIE) a través de la UNE, sin que exista previsión expresa en este sentido en la citada Instrucción, ya que la pervivencia de la gestión actual de las consultas y los intercambios en el SIE incumplen la autorización de contactos directos concedidos a la Guardia Civil, al contrario de lo que sucede en otros EE.MM.¹³⁹⁶

En relación a este aspecto, y siguiendo el razonamiento anterior, resulta incongruente con el proceso de descentralización nacional del intercambio de información con Europol que sea una unidad específica de la Policía Nacional, la Comisaría General de Policía Judicial, la que figure como titular del fichero policial (EUROCARGADOR) creado para remitir a Europol la información que va a ser compartida con nuestros socios europeos a través del SIE en lugar de la UNE, quién remite dicha información a Europol..¹³⁹⁷

Aunque la modificación de la citada Orden Ministerial vino a corregir la anterior adscripción de titularidad, sin embargo, consideramos que persiste la anomalía mencionada pues se adjudica la

¹³⁹⁶ “El acceso al Sistema Europeo de Información (SIE) es administrado por la Policía de Berlín. Los miembros de las unidades analíticas que utilizan la base de datos INPOL-Fall tienen acceso de lectura pero no de escritura]” RAUCH-SCHULZ, B., «European and international cooperation in practice: the case of the Berlin Police», op. cit. nota 3, 2015, p.171.

¹³⁹⁷ 3. FICHERO: EUROCARGADOR. a) Identificación del fichero o tratamiento, indicando su denominación, así como la descripción de su finalidad y usos previstos: a.1) Identificación del fichero: EUROCARGADOR. a.2) Finalidad: Para su transmisión, por parte de la Unidad Nacional de Europol, de las aportaciones nacionales al Sistema de Información de Europol (SIE). a.3) Usos previstos: Coordinación, tratamiento y validación por parte de la Unidad Nacional, de las aportaciones nacionales al Sistema de Información de Europol de Investigaciones e informaciones aportadas en el marco de las competencias de Europol por las Autoridades Nacionales Competentes. Se entenderá por «autoridades competentes» todos los organismos públicos existentes en los Estados miembros que sean responsables, conforme al derecho nacional, de la prevención y lucha contra los delitos. e) Órgano responsable del fichero: Comisaría General de Policía Judicial.” Véase la Orden INT/1202/2011, de 4 de mayo, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal del Ministerio del Interior; BOE núm. 114 de 13 de Mayo de 2011, Vigencia desde 14 de Mayo de 2011. Revisión vigente desde 13 de Septiembre de 2017.

titularidad del fichero a la División de Cooperación Internacional y no a la propia UNE.¹³⁹⁸ La División mencionada es una estructura que aglutina jerárquicamente, de forma indistinta tanto a las unidades y oficinas de cooperación policial internacionales como a unidades que desarrollan funciones propias de cooperación policial corporativas propias de la Policía nacional, como se mencionaba en los informes europeos analizados en el capítulo anterior.¹³⁹⁹

Por otra parte, se observa que, hasta la Orden ministerial 1202/2011, no existe declaración previa de un fichero policial de estas características en las regulaciones precedentes de los ficheros informáticos de la Dirección General de la Policía que contienen datos de carácter personal. Tan sólo figura la alusión de carácter genérico de cesión de los datos a Europol en más de veinte ficheros declarados en las regulaciones precedentes.¹⁴⁰⁰ En relación a lo anterior, al menos hasta la regulación de 2011, nuestro país no habría cumplido con la obligación asumida de las regulaciones de Europol de suministrar información periódicamente al Sistema de información de Europol (en funcionamiento desde el año 2005),¹⁴⁰¹ o simplemente, se realizaba exportando datos de otros ficheros declarados por la Policía Nacional, conteniendo datos propios exclusivamente.

¹³⁹⁸ Véase la Orden Ministerial INT/2287/2014, de 25 de noviembre Orden INT/2287/2014, de 25 de noviembre, por la que se modifica la Orden INT/1202/2011, de 4 de mayo, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal del Ministerio del Interior, BOE núm. 294, de 5 de diciembre de 2014.

¹³⁹⁹ A este respecto véase el Cap. IV. 2 La visión centralizadora del intercambio de información en los EE.MM de esta tesis, p. 20

¹⁴⁰⁰ Véase la Orden ministerial INT/1751/2002, de 20 de junio, por la que se regulan los ficheros informáticos de la Dirección General de la Policía que contienen datos de carácter personal, adecuándolos a las previsiones establecidas en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y demás normativa sobre la materia, BOE núm. 165, 11 julio 2002.

¹⁴⁰¹ “Lanzado en 2005 y disponible en 22 idiomas, el SIE contiene información sobre delitos internacionales graves, personas sospechosas y condenadas, estructuras criminales y delitos y los medios utilizados para cometerlos. Es un sistema de referencia que se puede utilizar para comprobar si la información sobre una determinada persona o un objeto de interés (como un coche, un teléfono o un mensaje de correo electrónico) está disponible más allá de las jurisdicciones nacionales u organizativas. El SIE lo utilizan los funcionarios de Europol, los funcionarios de enlace de los Estados miembros y los expertos nacionales destacados en la sede de Europol, así como el personal de las unidades nacionales de Europol y de las autoridades competentes de los Estados miembros. Además, algunos de los socios de cooperación de Europol pueden almacenar y consultar datos a través del centro operativo de Europol. <https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/information-exchange/europol-information-system> (Consultado el 27 de enero de 2022).

Por tanto, hemos de concluir que han tenido que transcurrir catorce años desde el lanzamiento de Europol para que nuestro país haya protocolizado al menos el intercambio de información autónomo de las FCSE (que no de todas las FCS de España). De esta forma se ha superado la facultad discrecional que venía ejerciendo la UNE en la materialización telemática del intercambio de información que demandaban o se requería por parte de las FCSE. La incorporación al proceso de materialización del intercambio de la figura de la Autoridad Competente Designada, como ya se mencionó en el Capítulo II, confirió protagonismo a la propiedad de la información, frente a la exclusividad taxativa de las UNEs, contrariamente a lo que sostiene Juana Goizueta Vértiz.¹⁴⁰²

En este sentido, otros países sí que han transpuesto al derecho nacional las diversas regulaciones Europeas por las que se crea Europol para regular el intercambio de información. La República de Irlanda dispone de la Ley 53 de 2012 sobre Europol regula una serie de aspectos nacionales de interés en el intercambio de información como la designación expresa de una FCS como autoridad competente, la estructura, dependencia y miembros de procedencia diversa en la Unidad Nacional y de la Oficina de enlace, las funciones de la unidad nacional y las de los oficiales de enlace en Europeo, etc. Y quienes pueden intercambiar o consultar información en los sistemas de Europol, que en el último caso atribuye a las autoridades competentes de la Decisión Europol.

4.2. El intercambio de información de la Guardia Civil en Interpol

El intercambio de información de la Guardia Civil con Interpol no se halla regulado ni protocolizado formalmente en ningún procedimiento nacional específico que establezca el mecanismo de intercambio de información de las FCS españolas con Interpol.

¹⁴⁰² “Son las unidades nacionales las encargadas de suministrar la información, de conformidad con la legislación nacional, a Europol –bien por propia iniciativa, bien por petición de la propia Europol- para ser buscada, almacenada, intercambiada y compartida; y, asimismo, para ser analizada o tratada.” Véase, GOIZUETA VERTIZ, J., «La cooperación policial en el seno de Europol: El Principio de Disponibilidad y la confidencialidad de la información», *Revista Española de Derecho Constitucional*, 2017, p. 91 <https://recyt.fecyt.es/index.php/REDCons/article/view/59591> (Consultado el 9 de febrero de 2022).

Teniendo en cuenta que el papel de Interpol es el de intermediario facilitador de la cooperación policial al carecer de capacidad de análisis de inteligencia criminal operativa,¹⁴⁰³ el intercambio de información se limita a la consulta y recepción de la información compartida en las bases de datos de la organización así como también la gestión de solicitudes y remisión de información entre los países que voluntariamente deseen utilizar su red de oficinas nacionales a través de los sistemas de mensajería establecidos.

Interpol dispone de una red de comunicaciones seguras que permite a la Oficinas centrales nacionales (OCN) de los países integrantes acceder a los sistemas de información compartidos por la organización, así como también un sistema de mensajería segura para facilitar el intercambio de información entre los usuarios de la red en todos los países. Este sistema está basado en los estándares internacionales de manejo de mensajería electrónica establecido por el Comité Consultivo de Telefonía internacional (CCITT) que permite realizar búsquedas automatizadas de información y envíos seguros de información encriptada).¹⁴⁰⁴

En el desarrollo de las funciones asignadas a las unidades de investigación del Cuerpo (Jefatura de policía Judicial, Jefatura de información y Jefatura del Servicio de Protección de la Naturaleza)¹⁴⁰⁵ la Guardia Civil, al carecer de acceso directo a los sistemas de información compartidos de Interpol, salvo a la I-24/7 (sistema de información sobre requisitorias internacionales activas), ha de remitir, mediante envío de correo electrónico corporativo, la solicitud de consulta a la OCN, quien realiza dicha consulta, y responde por la misma vía a la Jefatura de la Guardia Civil interesada. El mismo tratamiento e itinerario recibirá cualquier solicitud de intercambio de información destinado a un país en concreto procedente de cualquier unidad de investigación de la

¹⁴⁰³ Véase STERGIOLIS, E., «Past, Present and Future Trends of Europol's Evolution in the European Law Enforcement Cooperation [Pasado, Presente y Tendencias futuras de la evolución de Europol en la Cooperación Policial entre las Agencias Policiales de la UE]», en Boletín CEPOL op. cit. nota 1404, p.126.

¹⁴⁰⁴ Véase SANTIAGO, M., «Is the centralised model of information Exchange the most appropriate for Europol? [Es el modelo centralizado de intercambio de información el más apropiado para Europol?] » Tesis doctoral Universidad de Surrey, Reino Unido, 1998, p.53 <https://openresearch.surrey.ac.uk/esploro/outputs/doctoral/Europol-Is-the-Centralised-Model-of-Information-Exchange-the-Most-Appropriate-for-Europol/99516014802346> (Consultado el 17 de febrero de 2022).

¹⁴⁰⁵ “[...] Materializar la cooperación e intercambio de información con otros organismos afines, nacionales y extranjeros[...].” Véase Orden de presidencia, PRE/422/2013, de 15 de marzo, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los Servicios Centrales de la Dirección General de la Guardia Civil.

Guardia Civil. En el caso de que la OCN española reciba una solicitud de intercambio de información procedente de otro país, ésta será difundida a la Guardia Civil por correo electrónico quien la responderá por la misma vía.¹⁴⁰⁶

No podemos comprender el motivo por el que las unidades de Guardia Civil no pueden disponer de acceso directo a todos los sistemas de información de Interpol, ya que permitiría agilizar las consultas de información y los intercambios de información con las autoridades policiales de otros países en el entorno colaborativo de Interpol,¹⁴⁰⁷ contribuyendo así a proporcionar una mayor y más eficaz seguridad ciudadana en España y a impulsar la colaboración policial con el resto de autoridades policiales de otros países.¹⁴⁰⁸

4.3. El intercambio de información bilateral de la Guardia Civil

El intercambio de información bilateral entre cuerpos policiales representa el más genuino y simple ejemplo de la plasmación del principio de disponibilidad de la información en aplicación de la competencia comunitaria de promover la cooperación policial en materia penal entre todos los EE.MM.¹⁴⁰⁹ La incorporación al derecho nacional del principio de disponibilidad de la información

¹⁴⁰⁶ Artículo 6: Acceso al Sistema de Información de Interpol. 1. Las Oficinas Centrales Nacionales, por derecho propio, dispondrán de un acceso directo al sistema para el desempeño de sus funciones estatutarias. Este acceso comprenderá: a) el registro, la actualización y la eliminación de datos directamente en las bases de datos policiales de la Organización, así como el establecimiento de vínculos entre los datos; b) la consulta directa de las bases de datos policiales de la Organización, sin perjuicio de las condiciones particulares establecidas para cada una de ellas, así como de las restricciones y normas de confidencialidad formuladas por las fuentes de la información; c) el recurso a las notificaciones de Interpol y a las difusiones que permitan el envío de solicitudes de cooperación y de alertas internacionales; d) el seguimiento de las respuestas positivas; e) el envío de mensajes; Reglamento de Interpol sobre el Tratamiento de Datos, [(III/IRPD/GA/2011 (2019)], p.8 https://www.Interpol.int/content/download/5694/file/24%20S%20RPD%20UPDATE%207%2011%2019_ok.pdf?inLanguage=esl-ES (Consultado el 15 de marzo de 2022).

¹⁴⁰⁷ La OCN es parte de la estructura de la policía criminal nacional, denominada “Policía Judiciária” o “PJ”. Está integrado por agentes adscritos a la PJ, Gendarmería Nacional, Policía de Seguridad Pública y Servicios de Inmigración y Fronteras. Para impulsar la seguridad nacional y las investigaciones, la OCN de Lisboa ha proporcionado a los cuerpos de policía criminal de Portugal acceso a las bases de datos criminales de Interpol, lo que les permite determinar si una persona es una amenaza potencial para la seguridad. <https://www.Interpol.int/es/Quienes-somos/Paises-miembros/Europa/PORTUGAL> (Consultado el 18 de marzo de 2022).

¹⁴⁰⁸ Art.6.2. El acceso de las entidades nacionales y de las entidades internacionales al Sistema de Información de Interpol estará sujeto a autorización con arreglo a las condiciones previstas, respectivamente, en los artículos 21 y 27 del presente reglamento, op. cit. nota 1423.

¹⁴⁰⁹ “La acción común en el ámbito de la cooperación policial incluirá: b) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente, en particular mediante Europol, incluida la correspondiente

legitimaba a las FCSE, a las PP.AA y al DAVA a realizar, de forma autónoma y en las mismas condiciones, intercambios de información con otras agencias nacionales de los EE.MM en el marco de investigaciones penales.¹⁴¹⁰

Las distintas unidades de investigación de la Guardia Civil han incrementado progresivamente sus relaciones de cooperación con las agencias policiales y de seguridad de los EE.MM y de otros países desde el inicio del siglo XXI para satisfacer las necesidades de servicio surgidas. Estas relaciones basadas en la bona fide profesional¹⁴¹¹ entre funcionarios de policía y seguridad de distintos países han propiciado un incremento cuantitativo y cualitativo de las actuaciones de cooperación policial internacional de la Guardia Civil, particularmente relevante en el intercambio de información policial.¹⁴¹²

Hasta la participación de la Guardia Civil en el despliegue exterior de funcionarios del ministerio del Interior en las legaciones diplomáticas de España en el extranjero,¹⁴¹³ el intercambio de información se materializaba discrecionalmente mediante la “entrega” y “recepción” de solicitudes de información con los Oficiales de Enlace y *Attaches* policiales destinados en las embajadas de otros países en España.

a informes sobre operaciones financieras sospechosas que obre en poder de servicios con funciones coercitivas, con sujeción a las disposiciones correspondientes en materia de protección de datos personales. Véase art. 30.1.b). op. cit. nota 277

¹⁴¹⁰ Véase Convenio Europol art.7.1, op. cit. nota 1095.

¹⁴¹¹ “A pesar de todos los patrones institucionalizados de cooperación multilateral establecidos en los últimos 20 años, las estructuras bilaterales prevalecen, especialmente cuando tienen una larga tradición y canales establecidos de colaboración. Esto incluye el hecho de que los contactos personales y la confianza siguen desempeñando un papel importante en la cooperación policial”. KNELANGEN, W., «Desequilibrios en un área de investigación en expansión: la dimensión práctica ampliamente desatendida de la política de seguridad interna de la UE», op. cit. nota 3, 2015, p.139.

¹⁴¹² Para más detalle sobre el ejercicio en la práctica de las funciones encomendadas en materia de intercambio de información a los funcionarios policiales acreditados ante las agencias policiales y de seguridad de otros países, véase BLOCK, L., «Bilateral Police Liaison Officers: Practices and European Policy [Oficiales de Enlace policiales bilaterales: Actuación práctica y normativa europea]», of *Contemporary European Research*. Vol. 6, núm. 2, 2010, pp. 194-210. <http://www.jcer.net/ojs/index.php/jcer/article/view/266/205> (Consultado el 19 de febrero de 2022).

¹⁴¹³ Véase el Real Decreto 1300/2006, de 10 de noviembre, sobre organización y funciones de las Consejerías de Interior en las Misiones Diplomáticas de España, BOE núm. 280, de 23 de noviembre de 2006.

La aplicación de dicho RD motivó el inicio de la incorporación, a partir del año 2009, de la Guardia Civil a la representación exterior del Estado.¹⁴¹⁴ La investidura de representantes del Ministerio del Interior acreditados ante las agencias de policía y seguridad del país de despliegue proporcionó a los designados procedentes de la Guardia Civil una capacidad de difusión de las capacidades de investigación e información del cuerpo que concitó el interés por fomentar la colaboración bilateral con la Guardia Civil. De esta forma, y a pesar del desequilibrio existente entre el número de Consejeros y de Agregados de interior pertenecientes a la Guardia Civil (5 Consejeros y 18 Agregados con respecto a la Policía Nacional (20 Consejeros y 38 Agregados),¹⁴¹⁵ se pueden valorar los avances experimentados como extraordinariamente positivos. El trabajo desarrollado por los representantes ministeriales en el exterior de la Guardia Civil ha contribuido a incrementar significativamente el volumen de intercambios de información policiales que se han culminado en el desarrollo de investigaciones conjuntas y, en algunos casos, en la celebración de acuerdos de colaboración y memorándums de entendimiento de intercambio de experiencias y buenas prácticas de actuación policial.¹⁴¹⁶

Asimismo, la Guardia Civil dispone de Oficiales de enlace con determinadas agencias policiales y organismos internacionales, bien en virtud de acuerdos internacionales, bien en virtud de acuerdos institucionales de colaboración bilateral en ámbitos de actuación de interés, conforme a la normativa de celebración de acuerdos internacionales,¹⁴¹⁷ que también contribuyen a la

¹⁴¹⁴ Véase el Real Decreto 909/2008, de 30 de mayo, por el que se crean las Consejerías de Interior en las Misiones Diplomáticas Permanentes de España en Alemania, Andorra, BOE núm. 143, de 13 de junio de 2008.

¹⁴¹⁵ Véase la Respuesta del Gobierno a pregunta parlamentaria escrita del Congreso 184/18745 y 184/18748 de 25 de septiembre de 2020 del grupo parlamentario GEHB sobre organización y funcionamiento de las Consejerías de Interior, https://www.congreso.es/entradap/14p/e5/e_0057772_n_000.pdf

¹⁴¹⁶ Véase el Memorándum de entendimiento entre la Guardia Civil y la Policía de Seguridad Pública de Portugal sobre colaboración en el control de armas y explosivos firmado el 2 de abril de 2019. https://www.exteriores.gob.es/Embajadas/LISBOA/es/Noticias/Paginas/Articulos/20190403_NOT1.aspx; Memorándum de entendimiento entre la Oficina de Investigaciones de Seguridad Nacional (HSI) y la Guardia Civil de 2018 para reforzar la cooperación y el intercambio de información en la lucha contra la pornografía infantil en Internet, de 2018. <https://www.ice.gov/es/features/madrid>; Acuerdo administrativo entre el Ministerio del Interior del Reino de España y el Ministerio del Interior de la República Francesa relativo al refuerzo de la cooperación en materia de formación entre la Guardia Civil española y la Gendarmería Nacional francesa, hecho en Madrid el 12 de noviembre de 2019. BOE, núm 293 de 5 de diciembre de 2018, https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2018-16613. Acuerdo de cooperación policial entre la Policía Nacional de la República de Colombia y la Guardia Civil del Reino de España de 26 de noviembre de 2013.

¹⁴¹⁷ Véase la Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales BOE núm. 288, de 28 de noviembre de 2014 que regula proceso de celebración de los acuerdos internacionales y la Orden Circular 9/2018

materialización de los intercambios de información policial entre cuerpos policiales y de seguridad en el marco de las disposiciones de dichos acuerdos.¹⁴¹⁸

Aun reconociendo el esfuerzo económico y humano empleado en reforzar la cooperación y el intercambio internacional de información policial consideramos que no se ha logrado establecer un auténtico modelo de representación exterior e internacional del ministerio del interior. La asignación de cuotas arbitrarias de representación a los cuerpos policiales, en notorio desequilibrio en favor de Policía Nacional y la ausencia de un desarrollo normativo de rango ministerial respecto del procedimiento de designación, de las obligaciones y deberes de los Consejeros, Agregados de Interior y Oficiales de enlace cuestionan seriamente la lealtad e imparcialidad de sus representantes en la salvaguarda de los intereses del Ministerio del Interior. Podría considerarse incluso que los propios órganos superiores y directivos competentes del Ministerio del Interior han contribuido a diluir la dependencia funcional teórica de sus representantes en el exterior al circunscribir su contenido material exclusivamente a la remisión, básicamente, de informes estratégicos, y, discrecionalmente, a criterio de cada representante, de intercambios de información, a través de una plataforma telemática ministerial denominada SESCOPI.¹⁴¹⁹ No parece, pues, que se pretenda ejercer una coordinación integral de la materialización de los intercambios de información de los representantes del Ministerio del interior en el exterior, ya que, si así fuera, dicha plataforma dispondría de un entorno que facilitaría al Ministerio supervisar lo que SHARP define como, *input-oriented legitimacy*

de 2018, de la subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, de normas para la tramitación de los tratados internacionales, acuerdos internacionales administrativos y acuerdos internacionales no normativos

¹⁴¹⁸ Véase el listado de organismos internacionales con los que la Guardia Civil materializa intercambio de información
https://www.guardiacivil.es/institucional/Conocenos/Cooperacion_Internacional/Organismos_Internacionales/index.html

¹⁴¹⁹ Anexo I.4 “Asimismo dicho fichero aparece mencionado en el registro de actividades de tratamiento del ministerio del interior actualizado a 17 de enero de 2022 en el que figura como órgano responsable del mismo, la Subdirección General de Cooperación Policial Internacional y como finalidad, “disponer de un instrumento ágil para la gestión de la información proporcionada por los funcionarios integrados en las Consejerías de Interior de las Misiones Diplomáticas de España y en las misiones internacionales para la resolución de conflictos. Gestión de la coordinación de las autoridades competentes, funciones de almacenamiento y seguimiento de solicitudes, escritos y comunicaciones que se remitan y expidan por medios electrónicos mediante sistemas de firma admitidos con la finalidad de aportar inteligencia y asesoramiento a las Autoridades competentes.” op. cit. nota 1435
<https://www.transparencia.gob.es/transparencia/dam/jcr:b3eb17bc-b1a7-4092-9c99-f11f62d868ae/20210830%20registro%20de%20Actividades%20de%20Tratamiento%20del%20Ministerio%20del%20Interior.pdf>.

(cumplimiento requisitos legales y procesales del intercambio), y *output-oriented legitimacy* (cumplimiento requisitos de eficiencia y eficacia judicial-penal).¹⁴²⁰

En contraposición, observamos que el Ministerio de Defensa reguló en su día la organización, funciones y procedimiento de designación de sus representantes homólogos en el exterior mediante Orden Ministerial en la que refuerza la dependencia orgánica y funcional del propio Ministerio a través de la Secretaría General de política de Defensa.¹⁴²¹ Asimismo dispone de una planificación estratégica integrada plurianual, la Directiva de Defensa Nacional¹⁴²² y el Plan de Diplomacia de Defensa¹⁴²³ en la que contempla la acción exterior del ministerio cuya materialización encomienda a las Agregadurías de Defensa. En este sentido, consideramos que podría servir de referencia la importación de un modelo similar al de Defensa permitiría disponer al Ministerio del Interior de una planificación estratégica de actuación en el exterior a través de su representación exterior, que recoja los objetivos, intereses y ejes de actuación propios del departamento que dote de coherencia y transparencia a su acción exterior

Por último, consideramos necesario subrayar que las medidas de reforma planteadas anteriormente deberían ser respaldadas por una reconversión del fichero SESCOPI para que se convierta en una auténtica plataforma corporativa ministerial de intercambio de información policial, cuya gestión ministerial determine, conforme a protocolos similares, bien los de la coordinación operativa de CITCO, bien los de gestión de flujos de información de Europol.¹⁴²⁴

¹⁴²⁰ Véase, BLOCK, L, op. cit. nota 299, p. 168.

¹⁴²¹ Véase la Orden Ministerial 783/2007, de 22 de marzo, sobre organización y funcionamiento de las Agregadurías de Defensa, BOE núm. 77, de 30 de marzo de 2007.

¹⁴²² Es el documento máximo del planeamiento de la defensa de España y ocupa el lugar principal tras la Ley Orgánica de la Defensa Nacional 5/2005. El objeto común de todas las Directivas de Defensa Nacional (DDN) es establecer las líneas de actuación y objetivos que persigue el Ministerio de Defensa para la legislatura. <https://www.defensa.gob.es/defensa/politicadefensa/directivadefensa>

¹⁴²³ Para más detalle, véase el documento del plan de diplomacia de Defensa, catálogo general de publicaciones oficiales, 2011 <https://www.defensa.gob.es/Galerias/misiones/diplomaciaDefensadoc/DGL-110506-Plan-Diplomacia.pdf> (Consultado el 7 de marzo de 2022).

¹⁴²⁴ Véase Orden Ministerial INT/2287/2014, op. cit. nota 1415, p.27, parr. Primero.

Todas las medidas de reforma propuestas en este capítulo tienen como fin último ofrecer una foto fija de la materialización del intercambio de información europeo en la Guardia civil que sea de utilidad para diseñar un cambio de modelo que facilite consultas y chequeos automatizados integrados más eficaces, ágiles, intuitivos y seguros. En suma, el acceso integrado único a los sistemas de información europeos tal como se ha analizado permitiría una nueva modernización y actualización técnica y operativa en el Cuerpo, alineada con las obligaciones del Derecho de la Unión, que lograría una mayor coherencia, transparencia y sinergia de toda la actuación operativa de la Guardia Civil.

