

# EUROJUST: ¿UN INSTRUMENTO EFICAZ EN LA LUCHA CONTRA EL CRIMEN ORGANIZADO?

## EUROJUST: AN EFFECTIVE INSTRUMENT TO FIGHT AGAINST TRANSNATIONAL ORGANIZED CRIME?

Por

GEMMA PÉREZ SOUTO

### RESUMEN

Eurojust es la Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea creada en el año 2002 para contribuir a una mayor eficacia en las investigaciones, intensificando la cooperación judicial y la coordinación entre los Estados Miembros para luchar contra la delincuencia transnacional grave. Uno de sus principales retos se concentra en dilucidar si será capaz de evolucionar hacia la futura Fiscalía Europea, otorgándole poderes ejecutivos de investigación. España también debe de buscar mejorar la cooperación con Eurojust y la optimización de sus casos en la Unidad, en especial por el aumento en nuestro país de la actividad ilícita del crimen organizado.

### PALABRAS CLAVE

Eurojust, Delincuencia organizada transnacional, Fiscal Europeo, España y Eurojust

---

### ABSTRACT

*Eurojust is the European Union Judicial Cooperation Unit established in 2002 with the main objectives of supporting the national authorities of the EU Member States in the cooperation and coordination of transnational investigations and prosecutions against serious crime. One of its current challenges will be to figure out if Eurojust could turn its role into a prosecuting one as the germ of the idea of the future European Public Prosecutor. Spain should improve its number of tactical and coordination meetings at Eurojust since the organized crime in this country has increased in the last years.*

### KEYWORDS

*Eurojust, Transnational organized crime, European Public Prosecutor, Spain & Eurojust*

## I. Introducción

*Dadme dos líneas escritas de puño y letra por el hombre más honrado de Francia, y encontraré en ellas motivo para hacerlo encarcelar.*

Armand-Jean du Plessis, Cardenal Richelieu, 1585-1642

La delincuencia organizada transnacional constituye una elevadísima fuente ilícita de ingresos que, en el año 2009, se estimó que había generado 870 billones de dólares anuales equivalentes al 1,5% del Producto Interior Bruto mundial<sup>1</sup>, lo que supone casi el 7% de las exportaciones mundiales de mercancías.

Al igual que sucede con cualquier otro tipo de delincuencia, aquélla no paraliza sus actividades criminales con independencia de que las estructuras de la cooperación jurídica internacional sean puestas a prueba en su inmediatez en el auxilio judicial, o testadas en la obligada perspectiva global que se exige para luchar eficazmente contra los retos que plantea

---

<sup>1</sup> Cfr. UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC): *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes. Research Report*. Viena, octubre 2011, pág. 9. La traducción es propia.

el crimen organizado en el momento actual. Es, en definitiva, un negocio ilícito altamente lucrativo que trasciende las fronteras culturales, sociales, lingüísticas y geográficas y que no conoce reglas ni fronteras.

Y en este sentido, además del lucro ilícito que genera en la actualidad la trata de seres humanos, el tráfico de drogas y de armas de fuego o la delincuencia cibernética, por mencionar algunos ejemplos, aún quedan delitos como algunos tipos de terrorismo, que tejen sus redes con la ayuda del blanqueo de capitales o de la falsificación de documentos y que necesitan, para ser perseguidos, de la ayuda de la cooperación jurídica internacional. Es el valor añadido que debe aportar la cooperación a la persecución del crimen organizado en la variable de sujetos, países o sistemas judiciales, el aumento de la movilidad de las personas o la internacionalización de los movimientos de capital.

La persecución de estos delitos requiere, por tanto, de una asistencia jurídica no solo altamente cualificada sino también dotada de la agilidad suficiente para limitar al máximo las actividades criminales de estos grupos y, finalmente, ser capaz de perseguir en los tribunales sus eventuales actos ilícitos. La singularidad de la lucha contra el crimen organizado y la propia "dimensión transnacional de las actividades criminales en la globalización de un mundo sin fronteras, apela al desarrollo de modalidades de cooperación de nuevo cuño, inspiradas en las ideas de simplificación, desburocratización y celeridad"<sup>2</sup>

Esta necesidad de coordinar recursos en el ámbito de la cooperación jurídica internacional, evitando duplicidades y gestionando de manera eficaz las herramientas de las que se disponga en la actualidad, así como la vital coordinación entre las instituciones policiales y judiciales, no debe de dar paso a una candente cuestión que no debe perderse de vista: la ocasional reducción de los derechos fundamentales del imputado en el proceso penal.

Es la otra cara de la moneda de la lucha contra el crimen organizado: la tentación -con el argumento de lograr una rápida detención y sentencia condenatoria del sospechoso de haber cometido el delito- de limitar las garantías de las que goza el acusado durante la investigación o el procedimiento. Unas actuaciones que precipitan muchas veces un final anunciado: la vuelta al principio, el caso sin resolver, en definitiva, el culpable en libertad (o el inocente en prisión) debido a la nulidad de las actuaciones por una mala praxis en la obtención de las pruebas que podría surgir en el intercambio de información en el ámbito de la cooperación judicial internacional, en las observaciones telefónicas, en las declaraciones policiales o en la instrucción judicial, por mencionar alguna de las más frecuentes. En efecto, "la protección de los derechos fundamentales de la persona en el ámbito del proceso penal, incluida la información sobre aquélla, representa una conquista civilizada del Estado de Derecho"<sup>3</sup> que no debe obviarse y que no se opone a la defensa -tantas veces olvidada- de los derechos de las víctimas de estos delitos de especial gravedad.

La lucha contra el crimen internacional supone, como ya hemos mencionado, eficacia en la coordinación y en la cooperación y para ello nos proponemos analizar el papel de Eurojust -la Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea- en ésta cuestión. Eurojust es el primer órgano instituido para la cooperación judicial permanente en el marco de la jurisdicción de la UE. Tiene personalidad jurídica propia y su objetivo principal es contribuir a una mayor eficacia de las autoridades nacionales encargadas de la instrucción e investigación, intensificando la cooperación judicial y la coordinación, con el fin de luchar más diligentemente contra los casos de delincuencia transnacional grave en los cuales se vean involucrados dos o más Estados<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> LOPES DA MOTA, J.L.: "Cooperação judiciária em matéria penal e protecção de dados pessoais na União Europeia: perspectivas à luz da experiência da Eurojust" en DA COSTA ANDRADE, M. y ANTUNES, M.J. (dir.): *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Jorge de Figueiredo Dias*. Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra Editora, Stvdia Ivridica, 98, Vol. I, Coimbra, 2009, pág. 761. La traducción es propia.

<sup>3</sup> LOPES DA MOTA, J.L.: "Cooperação judiciária em matéria penal e protecção de dados pessoais na União Europeia..." cit., pág. 765.

<sup>4</sup> Eurojust tiene su sede en La Haya (Países Bajos), y fue creada por la *Decisión 2002/187/JAI del Consejo de 28 de febrero de 2002 por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia*. Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE) L 63/1, de 6 de marzo de 2002. Ésta sería modificada posteriormente, mediante la *Decisión 2009/426/JAI del Consejo de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust y que modifica la Decisión 2002/187/JAI*. DOUE L 138/14, de 4 de junio de 2009.

Con todo, uno de los principales retos de Eurojust, y que sin duda transformaría definitivamente su papel contra el crimen organizado transnacional, se centra en averiguar si esta Unidad verá evolucionar su capacidad actual de coordinación, hacia unos poderes ejecutivos de investigación,<sup>5</sup> -que en este momento no posee- con la asunción desde la propia institución de Eurojust de la figura del futuro Fiscal Europeo o *European Public Prosecutor*, posibilidad que prevé el artículo 86 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Finalmente, analizaremos la actividad de España en Eurojust en el momento y coyunturas actuales estableciendo si la cooperación con Eurojust es suficiente o debe de aumentar, a la vista del aumento del crimen organizado en nuestro país con conexiones internacionales, cuestión ésta recogida en la Memoria de la Fiscalía General del Estado del año 2012, y a falta de cifras oficiales del Ministerio del Interior sobre la delincuencia organizada en España.

## II. La razón de ser de Eurojust: su gestación como Unidad de Cooperación Judicial europea en la lucha contra la delincuencia transnacional grave

Los antecedentes de un posible espacio judicial europeo en materia penal ya se habían esbozado por parte de Giscard d'Estaing en el año 1977, previendo varias etapas diferenciadas. A saber: la elaboración de un convenio de extradición simplificado; la mejora y flexibilización del mecanismo del auxilio judicial; el reconocimiento de la ejecución de las sentencias o la generalización del proceso de transferencia de internos en centros penitenciarios, entre otras.<sup>6</sup> No sería, sin embargo, hasta algunas décadas más tarde cuando comenzarían a recuperarse algunas de las primigenias ideas francesas y donde la idea de una Unidad de Cooperación Judicial como Eurojust -a la vez flexible y ágil-, preparada para sortear los habituales obstáculos en la cooperación jurídica internacional, empezaría a tener sentido.

Para comprender, por tanto, las funciones y el significado de Eurojust y su papel en la lucha contra la delincuencia transnacional grave, es necesario retrotraerse brevemente a la historia de la propia institución, y, en consecuencia, al Tratado de Maastricht<sup>7</sup> el cual concebía simplemente la cooperación judicial, como un asunto de interés común. Así, en la práctica, se demostraba que la cooperación quedaba situada en una zona caracterizada por la indefinición de objetivos y la ausencia de mecanismos institucionales que vertebraran unitariamente un espacio común de seguridad y justicia. A ello, "se unía la continua defensa por los Estados Miembros de sus diferencias culturales en el modo de concebir la Justicia, (...) en materia penal, visión que resultaba poco compatible con el sentimiento de confianza mutua que debía presidir cualquier forma de integración".<sup>8</sup>

En este escenario, y mucho antes de que se estableciese Pro Eurojust -el inmediato antecedente de la Unidad Eurojust- el Ministro de Justicia de Bélgica expondría en el año 1993 su proyecto de una idea, "que a la vista de la dimensión actual de Eurojust, puede parecer modesta, pero que en su momento se adelantó considerablemente a su tiempo"<sup>9</sup>. Así, en el mes noviembre de ese mismo año se sugeriría el establecimiento, a través de una Acción Común acogida al Tratado de Maastricht, de un Centro para la información estudio e intercambio, dentro del campo de la cooperación judicial denominado CIREJUD<sup>10</sup>. El modelo

---

<sup>5</sup> Así, el artículo 86 del *Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea*. DOUE C 83/47, de 30 de marzo de 2010, establece que: "1. Para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, **el Consejo podrá crear, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, una Fiscalía Europea a partir de Eurojust (...)**"

<sup>6</sup> La propuesta francesa era inviable en aquel momento, aunque dotada de una gran visión sobre el futuro de la cooperación judicial en materia penal dentro de la Unión Europea. En este sentido, cfr. LOPES DA MOTA, J.L.: "O Ministério Público e a construção europeia: os caminhos da justiça penal e a Eurojust" en SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (ed.): *O Ministério Público e os novos desafios da justiça. Actas do VI Congresso do Ministério Público de Evora, 21-24 de Novembro de 2002*, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Lisboa, 2007, pág. 53. La traducción es propia.

