

LA CREACIÓN DE UN ESPACIO JUDICIAL EUROPEO PENAL. APORTES DE LOS MECANISMOS DE ORGANIZACIÓN Y COORDINACIÓN DE LA COOPERACIÓN JUDICIAL

Nicolás Rodríguez García

*Doctor en Derecho, Universidad de Salamanca; Profesor Titular de Derecho Procesal, Director del Grupo de Estudio contra la Corrupción (GRESO-USAL) Universidad de Salamanca; Miembro del Instituto de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca, del Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, y del Grupo de Estudio sobre Corrupción, Delincuencia Económica y Crimen Organizado, de la Universidad de Salamanca, Grupo de Investigación de Excelencia de Castilla y León - España.
E-mail: niroga@usal.es*

Resumen

La proliferación de conductas delictivas graves con dimensión transfronteriza obliga a los países a unirse en procesos de integración, que en el ámbito judicial determinan la creación de espacios judiciales unificados, tal y como ha sucedido en la Unión Europea. Con esta medida se trata de superar las dificultades generadas por la diversidad de los sistemas judiciales que se unen, para animar a los países a una cooperación judicial transfronteriza coherente y eficaz, sobre la base del reconocimiento y confianza mutua, y el respeto al principio de subsidiariedad, lo cual debe ir acompañado de una armonización o al menos aproximación del Derecho procesal penal, tanto en su dimensión material como orgánica. A este último aspecto está dedicado este trabajo.

Palabras clave: Derecho procesal penal. Cooperación judicial internacional. Eurojust. Red Judicial Europea. Magistrados de Enlace. Fiscalía Europea.

Abstract

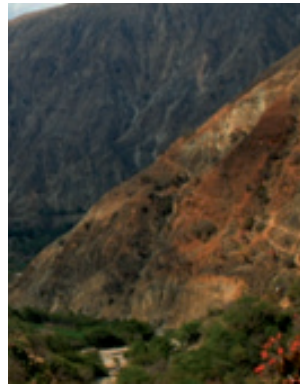
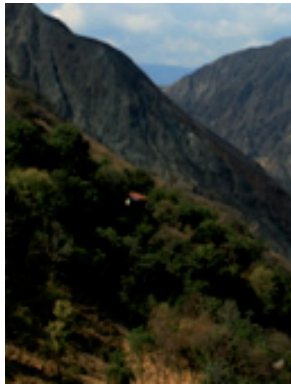
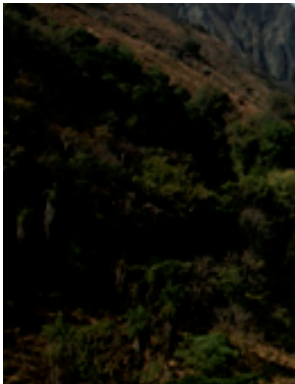
The proliferation of serious criminal conduct cross-border dimension requires countries to join integration processes in the judiciary determines the creation of unified legal space, as has happened in the European Union. This measure will seek to overcome the difficulties created by the diversity of legal systems that come together, encouraging countries to cross-border judicial cooperation consistent and effective, based on mutual recognition and trust, and respect for the principle of subsidiarity, which must be accompanied by a harmonization or at least approach the criminal procedural law, both procedural and organizational dimension. The latter aspect is dedicated this work.

Keywords: Criminal procedural law. International judicial cooperation. Eurojust. European Judicial Network. Liaison magistrates. European Public Prosecutor's Office.

Résumé

La prolifération des criminels graves pays, le comportement des forces transfrontalières à se joindre à des processus d'intégration dans le système judiciaire qui déterminent la création d'un espace juridique unifié, comme cela s'est produit dans l'Union européenne. Cette mesure vise à surmonter les difficultés créées par la diversité des systèmes juridiques qui se réunissent pour encourager les pays à la coopération transfrontalière judiciaire cohérente et efficace, basé sur la reconnaissance mutuelle et la confiance et le respect du principe de subsidiarité, qui doit être accompagnée d'une harmonisation ou du moins un rapprochement du droit pénal procédural, à la fois dans sa dimension matérielle tant que produits biologiques. Ce dernier aspect est dédié ce travail

Mots-clés: code de procédure pénale. La coopération judiciaire internationale. Eurojust. Réseau judiciaire européen. Magistrats de liaison. Procureur européen.



Cañón del Chicamocha - Ceibas Barrigonas
Jorge William Sánchez Latorre

LA CREACIÓN DE UN ESPACIO JUDICIAL EUROPEO PENAL. APORTES DE LOS MECANISMOS DE ORGANIZACIÓN Y COORDINACIÓN DE LA COOPERACIÓN JUDICIAL^(*)

Nicolás Rodríguez García

1. CONTEXTUALIZACIÓN DEL OBJETO DE ESTUDIO

Pese a que la expresión “Espacio Judicial Europeo” no está recogida como tal por ninguna norma jurídica, que la defina y dé contenido, ni cuándo está referida al ámbito penal, ni cuándo lo está al civil, todos —legisladores, juristas y académicos—entienden que con ella se trata de sintetizar los ingentes esfuerzos normativos, presupuestarios y personales que desde hace más de veinticinco años se hacen en Europa para hacer frente a “viejas” y sobre todo “nuevas” formas de delincuencia, bien por su tipología o bien por su forma de comisión, tales como los delitos económicos, la cibercriminalidad, el narcotráfico, el terrorismo o el crimen organizado.

Y decimos “Europa” porque en este ámbito geográfico *confluyen* —y en ocasiones *colisionan*— las actividades de los países que forman parte del Espacio Schengen, de la Unión Europea y del Consejo de Europa, en la mayor parte comunes pero muchos de ellos divergentes:

* El presente artículo de investigación ha sido elaborado en el marco de dos Proyectos de Investigación españoles financiados por el Ministerio de Educación (DER2009-13351) y la Junta de Castilla y León (SA033A10-1).España.

a. En Schengen (Luxemburgo), el 14 de junio de 1985 Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y Países Bajos firmaron un “Acuerdo” con el objetivo de eliminar los controles fronterizos en el Espacio Schengen y armonizar los controles fronterizos externos para frenar la llegada de inmigrantes ilegales procedentes de terceros países; con posterioridad, el 19 de junio de 1990 los mismos países suscribieron el “Convenio” de aplicación del Acuerdo Schengen, el cual entró en vigor el 26 de marzo de 1995.

El Acuerdo, el Convenio y la normativa de desarrollo e implementación conforman el denominado “Acervo Schengen”, que no eran más que convenios internacionales multilaterales a pesar de que todos sus signatarios fueran Estados Miembros de la Comunidad Europea; sin embargo, desde el Tratado de Ámsterdam de 1999 este Acervo se integró en el marco institucional y jurídico de la Unión Europea, con base de un Protocolo anexo al Tratado.

Por tanto, *ni son todos los que están*, países miembros de la Unión Europea (Noruega, Islandia, Suiza, Liechtenstein), *ni están todos los que lo son* (Reino Unido, Irlanda, Bulgaria, Chipre y Rumania).

La relevancia del “Acervo Schengen” está en que, además de regular la materia fronteriza ya señalada, ha servido para establecer medidas de colaboración y cooperación policial y judicial, así como vías de acercamiento de las legislaciones penales y procesales nacionales para hacer frente a la delincuencia transfronteriza, en especial si es *organizada*¹.

b. La Unión Europea es una organización internacional de integración, formada actualmente por veintisiete países, la cual, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, consta de un nuevo régimen jurídico, los Tratados: el Tratado de la Unión Europea (TUE) y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), ambos con idéntico valor jurídico.

Cuando en la Tercera Parte del TFUE se definen y desarrollan las veinticuatro políticas y acciones internas de la Unión, nos encontramos como junto al mercado interior, la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales, las políticas social, económica y monetaria, la educación y la cultura europea, por señalar algunas, se presta una especial atención al conocido Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, al que se le dedica monográficamente el Título V, para cuya permanente construcción se refuerza la vigencia del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros en estos tres ámbitos, con base en las directrices plasmadas en el Art. 67 TFUE:

- *Libertad*: la Unión tiene que garantizar la ausencia de controles de las personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada

1 Con relación a este Acervo Schengen *vid.* por todos MORENO CATENA y CASTILLEJO MANZANARES (1999), y Vv.AA. (2001).

en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa respecto de los nacionales de terceros países, asimilándose los apátridas a los nacionales de terceros países;

- *Seguridad*: la Unión tiene que esforzarse por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales;
- *Justicia*: La Unión tiene que facilitar la tutela judicial, garantizando en especial el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales en materia penal —y civil—.

Ya sólo el contenido de este artículo nos pone de manifiesto una idea basilar en materia de cooperación judicial internacional: debido a la gravedad de los efectos derivados de determinadas conductas delictivas, que se producen en la Unión pero que también afectan a la Unión, entre ellas el terrorismo, el narcotráfico, la corrupción y el crimen organizado, magnificadas por su dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes², en la agenda política de los Estados Miembros ha ocupado un lugar preeminente en los últimos quince años el diseño de políticas y líneas de actuación preventivas y represivas en estos ámbitos, su implementación en los ordenamientos nacionales y su revisión aplicativa³, de ahí la ingente cantidad de

2 Ya en 1992, cuando en Bruselas se presentó el Informe final del Grupo X “Libertad, Seguridad y Justicia”, se afirmaba que para que la Unión Europea obtenga el máximo respaldo de sus ciudadanos deberá demostrar su capacidad de ofrecer resultados concretos en cuestiones de importancia real, como es el caso de si se han definido medios para garantizar el disfrute de la libertad en condiciones de seguridad y una justicia al alcance de todos. En concreto, las personas tienen derecho a esperar que la Unión haga frente a la amenaza que el terrorismo y la delincuencia grave suponen para su libertad y para sus derechos legales. La lucha contra la delincuencia es un ámbito en el que la Unión Europea puede demostrar a los ciudadanos su utilidad de manera muy perceptible, ya que en este y en otros campos —como la política de asilo o el control de las fronteras exteriores de la Unión— se ha demostrado que los Estados por sí solos no pueden abordar de manera eficaz, así como tampoco la defensa contra las nuevas amenazas terroristas es compatible con una acción autónoma a nivel nacional.

3 Con la prioridad general de “garantizar la seguridad en Europa, respetando plenamente las libertades fundamentales”, el 11 de diciembre de 2009 se aprobó en Bruselas el “Programa de Estocolmo. Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano”, con vigencia para el periodo 2010-2014, el cual sustituye a los programas quinquenales previos en esta materia: Programa de Tampere (1999-2004) y Programa de La Haya (2005-2010). En este Programa, haciendo uso de la técnica del soft law previa a la generación de normas más vinculantes, se fijan prioridades de acción de la Unión Europea, entre ellas dos:

a) *Una Europa de la ley y la justicia*: El logro de una zona europea de la justicia debe consolidarse para superar la fragmentación actual. Debería darse prioridad a los mecanismos destinados a

normas e instrumentos jurídicos aprobados⁴.

c. El Consejo de Europa es una organización internacional de cooperación, fundada el 15 de mayo de 1949 por el Tratado de Londres, compuesta por cuarenta y siete países —todos los que son Miembros de la Unión Europea, terceros Estados europeos e incluso como observadores otros países como Canadá, Estados Unidos, Japón y México—, y a quien a través de sus numerosos convenios y recomendaciones se le debe reconocer gran parte de los méritos en el avance de la política criminal y de los sistemas de justicia penal europeos de los últimos años, asentados en valores como la democracia, los derechos humanos⁵ y el Estado de Derecho, así como por sus intentos de armonizar normas, órganos y procedimientos de los Estados en materia penal y procesal penal⁶.

Como vemos entonces, a partir de la presión internacional de estos y otros organismos ha derivado en que en las últimas tres décadas en la mayoría de los países la actividad legislativa sustantiva y procesal penal, tanto en el aspecto

facilitar el acceso a la justicia, de modo que las personas puedan hacer valer sus derechos en toda la Unión. Es necesario también mejorar la formación y la cooperación entre los profesionales del Derecho y movilizar recursos para poner fin a los obstáculos al reconocimiento de las decisiones judiciales en otros Estados miembros.

b) *Una Europa que protege*: Debería elaborarse una estrategia de seguridad interior a fin de seguir mejorando la seguridad en la Unión y así proteger la vida y la seguridad de los ciudadanos de la Unión y hacer frente a la delincuencia organizada, al terrorismo y demás amenazas. La estrategia debería tener como objetivo el refuerzo de la cooperación policial, de gestión de las fronteras, de protección civil, gestión de catástrofes y cooperación judicial en materia penal, con objeto de hacer a Europa más segura. Asimismo, la Unión debe basar su trabajo en la solidaridad entre los Estados miembros.

- 4 Con razón SCHÜNEMAN (2006, p. 26) critica el desequilibrio que se produce a favor de la seguridad en el diseño actual del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, lo que en última instancia a derivado en una *hipertrofia* del Derecho Penal europeo.
- 5 Recordar la relevancia de la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en materia de derechos y garantías procesales básicas, doctrina elaborada a partir del contenido del Convenio Europeo de Derechos Humanos de 4 de noviembre de 1950, así como sus efectos reflejos en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y en la jurisprudencia de las Cortes Constitucionales de muchos de los países iberoamericanos. A este respecto *vid.* Vv.AA. (1995, 2000 y 2010), GARBERÍ LLOBREGAT y MORENILLA ALLARD (1999), LASAGABASTER HERRARTE *et. al* (2004) y QUISPE REMÓN (2010).
- 6 A título ejemplificativo, recordar las relevantes Recomendaciones de su Comité de Ministros de los Estados Miembros sobre “prisión provisional” (1980), “posición de la víctima en el proceso penal” (1985), “simplificación de la justicia penal” (1987), “independencia y eficacia en la labor judicial” (1994), “gestión de la justicia penal” (1995), “política penal en una Europa en transformación” (1996), “mediación en materia penal” (1999) y “papel del Ministerio Fiscal en el sistema de justicia penal” (2000).

*orgánico*⁷ como en el *procedimental*⁸, haya tenido por finalidad fundamental hacer frente la delincuencia organizada y, en especial, a tres grupos de comportamientos delictivos de la máxima relevancia y efecto dañino: el narcotráfico, la corrupción y —especialmente⁹— el terrorismo. Y a pesar del empeño puesto en la tarea los

7 En general, tratando de que haya más jueces y fiscales, mejor repartidos territorialmente, con competencias objetivas y funcionales más claras y coherentes; en especial más y mejor preparados para hacer frente a determinadas formas de delincuencia. Con relación a ello, buen ejemplo de ello lo tenemos en España con tres casos en el ámbito del Ministerio Público, reformado y reforzado con firmeza en los últimos meses para modernizarlo y especializarlo:

a) El rol fundamental que desde que la Ley Orgánica 4/1988, de 25 de mayo, le atribuyó competencias en los delitos de terrorismo (uniéndolas a las ya importantes del art. 65 de la Ley Orgánica del Poder Judicial) ha tenido la Fiscalía de la Audiencia Nacional en la lucha contra el terrorismo, en un principio nacional pero en los últimos años internacional y en especial yihadista.

b) La creación por Ley 5/1988, de 24 de marzo, de la Fiscalía Especial para la Prevención y Represión del Tráfico Ilegal de Drogas, conocida comúnmente como Fiscalía Antidroga, para luchar contra el tráfico de drogas y el blanqueo de capitales asociado al mismo, reforzada notablemente con la Instrucción 12/2005 de la Fiscalía General del Estado.

c) La creación por Ley 10/1995, de 24 de abril, de la Fiscalía Especial para la Represión de los Delitos Económicos Relacionados con la Corrupción, rebautizada por la Instrucción 4/2006 de la Fiscalía General del Estado como Fiscalía contra la Corrupción y la Criminalidad Organizada, en donde se regulan también la actuación de los Fiscales especialistas en delincuencia organizada, al considerar que ésta ha invadido la actual economía globalizada, a la que limita su eficacia y competitividad; corroe las instituciones del Estado democrático, que pone a su servicio en detrimento de los ciudadanos; y pervierte las instituciones financieras al utilizar sus circuitos para disfrutar de sus inmensos beneficios.

Más ampliamente *vid.* ZARAGOZA AGUADO (2003) y CONDE-PUMPIDO TOURÓN (2006).

Sin embargo, las cosas no han estado tan claras en el campo de los órganos jurisdiccionales del ámbito penal, puesto que si bien es incuestionable el papel que ha venido y viene desempeñando la Audiencia Nacional, en los últimos meses está ganando adeptos la opción de crear a nivel provincial órganos jurisdiccionales en materia de crimen organizado. Esta propuesta, que viene siendo defendida desde hace algunos años por Asociaciones de Fiscales y de Jueces, ha sido concretada aún más por MAGRO SERVET (2007), quien ha hecho una propuesta conforme a la cual la realidad criminológica española debiera llevar a dividir las competencias entre los Juzgados Centrales de Instrucción (que se ocuparían del “crimen organizado”, con base justamente en la dimensión transnacional de las conductas que recoge) y unos “Juzgados específicos ad hoc en las capitales de provincia” (que actuarían de forma limitada en asuntos de “delincuencia organizada”).

8 En general eliminando plazos y trámites inútiles, creando procedimientos simplificados y alternativos al ordinario, dando importante entrada a las manifestaciones del principio de oportunidad; en especial regulando el uso de técnicas especiales de investigación, que hasta la fecha habían ido teniendo cabida en la práctica forense con el respaldo jurisprudencial de los Altos Tribunales. Por ejemplo en España, por mor de la Ley Orgánica 5/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley de Enjuiciamiento Criminal en materia de perfeccionamiento de la actividad investigadora relacionada con el tráfico ilegal de drogas y otras actividades ilícitas graves se introdujeron el art. 263 bis para regular las entregas vigiladas y el art. 282 bis para hacer lo propio con los agentes infiltrados. Con relación a los mismos *vid.* por todos RIFÁ SOLER (1999), GASCÓN INCHAUSTI (2001) y GÓMEZ DE LIAÑO FONSECA-HERRERO (2004).

