

Andrés López López

La creciente relevancia de los
Centros de Cooperación Policial y
Aduanera como motor y canal de
intercambio de información policial
internacional

Director/es

Fernández Sola, Natividad

<http://zaguan.unizar.es/collection/Tesis>

© Universidad de Zaragoza
Servicio de Publicaciones

ISSN 2254-7606



Universidad
Zaragoza

Tesis Doctoral

LA CRECIENTE RELEVANCIA DE LOS CENTROS
DE COOPERACIÓN POLICIAL Y ADUANERA
COMO MOTOR Y CANAL DE INTERCAMBIO DE
INFORMACIÓN POLICIAL INTERNACIONAL

Autor

Andrés López López

Director/es

Fernández Sola, Natividad

UNIVERSIDAD DE ZARAGOZA
Escuela de Doctorado

Programa de Doctorado en Derecho

2022



Universidad
Zaragoza

Tesis Doctoral

La creciente relevancia de los Centros de
Cooperación Policial y Aduanera como motor y
canal de intercambio de información policial
internacional

Autor

Andrés López López

Director/es

Dra. Natividad Fernández Sola

Facultad de Derecho

2022



Escuela de Doctorado Universidad Zaragoza

“La creciente relevancia de los Centros de Cooperación Policial y Aduanera como motor y canal de intercambio de información policial”

MEMORIA

PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO

por

Andrés López López

bajo la dirección de la Doctora

Natividad Fernández Sola

Zaragoza, julio de 2022

Agradecimientos

A mi esposa, la esencia de mi vida, que no ha dejado de apoyarme para que finalizase este Trabajo.

A mi directora, que ha mostrado una profesionalidad (y una paciencia) a la que solo se puede llegar después de llevar tanto tiempo trabajando a tan alto nivel.

A mis padres y a mi hermana, que siempre están ahí cuando se les necesita. Con especial cariño a mi padre, que ha vivido el año más duro de su vida (de nuestras vidas) pero que finalmente ha podido ver finalizado mi trabajo.

A mis cuatro hijos, que han sabido esperar a que papá terminase de estudiar para poder jugar con ellos.

A todas las personas que, con sus aportaciones, ya sean personales o laborales, han ayudado a que finalmente esto se haya hecho realidad. Especialmente a los compañeros de otros CCPAs de Europa: de *Padborg*, de *Ayamonte*, de *Thörl-Maglern*, de *Schwandorf*, de *Nickesdorf*, del EPIC *Heerlen*, de *Luxembourg*, de *Hendaye*, de *Chotebuz*, de *Oradea*, de *Promachonas*, de *Trebinje*, de *Melles*, y *Le Perthús*, y de alguno más que probablemente me olvido (pido perdón). A todos ellos, que han demostrado que el hermanamiento entre cuerpos policiales a través del viejo continente es una realidad que va mucho más allá de las limitaciones geográficas imperantes en cada país.

Resumen

Con el Tratado de la Unión Europea y, más concretamente, con la instauración del Espacio Schengen, los *ciudadanos* (Maastricht, 1992) vimos incrementada la posibilidad de viajar y de asentarnos libremente en el territorio interior que deseáramos, sin controles fronterizos para el cruce entre estos países del ES. Las personas de buena fe harían esto con la finalidad de encontrar una vida mejor, o quizás diferente, a la que venían llevando en sus países de origen. O, en caso de los extranjeros asentados en un país de *Schengenland*, poder comenzar de nuevo en otro Estado parte. Pero esta falta de control interno entre algunos Estados (todos ellos soberanos, no lo olvidemos) también ha supuesto una merma en la seguridad interior, tanto en el seno de la Unión Europea como para el resto de los países que, sin ser parte de esta, decidieron establecer la libertad de movimiento entre sus territorios y algunos estados de la UE (Suiza, Liechtenstein, Islandia o Noruega). Para combatir y paliar esta falta de seguridad intrafronteriza y que la delincuencia organizada de todos los ámbitos: terrorismo, tráfico de drogas, tráfico de personas, tráfico de armas, de vehículos, etc., pudiese ser detectada y posteriormente juzgada y penada, fuese cual fuese el país interior en el que se estableciesen u operasen, se inventaron los mecanismos de cooperación policial (y judicial: Eurojust-Fiscalía Europea) que actualmente existen en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ). Las Agencias descentralizadas y las Oficinas de Seguridad de la UE juegan aquí su papel, clave en este entramado delincencial. Pero no solo existen este tipo de organismos de cooperación policial internacional, como Europol, Frontex, OLAF o Sirene, sino que desde el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS) ha visto la luz otro *canal de intercambio de información* que complementa a estas Agencias y Oficinas y que actúan como auténticos actores internacionales: los Centros de Cooperación Policial y Aduanera, o como se les conoce por sus siglas, CCPA. ¿Eran necesarios más instrumentos para combatir la delincuencia, además de los ya oficialmente establecidos por las Instituciones de la UE? Los Estados decidieron que sí, ya que ninguno de los existentes hasta ese momento combatía *in situ* la delincuencia transnacional que operaba en las zonas fronterizas comunes. Para ello, a través de Convenios suscritos ad referendum entre los ministros de interior de los países con frontera terrestre común que así lo decidiesen, y en base a la habilitación que les conferían los artículos 39 puntos 4 y 5 y 46 del CAAS, estos mecanismos de cooperación policial (y en su caso, aduanero) pasaban a ser una realidad y a establecerse los cuerpos policiales (y de nuevo, aduaneros) que los países decidiesen, en un mismo entorno físico,