CAPÍTULO IX. HACIA UN MODELO DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN LA GUARDIA CIVIL INTEGRADO Y SEGURO

“Las organizaciones tienen que adaptarse rápida y eficientemente a los nuevos entornos empresariales para garantizar el éxito empresarial y su supervivencia a largo plazo. Además de optimizar los procesos internos, tienen que formar cadenas de valor con organizaciones socias complementarias y optimizar sus procesos entre organizaciones. Por un lado, las actividades entre organizaciones tienen que ser descritas y optimizadas a nivel conceptual. Por otro lado, los procesos comerciales entre organizaciones deben implementarse a través de sistemas de información interoperables. En consecuencia, los socios de colaboración no solo deben garantizar conceptos complementarios a nivel comercial, sino que también deben acordar conceptos complementarios a nivel técnico y de ejecución.”¹⁴²⁵

La dinámica actual de la cooperación policial internacional evoluciona hacia la maximización y la optimización del intercambio de información entre todas las agencias policiales nacionales e internacionales, como consecuencia del compromiso compartido y refrendado con la renovación del marco político- jurídico analizado en los capítulos anteriores para luchar eficazmente contra el terrorismo y la delincuencia organizada a nivel global.

En la época actual de la expansión tecnológica de las comunicaciones, la interacción entre los sistemas de información policial de las agencias nacionales e internacionales se revela como el instrumento más ágil y dinámico que permite compartir e intercambiar la información relevante para mejorar la seguridad pública de nuestros conciudadanos europeos.

Por otra parte, el escenario estratégico global refleja el frágil equilibrio de la seguridad mundial en el que cualquier conflagración internacional como la actual guerra de Ucrania provoca que afloren tensiones latentes entre Estados vecinos, extiende su efectos nocivos al resto de países en forma de desplazados, pero también de fugitivos, trasladando inestabilidad mundial en el suministro de materias primas y energía. Este contexto de crisis mundial proporciona un caldo de cultivo muy apetecible para el crimen organizado que aprovecha la situación de incertidumbre económica y social

¹⁴²⁵ SCHEER, A.W., prólogo, en ZIEMANN, J., «Arquitectura de sistemas de información interoperables Un enfoque basado en modelos empresariales para describir y promulgar procesos comerciales colaborativos». Logos Verlag Berlín, 2010.

para desarrollar nuevas actividades criminales que explotan las capacidades tecnológicas existentes para maximizar sus beneficios. El intercambio de información tecnológico se convertirá en un instrumento fundamental para anticiparse a las nuevas formas de criminalidad post conflicto que amenazan la seguridad y el bienestar de los ciudadanos de la Unión.¹⁴²⁶

El desarrollo actual de la interoperabilidad de los sistemas de información europeos, si bien representa una oportunidad para reconfigurar la actual arquitectura nacional de los sistemas de información policial de explotación común por las Fuerzas y Cuerpos de seguridad españoles, cada agencia policial deberá definir previamente un modelo de intercambio de información propio compatible, tanto con su propia arquitectura de sistemas como también, con su visión institucional y estratégica de sus relaciones de cooperación internacional. En este sentido, consideramos que la Guardia Civil tendría que definir previamente su modelo conceptual y estratégico de intercambio de información policial en el marco de la cooperación internacional y, posteriormente, planificar el desarrollo e integración de las funcionalidades necesarias para potenciar el intercambio de información internacional en la actual arquitectura de sistemas corporativos del cuerpo. El modelo resultante ha de soportar las tecnologías actualizadas y compatibles con los diferentes entornos colaborativos de los sistemas de información europeos conforme a las reglas de las agencias y organismos encargados de su explotación y gestión operativa.

En el presente capítulo ofrecemos un posible modelo de gestión operativa del intercambio de información policial en el cuerpo que permita delimitar una nueva función policial especializada y diferenciada a nivel orgánico e institucional que redunde en beneficio de la gestión policial integral, tanto interna como externa de las necesidades de información internacional. El desarrollo del nuevo modelo demandará la introducción gradual de procesos secuenciales cuya realización responda a una planificación adecuada que refleje los progresos y avances conseguidos.

¹⁴²⁶ [...]Nos enfrentamos cada vez más frecuentemente con amenazas de naturaleza híbrida. Además, las amenazas transnacionales, como el terrorismo y la proliferación de armas, siguen siendo un reto permanente. Tenemos que reforzar considerablemente nuestra resiliencia mejorando nuestra capacidad para anticipar y detectar estas amenazas y darles respuesta. La revisión periódica y estructurada de nuestro análisis de amenazas será útil a este respecto, pero no es sino un elemento más. Véase doc. Consejo 7371/22, de 21 de marzo de 2022, titulado, Una Brújula Estratégica para la Seguridad y la Defensa – Por una Unión Europea que proteja a sus ciudadanos, defienda sus valores e intereses y contribuya a la paz y la seguridad internacionales, p. 21.

Asimismo, consideramos inaplazable la elaboración de una hoja de ruta institucional que permita actualizar el diseño orgánico y estructural del Ministerio del Interior respecto al entorno colaborativo vigente para la materialización del intercambio de información policial internacional en nuestro país. Con esta finalidad, y, en sintonía y congruencia con el modelo de intercambio de información corporativo propuesto nos atrevemos a esbozar los aspectos más destacados de la hoja de ruta propuesta como aportación complementaria que sustente el modelo propuesto.

1. UN BUSINESS MODEL CORPORATIVO DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

1.1 Planificación y gestión estratégica de los sistemas de información de seguridad

El diseño y establecimiento de sistemas de información relevantes para la prevención de la seguridad ciudadana y la investigación penal de delitos requiere de una organización y estructuración lógica de las diferentes fuentes de información, contextualizada en cada uno de los diferentes ámbitos de aplicación. Las plataformas de sistemas de información corporativas de las FCS deben disponer de instrumentos y herramientas que faciliten la integración de sistemas y tecnologías de la información de forma que garanticen el acceso y consulta on line a la información que necesita cada usuario según el perfil previamente asignado.¹⁴²⁷

En este sentido consideramos pertinente abordar una reorganización del actual funcionamiento de la explotación de las fuentes de información nacionales que forman parte de los sistemas de información policiales compartidos con nuestros socios europeos e internacionales, derivados, tanto los derivados de Convenios internacionales como del derecho europeo, ya sea normativo o blando o flexible (*soft law*). El desarrollo de los nuevos sistemas de información interoperables europeos, la explotación contemporánea de nuevas fuentes de información compartidas internacionalmente para la prevención y represión del terrorismo y de la delincuencia organizada, así como la actualización tecnológica de accesos a fuentes de información policiales de instituciones policiales internacionales determina la necesidad de acometer una planificación

¹⁴²⁷ Véase FONT GRAUPERA, E., LAZCANO HERRERA, C, y RUIZ GONZÁLEZ, M, «La gestión estratégica de la información en las organizaciones: una propuesta metodológica» *Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación*, núm 1. Vol. 1. 2014 Universidad Regional Autónoma de los Andes, p.55. <http://45.238.216.13/ojs/index.php/EPISTEME/article/view/15> (Consultado el 21 de marzo de 2022).

estratégica del diseño de la arquitectura nacional de todas las fuentes de información compartidas internacionalmente.

Dicha planificación debe acometerse de forma centralizada, a nivel ministerial y compartido para todas las FCS para garantizar el equilibrio, uniformidad e imparcialidad en la explotación de los sistemas de información compartidos internacionalmente. En este sentido consideramos que el CETSE, reúne las condiciones mencionadas anteriormente para erigirse en el órgano nacional que elabore y desarrolle una nueva planificación tanto de los sistemas de la interoperabilidad como de los que no forman parte de ese bloque (SIE, Interpol, SIENA, etc.). La dispersión actual de sistemas de información compromete seriamente la explotación eficaz de los mismos y, por tanto, la eficacia de las FCS para garantizar la seguridad de todos.

Esta planificación debe incorporar todos los recursos de información disponibles así como la capacidad económica y técnica para evaluar las necesidades y determinar los desarrollos necesarios tanto a nivel central nacional como corporativos de las FCS como destinatarios de los mismos.

1.2 Integración de sistemas de configuración modular

Consideramos que la integración de las consultas de los sistemas de información interoperables europeos debe procurarse realizar desde SIGO, si bien por condiciones de seguridad, integridad e intangibilidad de las consultas conforme a los requisitos establecidos en los reglamentos europeos que regulan la creación e interoperabilidad de dichos sistemas, deben integrarse en SIGO en un módulo independiente, accesible también desde el sistema de investigaciones del Cuerpo SINVES, donde deben integrarse, de forma separada entre sí, los actuales accesos al SIENA de Europol y, en un futuro próximo, también, a la plataforma QUEST de Europol, así como también a los sistemas de Interpol (a través de la pasarela Argos).¹⁴²⁸

¹⁴²⁸ “Se trata del sistema integral de consultas para seguridad ciudadana y control de fronteras de la Policía Nacional. Este sistema es la única entrada para la realización de consultas de control y de investigación sobre personas y objetos de interés. Es utilizado por todos los organismos ajenos a la Policía Nacional (Policías Locales, Autoridades Administrativas, Autoridades Judiciales, etc.) que realizan consultas policiales y por la mayoría de los miembros del CNP: filtros de frontera, seguridad ciudadana, unidades de investigación, etc.” Véase 09 abr 2021 La Policía Nacional cuenta con Grupo ICA para el mantenimiento de sus sistemas CEFROnt-BI, HIPEST y ARGOS <https://www.grupoica.com/-/policia-nacional-mantenimiento/> (Consultado el 23 de marzo de 2022).

Para ello, el acceso disponible sería integrado en la arquitectura de los sistemas de información de la Guardia Civil para permitir su interacción automatizada con el conjunto de sistemas de información del cuerpo que permita optimizar los resultados obtenidos de forma automática, respetando la intangibilidad de la arquitectura corporativa existente.¹⁴²⁹ De esta forma la configuración del acceso resultante en la arquitectura de sistemas corporativos de la Guardia Civil facilitará la conexión directa a las plataformas europeas que contienen los repositorios centrales de dichos sistemas de información.¹⁴³⁰

Tanto la configuración modular¹⁴³¹ de la plataforma SIGO como la aplicación de investigaciones de Cuerpo, asegura la conectividad vía *web service* con las plataformas de los sistemas de información europeos, integrando así nuevas funcionalidades que se agregarán a los componentes específicos de consultas disponibles, al mismo tiempo que hace lo propio respecto de la separación lógica con el resto de sistemas corporativos que conforman la arquitectura de sistemas del cuerpo.

2. INTEGRACIÓN DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN LA GESTIÓN OPERATIVA DE LA GUARDIA CIVIL

El intercambio y compartición de información policial internacional es susceptible de configurarse como un módulo específico incorporado a la metodología de procesos de las aplicaciones corporativas de gestión operativa de la Guardia Civil. Tanto las consultas, los accesos

¹⁴²⁹ “Preservar los sistemas internos: en lugar de modificar los sistemas internos según las necesidades de cada colaboración, los sistemas internos deben estar expuestos a la menor cantidad de cambios posible. Así, en lugar de modificarse, los procesos internos deben conectarse con procesos externos.” ZIEMANN, J., op. cit. nota 1442, p.169.

¹⁴³⁰ “Promulgación descentralizada de procesos: dado que las colaboraciones consisten en organizaciones autónomas con los mismos derechos, ninguna parte central debe promulgar los procesos comerciales colaborativos. En su lugar, cada parte debe promulgar su parte del proceso comercial colaborativo, en base a acuerdos previamente realizados entre las organizaciones” .op. cit. nota 1421, p.170.

¹⁴³¹ “Las empresas de software desarrollan sus sistemas de forma que permitan cierta personalización o —*customización* a través de una estructura modular y de su parametrización y configuración. De esta forma, los sistemas ERP se componen de —módulosl, que generalmente se corresponden con las diferentes áreas de una empresa (módulo de ventas, compras, contabilidad, gestión de stocks, producción, costes, proyectos, etc.). Las empresas contratan o activan módulos del ERP en función de sus necesidades.” Véase OLTRA BADENES, R., «Sistemas Integrados de Gestión Empresarial. Evolución histórica y tendencias de futuro», Universidad Politécnica de Valencia, 2012, p.53 https://riunet.upv.es/bitstream/handle/10251/16396/sistemas%20integrados%20de%20gesti%EF%BF%BDn%20empresarial_6056.pdf?sequence=1 (Consultado el 25 de marzo de 2022).

como la recepción de solicitudes de información, así como también la generación de solicitudes y respuestas de información, también pueden, si se prefiere, acoplarse a las aplicaciones de los módulos correspondientes del sistema de gestión operativa de la Guardia Civil (SIGO y la aplicación de investigaciones corporativas).

Se trata de automatizar todos los procesos que comprenden el ámbito del intercambio de información de forma que facilite el control y supervisión de consultas, solicitudes y respuestas en las distintas fases de creación, procesamiento y difusión a través de cualquier dispositivo, ya sea fijo o móvil. No cabe duda que la conexión de los usuarios de la Guardia Civil a los sistemas interoperables europeos, en calidad de autoridades nacionales de seguridad ciudadana y de puntos de acceso central para investigación (según lo analizado en el capítulo anterior), ya sea a través de los respectivos módulos de consultas de SIGO y SINVES, ya sea acoplado a éstos, respectivamente, contribuirá sin duda al incremento significativo en el volumen y calidad de las necesidades de intercambio de información.

Esta integración de la gestión del intercambio de información favorecerá la correspondencia con la estandarización universal de formato de intercambio de información europeo en desarrollo,¹⁴³² lo que facilitará la rapidez, simplificación y eficacia de las consultas, así como también contribuye a mejorar la fluidez de los intercambios de información que redundará en beneficio del análisis de la información disponible y de la ulterior decisión operativa que pueda derivarse.¹⁴³³

Todo ello vendrá precedido de un análisis en detalle de la arquitectura de cada uno de los sistemas de información europeos, esto es, los sistemas de información que serán interoperables, los sistemas de Europol y de Interpol. Para ello se estudiarán sus sistemas de almacenamiento, los

¹⁴³² “El alcance de ADEP es la automatización de los procesos actualmente manuales (y por lo tanto laboriosos y lentos) para identificar si ciertos datos relacionados con la aplicación de la ley están disponibles en uno o varios Estados miembros (o cualquier otro participante de ADEP, como Europol) para permitir y facilitar el posterior intercambio de información bilateral o multilateral. La aplicación ADEP se ha probado en el desarrollo del sistema de intercambio de registros policiales de los EE.MM.” Véase doc. Consejo 11434/19, op. cit. nota 1168, p.7.

¹⁴³³ En este sentido, se considera inaplazable, integrar en el sistema de investigaciones del cuerpo el intercambio (generación-recepción) las Notas Exteriores de solicitudes y requerimientos de intercambio de información con agencias policiales y de seguridad extranjeros que elaboran las unidades de investigación del Cuerpo, para facilitar su gestión integrada, control y valoración de conjunto de cada cooperación. De idéntica manera debería procederse con los intercambios a través de las plataformas de intercambio de información internacional disponibles corporativamente en la Guardia Civil. Todo ello debería *protocolizarse* mediante el oportuno procedimiento operativo correspondiente.

servidores de sus aplicaciones, los servidores web que utilizan, las características de sus bases de datos, etc.) para optimizar su integración y rendimiento, haciendo un énfasis especial en la seguridad lógica y física.

El acceso a todas estos sistemas de información debería ser integrado en una SSI (*Single Search Interface*, o Plataforma de Búsqueda Única), a semejanza de la plataforma de búsqueda prevista para los sistemas de información interoperables europeos y vinculada a su vez a otra plataforma única integrada de los accesos a las bases de datos externas nacionales.¹⁴³⁴ De esta forma coexistirán, con la correspondiente separación, las consultas de seguridad ciudadana y las consultas con fines de investigación, como establece la normativa europea.

2.1 Principios rectores del modelo de integración operativa del intercambio de información

La introducción de un nuevo proceso de trabajo corporativo como el que proponemos en la actuación operativa del cuerpo consideramos que requiere de la pedagogía interna necesaria que facilite la asunción del cambio de modelo en el ámbito de actuación corporativa afectado y así lograr concitar el compromiso y facilitar el conocimiento detallado del mismo de todos los usuarios implicados que culmine en su plena realización. La propia planificación estratégica plurianual de la Guardia Civil que corresponda al periodo temporal del momento en el que se determine la adopción de la integración del intercambio de información en la gestión operativa del cuerpo reflejará el nuevo modelo propuesto en los correspondientes ejes de actuación institucional.

A continuación, ofrecemos una serie de principios rectores declarativos de este cambio tecnológico-estratégico que sirven para el propósito descrito anteriormente.

- *La información policial, es un activo estratégico intangible del cuerpo.* La información obtenida con ocasión del servicio, cualquiera que sea su fuente origen, constituye el fundamento del desarrollo de las funciones y actuaciones policiales en el ejercicio de las funciones encomendadas al cuerpo conforme a la legislación vigente. Los sistemas de información policiales están concebidos para apoyar directa e inmediatamente a las unidades de seguridad ciudadana y de investigación en su

¹⁴³⁴ Por ejemplo, principalmente a los fines de investigación, (IIPP de Instituciones Penitenciarias, SIRAJ y Registradores de Justicia.

desempeño diario. Por ello resulta vital disponer de sistemas que proporcionen información de calidad, susceptibles de proporcionar apoyo a todo el amplio abanico de actuaciones policiales posibles derivadas.

- *La circulación transfronteriza de la información policial es un objetivo irrenunciable.* La información policial europea circula libremente en virtud del cumplimiento de condiciones legales y sujetas a criterios de estandarización acordados por los EE.MM que facilitan el procesamiento homogéneo y uniforme susceptible de explotación conforme a las necesidades de servicio de las unidades operativas de la Guardia Civil. El tratamiento de la información policial disponible debe ser sistémico dentro del Cuerpo.¹⁴³⁵ La arquitectura corporativa de los sistemas de información ha de configurarse de forma armonizada tanto con la normativa europea como con las directrices, y, además, homogeneizada tanto con la normativa como con las directrices europeas con la finalidad de validar la interacción de la información corporativa, tanto propia como ajena, para dar satisfacción a las distintas necesidades de servicio.

- *Integración del intercambio de información en los procesos de gestión operativa de tratamiento de la información del cuerpo.* El intercambio de información se sustenta en las tecnologías de la información y de las comunicaciones del cuerpo. Las aplicaciones técnicas corporativas darán soporte a los procesos de consumo y respuesta de los intercambios de información de forma que se estandarice la gestión y control de los mismos.

- *Interoperabilidad entre sistemas de información.* El proceso europeo actual de transición hacia el desarrollo de los sistemas de información interoperables europeos exige a las FCS de los EE.MM un esfuerzo de armonización y compatibilización respecto de la gestión interna de la información policial para acceder y utilizar a nuevas fuentes de información de inteligencia policial. La Guardia Civil, pionera en el desarrollo y gestión tecnológico - operativa de todos los procesos corporativos internos inherentes a la actividad policial competente, atesora un capital intelectual y un aprendizaje organizacional susceptible de liderar el proceso de incorporación nacional de la interoperabilidad europea. La implantación de una verdadera política de integración y compartición

¹⁴³⁵ Véase DEL PRADO MARTÍNEZ, M. Á. y ESTEBAN NAVARRO, M. A., «Propuesta de un modelo de Sistema Integrado de Gestión de la Información Documental para las organizaciones», Revista General de Información y Documentación núm. 26, Ediciones complutense, 2016, p. 394 <https://revistas.ucm.es/index.php/RGID/article/download/54708/49911> (Consultado el 3 de abril de 2022).

automatizada de toda la información policial operativa institucional articulará simultáneamente, mediante los accesos simplificados y compatibles con los sistemas ajenos accesibles, unívocos de forma que faciliten rápida y directamente los intercambios de información que se deriven.¹⁴³⁶

- *Actualización técnica e innovación tecnológica permanente de aplicaciones y sistemas.* La arquitectura de plataformas corporativas de información debe estar diseñadas conforme a la vanguardia tecnológica vigente en cada momento para facilitar la integración de sistemas de información que en el futuro pudieran ser consumibles. El esfuerzo institucional sostenido durante las pasadas décadas en este ámbito, junto a la promoción de I+D+i convierten a la Guardia Civil en una FCS de reconocido prestigio susceptible de explotación en la continua búsqueda y ofrecimiento de soluciones tecnológicas que faciliten y contribuyan a reforzar el intercambio internacional de información policial en la era digital.

- *Incorporación de herramientas de análisis de Big Data y de componentes de Inteligencia artificial a los sistemas de información del Cuerpo.* La utilización de las modernas tecnologías de *big data* combinadas con herramientas de *machine learning* incrementará las capacidades propias de análisis y elaboración de información que permitan enriquecer la información disponible y, por ende, reforzar los intercambios de información.

- *Mejora de la capacidad de acceso y análisis de información en remoto, multidispositivo y con cualquier navegador.* El apoyo operativo in situ resulta primordial en el mundo actual donde las actuaciones policiales aparecen cada vez más vinculadas telemáticamente con multitud de organismos institucionales y agencias policiales que procesan y analizan información de forma inmediata. A través de tabletas, *Smartphones* y ordenadores portátiles se puede incorporar y actuar sobre información operativa in situ.

¹⁴³⁶ “Interoperabilidad. Los subsistemas y componentes del sistema integrado deben interactuar con objetivos consensuados y comunes, teniendo la habilidad para intercambiar información y utilizar la información intercambiada. La interoperabilidad se deberá producir en cuatro ámbitos: técnico, para garantizar que las TIC permitan la transferencia y comunicación de datos y documentos; semántica, para permitir que el significado de la información pueda ser entendida por cualquier aplicación; la organizativa, que asegurará la coordinación y alineamiento de los diferentes procesos; y en el tiempo, para garantizar la interacción entre elementos que correspondan a diversas oleadas tecnológicas.” Véase DEL PRADO MARTÍNEZ, M. Á. y ESTEBAN NAVARRO, M. A op. cit. nota 1452, p.397.

2.2. Visión estratégica nacional del intercambio de información policial

En los capítulos anteriores hemos analizado el inicio y evolución del intercambio y compartición de información en nuestro país caracterizado por el protagonismo asumido por la Policía Nacional en la explotación del mismo, prácticamente, en régimen de monopolio. Este predominio se inició con el establecimiento paulatino de redes sectoriales de intercambio de información policial de expertos pertenecientes a determinadas FCS de los EE.MM y prosiguió con el desarrollo del sistema de información auspiciado por la aplicación del Tratado de Schengen. Posteriormente, esta hegemonía se trasladó al ámbito operativo con ocasión de la creación y evolución del intercambio de información a través de los sistemas de información de Europol.

Finalmente, en la actualidad, inmersos en la expansión del intercambio de información que se vislumbra, derivado de la irrupción de la interoperabilidad de los sistemas de información europeos del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, valoramos la oportunidad presente para completar las capacidades institucionales de la Guardia Civil de proporcionar una respuesta integral a todas las amenazas a la seguridad, tanto nacionales como internacionales, presentes y/o futuras.

El desarrollo del Sistema de información Schengen que facilitaba el cumplimiento de las actuaciones policiales derivadas de la aplicación del Convenio Schengen en España conforme a la distribución funcional y territorial de competencias en materia de seguridad pública, como ya vimos anteriormente, fue asumido por la Secretaría de Estado de Seguridad, concretamente la denominada Área Schengen, origen de la subdirección general de sistemas de información y Comunicaciones, bajo cuya dependencia se haya en la actualidad el Centro Tecnológico de Seguridad (CETSE).

La evolución experimentada por el CETSE desde su creación, junto a su privilegiada ubicación orgánica, dependiendo del Secretario de Estado de Seguridad a través de la citada subdirección general mencionada, le convierte en el interlocutor nacional adecuado, tanto de la Agencia europea eu-LISA (respecto de la cuál puede considerarse su espejo nacional), en el contexto de los sistemas de información interoperables europeos como también para los sistemas de intercambio y compartición de información de Europol e Interpol.

El CETSE ya centraliza las bases de datos nacionales de explotación compartida por las FCS, como la de antecedentes penales, huellas dactilares, coordinación de operaciones de investigación que lidera el CITCO, el API, PDyRH (datos de personas desaparecidas y Cadáveres sin identificar).

Todos estos sistemas albergan información susceptible de generar intercambios de información de las FCS a través de las conexiones nacionales de sistemas de información compartidos con los EE.MM, como el N-SIS II (BDSN) y el PNR.¹⁴³⁷ De lo cual se infiere que, aquellos sistemas de información, cuya explotación nacional ha sido encargada a órganos de coordinación policial y aquellos, cuya información es compartida a nivel nacional y susceptible de proyección internacional, son alojados, mantenidos y suministrados desde el CETSE, indistintamente por todas las FCS.

Por ello, resulta del todo incongruente la coexistencia del modelo actual de gestión centralizada a través del CETSE expuesto, con la excepcionalidad que supone la gestión exclusiva por parte de uno de sus usuarios de los sistemas de intercambio de información respecto de Europol e Interpol, cuyo status quo incluso conlleva actuaciones de tramitación que revelan la existencia de disfunciones. Como ejemplo baste citar la alambicada tramitación administrativa de la gestión de accesos al sistema SIENA de Europol para usuarios de la Guardia Civil, cuyos registros telemáticos de habilitación son remitidos al CETSE (organismo del órgano superior jerárquico común entre FCS), quien hace de relé para su transmisión al Centro de Procesamiento de Datos de PN quién los remite a su vez, al Departamento competente de la organización Europol en La Haya.

Este último régimen de gobierno y administración del intercambio de información supone de facto una desviación de la tradición de nuestro derecho administrativo institucional. Probablemente se ha venido ejerciendo por delegación tácita del órgano competente, la Secretaría de Estado, ante la inexistencia durante mucho tiempo de estructura orgánica propia susceptible de encargarse de su gestión y funcionamiento. Por ello, consideramos que constituye una anomalía que distorsiona el modelo presente, mucho más especializado, técnica y operativamente, más intuitivo y transparente, y, por tanto, más acorde con la realidad del contexto internacional actual para satisfacer las necesidades de los distintos usuarios.