9 MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES (2007, p. 164) destaca como el desarrollo que se le ha dado en la última década al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia ha sido, en parte, como consecuencia de la sensibilización a favor de una intervención conjunta en contra del terrorismo internacional surgida a raíz de los dramáticos sucesos del 11S y del 11M.

resultados obtenidos no han sido, al menos en los primeros años, los esperados. Quizás la clave a día de hoy de esta situación la podemos encontrar perfectamente resumida en la reflexión que efectuó el Excmo. Fiscal General del Estado de España contenida en la Memoria Anual de Actividades de 2006: todos los comportamientos delictivos contenidos en la expresión delincuencia organizada constituyen una “grave fuente de preocupación para la comunidad internacional, especialmente en las manifestaciones transnacionales de grupos criminales sólidamente estructurados que sirviéndose de los más modernos y sofisticados medios tecnológicos son capaces de burlar la legislación de los distintos países, aprovechándose de la pluralidad y diversidad de sistemas jurídicos y de la limitación que suponen para los Estados las barreras fronterizas”.

A partir de esta situación descrita, a día de hoy está comúnmente aceptada la idea de que cualquier forma de lucha —y de prevención más a largo plazo¹⁰— tenga que pasar por la colaboración entre los Estados.

Llegados a este punto, a nuestro juicio dos son los grandes problemas con los que ha habido y hay que hacer frente a diario:

a. Atemperar las tendencias represoras¹¹ exacerbadas¹² a partir de atentados terroristas como los habidos en Estados Unidos, Londres y Madrid, y que se extienden a la investigación de otras muchas formas delictivas¹³, de forma tal

10 Destacar como la Decisión 2009/902/JAI del Consejo de la Unión Europea, de 30 de noviembre de 2009, ha creado la “Red Europea de Prevención de la Delincuencia” (REPD), con el objetivo de contribuir a desarrollar los diferentes aspectos de la prevención de la delincuencia a escala de la Unión, teniendo en cuenta la estrategia de prevención de la delincuencia de la Unión Europea, apoyando además las actividades de prevención de la delincuencia en los niveles local y nacional. Esta actuación preventiva, según el art. 2, tiene que incluir todas aquellas medidas que persigan reducir o que contribuyan a reducir la delincuencia y el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos, tanto cuantitativa como cualitativamente, bien mediante la disuasión directa de las actividades delictivas o mediante políticas y acciones orientadas a reducir el potencial de la delincuencia y sus causas; incluirá los trabajos realizados por el Gobierno, las autoridades competentes, las instituciones judiciales penales, las autoridades locales, y las asociaciones de especialistas que hayan establecido en Europa, el sector privado y las organizaciones benéficas, los investigadores y el público en general, con apoyo de los medios de comunicación.

11 Como señala HASSEMER (2003, p. 8), “desde el momento en el que pude observar de manera analítica nuestro ambiente punitivo, y hasta la fecha, nunca antes había percibido de forma tan evidente una predisposición a la pena ni notado tal agrado hacia la sanción penal como en nuestros días”. Más ampliamente *vid.* MUÑOZ CONDE (2007, pp. 9 y ss.).

12 Con relación al rol que desempeñan los medios de comunicación en la conformación de la opinión pública en materia penal *vid.* DIEZ RIPOLLÉS (2003, pp. 27 y ss.).

13 Ya desde estos primeros momentos queremos dejar claro que en el diseño y regulación de instrumentos e instituciones *extraordinarios* uno de los principales problemas ha sido y sigue siendo su ámbito de aplicación. Veamos algunos ejemplos:
a) En el art. 29 del Tratado de la Unión Europea, en su párrafo segundo, se ha venido refiriendo a la prevención y 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.

b) El art. III-271 del fracasado Proyecto de Constitución Europea aludía a 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 combatir las según criterios comunes. Estos ámbitos delictivos eran listados —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—, dejando la puerta abierta para que tomando en consideración la evolución de la delincuencia el Consejo pueda adoptar una decisión europea que determine otros ámbitos delictivos que respondan a los criterios previstos en este apartado. Con un texto prácticamente idéntico se mantiene en el art. 69B del Tratado de Lisboa.

c) En el art. 2 de la Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre los Estados miembros, al fijarse el ámbito de aplicación sin que sea exigible el control de la doble tipificación de los hechos a los delitos siguientes: pertenencia a organización delictiva; terrorismo; trata de seres humanos; explotación sexual de los niños y pornografía infantil; tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos; corrupción; fraude, incluido el que afecte a los intereses financieros de las Comunidades Europeas con arreglo al Convenio de 26 de julio de 1995 relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas; blanqueo del producto del delito; falsificación de moneda, incluida la falsificación del euro; delitos de alta tecnología, en particular delito informático; delitos contra el medio ambiente, incluido el tráfico ilícito de especies animales protegidas y de especies y variedades vegetales protegidas; ayuda a la entrada y residencia en situación ilegal; homicidio voluntario, agresión con lesiones graves; tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos; secuestro, detención ilegal y toma de rehenes; racismo y xenofobia; robos organizados o a mano armada; tráfico ilícito de bienes culturales, incluidas las antigüedades y las obras de arte; estafa; chantaje y extorsión de fondos; violación de derechos de propiedad industrial y falsificación de mercancías; falsificación de documentos administrativos y tráfico de documentos falsos; falsificación de medios de pago; tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento; tráfico ilícito de materiales radiactivos o sustancias nucleares; tráfico de vehículos robados; violación; incendio voluntario; delitos incluidos en la jurisdicción de la Corte Penal Internacional; secuestro de aeronaves y buques; y sabotaje.

d) En la Decisión Marco 2003/577/JAI del Consejo de 22 de julio de 2003 relativa a la ejecución en la Unión Europea de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas, el art. 3 recoge las infracciones a las que se aplicará la Decisión Marco sin estar sujetas al control de la doble tipificación de los hechos, enumerándose de forma cerrada los siguientes delitos, sin impedimento a que en un acuerdo posterior se pueda producir una ampliación: pertenencia a una organización delictiva; terrorismo; trata de seres humanos; explotación sexual de menores y pornografía infantil; tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas; tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos; corrupción; fraude, incluido el que afecte a los intereses financieros de las Comunidades Europeas con arreglo al Convenio de 26 de julio de 1995 relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas; blanqueo del producto del delito; falsificación de moneda, incluida la falsificación del euro; delitos de alta tecnología, en particular delito informático; delitos contra el medio ambiente, incluido el tráfico ilícito de especies animales protegidas y de especies y variedades vegetales protegidas; ayuda a la entrada y residencia en situación ilegal; homicidio voluntario, agresión con lesiones graves; tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos; secuestro, detención ilegal y toma de rehenes; racismo y xenofobia; robos organizados o a mano armada; tráfico ilícito de bienes culturales, incluidas las antigüedades y las obras de arte; estafa; chantaje y extorsión de fondos; violación de derechos de propiedad industrial y falsificación de mercancías; falsificación de documentos administrativos y tráfico de

que parece que el Derecho Penal se ha convertido casi en la única *ratio*¹⁴, lo que ha llegado a algunos países a desequilibrar totalmente la balanza entre eficacia y garantía, adoptando medidas extremas justificadas en la mejora de la eficacia de la investigación, enjuiciamiento y castigo de estas conductas¹⁵. Esto ha llevado a que se

documentos falsos; falsificación de medios de pago; tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento; tráfico ilícito de materiales radiactivos o sustancias nucleares; tráfico de vehículos robados; violación; incendio voluntario; delitos incluidos en la jurisdicción de la Corte Penal Internacional; secuestro de aeronaves y buques; y sabotaje.

e) En los Tratados europeos vigentes se mantienen alusiones similares a las previstas en textos anteriores: “prevención y lucha contra la delincuencia” (art. 3 TUE), “prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos” (art. 67.3 TFUE), “prevención y lucha contra el terrorismo y las actividades con él relacionadas” (art. 75 TFUE), “prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambos” (art. 79 TFUE), “prevención de la delincuencia” (art. 84 TFUE), “prevención de la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, del terrorismo y de las formas de delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión, así como en la lucha en contra de ellos” (art. 88 TFUE), “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 combatirlos según criterios comunes (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)” (art. 83.1 TFUE).

- 14 *Vid.* sobre esta cuestión SCHÜNEMANN (2007). Incluso destacar como hace pocas fechas se ha hecho público un “Manifiesto sobre la política criminal europea”, elaborado por penalistas procedentes de diez países de la Unión Europea, en el que al fijar los principios de política criminal aluden a los de proporcionalidad y *ultima ratio*, en cuya justificación señalan que “[el] simple aseguramiento de una política de la Unión no puede legitimar la utilización del Derecho penal”, y que “[utilizar] el Derecho penal de forma inflacionaria conduce además a una pérdida de su fuerza y efectividad”.
- 15 Por su carácter altamente expresivo reproducimos parte de un artículo de VARGAS LLOSA (2001, pp. 23-24): “...Pero, tal vez, el daño mayor que, como una infección de efecto retardado, resultará de los atroces atentados del 11 de septiembre, será el retroceso de la cultura de la libertad en los propios países democráticos. Escribo este artículo en Londres, donde, en contraste con lo que suele ser la tradicional sangre fría de los nativos, la opinión pública vive hoy un clima de tensión y de alarma sobre la seguridad que no es exagerado llamar paranoico. En diarios, radios y programas de televisión el tema obsesivo es el de los próximos atentados terroristas: si habrá una escalada y si, la próxima proeza de Bin Laden o cualquiera de sus pares, será detonar un artefacto atómico que pulverice la City, o envenenar las aguas, el aire, el alimento con ponzoña biológica, posibilidades que se explican y aquilatan por medio de expertos, que, impertérritos, explican los mecanismos de la potencial acción homicida colectiva y adelantan escalofriantes estadísticas sobre el número de presuntas víctimas. ¿Podrán sobrevivir, en un clima de esta índole, todas las libertades individuales de las que Gran Bretaña se enorgullece con tanta justicia? Por lo pronto, una encuesta de un diario local ya dio como resultado que una mayoría de encuestados se declare a favor de que se imponga el carnet de identidad, con obligación de llevarlo consigo día y noche, para todos los ciudadanos, a fin de facilitar las operaciones de vigilancia y control de sospechosos. Que se adopte esta medida, ya corriente en muchos países democráticos, parece una insignificancia. Pero no lo es. Pues, con el mismo argumento con que se exige que los ciudadanos lleven consigo una identificación, se puede justificar el ‘pinchazo’ telefónico, los registros domiciliarios, las detenciones preventivas, políticas anti-inmigración, y recortes a la libertad de prensa. La verdad es que, frente a la amenaza

venga hablando de un Derecho Penal de dos *velocidades*¹⁶ y del surgimiento de un Derecho Penal¹⁷ y Procesal penal¹⁸ *del enemigo*.

b. Convencer a los Estados que las fronteras físicas y jurídicas no pueden seguir de forma rígida y absoluta si queremos lograr niveles aceptables en la represión de estas conductas; esto es, si la delincuencia se ha globalizado hay que globalizar la respuesta penal frente a ella¹⁹. Por ello, no es de extrañar cómo en la agenda de trabajo de las principales organizaciones internacionales ocupa un lugar relevante la dimensión transnacional de determinados comportamientos delictivos cometidos por grupos organizados, que encuentran en la pluralidad y diversidad de ordenamientos jurídicos y en el parcelamiento de la respuesta institucional a las fronteras interiores de cada uno de los países un campo abonado para su actuación, generándose importantes espacios favorecedores de la impunidad.

A título de ejemplo, y por referirnos a las tres Convenciones de Naciones Unidas más destacadas en los ámbitos delictivos citados, citar primero cómo en la Convención de Viena contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, celebrada el 19 de diciembre de 1988, se destacan los efectos que estas conductas tienen para la soberanía de los Estados y que en muchas ocasiones se trata de una actividad ilícita internacional, por lo cual los Estados tienen que estar decididos a cooperar internacionalmente para la supresión del tráfico ilícito —sólo— por así como intensificar medios jurídicos eficaces de cooperación internacional en asuntos penales. Con base en estas ideas el Art. 6 se dedica a la extradición, el Art. 7 a la asistencia judicial recíproca, el Art. 8 a la remisión de las actuaciones penales, el Art. 9 a otras formas de cooperación y capacitación, el Art. 10 a la cooperación

del aniquilamiento masivo, que a partir del 11 de septiembre penderá como una espada de Damocles sobre el ánimo de los ciudadanos de las sociedades más prósperas y poderosas del planeta, el apego a los grandes valores de la legalidad y la libertad individual se debilita, pasa a segundo plano, desplazada por el obsesionante y perfectamente legítimo anhelo de seguridad. ¿Quién puede negar que una sociedad abierta es más vulnerable a la acción terrorista de los grupúsculos fanáticos que un estado policial, donde todos los movimientos y acciones de los ciudadanos están controlados por un poder omnímodo? Desde luego, ni Estados Unidos ni los países de la Unión Europea se van a volver sociedades totalitarias en razón de la muy comprensible inseguridad y miedo que ha cundido en ellas luego de los horrores del 11 de septiembre. Pero no cabe la menor duda de que, en todas ellas, la búsqueda de la seguridad, que ha pasado a ser la primera prioridad para gobiernos y ciudadanos, va a traer consigo una merma sensible de los derechos y prerrogativas que había conquistado para el ciudadano común la cultura democrática. Los criminales fanáticos que empotraron los aviones en las Torres Gemelas y el Pentágono no se equivocaron: el mundo es ahora, gracias a ellos, menos seguro y menos libre”.

Sobre estos planteamientos *vid.* más ampliamente AMBOS (2007) y MUÑOZ CONDE (2007, pp. 30 y ss.); y relacionado con la USA Patriot Act de 2001 *vid.* SINNAR (2003, pp. 1419 y ss.), SALAS CALERO (2006, pp. 255 y ss.), AMBOS (2001) y VERVAELE (2007).

16 *Vid.* SILVA SÁNCHEZ (2001, pp. 159-162).

17 *Vid.* JAKOBS y CANCIO MELIÁ (2005), MUÑOZ CONDE (2005), AMBOS (2007) y Vv.Aa. (2008).

18 *Vid.* PORTILLA CONTRERAS (2004, pp. 43 y ss.) y DAMIÁN MORENO (2005, pp. 101 y ss.).

19 *Vid.* RODRÍGUEZ GARCÍA (2002, pp. 37 y ss.) y MARCHAL ESCALONA (2006, pp. 209 y ss.).

internacional y a la asistencia de los Estados en tránsito, y el Art. 11 a la entrega vigilada. De la simple lectura de los enunciados de los artículos ya vemos cómo en Viena se sentaron las bases para el desarrollo y puesta en práctica de muchos mecanismos de cooperación y colaboración internacional, no pensados en exclusiva al narcotráfico sino a aquellas otras formas delictivas graves que tengan dimensión transnacional.

Por su parte, en la Convención de Palermo contra la Delincuencia Organizada Transnacional, celebrada el 15 de noviembre de 2000, no sólo ya por su rótulo, sino en el propio Preámbulo se pone de manifiesto la profunda preocupación por las adversas repercusiones económicas y sociales derivadas de las actividades de la delincuencia organizada, convencidos de la necesidad urgente de fortalecer la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente esas actividades en los planos nacional, regional e internacional, para así impedir que las personas involucradas en estas actividades (aquellas conductas que constituyan un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave, entre otras, el blanqueo de dinero, la corrupción²⁰ y el terrorismo) encuentren refugios en algunos Estados y en la debilidad de sus normativa administrativa, penal o de cooperación internacional. Las disposiciones relativas a la cooperación internacional más relevantes son las siguientes: el Art. 13 para la cooperación para fines de decomiso; los Arts. 16 y 17 para la extradición y el traslado de personas condenadas a cumplir una pena; los Arts. 18 a 20 sobre la asistencia judicial recíproca, la realización de investigaciones conjuntas y la práctica de técnicas especiales de investigación.

Por último, con la Convención de Mérida (México) contra la Corrupción, celebrada el 12 de diciembre de 2003, se desgajó de la Convención de Palermo el tratamiento preventivo y represivo de la corrupción con base en las siguientes ideas: la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley; los vínculos entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la

20 A la corrupción se le dedican los arts. 8 y 9 de la Convención, pudiendo destacar las siguientes cuestiones: la tipificación de las modalidades activa y pasiva de corrupción, o de cualquier otra forma de corrupción que considere un Estado Parte; el castigo cuando en los actos estén también involucrados un funcionario público extranjero o un funcionario internacional; el instar a los Estados a crear medidas eficaces de carácter administrativo, legislativo o de otra índole para promover la integridad y para prevenir, detectar y castigar la corrupción de los funcionarios públicos; por último, como en otros tantos textos, se pone el acento en el rasgo de la independencia de todos aquellos operadores que se vean involucrados en la investigación y enjuiciamiento de un caso de corrupción: hay que dotar a las autoridades de “suficiente independencia para disuadir del ejercicio de cualquier influencia indebida en su actuación”. Con carácter general sobre esta Convención, además de la Guía Aplicativa publicada en la web de Naciones Unidas, *vid.* McCLEAN (2007).

delincuencia organizada y la delincuencia económica, incluido el blanqueo de dinero; los casos de corrupción que entrañan vastas cantidades de activos, los cuales pueden constituir una proporción importante de los recursos de los Estados, y que amenazan la estabilidad política y el desarrollo sostenible de esos Estados; la corrupción ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirla y luchar contra ella²¹; el enriquecimiento personal ilícito puede ser particularmente nocivo para las instituciones democráticas, las economías nacionales y el imperio de la ley; y la necesidad de prevenir, detectar y disuadir con mayor eficacia las transferencias internacionales de activos adquiridos ilícitamente y a fortalecer la cooperación internacional para la recuperación de activos.