<sup>7</sup> *Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992* y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

<sup>8</sup> AZPARRÉN LUCAS, J.L.; GUTIÉRREZ ZARZA, A. y LOPES DA MOTA, J.L.: *El espacio judicial europeo: cooperación judicial civil y penal: código de normas*. Colex, Madrid, 2004, pág. 18

<sup>9</sup> NILSSON, H.G "Eurojust, ¿el principio o el fin del Fiscal Europeo?", en *Revista del Ministerio Fiscal. Número monográfico dedicado a las ponencias de Eurojusticia en Santander en el año 2000*, Madrid, año 2001, número 9, Ministerio de Justicia, pág. 201.

<sup>10</sup> Del inglés, *Centre for information, study and exchange within the field of judicial co-operation*.

propuesto para su creación, era el proporcionado por las estructuras ya existentes en el ámbito del asilo y la inmigración.

La base en la cual se fundamentaba el origen de dicha propuesta, fue un intercambio de puntos de vista que habían mantenido los Ministros durante la Presidencia Belga en Limette sobre la forma de mejorar los contactos directos entre las autoridades judiciales, asociándolas entre sí de forma más estrecha en el marco de la mejora de la cooperación judicial dentro de la Unión Europea. En aquel momento la idea de Eurojust se concebía como un foro informal u “oficioso”, como lo denominaba NILSSON, que permitiera desarrollar la propuesta belga. A pesar de que ésta significaba sólo un ligero avance en la cooperación y no exigía en aquel momento despliegues operativos o estratégicos por parte de los Estados miembros, “es revelador del espíritu con el que los Estados abordaron la cuestión, el hecho de que incluso una propuesta tan simple no llegase a fructificar”<sup>11</sup>. En cualquier caso, Bélgica continuaría examinando las posibles vías y medios prácticos de creación de una red de puntos de contacto, que acabaría convirtiéndose en la Red Judicial Europea.<sup>12</sup>

Durante la gestación de la mencionada Red y en la Presidencia irlandesa de turno de la UE en otoño de 1996, un suceso propiciaría que la cuestión de la lucha contra la delincuencia organizada y la cooperación en el auxilio judicial, pasase a ocupar el primer plano de la acción institucional en la búsqueda de soluciones. La periodista Verónica Guerin sería asesinada a manos de los narcotraficantes sobre los que había puesto el foco con sus investigaciones acerca del crimen organizado en Irlanda. La Presidencia Irlandesa comprendió inmediatamente la necesidad de proponer el establecimiento de “un grupo de alto nivel sobre delincuencia organizada que informaría al Consejo Europeo de Ámsterdam y que, de hecho, empezaría a determinar la agenda de trabajo de la Unión Europea durante los años siguientes”<sup>13</sup> y así, el 15 de noviembre de 1996 se convocaría una reunión del Comité K4<sup>14</sup> para examinar la posibilidad de su puesta en marcha.

La continuidad de la idea belga con la relevante aportación alemana de su Secretario de Estado, fructificaría en el Consejo Europeo de Tampere que se reuniría los días 15 y 16 de octubre de 1999 con la finalidad de impulsar de forma realista el espacio de libertad, seguridad y justicia con Eurojust como principal instrumento de cooperación, pasando a ocupar el primer lugar de la agenda política e incluyendo orientaciones y objetivos concretos combinados con un calendario. Pretendía evitarse que la delincuencia organizada transnacional encontrase la manera de aprovecharse de las diferencias existentes entre los sistemas judiciales de los Estados miembros.

Las conclusiones de Tampere conducían a la necesidad práctica de que las sentencias y resoluciones debían respetarse y ejecutarse en toda la Unión, salvaguardando al mismo tiempo la seguridad jurídica y logrando que aumentasen la compatibilidad y la convergencia de los sistemas judiciales de los Estados miembros.<sup>15</sup> Igualmente, detectaría lo que aún acontece en la actualidad en determinados momentos de las investigaciones y del desarrollo de la cooperación judicial y policial. Los Estados miembros demuestran, en ocasiones, cierta reticencia para comprometerse a cooperar, sobre todo si están en juego sus intereses. Si no se ponen soluciones y medidas de carácter realista una cierta sombra de fracaso podría planear sobre los cometidos de Eurojust basados en la confianza mutua o *mutual trust* entre los Estados de la Unión para, por ejemplo, intercambiar información de carácter sensible con el fin de perseguir la delincuencia transnacional.

Se señalaba además, que los ciudadanos tenían derecho a esperar que la UE afrontase la amenaza que para su libertad y sus derechos fundamentales constituía la delincuencia grave y que se precisaba un esfuerzo común que previniese y combatiese las organizaciones criminales. Finalmente, se obtendría el respaldo a la creación de la Unidad de

---

<sup>11</sup> NILSSON, H.G.: “Eurojust, ¿el principio o el fin ...”cit., pág. 201.

<sup>12</sup> Establecida mediante la Acción Común de 29 de junio de 1998, la cual sería derogada posteriormente y sustituida por la *Decisión 2008/976/JAI del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre la Red Judicial Europea*. DOUE L 348/130 de 24 de diciembre de 2008.

<sup>13</sup> NILSSON, H.G.: “Eurojust, ¿el principio o el fin ...”cit., pág. 202.

<sup>14</sup> El denominado “Comité K4” (artículo K.4 del TUE) era el Comité de Coordinación compuesto por altos funcionarios que, junto con el Comité de Representantes Permanentes, preparaba las decisiones que tomaba el Consejo como órgano de toma de decisiones -compuesto a su vez, por los Ministros de Interior y por los Ministros de Justicia y que se pronunciaba por unanimidad-.

<sup>15</sup> Cfr. CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO EUROPEO DE TAMPERE, 15 y 16 de octubre de 1999, disponibles en [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

cooperación judicial, incluyéndola en sus conclusiones en los términos siguientes: "Para reforzar la lucha contra la delincuencia organizada grave, el Consejo Europeo ha acordado crear una unidad (Eurojust) integrada por fiscales, magistrados o agentes de policía con competencia equivalente, cedidos temporalmente por cada Estado miembro con arreglo a su ordenamiento jurídico. La misión de Eurojust consistirá en facilitar la adecuada coordinación de las fiscalías nacionales y en apoyar las investigaciones penales en los casos de delincuencia organizada, en particular basándose en análisis de Europol, así como en cooperar estrechamente con la Red Judicial Europea, con objeto, en particular, de simplificar la ejecución de comisiones rogatorias".<sup>16</sup>

Tras la Cumbre de Tampere, Alemania y las cuatro Presidencias<sup>17</sup> continuarían trabajando por separado en dos iniciativas: la primera, de configuración sencilla, recordando la idea de Mesa redonda del Secretario de Estado alemán y la segunda, totalmente desarrollada, sobre una Eurojust con personalidad jurídica, tareas propias y una plantilla de personal de apoyo administrativo. La activa Presidencia portuguesa asumiría los trabajos preparatorios de definición de Eurojust, incluyendo una propuesta para comprobar hasta dónde estaban dispuestos a llegar los Estados en el establecimiento de la citada unidad. De esta manera, se sometería a la consideración de la reunión oficiosa de los Ministros de Justicia celebrada en marzo del año 2000, un documento con varias opciones y que concluiría con una exposición final en relación a las tareas y competencias de la futura Unidad de cooperación judicial.<sup>18</sup> El cometido de Eurojust consistiría en mejorar y facilitar la cooperación de los órganos de investigación y actuación judicial competentes de los Estados miembros, en lo que se refiere a la lucha contra la delincuencia grave internacional, siempre que dos o más Estados se viesen afectados por aquélla y cuando el caso requiriera una actuación coordinada de las autoridades de varios países.

Al fin, en el verano del año 2000, vería la luz la iniciativa de las cuatro Presidencias<sup>19</sup>, con vistas a la adopción de una Decisión por la que se creaba una Unidad provisional de cooperación judicial, cuya existencia se haría realidad a finales de ese mismo año, con el nombre de Pro Eurojust<sup>20</sup>. Con todo, lo que decidiría de forma dramática el apoyo definitivo a la creación de Eurojust en el año 2002, serían los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en EE.UU.<sup>21</sup> En el momento de los ataques, las instituciones europeas se encontrarían

---

<sup>16</sup>Punto 46 de las CONCLUSIONES DE LA PRESIDENCIA DEL CONSEJO EUROPEO DE TAMPERE...cit.

<sup>17</sup> La República Portuguesa, la República Francesa, el Reino de Suecia y el Reino de Bélgica.

<sup>18</sup> *Vid.*, el interesante documento del Consejo para comprender cómo se gestó la creación de Eurojust: CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Iniciativa de los Gobiernos de la República Portuguesa, la República Francesa, el Reino de Suecia y el Reino de Bélgica destinada a que el Consejo adopte una Decisión por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra la delincuencia grave organizada*. 10355/00 EUROJUST 6, Bruselas, 13 de julio de 2000, punto 6.

<sup>19</sup> CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA: *Iniciativa de la República Portuguesa, de la República Francesa, del Reino de Suecia y del Reino de Bélgica con vistas a la adopción de una Decisión por la que se crea una Unidad provisional de cooperación judicial*. (2000/C 243/06). DOUE C 243/21 de 24 de agosto de 2000.

<sup>20</sup> La Unidad provisional de Cooperación Judicial Pro Eurojust, se creó mediante *Decisión del Consejo de 14 de diciembre de 2000*. DOUE L 324 de 21 de diciembre de 2000.

<sup>21</sup> Los atentados terroristas del 11-S, propiciarían la reunión extraordinaria del Consejo y entre las medidas que instaba a adoptar para mejorar la lucha contra el terrorismo, se encontraba "la necesidad urgente de llegar a un entendimiento común no sólo de carácter político, sino también jurídico, sobre lo que se entiende por terrorismo, con vistas a facilitar la cooperación transfronteriza". Además, mencionaba la importancia de la labor realizada por Pro-Eurojust, que en aquel momento únicamente llevaba en funcionamiento seis meses, especialmente en la coordinación de la investigación en el ámbito del terrorismo, e invitaba a dicha Unidad a que tomase "a la mayor brevedad, y a más tardar el 15 de octubre de 2001, la iniciativa de reunir a los jueces y fiscales de los Estados miembros especializados en la lucha antiterrorista para estudiar toda medida que permita garantizar la debida coordinación de las investigaciones en curso en materia de terrorismo y que le transmita sus observaciones sobre los obstáculos que encuentre en lo que se refiere a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros". Finalmente, afirmaba "**su firme voluntad de finalizar, en su sesión de los días 6 y 7 de octubre de 2001, el proyecto de Decisión por el que se crea Eurojust, con el objetivo de que éste sea operativo a principios de 2002**". Cfr. CONCLUSIONES ADOPTADAS POR EL CONSEJO DE JUSTICIA Y ASUNTOS DE INTERIOR celebrado en Bruselas el 20 de septiembre de 2001. Disponibles en [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu).

con la necesidad de que los instrumentos legales de cooperación judicial en materia penal - cuya creación se estaba discutiendo en aquellas fechas-, respondiesen de manera eficaz para luchar contra el terrorismo internacional,<sup>22</sup> y Eurojust se configuraría definitivamente como uno de ellos.