En caso de que se decidiera trasladar la ubicación de los nodos nacionales actuales de conexión de entrada a nuestro país al CETSE, tan solo se necesitaría establecer una red segura entre

¹⁴³⁷ Para mayor detalle, véase BELDA ESPLUGUES, E., «Tecnologías emergentes cetro tecnológico de seguridad del ministerio del interior», 12 de Diciembre de 2019 http://socinfodigital.es/wp-content/uploads/2019/11/SGSICS-CETSE-Tecnolog%C3%ADas-Emergentes_12DIC.pdf y BELDA ESPLUGUES, E., «Implantación de la estrategia de transformación digital en el Ministerio del interior», 2017 http://iuisi.es/wp-content/uploads/2017/11/Enrique-Belda_Transformaci%C3%B3n-digital-MI-v2.pdf (Consultado el 11 de marzo de 2022).

el CPD del CETSE y el CPD de la Guardia Civil, procediendo a realizar los trabajos de interconexión necesarios entre la red segura y la red de cada uno de los sistemas de información europeos a través del nodo nacional que se instalara en el CETSE. Todo ello sin perjuicio de la posibilidad de establecer nodos directos entre el CPD de la Guardia Civil y los sistemas de información europeos que requieran niveles de seguridad equivalentes a un grado de clasificación nacional RESERVADO y SECRETO respectivamente, como podría suscitarse con la conexión al SIENA CT.¹⁴³⁸

Por otra parte, comprobamos la carencia de un procedimiento nacional de gestión de intercambios de información, es decir no existe procedimiento o protocolo de actuación alguno ni a nivel de las oficinas nacionales de Europol, Interpol o Sirene, ni a nivel de FCS, de gestión de casos derivados de los flujos sucesivos de intercambio de información que tienen lugar. La ausencia de un procedimiento telemático de gestión de los mismos fue advertida en diferentes informes de evaluación respecto al funcionamiento de los instrumentos europeos de cooperación policial, cuyo análisis fue objeto de estudio en el capítulo cuarto.¹⁴³⁹

3. LA CREACIÓN DE UN SISTEMA DE GESTIÓN DE CASOS DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN PARA LA GUARDIA CIVIL

La trascendencia, entidad y naturaleza sensible del intercambio internacional de información policial en apoyo a las investigaciones penales desarrolladas por la Guardia Civil demanda una gestión integral del intercambio de información que asegure el control, tanto de la integridad como de la confidencialidad de su contenido, así como también, la supervisión de la materialización y registro documental de los propios intercambios, conforme a la legislación vigente.¹⁴⁴⁰

¹⁴³⁸ “Una nueva versión de SIENA, SIENA CT (acreditado para el intercambio de información clasificado EU CONFIDENTIAL), se puso en marcha en 2016 y ofrece servicios de comunicaciones seguras sobre una base caso por caso a la comunidad encargada de la lucha contra el terrorismo.” Véase, planificación programática de Europol 2021 – 2023, op. cit. nota 675.

¹⁴³⁹ Véase el Cap. 4. Modelos comparados de organización, funcionamiento y desarrollo del intercambio de información, epígrafe 5 de este trabajo, Hacia la armonización de una estructura nacional para el intercambio de información en los EE.MM (SPOCs), pp.55-57.

¹⁴⁴⁰ Véase MAYER, W., CASANOVAS, P., STUMPTNER, M., DE KOTER, L. Y MENDELSON, D., «Semantic Workflows in Law Enforcement Investigations and Legal Requirements [Flujo de Trabajo Semántico en las

La estandarización procedimental del intercambio de información mediante la creación telemática de un *workflow* de gestión de casos proporcionaría una sistematización de los flujos de intercambios de información que facilitaría el seguimiento de todo el ciclo presente en cualquiera de estos intercambios. Este sistema de gestión de casos o *workflow* resultaría susceptible de integración en las plataformas corporativas de trabajo de la Guardia Civil, a través de las aplicaciones de investigaciones de las unidades de investigación de la Guardia Civil.

La estructura interna de dichos sistemas está diseñada para incorporar toda la información necesaria en el desarrollo de una investigación y facilitar la automatización de todos los procesos inherentes a la gestión y supervisión de las mismas. Por ello, la integración de un *workflow* y un gestor de expedientes para el intercambio de información resultarían técnicamente compatible con el diseño actual de la aplicación corporativa de investigaciones, mediante la vinculación de la generación de solicitudes y respuestas de intercambios de información a los hitos correspondientes del desarrollo de cada investigación. Fruto de las vinculaciones derivadas, se podrían generar las notificaciones de los intercambios realizados y también de los solicitados, pendientes de completar a través del gestor de mensajería de la citada plataforma. De esta forma, cualquier actualización, tanto de contenido como de gestión de cada intercambio quedará reflejado con el correspondiente listado histórico de las vicisitudes de su tramitación en la plataforma corporativa. La materialización de dichos intercambios de información podría incluso activarse desde la propia plataforma corporativa que los genera, vinculando el gestor de correo de los expedientes generados con las direcciones electrónicas de los destinatarios finales de los intercambios, tanto propios como ajenos.

Además, el modelo propuesto albergaría la posibilidad de establecer una coordinación entre los dos subsistemas de la aplicación de investigaciones corporativa de Guardia Civil para detectar coincidencias respecto a los intercambios de información desde el momento en que se generan hasta su materialización, y así resolver las duplicidades previamente a su difusión, mediante la activación de notificaciones, que impedirían su envío en caso de existir coincidencias. Incluso se podría implementar un mecanismo común de generación automático de expedientes de intercambios de información para ambos Subsistemas la aplicación corporativa de investigaciones, de forma que

investigaciones de las agencias policiales y sus requerimientos legales]», <https://ceur-ws.org/vol-2049/06paper.pdf> (Consultado el 17 de marzo de 2022).

también pudiera servir para valorar la colaboración con los distintas FCS extranjeras por las distintas unidades de la Guardia Civil implicadas.

El modelo de CMS definido permitirá que toda solicitud de intercambio de información policial, cualquiera que sea el instrumento europeo que la ampara (Europol, Interpol, espontánea basada en el principio de disponibilidad, Orden Europea de Investigación, bona fide bilateral, etc...) sea gestionada corporativamente de forma telemática por los usuarios competentes habilitados. No obstante lo anterior, la configuración actual de las conexiones corporativas a los sistemas de información de Europol e Interpol requeriría de una modificación para permitir su integración y funcionamiento conforme a nuestro modelo propuesto. Respecto a Europol, la integración del gestor de mensajería SIENA en la aplicación corporativa de investigaciones tendría que venir precedida de una delegación previa de habilitación general en los sistemas de información de la Guardia Civil quien administraría las habilitaciones individuales a los usuarios designados de la aplicación corporativa de investigaciones.

Asimismo, las distintas vicisitudes de este modelo de *workflow* y de gestor de expedientes de intercambio de información pueden vincularse con la información disponible en los sistemas de información europeos interoperables, a través del módulo de consultas de SIGO, de forma que cualquier modificación de la información contenida en dichos sistemas genere automáticamente una notificación sobre el historial del *workflow* del expediente de caso al que se refiera, permitiendo actualizar, y, en su caso, analizar el expediente concreto al completo.

Finalmente, la información contenida en este *workflow* y en el expediente generado servirá de referencia temporal fehaciente cuando se produzcan coincidencias con otras FCS que motiven la aplicación tanto del protocolo de coordinación operativa del CITCO como del protocolo de coordinación de flujos de información de Europol que dirima la prioridad policial respecto a la concurrencia múltiple en una investigación concreta.

Un siguiente paso sería la integración del Sistema de Gestión Operativa, Seguridad Ciudadana, Análisis y el módulo correspondiente de la aplicación corporativa de investigaciones en los dispositivos móviles de forma que aporten nuevas capacidades operativas al Cuerpo (consultas de personas, vehículos, objetos, denuncias, partes del servicio, novedades, etc.) que incorporarán los módulos de intercambio y compartición de información europeos. De esta forma permitirán dar

servicio a los agentes desde cualquier lugar y en cualquier situación sin necesidad de tener que personarse o establecer contacto vía radio con la Central.

Particularmente interesante al objeto de nuestra investigación sería que los Consejeros y Agregados del Interior pertenecientes a la Guardia Civil desplegados en las legaciones diplomáticas españolas, dispusieran de accesos móviles a los módulos de la plataforma corporativa SIGO más apropiados para la materialización del intercambio de información directo con los responsables de las unidades policiales competentes en el país de su despliegue. Fundamentalmente, nos referimos al módulo de consultas en el que, progresivamente, como ya hemos propuestos, figuren integrados los datos almacenados en los sistemas de información interoperables europeos.

En este aspecto, consideramos que los Consejeros y Agregados de Interior del Cuerpo, deberían disponer de acceso al *workflow* y a los expedientes generados por los intercambios de información con las autoridades competentes en materia de seguridad en los países en los que se hallan acreditados conforme a las instrucciones que reciban de las unidades de investigación de la Guardia Civil solicitantes y/o destinatarios de los citados intercambios. De esta forma, se mejoraría el control y seguridad de la difusión y recepción de los intercambios de información bilaterales, superando así la práctica habitual de su materialización mediante correo electrónico normal o mediante copia impresa.

Todo ello obligaría a la documentación de las nuevas funcionalidades y modalidades diversas de acceso mediante la definición del modelo necesario de relaciones entre los módulos funcionales de SIGO y la aplicación corporativa de investigaciones implicados según los distintos

roles o perfiles a habilitar conforme a su participación en el proceso de intercambio de información.

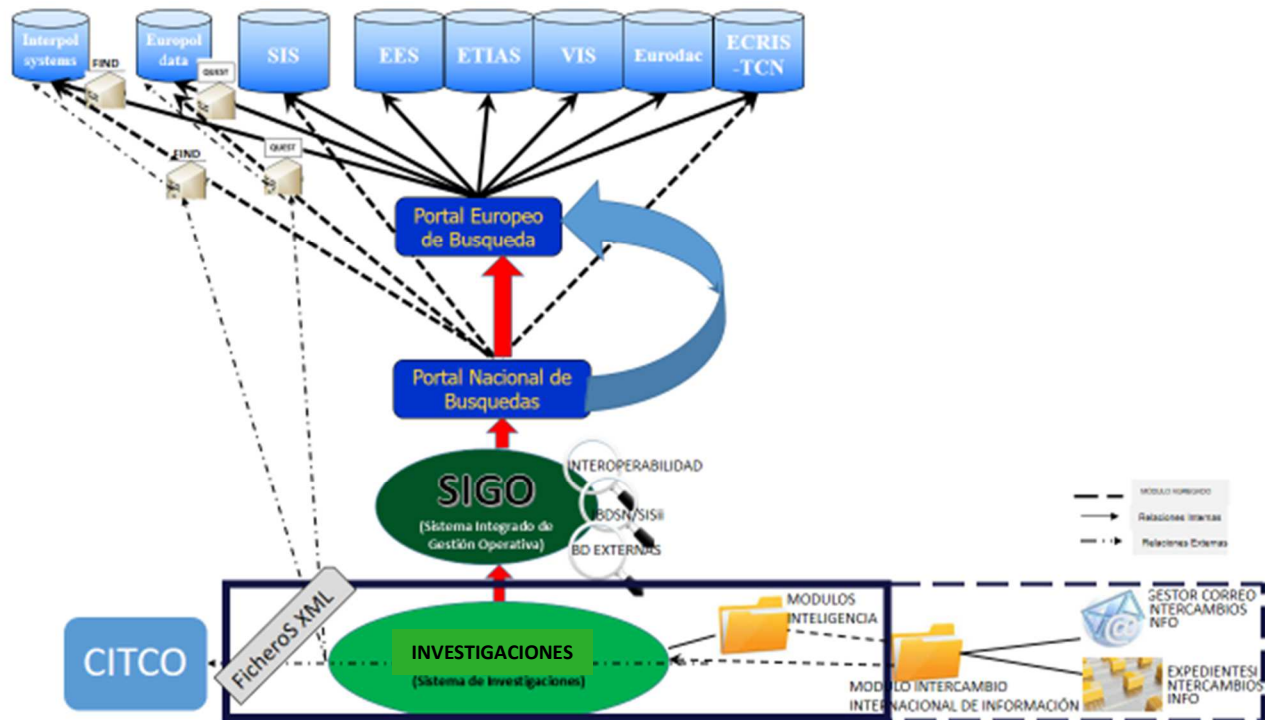


Figura 12. Esquema propuesto de la arquitectura técnica corporativa para facilitar el intercambio de información en la Guardia Civil

En el mundo actual no sólo se valora la calidad del producto ofrecido sino también el procedimiento de fabricación y distribución al consumidor final. La información relevante para la seguridad de los ciudadanos de la Unión solo puede generar los efectos pretendidos si se comparte y se intercambia conforme a procedimientos de gestión y materialización rigurosos y transparentes. La integración tecnológica modular de sistemas de información actualizados que faciliten el intercambio automatizado de información que permita desarrollar actuaciones policiales transfronterizas fundamentadas y rigurosas en cualquier EE.MM, contribuyendo así al cumplimiento de nuestra obligación jurídica de cooperación leal con nuestros socios europeos.

CONCLUSIONES

El conjunto de nuestra investigación nos permite confirmar la hipótesis de nuestro trabajo, según la cual es necesaria la reforma del intercambio de información policial en la UE y en los EE.MM, así como de la participación de las agencias policiales europeas como la Guardia Civil en el mismo, para lograr una mayor eficacia en la lucha contra las grandes amenazas a la seguridad del siglo XXI. Lo largo de los diferentes capítulos hemos dado respuesta a las distintas preguntas de investigación que nos planteábamos y, tras contrastar los resultados empíricos que hemos recabado y tras realizar las propuestas incluidas en nuestro trabajo, estamos en disposición de ofrecer las siguientes conclusiones:

- PRIMERA. *La interconexión digital del mundo globalizado ha generado amenazas complejas para la UE que necesitan de nuevas respuestas.* La evolución de las amenazas a la seguridad en una Europa interconectada tanto física como virtualmente entre sí y en un mundo tecnológicamente globalizado proyecta sus efectos perversos sobre los ciudadanos, las empresas y las instituciones de los EE.MM y de la Unión, así como para la economía en su conjunto. Los desafíos que plantea el escenario actual de las amenazas del terrorismo, la delincuencia organizada, la ciberdelincuencia y las amenazas híbridas, en la que cualquier actividad terrorista, ciberataque, o estafas y fraudes a escala global poseen una dimensión transnacional. Los efectos transfronterizos de estas actividades se proyectan sobre ámbitos y espacios de la seguridad que constituyen funciones específicas de policía, como el control de fronteras (de personas, de mercancías, de medios de pago, etc.) o como el control de las transacciones financieras, las cuales incorporan un nivel de complejidad incompatible con los tiempos de respuesta de las investigaciones penales.

- SEGUNDA. *En el nuevo contexto globalizado, la cooperación en el ámbito de la seguridad sigue estando limitada por la soberanía de los Estados.* Los Estados miembros son los máximos responsables de la seguridad en sus territorios, si bien la dimensión internacional, *policriminal* y cada vez más tecnificada en la explotación de tecnologías de la información y las comunicaciones en su *modus operandi* exigen una respuesta eficaz y coordinada a nivel europeo. Más que nunca, el intercambio y compartición de información como herramienta trascendental de la cooperación internacional, tanto en el ámbito de la prevención como de la represión de las actividades criminales derivadas de dichas amenazas, se revela como el bien más preciado cuya libre circulación permite combatir eficazmente las principales amenazas a la seguridad, superando las limitaciones legales vigentes derivadas del principio de soberanía territorial. No obstante, en el ámbito del intercambio de

información policial, el proceso de integración de las políticas de seguridad pública y justicia penal en la Unión europea demuestra que, gracias a las herramientas de cooperación, se han dado grandes avances gracias a los instrumentos de cooperación.

- TERCERA. *El reparto competencial en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia retrasó la creación del sistema europeo de intercambio de información.* Tal como hemos analizado, hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, los conflictos competenciales y las distintas interpretaciones del principio de subsidiariedad afectaron negativamente a la puesta en marcha del sistema. No obstante, el impulso de la Comisión Europea y las nuevas obligaciones contempladas en las últimas reformas de los tratados lograron el impulso renovador que hemos analizado.

- CUARTA. *La cooperación policial y el intercambio de información son particularmente importantes para la seguridad del sistema económico y financiero.* La preocupación por mejorar la seguridad de los ciudadanos europeos se ha convertido en asunto capital para el desarrollo de las políticas europeas relacionadas con el libre mercado y la unión monetaria y financiera. Las nuevas formas de explotación criminal que amenazan la seguridad económica y financiera del sistema, así como la seguridad de los ciudadanos y de las instituciones públicas, afectan a los servicios públicos de los Estados y la propia estructura institucional de la UE. La disponibilidad de información fiable y veraz es primordial en el desarrollo eficaz y eficiente de las funciones policiales de prevención y mantenimiento de la seguridad ciudadana. Por ello, la disponibilidad de información como servicio de primera necesidad para las agencias policiales y de seguridad resulta indispensable para la detección y neutralización anticipada de amenazas concretas a la seguridad de los ciudadanos europeos, sus bienes y sus instituciones.

- QUINTA. *El modelo español de cooperación policial necesita una reforma urgente que permita su adaptación a nuevas exigencias de la seguridad internacional y a las necesidades de la UE.* Nuestra investigación ha demostrado la necesidad de realizar los ajustes normativos e institucionales que permitan ese proceso de adaptación. Al igual que se hizo a partir de la creación del Grupo TREVİ en el contexto europeo, el momento actual necesita nuevos impulsos nacionales que faciliten la adaptación de las nuestras estructuras nacionales y faciliten el intercambio de información. España ha sido uno de los Estados que más ha porfiado en la cooperación transfronteriza contra el terrorismo (como muestran la Euro orden y la DM delitos de terrorismo de 2002), en ese compromiso con la cooperación europea, no hemos apostado todas nuestras capacidades policiales a favor del elemento crítico del intercambio de información policial. Por tanto, es momento de realizar

correcciones en el modelo policial español vigente que se vienen demorando *sine die*. No resulta congruente mantener la actual parcelación de la cooperación policial en materia penal con el ejercicio indistinto de competencias en materia de investigación en todo el territorio nacional. La propia jurisprudencia nacional así lo ha acreditado al interpretar la colaboración y el auxilio a las policías de otros países como una función propia de intercambio de información integrante de las competencias de investigación penal de las FCS.

- SEXTA. *La situación actual de la seguridad del espacio Schengen, así como el control de fronteras de la UE, exigen nuevos impulsos a favor del intercambio de información.* El pleno desarrollo del mercado común europeo, objetivo primordial de la CEE, requería una supresión de los controles fronterizos entre los EE.MM que desbordaba el mandato de los Tratados fundacionales, imponiendo la necesidad de su reforma. La consagración en el Acta Única europea de la libre circulación europea de personas constituyó el prelude del Acuerdo y, posterior Convenio de aplicación del acuerdo Schengen. El proceloso recorrido de la puesta en funcionamiento del SIS supuso la primera experiencia europea integradora en el intercambio y compartición de información policial, tanto de trascendencia criminal como administrativa de control y gestión de fronteras. La confluencia de señalamientos judiciales, de seguridad y de policía administrativa en un mismo sistema de información policial revela el predominio de las cuestiones técnicas policiales en el proceso de negociación de los términos de referencia.

La multidisciplinaridad y trascendencia de las descripciones implícitas en los señalamientos proporcionaba a las autoridades competentes de los EE.MM gran flexibilidad para elegir la categoría más acorde con las prioridades nacionales en la lucha contra la delincuencia y la inmigración irregular, conforme a su legislación nacional. Resulta obvio, que la pretendida flexibilidad estaba directamente vinculada a la confianza basada en la rigurosidad de la actuación policial por parte de las autoridades nacionales competentes del EE.MM que han de aplicar la descripción implícita en el señalamiento. Por ello, no resulta extraño que los señalamientos más comprometidos previstos en la norma apenas fuesen utilizados y, por tanto, escasamente aplicadas las descripciones correspondientes. De tal forma que el EE.MM en cuestión podía incluso contravenir el principio de disponibilidad de información preventiva asumiendo que su renuncia a compartir determinada información podría generar una potencial brecha de seguridad en el espacio Schengen. La gestión integrada de fronteras europea ha subrayado estas necesidades a través de cooperación horizontal con la seguridad interior en el camino hacia una mayor integración de competencias y, por tanto, también

de agencias y unidades de policía especializadas que actúen en las fronteras exteriores de forma coordinada y con un mando único.

- SÉPTIMA. *La gestión del SIS en España ha demostrado el impacto que tiene la cooperación en el desarrollo de capacidades y en la eficacia de la acción policial.* La inclusión de Schengen en el acervo comunitario supuso el reconocimiento del carácter de derecho instrumental europeo de los propios sistemas de información que proporcionan el soporte y favorecen el cumplimiento de las obligaciones contenidas en las disposiciones europeas adoptadas para el desarrollo del ELSJ de la Unión, a través del intercambio de información policial y judicial entre los EE.MM. La incorporación normativa del SIS al derecho sustantivo de la Unión, por su parte, también supuso el sometimiento de sus disposiciones al procedimiento europeo de tramitación normativa de cualquier modificación o reforma, cuya culminación satisfactoria y diligente requiere aunar el debate de las cuestiones jurídicas junto con las técnicas que se presentan.

El desarrollo y funcionamiento del Sistema de Información Schengen en nuestro país fue liderado, en coherencia con el reparto nacional de las competencias en materia de seguridad pública establecido normativamente, por la Secretaría de Estado de Seguridad en calidad de autoridad central del N-SIS. La consulta al N-SIS a través de las plataformas corporativas de las distintas OE-SIS nacionales ha favorecido la explotación integrada del SIS II con el resto de sistemas de información corporativos de las FCS, optimizando así todas las capacidades de información disponibles en la lucha contra las principales amenazas a la seguridad de nuestro país. Al mismo tiempo, esta dinámica de actuación ha servido de estímulo para que nuestro país sea uno de los mayores contribuyentes al SIS a través de los señalamientos insertados por cada una de las OE-SIS en el marco de su actuación policial, muestra evidente del reconocimiento a la confianza que la gestión transparente del N-SIS genera a todas las OE-SIS españolas.

- OCTAVA. *Las divergencias nacionales y la falta de cooperación en algunos ámbitos de la libre circulación de personas han incidido de forma negativa en las acciones policiales.* Por el contrario, el nacimiento y funcionamiento de los sistemas de información Eurodac y el SIV ha estado mucho más vinculado, dentro de la política europea de libre circulación de personas, al cumplimiento de las medidas relativas a los controles en las fronteras exteriores, el asilo y la inmigración (propias del primer pilar en el que se iniciaron en el Tratado de Ámsterdam) que a la lucha contra la delincuencia. Este hecho condicionó sobremanera su explotación por las agencias policiales y de seguridad de los EE.MM, ofreciendo soluciones dispares ya que las acciones policiales dependían de

la existencia y alcance de los procedimientos nacionales de acceso concertados con las autoridades nacionales responsables de su gestión nacional. En nuestro caso, España carece de protocolo de acceso alguno, sometiéndose la verificación de la motivación de las consultas por parte de las FCS como la Guardia civil a la discrecionalidad del Punto de Acceso Nacional, DGP/CGED en el caso de Eurodac y, a través del MAEC/Asuntos Consulares/Extranjería, respectivamente. Asimismo, la disparidad de interpretaciones nacionales respecto a la fuerza vinculante respecto de la grabación de ciertas categorías de datos, motivaron que las consultas fuesen en las mayorías de los casos indirectas, poco efectivas, e incluso, a veces, nada amigables.

- NOVENA. *La lucha contra el terrorismo ha demostrado que la duplicidad de estructuras y las reticencias nacionales frente al intercambio de información afectan a la eficacia y pueden conllevar consecuencias fáltales para la seguridad.* La disponibilidad operativa de dos sistemas de información policial europeos centralizados no consiguió prevenir y evitar los grandes atentados terroristas en Europa de Madrid y Londres, ya que la libre circulación de la información policial debe abarcar no sólo la correspondiente a la solicitud de asistencia mutua para la realización del derecho propio de cada EE.MM sino la que pueda facilitar la detección anticipada y neutralización adelantada de las amenazas a la seguridad en cualquier país de la UE. Como hemos analizado, la UE configuró un corpus jurídico europeo de acceso a la información policial, basado principalmente en la Decisión Marco 2006/960/JAI 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, junto a la Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008 sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, que incorpora los aspectos esenciales de las disposiciones del Tratado de Prüm al ordenamiento jurídico de la Unión Europea.

El esfuerzo realizado para lograr una política europea de intercambio de información policial tropezó con importantes escollos que limitaron y difirieron la aplicación de un proyecto tan ambicioso. En materia de intercambio de información internacional, tan importante o más que el contenido, es el continente, así como también la circulación de la misma, es decir, el título de propiedad de la información, los canales de transmisión de la información y la explotación posterior de la misma (inteligencia, judicial, etc.). La pugna de las agencias de seguridad e inteligencia por sustraerse a la aplicación del derecho de acceso a la información limita notablemente el alcance práctico de las propuestas iniciales, motivando un desplazamiento de las medidas de desarrollo del mismo en torno a la Estrategia de Gestión Intercambio de Información orientada hacia cuestiones

técnicas y formales que han de discutirse individualmente y que desautoriza cualquier calendario razonable de ejecución.