Con base en estas declaraciones, en su Art. 1 las tres finalidades que se declaran como objeto a conseguir son claras y consecuentes con lo dicho: promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción; promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos; promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

Desde una óptica meramente procesal, el texto de Mérida es muy rico puesto que además de insistir que la clave para el enjuiciamiento de estas conductas está en la independencia e integridad del Poder Judicial²² y del Ministerio Público, recoge gran cantidad de medidas y derechos y garantías, quizá no con el orden y claridad que debiera: derechos de defensa y a la presunción de inocencia; establecimiento de inmunidades y privilegios procesales que no restrinjan el enjuiciamiento; medidas cautelares personales y reales (embargo, incautación, decomiso); mecanismos de protección de testigos, peritos, víctimas y denunciantes; y colaboración con la Administración de Justicia de partícipes, terceras personas, órganos y funcionarios públicos y órganos y personas del sector privado.

Hemos querido dejar para el final la alusión no tanto a los Arts. 60 a 62, que

21 Ya en la Convención Interamericana contra la Corrupción de 29 de marzo de 1996 se dedicaron sus Arts. 13 a 16 a establecer medidas tendentes a la cooperación y asistencia internacional: extradición; asistencia judicial para la investigación y enjuiciamiento recíproco; cooperación técnica mutua para prevenir, detectar investigar y castigar los actos de fraude y corrupción; que el secreto bancario no sea una causa de denegación de asistencia internacional. Con relación a estas cuestiones *vid.* MANFRONI (2001, pp. 169 y ss.).

22 En esta idea ha insistido el Presidente del Consejo General del Poder Judicial Español en el discurso de apertura del año judicial pronunciado el 18 de septiembre de 2006, al señalar que “la lucha contra la corrupción, grave enfermedad donde las haya y en especial cuando alcanza el mismo sistema inmunológico del Estado, es decir, cuando se finalmente se instala y destruye los tejidos de la Justicia, es otra la de las razones, a veces declaradas, de existir de los Códigos de Ética Judicial” —HERNANDO SANTIAGO (2006, p. XVII)—.

regulan la asistencia técnica y el intercambio de información, sino a los Arts. 43-50, que aparecen escritos como un mini-código de cooperación internacional:

- a. En primer término se establece de forma imperativa la cooperación de los Estados Parte en los asuntos penales relacionados con la corrupción, exhortándoles a que se presten asistencia en las investigaciones y procedimientos correspondientes a cuestiones civiles y administrativas relacionadas con la corrupción. También se dan pautas con relación a la aplicación del principio de doble incriminación.
- b. Se regula de forma detallada la extradición y se abre la posibilidad a que los Estados celebren acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales sobre el traslado a su territorio de personas condenadas a cumplir una pena, e incluso de remisión de las actuaciones penales, en especial en los casos en los que intervengan varias jurisdicciones.
- c. De forma minuciosa se aborda el tema de la asistencia judicial recíproca, especialmente pensada para recibir testimonios o tomar declaración a personas; presentar documentos judiciales; efectuar inspecciones e incautaciones y embargos preventivos; examinar objetos y lugares; proporcionar información, elementos de prueba y evaluaciones de peritos; entregar originales o copias certificadas de los documentos y expedientes pertinentes, incluida la documentación pública, bancaria y financiera, así como la documentación social o comercial de sociedades mercantiles; identificar o localizar el producto del delito, los bienes, los instrumentos u otros elementos con fines probatorios; facilitar la comparecencia voluntaria de personas en el Estado Parte requirente; prestar cualquier otro tipo de asistencia autorizada por el derecho interno del Estado Parte requerido; identificar, embargar con carácter preventivo y localizar el producto del delito; y recuperar activos²³.

23 En el ámbito de la Unión Europea tomar en consideración los siguientes actos legislativos de la Unión Europea:

- Decisión Marco 2001/500/JAI, de 5 de julio de 2001, del Consejo, sobre blanqueo de capitales, identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de instrumentos y productos del delito.
- Decisión Marco 2002/584/JAI, de 13 de junio de 2002, del Consejo, sobre la orden de detención europea y procedimientos de entrega entre Estados miembros. La misma ha sido implementada a nuestro ordenamiento jurídico por la Ley Orgánica 2/2003 y la Ley 3/2003, ambas de 14 de marzo.
- Decisión Marco 2003/577/JAI, de 22 de julio de 2003, del Consejo, sobre ejecución en la Unión Europea de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas. La misma ha sido implementada a nuestro ordenamiento jurídico por la Ley Orgánica 5/2006 y la Ley 18/2006, ambas de 5 de junio.
- Decisión Marco 2005/214/JAI, de 24 de febrero de 2005, del Consejo, sobre aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias.
- Decisión Marco 2006/783/JAI, de 6 de octubre de 2006, del Consejo, sobre la aplicación del reconocimiento mutuo de resoluciones de decomiso.
- Decisión Marco 2008/315/JAI, de 26 de febrero de 2009, del Consejo, relativa a la organización y el contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los

- d. También se recogen vías de cooperación en materia de cumplimiento de la ley.
- e. Finalmente, se dedican dos preceptos a regular la posible realización de investigaciones conjuntas²⁴ y la adopción de técnicas especiales de investigación como entregas vigiladas, vigilancia electrónica, y operaciones encubiertas²⁵.

Si nos centramos ahora en la política de la Unión Europea en esta materia, se puede reconocer sin ambages que está considerada como la más prolífica de todas las instituciones internacionales en el diseño de políticas de prevención y lucha

Estados miembros.

- Decisión Marco 2008/675/JAI, de 24 de julio de 2008, del Consejo, relativa a la consideración de las resoluciones condenatorias entre los Estados miembros de la Unión Europea con motivo de un nuevo proceso penal.

- Decisión Marco 2008/909/JAI, de 27 de noviembre de 2008, del Consejo, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad a efectos de su ejecución en la Unión Europea.

- Decisión Marco 2008/947/JAI, de 27 de noviembre de 2008, del Consejo, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas.

- Decisión Marco 2008/977/JAI, de 27 de noviembre de 2008, del Consejo, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal.

- Decisión Marco 2008/978/JAI, de 18 de diciembre de 2008, del Consejo, relativa al exhorto europeo de obtención de pruebas para recabar objetos, documentos y datos destinados a procedimientos en materia penal.

- Decisión Marco 2009/315/JAI, de 26 de febrero de 2009, del Consejo, relativa a la organización y el contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados Miembros.

- Decisión Marco 2009/829/JAI, de 23 de octubre de 2009, del Consejo, relativa a la aplicación, entre los Estados miembros de la Unión Europea, del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional.

- Directiva 2010/64/UE, de 20 de octubre de 2010, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales.

Con relación al futuro de las Decisiones Marco en el nuevo marco legal diseñado por el Tratado de Lisboa *vid.* CARRERA HERNÁNDEZ (2007).

24 En esta materia el 13 de junio de 2002 el Consejo de la Unión Europea aprobó la Decisión Marco 2002/465/JAI, la cual fue implementada al ordenamiento jurídico español por la Ley Orgánica 3/2003 y la Ley 11/2003, ambas de 21 de mayo.

25 Estas y otras muchas medidas (restitución, traslado temporal de detenidos con fines de investigación, audición por videoconferencia, audición por conferencia telefónica, intervención de comunicaciones telefónicas) ya son objeto de regulación detallada en el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, hecho en Bruselas el 20 de mayo de 2000, al cual hay que unir un Protocolo Adicional de 16 de octubre de 2001. Con relación al mismo *vid.* LOURIDO RICO (2003), URIARTE VALIENTE (2006, pp. 111 y ss.) y RODRÍGUEZ GARCÍA (2008, pp. 321 y ss.).

Destacar además que sus directrices básicas permanentemente son tomadas en consideración a la hora de alcanzar acuerdos con terceros países. Así, de acuerdo con la *Decisión* del Consejo de la Unión Europea 2009/820/PESC de 23 de octubre de 2009, se han celebrado dos *Acuerdos entre la Unión Europea y los Estados Unidos*, uno sobre *extradición* y otro sobre *asistencia judicial*, los cuales han entrado en vigor el 1 de febrero de 2010; y también, el 27 de noviembre de 2009 la Unión Europea y Japón han suscrito un *Acuerdo sobre cooperación judicial en materia penal*.

contra las formas graves de delincuencia, muchas de cuyas soluciones —sustantivas, orgánicas y procedimentales— pueden ser perfectamente exportables a otras áreas geográficas. En efecto, Europa se ha convertido en un laboratorio, quizás el único en el mundo, donde se intenta construir un derecho común pluralista, situación a la que se ha llegado al constatar como con la creación de un mercado único los capitales, las mercancías y las personas circulan libremente por todo el territorio de la Unión. De esta forma, los Estados han tenido que abandonar progresivamente la postura de parcelar el control policial y judicial de la delincuencia en cada uno de sus territorios, aisladamente, por cuanto además los niveles de ineficacia se han visto multiplicados al constatar cómo el grado de colaboración entre ellos es muy deficitario, cuando no inexistente.

Entre estos problemas, originados fundamentalmente por la diversidad de sistemas jurídicos materiales y procesales penales nacionales —lo que se ve acrecentado puntualmente con la progresiva ampliación de la Unión— y por el recelo mostrado por todos los Estados a ceder competencias en favor de las instituciones comunitarias en materias tan íntimamente ligadas a su soberanía²⁶, se pueden mencionar los siguientes:

- la reticencia al reconocimiento de las resoluciones judiciales procedentes de órganos jurisdiccionales de otros países, y las dificultades que se ponen para ejecutar comisiones rogatorias;
- las limitaciones existentes en personal, medios materiales y recursos presupuestarios para hacer frente a las exigencias de cooperación actuales;
- un deficitario conocimiento de lenguas, que no ayuda en el conocimiento del Derecho extranjero, el progreso de la asistencia policial y judicial, y la comunicación directa entre las diferentes autoridades nacionales —que es la base de los nuevos mecanismos de cooperación—, lo que hace necesario que se adopten programas de formación y capacitación específicos en estas materias;
- el mantenimiento de prácticas obsoletas y con gran cantidad de formalidades, que retrasan notablemente la transmisión y ejecución de las solicitudes internacionales;
- la acumulación de normas internacionales y nacionales que deben aplicarse en un mismo caso²⁷, lo que debe obligar a que las personas que intervienen

26 Vid. Monteiro Guedes Valente (2008, pp. 1 y ss.).

27 Con la finalidad de incrementar el acceso a la información que obra en poder de los Ministerios de Justicia de los Estados miembros de la Unión Europea sobre la legislación vigente, los sistemas judiciales y jurídicos y los grandes proyectos de reforma en materia de justicia, el 9 de junio de 2009 se puso en marcha en París la “Red de Cooperación Legislativa entre los Ministerios de Justicia de los Estados Miembros de la Unión Europea”, cuyo trabajo en particular se concreta en:
a) facilitar a los miembros de la Red, a petición suya, una información legislativa y jurisprudencial

en la asistencia judicial reciban una formación básica en las diferentes materias;

- el tiempo que en ocasiones tardan en ratificarse los instrumentos jurídicos internacionales, no siempre a consecuencia de problemas técnicos, problema que se ve acrecentado porque una vez que ésta se produce su aplicación presenta importantes divergencias entre los Estados miembros.

Con el paso de los años progresivamente ha cedido la idea de que la existencia de la Unión Europea tiene que repercutir lo menos posible en el Derecho penal y procesal penal de los Estados miembros, no está tan mal visto que el proceso de unificación europea tiene que suponer importantes cesiones de soberanía para los Estados miembros y la práctica desaparición de las fronteras judiciales internas, en aras a la extensión del concepto de territorialidad europea al ámbito jurídico, esto es, a diseñar un verdadero Espacio Europeo de Justicia.

En el Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999 se definió claramente la prioridad de este objetivo, y se pusieron encima de la mesa propuestas concretas de actuación²⁸: el ejercicio de la libertad requiere un auténtico espacio de justicia en el que no se puede permitir que la incompatibilidad o la complejidad de los sistemas jurídicos y administrativos de los Estados miembros impida a personas y empresas

coherente y actualizada sobre temas específicos;

b) mejorar el acceso a los resultados de los estudios de Derecho comparado efectuados por los Ministerios de Justicia de cada Estado.

c) tener conocimiento de los grandes proyectos de reforma en materia de justicia, respetando la obligación de confidencialidad que tienen los organismos respectivos de los Estados.

28 Pasados más de diez años se ha podido comprobar como quizá en este punto radica uno de los principales valores de los acuerdos del Consejo de Tampere, ya que lejos de pergeñar declaraciones huecas de contenido, de *soft law*, o carentes de virtualidad práctica, se aportaron medidas prácticas que han cuajado con el tiempo, tanto en materia penal como civil:

- la promoción de una mayor convergencia en Derecho y procedimiento civil;
- la instauración de normas mínimas de asistencia y procedimientos para determinados asuntos civiles —demandas de consumidores, reclamaciones de escasa cuantía, pensiones alimenticias, reclamaciones sin oposición— en litigios transfronterizos;
- la protección de las víctimas de delitos;
- el reconocimiento mutuo de sentencias y demás resoluciones judiciales;
- la sustitución del procedimiento de extradición de condenados por el traslado temporal de los mismos;
- la creación de equipos conjuntos de investigación, como instrumento de coordinación de investigaciones llevadas a cabo en más de un Estado miembro en asuntos de narcotráfico, terrorismo, y trata de personas;
- la potenciación del papel de *Europol*;
- la creación de una Academia Europea de Policía;
- la creación de *Eurojust*;
- la previsión, por parte de los Derechos Penales nacionales, de definiciones, inculpaciones y sanciones comunes en un conjunto reducido de materias: delincuencia financiera, tráfico de drogas, trata de seres humanos, explotación sexual de la infancia, delincuencia de alta tecnología y delito ecológico.

ejercer sus derechos o las disuade de ejercerlos. Incluso cuando ha habido países candidatos a la adhesión que han sido exhortados a iniciar procesos de modernización en sus sistemas judiciales para responder a los retos de la sociedad del siglo XXI, que pide una Justicia más accesible, que preste un servicio de mayor calidad al ciudadano, y que sea capaz de garantizar con rapidez y eficacia los derechos legalmente reconocidos. Por lo que respecta a la legislación penal de estos países, tendrá que adaptarse a los principios fundamentales y al acervo en materia penal de la Unión, como recordó el Parlamento Europeo en una Resolución de 30 de julio de 1999.

El Art. 29, que encabezaba el Título VI del Tratado de la Unión —Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal—, ha venido dejando sentado claramente como uno de los objetivos que tiene que cumplir la Unión es ofrecer a los ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia que se tiene que lograr a través de una acción común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación judicial y policial.

Para alcanzar este objetivo se marcaba el emprender una política común de prevención y lucha, al menos en los ámbitos delictivos más graves, tales como 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, listado que no se consideraba cerrado en atención al tenor literal del Art. 29 TUE y a la proliferación de normativa penal en otros ámbitos como el medio ambiente, la protección del euro o el blanqueo de capitales²⁹.

Por tanto, esa política europea unitaria se ha desarrollado a partir de las ideas de cooperación y aproximación:

1. Cooperación entre las fuerzas policiales, las autoridades aduaneras y las autoridades judiciales nacionales con sus homónimas en el resto de los Estados miembros.

Tratando de superar estas y otras dificultades se articuló una política de cooperación en materia penal en los ámbitos policial y judicial:

- a. Por un lado, la cooperación entre las fuerzas policiales, las autoridades aduaneras y otras autoridades competentes de los Estados miembros, acción en la que hay que incluir (Art. 30 TUE):
 - 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;
 - la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente, incluida la correspondiente a informes

²⁹ Vid. MUÑOZ DE MORALES ROMERO (2011), quien realiza un análisis de toda la producción normativa penal en España y en la Unión Europea.

- 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;
 - la cooperación e iniciativas conjuntas en la formación, el intercambio de funcionarios de enlace, las comisiones de servicio, el uso de equipos y la investigación científica policial;
 - la evaluación común de técnicas especiales de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada.
- b. Por otro lado, la cooperación entre las autoridades judiciales y otras autoridades competentes de los Estados miembros, que debe incluir, entre otras medidas (Art. 31 TUE):
- la facilitación y aceleración de la cooperación entre los ministerios y las autoridades judiciales o equivalentes competentes de los Estados miembros, también, en relación con las causas y la ejecución de resoluciones;
 - la facilitación de la extradición entre los Estados miembros;
 - la consecución de la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros, en la medida necesaria para mejorar dicha cooperación;
 - la prevención de conflictos de jurisdicción entre los Estados miembros.
2. Aproximación de los ordenamientos penales de los países, y crear normas mínimas de aplicación y desarrollo en todos ellos en las que se definan las conductas -delincuencia organizada, terrorismo, corrupción, tráfico ilícito de drogas y demás - y las consecuencias jurídicas que se deriven de su comisión.

Hay que dejar claro que sin que haya perdido pujanza el ideal de que el *ius puniendi* es una de las funciones que todo Estado se reserva al ejercitar la soberanía estatal, cuando se habla de la necesidad de desarrollar un proceso penal europeo, no se ha planteado su codificación general, esto es, para resolver cualquier tipo de litigios, sino su articulación sectorial³⁰ para perseguir y castigar determinados euro-crímenes o euro-delitos, para hacer frente a la protección efectiva de un elenco reducido de

30 Como señala ROXIN (2008, pp. 395-396), es “mejor, por lo menos en las próximas décadas, mantener la libre competencia de los ordenamientos penales nacionales. De todos modos, como se ha dicho, esto se caracteriza mediante una dosis cada vez mayor de colectividad. Y donde no están justificadas diferencias por circunstancias culturales o sociales, representan al menos un amplio campo de experimentación que al final da paso a las mejores soluciones. En una frase: el crecimiento evolutivo conjunto del Derecho penal europeo es preferible a la obstrucción centralista de una codificación unitaria. La elaboración e interpretación científica de un Código Penal europeo me parece por ello más bien una tarea de las generaciones futuras más remotas. Aún no será el tema del futuro inmediato”.

bienes jurídicos de carácter comunitario, tales como el presupuesto, la moneda única, y principalmente los intereses financieros de la Unión³¹.