### III. Los retos actuales de Eurojust ante el crimen organizado y su futuro avance hacia la Fiscalía Europea

Desde la creación de Pro Eurojust hasta Eurojust tal y cómo la conocemos hoy se ha recorrido un largo camino, aunque algunos de los problemas a los que se enfrentaba esta institución europea en los inicios continúan persistiendo en la actualidad. El principal ámbito de actuación de la Unidad centrado en la lucha contra el crimen organizado transnacional y que abarca los tipos de delincuencia y las infracciones para los que Europol tenga competencia de actuación, así como otras infracciones en conexión con aquéllas<sup>23</sup>, plantea cuestiones directamente relacionadas acerca de cuál es su rol actual y cuál será en el futuro, atendiendo a los cambios que se preparan en la normativa europea<sup>24</sup>.

Algunos autores opinan que Eurojust debería de constituir una pieza clave en el espacio de libertad, seguridad y justicia actual, a pesar de -según señalan- “sus escasos resultados hasta la fecha, que han llevado a una mejor regulación que posibilitará un acrecimiento de sus competencias tales como el inicio de diligencias de investigación penal o la propuesta de incoación de procedimientos penales por las autoridades nacionales competentes”<sup>25</sup>

En este sentido, entendemos que es del todo necesario que Eurojust aumente de manera considerable sus casos de coordinación y cooperación, asunto que interpela directamente a nuestro país cuya relación con la Unidad se analizará de forma detallada en el epígrafe IV. Sin embargo, -aunque reiterando el papel progresivamente ascendente que debe de continuar desempeñando Eurojust en sus funciones primigenias-, creemos que su verdadero rol protagonista en la lucha contra la delincuencia organizada transfronteriza, se reforzaría definitivamente por la creación de la Fiscalía Europea<sup>26</sup> “a partir de Eurojust”,<sup>27</sup> como

---

<sup>22</sup> Cfr. en ese sentido, CONINSX, M.: “Strengthening Interstate Cooperation: the Eurojust Experience”, en AA.VV.: *Counterterrorism: international law and practice*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pág. 966.

<sup>23</sup> Cfr. Artículo 4.1 de la *Decisión 2009/426/JAI del Consejo de 16 de diciembre de 2008 por la que se refuerza Eurojust...*cit.

<sup>24</sup> El denominado *Plan de Acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo*, establecía el cronograma preciso para avanzar en el aumento de la confianza en el espacio judicial europeo, previendo una propuesta de “*Reglamento por el que se confieren a Eurojust las facultades necesarias para iniciar las investigaciones, se aumenta la eficacia de la estructura interna de Eurojust se prevé la participación del Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales en la evaluación de las actividades de Eurojust*”. Asimismo, se establecía la propuesta de una futura “*Comunicación sobre el establecimiento de la Fiscalía Europea a partir de Eurojust*” durante el año 2013, y que se encuentra en estos momentos en preparación. Cfr.: COMISIÓN EUROPEA: *Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos. Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo*. COM (2010) 171 final, Bruselas, 20 de abril de 2010, pp. 20 y 21.

<sup>25</sup> MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 7ª edición, Tecnos, Madrid, 2012, pág. 103.

<sup>26</sup> Algunos autores opinan, sin embargo, que la creación de la Fiscalía Europea es prematura en el momento actual y señalan que “*aunque es evidente que la creación de una Fiscalía Europea acarrearía importantes problemas de orden procesal y material a los que habría que dar solución, el principal escollo que hace previsible que a corto o medio plazo no se haga realidad, no son tanto dichos problemas técnicos como la señalada falta de consenso político existente (...) En nuestra opinión, en estos momentos sería prematuro proceder a la creación de una Fiscalía Europea a partir de Eurojust sin agotar antes las potencialidades de esta última*”. Vid., ALONSO MOREDA, N.: “Eurojust, a la vanguardia de la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2012, número 41, página 152.

<sup>27</sup> El ya mencionado artículo 86 del TFUE en su versión oficial en lengua española, habla de la creación de una Fiscalía europea “a partir” de Eurojust, al igual que la versión oficial en lengua portuguesa que utiliza la misma expresión “a partir da Eurojust”. La versión oficial en lengua inglesa, establece la creación de dicha Fiscalía “from Eurojust”, que en una traducción al español más literal, podríamos identificar cómo “desde” Eurojust y que, en nuestra opinión, es más acorde con la posición que mantenemos de la creación de ese órgano desde la propia estructura de la Unidad Eurojust.

establece el propio artículo 86 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), tras la modificación del Tratado de Lisboa<sup>28</sup>.

Recordemos, en esta misma dirección, que el artículo 85 del TFUE establece en su apartado 1 que “el Parlamento Europeo y el Consejo determinarán, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias de Eurojust. Estas competencias podrán incluir: a) el inicio de diligencias de investigación penal, así como la propuesta de incoación de procedimientos penales por las autoridades nacionales competentes, en particular los relativos a infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión; b) la coordinación de las investigaciones y los procedimientos mencionados en la letra a)”

Llegados a este punto es necesario analizar, por tanto, cuáles serían las principales cuestiones a tener en cuenta y a las que se enfrentaría en un futuro cercano la creación de una Fiscalía Europea desde la propia Eurojust<sup>29</sup>

En primer lugar, la posibilidad de investigar o incoar procedimientos penales por parte de Eurojust prevista en el ya mencionado artículo 85 del TFUE, constituye en sí misma la posibilidad de ir un paso más allá de su actual rol de coordinación o mediación. Ya hemos señalado como el *Plan de Acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo*, preveía la propuesta de un futuro Reglamento para conferir a Eurojust las facultades necesarias para iniciar las investigaciones.<sup>30</sup> La Comisión Europea continúa actualmente con los planes para proponer una reforma de Eurojust durante 2013, tal y cómo se señala en el informe para la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión de abril de este mismo año<sup>31</sup>

Aunque dicha facultad se circunscriba a Eurojust y no se remita directamente a la figura de la Fiscalía Europea, encierra en sí misma la capacidad de otorgar a la Unidad mayores competencias operativas de investigación. En consecuencia, habría que determinar si sería conveniente aprovechar dicha futurible capacidad operativa de Eurojust para desarrollar desde este punto de partida la Fiscalía Europea.

En los meses de marzo a junio de 2012, la Comisión Europea llevó a cabo una consulta pública dirigida a los Estados, jueces, fiscales y otros profesionales relacionados con el ámbito de la cooperación jurídica, acerca de la protección de los intereses financieros de la Unión y la figura de un futuro Fiscal Europeo.<sup>32</sup> Era la toma de contacto con la realidad en sus planes de avance –que como ya hemos visto continúan adelante- hacia la creación del Fiscal Europeo. Las dificultades ante las que nos encontramos, se ven reflejada con claridad en las respuestas

---

<sup>28</sup>Es el, así denominado, *Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007*. DOUE C 306/1, de 17 de diciembre de 2007 y que entró en vigor el 1 de diciembre de 2009.

<sup>29</sup> No es el propósito de este trabajo, el relatar el recorrido histórico de la formación del Fiscal Europeo, ni el de detallar todas las escollos procedimentales a los que podría enfrentarse la creación de un futuro *European Public Prosecutor*. Sí, en cambio, pretendemos señalar cuáles serían las cuestiones esenciales a tratar en la creación de la Fiscalía Europea en relación con Eurojust y en este contexto de lucha contra la delincuencia transnacional, cuyo futuro papel opinamos que no debe de quedar limitado únicamente a defender los intereses financieros de la Unión, aunque seamos conscientes de la dificultad de extender esas competencias a corto y medio plazo en el futuro. Para un análisis en detalle del origen de la Fiscalía Europea, así como de la problemática de orden penal y procesal que plantea esta figura, se puede consultar el excelente trabajo de ORMAZÁBAL SÁNCHEZ, G.: “Hacia una autoridad de persecución criminal común para Europa. Reflexiones acerca de la conveniencia de crear una Fiscalía europea y sobre el papel de Eurojust” en *La Ley Penal*, enero 2009, número 56, pp. 41 y ss.

<sup>30</sup> *Vid.*, nota al pie *supra*.

<sup>31</sup> Cfr.: COMISIÓN EUROPEA: *Segundo informe sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea*. COM (2013) 179 final, Bruselas, 10 de abril de 2013.

<sup>32</sup> El documento resultante de esta consulta pública, *Protecting the European Union's Financial Interests and Enhancing Prosecutions*, con las respectivas contestaciones de los actores implicados, puede consultarse en idioma inglés en el sitio web de la Unión Europea, [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/120307\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/criminal/opinion/120307_en.htm)

de los distintos actores interpelados -entre los que se encuentra la propia Eurojust- y en los cuales existe disparidad de criterios a la hora de la conveniencia o no del establecimiento de esta figura y de cómo se debe ha de llevar a cabo<sup>33</sup>.

En segundo lugar, hay que considerar que la figura de la Fiscalía Europea pensada inicialmente “para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión” podrá, a través de la adopción de una decisión del Consejo Europeo “ampliar las competencias de la Fiscalía Europea a la lucha contra la delincuencia grave que tenga una dimensión transfronteriza”<sup>34</sup>. Se trata entonces de considerar si, una vez creada, la Fiscalía Europea verá ampliada en su competencia, la facultad de perseguir otros delitos en relación a la delincuencia organizada transnacional, más allá de los relativos a la defensa de los intereses financieros.

En nuestra opinión, ello sería lo más deseable y facilitaría aprovechar las capacidades y experiencia que ya posee Eurojust en estas cuestiones. Una mirada realista exige, sin embargo, considerar más despacio esta opción poniendo de manifiesto toda la problemática que surgiría una vez planteada, cómo la cuestión de la cesión de competencia –total o compartida- de los Estados Miembros a la Fiscalía Europea y que se antoja harto complicada<sup>35</sup>. Piénsese, por ejemplo, en la diferente legislación existente en Europa acerca de las observaciones telefónicas, la audición de testigos, los agentes encubiertos, la obtención de muestras de ADN, etc., que causan importantes dificultades en la obtención, intercambio y admisión de pruebas. Estos asuntos pertenecen al área habitual de trabajo de Eurojust en las reuniones de cooperación y coordinación, con la finalidad de encontrar la solución más adecuada que concluya en una investigación y puesta a disposición de la justicia de los responsables de las redes internacionales de crimen organizado.<sup>36</sup>

En tercer lugar, y en lo referente a la creación del Fiscal Europeo, y que estimamos aportaría inmediatez y eficacia a la hora de la persecución de los delitos transnacionales que se delimitaran como dentro de su competencia, entendemos que su implantación deberá de ser progresiva (utilizando, por ejemplo, la vía de la “cooperación reforzada”<sup>37</sup>), no sin antes plantearse qué sucedería con los Estados que quedaran fuera de dicha vía, y como quedaría definida la relación con Eurojust en la que sí participan todos los Estados Miembros de la Unión Europea.