- DÉCIMA. *Las obligaciones de soft law de la UE exigen una reforma del sistema de intercambio de información que no puede ser eludida. La complejidad y lentitud de los procesos de toma de decisiones, así como de la propia estructura institucional ha dificultado el proceso de reforma.* La dispar composición y mecánica de funcionamiento de los grupos del Consejo, el excesivo recurso a formaciones informales, grupos de expertos, elaboración de informes de asesoría y consultoría profesionalizados, relevo continuo de expertos y delegados nacionales, etc. retrasan continuamente la adopción de acuerdos y afectan negativamente al proceso, generando desconfianza y falta de compromiso en la aplicación nacional del resultado obtenido. Desafortunadamente, nuestro país también se ha caracterizado por la ausencia de traslación normativa de las medidas acordadas en instrumentos de *soft law* destinadas a favorecer el intercambio de información a nivel europeo, revelando una seria incapacidad para adoptar medidas estructurales de calado que obligan a una periódica defensa del *status quo* nacional en los procesos de evaluación europeos. Máxime, teniendo en cuenta que nuestra Presidencia de la UE de 2010 puso en marcha el plan de acción Estrategia de Intercambio de Información con la creación de los grupos de trabajos para elaborar líneas de actuación concretas y lideró la iniciativa para la creación de una plataforma policial que facilitara el intercambio de información junto con Europol.

Nuestra debilidad estructural en la aplicación del derecho europeo no es como excusa para acometer las reformas y reorganizaciones administrativas en esta materia, auspiciadas en el seno del Consejo y respaldadas por *soft law*, con la anuencia de las delegaciones nacionales de los grupos de trabajo de intercambio de información y de aplicación de la ley, incluida la española. El proceso de Planificación normativa iniciado en 2018 constituye un buen propósito de enmienda y de ambición legislativa, si bien no parece que haya sido complementado con la puesta en marcha del plan anual de seguimiento del programa de trabajo legislativo anual de la Comisión Europea. En cualquier caso, la transposición de la Directiva de intercambio de información, junto con la aplicación del resto de instrumentos del Código Europeo de Cooperación Policial, pondrán a prueba la viabilidad de las estrategias normativas plurianuales y anuales.

- UNDÉCIMA. *Es necesario una auditoría interna que permita reformar en España la estructura institucional y administrativa del intercambio de información.* El cumplimiento de una previsión normativa contenida en una agenda estatal no está reñido con el ejercicio de la potestad

directiva de los órganos superiores de los ministerios competentes. En este sentido, consideramos que sería conveniente realizar una auditoría de los acuerdos alcanzados en el seno de los grupos de trabajo del consejo sobre el grado de cumplimiento de la aplicación de mejoras, reformas, modificaciones operativas y buenas prácticas en el ámbito del intercambio de información. Asimismo, sería necesario revisar y actualizar las instrucciones de funcionamiento de las delegaciones nacionales de los grupos de trabajo del Consejo de la Unión Europea y de la participación de personal perteneciente a los órganos directivos del Ministerio del Interior (en calidad de representantes o delegados nacionales) en las reuniones en el seno de las instituciones europeas y de las organizaciones internacionales. Asegurar el equilibrio representativo tanto en la composición como en la asignación de funciones entre sus miembros facilitaría un funcionamiento más participativo y un mayor consenso en sus decisiones.

- DUODÉCIMA. *La acción del Consejo desarrollada durante largo tiempo de promover gradualmente una armonización europea de la capacitación y el funcionamiento homogéneo de estructuras nacionales para el intercambio de información a través del soft law no ha conseguido su propósito.* El seguimiento de un programa de actuación secuencial para desarrollar, tanto elementos específicos como accesorios del intercambio de información, contribuyen a unificar criterios de interés de su materialización que se antepone al desarrollo posterior de uno de los aspectos consustanciales al intercambio de información, esto es, la confianza generada entre interlocutores de idéntico nivel orgánico y funcional en cada EE.MM. El desarrollo de criterios de armonización orgánica y funcional de las estructuras administrativas nacionales de cooperación policial internacional en torno a la creación de los Puntos únicos de Contacto nacionales, supone la configuración de una dirección nacional del intercambio de información en los EE.MM. La importancia capital de esta iniciativa declarativa de trascendencia tanto nacional como internacional no se corresponde con la fase última de un proceso de desarrollo estratégico del intercambio de información en el que surge, pues debiera haber constituido la primera piedra del edificio proyectado, cuya construcción requería de su participación inexcusable en coherencia con las funciones a desarrollar.

Por otra parte, la eficacia de una iniciativa que promueve la designación nacional de órganos administrativos nacionales *ad hoc* en gran medida aparece supeditada al rango normativo que proporciona soporte a su creación. No parece que un instrumento de derecho indicativo o derecho blando, como unas directrices generales del Consejo, fuera el más adecuado para alcanzar los objetivos previstos en todos los EE.MM. Máxime cuando el ejercicio de las funciones asignadas a

los *SPOCs* requiere de la investidura expresa en el derecho nacional de los atributos de autoridad y jerarquía administrativa superior sobre las FCS en materia de intercambio de información. De lo contrario, como ha sucedido, la decisión sobre la designación y funcionamiento de los *SPOCs* se ha adoptado con absoluta discrecionalidad por los EE.MM, como el caso de España, que incluso carece de previsión normativa alguna. La asimetría por tanto de los *SPOCs* de los EE.MM constituye el nudo gordiano del funcionamiento del intercambio de información en la UE, cuyas anomalías y deficiencias ya fueron identificadas durante la aplicación a los EE.MM del mecanismo de evaluaciones mutuas realizadas entre 2003 y 2007 sobre intercambio de información e inteligencia en los EE.MM.

- DÉCIMO TERCERA. *La evolución de los órganos directivos multidisciplinares nacionales incide en la necesidad de crear el SPOC nacional.* En los últimos años se han fortalecido los elementos centrales del sistema de seguridad pública para mejorar la eficacia en la lucha contra las amenazas a la seguridad, el acceso y la gestión eficiente de las numerosas fuentes de información de las distintas agencias policiales y de inteligencia nacionales bajo la dependencia directa del Secretario de Estado de Seguridad con la creación de órganos *ex novo* (CNCA, posteriormente CITCO, Oficina de Recuperación de Activos/ORGA, Centro de Coordinación frente a la inmigración irregular en Canarias y en el Estrecho) y la reasignación y centralización de funciones específicas, tanto directivas como técnicas, relacionadas con el intercambio de información policial internacional (Dirección General de Coordinación y Estudios, Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad, Dirección General de Relaciones Internacionales y Extranjería, etc.).

La tendencia a la constitución de estos órganos directivos multidisciplinares de coordinación *multiagencia* probablemente se intensificará en el futuro como respuesta a los desafíos de seguridad globales y la constitución del *SPOC* nacional de España es un elemento esencial. Su creación se debe realizar mediante Acuerdo de Consejo de Ministros con vocación de órgano interdepartamental, pero encuadrado orgánicamente en el Ministerio del Interior, regulando su composición, funciones y régimen de funcionamiento conforme a criterios de paridad, asignación de roles y funcionamiento transparente y participativo. Dicho Acuerdo debe venir acompañado de una modificación del Real Decreto de estructura básica del Ministerio del Interior, en la que se otorgue carta de naturaleza al *SPOC* nacional, bajo la dependencia directa del Secretario de Estado de Seguridad, en el marco de las funciones asignadas a su autoridad de dirección y coordinación de la cooperación policial internacional, al igual que lo hace el CITCO. Esta modificación originará las adaptaciones orgánicas

correspondientes de la Oficina Sirene Nacional, las Oficinas nacionales de Europol e Interpol. Una Instrucción del Secretario de Estado de Seguridad desarrollaría las relaciones de coordinación del *SPOC* con las oficinas nacionales, remarcando su carácter directivo y coordinador respecto al de gestión administrativa diaria de estas oficinas. Asimismo, un protocolo de actuación regularía dichas relaciones y la del resto de órganos ajenos participantes en el *SPOC*, disponiendo internamente de un sistema de gestión de casos y un manual de comunicaciones internacionales.

- DÉCIMO CUARTA. *El Derecho de la Unión permite avanzar en la armonización legislativa hacia un modelo más eficaz de intercambio de información.* La propuesta de modificación de la Directiva relativa al intercambio de información entre las autoridades policiales de los EE.MM, por la que se deroga la DM 2006/960/JAI del Consejo viene de facto a reconocer la necesidad de propiciar, mediante un instrumento jurídico vinculante, la convergencia de las regulaciones nacionales en materia de intercambio de información. Dado que las competencias de la policía en los distintos Estados miembros difieren ampliamente, se impone la obligación de crear estructuras administrativas de gestión policial del intercambio de información homogéneas en los EE.MM. La armonización de las prácticas nacionales conforme a las normas y estándares europeos contribuirá a construir un nuevo modelo de relación y funcionamiento en la cooperación basada en el intercambio de información en el nuevo entorno auspiciado por los sistemas europeos interoperables, ya sean centralizados o descentralizados.

En este contexto, el intercambio de información policial está en una etapa de expansión normativa y de progreso tecnológico sin parangón. La reciente apertura legal a la interoperabilidad de los sistemas de información europeos brinda una oportunidad inmejorable para optimizar la compartición y el intercambio de información mediante el acceso integrado a los distintos sistemas de información gestionados por los distintos organismos de cooperación policial internacional. La ansiada interoperabilidad, cuya tramitación legislativa ha sido posible transcurridos más de dos lustros desde que surgiera como propuesta futura, se ha desarrollado normativamente respecto de los sistemas de información europeos centralizados y ha sido concebida como un proceso evolutivo en el que resultará imprescindible la integración de los sistemas de información presentes y futuros, tanto centralizados como no centralizados. El nuevo rumbo marcado por la interoperabilidad ya ha tenido sus repercusiones en Europol e Interpol, cuyos sistemas de información podrían en el futuro incorporarse a los sistemas interoperables europeos en desarrollo.

- DÉCIMO QUINTA. *El contexto actual de la interoperabilidad es una oportunidad para el rediseño del modelo de la Guardia Civil.* La creciente alimentación de datos experimentada en los sistemas de información pioneros en la interoperabilidad augura un incremento significativo de las consultas en los EE.MM. A su vez, estos datos serán objeto de futuros chequeos inmediatos, siempre que se acomoden a los requisitos legales de habilitación previa y validación inmediata de los nodos nacionales supervisores. Al mismo tiempo, las nuevas consultas interoperables motivarán un correlativo incremento de los intercambios de información policial entre las agencias policiales europeas y entre éstas y Europol e Interpol. Para ello, es indispensable que los EE.MM completen los preparativos nacionales conforme a los plazos que el proceso de implantación establezca en cada momento, pues el retraso en el cumplimiento de los mismos en alguno de ellos afectaría a la eficacia ya que implicaría la dilación en el lanzamiento de las consultas interoperables en todos los EE.MM o la limitación del lanzamiento sólo a aquellos que hayan cumplido los plazos previstos.

Las expectativas depositadas en el cumplimiento de los plazos de la implantación de la interoperabilidad en nuestro país no parecen demasiado halagüeñas, a la vista de la indefinición respecto a la arquitectura del modelo nacional y de los retrasos en la contratación pública de los nuevos sistemas de información que se incorporarán a la interoperabilidad. La Guardia civil dispone de una inmejorable oportunidad para impulsar el rediseño del modelo actual con la presentación de iniciativas tecnológicas modernas que superen los filtros y pasarelas interpuestas que sean innecesarias para permitir la explotación automatizada de las consultas interoperables. - SEGUNDA. *En el nuevo contexto globalizado, la cooperación en el ámbito de la seguridad sigue estando limitada por la soberanía de los Estados.*

- DÉCIMO SEXTA. *El Código europeo de cooperación policial es un elemento clave en la eficacia de la interoperabilidad.* El éxito europeo alcanzado tras varios lustros de esfuerzo y pedagogía *securitaria* con la adopción de los reglamentos europeos que permitirán las consultas interoperables de los sistemas de información europeos puede verse empañado por el naufragio de los procesos de implantación individuales en los EE.MM. La eficacia de esta gran apuesta europea por la libre circulación y condominio europeo de la información de interés policial no debe diluirse en un espacio de libertad, seguridad y justicia *a dos velocidades*. El enorme esfuerzo europeo desarrollado para mejorar el intercambio de información se verá culminado con la adopción del Código europeo de cooperación policial, al finalizar este trabajo, en su fase final de tramitación legislativa. El conjunto normativo integrante del Código está indisolublemente vinculado al desarrollo de la estrategia de seguridad de la Unión, y, por tanto, proyectará sus efectos sobre el resto

de los instrumentos jurídicos, esto es, sobre la modernización del acervo Schengen, Europol, el intercambio automatizado de datos de Prüm y las consultas interoperables de los sistemas de información europeos.

- DÉCIMO SÉPTIMA. *La incorporación al derecho nacional del derecho europeo derivado de la interoperabilidad y de la Directiva europea de modificación de intercambio de información exigirá abrir un proceso de gestión del cambio dirigido por los órganos superiores del Ministerio del Interior.* La actualización de los sistemas de información europeos motivará la realización de los preparativos a nivel nacional conforme al contenido y alcance de los mismos que entendemos que se materializará mediante una modificación de la OM INT/1202/2011, de 4 de mayo, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal del ministerio del interior para incorporar las reformas procedentes de la creación de los nuevos sistemas de información europeos y de la regulación de la interoperabilidad entre dichos sistemas.

El nombramiento de las autoridades responsables de los nuevos ficheros correspondientes a los sistemas interoperables debe recaer en la Subdirección General de Sistemas de Información y Comunicaciones para la Seguridad (SGSICS). Consecuentemente se deberá asegurar la coordinación y adaptación orgánica y funcional de los protocolos vigentes, entre los cuales sería necesario modificar la Instrucción 3/2014, de 28 de enero, de la Secretaría de Estado de Seguridad que autorizaba los contactos directos de la Guardia Civil con Europol en calidad de autoridad competente designada, en aplicación de lo dispuesto en el artículo tres de la Decisión del Consejo 2009/371/JAI por la que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol) con la finalidad de incluir el acceso descentralizado de los sistemas de información de Europol a las FCS española, incluyendo así en los contactos directos autorizados todas las posibilidades desarrolladas por Europol y puestas a disposición de los EE.MM, a través de las plataformas QUEST y QUEST+.

- DÉCIMO OCTAVA. *El proceso de modernización de la Guardia civil mejorará la eficacia de la cooperación policial y reforzará la coherencia entre la acción internacional y la dimensión interna de la seguridad.* La evolución de la participación de la Guardia Civil en el de información en las dos últimas décadas ha sido muy significativa. Esta apuesta institucional por la proyección internacional de la seguridad interior hasta la fecha no se ha traducido ni en la cantidad ni en la calidad de acceso a las fuentes de información internacionales conforme a la entidad y naturaleza de su contribución a la seguridad pública estatal. A su vez, la casi totalidad de los accesos disponibles a los canales de difusión internacionales establecidos en el cuerpo son indirectos e interpuestos, lo que, por

una parte, socava la confianza y la confidencialidad de las consultas e intercambios, y, por otra, menoscaba la eficacia en la prestación del mejor servicio posible al ciudadano en todos los rincones de nuestra geografía, incluido la denominada *España vaciada*. El desarrollo técnico del nuevo entorno normativo del intercambio de información policial europeo es una oportunidad inmejorable para que el Cuerpo opere a nivel nacional en las mismas condiciones de transparencia e igualdad que el resto de FCS. Por ello, la Guardia Civil debe prepararse estratégica, técnica y operativamente mediante la correspondiente previsión del intercambio de información policial en los planes estratégicos plurianuales del Cuerpo, así como también, mediante las adaptaciones y reorganizaciones orgánicas necesarias basadas en la centralización en la dirección y en la descentralización coordinada de la gestión informativa.

- DÉCIMO NOVENA. *La preparación técnica de la Guardia Civil la sitúa en un lugar preeminente para liderar en España el sistema de acceso a fuentes de información.* La Guardia civil posee de una alta especialización funcional, fruto del amplio elenco de funciones policiales asignadas en la legislación vigente, cuyo ejercicio proporciona un volumen ingente de información que, a menudo, requiere de las comprobaciones necesarias para el mantenimiento de la seguridad ciudadana y la detección de posibles amenazas graves que eviten su eventual materialización. La apuesta por la modernización tecnológica de su sistema de mando y control de la seguridad ciudadana le permitiría optimizar el intercambio de información policial, tanto directo como inverso, a nivel nacional. La realidad diferenciada y en continua expansión que supone el espacio institucional creado por la UE supone un nuevo ámbito de actuación policial (cuyo desarrollo no se pudo prever en las sucesivas regulaciones de las FCS) en el que nuestro sistema de seguridad pública se desenvuelve de forma cotidiana y que se configura como un ámbito administrativo público diferenciado.

- VIGÉSIMA. *Es necesaria una reforma de las estructuras de acción exterior del Estado que permita una mayor presencia de las FCS.* El vertiginoso desarrollo de los instrumentos de colaboración e intercambio de información policial, así como la mayor interacción y explotación compartida de capacidades policiales con los organismos internacionales cooperación policial, requieren una actuación conjunta y combinada en los distintos ámbitos competenciales de las FCS. La eliminación de la burocracia administrativa en la cooperación policial ha favorecido un inusitado incremento de la interlocución operativa entre las agencias europeas y sus colegas de las FCS, dando lugar a *equipos funcionales de cooperación*, como los Equipos conjuntos y multidisciplinares de intercambio de información, que utilizan canales seguros y *ad hoc* de las propias plataformas de difusión e intercambio de información matrices. Los funcionarios policiales desplegados en el

exterior, bien como oficiales de enlace con agencias policiales extranjeras, bien como representantes del Ministerio del Interior en las embajadas españolas, desarrollan una actividad indispensable para el intercambio de información. La institucionalización y especialización de esta representación exterior del Estado, que contempla una amplia gama de situaciones y vicisitudes, necesita de un soporte legal expreso y detallado. Por ello, consideramos inaplazable el desarrollo normativo del RD de Consejerías y Agregadurías de Interior, así como también de Oficiales de enlace nacionales de las FCS, tanto en las organizaciones policiales internacionales como cuerpos policiales extranjeros. Mediante la correspondiente orden ministerial se regularía la organización, funciones y procedimiento de designación de los representantes del Ministerio del Interior en el exterior. De esta forma, los Consejeros y Agregados procedentes de las FCSE dependerían orgánica y funcionalmente del Ministerio del Interior a quien correspondería su selección mediante procedimiento administrativo reglada. Asimismo, la citada OM recogería las relaciones entre los Oficiales de enlace dependientes de las FCS de procedencia.

- VIGÉSIMO PRIMERA. *El incipiente proceso de implantación nacional de los cambios en el modelo de intercambio de información debe aprovechar la transformación de la sociedad digital y ser resiliente a las amenazas y vulnerabilidades del actual escenario estratégico mundial.* El intercambio y la compartición de información policial internacional en la era digital demanda una mejor vertebración nacional del tejido institucional y organizativo interno/externo, allí en el espacio intersticial imaginario donde confluye la generación de la información de explotación internacional con el acceso a la información internacional de explotación interna y también en aquél en el que se discuten y se adoptan las decisiones europeas en la materia. La libre disposición, pero reglada, de esta información, conforme a los protocolos de desactivación de coincidencias de los centros de coordinación policiales, contribuirá a mejorar los procedimientos de actuación de todos los usuarios de las FCS implicados, así como también, a incrementar la confianza y la transparencia en el propio sistema nacional instituido. Al mismo tiempo la modernización técnica y profesionalización de la gestión operativa del intercambio de información policial en Europa exige la implantación de sistemas de gestión corporativa ad hoc compatibles con los sistemas de información policial europeos que nos permitan situarnos en la vanguardia tecnológica de explotación de aplicaciones y sistemas de inteligencia artificial.

- VIGÉSIMO SEGUNDA. *Las sinergias entre la UE y España son necesarias para lograr, en ambos niveles, un sistema eficiente de intercambio de información.* La Unión Europea ha sido sensible a la nueva realidad que impone la actividad policial, por lo que ha promovido la

descentralización de sus capacidades de intercambio de información hacia las agencias policiales y la adopción de nuevos instrumentos jurídicos que mejoren y completen las lagunas detectadas y que tengan en cuenta la realidad actual del intercambio de información e inteligencia policial entre los EE.MM, y, entre estos y Europol. La contundencia empleada en la motivación de los nuevos instrumentos supone el colofón a una trayectoria jalonada de aciertos, pero también de resultados limitados (cuando no netamente insatisfactorios). Tal como hemos analizado en nuestra tesis, también ha habido algún que otro desacierto que corrobora nuestro diagnóstico de pasado y presente en clave nacional (y corporativa propia de la Guardia Civil) y que exige la reforma en aras de la eficacia. El intercambio de información policial para luchar eficazmente contra las principales amenazas a la seguridad en la UE no ha alcanzado el nivel de satisfacción pretendido con el desarrollo de procedimientos de actuación e instrumentos jurídicos vinculantes, como de la amplia gama de *soft law* armonizador de buenas prácticas. Por todo ello, reafirmamos que posee aún el margen de mejora necesario que permita operar de forma homogénea en todos los EE.MM. No en vano, las expectativas depositadas en los nuevos instrumentos jurídicos vienen a refrendar nuestros argumentos de la inaplazable pertinencia de una reforma de carácter nacional y de la correlativa adaptación orgánica y funcional interna de la Guardia civil.

BIBLIOGRAFIA

A. Monografías y artículos.

ACED FÉLEZ, Emilio (2007). Principio de disponibilidad y protección de datos en el ámbito policial, conocimiento artículos doctrinales, noticias jurídicas.

ADEN, Harmut (2017). Cooperation among Security Agencies in the European Union: Europeanisation of Public Administrations in just another Variation? Facultad de Derecho y Económicas de Berlín. Instituto para la investigación en prevención y seguridad.

ADEN, Harmut (2015). Police Cooperation in the European Union under the Treaty of Lisbon Opportunities and Limitations, primera edición, Nomos, Berlín.

ADEN, Harmut (2020). Interoperabilidad entre las bases de datos europeas de policía y de migración: Riesgos para la Privacidad, Revista de Derecho Público Europeo, Vol. 1.

ALBADALEJO CAMPOS, Javier (2016). Hacia un nuevo modelo de intercambio de información frente a las amenazas para la seguridad interior de la UE y sus Estados miembros. Revista Elcano, núm. 15.

ALDRICH, Richard (2008). Globalization and Hesitation? International Intelligence Co-operation in Practice. Conference on the Accountability of International Intelligence Co-operation EOS - Norwegian Parliamentary Intelligence Oversight Committee.

ALLI TURRILLAS, Ignacio (2015). Tesis Doctoral, Prevención y Represión de la Delincuencia grave y organizada en la Unión Europea: de la cooperación a la integración. Universidad pública de Navarra.

ALLÍ TURRILLAS, Ignacio (2016). Prevención y Represión de la delincuencia grave y organizada en la Unión Europea, Dykinson, Madrid

ALONSO DE LEÓN, Sergio (2017). Composite administrative procedures in the European Unión, Judicial Review in an Integrated Administration, Iustel, 2017

- ALONSO GARCÍA, Ricardo (2001). El soft law en el derecho comunitario, *Revista de Derecho Privado y Comunitario* núm. 154.
- ALONSO GARCÍA, Ricardo, (2013). Tratado de Lisboa y versiones consolidadas de los Tratados de la Unión Europea y de la Comunidad Europea. Ed. Thomson-Civitas, Madrid, 4ª edición.
- AMORES GONZÁLEZ, Jesús, (2008). La tecnología al servicio de la seguridad ciudadana, *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº 37.
- ANDERSON, Malcom y APAP, Joanna (2002). Cambiando concepciones de la seguridad y sus implicaciones para la cooperación en asuntos de justicia e interior. *Ensayo sobre Política*, núm. 26. Centro de Estudios Policiales Europeos.
- ANDERSON, Malcolm y APAP, Joanna. (2002). Striking a balance between freedom, security and justice in an enlarged European Union. Centro de Estudios Policiales Europeos.
- ANDREU, Rafael, RICART Joan y VALOR, Joseph. (1991). *Estrategia y Sistemas de Información*, IESE Barcelona Madrid, McGraw-Hill, 1991, 1994.
- ARAMBARRI BASAÑEZ, Jon, ESTAY, Christian y GRACIA VILLAR, Santos (2007). La implantación de Entornos Colaborativos de Trabajo. El modelo nórdico de Sociedad de la Información, *Revista TELOS* núm. 72, <https://telos.fundaciontelefonica.com/archivo/numero072/la-implantacion-de-entornos-colaborativos-de-trabajo/>
- ARNÁIZ SERRANO, Amaya (2013). Evolución de la Cooperación Judicial Penal Internacional: en especial, la Cooperación Judicial Penal en Europa. *Cooperación Judicial en Europa*. Consejo General del Poder Judicial y Universidad Carlos III. Instituto de Justicia y Litigación Alonso Martínez, Madrid, Dykinson.
- ARREGUI, Javier (2016). ¿Hasta qué punto cumplen los Estados Miembros con la legislación de la Unión Europea? Teoría y factores empíricos sobre el proceso de implementación, *Cuadernos Europeos de Deusto*, núm. 55, Bilbao.
- ARROYO JIMÉNEZ, Luis (2020). El derecho administrativo europeo como sistema. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método*, Vol. 1.