Con el paso de los años se da por fracasada, o al menos con una eficacia limitada, la cooperación horizontal entre los Estados: como los instrumentos clásicos de ayuda judicial mutua son inadecuados y los progresos realizados en materia de cooperación judicial limitados, en los casos de delitos económicos transnacionales son habituales los retrasos, la destrucción de pruebas, la fuga de sospechosos, la no fácil reconstrucción de los circuitos financieros posteriores a las defraudaciones. En esencia, con veintisiete poderes judiciales que aplican normas sustantivas y procesales distintas, con participación de instituciones de diversa naturaleza y composición — autoridades administrativas, policías y fiscales— se generan áreas de impunidad que para ser erradicadas hacen necesario emprender un sistema de cooperación vertical entre los órganos de la Unión y los países miembros.

En el Proyecto de Constitución Europea que fracasó se insistía en esta misma política de actuación (Arts. III-171 y siguientes), de la cual podemos destacar:

1. Se marcó como ámbito prioritario de acción el que engloba comportamientos delictivos en los que se conjuguen dos elementos: primero, su carácter particularmente grave; segundo, su dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones, o de una necesidad particular de combatirlos según criterios comunes. En concreto, se enumeran algunos de ellos, como el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción y la delincuencia organizada.

Los efectos derivados de su comisión justifican que se plantee como medida la aproximación de las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados miembros, para lo cual se abren vías de actuación tanto en el ámbito de la prevención del delito como en el de su represión, siendo posible acordar normas mínimas relativas a las infracciones penales y a las sanciones que llevan aparejada su comisión.

2. Se refuerza la idea de que la cooperación judicial en materia penal en la Unión Europea se tiene que basar en el principio del reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales, para lo cual habrá que legislar para: establecer normas y procedimientos para garantizar el reconocimiento en toda la Unión de las sentencias y resoluciones judiciales en todas sus formas; prevenir y resolver los conflictos de jurisdicción entre los Estados miembros; fomentar la formación de los magistrados y del personal de la administración de justicia; facilitar la cooperación entre las autoridades judiciales o equivalentes de los Estados miembros en el marco de las acciones penales y de la ejecución de resoluciones.

31 Vid. Frände (2006, pp. 41 y ss.)

Además, con objeto de facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales y la cooperación policial y judicial en asuntos penales con dimensión transfronteriza, se podrán establecer normas mínimas relativas a: la admisibilidad mutua de pruebas entre los Estados miembros; los derechos de las personas durante el procedimiento penal; los derechos de las víctimas de los delitos; otros elementos específicos del procedimiento penal.

No obstante, la adopción de dichas normas mínimas no será óbice para que los Estados miembros mantengan o introduzcan una mayor protección de los derechos de las personas durante el procedimiento penal.

Fracasado el Proyecto de Constitución Europea, todas estas ideas de cooperación policial y judicial recogidas en el Tratado de la Unión Europea han sufrido un gran impulso³² con el Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, firmado el 13 de diciembre de 2007 por los Jefes de Estado o de Gobierno de los veintisiete países, adoptado con la finalidad de dotar a la UE de las instituciones modernas y los nuevos métodos de trabajo que necesita para enfrentarse de manera eficaz a los desafíos del mundo de hoy, entre ellos, la delincuencia grave de carácter transnacional que actúa en y contra Europa.

En la materia que nos afecta, los Arts. 29 a 39 del Título VI del Tratado de la Unión Europea relativos a la cooperación judicial en materia penal se han sustituido por las disposiciones de los capítulos 1 —Disposiciones generales— y 4 —Cooperación judicial en materia penal— del Título V de la Tercera Parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

Más allá de las cuestiones procedimentales relacionadas con la adopción de los acuerdos y resoluciones, los aspectos más destacables son los siguientes:

- a. Como línea de partida se marca una doble idea: por un lado, que la Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia, pero dentro del respeto a los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros (Art. 67.1 TFUE), aspecto básico si se

32 Como señala MANGAS MARTÍN (2007, p. 4), “una vez que los artículos del Tratado de Lisboa se inserten en un texto refundido, como los cromos en un álbum, tapando los preceptos derogados o modificados del Tratado de la Unión Europea (TUE), éste cambiará y mejorará mucho su estructura actual y su legibilidad. Es verdad que sobran preceptos sobre política exterior, pero en los aproximadamente 60 preceptos del TUE refundido cualquier ciudadano podrá tener una idea general de los valores y objetivos comunes, de quién hace qué y para qué en la UE”. En la materia que nos ocupa, se establece un nuevo mecanismo automático de cooperación reforzada en la cooperación policial y judicial en materia penal; no obstante, como *pero* importante señalar que la Carta Europea de Derechos Fundamentales, que ocupaba toda la parte II del Proyecto de Tratado constitucional, no figurará en el nuevo documento, si bien éste incluirá una mención que señalará su carácter vinculante.

quieren que progresen de manera adecuada los trámites de implementación de las distintas medidas que se pueden generar.

- b. Desde una óptica mucho más práctica, se declara que la Unión se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales (Art. 67.3 TFUE).
- c. La cooperación judicial en materia penal en la Unión se basará, por un lado, en el principio de reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales y, por otro lado, en la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros, política que se referirá a la definición de las infracciones penales y a las consecuencias jurídicas derivadas de las mismas. Ahora bien, estas actuaciones aparecen limitadas a un número en principio —porque con los años puede ser objeto de ampliación— reducido de ámbitos delictivos: 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.
- d. El Parlamento Europeo y el Consejo de responsabilizan de adoptar medidas tendentes a (Art. 82.1 TFUE):
 - establecer normas y procedimientos para garantizar el reconocimiento en toda la Unión de las sentencias y resoluciones judiciales en todas sus formas;
 - prevenir y resolver los conflictos de jurisdicción entre los Estados miembros³³;
 - apoyar la formación de magistrados y del personal al servicio de la administración de justicia³⁴;

33 *Vid.* la Decisión Marco 2009/948/JAI del Consejo de la Unión Europea de 30 de noviembre de 2009 sobre la prevención y resolución de conflictos de ejercicio de jurisdicción en los procesos penales. En general sobre este tema *vid.* OLLÉ SESÉ (2008), ESER (2009) y GONZÁLEZ CANO (2010).

34 En enero de 2001 Francia presentó una Iniciativa con vistas a la adopción de una Decisión del Consejo por la que se debía crear una Red Europea de Formación Judicial, que no cuajó, la cual tenía los objetivos de profundizar en el conocimiento mutuo de los sistemas jurídicos, mejorar la utilización de los instrumentos europeos e internacionales, intercambiar experiencias y definir las necesidades de las actividades de formación, favorecer la coordinación entre los distintos programas de formación previstos por los países miembros, y desarrollar actividades de formación para los miembros del cuerpo judicial.

Más recientemente, el 22 de noviembre de 2008 el Consejo de la Unión Europea y los Representantes de los Gobiernos de los Estados Miembros dictaron la “Resolución relativa a la formación de jueces,

- facilitar la cooperación entre las autoridades judiciales o equivalentes de los Estados miembros en el marco del procedimiento penal y de la ejecución de resoluciones.

De igual forma, cuando sea necesario para facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales y la cooperación policial y judicial en asuntos penales con dimensión transfronteriza, podrán establecer normas mínimas, que tendrán en cuenta las diferencias entre las tradiciones y los sistemas jurídicos de los Estados miembros, y que se referirán a: la

fiscales y personal al servicio de la Administración de Justicia en la Unión Europea”, en la que se recogían las siguientes directrices que tienen que ser seguidas por los Estados Miembros en sus actuaciones:

- a) contribuir al desarrollo de una genuina cultura judicial europea, basada en la diversidad de los sistemas legislativo y judicial de los Estados miembros y en la unidad a través del Derecho europeo;
- b) mejorar el conocimiento del Derecho primario y del Derecho derivado de la Unión Europea entre jueces, fiscales y personal de la administración de justicia, promoviendo en particular la mejora del conocimiento de los procedimientos ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, y sobre todo el procedimiento de petición de decisiones prejudiciales sobre la validez o la interpretación de disposiciones del Derecho europeo;
- c) fomentar, mediante una formación adecuada, la aplicación del Derecho europeo por jueces, fiscales y personal de la administración de justicia, de modo que se respeten los derechos fundamentales y los principios reconocidos en el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea y reflejados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea;
- d) fomentar el conocimiento de los ordenamientos jurídicos y la legislación de los demás Estados miembros, especialmente fomentando cursos pertinentes de Derecho comparado;
- e) mejorar las competencias lingüísticas de jueces y fiscales y del personal de la administración de justicia de toda la Unión Europea;
- f) fomentar una sensibilidad común a los problemas que afronta todo el colectivo de jueces, fiscales y personal de la administración de justicia;
- g) fomentar la reflexión común sobre el desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia y sus implicaciones para el correcto funcionamiento de la justicia.

Destacar en esta materia la existencia de la “Red Iberoamericana de Escuelas Judiciales” (RIA EJ), creada en el marco del “II Encuentro Iberoamericano de Consejos de la Judicatura” y aprobada durante la “VI Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia” efectuada en España del 23 al 25 de mayo de 2001, que se constituyó como una comunidad de enlace entre las Escuelas Judiciales y Centros Públicos de Capacitación Judicial de Iberoamérica. La política de esta Red se articula sobre la base de cinco ideas:

- 1) Apoyar la consolidación del Estado constitucional y democrático de derecho y justicia.
- 2) Fortalecer el servicio público de justicia por medio de la mejora de la capacitación judicial y la obtención de la excelencia profesional de los servidores de la justicia, especialmente de los jueces y magistrados.
- 3) Fortalecer los poderes judiciales iberoamericanos, por medio de un trabajo permanente de las Escuelas Judiciales y centros públicos de capacitación judicial.
- 4) Afianzar una mejor integración judicial iberoamericana mediante la comprensión, por parte de los miembros de la judicatura, de los sistemas legales y judiciales de los demás países iberoamericanos y de los instrumentos de cooperación nacionales e internacionales, así como la formación de los miembros de la judicatura para promover dicha comprensión.
- 5) Promover los elementos propios de la cultura e identidad judicial iberoamericana.

admisibilidad mutua de pruebas entre los Estados miembros; los derechos de las personas durante el procedimiento penal; los derechos de las víctimas de los delitos; otros elementos específicos del procedimiento penal.

- e. Desde una perspectiva orgánica, se ensalza el papel a cumplir por EUROJUST como órgano de cooperación y coordinación entre las autoridades nacionales encargadas de investigar y perseguir la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados o que deba perseguirse según criterios comunes, y a partir de este órgano se vuelve a insistir en la idea —frenada sistemáticamente en los últimos años— de crear una Fiscalía Europea, verdadero bastión del Espacio Judicial Europeo.

2. MECANISMOS ORGÁNICOS DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN JUDICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA

Una vez hecho un breve repaso del panorama legal de la cooperación judicial penal en los últimos diez años, la conclusión que se puede extraer es que en esta materia durante varios años se ha caracterizado por legislar mucho pero por avanzarse poco en la práctica diaria, como en otros ámbitos geográficos la institución estrella es la extradición³⁵. Así, no son extraños a nadie problemas como la falta de formación y especialización en materia de cooperación internacional, carencias idiomáticas, o el desconocimiento de los diversos sistemas administrativos y procesales externos al propio —y de las autoridades competentes en cada uno de ellos—, lo que indefectiblemente derivan en tensiones, retrasos y actuaciones inefectivas y desiguales.

35 Los antecedentes de los textos vigentes sobre auxilio judicial internacional penal han venido marcados por los acuerdos y convenios sobre extradición. Destacar en Iberoamérica:

- el “Acuerdo de Extradición” suscrito por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela de 18 de julio de 1911;
- la “Convención de Extradición Centroamericana” de 7 de febrero de 1923;
- el “Convención sobre extradición de Montevideo” de 26 de diciembre de 1933;
- la “Convención Interamericana sobre Extradición”, de 25 de febrero de 1981, que hasta la fecha no ha sido firmada por Colombia; y
- el “Acuerdo sobre Extradición entre los Estados parte de MERCOSUR”, suscrito el 10 de diciembre de 1998.

Además, Colombia regula la extradición en los arts. 490 a 514 del Código de Procedimiento Penal, y además tiene firmados convenios y acuerdos específicos de extradición con Argentina (de 28 de agosto de 1922), Bélgica (de 21 de agosto de 1912), Brasil (de 28 de diciembre de 1938), Chile (de 16 de noviembre de 1914), Costa Rica (de 7 de mayo de 1928), Cuba (de 2 de julio de 1932), El Salvador (24 de diciembre de 1900), España (de 23 de julio de 1892), Estados Unidos (de 14 de septiembre de 1979), Francia (de 9 de abril de 1850), Gran Bretaña (de 27 de octubre de 1888), Guatemala (de 24 de noviembre de 1928), México (de 12 de junio de 1928), Nicaragua (de 25 de marzo de 1929), Panamá (de 24 de diciembre de 1927), Perú (de 10 de febrero de 1870).

Con relación a la extradición *vid.* ROVIRA VIÑAS (2005), GARCÍA SÁNCHEZ (2006), Vv.AA. (2006), y NICHOLLS, MONTGOMERY y KNOWLES (2007).

Por este motivo, la superación de estas dificultades pasa porque la reciente creación de nuevos organismos y estructuras de cooperación entre autoridades policiales, fiscales, judiciales y aduaneras den los resultados prácticos esperados, sin que tengan que estar supeditados a la buena voluntad de los operadores implicados en una concreta actuación.

Nosotros vamos a hacer una breve exposición de cuatro de los más importantes: los Magistrados de Enlace, la Red Judicial Europea, EUROJUST y la Fiscalía Europea.

2.1. Magistrados de Enlace

El 22 de abril de 1996 el Consejo de la Unión Europea adoptó la Acción Común 96/277/JAI para la creación de un marco de intercambio de Magistrados de Enlace, a consecuencia de dos iniciativas sucesivas: una franco-italiana u otra franco-holandesa. De esta manera, se formalizó y generalizó el envío, tanto unilateral como bilateral, de estos Magistrados que desde mitad de los años noventa existían entre diversos países europeos (Alemania, Holanda, Italia, Gran Bretaña (...)), alguno de los cuales, Francia, incluso había aprovechado los resultados positivos alcanzados en otros países para intercambiar Magistrados con Estados Unidos. Por este motivo, en el preámbulo de la Acción Común se alude a que se han reputado como favorables estas iniciativas ya emprendidas en algunos Estados miembros, que han enviado o recibido magistrados o funcionarios de enlace ante las autoridades competentes en materia de cooperación judicial, así como las iniciativas en curso destinadas a crear una red eficaz de puntos de contacto judiciales dentro del ámbito de la lucha contra la delincuencia organizada internacional.

El principal objetivo que se trata de obtener con su creación es doble:

- a. Por un lado, definir un marco jurídico claro y útil para las iniciativas existentes, para así permitir incrementar su eficacia y favorecer su coordinación. Ello no obsta para que el envío y/o recepción de estos Magistrados necesite de la realización de acuerdos bilaterales o multilaterales entre los Estados interesados, elaborados según las orientaciones dadas en esta Acción Común que actúan como referencia comúnmente consensuada.
- b. Por otro, aunque en los acuerdos de creación se tendrán que precisar los concretos cometidos que tienen que desarrollar los Magistrados en cada uno de los territorios, con carácter general su actuación estará preordenada a permitir incrementar la rapidez y la eficacia de la cooperación judicial, y contribuir al mismo tiempo al intercambio de información sobre los ordenamientos jurídicos y sistemas judiciales de los Estados miembros y su funcionamiento.

La utilidad de esta figura hace que su ámbito de actuación, en origen sólo penal, y en especial referida a la delincuencia organizada transnacional con todas sus

manifestaciones (terrorismo, fraude y corrupción, lucha contra la mafia, tráfico de estupefacientes, blanqueo de capitales y demás), se extienda también a mejorar la cooperación judicial civil. Y justamente esta disparidad en su ámbito de actuación hace que no tenga que ser una institución permanente —a diferencia, por ejemplo, de la Red Judicial Europea— y que en cada país pueda desarrollar cometidos diferentes con base en problemas comunes³⁶, por lo que estamos ante una figura que se enmarca siempre en un contexto bilateral³⁷.

Si nos referimos a las funciones de los Magistrados de Enlace, incluirán normalmente cualquier actividad que contribuya a impulsar y acelerar, sobre todo, a través de contactos directos con los servicios competentes y con las autoridades judiciales del Estado de acogida, todo tipo de cooperación judicial en materia penal —y en su caso civil—. Incluso podrán incluir, basándose en acuerdos celebrados entre el Estado miembro de envío y el Estado miembro de acogida, cualquier actividad destinada a intercambiar información y datos estadísticos a fin de impulsar el conocimiento mutuo de los distintos sistemas y bancos de datos jurídicos de los Estados interesados y las relaciones entre los profesionales del campo jurídico de ambos Estados.

A la vista de esta descripción de las funciones efectuada por la Acción Común se puede constatar tres cuestiones íntimamente relacionadas:

- a. La denominación oficial de Magistrados de Enlace no debe ser interpretada en sentido restrictivo, puesto que aunque la práctica habitual es designar para los cometidos señalados autoridades judiciales, nada impide que pueda hacerse en favor de otros profesionales especialmente cualificados en materia de cooperación judicial, por ejemplo, funcionarios del Ministerio de Justicia o miembros del Ministerio Público. A consecuencia de ello, para respetar la diversidad de los distintos ordenamientos jurídicos en el preámbulo se alude expresamente a magistrados o funcionarios de enlace, idea que se repite en el articulado.
- b. Por aplicación del principio de exclusividad jurisdiccional, estos Magistrados de Enlace nunca ejercerán funciones jurisdiccionales³⁸. Son agentes

36 Así lo destacan los trabajos doctrinales de BADIE (1999, pp. 179 y ss.), GARZÓN REAL (2000, pp. 419 y ss.), RODRÍGUEZ SOL (2000, pp. 1 y ss.), PRADA SOLAESA (2001, pp. 613 y ss.) y FUNGAIRIÑO BRINGAS (2001, pp. 301 y ss.), donde se alude a su utilidad especialmente en asuntos de narcotráfico, blanqueo de capitales, fraude y corrupción y terrorismo, sino también en la política que ha seguido España al elegir el destino de los nombramientos de los mismos, tanto en la Unión Europea (Francia e Italia) como fuera de ella (Colombia, y aunque aún no está formalizada parece que también con Marruecos).