---

<sup>33</sup> Sobre el fiscal europeo y las distintas posibilidades en relación a su futuro establecimiento, *vid.*: DORN, N. & WHITE, S.: “Towards a decentralised European Public Prosecutor’s Office?” en *Amicus Curiae*, London, Spring 2012, Issue 89.

<sup>34</sup> Según el artículo 85 del TFUE.

<sup>35</sup> LOPES DA MOTA analiza esta espinosa cuestión, llegando a la conclusión de que “*habrá que considerar cuales serán las normas del procedimiento penal necesarias para el ejercicio de las funciones de la Fiscalía europea (...) Por razones de seguridad jurídica y de operatividad, no será posible para el Fiscal Europeo trabajar exclusivamente en la base de las normas de procedimiento penal de los Estados Miembros aplicables en el lugar de la práctica de cada acto concreto de procedimiento penal, lo que provocaría problemas insolubles en cuanto a actos de dimensión y eficacia transnacional. La experiencia de Eurojust confirma la necesidad de un cuerpo básico y único de normas para la fase de investigación y acusación que será competencia del Fiscal Europeo (...) y que se tengan en cuenta las relaciones con las leyes de procedimiento nacionales, no sólo en la fase preliminar del proceso, sino también en la fase del juicio, donde hay que considerar los problemas relacionados con la validez de la prueba*”. *Vid.*, LOPES DA MOTA, J.L.: “Eurojust, embrión de un futuro Fiscal Europeo” en FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (ed.): *La futura Fiscalía Europea*, Fiscalía General del estado, Madrid, 2009, página 82.

<sup>36</sup> En este sentido, *cfr.* EUROJUST: *Informe anual 2011*, La Haya, año 2011, pág. 19. Disponible en la página web de Eurojust [www.eurojust.europa.eu](http://www.eurojust.europa.eu)

<sup>37</sup> Como se establece en el ya mencionado artículo 86 del TFUE “*el Consejo podrá crear (...) una Fiscalía Europea a partir de Eurojust. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo. Si no hay acuerdo (...), y al menos nueve Estados miembros quieren establecer una cooperación reforzada con arreglo al proyecto de reglamento de que se trate, lo comunicarán al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. En tal caso, la autorización para iniciar la cooperación reforzada a que se refieren el apartado 2 del artículo 20 del Tratado de la Unión Europea y el apartado 1 del artículo 329 del presente Tratado se considerará concedida, y se aplicarán las disposiciones relativas a la cooperación reforzada*”.

Desde nuestra postura y coherentemente con la idea que venimos manteniendo de la creación de la Fiscalía Europea “a partir de Eurojust”, entendemos que sería lógico aprovechar la mayor capacidad operativa que se prevé dar a la Unidad en el futuro cercano, para dotar a los Miembros Nacionales de los países de la Unión destinados en Eurojust de un status que les permitiría asumir las funciones de la Fiscalía Europea, aprovechando su experiencia en la lucha contra la delincuencia organizada transfronteriza.

Por otro lado, en la coyuntura actual cabe preguntarse además cuáles son las prioridades de Eurojust en la lucha contra el crimen organizado antes de la futura asunción del establecimiento de una Fiscalía Europea. Dichas prioridades vienen marcadas fundamentalmente por el denominado Programa de Estocolmo adoptado por el Consejo Europeo para el período 2010-2014, y que insiste en la urgencia del “desarrollo de un espacio de libertad, seguridad y justicia, en respuesta a una preocupación central de los pueblos de los Estados reunidos en la Unión”<sup>38</sup>, señalando también que las instituciones europeas deben aprovechar todas las posibilidades que ofrece el Tratado de Lisboa de reforzar dicho espacio en beneficio de los ciudadanos.

Pues bien, el Programa de Estocolmo recuerda además, que frente a la delincuencia transfronteriza, es necesario redoblar los esfuerzos para aumentar la eficacia de la cooperación judicial y que “los instrumentos adoptados deben ser más fáciles de utilizar y centrarse en los problemas que surgen constantemente en la cooperación transfronteriza, como cuestiones relativas a los plazos y las condiciones lingüísticas o el principio de proporcionalidad. La aproximación, en caso necesario, del Derecho sustantivo y del Derecho procesal debería facilitar el reconocimiento mutuo”<sup>39</sup>

Nos parece de vital importancia que el Consejo Europeo haya pedido a Eurojust, específicamente, que intensifique sus esfuerzos para coordinar las investigaciones realizadas por las autoridades de los Estados miembros sobre trata de seres humanos<sup>40</sup>, asunto éste de preocupante actualidad en una escala creciente a nivel internacional y que supone la violación constante de los derechos humanos más esenciales. La trata de personas significa que, en este momento, se estén cometiendo actos gravemente ilícitos como la explotación sexual, el trabajo forzoso, la mendicidad infantil o extracción de órganos. Eurojust ha respondido al requerimiento del Consejo, desarrollando un proyecto estratégico y un plan de acción que se ha concretado en un informe en octubre de 2012<sup>41</sup> y que debe de contribuir a la mejora en la lucha contra estos delitos.

Las otras prioridades para la cooperación judicial durante éste período como la lucha contra la ciberdelincuencia y la financiación del terrorismo requieren que tratemos brevemente de la relación funcional de Eurojust con otros actores, en particular con Europol<sup>42</sup>. Eurojust mantiene una relación privilegiada con sus socios europeos como la OLAF, la Red Judicial Europea, los Magistrados de Enlace o terceros países fuera de la Unión<sup>43</sup>, y que aportan un indudable valor en la cooperación, especialmente en el intercambio de información<sup>44</sup>. Además, realiza una esencial tarea con la creación de los Equipos Conjuntos de Investigación y de esta

---

<sup>38</sup> Considerando del *Programa de Estocolmo «Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano»*, aprobado por el Consejo Europeo el 2 de diciembre de 2009 y publicado en el DOUE 2010/C 115/01, de 4 de mayo de 2010.

<sup>39</sup> *Programa de Estocolmo «Una Europa abierta y segura...»* cit., punto 3.1.1., pág. 12.

<sup>40</sup> Sobre esta cuestión, cfr. *Programa de Estocolmo «Una Europa abierta y segura...»* cit., punto 4.4.2., pág. 22.

<sup>41</sup> EUROJUST: *Strategic Report on Eurojust's action against trafficking in human beings. Final report and action plan*, La Haya, octubre de 2012.

<sup>42</sup> Que se rige en la actualidad por la *Decisión 2009/37/JAI, de 6 de abril, por la que se crea la Oficina Europea de Policía Europol*. DOUE L 121, de 15 de mayo de 2009.

<sup>43</sup> Las relaciones funcionales de Eurojust con sus socios europeos, son tratadas en profundidad en ALONSO MOREDA, N.: “Eurojust, a la vanguardia de la cooperación judicial...*cit.* pp. 140 y ss.

<sup>44</sup> Algunos ejemplos de estos acuerdos de Eurojust con terceros países, son los firmados con Estados Unidos en el año 2006, Croacia (2007), Islandia (2005), Suiza (2008) o Noruega (2005). Los textos de todos ellos pueden consultarse en la web de Eurojust [www.eurojust.europa.eu](http://www.eurojust.europa.eu)

manera, el decidido apoyo de Eurojust a este instrumento legal, ha permitido realizar operaciones muy importantes contra la delincuencia organizada. Otros acuerdos que merece la pena señalar, son los firmados con IberRed y la UNODC que aunque de importante utilidad para intercambiar experiencias en el ámbito de la cooperación jurídica, excluyen el intercambio de datos personales.

Sin embargo, es la relación con Europol la que merece, desde nuestro punto de vista una mayor atención, ya que la situación actual continúa uniendo la suerte de estas dos Agencias para luchar contra la delincuencia organizada. Eurojust y Europol se encuentran estrechamente relacionados y el marco legal en el que se sustenta dicha relación<sup>45</sup>, abre la posibilidad de que ambas instituciones se retroalimenten, por expresarlo de forma gráfica, de sus respectivos datos. Eurojust debe aportar información a los ficheros de análisis de Europol y asimismo, en el ejercicio de las funciones que se le atribuyen para combatir la delincuencia transnacional, Eurojust debería de tener acceso a los ficheros de análisis de Europol.<sup>46</sup>

En lo que respecta a la lucha contra cibercrimen -que también está relacionado en la lucha contra el terrorismo- pensamos que el estrechamiento de relaciones entre Eurojust y Europol debe de aprovechar de manera eficaz el recientemente creado Centro Europeo de Cibercrimen en Europol<sup>47</sup>. De nada serviría pues la creación de fuentes de información, si no se aprovecha adecuadamente la sinergia entre ambas Agencias.

En el ámbito de la lucha contra el terrorismo, Eurojust continúa realizando un meritorio trabajo, -además de su rol habitual de cooperación y coordinación- sobre todo en lo que concierne al análisis de información. Así, la Unidad prepara habitualmente su contribución anual al informe TE-SAT<sup>48</sup> de Europol, basándose en los análisis del Sistema de Gestión de Casos de Eurojust (CMS) que lleva a cabo el equipo encargado de estas tareas y asimismo, prepara el Terrorism Convictions Monitor (TCM), basado en los datos proporcionados por los corresponsales nacionales de terrorismo de los Estados Miembros, así como en otras fuentes de carácter abierto<sup>49</sup>.

La Unidad Eurojust tiene en la actualidad acceso a un importante número de los ficheros de análisis de Europol y ambas agencias han realizado importantes operaciones en la lucha contra el crimen organizado fruto de su cooperación,<sup>50</sup> pero es esencial que se continúe trabajando en el pleno acceso de Eurojust a los ficheros de análisis "Hydra" sobre terrorismo islamista radical y "Dolphin"<sup>51</sup> sobre el denominado terrorismo nacional, para poder cumplir con totalidad el mandato de la Unión de luchar eficazmente contra la amenaza terrorista.