como si de una comisaría de policía se tratase pero con miembros de todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de los países signatarios. Lo que en un principio se llamaron Comisarías Conjuntas, que no dejaban de ser un puesto fronterizo común (período pre-Schengen) en las dos décadas siguientes a la instauración del primer CCPA, se habían superado todas las expectativas iniciales, siendo en la actualidad más de 60 Centros Cooperativos Policiales los que han proliferado por las fronteras interiores de la UE, por el Espacio Schengen, y por las fronteras exteriores que estos Estados comparten con terceros países. Incluso estos terceros estados los han copiado para sí en sus fronteras comunes, bajo la supervisión de la UE, ya sea a través de Europol o de los países que han fomentado y animado a estos países a establecerlos (como la labor realizada por Alemania con los fondos ISEC-FSI en la Península Balcánica). Se crea así un canal más de intercambio de información, utilizando las herramientas que la UE pone a su disposición: además del CAAS, la también conocida como Iniciativa Sueca o el Convenio de Prüm, principalmente. Estos y otros Acuerdos Internacionales en materia de cooperación policial van a permitir a los CCPA expandirse más allá de la idea inicial para lo que en un principio fueron creados (así lo reconoce la Comisión en su última propuesta del año 2021 al Consejo y al Parlamento Europeo de modificación de la Iniciativa Sueca), habiendo llegado a constituirse en una herramienta tan eficaz como los instaurados por la propia UE. Toca ahora, en este periodo actual y tras haber visto el buen resultado que han llevado a cabo, pasar a dotarles de otro estatuto jurídico al que ostentan, reconocerles como actores internacionales en la esfera de la cooperación policial dentro del ELSJ.

Palabras clave: CCPA, Iniciativa Sueca, principio de disponibilidad, Espacio Schengen, canal de intercambio de información, cooperación policial internacional, ELSJ, UE, DAPIX, EIXM, CAAS.

Abstract

With the EU Treaty, and more specifically, with the establishment of the Schengen Area, citizens (Maastricht, 1992) saw an increase in the possibility of travelling and settling freely in the internal territory we wished, without calling for border control requirements for crossing between countries. People of good faith would do this to find a better, or perhaps different life than the one they had been leading in their home countries. Or, in the case of

foreigners settled in a Schengeland country, to be able to start over in another state party. But this lack of internal control between some states (all of them sovereign, let us not forget) has also meant a reduction in internal security, both within the EU and for the rest of the countries that, without being part of it, decided to establish this freedom of movement between their territories (Switzerland, Liechtenstein, Iceland or Norway). In order to combat and alleviate this lack of intra-border security and that organized crime, in all areas: terrorism, drug trafficking, trafficking in persons, trafficking in arms, vehicles, etc., could be detected and subsequently tried and punished, regardless of the internal country in which they were established or operated, police (and judicial) cooperation mechanisms were invented: Eurojust-European Public Prosecutor's Office) that currently exist in the EU's AFSJ. The EU decentralized Security Agencies and Offices play their key role here in this criminal network. But not only are there this type of international police cooperation bodies, such as Europol, Frontex, European Anti-Fraud Office or Sirene, but since the Convention implementing the Schengen Agreement another channel for the exchange of information that complements these Agencies and Offices has been born: the Police and Customs Cooperation Centers, or as they are known by their acronyms, PCCC. Was there a need for more instruments to combat crime, in addition to those already in place and officially established by the EU institutions? The States decided that it should, since none of them was combating transnational crime operating in the common border areas *in situ*. To this end, through agreements signed ad referendum between the ministers of justice or home affairs of the countries with a common land border that so decided, and based on the authorization conferred on them by articles 39.4 and 5, and 46 of the CISA, these mechanisms of police cooperation (and where appropriate, customs) became a reality and the police forces were established (and again, customs) that the countries decide, in the same physical environment, as if it were a police station, but with members of all the police forces from the signatory countries. What were initially called Joint Police Stations, designed to deal with transnational crime of a local type, in the two decades following their first establishment, they had exceeded all initial expectations, with currently more than 60 Cooperative Police Centers that have proliferated throughout the internal borders of the EU, the Schengen Area and by the external borders that these states share with third countries, including from each other, copying this model to their land borders under the supervision of the EU, either through Europol or the countries that have encouraged these states to create them (such as the work done by Germany on the Balkan Peninsula). This creates another channel for the exchange of information, using the tools that the EU makes available to it: in addition to the CISA, the Swedish Initiative or the Prüm Convention. These