37 Galgo Peco (2003, p. 279).

38 Como destaca LOURIDO RICO (2003, pp. 210 y ss.), una interpretación literal del texto de la Acción Común podría llevar a plantear dificultades prácticas con la aplicación del Convenio de Asistencia Judicial de 2000, las cuales tienen que ser superadas.

diplomáticos particulares, que están bajo la autoridad directa del Embajador de su país de origen y que ejerce su función en los locales del Ministerio de Justicia del país de destino, con la finalidad de estar en contacto directo con los servicios competentes y con las autoridades judiciales del Estado de acogida, para asesorarles tanto sobre las singularidades del sistema jurídico del país de acogida como del suyo propio, lo que no debe impedir una intervención activa en el desarrollo de algunas formas específicas de asistencia judicial³⁹.

- c. La prohibición de realizar personalmente diligencias en el país de destino no alcanza a la posible intervención en la praxis de medios de prueba en el mismo. En la práctica ésta será una de las principales funciones que deberá realizar puesto que son sabidos los problemas de utilizarlas luego en el país de origen; así, deberá informar y colaborar con el órgano judicial competente para realizarla de las garantías que se exigen en su propio país. Esta idea se consagra en el Art. 4.1 del Convenio Europeo de Asistencia Judicial Penal de 2000, en donde se establece que en los casos en los que se conceda la asistencia judicial, el Estado miembro requerido observará los trámites y procedimientos indicados expresamente por el Estado miembro requirente, salvo disposición contraria del Convenio, y siempre que dichos trámites y procedimientos no sean contrarios a los principios fundamentales del Derecho del Estado miembro requerido.

2.2. Red Judicial Europea

El 29 de junio de 1998 el Consejo de la Unión Europea, a instancia del Grupo Multidisciplinar para la Prevención y Persecución del Crimen Organizado⁴⁰, adoptó la Acción Común 98/428/JAI por la que se creó la Red Judicial Europea, una estructura estable, unificada y generalizada para todos los países con cuya creación se refuerza la existencia de los Magistrados de Enlace y se palián las insuficiencias de éstos, cuya existencia en última instancia queda supeditada a la voluntad individual de cada uno de los Estados; en concreto, en la propia Acción Común se indica que los Magistrados de Enlace podrán, en la medida en que cumplan funciones análogas a aquellas confiadas a los puntos de contacto de la Red Judicial, ser asociados a la misma por parte de cada Estado miembro que sea el Estado que envía al Magistrado de Enlace, según modalidades que dicho Estado deberá definir. Sin embargo, hay que hacer notar que luego cada Estado es libre de fijar el número de puntos de contacto que lo van a representar en función de sus normas nacionales y la división

39 En este sentido RODRÍGUEZ SOL (2000, p. 4), destaca el papel que puede cumplir en equipos conjuntos de investigación, en la realización de intervención de telecomunicaciones, o en la preparación de la audición por videoconferencia de testigos y peritos.

40 *Cfr.* LUENGO ALFONSO (2000, p. 107) y JOUTSEN (2001, p. 289).

interna de responsabilidades⁴¹, de forma que se asegure una cobertura efectiva de todo su territorio y abarcando todas las formas de delincuencia grave, de tal forma que mientras Italia aporta 56 puntos de contacto Bélgica sólo 5.

La creación de la Red Judicial Europea se ha hecho con base en dos consideraciones:

- a. que es necesario mejorar aún más la cooperación judicial penal⁴² entre los Estados miembros de la Unión Europea, en particular en la lucha contra las formas de delincuencia grave⁴³, que con frecuencia se presenta en forma de verdaderas organizaciones, transnacionales en la mayoría de los casos;
 - b. que la mejora efectiva de la cooperación judicial entre los Estados miembros requiere la adopción de medidas estructurales⁴⁴ en el ámbito de la Unión Europea, destinadas a permitir el establecimiento de los contactos directos adecuados entre las autoridades judiciales y otras autoridades, responsables de la cooperación judicial y de la acción judicial en la lucha contra las formas de delincuencia grave en los Estados miembros;
- apartir de las normas constitucionales, las tradiciones jurídicas y la estructura interna de cada Estado miembro, la Red Judicial Europea está compuesta por las autoridades centrales responsables de la cooperación judicial internacional, las autoridades judiciales u otras autoridades

41 BRAMMETZ (2001, p. 263), desde un primer momento criticó varios aspectos de la regulación de la Red Judicial, en especial la propia composición de la Red, puesto que según en qué país, son funcionarios, magistrados destacados en los Ministerios, fiscales, jueces o una combinación de todas las categorías, lo que provoca que en el seno de una delegación el acercamiento puede ser diferente según el pragmatismo de unos o el realismo político de otros. Esto es lo que ha sucedido en España, en donde se mezclan autoridades del Ministerio de Justicia, miembros del Consejo General del Poder Judicial y representantes de las Fiscalías Especiales Antidroga y Anticorrupción, y de la de la Audiencia Nacional.

42 Pero no sólo, podríamos decir, puesto que el 28 de mayo de 2001 el Consejo adoptó una Decisión por la que también una Red Judicial Europea puede tener competencias en materia civil y mercantil. Con relación a la misma *vid.* PARRA GARCÍA (2006, pp. 48 y ss.).

43 Como se puede constatar, no se marca como en otras instituciones su ámbito de aplicación de forma clara y taxativa, puesto que literalmente cuando se aborda la cuestión de las funciones de los puntos de contacto se establece que “los puntos de contacto serán intermediarios activos destinados a facilitar la cooperación judicial entre los Estados miembros, en particular en la actuación contra las formas de delincuencia grave”. De esta afirmación hay que ver como se integran las expresiones “en particular” y “delincuencia grave”. Para la segunda nos da una pista el art. 2 relativo a la composición, que alude a la delincuencia organizada, la corrupción, el narcotráfico o el terrorismo, pero sólo a título ejemplificativo, puesto que como destacan GARZÓN REAL (2000) o ZARAGOZA AGUADO (2002, pp. 629 y ss.) cumple un papel esencial en la lucha contra el blanqueo de capitales, y no sólo del que tenga como delito antecedente el narcotráfico, siguiendo las directrices marcadas en el Consejo Europeo de Tampere —LUENGO ALFONSO (2000, pp. 110 y ss.)—.

44 Pero que no requieren dedicación exclusiva en sus integrantes, porque como señala GALGO PECO (2003, p. 280), el punto de contacto no es un cargo retribuido, y en todos los casos los designados han de compatibilizar las obligaciones que como tales les incumbe con las inherentes a su función o cargo.

competentes que tienen responsabilidades específicas en el marco de la cooperación internacional.

En la elección de los integrantes nacionales de la Red cada Estado miembro tiene que velar porque su punto o puntos de contacto dispongan de un conocimiento suficiente de otra lengua de la Unión Europea diferente de la propia, teniendo presente la necesidad de que dicho punto o puntos de contacto puedan comunicarse con los de los otros Estados miembros.

Para apoyar a la Red Judicial Europea y complementar sus actividades, en España se han creado dos Redes internas⁴⁵:

45 Este sistema de funcionamiento en Red se ha exportado a Iberoamérica desde España, por impulso del Consejo General del Poder Judicial, donde Portugal y 21 países iberoamericanos han formado la “Red Judicial Iberoamericana de Cooperación Judicial” (Iber-Red), que se constituyó del 27 al 29 de octubre de 2004 en Cartagena de Indias (Colombia) con el apoyo de las tres instancias implicadas en los procedimientos de auxilio judicial internacional (la Asociación Iberoamericana de Fiscalías y Ministerios Públicos, la Cumbre Judicial Iberoamericana y la Conferencia de Ministros de Justicia de países Iberoamericanos), y que de este modo formalizaba la iniciativa surgida del 31 de mayo al 2 de junio de 2004 en Fortaleza (Brasil) en la Conferencia de Ministros de Justicia Iberoamericanos. La esencia de esta Iber-Red es semejante a las existentes en el ámbito europeo: puntos de contacto designados por las respectivas instituciones nacionales responsables en materia de cooperación, del ámbito judicial y fiscal, así como de las autoridades centrales (Ministerios), con conocimientos específicos sobre estas cuestiones. También hay identidad en su función: optimizar la cooperación judicial en materia penal —y civil— entre los países que la componen, complementando la labor que estas materias llevan a cabo los poderes ejecutivos y autoridades centrales. Más en concreto, se fijan cuatro funciones específicas para los puntos de contacto: 1) proporcionar toda la información necesaria para la buena cooperación judicial entre los Estados a los otros puntos de contacto y a las autoridades judiciales locales de sus Estados, para que puedan presentar de manera eficaz una solicitud de cooperación judicial; 2) identificar y facilitar cuando así sean requeridos por otro punto de contacto la información sobre la autoridad judicial, fiscal o administrativa encargada de cumplimentar las solicitudes de cooperación judicial; 3) buscar solución a las dificultades que puedan presentarse con motivo de una solicitud de cooperación judicial; 4) facilitar la coordinación del examen de las solicitudes de cooperación judicial en los Estados de que se trate, en particular cuando varias solicitudes de las autoridades judiciales de dichos Estados deban ejecutarse en otro Estado.

Desde un primer momento ha funcionado de forma razonable, en especial en los casos que afectan a América Central y del Sur, tal y como se pone de manifiesto en la Memoria de 2005 de *Eurojust*. También hay que destacar la importancia de la “Red Hemisférica de intercambio de información para la asistencia judicial mutua en materia penal” (REMJA), que es un proyecto que se viene desarrollando desde el año 2000 a partir de una de las conclusiones alcanzadas en la Tercera Reunión de Ministros de Justicia o Procuradores Generales de las Américas: incrementar y mejorar el intercambio de información entre los Estados miembros de la OEA en la esfera de la asistencia mutua en materia penal. En origen, un grupo de trabajo oficioso integrado por Argentina, Bahamas, Canadá y El Salvador, con el apoyo técnico de la Secretaría General de la OEA, empezó a intercambiar ideas y a impulsar esta iniciativa, lo que cuajó a fines de 2001 con la primera versión de la Red: un sitio público en Internet con información relacionada con la asistencia jurídica mutua en materia penal y extradición para esos cuatro países. Con posterioridad se han ido incorporando otros muchos Estados de la OEA gracias al trabajo y al impulso institucional que han dado a la Red la Reunión de Ministros de Justicia o Procuradores Generales de las Américas, la Asamblea General de la OEA y las reuniones de la Cumbre de las Américas.

- a La Red Judicial Española de Cooperación Judicial Internacional, regulada por el artículo 76 bis del Reglamento del Consejo General del Poder Judicial 5/1995, la cual está compuesta por 62 Magistrados altamente especializados en la materia, que se distribuyen por todo el territorio nacional y que se agrupan en dos divisiones: una civil (30) y otra penal (32). El Servicio de Relaciones Internacionales del Consejo General del Poder Judicial es el responsable de la coordinación de la Red y de su adecuado funcionamiento⁴⁶.
- b. La Red de Fiscales de Cooperación Judicial Internacional, regulada por la Instrucción de la Fiscalía General del Estado 2/2003, que asume, entre otras, la misión de facilitar los contactos directos de la Fiscalía con las autoridades judiciales internacionales cuando dichos contactos fueran necesarios para la ejecución o la elaboración de una petición de auxilio judicial internacional. Existe al menos un punto de contacto de la Red en cada una de las Fiscalías españolas. Estos puntos de contacto pueden prestar una ayuda importante a la hora de recabar la información necesaria para emitir o ejecutar una orden europea.

Cualquier órgano judicial o fiscal puede solicitar la asistencia o auxilio de alguno de los puntos de contacto de la Red Judicial Europea, o de las dos Redes españolas, cuando lo consideren necesario para la correcta ejecución de un acto relativo a la emisión o ejecución de una orden europea.

La Red Judicial Europea funciona de tres formas claramente diferenciadas:

- a. Facilitando el establecimiento de contactos adecuados entre los puntos de contacto de los diferentes Estados miembros, con vistas al cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas, que son:
 - Intermediar activamente para facilitar la cooperación judicial entre los Estados miembros, en particular en la actuación contra las formas de delincuencia grave. Para ello, se encontrarán a disposición de las autoridades judiciales locales y otras autoridades competentes de su

En la actualidad forman parte de la Red 30 países, que disponen de tres instrumentos de trabajo:

- una “web pública” que da acceso a una biblioteca virtual que ofrece información jurídica relacionada con la asistencia mutua y la extradición de los 34 Estados miembros de la OEA: descripción básica de su sistema jurídico, los documentos jurídicos principales —Constitución, Código Penal, Código de Proceso Penal—, y los tratados bilaterales y multilaterales relacionados con la asistencia mutua en materia penal y de extradición;
- una “web privada”, al servicio exclusivo de los operadores de la cooperación jurídica internacional, que incluye información sobre reuniones, contactos en los demás países, un glosario de términos e información sobre capacitación; y
- un “sistema de comunicación electrónica seguro” para que las autoridades centrales de los países puedan llevar a efecto consultas —a través de un servicio de correo electrónico instantáneo seguro—, intercambios de información y documentación y reuniones virtuales.

46 Para un estudio más en detalle *vid.* FORCADA MIRANDA (2005, pp. 3263 y ss.) y PARRA GARCÍA (2006, pp. 48 y ss.).

país, de los puntos de contacto de los demás países y de las autoridades judiciales locales y otras autoridades competentes de los demás países, con el fin de permitir que éstos establezcan los contactos directos más apropiados. En la medida en que sea necesario, y basándose en un acuerdo entre las administraciones afectadas, podrán desplazarse para reunirse con los puntos de contacto de los demás Estados miembros.

- Proporcionar la información jurídica y práctica necesaria a las autoridades judiciales locales de su país, a los puntos de contacto de los demás países y a las autoridades judiciales locales de los demás países, con el fin de permitirles preparar de forma eficaz una solicitud de cooperación judicial o de mejorar la cooperación judicial en general.
- Favorecer la coordinación de la cooperación judicial, en los casos en los que varias solicitudes de las autoridades judiciales de un Estado miembro requieran una ejecución coordinada en otro Estado miembro.

Desde una perspectiva estrictamente operativa, tener presente como el Art. 20.4 d) del Convenio de Asistencia Judicial Penal de 2000 insta a los Estados miembros a designar puntos de contacto operativos las veinticuatro horas del día a los efectos de poder ofrecer una respuesta rápida a otro Estado sobre la práctica de una intervención de telecomunicaciones, quienes bien podrían ser los puntos de contacto de la Red Judicial Europea. Incluso puede colaborar en las posibles transmisores de la información que el Estado que practica una intervención de comunicaciones realiza al Estado en que se localiza la dirección de telecomunicaciones intervenida, siempre y cuando el primer Estado considere que la información es de carácter particularmente delicado, lo que no impide que el transmisor designado pueda ser un Magistrado de Enlace integrado —o no— en la Red.

- b. Organizando reuniones periódicas de los representantes de los Estados miembros. Los objetivos de estas reuniones son, por un lado, permitir que los puntos de contacto se conozcan e intercambien su experiencia, en particular en lo referente al funcionamiento de la Red; por otro, constituir un foro de debate sobre los problemas prácticos y jurídicos con los que se encuentran los Estados miembros en el marco de la cooperación judicial, en particular en lo referente a la puesta en práctica de los instrumentos adoptados en el marco de la Unión Europea.

Los resultados que se extraigan de las mismas se transmiten a los grupos de trabajo competentes de la Unión Europea, con el fin de servir de base de debate para posibles modificaciones normativas y mejoras prácticas en el ámbito de la cooperación judicial internacional.

La primera reunión de la Red Judicial Europea tuvo lugar a los tres meses siguientes a la entrada en vigor de la Acción Común. Con posterioridad, las reuniones se celebran de forma periódica sobre una base ad hoc, en función de las necesidades observadas por sus miembros, por invitación de

la Presidencia del Consejo, que tomará asimismo en cuenta los deseos de los Estados miembros de reunir a la Red.

Las reuniones se celebrarán en principio en la sede del Consejo en Bruselas; sin embargo, está prevista la posibilidad de realizarlas en los Estados miembros, con el fin de permitir que se reúnan los puntos de contacto de todos los Estados miembros con las autoridades del Estado anfitrión que no pertenezcan a los puntos de contacto, así como la visita a organismos específicos de dicho Estado con responsabilidades en el marco de la cooperación judicial internacional o de la lucha contra determinadas formas de delincuencia grave.

- c. Proporcionar determinada información básica, de manera permanente y actualizada, en particular por medio de una red de telecomunicaciones adecuada. Por ello, los puntos de contacto tienen que tener acceso permanente a los cuatro tipos de información siguientes: los datos completos de los puntos de contacto en cada Estado miembro, acompañados, en su caso, de la mención de sus competencias en el ámbito interno; una lista simplificada de las autoridades judiciales y un repertorio de las autoridades locales de cada Estado miembro; información jurídica y práctica concisa relativa a los sistemas judiciales y procesales de los quince Estados miembros; los textos de los instrumentos jurídicos pertinentes y, en lo referente a los convenios en vigor, el texto de las declaraciones y reservas.