- AUS, Jonathan (2006). Eurodac: A Solution Looking for a Problem? Centre for European Studies, University of Oslo, Vol. 10, núm. 6, European Integration online Papers.
- AZPITARTE SÁNCHEZ, Miguel (2013). El desarrollo normativo del Derecho de la Unión Europea en el Estado autonómico. Generalitat de Catalunya, Institut d'Estudis Autonòmics.
- BAKER, Estella y HARDING, Christopher (2009). From Past Imperfect to Future Perfect? A longitudinal Study of the Third Pillar, European Law Review 34(1).
- BALZACQ, Thierry, BIGO, Didier, CARRERA, Sergio y GUILD, Elspeth (2006). Security and the Two-Level Game: The Treaty of Prüm, the EU and the Management of Threats". CEPS Working Document núm. 234.
- BACH, Tobias RUFFIN, Eva (2017). The Transformative Effects of the Transnational Administrative Cooperation in the European Multi-level System, the Palgrave Handbook of Public Administration and Management in Europe, (747-764), 749.
- BARCELONA LLOP, Javier (2006). La administración de la seguridad ciudadana: selección de problemas a comienzos del siglo XXI, sobre el modelo policial español y sus posibles reformas, fundación alternativas.
- BAYONA PÉREZ, José Luis (2001). La Guardia Civil y las nuevas tecnologías de la información, Cuadernos de la Guardia Civil, núm. 24, 2001.
- BLANCO NAVARRO, José María (2015). Gestión del Conocimiento y Cultura de seguridad, Cuadernos de la Guardia Civil
- BECERRA DURÁN, José Luís y ARIAS HEREDIA, Enrique (2007). El sistema de gestión Operativa de la Guardia Civil. Cómo la Guardia Civil española utiliza la tecnología de la información avanzada en la lucha contra la delincuencia. Accenture newsroom.
- BELDA ESPLUGUES, Enrique (2017). Implantación de la estrategia de transformación digital en el Ministerio del interior, Jornadas sobre transformación digital, IUISI, Uned.
- BELDA ESPLUGUES, Enrique (2019). Tecnologías emergentes en la AGE para la mejora de los Servicios Públicos, jornadas sociedad de la información digital.

- BENYON, John. (1994). Policing the European Union: The Changing Basis of Cooperation on Law Enforcement. Royal Institute of International Affairs, Vol. 70, núm 3.
- BERMEJO CASADO, Ruth (2010). El proceso de institucionalización de la cooperación en la gestión operativa de las fronteras externas de la UE, la creación de Frontex”, Revista CIDOB d’Afers Internacionals, núm. 91.
- BICCHI, Federica y CARTA, Caterina (2010). RECON Online Working Paper 2010/01 COREU/CORTESY Network and the Circulation of Information within EU Foreign Policy, Oslo.
- BIGO, Didier. (1996), Polices en Réseaux: l’Expérience Européenne, Presse de Sciences Po, Paris.
- BIGO, Didier, (2008). Capítulo 6. La Cooperación Policial en la Unión Europea. La Soberanía Nacional enmarcada por la Seguridad europea. Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union, edited by Florian Geyer y Espelth Guild.
- BIGO, Didier (1992) L’Europe des Polices et de la Securite Interieure, Bruxelles: Editions Complexes, 1992, 13, 20;
- BIGO, Didier (2017). European police science and research bulletin. CEPOL Special Conference Edition núm.2.
- BIGO, Didier, EWERT, Lina, MENDOS, KUŞKONMAZ, Elif Mendos (2020). The Interoperability Controversy or How to Fail Successfully: Lessons from Europe.
- BLASI CASAGRAN, Cristina (2015). Límites del derecho europeo de protección de datos en el control de fronteras de la UE The limits of European data protection law in EU border control. Revista CIDOB d’Afers Internacionals, núm.111.
- BLASI CASAGRAN, Cristina (2021). Implicaciones de los Derechos Fundamentales de la Interconexión de las bases de datos de migración y policiales en la UE, Human Rights Law Review, 2021, Oxford University Press.

- BLOCK, Ludo (2011). *From Politics to Policing. The rationality Gap in EU Council Policy-Making*, Eleven International Publishing. Tesis Universidad Libre de Amsterdam.
- BLOCK, Ludo (2015). *¿Do Council instruments matter? The effect of Council instruments on practical police cooperation in the EU*.
- BLOCK, Ludo (2010). *Bilateral police liaison officers: practices and European policy, contemporary European research*. Volume 6, Issue 2.
- BOEHM, Franziska (2012). *Information Sharing and Data Protection in the Area of Freedom, Security and Justice. Towards Harmonised Data Protection Principles for Information Exchange at EU-Level*, Heidelberg/Dordrecht, Springer.
- BOEHM, Franziska y COLE, Mark (2014). *Data Retention after the Judgement of the Court of Justice of the European Union*, studio Green/EFA group en el Parlamento Europeo.
- BONN, Marjorie, (2008). *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 e Internacional Universidad de Castilla – La Mancha. <https://cienciaspenalws.net>
- BONN, Marjorie, (2000). *Documento de síntesis de la posición de Alemania e Italia*. CONFER 4783/00.
- BOWLING, Ben y SHEPTYCKI, James (2011). *Global Policing*, Londres, Sage Ltd., 2011. “Polizei im Umbruch - Herausforderungen und Zukunftsstrategien, BKA Herbsttagung vom 15. – 16.
- BROUWER, Evelien (2008). *Digital Borders and Real Rights Effective Remedies for Third-Country Nationals in the Schengen Information System*. Martinus Nijhoff publishers.
- BROUWER, Evelin (2020). *Bases de Datos de gran escala e Interoperabilidad en las políticas de migración y Frontera: Una aproximación no discriminatoria a la retención de datos*, Revista Europea de Derecho, Vol. 1.

- BRUGGEMAN, Willy y DEN BOER, Monica (2011). Policing and International Security in the Post Lisbon Era' in Sarah Wolff et al (eds), Freedom, Security and Justice after Lisbon and Stockholm, TMC Asser Press 2011.
- BUNYAN, Tom (2008). The story of Tampere: an Undemocratic Process Excluding Civil Society. Statewatch Briefing.
- BUNYAN, Tom (2018). El punto de no retorno. Transformaciones de la interoperabilidad en la creación de una base de datos europea de gran hermano centralizado que integre todas las actuales y futuras bases de datos del ámbito JAI, Statewatch media.
- BURES, Oldrich (2011). Informal Networks and the Fight against Terrorism in Europe: Beauty by Variety or Duplicity by Abundance? Paper presented at the Third Global International Studies Conference, Porto, Portugal.
- BUSUIOC, Madalina y CURTIN, Deirdre (2014). The Politics of Information in internal security: Information Sharing by European Agencies, in the Politics of Information. The case of the European Union (260-276) en T. Blom y S. Vanhoonacker eds. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- CANO CARRILLO, Jesús Salvador y HERNANDEZ, Roberto (2013). SCEPYLT: Un sistema de información para luchar contra el terrorismo”, IEEE, vol.30, núm.3, May-June 2013.
- CAÑELLAS VICENS, Miguel (2014). La gestión de la I+D+i en la Guardia Civil, Cuadernos de la Guardia Civil, núm. 49.
- CARRERA HERNÁNDEZ, Francisco Jesús (2003). La cooperación policial en la Unión Europea: Acervo Schengen y Europol”. COLEX.
- CARRERA, Sergio & GUILD, Elspeth (2020). The European Council's Guidelines for the Area of Freedom, Security and Justice for 2020. Subverting the Lisbonization of Justice and Home Affairs? CEPS, Essay núm. 13.
- CASTILLEJO MANZANARES, Raquel y MORENO CATENA, Víctor (1999). La persecución de los delitos en el convenio de Schengen, Tirant lo Blanch 1ª edición.

- CHALMERS, D., (2015). *EU Criminal Law, European Union Law*, Cambridge University Press, Cambridge.
- CLUTTERBUCK, Lindsay (2006). *Counter Terrorism and WMD. Creating a Global Counterterrorism Network. Developing a counter-terrorism network: back to the future?*
- CRUZ, Antonio (1993). *Schengen, ad hoc Immigration Group and other European intergovernmental bodies in view of a Europe without internal borders. Churches Committee for Migrants in Europe.*
- CURTIN, Deirdre (2017). *La Seguridad del intersticio y la compartición de datos interoperables. Un primer corte*, S. CARRERA y M. MIR (eds.), *constitutionalizing the Security Union: Effectiveness, Rule of law and Rights in Countering Terrorism and Crime*, Centre for European Policy Studies.
- CURTIN, Diandre y BASTOS, Felipe Brito (2020). *La Compartición de Información Interoperable y las cinco innovadoras fronteras de gobernanza de la Unión: Un asunto especial. Revista de Derecho Público Europeo*, núm. 1.
- DEFLEM, Mathieu (2002). *Policing World Society Historical Foundations of International Police*, Oxford University Press.
- DEN BOER, Monica y BRUGGEMAN, Willy (2008). *Failing Global Justice and Human Security. The Viability of Human Security. Monica den Boer and Jaap de Wilde / Amsterdam University Press, Amsterdam.*
- DEN BOER, Monica y HILLEBRAND, Claudia (2008). *Legitimicy under pressure: The European Web Counter Terrorism Networks*, *Journal of Common Market Studies*.
- DEN BOER, Monica. HILLEBRAND, Claudia (2017). *Paper for the 15th Biannual EUSA conference, Special Interest Section on the AFSJ*, Miami, Berlin School of Economics and Law/Berlin Institute for Safety and Security Research.

- DEN BOER, Monica (2015). Police Cooperation. A reluctance dance with the supranational EU Institutions, in Policy Change in the area of Freedom, Security and Justice 114-132 (F. Trauner, A. Ripoll Servent) eds. Abindon: Routledge.
- DE HERT, Paul y GUTWIRTH, Serge (2006). Interoperability of Police Databases within the EU: An Accountable Political Choice? International review of law computers & technology, vol. 20.
- DE BOLLE, Catherine (2020). The Role of Europol in International Interdisciplinary European Cooperation, Cepol, European law enforcement research bulletin, issue 19.
- DEL MORAL TORRES, Anselmo (2011). Cooperación policial en la Unión Europea. La necesidad de un modelo de inteligencia criminal eficiente, Dykinson.
- DEL PRADO MARTÍNEZ, Miguel Ángel y ESTEBAN NAVARRO, Miguel Ángel (2016). Propuesta de un modelo de Sistema Integrado de Gestión de la Información Documental para las organizaciones, Revista General de Información y Documentación 26(2) Ediciones complutense.
- DE MIGUEL GARCÍA, Carlos (2015). El planeamiento de alto nivel institucional el plan estratégico de la Guardia Civil 2013-2016, Cuadernos de la Guardia Civil, dossier especial.
- DÓCZI, Zoltán (2013). The Development, the Integration and the Assessment of the Existing Large-Scale IT Systems in the Area of Freedom, Security and Justice, Acta jurídica húngarica 54, núm. 2.
- DONAIRE VILLA, Francisco Javier (2015). ¿De qué hablamos cuando hablamos de coordinación en el ámbito de la Unión Europea y, por tanto, del ELSJ?, Seminario Técnicas y Ámbitos de Coordinación en el ELSJ. Universidad de Barcelona.
- DREWER, Daniel y MILADINOVA, Vesela (2017). The Big Data Challenge: Impact and Opportunity of Large Quantities of Information under the Europol Regulation, CLSR 33.
- DUEÑAS JIMÉNEZ, Valentín, (2006). El Registro Europeo de Antecedentes Penales, Publicaciones del Portal Iberoamericano de las Ciencias Penales Instituto de Derecho Penal Europeo e Internacional Universidad de Castilla – La Mancha.

- DUQUE QUICIOS, José (2008). Modelo de Seguridad Alemán, Cuadernos Guardia Civil, núm. 37.
- ECKES, Cristina y MENDES, Joanna (2011). The Right to be heard in Composite Administrative Procedures: Lost in between Protection? *European Law Review* (2011).
- EGEBERG, Morten y TRONDAL, Jarle (2011). EU-Agencies level: New Executive Centre Formation or Vehicles for National Control 18(6), *J. Eur. Pub. Pol.*
- EHRENTAUT, Christophe, (2001). The Area of Freedom, Security and Justice in the Perspective of Member States, *Integrated security in Europe, a democratic perspective* Bruges, COLLEGIUM News of the College of Europe - Nouvelles du Collège d'Europe Collegium núm. 22, 2001.
- ESCOBAR HERNANDEZ, Concepción (1993). El Convenio de aplicación del acuerdo de Schengen y el Convenio de Dublín: una aproximación al asilo desde la perspectiva comunitaria. *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 20, núm. 1.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción, (2020). El Tribunal Europeo de Derechos Humanos: una jurisdicción en permanente reforma, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 67, 771-793
- FAHEY, Elaine (2019). *Hyper-legalisation and Delegalisation in the AFSJ: on contradictions in the external management of EU migration, constitutionalizing the external dimensions of EU migration policies in times of crisis legality, rule of law and fundamental rights reconsidered*, University of London Institutional Repository.
- FEIJOO FERNANDEZ, María Carmen (2021). Guardia Civil's Icaro Teams: Behaviour analyst at airports and ports, *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm.66.
- FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos, (2004). El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea, *Revista Jurídica Española La Ley*, D-195, pp. 1867-1881.
- FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos (2005). Artículo 67, e) del Tratado de la Unión Europea y Artículo iii-257 de la Constitución Europea, *Exégesis conjunta de los Tratados vigentes y Constitucional europeos* (C.Mª Brú Perón, dir.), Cizur Menor, Thomson Civitas.

- FIJNAUT, Cyrille (1993). The Communitization of police cooperation in Western Europe. In H. G. Schermers, C. Flinterman, & A. Kellerman (Eds.), Free movement of persons in Europe: Legal problems and experiences, Dordrecht: Nijhoff
- FONT GRAUPERA, Elena, LAZCANO HERRERA, Carlos y RUIZ GONZÁLEZ, María de los Angeles (2014). La gestión estratégica de la información en las organizaciones: una propuesta metodológica; Revista de Ciencia, Tecnología e Innovación, núm 1. Vol. 1, Universidad Regional Autónoma de los Andes.
- FRAGAPANE, Stefania y MINALDI, Giancarlo (2018). Migration and digital technologies in southern Europe: a comparative study in Italy and Spain, Journal of European Integration,
- FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel (2014). Del «derecho a la buena administración» al derecho de la Administración europea, Cuadernos Europeos de Deusto, núm. 51.
- FUENTETAJA PASTOR, Jesús Ángel y BACIGALUPO SAGGESE, Mariano (2002). Las Políticas de la Unión Europea, Colex, Madrid, 2002.
- GALETTA Diana Urania, HOFMAN Herwig y SCHNEIDER, Jens Peter (2014). Information Exchange in the European Administrative Union. An Introduction, 20(1) Eur, Pub. L (65-70).
- GALIANA SAURA, Ángeles (2016). La expansión del Derecho flexible y su incidencia en la producción normativa. AFD, 2016 (XXXII).
- GALLI, Francesca (2019). Interoperable Law Enforcement Cooperation Challenges in the EU Area of Freedom, Security and Justice, RSCAS 2019/15 Robert Schuman Centre for Advanced Studies.
- GARCÍA SAN PEDRO, José (2006). La Cooperación Policial en la Unión Europea, Revista de Derecho de la Unión Europea, núm. 10
- GIVENS, Austen D. y BUSCH Nathan (2002). El intercambio de información y el partenariado público-privado: El impacto en la seguridad interior. The Homeland Security Review, Vol. 7, núm. 2. Cooperation. Oxford university press.

- GOIZUETA VERTIZ, Juana (2017). La cooperación policial en el seno de Europol: El Principio de Disponibilidad y la confidencialidad de la información, *Revista Española de Derecho Constitucional*.
- GONZÁLEZ CANO, Isabel (2019). Cesión y tratamiento de datos personales en el proceso penal. Avances y retos inmediatos de la Directiva (UE) 2016/680 protección de datos de carácter personal, *Revista Brasileña de Derecho Procesal Penal*, vol. 5, n. 3.
- GONZÁLEZ DE RIVERA, Xavier (2015). Conversaciones entre la norma internacional y la norma interna: la aplicación por los órganos, *Lex social*, vol. 5, núm. 2.
- GONZÁLEZ PASTRANA, Atanasio (2014). Seguridad y Ciudadanía, *Revista del Ministerio del Interior, Especial Cooperación Policial Internacional, Parte II. Principales mecanismo jurídicos de cooperación policial y judicial en el seno de la Unión Europea*.
- GUILD, Elspeth y CARRERA, Sergio, (2010). The area of freedom, security and justice ten years on successes and future challenges under the Stockholm programme, *Centre for European policy studies*.
- GUILLEM CARRAU, Javier (2014). Los trílogos en el procedimiento legislativo de la UE: informal law making en la nueva agenda legislativa europea, *Revista de las Cortes Generales*, nº 92-93.
- GUTIÉRREZ ZARZA, Angeles (2015). *El Intercambio de Información y la Protección de Datos en los Procedimientos penales transfronterizos en Europa*, Springer Berlin, 2015.
- HARTNELL E., Hellen (2015). A birds' eye view of the EU Civil and Justice Policy Field: Discursive and Institutional dimensions", *EUSA, Fourteen Biennial Conference, Panel 11 C: Individual, Elites and Rules in EU Justice Policies*, Boston.
- HAYES, Ben (2006). *El Futuro de Europol - más poderes, menos regulación, debate poco valioso, Statewatch analysis*.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, Concepción (2001). 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.

- HERNANDEZ TRASOBARES, Alejandro (2003). Los sistemas de información: Evolución y desarrollo, Revista de relaciones laborales de la Universidad de Zaragoza, núm. 11.
- HOFFBERGER-PIPPAN, Elisabeth (2019). La interoperabilidad de los sistemas de información de la UE y las consideraciones a los Derechos Fundamentales, Spanish Yearbook, International Law, 2019.
- HOLTACKERS, Michiel, (2017). The Stockholm programme and its relevance for European police education”, European Police Science and Research Bulletin, Special Conference Issue, núm. 2.
- HOFMAN, Herwig, ROWE, Gerard y TÜRK, Aleksander (2011). Administrative Law and Policy of the European Union 411, Oxford 2011.
- HERWIG HOFMAN, Seven challenges for EU Administrative Law, in European Administrative Law: Top-down and Bottom-up: 37-59, 53 Kars de Graff, Jan Jans, Alexandra Prechal, Rob Widdershoven, Europea Law Publishing 2009.
- IÑIGUEZ HERNÁNDEZ, Diego, (1999). La Cooperación en los asuntos de Justicia e Interior en la Unión Europea”. IV. Evaluación del sistema del Título VI, antes de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam.
- IZQUIERDO SANS, Cristina (2000). Las Fronteras exteriores de la Unión Europea y el Convenio de Schengen”. Anuario de Derecho Internacional, XVI.
- HOFMANN, Herwig (2012). Towards an EU Administrative Procedure Law? - Report of the ReNEUAL Conference in Brussels March 15 and 16, and the draft papers and model rules.
- IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac (2016). Sobre la mejora de la eficacia de la aplicación del Derecho Europeo en España”, Documento 1/2016, Instituto de Estudios Fiscales.
- IBÁÑEZ GARCÍA, Isaac (2017). El Procedimiento de Infracción del Derecho de la Unión Europea. Contribución a la modernización del Derecho Administrativo europeo, Artículos científicos.
- IRUJO AMEZAGA, Mikel (2016). Historia y significado de la cosmetología en la UE. Una visión desde el Parlamento Europeo. Tesis UPV.

- ILLAMOLA DAUSÀ, Mariona (2015). eu-LISA, el nuevo modelo de gestión operativa de las distintas bases de datos de la UE eu-LISA, the new model of operational management of the various EU databases” Revista CIDOB d’Afers Internacionals, núm.111.
- JAR COUSELO, Gonzalo, (2000). Modelos Comparados de Policía, Ministerio del Interior, Dykinson, Madrid.
- JARDIM-GONCALVES, R.; CHA, J.; STEIGER-GARCAO (2003). Web services as a part of an adaptive information system framework for concurrent engineering, Concurrent Engineering: Enhanced Interoperable Systems, A. A. Balkema.
- JIMÉNEZ PIERNAS, Carlos (2000). El incumplimiento del Derecho Comunitario por los Estados Miembros cuando median actos de particulares: Una aportación al debate sobre la interdependencia entre Derecho Comunitario y Derecho Internacional.
- JOKHADZE, Nata (2020). La implementación de la interoperabilidad de los sistemas de información europeos en el ámbito de Justicia y asuntos de interior. Desafíos y Oportunidades Facultad de Tecnología de la Universidad de Tallin, Escuela de negocios y gobernanza Ragnar Nurkse Departamento de innovación y gobernanza (RND) Tesis del programa de gobernanza tecnológica y transformación digital, Tallin.
- KINDT, E. J. (2013). Cuestiones sobre Privacidad y Protección de datos, de aplicaciones Biométricas: Un análisis comparativo, Dordrecht Springer Science + Business Media, Law, Governance and Technology Series, núm. 12.
- KLOSEK, Jacqueline, (1999). The Development of International Police Cooperation within the EU and Between the EU and Third Party States: A Discussion of the Legal Bases of Such Cooperation and the Problems and Promises Resulting Thereof, American University International Law Review Vol. 14n núm. 3.
- LEGRO, Jeffrey W. (1996). Culture and Preferences in the International Cooperation Two-Step. The American Political Science Review, Vol. 90, núm. 1, American Political Science.

- KAEDING, Michael y HARDACRE, Allan (2013). The European Parliament and the Future of Comitology after Lisbon *European Law Journal* 19(3).
- KEMÉNY, Gábor y VÍT, Michal (2020). Intercambio de información de las agencias encargadas de hacer cumplir la ley dentro de la UE en el contexto del brote de COVID 19, Universidad Metropolitana de Praga.
- KNELANGEN, Wilhem (2015). Imbalances in an expanding research area: the widely neglected practical dimension of EU internal security policy, *Police Cooperation in the European Union under the Treaty of Lisbon: Opportunities and Limitations*, Nomos, 2015.
- LAUDON, K.C. Y LAUDON, J.P. (1996): “Sistemas de información gerencial”, decimosegunda edición, Pearson education, México, 2012, WordPress.
- LEONARD, Sarah y KAUNERT, Christian (2016). Beyond Stockholm: in search of a strategy for the European Union's Area of Freedom, Security, and Justice”. *European Politics and Society*.
- LOPATKA, Reinhold (2019). Subsidiarity: Bridging the gap between the ideal and reality. *Wilfred Martens Centre for European Studies Vol. 1, 18 (I)*.
- LÓPEZ AGUILAR, Juan Fernando (2015). El Parlamento Europeo legislador del espacio penal de la UE”. *Revista de Derecho Político* núm 93, UNED.
- LUGNA, Lauri (2006). Institutional Framework of the European Union Counter-Terrorism Policy Setting By. *Baltic Security & Defence Review Vol. 8*
- MANGAS MARTÍN, Araceli (2006). La complejidad internacional del Tratado Constitucional de 2004 y el Tratado de Reforma de 2007, Miami (Florida) European Center of Excellence. *EUMA. Vol. 4, núm. 16. Artículo publicado conferencia en Miami.*
- MANGAS MARTÍN, Araceli, (2005). Delimitación y modo de ejercicio de las competencias en el Tratado constitucional de la Unión Europea, *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales* núm.57.

- MANGAS MARTÍN, Araceli y GONZÁLEZ ALONSO, Luís (2008). Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Comentario artículo por artículo, Atlántida, 1ª ed. Fundación BBVA,
- MANGAS MARTÍN, Araceli, (2009). Algunos aspectos del derecho derivado en el Tratado de Lisboa: categorización de los actos, indeterminación de los tipos de actos, bases jurídicas y jerarquía”, Revista General de Derecho Europeo núm. 18, Universidad Carlos III Madrid.
- MANGAS MARTÍN, Araceli (2016). España y las reformas en la Unión Europea: de la política al derecho, en BAÑO LEÓN, José María., Memorial para la reforma del Estado. Estudios en homenaje al Profesor Santiago Muñoz Machado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Vol. 1, Tomo I.
- MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego (2017). El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, Instituciones y Derecho de la Unión Europea. Novena Edición.
- MARICA, Andreea (2017). EUROPOL: Centros de Especialización (EC3, ECTC, EMSC), Grupo de Estudios en Seguridad Internacional (GESI). Análisis GESI, 30/2017.
- MARTÍN DELGADO, Isaac (2019). Incumplimiento del derecho de la Unión Europea y directivas: la necesaria mejora de los procedimientos internos de transposición Centro de Estudios Europeos “Luis Ortega Álvarez” Universidad de Castilla-La Mancha. Jean Monnet Chair EU Administrative Law in Global Perspective.
- MARTÍNEZ ARRIBAS, Fernando (2012). El proceso de constitucionalización de la Unión Europea y el modelo de distribución de competencias entre la Unión y los estados miembros, Tesis doctoral Universidad de Santiago de Compostela.
- MARTÍNEZ PÉREZ, Fernando y POZA CISNEROS, María (2013). El principio de disponibilidad: Antecedentes penales y Convenio de Prüm. Cooperación judicial penal en Europa. Dykinson.
- MARTÍNEZ SÁNCHEZ, Rafael Pedro (2016). Doctor en Derecho Internacional Universidad de Murcia Los instrumentos de gestión de las fronteras exteriores de la Unión Europea ante los flujos migratorios masivos, Anuario español de derecho internacional, vol. 32.

- MASTENBROEK Ellen y SINGBJERG, Martinsen (2017). Filling the Gap in the European Administrative Space: The Role of Administrative Networks in EU Implementation and Enforcement J. Eur, Pub. Pol'y, 1-14, 3.
- MATERA, Claudio (2014). The impact of variable geometry in the AFSJ on the EU as a Global Security Actor. Differentiated Integration in the EU from the inside looking out."Centro de Estudios de política Europea (CEPS).
- MAYER, Wolfgang, CASANOVAS, Pompeu, STUMPTNER, Marcus, DE KOTER, Louis y MENDELSON, Danuta (2019). Semantic Workflows in Law Enforcement Investigations and Legal Requirements.
- MILNER, Helen, (1992). International Theories on Cooperation among Nations. Strengths and Weaknesses. Revisión de, World Politics Vol 44, núm.3, Cambridge University Press and Trustees of Princeton University.
- MIR PUIGPELAT, Oriol (2010). Razones para una codificación general del procedimiento de la Administración de la Unión". Revista de Derecho de la Unión Europea, núm. 19.
- MINGORANCE TORRALBA, Manuel (1997). El Acuerdo Schengen. El Sistema de Información Schengen, Cuadernos de la Guardia Civil núm. 18.
- MINGORANCE TORRALBA, Manuel (1996). Schengen: un sistema más allá de las fronteras.". Control fronterizo paneuropeo gracias a la informática distribuida.
- MITSOLEGAS, Valsamis (2003). EU Criminal Law, European Union and Internal Security, Palgrave, Mcmillan.
- MITSOLEGAS, Valsamis y RYAN, Bernard (2010). Extraterritorial Immigration Control Legal Challenges in the 21st Century, Martinus nijhoff publishers and vsp, 2010 by koninklijke brill NV, Leiden, The Netherlands.
- MITSOLEGAS, Valsamis y VAVOULA, Niovi (2018). El Derecho Penal de la Unión Europea information management strategy, El Derecho administrativo especializado de la Unión

Europea, una revisión sectorial, en Herwig C.H. Hoffmann, Gerard C. Rowe, Alexander H. Türk, Oxford, University Press.