and other International Agreements on police cooperation will allow the PCCC's to expand beyond the initial idea for what they were originally created (This is recognized by the Commission in its latest proposal to the Council and the European Parliament in 2021 to modify the Swedish Initiative) having become as effective a tool as those established by the EU itself. It is time now, in this current period and after having seen the good result they have carried out, to give them another legal status to which they hold, to recognize them as international actors in the field of police cooperation within the AFSJ.

Key words: PCCC, Swedish Initiative, principle of availability, Schengen Area, Exchange Data Channel, International Police Cooperation, EU's AFSJ, DAPIX, EIXM, CISA.

Tabla de Abreviaturas y Siglas

AUE	Acta Única Europea
BCP	Border Cooperation Point
BPC	Boosting Police Cooperation
CAAS	Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen
CCC	Common Contact Centre
CCPA	Centro de Cooperación Policial u Aduanero
CdE	Consejo de Europa
CE	Consejo Europeo
CEPOL	European Union Agency for Law Enforcement Training
COM	Comisión Europea
COSI	Committee on operational Cooperation on Internal Security
CP	Código Penal
DAPIX	Working Party on Information Exchange and Data Protection
DCAF	Geneva Centre for Security Sector Governance
EASO	Oficina Europea de Apoyo al Asilo
EEMM	Estados Miembros
EIS	Europol Information System
EIXM	European Information Exchange Model
ELSJ	Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
EM	Estado Miembro
EMPACT	European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats
EPE	Europol Platform for Experts
EPPO	European Public Prosecutor's Office
ETIAS	EU Travel Information and Authorization System
EU-Lisa	Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia
EUIO	European Union Intellectually Property Office
EULEX	The European Union Rule of Law Mission in Kosovo
FRONTEX	European Border and Coast Guard Agency
FYROM	Former Yugoslavian Republic Of Macedonia
IBM	Integrated Border Management

ILECU	International Law Enforcement Unit
IOM	International Organization for Migration
IS	Iniciativa Sueca
JAI	Justicia y Asuntos de Interior
KAFOR	Fuerza Internacional de Seguridad para Kosovo
LEcrim	Ley de Enjuiciamiento Criminal
MB	Management Board
MFP	Marco Financiero Plurianual
OLAF	Oficina de la Lucha Antifraude
ONU	Organización de Naciones Unidas
OTAN	Organización Tratado Atlántico Norte
PAMECA	Consolidation of Law Enforcement Agencies Support to the Ministry of Internal Affairs, Albanian State Police and Prosecutor Offices
PCC SEE	Police Cooperation Convention for Southeast Europe Secretariat
PCCC	Police and Custom Cooperation Centre
PESC	Política Exterior y Seguridad Común
PIB	Producto Interior Bruto
PPC	Pib Per Cápita
SIE	Sistema de Información de Europol
SIENA	Secure Information Exchange Network Application
SIRENE	Supplementary Information Request at the National Entry
SIS II	Sistema de Información Schengen de II generación
SOP	Sistemas Operativos Policiales
TA	Tratado de Ámsterdam
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la UE
TJUE	Tribunal de Justicia de la UE
TL	Tratado de Lisboa
TM	Tratado de Maastricht
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UNMIK	United Nations Mission in Kosovo