De forma imperativa se impone que la información que se difunda en el seno de la Red Judicial Europea deberá actualizarse de forma permanente. Además, será responsabilidad de cada Estado miembro comprobar la exactitud de la información contenida en el sistema e informar sin tardar al Consejo en cuanto deba modificarse alguna de la información a la que se he hecho alusión. En un primer momento, fue responsabilidad de la Secretaría General del Consejo la gestión de la red, encomendándole en particular el poner a disposición de los miembros de la Red Judicial las informaciones aludidas, así como la actualización permanente de la información requerida para el buen funcionamiento de la Red; sin embargo, desde que ha comenzado a actuar plenamente Eurojust, la responsabilidad de asegurar el acceso de los puntos de contacto a la información corresponde a la Secretaría de *Eurojust*, que será común a este órgano y a la Red Judicial Europea⁴⁷.

47 *Vid.* el Documento COM (2007) 644 final que recoge la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el papel de *Eurojust* y la Red Judicial Europea en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada y contra el terrorismo en la Unión Europea, donde se ponen de manifiesto las diferencias de organización de la Red en los Estados Miembros, las dificultades lingüísticas, las dificultades jurídicas vinculadas a la cooperación internacional y las interferencias frecuentes con las competencias de *Eurojust*, lo que justifica una reorganización y coordinación entre las distintas instituciones.

2.3. Eurojust

De la creación de la unidad EUROJUST se habló por primera vez en el Consejo Europeo de Tampere, la cual tendría que integrarse por fiscales, jueces o funcionarios de policía con competencias equivalentes, cedidos temporalmente por cada uno de los Estados de la Unión. La misión que tendría que desempeñar, dentro del objetivo general de luchar contra la delincuencia organizada grave⁴⁸, sería facilitar la coordinación de las Fiscalías nacionales, apoyar las investigaciones penales en los casos de delincuencia organizada, así como cooperar con la Red Judicial Europea con objeto de simplificar la ejecución de las comisiones rogatorias.

Estas ideas fueron plasmadas en el Art. 29 TUE, en la que en la facilitación de la cooperación entre las autoridades judiciales y otras autoridades competentes de los Estados miembros se reservaba un rol principal a la Unión Europea de Cooperación Judicial (*Eurojust*). Más concretamente, en el Art. 31.2 TUE se disponía que el Consejo fomentará la cooperación mediante EUROJUST de las tres siguientes formas:

- a. capacitando a *EUROJUST* para que contribuya a una adecuada coordinación entre las autoridades nacionales de los Estados miembros encargadas de la persecución del delito;
- b. impulsando la colaboración de *EUROJUST* en las investigaciones relativas a asuntos de delincuencia transfronteriza grave, especialmente en casos de delincuencia organizada, teniendo en cuenta en particular los análisis de Europol;
- c. favoreciendo una estrecha cooperación de *EUROJUST* con la Red Judicial Europea con el objeto, en particular, de facilitar la ejecución de las comisiones rogatorias y las solicitudes de extradición.

Con un texto similar se repitieron estos elementos básicos de *EUROJUST* en el Art. III-174 del Proyecto de Constitución Europea.

En el Art. 69D del Tratado de Lisboa, incorporado como Art. 85 TFUE, se avanza más al querer convertir a *EUROJUST* en la punta de lanza de la cooperación judicial penal para investigar y perseguir la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros o que deba perseguirse según criterios comunes, basándose en las operaciones efectuadas y en la información proporcionada por las autoridades de los Estados miembros y por Europol. Y más, porque las competencias que se le pueden atribuir son mucho más prácticas y ejecutivas, y controlables en cuanto a los resultados obtenidos⁴⁹:

- a. el inicio de diligencias de investigación penal, así como la propuesta de incoación de procedimientos penales por las autoridades nacionales

48 Vid. Lopes da Mota (2003, pp. 177 y ss.)

49 Vid. el art. 12 TUE, que corresponsabiliza a los parlamentos nacionales —junto al Parlamento Europeo— del buen funcionamiento de la Unión, dándoles participación en la evaluación de las actividades de *Eurojust*.

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 anteriormente⁵⁰;
- c. la intensificación de la cooperación judicial, entre otras cosas mediante la resolución de conflictos de jurisdicción⁵¹ y una estrecha cooperación con la Red Judicial Europea.

El 14 de diciembre de 2000 el Consejo adoptó una Decisión por la que se creó una Unidad provisional de cooperación judicial (*Pro-Eurojust*), con sede en Bruselas⁵², hasta que el 6 de marzo de 2002 funcionara como una estructura definitiva y estable, por aplicación de una nueva Decisión de 18 de febrero de 2002, la cual, para reforzar a *Eurojust*, ha sido modificada parcialmente por una Decisión de 16 de diciembre de 2008⁵³.

La principal novedad que presenta esta institución es que tiene reconocida personalidad jurídica propia como un órgano más de la Unión, al igual que la Comisión, el Consejo, o el Parlamento, estando financiada con cargo al presupuesto general de la Unión Europea, excepto los sueldos y retribuciones de los miembros

50 En esta labor deberá prestar un apoyo importante a Europol en su función de coordinación, organización y realización de investigaciones y actividades operativas, llevadas a cabo conjuntamente con las autoridades competentes de los Estados miembros o en el marco de equipos conjuntos de investigación, tal y como se destaca en el art. 88.2.b) TFUE.

51 Según el art. 10 de la Decisión Marco reguladora de la prevención y resolución de conflictos de ejercicio de jurisdicción en los procesos penales, cuando se confirme la existencia de procedimientos paralelos en diversos Estados las autoridades competentes de cada uno de ellos están obligados en primer término a entablar consultas directas a fin de llegar a un consenso sobre cualquier solución eficaz tendente a evitar las consecuencias adversas derivadas de dichos procedimientos paralelos, lo cual podrá derivar, si procede, en una concentración de los procesos penales en un solo Estado miembro; en ello, tendrán en cuenta los hechos y alegaciones del asunto y todos los factores que estimen pertinentes. En estos conflictos de jurisdicción *Eurojust* tendrá un rol activo en los casos de disenso, esto es, cuando no haya podido lograrse un acuerdo entre los países enfrentados, situación en la cual cualquiera de las autoridades competentes de los Estados miembros tendrá que darle traslado del conflicto, si bien el dictamen que emita —sin demora— *Eurojust* no será vinculante para los países afectados, quienes deberán comunicar y motivar su decisión expresamente, salvo en el caso de que ello perjudique a los intereses fundamentales de la seguridad nacional o ponga en peligro la seguridad de las personas; además, siempre que al menos una de las autoridades competentes que participe en las consultas directas lo estime oportuno deberá informarse a *Eurojust* de todo caso en el que se hayan producido o sea probable que se produzcan conflictos de jurisdicción y puede trasladarse un caso a *Eurojust* en todo momento.

52 GALGO PECO (2004, p. 284) aclara cuales fueron las motivaciones de crear esta unidad previa: en el documento de conclusiones del Consejo de Tampere se señalaba como plazo para la adopción por parte del Consejo del instrumento jurídico preciso para la puesta en funcionamiento de la unidad el fin del año 2001. Sin embargo, esta Unidad Pro *Eurojust* se mostró escasamente operativa en la práctica, fundamentalmente porque los Estados tenían dudas de su encaje en sus ordenamientos jurídicos internos. Pero en este punto, como en otros que ya hemos resaltado, los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos contribuyeron a clarificar y acelerar el proceso.

53 Sobre la misma *vid.* TIRADO ROBLES (2010).

nacionales y de sus asistentes, que correrán por cuenta de los Estados miembros de origen.

Meses después de haber iniciado el camino de la cooperación judicial internacional en la Unión Europea, se consideró que era necesario mejorar la misma, en particular en la lucha contra las formas graves de delincuencia, de la que son frecuentemente responsables organizaciones transnacionales. Ello requiere la adopción urgente a escala de la Unión de medidas estructurales destinadas a facilitar la coordinación óptima de las investigaciones y actuaciones judiciales de los Estados miembros que cubran el territorio de varios de ellos, en el pleno respeto de los derechos y libertades fundamentales.

A consecuencia de ello, los objetivos que se marcaron para *EUROJUST* fueron los siguientes:

- a. fomentar y mejorar la coordinación, entre las autoridades competentes de los Estados miembros⁵⁴, de las investigaciones y de las actuaciones judiciales en los Estados miembros, teniendo en cuenta toda solicitud presentada por una autoridad competente de un Estado miembro y toda información aportada por cualquier órgano competente en virtud de disposiciones adoptadas en el marco de los Tratados;
- b. mejorar la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros, en particular facilitando la ejecución de la asistencia judicial internacional y de las solicitudes de extradición;
- c. apoyar en general a las autoridades competentes de los Estados miembros para dar mayor eficacia a sus investigaciones y actuaciones.

54 De hecho, los Estados miembros están obligados a establecer un sistema de coordinación nacional de Eurojust que coordine la labor que realicen:

- a) los corresponsales nacionales de *Eurojust*;
- b) el corresponsal nacional de *Eurojust* para los asuntos de terrorismo;
- c) los corresponsales nacionales de la Red Judicial Europea y hasta otros tres puntos de contacto de la misma; y
- d) los miembros nacionales o puntos de contacto de la Red de equipos conjuntos de investigación, así como de la red de puntos de contacto en relación con las personas responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, de la red de puntos de contacto en contra de la corrupción y de la red sobre cooperación entre los organismos de recuperación de activos de los Estados miembros en el ámbito del seguimiento y la identificación de productos del delito o de otros bienes relacionados con el delito.

Dentro de cada Estado miembro este sistema de coordinación nacional de Eurojust tiene que facilitar la realización de sus tareas, y en especial:

- a) garantizar que el sistema de gestión de casos reciba de forma eficaz y fiable la información sobre el Estado miembro interesado;
- b) ayudar a determinar los casos que corresponde tratar con la asistencia de Eurojust o de la Red Judicial Europea;
- c) ayudar el miembro nacional a determinar las autoridades pertinentes para la ejecución de las solicitudes y decisiones de cooperación judicial, incluida las referentes a instrumentos que den efecto al principio de reconocimiento mutuo;
- d) mantener estrechas relaciones con la unidad nacional de Europol.

A petición de una autoridad competente de un Estado miembro *EUROJUST* también puede prestar su apoyo a investigaciones y actuaciones que afecten únicamente a ese Estado miembro y a un tercer país, cuando se haya celebrado con dicho país un acuerdo de cooperación⁵⁵, o cuando en casos concretos exista un interés esencial en dicho apoyo. También, *EUROJUST* puede prestar su apoyo a investigaciones y actuaciones judiciales que afecten únicamente a ese Estado miembro y a la Comunidad.

Mientras que con relación a la Red Judicial Europea se defiende un ámbito competencial material amplio que exceda de las formas de delincuencia grave, con relación a *EUROJUST* la intitulación de la Decisión que lo regula ya marca la competencia: las formas graves de delincuencia. Sin embargo, en el art. 4 se concretan más las cosas, dando lugar incluso a una diferenciación de los tipos de actuaciones de *EUROJUST*:

- a. El ámbito de competencia general de *EUROJUST* abarca los tipos de delincuencia y las infracciones para los que Europol⁵⁶ tenga, en todo momento, competencia de actuación⁵⁷, lo que equivale referirla a la delincuencia organizada, el terrorismo y otras formas de delitos graves

55 Eurojust puede mantener relaciones de cooperación, por una parte, con terceros países —a los que puede enviar Magistrados de Enlace en comisión de servicios—, y por otro con organizaciones internacionales y sus organismos subordinados de Derecho Público, con otros organismos de Derecho público basados en un acuerdo entre dos o más Estados, y la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol). Estos acuerdos podrán referirse, en particular, al intercambio de información, incluidos los datos personales, y al envío de funcionarios de enlace en comisión de servicios a Eurojust. Estos acuerdos solo podrán celebrarse previa consulta por parte de Eurojust con la Autoridad Común de Control en relación con las disposiciones sobre protección de datos y tras la aprobación del Consejo por mayoría cualificada. Eurojust informará al Consejo de los planes que tenga para entablar estas negociaciones y el Consejo llegará a las conclusiones que estime adecuadas.

A título de ejemplo, indicar que el 4 de mayo de 2009 Eurojust e Iber-Red firmaron en Lisboa un “Memorandum de Entendimiento” con la finalidad de consolidar la relación entre ambos organismos y reforzar la lucha contra las formas graves de delitos transnacionales.

56 Desde el 1 de enero de 2010 la Oficina Europea de Policía se ha convertido en una agencia dependiente de la Unión Europea, tal y como se había previsto en la Decisión del Consejo de 6 de abril de 2009.

57 En la reforma operada por la Decisión de diciembre de 2008 se eliminó la alusión expresa a determinados tipos de delincuencia (la delincuencia informática; el fraude y la corrupción, así como cualquier infracción penal que afecte a los intereses financieros de la Comunidad Europea; el blanqueo de los productos del delito; los delitos contra el medio ambiente; la participación en una organización delictiva), dejando la determinación de la competencia objetiva a la tipología delictiva que se fije en el Anexo de la Decisión europea por la que se crea Europol. Con relación a la cooperación policial *vid.* por todos CARRERA HERNÁNDEZ (2003).

listadas en un Anexo⁵⁸, así como a los delitos penales conexos⁵⁹, en la medida en que dos o más Estados miembros se vean afectados de tal modo que, debido al alcance, gravedad y consecuencias de los actos delictivos, se requiera una actuación común de los Estados miembros.

- b. En otros tipos de infracciones distintas de las reseñadas, *EUROJUST* podrá, a título complementario y de conformidad con sus objetivos, colaborar en investigaciones y actuaciones judiciales a instancia de la autoridad competente de un Estado miembro.

EUROJUST está compuesto por un miembro nacional enviado *temporalmente*⁶⁰ por cada Estado miembro, en comisión de servicios, conforme a su sistema jurídico⁶¹, con la condición de Fiscal, Juez o funcionario de Policía con competencias equivalentes. Cada miembro nacional estará asistido, como mínimo, por un suplente y por otra persona en calidad de asistente, a quienes de manera específica se les asigna la sustitución del titular en sus tareas; además, cada Estado podrá establecer uno o varios corresponsales nacionales⁶².

58 En el Anexo a la Decisión se enumeran esas “otras formas graves de delincuencia” de las que de manera específica es competente Europol: tráfico ilícito de estupefacientes, actividades ilícitas de blanqueo de capitales, delitos relacionados con materiales nucleares o sustancias radiactivas, tráfico de inmigrantes clandestinos, trata de seres humanos, delincuencia relacionada con el tráfico de vehículos robados, homicidio voluntario, agresión con lesiones graves, tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos, secuestro, retención ilegal y toma de rehenes, racismo y xenofobia, robo organizado, tráfico ilícito de bienes culturales, incluidas las antigüedades y obras de arte, fraude y estafa, chantaje y extorsión, violación de derechos de propiedad industrial y falsificación de mercancías, falsificación de documentos administrativos y tráfico de documentos administrativos falsos, falsificación de moneda, falsificación de medios de pago, delito informático, corrupción, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, tráfico ilícito de especies animales protegidas, tráfico ilícito de especies y variedades vegetales protegidas, delitos contra el medio ambiente, tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento. En la parte final del Anexo se definen alguno de estos delitos, como el tráfico de inmigrantes clandestinos, la trata de seres humanos, las actividades ilícitas de blanqueo y el tráfico ilícito de estupefacientes.

59 Por “delito conexo” se entiende los cometidos:

- a) con objeto de procurarse los medios para perpetrar los actos para los que Europol sea competente;
b) para facilitar o consumir la ejecución de los actos para los que Europol sea competente;
c) para conseguir la impunidad de los actos para los que *Europol* sea competente.

60 Ello no quiere decir que estos policías, fiscales y jueces mantengan sus competencias y cometidos en sus instituciones nacionales, por cuanto está implícita su dedicación en exclusiva, lo cual ha sido reforzado en la reforma de 2008, que entre otras cuestiones señala, por un lado, que estos miembros nacionales deberán tener su lugar de trabajo habitual en la sede de Eurojust en La Haya (Holanda), al igual que el suplente y el asistente, y, de existir, por los demás suplentes y asistentes, y por otro, que los Estados miembros tienen que garantizar que las autoridades nacionales competentes responderán sin demora indebida a la solicitudes que se les hagan.

61 Con relación a España hay que tomar en consideración la Ley 16/2006, de 26 de mayo, que regula el Estatuto de Miembro Nacional de *Eurojust* y las relaciones con este órgano de la Unión Europea.

62 A pesar de que se ha eliminado expresamente la posibilidad de que los miembros nacionales puedan ser punto de contacto de la Red Judicial Europea, se ensalza la idea de que Eurojust y Red Judicial Europea mantengan relaciones privilegiadas, que se basen en su carácter consultivo y

Con relación al estatuto de estos miembros nacionales, estarán sujetos al Derecho nacional de su Estado miembro de origen, el cual determinará la duración del mandato —por encima del mínimo legal de cuatro años—, la posible renovación, y las causas y procedimiento de una eventual separación del cargo antes de finalizar el mandato, y todo ello pensando en permitir el correcto funcionamiento de Eurojust⁶³.

Cada Estado miembro tiene que definir la naturaleza y el alcance de las competencias que confiere a su miembro nacional por lo que respecta a la cooperación judicial del propio Estado miembro; más allá de ello, toda la información intercambiada entre *EUROJUST* y los Estados miembros, incluidas determinadas solicitudes de actuación, se canalizará a través del miembro nacional⁶⁴.

complementario —especialmente entre el medio nacional, los puntos de contacto de la Red Judicial Europea del mismo Estado miembro y los corresponsales nacionales para Eurojust y la Red Judicial Europea—, y que respeten la especificidad de la Red Judicial Europea. El art. 25 bis de la Decisión 2008 de Eurojust, con el fin de asegurar la eficacia de la cooperación, obliga a que se adopten las siguientes medidas:

a) los miembros nacionales informarán, en función de cada situación, a los puntos de contacto de la Red Judicial Europea de todos los casos que, en su opinión, podrían ser tratados mejor por dicha Red;

b) la Secretaría de la Red Judicial Europea formará parte del personal de la Secretaría de Eurojust. Funcionará como unidad separada. Podrá disponer de los recursos administrativos de Eurojust que sean necesarios para la ejecución de los cometidos de la Red Judicial Europea, incluidos los necesarios para sufragar los costes de las asambleas plenarias de la Red. Cuando las asambleas plenarias se celebren en Bruselas en los locales del Consejo solo se sufragarán los gastos de viaje y los de interpretación. Cuando las asambleas plenarias se celebren en el Estado miembro al que corresponda la Presidencia del Consejo, solo podrá sufragarse una parte de los gastos totales de la asamblea;

c) a las reuniones de Eurojust podrá invitarse, decidiendo en cada caso, a puntos de contacto de la Red Judicial Europea.