MOLOEZNIK, Marcos Pablo (2010). Manual de sistemas comparados de policía, Guadalajara, Jal.: U de G, Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades: Editorial CUCSH.

MONAR, Jorg (2009). The EU's growing external role in the AFSJ domain: factors, framework and forms of action, Cambridge Review of International Affairs, EUI Working Papers, Law Security Aspects in EU external Policies.

MONAR, Jorg (2016). The European Union's response to 11 September 2001: Bases for action, performance and limits.

MORÁN BLANCO, Sagrario (2002). La cooperación hispano-francesa en la lucha contra ETA. Tesis doctoral Universidad Complutense Madrid.

MORÁN BLANCO, Sagrario (2010). La Unión Europea y la creación de un espacio de seguridad y justicia. Visión histórica de la lucha contra el terrorismo internacional en Europa2. Anuario español de derecho internacional, vol. 26.

NOLL, Gregor (2000). Negotiating Asylum: The EU Acquis, Extraterritorial Protection and the Common Market of Deflection, Martinus Nijhoff Publishers, 2000.

OLTRA BADENES, Raúl (2012). Sistemas Integrados de Gestión Empresarial. Evolución histórica y tendencias de futuro, Universidad Politécnica de Valencia.

OCCHIPINTI, John (2003). The Politics of EU Police Cooperation – Towards an European FBI? Lynne Rienner, London.

PALFREY, J. y GASSER, U (2012) Interoperability, Glosario estándar de terminología de ingeniería de software (IEEE 610) del Instituto de ingenieros eléctricos y electrónicos

PAPADIMITRIOU, Panayiotis y PAPAGEORGIOU F. Ioannis (2005). The New Dubliners: Implementation of European Council Regulation 343/2003 (Dublin-II) by the Greek Authorities. Journal of Refugee Studies Vol. 18, núm. 3, Oxford University Press.

- PAPÍ BOUCHER, Miguel (2017). El Consejo Europeo entre el derecho y la realidad, agencia estatal Boletín Oficial del Estado, Colección Derecho Público.
- PARKING Joanna, (2011). The Difficult Road to the Schengen Information System II: The legacy of 'laboratories' and the cost for fundamental rights and the rule of law. Centre for European Policy Studies, 'Liberty and Security in Europe.
- PARKIN, Joanna (2012). Las agencias europeas de Justicia e Interior y la construcción de la seguridad interior de la UE, Centro de estudios políticos europeos (CEPS), núm. 53.
- PARRA GARCÍA, Javier (2003). El nuevo régimen de las solicitudes de asistencia judicial en materia penal, Derecho supranacional y cooperación jurídica internacional, Cuadernos de Derecho Judicial, núm. 13.
- PASCOUAT, Yves (2014). The future of the Area of Freedom, Security and Justice: Addressing Mobility, Protection and Effectiveness in the Long Run. European Policy Centre Discussion Paper.
- PUEYO LOSA, Jorge (2004). El Tribunal de Justicia y el futuro constitucional de la Unión Europea, Universidad de Santiago de Compostela. Cátedra Jean Monnet de Derecho de la Integración Europea.
- MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José (2003). El proyecto de Constitución Europea: Reflexiones sobre los trabajos de la Convención, Revista de Derecho Comunitario Europeo Núm. 15, 2003.
- PORRAS RAMÍREZ, José María (2017). El sistema europeo común de asilo y la crisis de los refugiados. Un nuevo desafío de la globalización. Revista de Estudios Políticos, núm. 175.
- PRIETO, Miriam, (1996). Schengen: un sistema más allá de las fronteras Control fronterizo paneuropeo gracias a la informática distribuida. Computerworld.
- PULIDO GRAGERA, Julia (2005). La Cooperación Internacional entre Servicios, Arbor CLXXX, núm. 709.

QUEL LÓPEZ, Francisco Javier, (2001). Análisis de las reformas en el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Niza, Revista de Derecho comunitario europeo (RDCE), núm. 9.

QUEL LÓPEZ, Francisco Javier (2007). El Tratado de Prüm, Revista de Derecho Comunitario Europeo, núm. 7.

QUESADA ALCALÁ, Carmen (2012). ¿Quién liderará la justicia internacional en el s. XXI? Retos de la UE ante la justicia penal internacional. La metamorfosis de Europa: ¿triunfo de los mercados?, Eurobask, 2012,

RAUSTIALA, Kal (2002). The architecture of international cooperation, UCLA Law School.

RAMÓN RODRÍGUEZ, José y LAMARCA, Ignacio (2020). Planificación estratégica de sistemas de información, Universidad Oberta de Cataluña.

RAUCH-SCHULZ, Bettina (2015). European and international cooperation in practice: the case of the Berlin Police, Police Cooperation in the European Union under the Treaty of Lisbon: Opportunities and Limitations, Nomos, 2015.

RECASENS i BRUNET, Amadeu, (1995). La seguridad y el modelo policial español, VII Seminario Duque de Ahumada, Seguridad y Estado Autónomo, Mayo, Ministerio de Justicia e Interior.

REGÍ RODRÍGUEZ, Jordi (2016). La tutela del Derecho de la Unión Europea: La Cuestión Prejudicial y el Recurso por Incumplimiento”, Revista de Estudios Jurídicos núm.16.

RODRIGUEZ NUÑEZ, Alicia (2013). La investigación policial y sus consecuencias jurídicas, Dykinson.

ROJAS JUÁREZ, José Rafael y DE ANDRÉS, Rosana (2015). Ministerio del Interior. Dos siglos de Historia. Publicaciones administración General del Estado.

ROJO SALGADO, Argimiro (1996). La exigencia de participación regional en la Unión europea, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.

- SAFJÁNSKI, Tomasz, y JAMES, Adrian (2018). Europol's Crime Analysis System-Practical determination of its success, *Policing: A journal of Policy and Practice* 1-10, núm. 21.
- SALCEDO VELASCO, Andrés (1995). Mecanismos procesales de cooperación judicial, *Centro de Documentación Judicial*, núm. 23.
- SALLAVACI, Oriola (2018). Strengthening Cross-border Law Enforcement Cooperation in the EU: the Prüm Network of Data Exchange, *European Journal of Criminal Policy and Research*.
- SAN AGAPITO RAMOS, Florencio (1988). Colaboración en el acceso a datos informatizados, Seminario sobre Colaboración policial, Secretaría de Estado de Seguridad, Ministerio del Interior.
- SANZ CORONADO, Andrés y ROMERO DE LARA, Luís (2006). El sistema integrado de Gestión operativa, análisis y seguridad ciudadana (SIGO), *Revista Guardia Civil* núm 743.
- SANTIAGO Michael (1998). Is the centralised model of information exchange the most appropriate for Europol? Submitted to the university of Surrey as part fulfilment of the requirements of the award of PhD sociology Department University of Surrey.
- SAMPOLL PUCURULL, Miquel (2012). Los procedimientos de infracción. ¿Hay Bases para una Codificación?, *Procedimiento Administrativo Europeo*, Civitas-Thomson Reuters, Navarra.
- SÁNCHEZ CORBÍ, Manuel y SIMÓN, Manuela (2017). Historia de un desafío: Cinco décadas de lucha sin cuartel de la Guardia Civil contra ETA, *Península*.
- SCHNEIDER, J.W. (1974). La Unidad en el Benelux (traducción del francés por Lucía Gallar Corral y Ángel Martín Ruiz), *Revista de Instituciones Europeas*.
- SCHNEIDER, Jens Peter (2014). On different models of information Exchange in EU Administrative Law, *Basic Structures of Information Management in the European Administrative Union*, 20(1), *Eur, Pub. L.* 89-106.
- SHELTON, Dinah (2011). *International law and Domestic legal Systems Incorporation, Transformation and Persuasion* (OUP 2011); M. Koskenniemi, *Fragmentation of International*

Law: Difficulties arising from the diversification and expansion of international law, Report of the Study Group of the International Law Commission, 2006.

SHEPTYCKI, James (2002). Issues in Transnational Policing. *The British Journal of Criminology*, Vol. 42, núm. 2, Edited by London: Routledge.

SERRA CRISTOBAL, Rosario (2018). El control de datos de circulación de personas en la UE como mecanismo de salvaguarda de la seguridad nacional, UNED, *Revista de Derecho Político*, núm.102.

STAELENS, Jana (2013-2014). The European Public Prosecutor's Office: The future? Master Thesis, Faculty of Law Ghent University.

STEIN, Eric (1983). European Political Cooperation (EPC) as a Component of the European Foreign Affairs System, p. 58. <http://www.zaoerv.de> , Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht.

STERGIOULIS Evangelos (2020). Past, Present and Future Trends of Europol's Evolution in the European Law Enforcement Cooperation, CEPOL, *European law enforcement research bulletin*, issue 19.

TOMASZYCKI, Krzysztof (2018). The interoperability of European information systems for border and migration management and for ensuring security, *Facta Universitatis Series: Law and Politics* Vol. 16, No 3, 2018, p. 205.

TOPPING, S.M. (2016). Defying Schengen through internal border controls: acts of national risk-taking or violations of international law at the heart of Europe? *Georgetown Journal of International Law*, Vol. 48, Georgetown University Law Center.

TÖPFER, Eric (2011). Lubricación del flujo de la información en la UE, *Statewatch Analysis*.

TRAUNER, Florian y RIPOLL, Ariadna, (2015). Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice. How EU institutions matter. Routledge Taylor and Francis Group.

- TRAUTTMANSDORF, Paul (2017). The Politics of Digital Borders, Border Politics 121 (C. Günay y N. Witjes Eds, Springer International Publishing.
- TRUMPF, Jürgen y PIRIS, Jean Claude (1999). Operation Report of the Council with an enlarged Union in prospect, Report by the Working Party set up by the Secretary General of the Council, Jürgen Trumpf, Secretary-General of the Council, and Jean-Claude Piris, Legal Adviser to the Council, respectively Chairman and Vice Chairman of the working party responsible for the report. Source: Archives centrales du Conseil de l'Union européenne, B-1048 Bruxelles.
- VAN DE RIJT, Wouter (1998). Le fonctionnement des institutions Schengen. "Pragmatisme, Toujours", in Schengen's Final Days? ed. Monica den Boer, Maastricht: European Institute of Public Administration.
- VAN GRINSVEN, Lara (2014). The Schengen Information System: a comparison of the legal protection of the individual under the Convention Implementing the Schengen Agreement and the SIS II Regulation. Master International and European Public Law, Union law. Universidad de Tilsburg.
- VAN OUIRIVE, Lode (2001). Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen, Afers Internacionals, núm. 53. Fundación CIDOB.
- VAVOULA, Niovi (2019). La Interoperabilidad de las Bases de Datos centralizadas europeas: ¿Otro clavo hacia el ataúd para la privacidad de los nacionales de terceros estados? Queen Mary, Universidad de Londres.
- VELICOGNA, Marco (2012). Large scale e-justice interoperability: The case of the Schengen Information System, the technological backbone of the European Arrest Warrant and surrender procedures". Building Interoperability for European Civil Proceedings Online. Research Conference - Bologna, 15-16 June 2012. Research Institute on Judicial Systems, National Research Council of Italy
- VIKSTRÖM, Robert (2014). European Unión Police Cooperation 1991---2013. Tesis doctoral, Facultad de gestión y Gobernanza, Universidad de Twente.

- VOERMANS, Wim, JOSEPHINE M.R., HARTMANN & KAEDING, Michael (2014). The Quest for Legitimacy in EU Secondary Legislation Article in Theory and Practice of Legislation, Vol 2, núm. 1.
- VON DANWITZ, THOMAS (2014). The Rule of Law in the Recent Jurisprudence of the ECJ, Fordham International Law Journal, Volume 37, Issue 5.
- VON GRAFENSTEIN, Maximilliam (2018). El principio de Limitación de propósito en la legislación de Protección de datos, Una aproximación basada en los riesgos, principios y estándares privados como elementos para una regulación innovadora, Nomos.
- WALLWORK, Andrew y BAPTISTA, John (2005). Comprendiendo la interoperabilidad, Backhouse, J. (Ed) Structured Account de Enfoques sobre interoperabilidad, capítulo 4, Informe D4.1. Futuro de la identidad en la sociedad de la información (FIDIS), Sexto Programa Marco, Comisión Europea, 2005.
- WAHL, Thomas (2020). La visión de los gobiernos europeos sobre la interoperabilidad futura” Max Planck Institute for the Study of Crime, Security and Law.
- WILSON, Tom (2011). Information sharing: an exploration of the literature and some propositions”. Information Research. Vol. 15, núm. 4.
- WOGAU, Karl von (2010). The area of freedom, security and justice ten years on successes and future challenges under the Stockholm programme. Centre for European policy studies Brussels.
- WOLFF, Sara (2012). From The Hague to Stockholm: the Future of EU’s Internal Security Architecture and Police Cooperation, Overview Paper, Clingendael European Studies programme (CESP).
- WEBER-PANARIELLO, Philippe A. (1994). European University Institute Department of Law, The Integration of Matters of JHA in to Title VI of the Treaty on European Union: A step towards more Democracy, LL.M. Thesis Florence.
- ZAIOTTI, Ruben (2007). Revisiting Schengen: Europe and the Emergence of a New Culture of Border Control, Perspectives on European Politics and Society Vol. 8, núm. 1, pp. 31–54.

ZIEMANN Joerg (2010). Architecture of Interoperable Information Systems - Reference Architecture for Collaborations between Public Administrations. Logos Verlag Berlín, 2010.

B. Derecho de la Unión Europea

B.1 Reglamentos, Directivas y Decisiones

Reglamento (CE) 515/97 del Consejo de 13 de marzo de 1997, relativo a la asistencia mutua entre las autoridades administrativas de los Estados miembros y a la colaboración entre éstas y la Comisión con objeto de asegurar la correcta aplicación de las reglamentaciones aduanera y agraria, DO L núm. 82, de 22 de marzo de 1997.

Reglamento (UE) 2725/2000 del consejo de 11 de diciembre de 2000 relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Convenio de Dublín, DO L núm. 316, de 15 de diciembre de 2000.

Reglamento (UE) 2424/2001, de 6 de diciembre de 2001, sobre el desarrollo del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) DO L núm. 328 de 13 de diciembre de 2001 y Decisión 2001/886/JAI del Consejo, de 6 de diciembre de 2001, sobre el desarrollo del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II).

Reglamento del Consejo (CE) 377/2004, de 19 de febrero de 2004, sobre la creación de una red de funcionarios de enlace de inmigración., DO L núm. 64, de 2 de marzo de 2004.

Reglamento (CE) 1986/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al acceso al Sistema de Información de Schengen de Segunda Generación (SIS II) por parte de los servicios de los Estados miembros encargados de expedir los certificados de matriculación de vehículos y se adoptó el Reglamento (CE) 1987/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento, funcionamiento y uso del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), DO L núm.381, de 28 de diciembre de 2006.

Reglamento (CE) no 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros, DO L núm.218, de 13 de agosto de 2008.

Reglamento (UE) 1077/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo de 25 de octubre de 2011 por el que se establece una Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia. DO L núm. 286 de 11 de noviembre de 2011, modificado por el Reglamento (UE) 1726/2018, DO L núm. 295, de 21 de noviembre de 2018.

Reglamento (UE) 1053/2013 del Consejo de 7 de octubre de 2013 por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo Schengen, y se deroga la Decisión del Comité Ejecutivo de 16 de septiembre de 1998 relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen. DO L núm. 295, de 6 de noviembre de 2013.

Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y el Consejo, de 27 de abril de 2016, 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 y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE, Reglamento general de protección de datos, DO L núm. 119 de 4 de mayo de 2016.

Procedimiento 2016/0106/COD. COM (2016) 194:Propuesta de Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES) para registrar los datos de entrada y salida y de la denegación de entrada de los nacionales de terceros países que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea, se determinan las condiciones de acceso al SES con fines coercitivos y se modifican el Reglamento (CE) 767/2008 y el Reglamento (UE) 1077/2011.

Procedimiento 2016/0357/COD COM (2016) 731:Propuesta de Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV) y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 y (UE) 2016/1624.

Procedimiento 2017/0144/COD, COM (2017) 344: Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un sistema centralizado para la identificación de los Estados miembros que poseen información sobre condenas de nacionales de terceros países y apátridas (NTP) a fin de complementar y apoyar el Sistema Europeo de Información de

Antecedentes Penales (sistema ECRIS-TCN) y por el que se modifica el Reglamento (UE) 1077/2011.

Procedimiento 2016/0409/COD, COM (2016) 883:Propuesta de Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal, por el que se modifica el Reglamento (UE) 515/2014 y se deroga el Reglamento (CE) 1986/2006, la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, y la Decisión 2010/261/UE de la Comisión, Revisión del Reglamento del SIV y del Código de visados; Procedimiento 2018/0152/COD, Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) 767/2008, el Reglamento (CE) 810/2009, el Reglamento (UE) 2017/2226, el Reglamento (UE) 2016/399, el Reglamento XX/2018 [Reglamento sobre interoperabilidad] y la Decisión 2004/512/CE, y se deroga la Decisión 2008/633/JAI del Consejo.

Procedimiento 2016/0132/COD, COM (2016) 272:Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del [Reglamento (UE) 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida] y de la identificación de un nacional de un tercer país o un apátrida en situación ilegal, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley.

Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la agencia de la unión europea para la cooperación policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/936/JAI del Consejo, DO L núm. 135, de 24 de mayo de 2016.

Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 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 y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos). DO L núm. 119, de 4 de mayo de 2016.

Reglamento 2017/2226 del Parlamento Europeo y del Consejo de 30 de noviembre de 2017 por el que se establece un Sistema de Entradas y Salidas (SES).

Reglamento (UE) 2018/1860 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de noviembre de 2018 sobre la utilización del Sistema de Información de Schengen para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular , DO L núm.312, de 7 de diciembre de 2018.

Reglamento (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas, por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y se modifica y deroga el Reglamento (CE) 1987/2006 PE/35/2018/REV/1 DO L núm.12 de 7 de diciembre de 2018.

Propuesta de Recomendación del consejo relativa a la cooperación policial operativa {SWD (2021) 375 final}, Bruselas, 8.12.2021 COM (2021) 780 final 2021/0415 (CNS).Reglamento (UE) 2019/817 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2019 relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE en el ámbito de las fronteras y los visados y por el que se modifican los Reglamentos (CE) 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 y (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, y las Decisiones 2004/512/CE y 2008/633/JAI del Consejo, DO L núm.135, de 22 de mayo de 2019 y Reglamento (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de mayo de 2019 relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE en el ámbito de la cooperación policial y judicial, el asilo y la migración y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 y (UE) 2019/816, DO L núm.135, de 22 de mayo de 2019.

Propuesta de Reglamento (UE) 2019/818 por el que se establece un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la Unión Europea en el ámbito de la cooperación judicial, el asilo y la migración.

Propuesta de Reglamento (UE) 2019/817 por el que se establece un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la Unión Europea en el ámbito de las fronteras y los visados y modificación de la Decisión del Consejo 2004/512/EC, Reglamento (CE) No 767/2008, Decisión del Consejo 2008/633/JAI, Reglamento (UE) 2016/399 y Reglamento (UE) 2017/2226.

Reglamento UE 2019/816 de 17 de abril de 2019, por el que se establece un sistema centralizado para la identificación de los EE.MM que poseen información sobre condenas de nacionales de terceros países y apátridas a fin de complementar el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1726.

Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo. DO L núm.141, 5.6.2015.

Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016 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 a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, DO L núm.119, de 4 de mayo de 2016.

Directiva (UE) 2016/691 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la utilización de datos de registro de nombres de pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave, DO L núm. 119, de 4 de mayo de 2016.

Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo, DO L núm.88, 31.3.2017. Directiva UE 2021/555 sobre el control de la adquisición y tenencia de armas (versión codificada) de DO L núm. 115, de 6 de abril de 2021.

Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, DO L núm.156, de 19 de junio de 2018.

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros, por la que se deroga la Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo.

Decisión Marco del Consejo 2002/475/JAI, de 13 de junio de 2002 sobre lucha contra el terrorismo, DO L núm.164, de 22 de junio de 2002.

Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre equipos conjuntos de investigación, DO L núm. 162 de 20 de junio de 2002.

Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006 del Consejo sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea, DO L núm. 386, de 29 de diciembre de 2006.

Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, 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, DO L núm. 350, de 30 de diciembre de 2008.

Decisión Marco 2008/315/JAI del Consejo, de 26 de febrero de 2009, relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros, DO L núm. 93, de 7 de abril de 2009.

Decisión Marco 2008/919/JAI sobre los delitos de incitación al terrorismo, reclutamiento y adiestramiento para el terrorismo que hasta ahora no estaban tipificados DO L núm. 330 de 9 de diciembre de 2008.

Decisión 1719/1999/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de julio de 1999 sobre un conjunto de orientaciones” sobre redes *transeuropeas* destinadas al intercambio electrónico de datos entre administraciones (IDA), DO L núm. 203, de 3 de agosto de 1999.

Decisión del Consejo 2004/919 sobre lucha contra el tráfico ilícito transfronterizo de vehículos, DO L núm.389, de 30 de diciembre de 2004.

Decisión del Consejo 267/2005 de 16 de marzo de 2005 por la que se crea en Internet una red segura de información y coordinación para los servicios de gestión de la migración de los Estados miembros DO L núm. 83 de 1 de abril de 2005.

Decisión del Consejo 2005/671 de 20 de septiembre de 2005 que imponía el intercambio de información e inteligencia entre las autoridades policiales y de seguridad, DO L núm. 253, de 9 de septiembre de 2005

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. DO L núm. 253, de 29 de septiembre de 2005.

Decisión del Consejo 2006/560/JAI de 24 de julio de 2006, DOCE L 219 de 10.08.2006, sustituye a la Decisión del Consejo 2003/170JAI, de 27 de febrero de 2003, DO L núm. 67, de 12 de marzo de 2003. Decisión del Consejo 2013/157 de aplicación del Reglamento 1987/2006 de 20 de diciembre de 2006 relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información Schengen de segunda generación-SIS II, (DO L núm. 381, de 20 de diciembre de 2006.

Decisión del Consejo Decisión del Consejo Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza, DO L núm.210, de 6 de agosto de 2008.

Decisión del Consejo 2009/371/JAI, de 6 de abril de 2009 por la que se crea la Oficina Europea de Policía Europol, de 15 de mayo de 2009.

Decisión del Consejo sobre comparación de los datos de Eurodac data por las autoridades policiales de los EE.MM para finalidades policiales (COM (2009) 344), de 10 de septiembre de 2009.

Decisión de la Comisión de 17.06.2016 por la que se establece el Grupo de Expertos de Alto Nivel (HLEG), acrónimo en inglés de High Level Expert Group) sobre los sistemas de información y la interoperabilidad, COM (2016)3780 final.

Decisión de Ejecución del Consejo por la que se formula una Recomendación para subsanar las deficiencias detectadas en la evaluación de 2017 relativa a la aplicación por parte de España del acervo de Schengen en materia de gestión de las fronteras exteriores

Acción común de 5 de diciembre de 1997 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establece un mecanismo de evaluación de la aplicación y ejecución a escala nacional de los compromisos internacionales en materia de lucha contra la delincuencia organizada, DO L núm. 344, de 15 de diciembre de 1997.

Acción Común 98/700/JAI de 3 de diciembre de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se crea un Sistema europeo de Archivo de Imágenes (FADO), DO L núm. 333, de 9 de diciembre de 1998.

Recomendación del Consejo, de 27 de abril de 2006, sobre la elaboración de acuerdos entre los servicios de policía, de aduanas y otros servicios especializados en el cumplimiento de la ley en materia de prevención y lucha contra la delincuencia, DO C núm. 124, de 25 de mayo de 2006.

Recomendación del Consejo 562/2007 de 12 de junio de 2007 respecto del intercambio de información sobre secuestros perpetrados por terroristas DO L núm. 214 de 17 de agosto de 2007.

Recomendación de la Comisión Europea de 15 de junio de 2015 por la que se modifica la Recomendación por la que se establece un "Manual práctico para guardias de fronteras (Manual de Schengen)" común para que lo utilicen las autoridades competentes de los Estados miembros al realizar el control fronterizo de personas C (2006) 5186 final)

C. Instrumentos, documentos e informes de las instituciones europeas

Acuerdo interinstitucional entre el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea sobre la mejora de la legislación, DO L núm. 123, de 12 de mayo de 2016.

Acuerdo interinstitucional pro el que se adoptan criterios no vinculantes para la aplicación de los artículos 290 y 291 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea de 18 de junio de 2019, DO C núm. 223, de 3 de julio de 2019.

C.1 Comisión Europea

Aplicación práctica de la Decisión Marco del Consejo 2006/960/JHA de 18 de diciembre 2006 SEC (2022) COM 593 final de 13 de mayo de 2011.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la mejora del control de la aplicación del derecho comunitario COM(2002)725 final. 11.12.2002.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la Ley, COM (204) 429 final, de 16 de junio de 2004.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, sobre el Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años. Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia.” Bruselas, 10.5.2005 COM (2005) 184 final

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre una mayor eficacia, interoperabilidad y sinergia entre las bases de datos europeas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior, COM(2005) 597 final, 24.11.2005.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre el refuerzo de la seguridad de los explosivos {SEC (2007) 1421} {SEC (2007) 1423} 6.11.2007 COM (2007) 651 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre una Europa de resultados. La aplicación del Derecho Comunitario, IP/10/226. 03-03-2010, EU PILOT, una respuesta rápida a las quejas de los ciudadanos y las empresas [COM (2007)502 final].