Queremos señalar también, la necesidad de que Eurojust continúe cooperando, cuando así se le requiera, en el ámbito de la lucha contra los asesinatos silenciados, extorsiones o la financiación del crimen organizado de la Camorra italiana, y que sigue golpeando de manera dolorosamente cotidiana el corazón de Europa. En el año 2011, Eurojust ya prestó sus facultades para coordinar el arresto de 33 personas sospechosas de pertenecer a la Camorra,

---

<sup>45</sup> Además de en las respectivas Decisiones de creación de ambas Agencias, las relaciones entre Eurojust y Europol, se encuentran reguladas por el acuerdo firmado por ambas instituciones el 1 de octubre de 2009 y que entraría en vigor el 1 de enero de 2010, sustituyendo al anterior de fecha 9 de junio de 2004. El texto del acuerdo puede consultarse en la web de Eurojust [www.eurojust.europa.eu](http://www.eurojust.europa.eu)

<sup>46</sup> Conocidos por sus siglas en inglés *AWF (Analysis Work File)*

<sup>47</sup> Sobre el Centro, consultar la web de Europol [www.europol.europa.eu](http://www.europol.europa.eu)

<sup>48</sup> El denominado informe anual de Europol sobre el estado del terrorismo en la Unión Europea, *Terrorism Situation and Trend Report*.

<sup>49</sup> Cfr. CONINSX, M.: "Strengthening Interstate Cooperation...*cit.*", pág. 970.

<sup>50</sup> Como ejemplo, la importante operación *Koala* donde el trabajo en equipo de ambas instituciones y la cooperación adecuada, permitió dismantelar una red de pederastia, al coordinar una acción simultánea en más de veinte Estados. Más información sobre esta operación puede encontrarse profusamente en la página web de Eurojust, tanto en sus resúmenes de prensa como en el respectivo informe anual.

<sup>51</sup> Cfr. CONINSX, M.: "Strengthening Interstate Cooperation...*cit.*", pág. 977.

en un asunto en el que Italia y España debían de trabajar conjuntamente al encontrarse vínculos de la organización criminal en ambos países<sup>52</sup>.

Finalmente, es necesario que la Unión continúe conjugando adecuadamente el intercambio de información en el ámbito de la cooperación jurídica internacional, a la vez que “garantiza el máximo respeto por la vida privada asegurando los principios básicos como la limitación en función del objetivo, la proporcionalidad, la legitimidad del tratamiento de datos, los límites del período de almacenamiento, la seguridad y la confidencialidad, así como el respeto a los derechos individuales, el control por unas autoridades de supervisión nacionales independientes y el acceso al recurso judicial efectivo”<sup>53</sup>

También en este asunto deben de salvarse las dificultades que pueden surgir en algunos países miembros, acerca de la admisión como prueba en el proceso penal de la información procedente del ámbito de la cooperación. Recordemos que la información procesada por Eurojust, para los fines de cooperación judicial, “puede ser variada y procedente de diversas fuentes. Se incluye aquí no sólo la información de naturaleza estrictamente jurídica -esto es, información en los procedimientos judiciales, sino también de naturaleza administrativa, como por ejemplo la facilitada por la OLAF, o la información policial proveniente de autoridades policiales o de Europol”<sup>54</sup>.

Esta cuestión de la necesidad de intercambiar datos entre los países para luchar contra el crimen organizado por un lado, y el equilibrio que debe de mantenerse en la protección de los derechos fundamentales, por otro, resulta a menudo controvertida en el ámbito de la cooperación policial y judicial. Sin embargo, no hay que dejar de recordar que, en definitiva, la lucha contra el crimen es posible dentro de un contexto que proteja a la vez los derechos individuales de las personas<sup>55</sup> y continúe siendo eficaz en la puesta a disposición de la justicia de los responsables de las distintas redes del crimen organizado en Europa.

#### **IV. España y Eurojust: ¿una cooperación suficiente? Especial referencia a la actividad del Miembro Nacional español en Eurojust**

España continúa siendo en la actualidad un importante centro de operatividad en lo que se refiere a las redes de delincuencia transnacional grave, bien a través de su establecimiento permanente en nuestro país bien como nexo de enlace con conexiones internacionales. La atención en la lucha contra la delincuencia organizada en España, aunque atiende a diversos frentes, suele tener como punto de convergencia el tráfico de drogas, el delito de blanqueo de capitales, el cibercrimen o la trata de seres humanos. Hay que tener en cuenta, además, que el blanqueo de capitales constituye un acto ilícito habitualmente utilizado por la delincuencia organizada bajo el que pueden subyacer delitos de diversa consideración y gravedad como los anteriormente mencionados, y al que podríamos añadir un determinado tipo de terrorismo, el tráfico de armas, de medicamentos ilegales o las redes de inmigración ilegal, entre otros.

Por esta razón, resulta paradójico constatar que el Ministerio del Interior, no haya considerado oportuno facilitar de forma oficial las cifras referentes al crimen organizado en España durante el pasado año.<sup>56</sup> De ello dan prueba, no solamente las noticias de los titulares de los periódicos informando de las pesquisas policiales y judiciales o puesta a disposición de

---

<sup>52</sup> Sobre esta particular operación contra la Camorra italiana, puede consultarse la sección de notas de prensa emitidas por Eurojust, en las correspondientes al año 2011, en su página web, [www.eurojust.europa.eu](http://www.eurojust.europa.eu)

<sup>53</sup> *Programa de Estocolmo «Una Europa abierta y segura...»* cit., punto 2.4., pág. 10.

<sup>54</sup> LOPES DA MOTA, J.L.: “Cooperação judiciária em matéria penal e protecção de dados pessoais na União Europeia...” cit., pp. 780 y 781.

<sup>55</sup> Tal y cómo se recuerda en la *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*. DOUE L 350/60, de 30 de diciembre de 2008.

<sup>56</sup> Así, el medio digital [elperiodico.com](http://elperiodico.com), titulaba la comparecencia del Ministro español de Interior en el Congreso de los Diputados al objeto de facilitar las estadísticas sobre la delincuencia en España, de la siguiente manera: “**Estadísticas sobre criminalidad: Interior no aporta datos de crimen organizado ni de corrupción del 2011**” en <http://www.elperiodico.com/es/noticias/sociedad/interior-aporta-datos-crimen-organizado-corrupcion-del-2011-1709123>. La Dirección General de la Policía, a título particular, sí ha facilitado cifras generales sobre el crimen organizado en España, pero únicamente al Departamento de Criminología de la Universidad Camilo José Cela, para la realización de su “Índice Anual de Seguridad”, que fue presentado el 14 de diciembre de 2012 en Madrid.

los tribunales de los miembros o dirigentes de los grupos criminales<sup>57</sup>, sino también las solicitudes de asistencia jurídica que son requeridas a la delegación española en Eurojust en los casos abiertos en esta Unidad de cooperación judicial de la Unión Europea.

Si se tiene en cuenta, además, la existencia del denominado Centro de Inteligencia contra el Crimen Organizado (CICO) y determinados órganos de la Secretaría de Estado de Seguridad -como el Gabinete de Coordinación y el Gabinete de Estudios de Seguridad Interior (GESI)-, así como las consiguientes áreas autonómicas y locales en esta materia, es más difícil comprender la falta de cifras oficiales en relación con la actividad del crimen organizado. Por otro lado, la profusión de organismos, produce otra reflexión inmediata que apunta asimismo a “los problemas que ello origina: ineficiencia, complejidad técnica, dificultad de coordinación, vacíos informativos, formación y actualización costosas, etcétera”<sup>58</sup>

El fenómeno del crimen organizado en España, -cuestión que merece un importante despliegue de medios materiales y humanos entre los que se incluye la cooperación judicial y policial internacional- requiere de una especial transparencia en la transmisión de la información por parte de las instituciones a los ciudadanos. Ello no obsta, para que se tomen las medidas oportunas con la finalidad de no poner en peligro las eventuales investigaciones en curso, que pudieran desarrollarse para perseguir las actividades ilícitas de la delincuencia transnacional.

Por esta razón, es de especial relevancia que desde la propia Fiscalía General del Estado se haya puesto recientemente de manifiesto que “la actividad de cooperación judicial internacional ha crecido enormemente en España durante los últimos 10 años como consecuencia general de la internacionalización de las relaciones y del aumento de la actuación en nuestro territorio de grupos de delincuencia organizada extranjeros”.<sup>59</sup> Una afirmación que, cuanto menos, entra en colisión con la falta oficial de datos de este fenómeno criminal y que, por otro lado, plantea directamente la necesaria pregunta acerca del papel que desempeña en la actualidad la delegación española en Eurojust.

Durante el año 2011, resultó que España tenía relación con más del 20 por ciento de la totalidad de los casos<sup>60</sup> en los que los Estados miembros pidieron la asistencia de Eurojust en la lucha contra las formas graves de delincuencia transfronteriza. Nuestro país fue el más requerido en la Unidad de cooperación judicial y por lo tanto, ésta es una “cuestión que supone un reflejo más de la cantidad de asuntos judiciales con conexiones internacionales que se tramitan en nuestro país y que necesitan de un debido tratamiento a través del recurso a herramientas internacionales como es Eurojust”<sup>61</sup>

Sin embargo, y a pesar del meritorio y dedicado trabajo de la delegación española en la Unidad de cooperación europea, hay varias cuestiones que es necesario analizar con la

---

<sup>57</sup> Vid., en este sentido, el periódico digital [elmundo.es](http://www.elmundo.es) y la noticia “España, paraíso frustrado para la Camorra” en <http://www.elmundo.es/elmundo/2013/02/09/espana/1360405526.html> en la que se recuerda cómo una Unidad especializada de la Guardia Civil “(...) ha apartado en cuatro años de la escena delictiva a 15 de los más importantes 'camorristas' buscados por la justicia italiana, según ha recordado el comandante jefe de esta unidad. En las numerosas operaciones que desde 2008 ha llevado a cabo este equipo de la Guardia Civil no solo han caído capos, sino también importantes colaboradores de éstos, sobre todo narcotraficantes que suministraban droga a la mafia napolitana a través de España”.

<sup>58</sup> GAMA DORDIO, J.: “Lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea” en VV.AA.: *La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Documentos de Seguridad y Defensa, número 48, Ministerio de Defensa, Madrid, 2012, pág. 57.

<sup>59</sup> FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA. UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL: *Memoria anual 2011 de la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado*. Madrid, 2012, pág. 120. Disponible en la página web de la Fiscalía General del Estado, [www.fiscal.es](http://www.fiscal.es)

<sup>60</sup> El total de casos en Eurojust fue de 1.441, según los datos recogidos en el Informe anual de Eurojust. Cfr., en este sentido, EUROJUST: *Informe anual 2011...cit.* pág. 11.

<sup>61</sup> FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA: *Memoria anual 2012*. Madrid, 2012, pág. 1051. Disponible en la página web de la Fiscalía General del Estado, [www.fiscal.es](http://www.fiscal.es)

finalidad de atajar de forma eficaz los puntos menos fuertes en relación a la cooperación judicial internacional en nuestro país.