En esta materia, *vid.* la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 23 de octubre de 2007 sobre el papel de Eurojust y la Red Judicial Europea en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada y contra el terrorismo en la Unión Europea.

63 Por ejemplo, de manera específica el art. 9.1 dispone que cuando el miembro nacional sea presidente o vicepresidente de Eurojust, la duración de su mandato como miembro será como mínimo la que permita desempeñar ese cargo hasta el final del mandato electivo.

64 Hay que destacar que los Estados miembros tienen que garantizar que su miembro nacional sea informado —sin demora injustificada— de cualquier caso que afecte directamente al menos a tres Estados miembros y para los cuales se hayan transmitido al menos a dos Estados miembros solicitudes o decisiones de cooperación judicial, incluidas las referentes a instrumentos que den efecto al principio de reconocimiento mutuo y:

a) el delito de que se trata está castigado en el Estado miembro de solicitud o de expedición con pena privativa de libertad o medida de seguridad de un período máximo de al menos cinco o seis años, que deberá decidir el Estado miembro afectado, y está incluido en la siguiente lista: trata de seres humanos; explotación sexual de los niños y pornografía infantil; tráfico de drogas; tráfico ilícito de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones; corrupción; fraude contra los intereses financieros de las Comunidades Europeas; falsificación del euro; blanqueo de dinero; ataques contra los sistemas de información; o bien

b) existen indicios materiales de que esté implicada una organización delictiva; o bien

Todos los miembros nacionales designados formarán el Colegio.

Las funciones de *EUROJUST* son distribuidas dependiendo de que actúe a través de sus miembros nacionales, o colegiadamente:

a. Cuando actúe a través de los miembros nacionales correspondientes, Eurojust:

- Podrá solicitar a las autoridades competentes de los Estados miembros afectados, motivando su solicitud, que: lleven a cabo una investigación o unas actuaciones judiciales sobre hechos concretos; reconozcan que una de ellas puede estar en mejores condiciones para llevar a cabo una investigación o unas actuaciones judiciales sobre hechos concretos; realicen una coordinación entre las autoridades competentes de los Estados miembros afectados; creen un equipo conjunto de investigación, de conformidad con los instrumentos de cooperación pertinentes; faciliten cuanta información sea necesaria para que *EUROJUST* desempeñe sus funciones; tomen medidas especiales de investigación; y tomen cualquier otra medida que esté justificada en relación con la investigación o las actuaciones judiciales.
- Garantizará que las autoridades competentes de los Estados miembros afectados se informan mutuamente sobre las investigaciones y actuaciones judiciales de que *EUROJUST* tenga conocimiento.
- Ayudará a las autoridades competentes de los Estados miembros, a petición de éstas, a garantizar la mejor coordinación posible de las investigaciones y actuaciones judiciales.
- Colaborará para mejorar la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros.
- Cooperará y consultará con la Red Judicial Europea, entre otros medios utilizando su base de datos documental y ayudando a mejorarla.
- Aportará su apoyo a investigaciones y actuaciones judiciales que afecten a las autoridades competentes de un único Estado miembro.

b. Cuando actúe colegiadamente, *EUROJUST*

- En su ámbito competencial podrá, exponiendo los motivos, solicitar a las autoridades competentes de los Estados miembros afectados:

c) existen indicios de que el caso puede presentar una importante dimensión transfronteriza o tener repercusiones a nivel de la Unión Europea, o de que podría afectar a otros Estados miembros distintos de los directamente afectados.

Además, los Estados miembros velarán porque su miembro nacional esté informado de las siguientes cuestiones:

- a) los casos en que se han producido ya o sea probable que se produzcan conflictos de jurisdicción;
- b) las entregas vigiladas que afecten al menos a tres Estados, de los que dos, como mínimo, sean Estados miembros;
- c) las dificultades o denegaciones reiteradas de ejecución de las solicitudes o de resoluciones de cooperación judicial, incluso sobre los instrumentos que dan efecto al principio de reconocimiento mutuo.

que lleven a cabo una investigación o unas actuaciones judiciales sobre hechos concretos; que reconozcan que uno de ellos puede estar en mejores condiciones para llevar a cabo una investigación o unas actuaciones judiciales sobre hechos concretos⁶⁵; que lleven a cabo una coordinación entre las autoridades competentes de los Estados miembros afectados; que creen un equipo conjunto de investigación, de conformidad con los instrumentos de cooperación pertinentes; que faciliten cuanta información sea necesaria para que *EUROJUST* desempeñe sus funciones.

- Garantizará que las autoridades competentes de los Estados miembros se informan mutuamente sobre las investigaciones y actuaciones judiciales de que *EUROJUST* tenga conocimiento y que tengan repercusiones a escala de la Unión o puedan afectar a Estados miembros distintos de los directamente concernidos.
- Ayudará a las autoridades competentes de los Estados miembros, a petición de éstas, a garantizar la mejor coordinación posible de las investigaciones y actuaciones judiciales.
- Colaborará para mejorar la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros, en particular basándose en los análisis realizados por *EUROPOL*.
- Cooperará y consultará con la Red Judicial Europea, entre otros medios utilizando su base de datos documental y ayudando a mejorarla.
- Podrá ayudar a *EUROPOL*, en particular facilitándole dictámenes basados en los análisis que haya realizado⁶⁶.
- Podrá facilitar apoyo logístico, lo que podrá incluir asistencia para la traducción, interpretación y organización de reuniones de coordinación.

2.4. Fiscalía Europea

Si en la Unión Europea el pasado reciente y el presente en materia de cooperación internacional lo domina *EUROJUST*, el futuro debiera estar en manos de la Fiscalía Europea⁶⁷. Nos expresamos en un condicional dubitativo puesto que estamos ante la iniciativa que más impacto ha desatado en los últimos quince años, creando amplios y

65 Esto cada vez más se pone de manifiesto en las distintas Decisiones Marco que en materia penal se están adoptando. Por ejemplo, en el caso de las órdenes europeas de detención y entrega un país en el que concurren varias con relación a una misma persona puede pedir un dictamen a Eurojust para tomar la decisión. Sobre esta cuestión vid. Gálvez Díez (2006, pp. 463 y ss.).

66 Con relación a las relaciones entre *Eurojust* y *Europol* vid. BERTHELET (2001, pp. 468 y ss.).

67 Con relación a esta institución vid. QUERALT JIMÉNEZ (1999, pp. 1 y ss.), BELL (2000), LOURIDO RICO (2002, pp. 145 y ss.), PIATTOLI (2002), LEO (2003, pp. 1432 y ss.), MIGUEL ZARAGOZA (2003, pp. 219 y ss.), BARGIS (2004, pp. 745 y ss.), CONDE-PUMPIDO TOURÓN (2004, pp. 1 y ss.), LOPES DA MOTA (2004, pp. 111 y ss.), RODRÍGUEZ GARCÍA (2005, pp. 456 y ss.) y SOUSA (2005).

fuertes grupos de defensores como de detractores. Quizá por ello, conscientes de las dificultades —más políticas⁶⁸ que técnicas—, los Estados europeos han establecido en el Art. 86.1 TFUE una salvaguarda: a falta de la unanimidad de los veintisiete países, basta con que al menos nueve de los Estados miembros lo quieran para que en ellos y para ellos se pueda crear este órgano de la Unión⁶⁹.

Antes de llegar a este punto consecuencia de una de las reformas más alabadas del Tratado de Lisboa, destacar que tres han sido los impulsos más importantes dados para la futura creación de la Fiscalía:

- a. En el “*Corpus Juris* para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea”, un texto en el que por primera vez se codifica el deseo de armonizar una parte del Derecho Penal y Procesal penal de la Unión Europea, se recogió por vez primera esta institución, como evidente plasmación del principio de territorialidad europea. La propuesta, aunque no cuajó en esencia por esas dificultades políticas comentadas, si sirvió en esta materia y en otras muchas —la más desarrollada luego la orden europea de detención y entrega— para abrir un debate y posterior reflexión pública de hacia donde debía ir el proceso de convergencia de la justicia penal.
- b. La Comisión de las Comunidades Europeas el 11 de diciembre de 2001 hizo público el “Libro Verde sobre la protección de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo”, con el objetivo de concretar la idea y profundizar en las repercusiones prácticas de su implantación. Con base en ello, el Parlamento Europeo hizo un llamamiento a la Convención para que en el orden del día de la Conferencia Intergubernamental sobre la revisión de los Tratados de 2004, incluyera, como primera fase de una

68 Indudablemente, su diseño derivaría en una clarificación supranacional de lo que se piensa que debe ser el rol del Ministerio Fiscal en el proceso penal, y su implantación tendría que superar como condicionante previo la adaptación de las regulaciones nacionales de sus Fiscalías en cuanto a los aspectos básicos contenidos en su estatuto: organización y estructura, principios de actuación, autonomía e independencia, financiación... En este punto, no se descubre nada nuevo si se recuerda que España es uno de los países que más camino tendría que recorrer en el proceso de armonización, por cuanto en la vigente Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882 el rol principal en la fase previa del juicio oral lo ostenta el Juez de Instrucción; por ello, sin lugar a dudas puede decirse que el punto nuclear en las discusiones de los trabajos preparatorios en la elaboración de un nuevo código de proceso penal en España radica en el rol que quiere atribuírsele al Ministerio Fiscal como principal —y único para algunos— actor en el proceso penal y director de la investigación penal. Sobre esta controvertida cuestión *vid.* entre otros muchos GIMENO SENDRA (2005), ANDRÉS IBÁÑEZ (2007), DíEZ-PICAZO PONCE DE LEÓN (2007), ESPINA RAMOS (2008), FUENTES SORIANO (2008), GARBERÍ LLOBREGAT (2008), MORENO CATENA (2008) y BASTARRECHE BENGOA (2010).

69 Esta es una clara manifestación que la Unión Europea de hoy se está construyendo *a la carta, a varias velocidades, un espacio de geometría variable* —JIMENO BULNES (2008, p. 3)—, lleno de excepciones y de cooperaciones en paralelo que van en contra de la ansiada unidad. A este respecto *vid.* DONAIRE VILLA (2010).

operación indispensable para un funcionamiento más democrático y eficaz de las instituciones de la Unión, la introducción de un Art. 280 bis en el que se recogieran las funciones de la Fiscalía Europea⁷⁰ así como otros de sus rasgos fundamentales —nombramiento, destitución, misión y alguno de sus principios rectores—, efectuando una remisión al Derecho derivado para otras cuestiones: los tipos penales perseguibles en relación con los intereses financieros de las Comunidades y las penas aplicables; las normas de procedimiento aplicables a las actividades del Fiscal Europeo, y aquellas por las que se controlará la admisibilidad de las pruebas; las disposiciones aplicables al control jurisdiccional de los actos de procedimiento adoptados por el Fiscal Europeo en el ejercicio de sus funciones.

- c. En el Proyecto de Constitución Europea (Art. III-175) se señalaba que la Fiscalía Europea será en un futuro inmediato una pieza clave dentro de la política general de cooperación judicial penal en la Unión Europea para combatir manifestaciones delictivas como las comentadas.

En la actual Europa de los veintisiete sabemos, por mor del Art. 86 TFUE, que:

- el ámbito de aplicación primigenio está limitado al combate de las infracciones que perjudiquen los intereses financieros de la Unión Europea, si bien este ámbito podrá ser expresamente⁷¹ ampliado para alcanzar a toda la delincuencia grave que tenga dimensión transfronteriza y a delitos graves que afectan a varios Estados miembros;
- las competencias que se le otorgan —en su caso en colaboración con *EUROPOL*— son descubrir a los autores y cómplices de las infracciones

70 El texto del art. 280 bis recogía con toda claridad el núcleo central de las funciones que estaba llamada a desempeñar la Fiscalía: “El Fiscal Europeo tendrá como misión investigar, acusar y enviar a juicio a los autores o cómplices de infracciones que afecten a los intereses financieros de la Comunidad y ejercer ante los órganos jurisdiccionales competentes de los Estados miembros la acción pública relativa a estas infracciones en el marco de las normas previstas por el legislador comunitario”.

71 De forma implícita esta competencia primaria equivale a redirigirla a la actividad de los grupos delictivos organizados que actúan de forma transfronteriza. Esta idea está perfectamente explicada en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se ha modificado el Código Penal español: “...el fenómeno de la criminalidad organizada atenta directamente contra la base misma de la democracia, puesto que dichas organizaciones, aparte de multiplicar cuantitativamente la potencialidad lesiva de las distintas conductas delictivas llevadas a cabo en su seno o a través de ellas, se caracterizan en el aspecto cualitativo por generar procedimientos e instrumentos complejos específicamente dirigidos a asegurar la impunidad de sus actividades y de sus miembros, y a la ocultación de sus recursos y de los rendimientos de aquéllas, en lo posible dentro de una falsa apariencia de conformidad con la ley, alterando a tal fin el normal funcionamiento de los mercados y de las instituciones, corrompiendo la naturaleza de los negocios jurídicos, e incluso afectando a la gestión y a la capacidad de acción de los órganos del Estado”.

señaladas, incoar un procedimiento penal y solicitar la apertura de juicio contra ellos, y ejercer ante los órganos jurisdiccionales competentes de los Estados miembros la acción penal relativa a dichas infracciones;

- por vía de un reglamento habrá que fijar el Estatuto de la Fiscalía Europea, las condiciones para el desempeño de sus funciones, las normas de procedimiento aplicables a sus actividades y aquéllas que rijan la admisibilidad de las pruebas, así como las normas aplicables al control jurisdiccional de los actos procesales realizados en el desempeño de sus funciones.

Con esta base legal tan reducida, son muchas las cuestiones que quedan en el tintero del legislador comunitario para ser desarrolladas en los próximos meses: la adopción del instrumento jurídico para la creación de este órgano, su organización y funcionamiento, sus competencias —extendidas—, las normas reguladoras del procedimiento, las facultades de investigación, y el control jurisdiccional de las actuaciones y diligencias que afecten a derechos y garantías fundamentales.

REFLEXIÓN FINAL

Muchos son los esfuerzos normativos y presupuestarios pero los resultados obtenidos en cooperación judicial internacional penal son preocupantemente insatisfactorios, ya que el principal problema es superar las asimetrías entre los ordenamientos jurídicos, incluso en espacios geográficos con altos niveles de integración política y económica como la Unión Europea, en el que conviven veintisiete ordenamientos jurídicos poco homogéneos⁷² y en donde aún se busca un modelo de Derecho Penal y procesal penal europeo⁷³.

Tampoco ayuda mucho la normativa sobre la materia, tanto por los mencionados problemas derivados del tiempo que tardan en ratificarse las normas internacionales y los distintos niveles de compromiso y lealtad en los procesos de transposición, como por la acumulación de normas que tienen que aplicarse al mismo caso, lo cual se puede evidenciar desde dos perspectivas distintas:

1ª.) Desde una óptica material, las previsiones sobre la cooperación internacional se contienen en normas generales —códigos procesales y códigos orgánicos nacionales, y convenios y acuerdos internacionales de mayor o menor ámbito territorial— como en normas específicas, las cuales realizan un tratamiento genérico de la materia —cooperación, asistencia y auxilio internacional penal— o monográfico —asistencia mutua y extradición básicamente, pero cada vez más traslado de detenidos y presos,

72 Como se señala en la “Comunicación de la Comisión de las Comunidades Europeas al Parlamento Europeo y al Consejo sobre Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos” de 16 de junio de 2009, la Europa de la justicia debe construirse sobre el respeto a la diversidad de los sistemas nacionales, si bien esta diversidad no debe ser fuente de incomprensión mutua.

73 Sobre esta cuestión *vid.* por todos SIEBER (2010, pp. 168 y ss.).

ejecución de exhortos o cumplimiento de condenas penales en el extranjero—, ya referido abiertamente a cuestiones penales en general o circunscrito a algunos ámbitos delictivos —trata de personas, en especial mujeres y menores de edad; tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas; terrorismo y su financiación; lavado de activos, recuperación de bienes, productos y efectos del delito; crimen organizado...—.

2ª.) Desde una óptica espacial, conviven en materia de asistencia jurídica normas de Derecho interno, convenios bilaterales y convenios multilaterales.

Buen ejemplo de ello lo tenemos en Colombia, quien:

- al igual que sucede en otros países, la legislación interna en esta materia está marcada por provisiones constitucionales⁷⁴ y desarrollada básicamente en el Código de Procedimiento Penal⁷⁵, y los procedimientos prescritos en materia de cooperación judicial internacional se encuentran desarrollados por el Manual de Cooperación Internacional en Materia Penal de 16 de septiembre de 2009, expedido por la Fiscalía General de la Nación (Res. 0-4717), que sustituye al Manual de Asistencia Judicial Mutua Nacional e Internacional de 22 de enero de 2002 (Res. 0-0024);
- tiene vigentes instrumentos bilaterales en esta materia con Cuba (“Convenio sobre Asistencia Jurídica Mutua en Materia Penal” de 13 de marzo de 1998), España (“Convenio de Cooperación Judicial” de 29 de mayo de 1997) y Perú (“Convenio sobre Asistencia Judicial en Materia Penal” de 12 de julio de 1994); y
- es parte de convenios multilaterales como la “Convención Interamericana contra la corrupción” de 29 de marzo de 1996, la “Convención de Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas” de 20 diciembre de 1998, la “Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional” de 15 de noviembre de 2000, y la “Convención de Naciones Unidas contra la corrupción” de 31 de octubre de

74 La Constitución Política de Colombia contempla en su Art. 9 que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia. También se consagra, en sede de los principios reguladores de las relaciones internacionales, que el Estado promoverá la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (Art. 226). Por último, es objeto destacado de tratamiento la integración latinoamericana, disponiendo que el Estado tiene que promover la integración económica, social y política con las demás naciones y especialmente, con los países de América Latina y del Caribe mediante la celebración de tratados que sobre bases de equidad, igualdad y reciprocidad, creen organismos supranacionales, inclusive para conformar una comunidad latinoamericana de naciones. La ley podrá establecer elecciones directas para la constitución del Parlamento Andino y del Parlamento Latinoamericano (Art. 227).