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el Panorama general de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia, 20.7.2010, COM (2010)385 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre la política contra el terrorismo. Principales logros y desafíos futuros 20.7.2010. [COM (2010) 386 final].

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Consejo Económico y Social Europeo Comité y Comité de las Regiones hacia la interoperabilidad para el público europeo

servicios. Marco europeo de interoperabilidad (EIF) para los servicios públicos europeos
Comisión Europea, Bruselas, le 16.12.2010 COM (2010) 744 final.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de actualización de la gestión de las relaciones con el denunciante en relación con la aplicación del Derecho de la Unión, Bruselas COM (2012) 154 final, 02.04.2012.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el refuerzo de la cooperación en materia de aplicación de la ley en la UE: el Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM), COM (2012) 735 final, de 7 de diciembre de 2012.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre un nuevo marco de la UE para reforzar el Estado de Derecho [COM(2014) 158 de 11.3.2014].

Comunicación de la Comisión Europea sobre la aplicación de la Agenda Europea de Seguridad: Plan de acción de la UE contra el tráfico ilícito y el uso de armas de fuego y explosivos, COM (2015)624 final de 2 de diciembre de 2015.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo europeo y al Consejo. Legislar mejor: obtener mejores resultados para una Unión más fuerte.14.09.2016.COM (2016)615 final

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad”, COM (2016) 205 final, 06.4.2016.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el funcionamiento de la Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia («eu-LISA») {SWD(2017) 249 final} {SWD(2017) 250 final}, de 29.6.2017.COM(2017) 346 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, sobre el Séptimo informe de situación relativo a una Unión de la Seguridad genuina y efectiva, COM (2017) 261 final, de 16 de mayo de 2017.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo y al Consejo, sobre Aumentar la seguridad en un mundo definido por la movilidad: mejora del intercambio de información para luchar contra el terrorismo y refuerzo de las fronteras exteriores, 14.9.2016 COM (2016) 602 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Legislar mejor: haciendo balance y reafirmando nuestro compromiso {SWD (2019) 156 final}.

De las líneas estratégicas a las acciones: la contribución de las Agencias JAI al desarrollo práctico del espacio de libertad, seguridad y justicia en la UE (2014).

Documento de Trabajo de la Comisión Europea, resumen ejecutivo de evaluación de impacto, documento de acompañamiento de la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo Propuesta de Reglamento (UE) 2019/817 por el que se establece un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información de la Unión Europea en el ámbito de las fronteras y los visados y modificación de la Decisión del Consejo 2004/512/CE, Reglamento (CE) 767/2008.

Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Parte III: Estados miembros. Que acompaña al documento Supervisión de la aplicación del Derecho de la Unión Europea. Informe Anual 2019.

Documento de Trabajo de la Comisión sobre la Implementación de la legislación de justicia e Interior en el campo de la seguridad interior 2017-2020 Anexos 1 – 3, de 17 de Julio de 2020.

Estudio sobre Conectar Europa: La importancia de la Interoperabilidad para los servicios de administración on line, Commission Staff Working Paper, 2003.

Estudio sobre información anticipada sobre pasajeros (API) - Evaluación de la Directiva del Consejo 2004/82/EC sobre la obligación de los transportistas de comunicar los datos de los pasajeros Informe final Escrito por ICF en cooperación con Unisys Febrero de 2020 COMISIÓN EUROPEA Dirección General de Migración y Asuntos de Interior.

Estudio de la situación del intercambio de información entre las autoridades policiales en el contexto de los instrumentos europeos actuales. Centro internacional de política de desarrollo de las migraciones, presentado en diciembre de 2010.

Estudio sobre posibles formas de mejorar la eficiencia en el intercambio de registros policiales entre los EE.MM por medio del establecimiento de un Sistema de índices de Registros Policiales Europeo. Informe Final Versión 2.00, 08.10.2012, Unisys IRCP. Estudio de la Comisión Europea sobre la viabilidad de mejorar el intercambio de información en aplicación de las decisiones Prüm. Informe final. Mayo 2020 Deloitte.

Informe estadístico anual 2019 de la Comisión Europea de seguimiento de la Aplicación del Derecho europeo. Cuadro de Indicadores del Mercado Único, edición 2020, Ficha informativa específica de España.

Implementación de la legislación de asuntos de interior en el área de seguridad, doc. Consejo 9726/20, Commission staff working document - 2017-2020 de 17 de Julio de 2020.

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la situación de los preparativos para la plena aplicación de los Reglamentos de interoperabilidad con arreglo al artículo 78, apartado 5, del Reglamento (UE) 2019/817 y el artículo 74, apartado 5, del Reglamento (UE) 2019/818 de 21 de agosto de 2020.

Grupo de expertos de Alto nivel sobre sistemas de información e interoperabilidad. Informe final, mayo 2017 Grupo de expertos de alto nivel establecido por COM en el contexto de la Comunicación de abril de 2016 relativa a unos sistemas de información más sólidos e inteligentes para la gestión de las fronteras y la seguridad

Libro Blanco, Comptia, European Interoperability Framework. ICT Industry Recommendations, 18 de febrero 2004.

Marco Europeo de Interoperabilidad (EIF) para los servicios públicos europeos, Anexo 2 de la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones 'Hacia la interoperabilidad de los servicios públicos europeos, de 16 de diciembre de 2010, COM(2010) 744 final.

Hacia la elaboración de bases de datos paneuropeas de policía científica», respaldado por la Comisión Europea, Dirección General de Asuntos de Interior (código: HOME/2014/ISPP/AG/ENFSI/4000007822).

Plan de Implementación de la Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril sobre la utilización de datos de nombres de registros de pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave, Commission staff working document, SWD(2016) 426 final, 28.11.2016.

Refuerzo de la cooperación en materia de aplicación de la ley en la UE: el Modelo Europeo para el Intercambio de la Información (EIXM), Resumen ejecutivo del dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada DO C núm.32, 4.2.2014.

Revisando el pasado y avanzando. Cien reuniones del Consejo de Administración de Europol 1998-2016, Oficina de publicaciones de la UE.

Respuesta Comisario de interior Avramopoulos a pregunta parlamentaria E-001682/2018.

C.2 Parlamento Europeo

Estudio sobre el Entorno regulatorio de la UE: Implicaciones institucionales y legales del uso de instrumentos de derecho blando (2007).

Estudio sobre el papel de las aduanas en la gestión de las fronteras exteriores de la UE propios y compartidos (2011). Cooperación aduanera en el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia Dirección general de políticas interiores, departamento de normativa, derechos de la ciudadanía y asuntos constitucionales, libertades civiles, Justicia y asuntos de Interior del Parlamento Europeo, 2011.

Estudio sobre la Interoperabilidad de los sistema de información de justicia y asuntos de interior para el comité LIBE, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate General for Internal Policies of the Unión, PE 604.947- Abril 2018.Europol: la agencia de

cooperación policial de la UE, informe del parlamento de la UE, estudio de investigación del Parlamento Europeo, 2019.

Informe sobre Combatientes terroristas extranjeros – respuesta de los EE.MM y acción de la UE (2016). Servicio de estudios del Parlamento Europeo, Autor: Piotr Bąkowski and Laura Puccio Members' Research Service PE 579.080.

Informe sobre los sistemas de información europeos en el área de justicia e interior (2017). Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, Autor: Costica Dumbrava. — PE 603.923

Informe del Parlamento Europeo sobre el control de la aplicación del Derecho de la Unión en 2016 (2018). (2017/2273(INI)) Comisión de Asuntos Jurídicos.

Informe del Parlamento Europeo sobre la Interoperabilidad de los sistemas de información de justicia e Interior de la UE (2018). Civil liberties, justice and home affairs, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate General for Internal Policies of the Union PE 604.947- April 2018.

Informe 9/2018 de la Comisión Mixta para la Unión Europea de 11 de abril de 2018 sobre la aplicación del principio de subsidiariedad de los reglamentos de interoperabilidad.

Informe sobre la revisión intermedia del Programa de Estocolmo (A7-0153/2014) 2014. Comisión de Asuntos Jurídicos Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior Comisión de Asuntos Constitucionales.

Informe de Legislación de la UE en progreso, Modificación Reglamento de Eurodac (2021). Servicio de Estudios del Parlamento Europeo.

Informe sobre la Agencia europea de cooperación policial (Europol) 2019. Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, Autor: Carmen-Cristina Cîrlig Members' Research Service PE 640.162

Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de julio de 2016, sobre las prioridades estratégicas para el programa de trabajo de la Comisión para 2017 (2016/2773(RSP)) P8_TA (2016)0312 Preparación del Programa de trabajo de la Comisión para 2017.

Resolución del Parlamento Europeo 2018/2044, de 12 de diciembre de 2018, sobre las conclusiones y recomendaciones de la comisión especial sobre terrorismo, DO UE, C núm. 388, de 13 de noviembre de 2020.

C.3 Consejo de la Unión Europea

Arquitectura de gestión de la información de destino (Estrategia de Gestión de la Información Acción 10) - Visión preliminar sobre el intercambio de información policial de la UE, doc. Consejo 17748/11, de 29 de noviembre de 2011.

Borrador de informe provisional sobre la implementación de la primera lista de acciones de la Estrategia de Gestión de la Información, doc. Consejo 8420/11, de 15 abril 2010

Creación de la Unidad operativa europea de jefes de policía (EPCTF), doc. Consejo 5858/00, de 2 de febrero de 2000.

Concepto de tarea para una plataforma de intercambio de información para las agencias policiales (Estrategia de Gestión de la Información - Acción 4), doc. Consejo 11117/10, de 15 de junio de 2010.

Conclusiones del Consejo Europeo de Bruselas de 17 y 18 de junio de 2004. Plan de Acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de la Haya sobre refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea.

Conclusiones del Consejo JAI de 30 de noviembre de 2009 sobre la Estrategia de Gestión de la Información para la seguridad interior de la UE. Comunicado de Prensa de la 2979ª reunión, doc. Consejo 16883/1/09 REV 1.

Conclusiones del Consejo JAI sobre la lucha contra los delitos cometidos por grupos criminales móviles (itinerantes), doc. Consejo 15875/10. Comunicado de prensa de la 3051 sesión del Consejo de Justicia e Interior de 2-3 de diciembre de 2010, 16918/10.

Conclusiones del Consejo JAI sobre la Aplicación de la Decisión Marco 006/960/JAI del consejo (Decisión Marco “iniciativa sueca”). Doc. Consejo 16042/11 Comunicado de Prensa sesión n.º 3121 del Consejo Justicia y Asuntos de Interior, 27 y 28 de octubre de 2011.

Conclusiones del Consejo tras la Comunicación de la Comisión sobre el Modelo Europeo de Intercambio de Información (EIXM), Doc. Consejo 7226/3/13 REV 3, de 15 de mayo de 2013.

Conclusiones del Consejo JAI tras la comunicación de la Comisión sobre el Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM), Doc. Consejo 9811/13, de 24 de mayo de 2013.

Conclusiones del Consejo de Asuntos Generales (2014). Mecanismo para garantizar el respeto del Estado de derecho

Conclusiones del Consejo sobre una Estrategia actualizada de gestión de la información para la seguridad interior de la UE, doc. Consejo 15701/1/14 REV 1, 24 de noviembre de 2014

Conclusiones del Consejo Europeo de 18 de diciembre de 2015, Reunión del Consejo Europeo (17 y 18 de diciembre de 2015), EUCO 28/15 CO EUR 13 CONCL 5.

Conclusiones del Consejo JAI y Plan de acción sobre el camino a seguir para la creación del Espacio Europeo de Policía Científica. Estimular el intercambio de datos forenses a través de Prüm y mejorar su calidad. Doc. Consejo 8770/16 ENFOPOL, de 24 de mayo de 2016

Conclusiones del Consejo JAI sobre la mejora del intercambio de la información y el aseguramiento de la interoperabilidad de los sistemas de información de la UE, doc. Consejo 10151/17, de, 14 de junio de 2017, adoptadas sesión 3346 del Consejo JAI de 8 de junio Conclusiones del Consejo JAI sobre la creación de una red europea de jefes de puntos de contacto únicos para el intercambio de información policial internacional, adoptado en la sesión nº 3717 del Consejo JAI de 7 de octubre de 2019. Doc. Consejo 12825/19, de 8 de octubre de 2019.

Conclusiones del Consejo JAI sobre la seguridad interior y la Asociación Policial europea, doc. Consejo 13083/1/20 REV1, de 24 de noviembre de 2020.

Creación del grupo ad hoc de intercambio de información de ADN, doc. Consejo 6259/06, de 1 de marzo de 2006.

Creación del Grupo de Intercambio de Información, doc. Consejo 6259/5/06 de 25 de abril de 2006.

Directrices para la aplicación de la 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. Doc. Consejo 9512/10, de 26 de mayo de 2010.

Directrices sobre un punto único de contacto para el intercambio internacional de información policial - Estructuras de cooperación policial internacional en cada Estado miembro, doc. Consejo 10492/14, ADD 1, REV 1, de 23 de junio de 2014.

Directriz de buenas prácticas para la creación de los puntos focales nacionales de armas de fuego, doc. Consejo 8586/18 de 15 de mayo de 2018

Declaración de los ministros del interior de la UE. Diez puntos sobre el futuro de Europol, Berlín, 21 October 2020.

El futuro de la estrategia de gestión de la información - 2014 y más allá - Documento de debate, doc. Consejo 11286/14, de 26 de junio de 2014.

Esquema de documentos y actividades del grupo de trabajo de agencias policiales, doc. Consejo 11056/18, de 20 de julio de 2018.

Estrategia renovada de gestión de la información. Borrador de la quinta lista de acciones, doc. Consejo 5175/1/16 REV 1, de 11 de marzo de 2016.

Estrategia de la UE de lucha contra el terrorismo - Documento de reflexión, doc. Consejo 15983/08, de 19 de noviembre de 2008.

Fortalecimiento de los *SPOCs* - Propuesta para la quinta lista de acciones de la Estrategia de Gestión de la Información, doc. Consejo 9410/17, de 22 de mayo de 2017.

Gestión de la información de la UE: automatización, acceso, intercambio y análisis de información, doc. Consejo 13510/19, de 7 de diciembre de 2019.

Hoja de ruta para mejorar el intercambio y la gestión de la información, con inclusión de soluciones de interoperabilidad en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior, doc. Consejo 9368/1/16 REV 1, de 6 de junio de 2016.

Hoja de Ruta de la cooperación future de las agencias de policía. Autoridades policiales y aduaneras. Mejora de la cooperación operative, doc. Consejo 8393/1/20 REV 1, de 30 de junio de 2020.

Implementación de las disposiciones sobre el intercambio de información de las "Decisiones Prüm" - descripción general de los documentos y procedimientos - descripción general de las declaraciones - estado actual de la implementación del intercambio automatizado de datos, doc. Consejo 5904/6/10 REV 6, 19 de 13 octubre de 2010.

Implementación del plan de acción de la UE sobre la mejora de la seguridad de los explosivos, doc. Consejo 11929/10, de 7 de julio de 2010.

Implementación de los puntos de acción liderados por EUROPOL relacionados con la lista de acciones de la Estrategia de Gestión de la Información - Informe de progreso, doc. Consejo 9074/11, de 14 Abril 2011.

Implicaciones de las disposiciones del Tratado de Lisboa para las estructuras de trabajo JAI, doc. Consejo 17653/09, 16 de diciembre de 2009

Informe del grupo ad hoc para el estudio de los sistemas de información del tercer pilar, doc. Consejo 8857/03, de 6 de mayo de 2003.

Informe de evaluación Schengen de España 2003, doc Consejo nº 9909/03 DCL 1, 15 may 2019, desclasificación del doc. Consejo 9909/03.

Informe de evaluación de la tercera ronda de evaluaciones mutuas intercambio de información e inteligencia entre Europol y los Estados miembros y entre los Estados miembros respectivamente, informe sobre Portugal, 4 de febrero de 2020. Doc. Consejo 5194/1/04 REV 1 DCL 1 Desclasificación del documento 5194/1/04 REV 1.

Informe del grupo de Amigos de la Presidencia sobre las modalidades técnicas de implementación del principio de disponibilidad de la información, doc. Consejo 13558/05 de 24 de octubre de 2005.

Informe de Evaluación del cumplimiento con arreglo al artículo 11, apartado 2 de la Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea (Decisión marco “Iniciativa Sueca”) - - doc. Consejo 15278/11, de 14 de octubre de 2011.

Informe de Evaluación de la tercera ronda de evaluaciones mutuas sobre el intercambio de información e inteligencia entre Europol y los EE.MM y entre los propios EE.MM respectivamente. Informe de Francia, de 17 de junio de 2004, desclasificado el 5 de febrero de 2020.

Informe de los Amigos de la Presidencia sobre las modalidades técnicas para implementar el principio de disponibilidad, doc. Consejo 13558/1/05 REV 1 de 10 de noviembre de 2005

Informe de evaluación tercera ronda de evaluaciones mutuas "Intercambio de información e inteligencia entre Europol y los Estados miembros y entre los Estados miembros respectivamente" Informe sobre España, de 17 enero de 2006.

Informe final de evaluación de las visitas a los 27 EE.MM, en el marco de la “Tercera ronda de Evaluaciones Mutuas “Intercambio de información e inteligencia entre Europol y los Estados miembros y entre los Estados miembros respectivamente” – Informe final sobre la evaluación visitas de los 27 Estados miembros”. Doc Consejo 13321/de 16 de octubre de 2007.

Informe del Grupo de asesoramiento informal de alto nivel sobre el futuro de las políticas europeas en asuntos de interior (El grupo futuro), presidencia eslovena de la UE 2008. Nota de prensa de la Presidencia eslovena de la UE del 5 de junio de 2008.

Informe de la evaluación Schengen de Portugal en material de cooperación policial, doc. Consejo. 13848/03 DCL 1, documento desclasificado, de 20 de Mayo de 2019.

Informe discusiones sobre la futura dirección de la Seguridad interior de la UE, doc. Consejo 14297/19 de 2019.

Grupo de trabajo ad hoc sobre intercambio de información - Información de procedimiento, doc. Consejo 13493/06, de 31 de octubre de 2006.

Manual de cooperación policial Schengen, doc. Consejo 10696/07 de 11 de julio de 2007.

Manual de buenas prácticas para las Unidades de Cooperación Policial Internacional a nivel Nacional, doc. Consejo 7968/08 de 4 de abril de 2008.

Mandato del Grupo de trabajo ad hoc sobre intercambio de información, doc. Consejo 9208/08, de 13 de mayo de 2008.

Manual de operaciones transfronterizas, doc. Consejo 10505/09, de 2 de junio de 2009

Manual para el intercambio de información en el ámbito policial, doc. Consejo 11800/1/16 REV 1, de 16 de diciembre de 2016.

Manual de Intercambio de información de Agencias policiales, doc. Consejo 6704/16, de 7 de marzo de 2016.

Manual para el intercambio de información en el ámbito policial, doc. Consejo 5825/20, de 2 de diciembre de 2020.

Medidas adicionales para la lucha contra el terrorismo – propuestas de la delegación de Alemania, doc. Consejo 13176/01, de 24 octubre 2001.

Normas y directrices para la gestión de productos de las herramientas de gestión de la información de la UE (Acción 9): borrador del marco de gestión de productos para las herramientas de gestión de la información de la UE que respaldan la aplicación de la ley, doc. Consejo 15002/4/10 REV 4, de 1 Julio 2011.

Posibles métodos de trabajo y programa del Grupo ad hoc sobre intercambio de información, doc. Consejo 11121/08 de 25 de junio de 2008.

Propuesta de la delegación sueca sobre la decisión de la tercera ronda de evaluaciones mutuas, doc. Consejo 8159/02, de 23 de abril de 2002.

Propuesta de un Asesor Práctico para el Intercambio de Información de Aplicación de la Ley, doc. Consejo 6243/18, de 21 de febrero de 2018.

Proyecto de lista de acciones para la implementación de la Estrategia de Gestión de la Información, doc. Consejo 6660/10, de 2 de marzo de 2010.

Proyecto de Interpol sobre interoperabilidad: un desarrollo práctico para mejorar la cooperación policial dentro de los Estados miembros de la UE, doc. Consejo 10094/14, de 28 de mayo de 2014.

Próxima generación de Prüm – Discusión sobre el desarrollo de Prüm, doc. Consejo 11868/18, de 10 de septiembre de 2018.

Próxima generación Prüm (Prüm.ng), doc. Consejo 5556/19, de 15 de febrero de 2019.

Registros de nombres de los pasajeros (PNR). Lista actualizada de los Estados miembros que han optado por la aplicación de la Directiva sobre el registro de nombres de los pasajeros a los vuelos interiores de la UE según establece el artículo 2 de la Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave, DO C núm. 358, de 26 de octubre de 2020.

Resolución del Consejo sobre la creación de la red europea de Equipos de búsqueda activa de fugitivos/ENFAST, doc. Consejo 15382/10, de 27 de octubre de 2010.

Reevaluación cronológica hacia la implementación de la arquitectura de interoperabilidad JAI, doc. Consejo 9028/20, de 3 de Julio de 2020.

Seguimiento de la implantación de la Directiva (UE) 2016/681 sobre el uso de los datos PNR. Situación actual y evolución futura, doc. Consejo 6300/19, de 15 de febrero de 2019,

Términos de referencia del Grupo de Trabajo sobre Intercambio de Información JAI – Aprobación, doc. Consejo 14854/19, de 6 de diciembre de 2019.

C.4 Otros órganos europeos

Comentarios del Supervisor Europeo de Protección de Datos a la Comunicación de la Comisión sobre la interoperabilidad de las bases de datos europeas (2006) de 10 de marzo de 2006.

Comentarios Comité Meijers. CM1802 a la propuesta de Reglamento europeo del Parlamento Europeo y del Consejo para el establecimiento de un marco de interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE (cooperación policial y judicial, asilo y migración) 12 Diciembre de 2017, COM (2017) 794, 19 de febrero de 2018.

Comité Meijers. Comité permanente de expertos en inmigración internacional, refugiados y derecho penal (2018). 1806 Nota sobre el uso de instrumentos de derecho indicativo en el derecho de la UE, en particular en el espacio de libertad, seguridad y justicia, y su impacto en los derechos fundamentales, la democracia y el Estado de derecho.

Declaración sobre la lucha contra el terrorismo del Consejo Europeo de 25 de marzo de 2004, doc. Consejo 7906/04 de la Secretaria General del Consejo de la UE, de 29 de marzo de 2004

Declaración del Alto representante de la política exterior y de seguridad de la UE, sobre la cooperación en materia de Terrorismo e Inteligencia, de 8 de junio de 2004.

Declaración política conjunta de 28 de septiembre de 2011 de los Estados miembros y de la Comisión sobre los documentos explicativos acerca de la transposición de las directivas en el Derecho nacional, DO C núm. 369, de 17 de diciembre de 2011.

Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre las propuestas de dos Reglamentos por los que se establece un marco para la interoperabilidad de los sistemas de información a gran escala de la UE, DO C núm. 233, 4.7.2018.

Elaboración de la arquitectura futura de los sistemas de información interoperables de eu-LISA, Resumen del estudio de viabilidad (2019).

Gestión de la información en Europol. Productos y servicios, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2009. DO L núm.121, 15.05.2009.

Grupo Futuro sobre inteligencia de viajes y gestión de fronteras. Oportunidades operativas para investigaciones, seguridad y protección de fronteras, Europol (2020).

Implicaciones de la Interoperabilidad sobre los derechos fundamentales, Opinión de la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, 11 Abril 2018.

Informe General Frontex 2019 Resumen. Informe Especial El apoyo de Frontex a la gestión de las fronteras exteriores: ha sido insuficientemente eficaz hasta la fecha. Tribunal de Cuentas Europeo Informe Especial 08/2021.

Opinión 4/2018, del Supervisor europeo de protección de datos sobre las propuestas de reglamentos que establecen el marco de interoperabilidad de los sistemas de información de gran escala europeos.

Programa de trabajo de Europol 2011, Agosto 2010.

D. Normativa e instrumentos nacionales

Convenio de Cooperación Transfronteriza en materia Policial y Aduanera entre el Reino de España y la República Francesa, hecho ad referendum en Blois el 7 de julio de 1998. BOE núm. 224, de 18 de septiembre de 2003.

Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, BOE núm. 63, de 14 de marzo de 1986.

Ley Orgánica 5/1992, de 29 de octubre, de regulación del tratamiento automatizado de los datos de carácter personal, BOE núm. 262, de 31 de octubre de 1992.

LO 15/1999, de 13 de diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal. BOE núm. 298, de 14/12/1999.

Ley Orgánica 2/2002 y Ley 3/2003 de 14 de marzo, sobre la orden europea de detención y entrega y art.20.1 Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea.

Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, BOE núm. 294, de 6 de diciembre de 2018.

Ley Orgánica 1/2019, de 20 de febrero, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, para transponer Directivas de la Unión Europea en los ámbitos financiero y de terrorismo, y abordar cuestiones de índole internacional, BOE núm. 45, de 21 de febrero de 2019.

Ley Orgánica 1/2020, de 16 de septiembre, sobre la utilización de los datos del Registro de Nombres de Pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos de terrorismo y delitos graves, BOE núm. 248, de 17 de septiembre de 2020.

Ley Orgánica 7/2021, de 26 de mayo, de protección de datos personales tratados para fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de infracciones penales y de ejecución de sanciones penales, BOE núm. 126, de 27 de mayo de 2021.

Ley Orgánica 9/2021, de 1 de julio, de aplicación del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea, BOE núm. 157, de 2 de julio de 2021.

Ley 55/1978, de -1 de diciembre, de la Policía, BOE» núm. 293, de 8 de diciembre de 1978.