Índice

Agradecimientos	5
Resumen	7
Tabla de Abreviaturas y Siglas	12
Índice	15
Introducción	19
CAPÍTULO I: MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL APLICABLE A LA COOPERACIÓN POLICIAL INTERESTATAL	41
1. LOS PRINCIPIOS GENERALES NECESARIOS EN LA LABOR DE LOS CCPA/CCP..	41
1.1 Solidaridad vs Reciprocidad.....	44
1.2 Cooperación policial interestatal	47
1.3 Integración en la UE.....	49
1.4 Interdependencia	54
1.5 Seguridad Interior.....	56
1.6 Seguridad Exterior.....	59
1.7 Principio de Disponibilidad de la Información: La Iniciativa Sueca	60
1.8 Principio de Subsidiariedad y Proporcionalidad	65
2. LOS TRATADOS Y CONVENIOS EUROPEOS REGULADORES DE LA COOPERACIÓN POLICIAL INTERESTATAL	67
2.1 El Acuerdo de Schengen y el Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen (CAAS): El germen de los CCPA	67
2.2 El Tratado de Maastricht: El impacto de la ciudadanía de la UE en los CCPAs	77
2.3 El Tratado de Ámsterdam: comienzan a instaurarse los CCPAs por el Espacio Schengen.....	81
2.4 El Convenio de Prüm: El instrumento habilitante en los CCPA para las patrullas conjuntas y el intercambio de vestigios lofoscópicos y de ADN entre los países de la UE.	87

2.5	El Tratado de Lisboa y su incidencia en cooperación policial: La desaparición del tercer Pilar JAI y la comunitarización de la cooperación policial en la UE	92
2.6	La cooperación aduanera en la UE: Convenio Nápoles I y Nápoles II	96
3.	EL CONSEJO EUROPEO DE TAMPERE Y SUS POSTERIORES PLANES DE ACCIÓN: DE LA MENCIÓN IMPLÍCITA DE LOS CCPA A SU EXPRESO RECONOCIMIENTO	102
3.1	El Consejo Europeo de Tampere: Se instaura el ELSJ en la UE	102
3.2	El Plan de Acción de Viena: El desarrollo de los acuerdos adoptados en el Consejo Europeo de Cardiff y de Tampere en el ELSJ para los próximos cinco años	108
3.3	El Programa de la Haya: el germen del principio de disponibilidad, referido a la habilitación de los CCPAs para intercambiar información “en cadena” e incluso entre países sin frontera común	114
3.4	El Programa de Estocolmo: La mención explícita a los CCPAs como “novedosas formas de cooperación policial que hay que potenciar”	119
4.	NORMATIVA DE LA UE CON MENCIÓN EXPRESA A LOS CCPAs COMO POSIBLES ACTORES INTERNACIONALES	125
4.1	Reforzar la cooperación policial y aduanera, incluyendo el papel de los CCPAs	125
4.2	El Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM) y los CCPAs	130
4.3	La Agenda Europea de Seguridad y los CCPAs	134
4.4	El funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen: Primer programa multianual	138
4.5	Código de Cooperación Policial: impulsar la cooperación policial transfronteriza para mejorar la seguridad, también a través de los CCPA’s. Propuesta de modificación de la Directiva “Iniciativa sueca” y afección a la estructura actual de los CCPAs	140
4.6	Best Practices Guidelines for PCCC: 2008 y 2011	145
4.7	<i>Europe’s Future Group</i> : propuesta de incluir a los CCPAs en el <i>Acquis</i> de la UE ..	153
CAPÍTULO II. LAS AGENCIAS Y OFICINAS EUROPEAS DE SEGURIDAD QUE GUARDAN RELACIÓN DIRECTA CON LOS CCPA/CCP		156
1.	EUROPOL Y LAS OFICINAS SIRENE: UN EJEMPLO PARA LA EFECTIVA CONFIGURACIÓN DE LOS CCPA	156

1.1	La Agencia Europea de Policía: De los Grupos Trevi a Europol.....	156
1.2	Las Oficinas Sirene: Supplementary Information Request at the National Entry	167
2.	LA AGENCIA EUROPEA DE LA GUARDIA DE COSTAS Y FRONTERAS Y SU RELACIÓN CON LOS CCPS EN LAS FRONTERAS EXTERIORES.....	174
3.	EL COMITÉ PERMANENTE DE COOPERACIÓN OPERATIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD INTERIOR (COSI).....	179
CAPÍTULO III: LOS CENTROS DE COOPERACIÓN POLICIALES Y ADUANEROS: ORIGEN Y PRESENTE DE LA COOPERACIÓN POLICIAL INTERESTATAL EN ZONAS FRONTERIZAS COMUNES		182
1.	EL ORIGEN DE LOS CCPA: DEL CAAS AL CCPA DE OFFENBOURG.....	182
2.	LA INFLUENCIA RECÍPROCA DE LOS CCPAs CON OTROS SISTEMAS POLICIALES INTERNACIONALES	187
2.1	Police Cooperation Convention for Southeast Europe (PCC SEE)	192
2.2	La Plataforma de Expertos de Europol (EPE) para CCPA: la creación de la cultura policial común en la UE a través de los CCPA/CCP.....	199
2.3	Conferencias de los Centros de Cooperación Policial y Aduaneros (CCPAs) organizadas por la presidencia del Consejo de la Unión Europea y la Comisión. el fortalecimiento de los CCPAs promovido por las propias Instituciones de la UE.....	202
2.4	La herramienta SIENA de Europol y su uso en Los CCPA: cómo controlar el Intercambio de Flujos Informativos entre los CCPA/CCP.....	208
2.5	La exportación de un modelo de cooperación policial de éxito: "el PAcCTO", un modelo de CCPAs para América Latina.....	215
3.	LA FINANCIACIÓN ESTRUCTURAL DE LOS CCPA/CCP PARA LA INSTAURACIÓN DE UNA CULTURA POLICIAL COMÚN EN LA UE: DE LOS FONDOS ISEC AL FONDO DE SEGURIDAD INTERIOR	217
3.1	Fondos ISEC.....	217
3.2	Fondo Seguridad Interior.....	219