75 En concreto, en los Arts. 484 a 517, agrupados en tres capítulos relativos a materia probatoria, extradición y sentencias extranjeras.

2003, todos ellos con un contenido claro y cada vez más extenso y detallado sobre asistencia jurídica.

Las dosis de esperanza en que las cosas cambien tienen que generarse a partir de la existencia y operatividad de los mecanismos orgánicos de cooperación y coordinación como los estudiados, y especialmente del clima personal de colaboración existente entre policías, fiscales y jueces, que con su buen hacer suplen frecuentemente las restricciones estructurales, funcionales y presupuestarias de estos órganos, y los frenos políticos que a su trabajo se ponen interna y externamente.

Esperemos que la repetida frase lapidaria de que *contra delinquentes del siglo XXI se lucha con instrumentos y métodos del siglo XIX* pueda ser revertida a sus justos términos, de forma igual a lo que sucede cuando se afirma que *la globalización de la delincuencia tiene que ser seguida de una globalización de la respuesta penal*.

REFERENCIAS

- Ambos, K. (2007a): Derecho penal del enemigo, Bogotá.
- Ambos, K. (2007b): El Derecho Penal frente a amenazas extremas, Madrid.
- Ambos, K. (2007c): La lucha antiterrorista tras el 11 de septiembre de 2001, Bogotá, 2007.
- Andrés Ibáñez, P. (2007): “El fiscal en la actual regresión inquisitiva del proceso penal”, Teoría & Derecho. Revista de Pensamiento Jurídico, 1.
- Badie, F. (1999): “La cooperación judicial internacional en materia penal en el marco de la Unión Europea”, Estudios Jurídicos del Ministerio Fiscal, VI.
- Bargis, M. (2004): “Il pubblico ministero nella prospettiva di un ordinamento europeo”, Rivista Italiana di Diritto e Procedura Penale, 3.
- Bastarreche Bengoa, T. (2010): Constitución y Ministerio Público: Holanda, Italia y España, Cizur Menor.
- Bell, E. (2000): “A European DPP to prosecute euro-fraud?”, Criminal Law Review.
- Berthelet, P. (2001): “Quelle relation entre Europol et Eurojust? Rapport d’égalité ou rapport d’autorité?”, Revue du Marché Commun et de l’Union Européenne, 450.
- Brammetz, S. (2001): “La Red Judicial Europea. Primer balance y perspectivas de futuro”, Revista del Ministerio Fiscal, 9.
- Carrera Hernández, F. J. (2003): La cooperación policial en la Unión Europea: Acervo Schengen y Europol, Madrid.
- Carrera Hernández, F. J. (2007): “Réquiem por las Decisiones Marco: A propósito de la orden de detención europea”, Revista Electrónica de Estudios Internacionales.
- Conde-Pumpido Tourón, C. (2004): “El fiscal en la Constitución Europea”, Actualidad Jurídica Aranzadi, 650.
- Conde-Pumpido Tourón, C. (2006): “El Ministerio Fiscal frente a la nueva criminalidad”, Eguzkilore, 20.

- Damián Moreno, J. (2005): “¿Un derecho procesal para enemigos?”, *Revista de Derecho Procesal*, 1.
- Díez Ripollés, J. L. (2003): *La racionalidad de las leyes penales*, Madrid.
- Díez-Picazo Ponce de León, L. M. (2007): “Siete tesis sobre la idea de Fiscal investigador”, *Teoría & Derecho. Revista de Pensamiento Jurídico*, 1.
- Donaire Villa, F. J. (2010): “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia tras el Tratado de Lisboa: entre supranacionalidad e integración diferenciada”, *Revista Española de Derecho Europeo*, 35.
- Eser, A. (2009): *Hacia un Derecho Penal mundial*, Granada.
- Espina Ramos, J. A. (2008): “La instrucción por el Ministerio Fiscal: La reforma eternamente pendiente”, Vv.Aa.: *La reforma de la Justicia penal. Aspectos materiales y procesales*, Valladolid.
- Forcada Miranda, F. J. (2005): “La Red Judicial Española de Cooperación Judicial Internacional”, *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, 1995-1996.
- Frände, D. (2006): “Towards a harmonized criminal justice system in the EU”, Vv.Aa.: *In the footsteps of Tampere. Justice in the European Union*, Helsinki.
- Fuentes Soriano, O. (2008): “La instrucción por el Fiscal en un nuevo proceso penal”, Vv.Aa.: *Nuevos retos de la Justicia penal*, Madrid.
- Fungairiño Bringas, E. (2001): “Breves notas sobre la delincuencia antiterrorista”, *Revista del Ministerio Fiscal*, 9.
- Galgo Peco, A. (2003): “La Red Judicial Europea y los nuevos instrumentos de agilización y coordinación”, Vv.Aa.: *La corrupción en un mundo globalizado. Análisis interdisciplinar*, N. Rodríguez García y E. Fabián Caparrós coords., Salamanca.
- Gálvez Díez, M. T. (2006): “Decisión en caso de concurrencia de solicitudes. El dictamen de Eurojust”, Vv.Aa.: *La orden de detención y entrega europea*, Cuenca.
- Garberí Llobregat, J. (2008): “¿Fiscal instructor? Pocas ventajas y un gran inconveniente”, *Revista Jurídica de Castilla y León*, 14.
- Garberí Llobregat, J., Morenilla Allard, P. (1999): *Convenio Europeo de Derechos Humanos y jurisprudencia del Tribunal Europeo relativa a España*, Barcelona.
- García Sánchez, B. (2006): *La extradición en el ordenamiento interno español, internacional y comunitario*, Granada.
- Garzón Real, B. (2000): “Cooperación jurídica internacional en el ámbito del blanqueo de dinero y espacio de Seguridad, Libertad y Justicia en la Unión Europea”, Vv.Aa.: *Prevención y represión del blanqueo de capitales*, Madrid.
- Gascón Inchausti, F. (2001): *Infiltración policial y «agente encubierto»*, Granada.
- Gimeno Sendra, V. (2005): “La reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y la posición del Ministerio Fiscal en la investigación penal”, Vv.Aa.: *La posición del fiscal en la investigación penal: la reforma de la Ley de Enjuiciamiento Criminal*, Elcano.

- Gómez de Liaño Fonseca-Herrero, M. (2004): *Criminalidad organizada y medios extraordinarios de investigación*, Madrid.
- González Cano, M. I. (2010): “La Decisión Marco 2009/948/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, sobre prevención y resolución de conflictos de jurisdicción en procesos penales”, *Unión Europea Aranzadi*, 4.
- Hassemer, W.(2003): *Por qué no debe suprimirse el Derecho Penal*, México D.F.
- Hernando Santiago, F. J. (2006): *Reflexiones sobre ética judicial*, Madrid.
- Jakobs, G., Cancio Meliá, M. (2005): *Derecho penal del enemigo*, Buenos Aires.
- Jimeno Bulnes, M. M. (2008): “La conclusión del Tratado de Lisboa: avances y concesiones en materia de cooperación judicial penal”, *Diario La Ley*, 7023.
- Joutsen, M. (2001): “La prevención y el control de la delincuencia organizada: una estrategia de la Unión Europea para el comienzo del nuevo milenio”, *Revista del Ministerio Fiscal*, 9.
- Lasagabaster Herrarte, I., Lazcano Brotons, I., Esparza Leibar, I., Arrese Iriondo, M. N., Santamaría Arinas, R., García Ureta, A. (2004): *Convenio Europeo de Derechos Humanos. Comentario sistemático*, Pamplona.
- Leo, G. de (2003). *Da EUROJUST al Pubblico Ministero Europeo*”, *Cassazione Penale*, 4.
- Lopes da Mota, J. L. (2003): “A EUROJUST e a emergencia de um sistema de justiça penal europeu”, *Revista Portuguesa de Ciência Criminal*, 2.
- Lopes da Mota, J. L. (2004): “A Constituição Europeia e a questão do Procurador Europeu: a Eurojust, embrião de um futuro Procurador Europeu”, *Revista do Ministério Público*, 98.
- Lourido Rico, A. M. (2002): “La creación de un Ministerio Público Europeo en el marco de la cooperación judicial penal de la Unión Europea”, *Justicia*, 3-4.
- Lourido Rico, A. M. (2003): *La asistencia judicial penal en la Unión Europea*, Valencia.
- Luengo Alfonso, L. (2000): “Cooperación policial y EUROPOL”, *Vv.Aa.: El espacio europeo de libertad, seguridad y justicia*, Madrid.
- Magro Servet, V. (2007): “Una apuesta por la creación de los Juzgados contra la delincuencia organizada”, *Diario La Ley*, 6843.
- Manfroni, C. (2001): *La Convención Interamericana contra la corrupción*, Buenos Aires.
- Mangas Martín, A. (2007): “El Tratado de Lisboa: sin volver la vista atrás”, *Diario El Mundo*, 13 de diciembre.
- Marchal Escalona, N. (2006): “El espacio judicial europeo: ¿Un espacio de indefensión?”, *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad de Granada*, 9.
- Martín y Pérez de Nanclares, J. (2007): “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, *Vv.Aa.: ¿Qué fue de la Constitución Europea? El Tratado de Lisboa: un camino hacia el futuro*, Madrid.

- McClellan, D. (2007): *Transnational organized crime: A commentary on the UN Convention and its protocols*, Oxford, 2007.
- Miguel Zaragoza, J. de (2003): “Hacia un Ministerio Público Europeo”, Vv.Aa.: *La modernización de la Justicia en España*, Madrid.
- Monteiro Guedes Valente, M. (2008): “La cooperación en materia procesal penal. Los engaños y las ilusiones formales de los instrumentos jurídicos europeos e internacionales”, *Diario La Ley*, 6914.
- Moreno Catena, V. (2008): “La necesidad de un nuevo modelo de instrucción”, Vv.Aa.: *Nuevos retos de la Justicia penal*, Madrid.
- Moreno Catena, V., Castillejo Manzanares, R. (1999): *La persecución de los delitos en el Convenio de Schengen*, Valencia.
- Muñoz Conde, F. (2005): *De nuevo sobre el “Derecho Penal del enemigo”*, Buenos Aires.
- Muñoz Conde, F. (2007): “La generalización del Derecho Penal de excepción: tendencias legislativas y doctrinales: entre la tolerancia cero y el derecho penal del enemigo”, Vv.Aa.: *La generalización del Derecho Penal de excepción: tendencias legislativas*, Madrid.
- Muñoz De Morales Romero, M. (2011): “Evaluación legislativa y racionalidad en el ámbito penal europeo (y nacional)”, *Revista Penal*, 27.
- Nicholls, C., Montgomery, C., Knowles, J. B. (2007): *The law of extradition and mutual assist*, Oxford.
- Ollé Sesé, M. (2008): *Justicia universal para crímenes internacionales*, Madrid.
- Parra García, J. L. (2006): “Instrumentos para facilitar la labor de los operadores jurídicos en materia de cooperación jurídica internacional: Red Judicial Europea en materia Civil y Mercantil (RJECM), Red Judicial Española (REJUE), Atlas Judicial Europeo, Prontuario de auxilio judicial internacional”, *Práctica de Tribunales: Revista de Derecho Procesal Civil y Mercantil*, 28.
- Peiteado Mariscal, P. (2006): *El reconocimiento mutuo de resoluciones penales definitivas en la Unión Europea*, Madrid.
- Piattoli, B. (2002): *Cooperazione giudiziaria e Pubblico Ministero Europeo*, Milano.
- Portilla Contreras, G. (2004): “Fundamentos teóricos del Derecho Penal y Procesal Penal del enemigo”, *Jueces para la Democracia*, 49.
- Prada Solaesa, J. R. de (2001): “Las técnicas de cooperación judicial reguladas en el Convenio celebrado por el Consejo de conformidad con el artículo 34 de la Unión Europea: los magistrados de enlace, la red judicial europea y EUROJUST. El Ministerio Fiscal español y la coordinación en materia de cooperación internacional”, *Estudios Jurídicos del Ministerio Fiscal*, II.
- Queralt Jiménez, J. J. (1999): “El Ministerio Público Europeo en el «Corpus Iuris»”, *Actualidad Jurídica Aranzadi*, 418.
- Quintero Olivares, G. (2004): *Adonde va el Derecho Penal. Reflexiones sobre las Leyes Penales y los penalistas españoles*, Madrid.

- Quispe Remón, F. (2010): *El debido proceso en el Derecho Internacional y en el sistema interamericano*, Valencia.
- Redondo Hermida, A. (2008): “El «agente encubierto» en la jurisprudencia española y en la doctrina del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, *La Ley Penal*, 45.
- Rifá Soler, J. M. (1999): “El agente encubierto o infiltrado en la nueva regulación de la LECrim”, *Revista del Poder Judicial*, 55.
- Rodríguez García, N. (2002): “Globalización de la delincuencia versus globalización de la justicia penal: una lucha desigual”, *Revista Xurídica Galega*, 37.
- Rodríguez García, N. (2005): “Cooperação judicial penal e Ministério Público Europeu”, *Revista dos Tribunais*, 834.
- Rodríguez García, N. (2008): “Asistencia judicial penal para luchar contra la corrupción, el blanqueo de capitales y la delincuencia organizada. Algunos apuntes sobre el Convenio de la Unión Europea de 2000”, *Vv.Aa.: Corrupción y delincuencia económica*, Bogotá.
- Rodríguez Sol, L. (2000): “Los magistrados de enlace”, *La Ley*, 5075.
- Rovira Viñas, A. (2005): *Extradición y derechos fundamentales*, Pamplona.
- Roxin, C. (2008): *Fundamentos político-criminales del Derecho penal*, Buenos Aires.
- Salas Calero, L. (2006): “La Ley Patriótica USA”, *Vv.Aa.: Terrorismo y proceso penal acusatorio*, Valencia.
- Schüneman, B. (2006): “¿Peligros para el Estado de Derecho a través de la europeización de la Administración de Justicia penal”, *Vv.Aa.: El Derecho Procesal penal en la Unión Europea. Tendencias actuales y perspectivas de futuro*, Madrid.
- Schünemann, B. (2007): *¡El Derecho penal es la última ratio para la protección de bienes jurídicos! Sobre los límites inviolables del Derecho penal en un Estado liberal de derecho*, Bogotá.
- Sieber, U. (2010): “El futuro del Derecho Penal europeo. Una nueva concepción sobre los objetivos y modelos del sistema penal europeo”, *Vv.Aa.: Piratas, mercenarios, soldados, jueces y policías: Nuevos desafíos del Derecho Penal europeo e internacional*, Cuenca.
- Silva Sánchez, J. M. (2001): *La expansión del Derecho Penal. Aspectos de la política criminal en las sociedades postindustriales* (2ª. ed.), Madrid.
- Sinnar, S. (2003): “Patriotic or unconstitutional? The mandatory detention of aliens under the USA Patriot Act”, *Stanford Law Review*, 55.
- Sousa, A. J., de (2005): *A criminalidade transnacional na União Europeia. Um Ministério Público Europeu?*, Coimbra.
- Tirado Robles, C. (2010): “El refuerzo de la cooperación judicial penal en la Unión Europea. Comentario a la Decisión del Consejo 2009/426/JAI, de 16 de diciembre de 2008”, *Revista General de Derecho Europeo*, 21.
- Uriarte Valiente, L. M. (2006): “El Convenio de Asistencia Judicial en Materia Penal

entre los Estados Miembros de la Unión Europea, hecho en Bruselas el 29 de mayo de 2000 (BOE 15 octubre 2003)”, Vv.Aa., Mecanismos de cooperación judicial internacional, Cizur Menor.

- Vargas Llosa, M. (2001): “Las réplicas del 11 de Septiembre”, Diario El País, 30 de septiembre.
- Vervaele, J. A. E. (2007): La legislación antiterrorista en Estados Unidos. ¿Inter arma silent leges? Buenos Aires.
- Vv.Aa. (1995): “Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, Cuadernos de Derecho Judicial.
- Vv.Aa. (2000): “Especialización en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos”, Estudios Jurídicos. Ministerio Fiscal, V.
- Vv.Aa. (2001): “Cooperación judicial internacional”, Estudios Jurídicos. Ministerio Fiscal, II.
- Vv.Aa. (2003): La corrupción en un mundo globalizado. Análisis interdisciplinar, N. Rodríguez García y E. Fabián Caparrós coords., Salamanca.
- Vv.Aa. (2006): Extradition in multilateral treaties and conventions, Leiden.
- Vv.Aa. (2008): Diritto penale del nemico: Un dibattito internazionale, Milano.
- Vv.Aa. (2010): “Derecho penal europeo. Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sistemas penales europeos”, Estudios de Derecho Judicial, 155.
- Zaragoza Aguado, J. A. (2002): “La cooperación judicial y el blanqueo de capitales”, Estudios Jurídicos del Ministerio Fiscal, IV.
- Zaragoza Aguado, J. A. (2003): “Las Fiscalías Especiales. Su función en la lucha contra la moderna criminalidad y su relación con el Fiscal General del Estado”, Vv.Aa.: La corrupción en un mundo globalizado. Análisis interdisciplinar, N. Rodríguez García y E. Fabián Caparrós coords., Sal