Ley 2/1997 de 13 de marzo por la que se regula la Conferencia de Asuntos Relacionados con las Comunidades Europeas, BOE núm. 64, de 15/03/1997

Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos, BOE núm. 150, de 23 de junio de 2007.

Ley 31/2010 de 27 de julio sobre simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados Miembros de la Unión Europea, BOE núm. 12 de 28 de julio de 2010.

Ley 2/2014 de 25 de marzo de la Acción y Servicio Exterior del Estado, BOE núm. 74, de 26 de marzo de 2014.

Ley 6/2015, de 7 de julio, por la que se regula el estatuto del miembro nacional de España en Eurojust, los conflictos de jurisdicción, BOE núm. 162, de 8 de julio de 2015.

Ley Orgánica 7/2014, de 12 de noviembre, sobre intercambio de información de antecedentes penales y consideración de resoluciones judiciales penales en la Unión Europea, BOE núm. 275, de 13 de noviembre de 2014.

Ley 25/2014, de 27 de noviembre, de Tratados y otros Acuerdos Internacionales, BOE núm. 288, de 28 de noviembre de 2014 que regula proceso de celebración de los acuerdos internacionales y Orden Circular 9/2018 de 2018, de la subsecretaría del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, de normas para la tramitación de los tratados internacionales, acuerdos internacionales administrativos y acuerdos internacionales no normativos.

Decreto 2038/1975, de 17 de julio, por el que se aprueba el Reglamento orgánico de la de la Policía Gubernativa, BOE núm. 211, de 3 de septiembre de 1975.

Real Decreto 1316/1977, de 2 de junio, sobre demarcación territorial y funcional de las Fuerzas de Orden Público, BOE núm. 141, de 14 de junio de 1977.

Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados Órganos de la Administración Central del Estado, BOE núm. 159, de 5 de julio de 1977.

Real Decreto 341/1978, de 2 de marzo por el que se crean órganos de apoyo y asistencia del Ministro para las Relaciones con las Comunidades Europeas, BOE núm. 57, de 8 de marzo de 1978.

Real Decreto 1110/1979, de la de mayo, por el que se estructuran los órganos directivos de la Policía, BOE» núm. 115, de 14 de mayo de 1979.

Real Decreto 495/1994, de 17 de marzo por el que se modifica la estructura y funciones de determinados órganos del Ministerio del Interior, BOE núm. 66, de 18 de marzo de 1994.

Real Decreto 669/1984, de 28 de marzo sobre estructura y funciones de los órganos de la Seguridad del Estado, BOE núm. 81, de 4 de abril de 1984.

Real Decreto 1599/2004, de 2 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, BOE» núm. 160, de 3 de julio de 2004.

Real Decreto 1300/2006, de 10 de noviembre, de 10 de noviembre, sobre organización y funciones de las Consejerías de Interior en las Misiones Diplomáticas de España, BOE núm. 280, BOE» núm. 280, de 23 de noviembre de 2006.

Real Decreto 909/2008, de 30 de mayo, por el que se crean las Consejerías de Interior en las Misiones Diplomáticas Permanentes de España en Alemania, Andorra, BOE núm. 143, de 13 de junio de 2008.

Real Decreto 873/2014, de 10 de octubre, por el que se modifica el Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, BOE núm. 249, de 14 de octubre de 2014.

Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa. BOE núm. 76, de 30 de marzo de 2017.

Real Decreto 952/2018 de 27 de julio por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, BOE» núm. 183, de 30/07/2018.

Real Decreto-ley 12/2018, de 7 de septiembre, de seguridad de las redes y sistemas de información, BOE núm. 218, de 8 de septiembre de 2018.

Real Decreto 1271/2018, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, BOE núm. 247, de 12 de octubre de 2018

Real Decreto 453/2020 de 10 de marzo, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Justicia, BOE núm. 63, de 12/03/2020.

Real Decreto 521/2020, de 19 de mayo por el que se establece la organización básica de las Fuerzas Armadas, BOE núm.3 de 21 de mayo de 2020.

Real Decreto 726/2020, de 4 de agosto, por el que se modifica el Reglamento de Armas, aprobado por el Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, BOE núm. 211, de 5 de agosto de 2020.

Real Decreto 734/2020 de 4 de agosto por el que se desarrolla la estructura básica del Ministerio del Interior RD 1449/2000, de 28 de julio, por el que se modifica y desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, BOE núm. 181 Sábado 29 julio 2000.

Orden Ministerial del Ministerio del Interior, de 28 de junio de 1995 por la que se crea el fichero automatizado base de datos de Señalamientos Nacionales (BDSN) gestionado por el Gabinete de Coordinación de la Secretaría de Estado de Interior. BOE núm. 159, de 5 de julio de 1995.

Orden del Ministerio del Interior, de 16 de enero de 2001 por la que se regula la composición y funciones de determinados órganos colegiados del Ministerio del Interior. Resolución de la Subdirección General de Gestión Económica y Patrimonial por la que se anuncia concurso público, con procedimiento abierto, para la reposición de «software» para la actualización de la aplicación «Sirene», instalada en el Área Schengen del Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad. BOE núm. 141, de 13 de junio de 1998.

Orden Ministerial del Ministerio del Interior, de 29 de octubre de 2001 por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Dirección General de la Guardia Civil, BOE núm. 266, de 6 de noviembre de 2001.

Orden del Ministerio del Interior/1751/2002, de 20 de junio, por la que se regulan los ficheros informáticos de la dirección general de la policía que contienen datos de carácter personal, adecuándolos a las previsiones establecidas en la Ley Orgánica 15/1999, de 13 diciembre, de Protección de Datos de Carácter Personal, y demás normativa sobre la materia, BOE núm. 165, 11 julio 2002.

Orden del Ministerio del Interior/3764/2004, de 11 de noviembre, por la que se adecuan los ficheros informáticos del Ministerio del Interior que contienen datos de carácter personal a la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal y se crean

nuevos ficheros cuya gestión corresponde a dicho Ministerio, BOE núm. 277, de 17 de noviembre de 2004

Orden del Ministerio del Interior 2103/2005, de 1 de julio, por la que se desarrolla la estructura orgánica y funciones de los Servicios Centrales y Periféricos de la Dirección General de la Policía, BOE núm. 157, de 2 de julio de 2005

Orden del Ministerio del Interior 783/2007, de 22 de marzo, sobre organización y funcionamiento de las Agregadurías de Defensa, BOE núm. 77, de 30 de marzo de 2007.

Orden del Ministerio del Interior 1202/2011, de 4 de mayo por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal del Ministerio del Interior, BOE núm. 114 de 13 de mayo de 2011.

Orden del Ministerio de la Presidencia/422/2013, de 15 de marzo, por la que se desarrolla la estructura orgánica de los servicios centrales de la Dirección General de la Guardia civil, BOE núm. 66, de 18 de marzo de 2013

Orden Ministerio del Interior/2287/2014, de 25 de noviembre por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal del ministerio del interior, BOE núm. 294, de 5 de diciembre de 2014.

Orden del Ministerio del Interior/987/2015, de 19 de mayo, por la que se modifica la Orden INT/1202/2011, de 4 de mayo, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal del Ministerio del Interior, BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2015.

Resolución de la Secretaría General de Gestión Económica por la que se adjudica el mantenimiento de los equipos que componen el sistema Siemens Nixdorf, instalados en el área Schengen del Gabinete de Coordinación y Estudios de la SES del Departamento, BOE núm. 153 de 27 de junio de 1998.

Resolución de la Subdirección General de Gestión Económica y Patrimonial por la que se adjudica la contratación de los servicios de mantenimiento y conservación de los equipos informáticos “Oracle” instalados en los servicios centrales del departamento (Proyecto Schengen), BOE núm. 141, de 13 de junio de 1997.

Resolución de 14 de febrero de 2007, de la Subsecretaría, por la que se dispone la publicación de la Resolución de las Secretarías de Estado, de Seguridad, del Ministerio del Interior y de Inmigración y Emigración, del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, por la que se determinan las rutas sobre las que se establecen obligaciones de información por parte de las compañías, empresas de transportes o transportistas. BOE núm. 42, de 17 de febrero de 2007.

Instrucción núm. 13/2015 de la Secretaría de Estado de Seguridad de 20 de octubre de 2015 por la que se crea la Oficina Nacional de Información de Pasajeros por vía aérea (O.N.I.P) adscrita al Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO).

Instrucción núm. 3/2014 de la Secretaría de Estado de Seguridad, de 28 de enero de 2014, sobre autorización de contactos directos con Europol a autoridades competentes designadas.

Instrucción 34/2016 de 19 de mayo del JEMAD por la que se regula la estructura en el exterior dependiente del JEMAD en el ámbito de las organizaciones internacionales y su funcionamiento.

Escrito de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior conteniendo un conjunto de medidas para regular los trabajos de la Unión Europea en el ámbito del Comité del artículo 36 de 12 de mayo de 2003.

Directiva Jefe del Estado Mayor de la Defensa 09/17 sobre el personal militar desplegado en comisión de servicios fuera del territorio nacional en puestos dependientes del JEMAD.

Memorándum de Entendimiento entre la Guardia Civil y la Policía de Seguridad Pública de Portugal sobre colaboración en el control de armas y explosivos firmado el 2 de abril de 2019.

Memorándum de Entendimiento entre la Oficina de Investigaciones de Seguridad Nacional (HSI) y la Guardia Civil de 2018 para reforzar la cooperación y el intercambio de información en la lucha contra la pornografía infantil en Internet, de 2018.

Acuerdo sobre creación de comisarías comunes en frontera de 19 de noviembre de 1997, BOE núm. 231, de 26 de septiembre de 1998.

Acuerdo de cooperación policial entre la Policía Nacional de la República de Colombia y la Guardia Civil del Reino de España de 26 de noviembre de 2013.

Acuerdo administrativo entre el Ministerio del Interior del Reino de España y el Ministerio del Interior de la República Francesa relativo al refuerzo de la cooperación en materia de formación entre la Guardia Civil española y la Gendarmería Nacional francesa, hecho en Madrid el 12 de noviembre de 2019. BOE, núm. 293 de 5 de diciembre de 2018.

Informe de la Subcomisión, creada en el seno de la Justicia e Interior, encargada de la elaboración de un informe que sirva de base para el establecimiento de un nuevo modelo policial, así como votos particulares formulados al mismo. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados, núm. 526, 29 de diciembre de 1999.

Comparecencia del Director General de la Guardia Civil para informar sobre las líneas generales de actuación de la Dirección General de la Guardia Civil. A propuesta del Gobierno. Cortes Generales, diario de sesiones del congreso de los diputados, comisiones Año 2012 X Legislatura, Interior, Sesión núm. 12 celebrada el miércoles 12 de diciembre de 2012.

Solicitud de creación de una Subcomisión, en el seno de la Comisión de Interior, para el estudio y elaboración de una propuesta de reestructuración del sistema policial español hacia un nuevo modelo policial del siglo XXI, Grupo Parlamentario Confederal de Unidos Podemos-En Comú Podem-En Marea. BOCG, Congreso de los Diputados, serie D, núm. 233, de 20 de octubre de 2017.

Resolución de la Dirección General de la Guardia Civil de 7 de febrero de 2019, expte. Núm. 31893 a la solicitud de acceso a información pública respecto al conocimiento del pliego de prescripciones técnicas y administrativas del mantenimiento y gestión del SIGO.

E. Normativa e instrumentos de otros EE.MM

Ley 1 de abril de 1981, núm.121, nueva ordenación de la administración de la seguridad pública de la República italiana.

Cámara de los Comunes Reino Unido (1990). Home Office Select Committee, Practical Police Cooperation in the European Community, Seventh Report, Session 1989-90, HC 363, 1990.

Ley núm. 2009-271 de 3 de agosto relativa a la gendarmería nacional, Diario Oficial de la República Francesa núm. 180 de 6 de agosto de 2009.

Decreto-Ley 292/94, de 15 de noviembre, Oficina Nacional SIRENE y Decreto-Ley núm 122/2021, de 30 de diciembre por el que se actualiza el Gabinete Nacional Sirene de la República de Portugal. Ley núm. 53/2007, de 31 de agosto, de estructura de la Policía de Seguridad Pública; Ley núm. 63/2007, de 6 de noviembre, de organización de la Guardia Nacional Republicana; Decreto-Ley n. 252/2000, de 16 de octubre, Ley Orgánica del Servicio de Extranjería y Fronteras de la República de Portugal. Ley núm. 49/2008, de 27 de agosto, Aprueba la Ley de Organización de la Investigación Criminal, modificada por el Decreto-ley n. 49/2017 de 24 de mayo, Diario da República, 1ª Serie — N° 100 — 24 de mayo de 2017 de la República de Portugal.

Ley núm. 53/2008, de 29 de agosto, Ley de Seguridad Interior, en su redacción actual de la república portuguesa...

Ley núm. 73/2009 - Diario de la República n. 155/2009, Serie I de 12-08-2009 Establece las condiciones y procedimientos a ser aplicados para asegurar la interoperabilidad entre los sistemas de información de los cuerpos de policía criminal de la República de Portugal...

Ley de la Oficina Federal de Policía Criminal y cooperación entre la Federación y los Länder en materia de policía criminal de la República Federal de Alemania (Ley de la Oficina Federal de Policía Criminal de 1 de junio de 2017, la cual fue modificada por última vez por el artículo 5 de la ley de 3 de diciembre de 2020 (Gaceta de Leyes Federales I p. 2744).

Decreto-Ley núm. 137/2019, de 13 de septiembre Sumario: Aprueba la nueva estructura orgánica de la Policía Judicial de la República de Portugal.

Decreto Reglamentario núm. 7/2017, de 7 de agosto, por la que se establece la organización y funcionamiento del Punto Único de Contacto para la Cooperación Policial Internacional. Diario da República, 1ª Serie — N° 151 — 7 de agosto de 2017 de la República de Portugal.

Ley núm. 21/2019, de 25 de febrero, por la que se regula la transferencia, por parte de las compañías aéreas, de los datos de los registros de identificación de pasajeros, así como el tratamiento de dichos datos, transponiendo la Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo,

de 27 de abril 2016, y realiza la tercera modificación de la Ley n. 53/2008, de 29 de agosto, por la que se aprueba la Ley de Seguridad Interior. Diário da República, 1ª Serie — N° 39 — 25 de febrero de 2019, de la República de Portugal.

F. Jurisprudencia europea y nacional

Sentencias TJUE de 13 de diciembre de 1989, Grimaldi, asunto C 322/88, EU: C: 1989:646, y de 13 de junio de 2017, Florescu y otros, asunto C 258/14, EU: C: 2017:448.

Sentencia del TJUE de 3 de septiembre de 2008, Yassin Abdullah Kadi y la fundación Al Barakaat International contra el Consejo de la UE, Asuntos C-402/05 P y C-415/05 P, EU:C:2008:461.

Sentencia del TJUE de 14 de mayo de 2009 — Comisión de las Comunidades Europeas/Reino de España, Asunto C-266/08, incumplimiento de Estado — Directiva 2004/81/CE — Derecho de residencia de los nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal y que cooperen con las autoridades competentes — No adaptación completa del Derecho nacional — No comunicación de las medidas de adaptación del Derecho interno.

Sentencia TJUE de 9 de julio de 2009, Comisión de las Comunidades Europeas contra Reino de España. Incumplimiento de obligaciones por parte de un Estado miembro - Directiva 2004/83/CE - Derecho de asilo - Falta de transposición en el plazo establecido. Asunto C-272/08.

Sentencia TJUE de 15 de octubre de 2014, asunto C-65/13, Parlamento Europeo contra la Comisión Europea (Caso EURES).

Sentencia TJUE de 8 de abril de 2014, Derechos digitales de la Irlanda sociedad limitada contra el Ministerio de Comunicaciones, Marina y Recursos naturales, Ministerio de Justicia, Igualdad y reforma del Estado de derecho, Comisionado de la Garda Síochána y la Kärntner Landesregierung, asuntos C-293/12 y C-594/12, EU:C:2014:238.

Sentencia de la Audiencia General del TJUE de 8 de octubre de 2015 – Casos acumulados T-659/13 y T- 660/13, de la República Checa contra la Comisión Europea.

Sentencia TJUE de 20 de febrero de 2018, asunto C 16/16, Reino de Bélgica contra la Comisión Europea.

Sentencia del Tribunal Constitucional 79/1992, de 28 de mayo sobre la ejecución autonómica de las normas comunitarias, y reiterada en la STC 148/1998, e 2 de julio de 1998. Conflicto positivo de competencia de ejecución autonómica de normas europeas.

Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección séptima de 31 de marzo de 1998 del Sindicato de Comisarios de la Policía Nacional contra Real Decreto 1885/96, de 2 de Agosto, sobre Estructura Orgánica Básica del Ministerio del Interior.

Sentencia del Tribunal Supremo de 4 de marzo de 2010 respecto recurso contencioso administrativo nº8/2008 interpuesto en representación del Sindicato Unificado de Policía contra el RD 1571/2007, de 30 de noviembre, y el RD 1181/2008, de 11 de julio, sobre estructura básica del Ministerio del Interior.

G. Otros documentos nacionales y de EE.MM

Informe sobre la inserción del derecho europeo en el ordenamiento español, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Ministerio de la Presidencia (2008)

La Bundeskriminalamt - El Perfil - Actualizado: 2008. Publicaciones Bka

Licitación pública para la contratación de los servicios necesarios para el mantenimiento del sistema integrado de gestión operativa, seguridad ciudadana (sigo) de la Guardia Civil por un periodo de 24 meses. <https://www.transparencia.gob.es>

Pliego de prescripciones técnicas para la contratación de un nuevo desarrollo de ingeniería para la implementación del nuevo sistema de registro electrónico de entradas y salidas y su conexión al sistema central del EES (proyecto ENTRY / EXIT SYSTEM, SES) Proyecto SES). <https://www.transparencia>.

Ministerio de la Presidencia (2010). Balance 50 acciones en el ámbito de Interior. IV Presidencia Española de la Unión Europea, Enero – Junio 2010].

La Sala de Operaciones Internacionales, corazón del Servicio de Cooperación Policial Internacional de la policía de Italia. POLIZIAMODERNA 17 (2015).

Plan Estratégico de la Guardia Civil (2013-2016). Modernización del sistema de seguridad. Profundizar en la interconexión de las Bases de Datos

Memoria Responsabilidad Social Corporativa de la Guardia Civil 2014 y 2019.

Pregunta parlamentaria núm.184/37765 de fecha 19/09/2018 de los diputados Fernando Maura Barandiarán, Melissa Rodríguez Hernández y Vicente Ten Oliver del grupo GCS

Entrevista experto nacional participante en el HLEG y Entrevista mantenida con experto Guardia Civil

H. Motores de búsqueda Institucionales

<https://www.contrataciondelestado.es>

<https://webgate.ec.europa.eu/regdel/#/home>.

https://www.Interpol.int/es/Quienes-somos/Paises-miembros/Europa/ESPANAMptf.gob.es/portal/politica-territorial/internacional/ue/Respons_Incump_DchoUE.html EC fact sheet paquete de incumplimientos de septiembre: decisiones clave (2016)

<https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-Centrale-de-la-Police-Judiciare/L-organisation-et-les-structures>.

<https://www.police-nationale.interieur.gouv.fr/Organisation/Direction-de-la-Cooperation-Internationale>.

<https://www.interno.gov.it/ministerio/dipartimenti/dipartimento-pubblica-sicurezza/direzione-centrale-polizia-criminale>.

<https://es.slideshare.net/UNESCOVENICE/international-police-cooperation-the-role-of-Interpol-italian-criminal-police-section-for-international-cooperation-Interpol>.

https://www.zoll.de/DE/Der-Zoll/Struktur-des-Zolls/Generalzolldirektion/Fachdirektionen/fachdirektionen_node.html

https://www.bundespolizei.de/Web/DE/03Unsere-Aufgaben/unsere-aufgaben_node.html

https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/default/files/what-is-new/public-consultation/20170726_background_consultation_interoperability_eu_information_systems_en.pdf<https://www.Interpol.int/es/Quienes-somos/Paises-miembros/Europa/PORTUGAL>

<https://www.europol.europa.eu/activities-services/services-support/information-exchange/europol-information-system>

https://www.guardiacivil.es/institucional/Conocenos/Cooperacion_Internacional/Organismos_Internacionales/index.html

<https://www.defensa.gob.es/defensa/politicadefensa/directivadefensa>

<https://www.defensa.gob.es/Galerias/misiones/diplomaciaDefensadoc/DGL-110506-Plan-Diplomacia.pdf>

<https://www.grupoica.com/-/policia-nacional-mantenimiento/>

ANEXO. CUESTIONARIO INTERNACIONAL DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

Este cuestionario tiene por finalidad proporcionar el conocimiento preciso y específico que ilustre el contenido de la parte III (Capítulos IV y V) de la tesis doctoral, que constituye el núcleo esencial del objeto de estudio. Teniendo en cuenta la relevancia otorgada al cuestionario, la documentación e información aportada en las respuestas contribuirá significativamente a la elaboración de las conclusiones de la tesis, por lo que se ruega la más atenta y diligente colaboración de los destinatarios para obtener un resultado valioso y significativo en la investigación.

Metodología

Las preguntas seleccionadas son de elaboración propia, basadas en el estudio del amplio material documental utilizado, que abarca la normativa y sus borradores de textos previos y la obra académica publicada, así como el conocimiento y la experiencia acumulada por el doctorando en su desempeño profesional.

El cuestionario y sus respuestas serán tratados única y exclusivamente por el doctorando con absoluta confidencialidad, y no se aportarán en la entrega de la tesis ni será objeto de publicación o difusión alguna, ni en todo ni en parte, por lo que su contenido será tratado de forma confidencial y será utilizado, exclusivamente, para el análisis del “estado de la cuestión” objeto de la tesis. Por ello, no se reproducirá ni se reflejará en la tesis ninguna de las respuestas aportadas, ni se realizarán opiniones que puedan ser atribuidas o asociadas a sus autores.

A tal fin, el cuestionario incluirá una cláusula de confidencialidad definida mediante una declaración firmada por el doctorando que actuará como garantía de la obligación contraída y que será susceptible de reclamación ante la justicia ordinaria conforme a la legislación vigente.

Formulación preguntas (para clarificación de las cuestiones planteadas, se ruega se dirija directamente al autor)

SISTEMAS DE INFORMACIÓN

- 1) ¿Existe en su país normativa nacional de desarrollo que establezca la arquitectura nacional de los sistemas de información de cooperación policial y control de fronteras (personas y mercancías) de la Unión Europea (SIS II, Eurodac, PRÜM, VIS, CIS, EIS, EES, ETIAS, ECRIS/ECRIS-TCN, PNR, etc.) y por tanto que regule las condiciones de acceso, consulta y utilización, por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS), y/o Policía de Fronteras (PF), y/o de Aduanas, de la información alojada, así como también los procedimientos para alojar, compartir y utilizar dicha información? En caso afirmativo, por favor se ruega su aportación y descripción detallada de los órganos instituidos y los procedimientos establecidos a tal fin.

- 2) ¿Dispone su país de un órgano administrativo encargado de supervisar los accesos, consultas y respuesta, y la utilización por parte de las FCS, y/o de Aduanas, y/o de Policía de Fronteras, de la información contenida en los sistemas de información de cooperación policial y control de fronteras (personas y mercancías) de la Unión Europea (SIS, Eurodac, PRÜM, VIS, CIS, EIS, EES, ETIAS, ECRIS/ECRIS-TCN, PNR, etc.)? En caso afirmativo, se ruega explique su funcionamiento y modelo de gestión en detalle.

- 3) ¿Existe en su país algún sistema de información policial y/o aduanero compartido por todos las FCS y/o Policía de Fronteras? En caso afirmativo, se ruega se aporte regulación si la hubiera y, en todo caso, describa su funcionamiento y gestión en detalle.

- 4) ¿Disponen los representantes diplomáticos policiales, aduaneros y de fronteras de su país acreditados en los EE.MM, de acceso y consulta a los sistemas de información policial, y/o de fronteras, y/o aduaneros de cooperación policial y control de fronteras (personas y mercancías) de la Unión Europea (SIS, Eurodac, PRÜM, VIS, CIS, EIS, EES, ETIAS, ECRIS/ECRIS-TCN, PNR, etc.)? En caso afirmativo, por favor se ruega su aportación y descripción detallada.

ÓRGANOS DE DECISIÓN NACIONALES EN MATERIA DE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

- 1) ¿Dispone su país de normativa que establezca mecanismos o procedimientos internos de coordinación y/o evaluación respecto al flujo del intercambio de información policial, y/o de fronteras, y/o aduaneros entre sus agencias y las homólogas de los EE.MM? En caso afirmativo,

se ruega su aportación y, en todo caso, se solicita explique brevemente su funcionamiento y las autoridades que intervienen.

- 2) ¿Dispone su país de normativa que regule el procedimiento nacional de coordinación de la posición nacional en las negociaciones en los Grupos de trabajo y Comités del Consejo de la Unión Europea y en las Agencias Europeas (i.e. Europol, Frontex, etc.) para la elaboración de la normativa europea de los sistemas de información europeos? En caso afirmativo, se ruega su aportación, y en todo caso, se ruega explique brevemente su funcionamiento.
- 3) ¿Dispone su país de normativa o protocolo que regule la concesión de autorizaciones y asignación de distintos niveles de habilitación que faculten a las FCS competentes para acceder, introducir información y su eliminación de los sistemas de información europeos en cada caso? En caso afirmativo, se ruega su aportación, y, en todo caso, explique brevemente el mecanismo de asignación de roles y de conexión (directo/indirecto, interfaz única/múltiple) correspondiente para cada usuario.

Cláusula de confidencialidad

- Por el presente, me comprometo a garantizar la utilización de los datos e información aportada conforme a los fines expresados y con las prevenciones y limitaciones mencionadas anteriormente. En caso de contravención del compromiso adquirido, asumiré la responsabilidad que conforme al ordenamiento jurídico vigente en el Estado Miembro del demandante pudiera derivarse.

Madrid, 22 de enero de 2021

Fdo. Francisco Pulido Catalán.