CAPÍTULO IV: LOS CCPA/CCP DE LA UE, DEL ESPACIO SCHENGEN Y DE TERCEROS ESTADOS	223
1. LOS CCPA EN EUROPA (ANEXOS I Y II).....	225
1.1 El Eje Occidental: la veteranía de los CCPAs en el Espacio Schengen y en la Unión Europea. Los modelos a seguir para los países orientales (Anexo I)	235
1.2 El eje Oriental-Balcánico (Anexo II)	236
2. ELEMENTOS COMUNES A TODOS LOS CCPA/CCP DE EUROPA (A. I y II).....	239
CAPÍTULO V: CONCLUSIONES.....	245
Bibliografía.....	272
Legislación.....	282
ANEXO I	I
LOS CCPA/CCP EN LA EUROPA OCCIDENTAL	I
ANEXO II.....	XVI
LOS CCPA/CCP DE LA EUROPA ORIENTAL	XVI

Introducción

En la época actual, quien tiene la información, tiene el poder (Thomas Hobbes, 1651). No nos referimos a que sea una necesidad inventada ahora, propia únicamente del hombre moderno, pero sí que es algo que, en la actual sociedad tecnológica, donde todo está interconectado, es de suma importancia. Ya desde el principio de los tiempos, el acopio de información ha supuesto aventajarse frente a los demás. En la prehistoria, el hombre que sabía dónde colocarse al cazar, valorando la dirección del viento, la luz existente y el lugar idóneo, lograba el éxito y conseguía alimento para él y para su familia; los siglos posteriores no serían diferentes, siguiendo esta misma pauta el pueblo persa en su conquista babilónica¹; o 3000 años después, los propios monarcas españoles del Sacro Imperio Romano², colonizando las regiones por las que pasaban, tras obtener la información necesaria: información, que después devenía en inteligencia³. Lo mismo se podría aplicar al afán colonizador de los Reyes Católicos y a sus incursiones en las Américas⁴ y más modernamente, al imperio de Carlos V⁵, hasta llegar a la época actual. Sí, también hoy en día se siguen "colonizando", cultural y sociológicamente hablando, regiones, incluso países, bajo el velo de enseñar un *quehacer* mejor, que evoque una sociedad democrática acorde a las reglas del primer mundo⁶. Pero aquí, en el actual estado de bienestar⁷ propio del S. XXI, es cuando los países siguen necesitando de la acumulación de información para poder proteger sus fronteras frente a incursiones hostiles.

Hoy en día, estas correrías saqueadoras no se dan tanto en forma de "invasión militar", como ocurriera antiguamente, sino más bien, ocultas tras otro tipo de irrupción: en forma de

¹ S. G. F. Brandon (1975). *Diccionarios de Religiones comparadas*, volumen 1. p. 267. Ediciones Cristiandad.

² Meiksins Wood, E. (2003). *El Imperio del Capital*. p.56. El Viejo Topo.

³ Esteban Navarro, M.A., Navarro Bonilla, D. (2003). Gestión del conocimiento y servicios de inteligencia: la dimensión estratégica de la información. *Revista el profesional de la información*, v. 12, n. 4, p.271.

⁴ García-Gallo De Diego, A. (1950). La unión política de los Reyes Católicos y la incorporación de las Indias. *Revista de estudios políticos*, nº 50, pp. 178-194.

⁵ Zabala, S. (2014). Ideario de Vasco de Quiroga. *Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes*. <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc321r5>

⁶ Adonon, F. (2003). Colonización y en busca de Estado, Nación y Democracia. *Universidad Nacional Autónoma de México, Estudios Africanos*, vol. 2, p.11.