En primer lugar, hay recordar que la Decisión 2009/426/JAI<sup>62</sup> de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust y que modifica, a su vez la Decisión del año 2002<sup>63</sup>, establece un régimen obligatorio<sup>64</sup> en el ámbito de la transmisión y el intercambio de la información por parte de los Estados miembros a Eurojust en los asuntos competencia de esta Unidad de Cooperación Judicial. Esto es así, en contraste al carácter potestativo que regía antes de dicha modificación. La excepción al intercambio de información, se fundamentaría únicamente en los casos particulares que pudieran perjudicar a los intereses fundamentales de la seguridad nacional o cuando pueda ponerse en peligro la seguridad de las personas.<sup>65</sup>

La obligatoriedad de transmitir información antes de la entrada en vigor de la mencionada Decisión, únicamente se tenía en cuenta en los asuntos de terrorismo que requirieran de la asistencia de Eurojust, ya que era preceptivo en virtud de la Decisión del Consejo del año 2005, relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre este tipo de delitos.<sup>66</sup> A pesar de ello, las dificultades prácticas y la reticencia de algunos de los países miembros a compartir información obviando la “confianza mutua”, colocaron en una posición muy complicada a Eurojust. La respuesta de la institución europea -y más concretamente de su equipo antiterrorista<sup>67</sup>- fue la puesta en marcha de un proyecto acerca del intercambio de información entre los países miembros cuando se tratase de los delitos de terrorismo, tomando como base la meritada Decisión del año 2005.

Dicho proyecto -en el que, quien suscribe, participó recogiendo datos, realizando entrevistas, elaborando propuestas y conclusiones- reveló las dificultades sobre el terreno cuando se trataba de poner “negro sobre blanco” el intercambio de información. La escasa aplicación de la Decisión del Consejo en los Estados miembros se debía también, en parte, a la disparidad de los sistemas jurídicos nacionales, además de a la ya mencionada reticencia de los países a compartir información sensible.

Las conclusiones y recomendaciones que se sugirieron en la evaluación efectuada, detallaban que muchos de los Miembros Nacionales de Eurojust no introducían los datos para el intercambio de información en el sistema de gestión de datos de la Unidad<sup>68</sup>. Además, la mayoría de los corresponsales nacionales para asuntos de terrorismo no enviaba información regularmente a sus Miembros Nacionales. En definitiva, los analistas no disponían de las herramientas necesarias para analizar todos los vínculos y, consecuentemente, la amenaza terrorista se incrementaba al disminuir la calidad de los datos transmitidos y no poder cooperar con otros estados en el tiempo y forma oportunos<sup>69</sup>.

La primera consideración de nuestro análisis, nos conduce al hecho de que en los años que siguieron a la Decisión de 2005, España no llevó ningún caso a Eurojust referente al terrorismo de ETA. Un acuerdo tácito dejaba fuera del ámbito de la Unidad de cooperación judicial este tipo de terrorismo, recurriendo nuestro país a la tradicional cooperación bilateral fuera de Eurojust con los países afectados. Entre ellos, por mencionar algunos ejemplos, Francia, mayoritariamente, y Portugal en fechas muy recientes cuando la banda terrorista intentó sin éxito instalar parte de su estructura en el país luso, un tiempo antes del último anuncio del alto el fuego. Resulta curioso constatar que España, aún no llevando casos

<sup>62</sup> Decisión 2009/426/JAI del Consejo de 16 de diciembre de 2008 por la que se refuerza Eurojust...cit.

<sup>63</sup> Decisión 2002/187/JAI del Consejo de 28 de febrero de 2002 por la que se crea Eurojust...cit.

<sup>64</sup> Artículo 13.1 de la Decisión 2009/426/JAI del Consejo de 16 de diciembre de 2008 por la que se refuerza Eurojust...cit. “Intercambio de información con los Estados miembros y entre miembros nacionales. 1. Las autoridades competentes de los Estados miembros **intercambiarán** con Eurojust cualquier información necesaria con miras al cumplimiento de las funciones de esta última (...)”

<sup>65</sup> Vid. artículo 13.8 de la Decisión 2009/426/JAI del Consejo de 16 de diciembre de 2008 por la que se refuerza Eurojust...cit.

<sup>66</sup> Decisión 2005/671/JAI del Consejo de 20 de septiembre de 2005, relativa al intercambio de información y cooperación sobre delitos de terrorismo. DOUE L 253/22, de 29 de septiembre de 2009.

<sup>67</sup> Cuya Presidenta es la fiscal Miembro Nacional de Bélgica la Sra. D<sup>a</sup> Michèle CONINSX.

<sup>68</sup> El llamado *Case Management System* o como también se le conoce habitualmente en Eurojust, el CMS, del cual fue principal impulsor desde sus inicios, el anterior Presidente de Eurojust y Miembro Nacional de Portugal, el fiscal Sr. D. José Luís LOPES DA MOTA.

<sup>69</sup> En la Memoria anual de Eurojust del año 2006, se recogerían varias de las conclusiones del proyecto. Para más información, cfr.: EUROJUST: *Informe anual 2006*. La Haya, año 2006, página 34. Disponible en la web de Eurojust, [www.eurojust.europa.eu](http://www.eurojust.europa.eu)

relativos al terrorismo etarra en Eurojust, acudiese a las reuniones habituales de los corresponsales nacionales de terrorismo en dicha institución europea, dando cuenta de manera informativa de la actividad de la banda terrorista ETA en nuestro país<sup>70</sup>

En nuestra opinión, en aquellos momentos no se aprovecharía suficientemente la oportunidad de utilizar Eurojust en la lucha contra el terrorismo de ETA, como el hábitat jurídico idóneo para el intercambio de información, la inmediatez en el auxilio judicial y la resolución de conflictos relacionados con las cuestiones prácticas derivadas de la ejecución de la Orden Europea de Detención y Entrega, y que surgirían con posterioridad con países como el Reino Unido o Francia<sup>71</sup>, a pesar de la evidente voluntad de dichos Estados Miembros de cooperar con nuestro país en dichas cuestiones.

La cooperación en la lucha contra el terrorismo de carácter islamista radical, sí encontraría en Eurojust un lugar eficaz para la coordinación a pesar de que el número de asuntos que se lleva en la Unidad referentes a esta materia continúa siendo, en nuestra opinión, algo escaso. Una de las más paradigmáticas, sin duda, fue la consecución de la extradición en el caso de Abderrahmane TAHIRI, más conocido por Mohamed ACHRAF, tras una larga y difícil reunión<sup>72</sup> en la sede de Eurojust en La Haya, en la que participaría Suiza con estatus de tercer país no miembro de la Unión Europea. ACHRAF fue finalmente extraditado de Suiza a España donde sería juzgado y condenado por delitos de terrorismo<sup>73</sup>.

Estos dos conceptos de coordinación y cooperación, exigen una breve descripción de los mismos para que pueda comprenderse el alcance del papel de Eurojust y la responsabilidad de los países en el uso que debe darse a dicha institución. Así, la coordinación contiene en su denominación un aspecto concreto, que se refiere a la adopción (o abstención) de medidas de común acuerdo con otros miembros, antes de una investigación o enjuiciamiento o durante los mismos. Puede significar una acción de pequeño alcance como dar una opinión sobre el punto en que puede resultar más eficaz una medida de investigación o enjuiciamiento, o bien una de gran alcance, como la ejecución de medidas coercitivas simultáneas de gran envergadura en varios Estados con el fin de mejorar al máximo su eficacia a efectos de obtención de pruebas. El concepto de “coordinación” incluye también el despliegue estratégico u operativo que ofrece Eurojust, así como la puesta a disposición de sus medios materiales y personales.

La cooperación, en cambio abarca un concepto más general y tradicional “de respuesta a una petición, o bien de manera unilateral y en forma de asistencia mutua, por ejemplo en la obtención de pruebas, como en la facilitación mediante la comunicación de contactos, así como el asesoramiento en materia de Derecho procesal y sustantivo de los Estados miembros en el contexto de la investigación y persecución de delitos”<sup>74</sup>

---

<sup>70</sup> Tal y como se recoge en las Memorias anuales de la Fiscalía General del Estado, en los apartados correspondientes a la actividad de la Fiscalía en el ámbito de la Cooperación Jurídica Internacional. Disponibles en la web de la FGE, [www.fiscal.es](http://www.fiscal.es).

<sup>71</sup> En la entrevista que mantuve en el año 2006 con el entonces Miembro Nacional de Francia en Eurojust, el fiscal Sr. D. François FALLETTI, éste me referiría asimismo el valor añadido que habría supuesto utilizar Eurojust para luchar contra el terrorismo de ETA.

<sup>72</sup> Así me fue referido con ocasión de las entrevistas que tuve con el Ilmo. Sr. D. Pedro RUBIRA NIETO, fiscal destinado en la Audiencia Nacional y que era el representante del Ministerio Público encargado de este procedimiento. El Sr. Rubira asistió en la sede de Eurojust a esta reunión y me señaló las reticencias de Suiza a conceder la extradición a España de Achraf. Los obstáculos a la extradición serían, finalmente, superados tras una larga reunión en la cual el factor humano y la experiencia internacional de todos los participantes serían decisivos.

<sup>73</sup> La consecución de un acuerdo para España en el seno de Eurojust, propició que este caso fuese citado por Suiza como ejemplo de la actividad llevada a cabo en materia de cooperación y auxilio judicial, en el marco de un documento elaborado para el CODEXTER, el Comité de expertos sobre terrorismo del Consejo de Europa, donde se señalaba: “*Mutual legal assistance and extradition (...) In 2005 the most notable case was the extradition of Mohamed Achraf to Spain for an attempted terrorist attack in Madrid*”. Cfr. en este sentido: COUNCIL OF EUROPE: *Profiles on Counter-Terrorism Capacity: Switzerland*. Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER), June 2006, en la página web del Consejo de Europa, [www.coe.int](http://www.coe.int).

<sup>74</sup> Cfr. PRO EUROJUST: *Informe anual 2001*. Secretaría de Pro Eurojust. Bruselas, 2001, pág. 7

En segundo lugar, en lo que al momento actual atañe, y teniendo en cuenta la actividad del crimen organizado en España que podría requerir de la asistencia de Eurojust para facilitar la puesta a disposición de la justicia de presuntos criminales, resulta cuanto menos una cuestión que exige una reflexión profunda por parte de las correspondientes autoridades judiciales y del Ministerio Fiscal, el bajo número de reuniones de coordinación impulsadas por España que vienen celebrándose en Eurojust en los últimos años.

Cómo muestra de ello, solamente 8 reuniones a iniciativa de España en el año 2011 frente a las 46 en las que nuestro país fue requerido para llevar a cabo coordinaciones con otros países<sup>75</sup>. Estas cifras quedan lejos de las de Francia, con 56 reuniones de coordinación o Reino Unido, con 25, también en el 2011. Recuérdese que las áreas destacadas de actuación de Eurojust durante el 2011 fueron los casos de narcotráfico (242 asuntos); fraude (218); blanqueo de capitales y otros delitos relacionados (122); Trata de seres humanos (79 casos) y a una mayor distancia, los asuntos de terrorismo (27); corrupción (26) y cibercrimen (24)<sup>76</sup> y todas ellas son prioritarias también en la lucha contra el crimen organizado que se lleva a cabo actualmente en España.