⁷ Crespo Alcázar, A. (2014). Unión Europea y Estado de bienestar: retos compartidos, objetivos comunes. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 108, p. 240.

delincuencia organizada, de terrorismo, de desastres naturales producidos por el hombre o por la propia naturaleza, o en forma de ciberdelincuencia, una de las mayores lacras de estas últimas dos décadas⁸. Para paliar estas deficiencias estructurales, los países cuentan, a diferencias de los altos muros de antaño, con una institución propia para guardar y hacer guardar la paz interior de sus fronteras: La Policía.

Esta seguridad se hace todavía más necesaria desde la supresión entre algunos países de Europa de los controles policiales que separaban sus fronteras terrestres: Lo que pasó a llamarse el Espacio Schengen⁹ y, tras la efectiva aplicación del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS)¹⁰, sería el punto de partida para la instauración en esas fronteras comunes de los Centros de Cooperación Policial (y algunos, Aduaneros). Por ello, para intentar minimizar esa falta de seguridad en las zonas interiores, se decide instaurar esas *Comisarías Conjuntas*, en principio, para controlar la delincuencia local transnacional que afectase a esas zonas limítrofes; después, ampliamente superadas en ámbito de actuación (regional), expectativas (delincuencia local) y objetivos alcanzados (sesenta CCPA/CCP instaurados por toda Europa, más allá de las fronteras de Schengen y de la UE). Si la idea inicial era el tratamiento local de la delincuencia, en pocos años se ampliaron estas metas, impensables cuando se germinaron, pero la propia evolución de la UE ha acabado por impulsarles hasta lo que son hoy en día y que trataremos de demostrar aquí: actores internacionales actuantes en la cooperación policial transnacional al más alto nivel.

Debido a la libre circulación de personas por todo el espacio de la Unión Europea, los países integrantes necesitaban ahondar más en la cooperación limítrofe con los estados vecinos. La delincuencia se había "internacionalizado" y "transnacionalizado"¹¹. Con la Globalización, tanto las organizaciones criminales como los delincuentes comunes habían visto ampliadas sus metas y las posibilidades para conseguirlas: la Unión Europea ya no

⁸ Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia, apartado C: Lucha contra la delincuencia a escala de la Unión. https://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm?textMode=on

⁹ El germen de este acuerdo se remonta al 13 de febrero de 1984, cuando Alemania y Francia celebran el Acuerdo de Saarbrücken, que no eliminaba los controles fronterizos entre estos dos países, sino que solo los flexibilizaba.

¹⁰ 19 de junio de 1990. En el año 2022, el Espacio Schengen lo integran 26 Estados soberanos: 22 de ellos de la Unión Europea (a excepción de Reino Unido, que ya no forma parte de la UE desde el 1 de febrero de 2020, e Irlanda) y Rumanía, Chipre, Croacia y Bulgaria. A estos excluidos, sí se suman los países del EEE (Noruega, Islandia y Liechtenstein) más la Confederación Suiza.

¹¹ Delincuencia propia de un Estado que ha rebasado los límites de un solo territorio y se ha abierto a más países. Un informe de la UNODC (United Nations Office on Drugs and Crime) del año 2010 relataba que la cantidad de dinero que movió este tipo de delincuencia en el año anterior fue el equivalente al 1,5 del PIB mundial.

contaba con controles fijos en las fronteras interiores, habiéndonos inventado *Shengeland* y la creación de un sistema común de visados para los extranjeros¹². Este Espacio, integrado por todos los países de la Unión Europea, a excepción de Reino Unido (ahora tercer país) e Irlanda, ambos por voluntad propia, y de Rumanía, Chipre, Croacia y Bulgaria, por imposición comunitaria, a los que sí se añadirían los demás países del EEE (Noruega, Islandia y Liechtenstein) y posteriormente, Suiza. Este último país, quiso desligarse de *Schengeland* por la cantidad de inmigración que había estado recibiendo en los últimos años, rondando el 30 % de la población total. Referéndum realizado en 2014. En 2020, se ha vuelto a realizar un referéndum de este tipo, ya que se calcula que casi 1 millón y medio de extranjeros (de países pertenecientes a la UE, como de Italia o España, por lo que no son considerados extranjeros en sentido amplio) viven en suelo suizo. En este caso, ha vuelto a ganar el NO a la salida del Espacio Schengen¹³. Pero este tipo de consultas no hace más que demostrar que los partidos políticos extremistas, ávidos de segregarse en lugar de integrarse en la UE, van ganando cada vez más fuerza en el viejo continente.