En otra de las funciones propias de Eurojust, la de la cooperación propiamente dicha, en la que los países de la Unión Europea requieren de la colaboración de esta Unidad, ya se ha señalado con anterioridad que España fue el país más requerido, en 250 ocasiones. Sin embargo, nuestro país únicamente solicitó la asistencia de la Unidad Eurojust en 49 ocasiones, en contraste, por ejemplo, con países como Francia, en 147 veces; Italia en 88; Rumanía en 70; Reino Unido en 71 o nuestro vecino Portugal, en 62.<sup>77</sup>

En la memoria de la Fiscalía General del Estado del año 2012, se da cuenta de los asuntos en los que España ha tomado parte en la Unidad Eurojust durante el año 2011. Por su interés, mencionamos aquí la reunión de coordinación convocada por la delegación de Portugal, referente al caso Eurojust 1250/PT/2010, relacionado con una investigación sobre tráfico de seres humanos y en la que tomó parte una fiscal española; la celebrada el 27 de mayo de 2011, a petición de la representación de España en relación al caso Eurojust 1128/ES/2010 sobre un asunto de fraude fiscal y blanqueo entre España y Bélgica, y donde objetivo de la reunión era el intercambio de información y la coordinación de futuras acciones judiciales; o la que la que el 13 de enero de ese mismo año, organizó la representación de Suecia en Eurojust acerca de un delito de tráfico de Drogas y Blanqueo (caso Eurojust/1125/SE/2008) y que tiene cómo principal interés, el haber constituido en 2010 un Equipo Conjunto de Investigación entre Suecia, España y Francia<sup>78</sup>.

La participación de España, aunque meritoria, es aún insuficiente, teniendo en cuenta el aumento del crimen organizado en nuestro país. La propia Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado, hacía hincapié en esta cuestión en febrero del año 2012 en el resumen de las actividades de la Fiscalía en conexión con Eurojust, señalando que “las autoridades españolas son poco activas a la hora de recurrir a Eurojust”<sup>79</sup>, asunto que igualmente se resalta en la última Memoria de la Fiscalía, en la que afirma en ese mismo

---

<sup>75</sup> Cfr. EUROJUST: *Informe anual 2011*. La Haya, año 2011, pp. 78 y 79. Disponible en la página web de Eurojust [www.eurojust.europa.eu](http://www.eurojust.europa.eu)

<sup>76</sup> Cfr. EUROJUST: *Informe anual 2011*...cit. pág. 73.

<sup>77</sup> Cfr. EUROJUST: *Informe anual 2011*...cit. pp. 75 y 76.

<sup>78</sup> Cfr. FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA: *Memoria anual 2012*. Madrid, 2012, pp. 1052 y ss. Disponible en la página web de la Fiscalía General del Estado [www.fiscal.es](http://www.fiscal.es)

<sup>79</sup> FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA. UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL: *Resumen de las actividades de los fiscales en conexión con Eurojust*. Madrid, 2012, pág. 2. El Fiscal de Sala de Cooperación Internacional a través de la Unidad de Cooperación de la FGE, tiene atribuidas, entre otras funciones, las de la organización del sistema de recogida, gestión y transmisión de la información a Eurojust. Dichas funciones se recogen en las siguientes Instrucciones de la propia Fiscalía General del Estado: *Instrucción sobre el nuevo régimen de intercambio de información*...cit. pp. 6 y ss.; y asimismo en otra Instrucción que lleva por título, *Sobre las funciones y facultades del Fiscal de Sala Coordinador de Cooperación Penal Internacional*. Instrucción 1/2011, de 9 de marzo Madrid, 2011. Ambas pueden consultarse en la web de la Fiscalía General del Estado [www.fiscal.es](http://www.fiscal.es)

sentido que “podemos decir que seguimos siendo un país poco activo a la hora de recurrir a Eurojust”<sup>80</sup>

Por lo tanto, mientras no se desarrolle la creación de una Fiscalía Europea desde Eurojust, esta Unidad de Cooperación Judicial continúa siendo una institución -según señala la propia Fiscalía General del Estado española en su Instrucción 3/2011- “que no tiene, valga la expresión, casos propios sino que su función esencial es coordinar las investigaciones con implicaciones transnacionales que llevan a cabo las autoridades nacionales. Por ello, sólo puede desempeñar eficazmente sus funciones, si recibe información suficiente de las autoridades que en sus respectivos países investigan aquellas infracciones que entran dentro de su ámbito de actuación. Cualquier quiebra en el sistema de información, comporta un riesgo de convertir en inútil la institución”.<sup>81</sup> España debe, en consecuencia, incrementar notablemente su actividad en Eurojust para luchar contra la delincuencia transnacional grave de forma eficaz.

En tercer lugar, hay que recordar que las relaciones con Eurojust del Miembro Nacional de España, todavía continúan rigiéndose a fecha de hoy por la Ley del año 2006<sup>82</sup>, aunque la meritada Decisión del 2009 por la que se refuerza Eurojust, otorgaba un plazo de dos años desde la fecha de su publicación (esto es, hasta el 4 de junio de 2011) para adaptar los respectivos ordenamientos de los países miembros de la Unión Europea a sus disposiciones.

Así, la Decisión del 2009 trataba, a grandes rasgos tres asuntos esenciales: los poderes de los Miembros Nacionales de cada país de la UE, mediante su ampliación y una necesaria homogeneización de los mismos en todos los Estados Miembros; la necesidad de establecer de Oficina de Coordinación Nacional en el territorio de cada Estado (con sus correspondientes corresponsales nacionales, no sólo el de terrorismo) a fin de apoyar a las delegaciones en La Haya y así realizar una gestión optimizada de los asuntos y la fluidez en el envío de información; y finalmente, el preceptivo sistema de intercambio de datos que atañen a las funciones de Eurojust en el ámbito de la lucha contra el crimen organizado, tanto parte de las autoridades nacionales a Eurojust, como de ésta Unidad a los Estados Miembros.

La propia Fiscalía General del Estado, en la mencionada Instrucción 3/2011 y consciente de esta problemática, ya tomó en el ámbito de su competencia, algunas de las medidas necesarias con la finalidad de gestionar operativamente y a efectos de organización de la propia estructura de la Fiscalía las novedades de la Decisión de 2009 en lo referente a la creación de un sistema de coordinación de emergencias para dar respuesta a los casos urgentes, (la Célula de Coordinación de Emergencias, mediante un teléfono denominado OCC -de las siglas en inglés *On Call Coordination*-) a través del cual se puede contactar directamente en español con Eurojust, y que es de uso exclusivo para jueces, fiscales y policía judicial relacionados con la cooperación internacional<sup>83</sup> y asimismo, en lo referente a las cuestiones de carácter operativo del sistema que obliga a dar traslado de la información por parte de las autoridades nacionales a Eurojust y viceversa.

Esta cuestión no es baladí, ya que puede limitar seriamente las facultades operativas del Miembro Nacional español destacado en La Haya. Uno de los asuntos que está pendiente de desarrollo normativo y que incide en este asunto, es el de terminar cuál será en el futuro la ubicación orgánica y el perfil funcional del Miembro Nacional español en Eurojust.”<sup>84</sup>

---

<sup>80</sup> FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA: *Memoria anual 2012...cit.*, pág. 1050.

<sup>81</sup> FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA: *Instrucción sobre el nuevo régimen de intercambio de información derivado de la Decisión del Consejo de la Unión Europea de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust*. Instrucción 3/2011, de 24 de octubre, Madrid, 2011, pág. 5. Disponible en la web de la FGE [www.fiscal.es](http://www.fiscal.es)

<sup>82</sup> *Ley 16/2006, de 26 de mayo, por la que se regula el Estatuto del Miembro Nacional de Eurojust y las relaciones con este órgano de la Unión Europea*. Boletín Oficial del Estado (BOE) de 27 de mayo de 2006.

<sup>83</sup> Cfr. FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA: *Instrucción sobre el nuevo régimen de intercambio de información...cit.* pág. 3.

<sup>84</sup> FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA: *Instrucción sobre el nuevo régimen de intercambio de información...cit.* pág. 23.

Hasta el momento, no se ha llevado a cabo ninguna reforma legislativa al respecto en nuestro país,<sup>85</sup> y en la actualidad el grupo de trabajo constituido en su día por la Fiscalía General y el Ministerio de Justicia para la elaboración del anteproyecto legislativo que modificase la citada ley 16/2006, sigue trabajando para concretar un texto legal acorde a las exigencias de la Decisión 2009.<sup>86</sup> El último e interesante informe de la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado, para adaptar la legislación española a la Decisión de Eurojust de 2009, analiza las reformas que sería conveniente introducir para solucionar los obstáculos actuales. No obstante, dicho informe apunta asimismo a que existen discrepancias con el documento de trabajo remitido por el Ministerio de Justicia, “fruto de una concepción diferente” de Eurojust como resultado de la “visión cercana la actividad operativa diaria” de esta institución europea<sup>87</sup>.

Para concluir, hay que recordar que los aspectos legislativos de cualquier índole exceden del ámbito organizativo interno del Ministerio Público y, en consecuencia, esta falta de adaptación legislativa es una cuestión prioritaria que debe de resolverse a la mayor brevedad para evitar que las limitaciones derivadas de una ley pendiente de ser adaptada a la norma europea, pueda mermar eventualmente la capacidad operativa del Miembro Nacional español y, con ello, el avance en la lucha contra el crimen organizado transnacional en nuestro país.

## V. Conclusiones

1. El crimen organizado transnacional constituye una elevadísima cifra de ingresos obtenidos ilícitamente y que se estima en aumento en el momento actual. Es esencial que los Estados Miembros de la UE y los terceros países con los que puedan existir coordinación en las investigaciones, continúen cooperando con la finalidad de que las diferencias existentes en los ordenamientos jurídicos, en la obtención de pruebas que deban aportarse al proceso penal o en las declaraciones obtenidas durante la investigación de los procedimientos, sean cada vez menores. En este sentido, la Unión continúa elaborando en la actualidad, instrumentos legislativos que deben ponerse en práctica de manera real para probar su eficacia en la lucha contra la delincuencia transfronteriza. El intercambio de información, que en muchos momentos, se ha revelado como decisivo para poner a disposición de la justicia a los responsables de las redes del crimen organizado, debe de continuar mejorando atendiendo, no obstante, al cuidado de los derechos fundamentales de las personas en la obtención, conservación y utilización de la misma, recordando que la lucha contra el crimen es posible dentro de un contexto que proteja a la vez los derechos de los individuos y desemboque en la obtención de pruebas y enjuiciamiento de los responsables por parte de las autoridades correspondientes.

2. Eurojust ha evolucionado positivamente en su lucha contra el crimen transnacional grave, desde los 10 años de creación de la Unidad en el 2002. Es evidente, que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, le otorga la posibilidad definitiva de crear la figura de la Fiscalía Europea a partir de la propia Eurojust, cuestión que aún debe de desarrollarse en su totalidad para dilucidar qué rol podrá desempeñar y qué poderes se le podrían atribuir. Aunque es un asunto que exige un importante consenso, creemos que para que Eurojust sea en el futuro un instrumento verdaderamente eficaz, debe asumir facultades de investigar o incoar procedimientos penales, cuestión que ya se encuentra prevista en el artículo 85 del TFUE, lo

---

<sup>85</sup> España ya fue uno de los últimos países de la UE en adaptar la anterior Decisión 2002 de creación de Eurojust mereciendo su amonestación: “*Se hace hincapié, como en las dos ediciones anteriores, en que algunos Estados miembros no han adaptado sus legislaciones nacionales para dar cabida a la Decisión Eurojust. Así, es de lamentar que Chipre, España y Grecia aún no hayan incorporado a sus legislaciones las disposiciones de la Decisión Eurojust, cuando tenían de plazo hasta septiembre de 2003. Confiamos en que la situación se resolverá en 2006*”. Vid., en este sentido: EUROJUST: *Informe anual 2005*. La Haya, año 2005, pág. 6. Disponible en la página web de Eurojust [www.eurojust.europa.eu](http://www.eurojust.europa.eu)

<sup>86</sup> Cfr. FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA: *Memoria anual 2010*. Madrid, 2010, pp. 1130 y ss. Disponible en la página web de la Fiscalía General del Estado [www.fiscal.es](http://www.fiscal.es)

<sup>87</sup> FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA. UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL: *Informe de la Fiscalía General del Estado al documento comparativo remitido desde la Dirección General de Cooperación Internacional para la adaptación a la legislación española de la Decisión de Eurojust de 2009*. Referencia número 110/12, Madrid, 10 de septiembre de 2012, pág. 2.

que supondría de hecho la constatación de ir un paso más allá de su actual rol de coordinación o mediación. Los trabajos actuales de la Comisión Europea en relación a la seguridad interna de la Unión Europea en ese sentido y ratificados en un informe del presente mes de abril, indican que se está en el camino adecuado.

3. Hasta entonces, Eurojust debe de aumentar su eficacia de cooperación y coordinación, aprovechando su capacidad operativa. En los momentos actuales debe de justificarse aún más el mantenimiento de la Unidad debido a la difícil coyuntura económica que atraviesa la Unión. Eurojust tiene, más que nunca, que aportar su valor añadido a la lucha contra el crimen organizado -que en Europa continúa aumentando- para que se comprenda su razón de ser y se convierta en el futuro, en el pivote central europeo junto con Europol de la lucha contra la delincuencia transnacional grave. Además, el Programa de Estocolmo –que se reitera en suplan de Acción- recuerda que una de las piezas claves de una cooperación verdaderamente eficaz es la confianza mutua entre las autoridades judiciales y la fiscalía, así como entre los responsables de los diversos Estados miembros en la toma de decisiones. Será necesario, por tanto, encontrar nuevas maneras para aumentarla y desarrollar la comprensión mutua entre los distintos ordenamientos jurídicos de los Estados miembros. Dicha confianza mutua debe alcanzar también a las relaciones entre Europol y Eurojust, que tienen que continuar trabajando conjuntamente para que la Unidad de Cooperación Judicial tenga, en consecuencia, un acceso pleno a todos los ficheros de análisis de Europol que en la actualidad aún continúa limitado en determinados casos.

4. La actividad de España en la Unidad de Cooperación Judicial Eurojust debe de aumentar de manera urgente. La Fiscalía General del Estado en su Memoria Anual de 2012, reconoce que las autoridades españolas son poco activas a la hora de recurrir a Eurojust, cuando lo cierto es que nuestro país es uno de los más requeridos por otros Estados Miembros en el ámbito de la cooperación, debido a -como manifiesta también la propia Fiscalía General- al crecimiento de la actuación en nuestro territorio de grupos de delincuencia organizada extranjeros. Como contraste a esta realidad, y a pesar del meritorio trabajo realizado por nuestra delegación en la Unidad, España continúa siendo uno de los países que menos asuntos lleva a Eurojust para celebrar reuniones de coordinación que afecten a la delincuencia transnacional grave. Además, es necesario solucionar la cuestión de que las relaciones con Eurojust del Miembro Nacional español, aún continúen rigiéndose por la Ley del año 2006, cuando la Decisión del 2009 por la que se reforzaba Eurojust, otorgaba hasta el 4 de junio de 2011, para adaptar los respectivos ordenamientos de los países miembros de la Unión Europea a sus disposiciones. La reforma legislativa que necesariamente ha de llevarse a cabo y en la cual se continúa trabajando, es fundamental para el desarrollo de la totalidad de las funciones que otorga a los Miembros Nacionales de Eurojust la meritada Decisión del 2009, que de otra manera podrían quedar mermadas y repercutir en la operatividad de sus funciones en la Unidad de Cooperación Judicial.

#### Referencia bibliográfica

ALONSO MOREDA, N.: "Eurojust, a la vanguardia de la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2012, número 41, pp. 119-156.

AZPARREN LUCAS, J.L.; GUTIÉRREZ ZARZA, A.; y LOPES DA MOTA, J.L.: *El espacio judicial europeo: cooperación judicial civil y penal: código de normas*. Colex, Madrid, 2004.

COMISIÓN EUROPEA: *Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos. Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo*. COM (2010) 171 final, Bruselas, 20 de abril de 2010.

COMISIÓN EUROPEA: *Segundo informe sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea*. COM (2013) 179 final, Bruselas, 10 de abril de 2013.

CONINSX, M.: "Strengthening Interstate Cooperation: the Eurojust Experience", en AA.VV.: *Counter-terrorism: international law and practice*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 965-989.

CONSEJO EUROPEO: *Programa de Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano*, Bruselas, 2 de diciembre de 2009. DOUE C 115/01, de 4 de mayo de 2010.

- COUNCIL OF EUROPE: *Profiles on Counter-Terrorism Capacity: Switzerland*. Committee of Experts on Terrorism (CODEXTER), June 2006. Disponible en la web del Consejo de Europa, [www.coe.int](http://www.coe.int)
- COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION: *Report of the Strategic Seminar. Eurojust: New Perspectives in Judicial Cooperation*. 14428/11. COPEN 227. CATS 78, Bruselas, 21 de septiembre de 2011.
- DORN, N. & WHITE, S.: "Towards a decentralised European Public Prosecutor's Office?" en *Amicus Curiae*, London, spring 2012, Issue 89, pp. 2-8.
- EUROJUST: *Informe anual 2011*. La Haya, año 2011. Disponible en la página web de Eurojust, [www.eurojust.europa.eu](http://www.eurojust.europa.eu)
- EUROJUST: *Informe anual 2006*. La Haya, año 2006. Disponible en la página web de Eurojust, [www.eurojust.europa.eu](http://www.eurojust.europa.eu)
- EUROJUST: *Informe anual 2005*. La Haya, año 2005. Disponible en la página web de Eurojust, [www.eurojust.europa.eu](http://www.eurojust.europa.eu)
- EUROJUST: *Strategic Report on Eurojust's action against trafficking in human beings. Final report and action plan*. La Haya, octubre de 2012.
- EUROPEAN COMMISSION: *Contributions to the Commission's Consultation on protecting the EU's financial interests and enhancing prosecutions*. Marzo-junio, 2012.
- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA: *Memoria anual 2012*. Madrid, 2012. Disponible en la página web de la Fiscalía General del Estado, [www.fiscal.es](http://www.fiscal.es)
- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA: *Memoria anual 2010*. Madrid, 2010. Disponible en la página web de la Fiscalía General del Estado, [www.fiscal.es](http://www.fiscal.es)
- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA. UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL: *Informe de la Fiscalía General del Estado al documento comparativo remitido desde la Dirección General de Cooperación Internacional para la adaptación a la legislación española de la Decisión de Eurojust de 2009*. Referencia número 110/12, Madrid, 10 de septiembre de 2012.
- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA. UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL: *Memoria anual 2011 de la Unidad de Cooperación Internacional de la Fiscalía General del Estado*. Madrid, 2012. Disponible en la página web de la Fiscalía General del Estado, [www.fiscal.es](http://www.fiscal.es)
- FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO DE ESPAÑA. UNIDAD DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL: *Resumen de las actividades de los fiscales en conexión con Eurojust*. Madrid, 2012.
- GAMA DORDIO, J.: "Lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea" en AA. VV.: *La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea*. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional, Documentos de Seguridad y Defensa, número 48, Ministerio de Defensa, Madrid, 2012, pp.33-62
- LOPES DA MOTA, J.L.: "Cooperação judiciária em matéria penal e protecção de dados pessoais na União Europeia: perspectivas à luz da experiência da Eurojust" en DA COSTA ANDRADE, M. y ANTUNES, M.J. (dir.): *Estudos em homenagem ao Professor Doutor Jorge de Figueiredo Dias*. Faculdade de Direito de Coimbra, Coimbra Editora, Stvdia Iuridica, 98, Vol. I, Coimbra, 2009, pp. 761-794.
- LOPES DA MOTA, J.L.: "Eurojust, embrión de un futuro Fiscal Europeo" en FISCALÍA GENERAL DEL ESTADO (ed.): *La futura Fiscalía Europea*, Fiscalía General del estado, Madrid, 2009, pp. 80-85.
- LOPES DA MOTA, J.L.: "O Ministério Público e a construção europeia: os caminhos da justiça penal e a Eurojust" en SINDICATO DOS MAGISTRADOS DO MINISTÉRIO PÚBLICO (ed.): *O Ministério Público e os novos desafios da justiça*. Actas do VI Congresso do

*Ministério Público de Evora, 21-24 de Novembro de 2002*, Sindicato dos Magistrados do Ministério Público, Lisboa, 2007, pp. 49-70.

MANGAS MARTÍN, A y LIÑÁN NOGUERAS, D.: *Instituciones y Derecho de la Unión Europea*, 7ª edición, Tecnos, Madrid, 2012.

NILSSON, H.G.: “Eurojust, ¿el principio o el fin del Fiscal Europeo?”, en *Revista del Ministerio Fiscal. Número monográfico dedicado a las ponencias de Eurojusticia en Santander en el año 2000*, número 9, Ministerio de Justicia. Madrid, 2001, pp. 199-222.

ORMAZÁBAL SÁNCHEZ, G.: “Hacia una autoridad de persecución criminal común para Europa Reflexiones acerca de la conveniencia de crear una Fiscalía europea y sobre el papel de Eurojust” en *La Ley Penal*, enero 2009, número 56, pp. 41 y ss.

PRO EUROJUST: *Informe anual 2001*. Secretaría de Pro Eurojust. Bruselas, 2001.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC): *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes. Research Report*. Viena, octubre 2011.