Todo ello configuró un auténtico marco legal que permitiría la entrada y salida de extranjeros y nacionales de los territorios interiores del espacio interior sin el más mínimo control que el establecido cuando accediesen por primera vez a un Estado de *Schengeland* para los extranjeros¹⁴, o para los ciudadanos de la Unión y sus familiares debidamente inscritos cuando quisiesen establecerse en un Estado diferente del suyo, parte del Convenio¹⁵. A partir de ahí, la libertad ambulatoria por el espacio común es prácticamente total.

El CAAS supuso tal avance en este tipo de cooperación que el período previo a este ha sido calificado por muchos como la *prehistoria* de la cooperación policial, habiendo comenzado la *Historia* de esta a partir del Convenio¹⁶. Y, con la firma del Tratado de

¹² Decisión 2004/512/CE del Consejo, de 8 de junio de 2004, por la que se establece el Sistema de Información de Visados (VIS)

¹³ López, N. (27 de septiembre de 2020). Suiza rechaza por amplia mayoría limitar la libre circulación con la Unión Europea. *Elmundo.com*.
<https://www.elmundo.es/internacional/2020/09/27/5f70835121efa02a138b4633.html>

¹⁴ Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo del Consejo, de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen): arts. 2 y 3. Publicado en el DOUE L77/1, 23 de marzo de 2016.

¹⁵ Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Publicado en el BOE núm. 51, de 28/02/2007.

¹⁶ Van Ouirive, L. (2001). Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen. *Revista de Afers Internacionals* n.º 53, p. 43.

Ámsterdam en 1997¹⁷, el Acervo Schengen quedará incorporado plenamente al derecho de la Unión y su ratificación pasará a ser obligatoria para el resto de los países que se vayan adhiriendo al agregado europeo. El objetivo de este Tratado fue:

“...ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro del Tercer Pilar, elaborando una Acción Común en cooperación policial entre los Estados de la Unión Europea”¹⁸.

Este Tercer Pilar (extinto), establecido por Maastricht, que en su artículo 3 ya preconizaba la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ), con Ámsterdam se establecerán los pasos para su inmediata instauración efectiva, en cuanto a la libertad deambulatoria de ciudadanos de la Unión Europea y, sobre todo, para los extranjeros¹⁹. Este Tratado será otro de los grandes hitos en el mundo de la cooperación policial, llevando a la práctica acciones que hasta el momento habían quedado en el aire (ELSJ). Pero la instauración común del Espacio Schengen, ahora ya política comunitaria²⁰, traería la posibilidad de la libre circulación y de establecimiento, también para los delincuentes y, eh aquí, donde los CCPA entrarán en juego.

Una consecuencia lógica del paso de los años y la cada vez mayor integración en la UE (también en el ámbito de una cultura policial común), serán las competencias gubernamentales reducidas frente a las puramente comunitarias (neofuncionalismo²¹ vs intergubernamentalismo²²), hasta llegar al Tratado de Lisboa: lo que primeramente iba a ser la Constitución Europea (2004), máximo exponente de la integración política de la Unión, (neofuncionalismo) al final quedaría en *otro tratado más* de derecho originario²³ suprimiendo,

¹⁷ Celebrado en Ámsterdam el 2 de octubre de 1997 y entrando en vigor el 1 de mayo de 1999. Establecerá como prioridad máxima el espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (tres nuevos Pilares del Tratado de Ámsterdam, dentro del Tercer Pilar- JAI-) que ya recogía el art. 3 del TUE.

¹⁸ Fuentetaja Pastor, J.A. (2006). Las Agencias Europeas de la Cooperación Policial y Judicial. *Revista de derecho de la Unión Europea*, n.º 10. p. 52.

¹⁹ El Tratado de Ámsterdam introduce en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea un nuevo título IV, "Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas".

²⁰ El Tratado de Maastricht (1992) vendrá a modificar los términos referentes a la Comunidad Europea, por Unión Europea. Denota mayor grado de compromiso entre los Estados.

²¹ Sharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe*. p. 223. Oxford University Press.

²² Milward, A.S. (1992). *The European rescue of the Nation-State*. p. 9. Routledge.

²³ Normas constitutivas de la Unión Europea, desde los tratados originarios de Roma y París, hasta el actual de Lisboa. Hoy en día refundidos en dos Tratados: el Tratado de la Unión Europea (TUE), y el Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE).

eso sí, los tres pilares comunitarios²⁴ y dotando al PE y al TJUE de la capacidad de actuar en cuanto a materia policial se refiere, siempre que sea dentro de las competencias cedidas a la Unión (Europol). También, en los CCPA, se podría apostar por un enfoque neofuncionalista, con cesión de competencias a las instancias comunitarias.

El Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia de la Unión Europea reclamaban su parte del pastel. Ellos también debían *codecidir*²⁵ en materia de justicia e interior (Parlamento) y aplicar la ley cuando estas materias se desviasen de las políticas *comunitarias* (Tribunal de Justicia UE). La Unión debía regular, también, los asuntos del desaparecido tercer pilar, mediante los instrumentos legales de que dispusiese, a golpe de reglamentos y directivas o decisiones, principalmente, o mediante cualquier otro instrumento legal internacional que se sustentase en el procedimiento legislativo ordinario, con la participación del Parlamento Europeo²⁶. Ejemplo de este avance y del papel crucial del Parlamento Europeo, en pie de igualdad con el Consejo, serán las Directivas acordadas en los años siguientes en materia del consolidado ELSJ, como la Directiva (UE) 2019/884 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019²⁷; o también mediante la adopción del Reglamento (UE) 2018/1862 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018²⁸. Referente a este último, en el marco de la cooperación policial a través del SIS²⁹, el Parlamento Europeo aprobó su Posición en primera lectura el 16 de abril de 2019 con vistas a la adopción del Reglamento (UE) 2019 del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al

²⁴ CE (Comunidad Europea, CECA y Euroatom); PESC (Política Exterior y Seguridad Común) y JAI (Justicia y Asuntos de Interior). Maastricht, 1992.

²⁵ Denominado “Procedimiento legislativo ordinario”, participación del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, instituciones legislativas de la UE. Denominado así, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y recogido en el artículo 289 TFUE.

²⁶ Democratizar la cooperación policial. A esta se llega mediante la intervención de las Instituciones en la toma de decisiones (legislación) en materia policial.

²⁷ Por la que se modifica la Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo en lo que respecta al intercambio de información sobre nacionales de terceros países y al Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) y por la que se sustituye la Decisión 2009/316/JAI del Consejo.

²⁸ Reglamento UE relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal, por el que se modifica y deroga la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, y se derogan el Reglamento (CE) n° 1986/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2010/261/UE de la Comisión, aplicable desde el 28 de diciembre de 2021.

²⁹ Sistema de Información Schengen. Base de datos que almacena información sobre requisitorias en vigor a personas u objetos en el Espacio Schengen, para garantizar la seguridad en este entorno. Actualmente, el Sistema SIS II generación.

establecimiento de un marco para la interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE en el ámbito de la cooperación policial y judicial, el asilo y la migración, y por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862.

El efectivo mantenimiento del ELSJ, se ha convertido en el principal objetivo de los Estados Miembro de la Unión Europea, junto con las políticas económicas. Un clima seguro, hace que no solo las personas se sientan a salvo, sino que mejora la economía de una zona, variando los mercados bursátiles, revalorizando o disminuyendo el valor económico de uno u otro país o región de la UE. Para lograr este clima de confianza y dado que, con la efectiva entrada en vigor del CAAS en 1995, la seguridad en las fronteras comunes había desaparecido, los estados implicados se decidieron a instaurar mecanismos compensatorios de seguridad, en este caso, de tipo policial y, en algunos casos, aduaneros: Los CCPA. Estos mecanismos de intercambio de información policial entre países, desconocidos para la mayor parte de la ciudadanía, incluso para los miembros de las FFCCS, no solo en España, sino también en muchos otros Estados Miembros, fueron (y son) una de las formas activas de paliar esta falta de efectividad que suponían los controles fronterizos en lo que hoy en día son límites comunes, carentes por lo tanto de control policial fijo alguno.

La Unión Europea se daría cuenta de que la criminalidad rebasaba ya, y por mucho, el ámbito de actuación de un solo Estado. La cooperación en *JAI*, camino al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia³⁰, necesitaba de un esfuerzo conjunto de todos los Estados Miembro. Esta cooperación en Asuntos de Interior devenía en un *intento de coordinar las diversas políticas interiores de los Estados miembros para hacer frente a los problemas de seguridad*³¹.

Siguiendo la línea marcada en mayo de 2019 por Kristiina Milt³² y en 2021 por Alessandro Davoli³³, tras el estudio de la situación actual de la cooperación policial en la

³⁰ Enunciado en el artículo 3, apartado 2 del Tratado de la Unión Europea, el Título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea desarrollará dentro del tercer Pilar de Maastricht (Justicia y Asuntos de Interior) la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Instaurado a partir de los programas de Tampere (1999-2004), La Haya (2004-2009) y Estocolmo (2010-2014).

³¹ Abiega Picatoste, M. (2004). *De la Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior, a un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia*. p.3. Colex.

³² Parlamento Europeo (mayo de 2019). *Fichas temáticas sobre la UE. Un espacio de libertad, seguridad y justicia: aspectos generales*. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es>

³³ Parlamento Europeo (octubre de 2021). *Fichas temáticas sobre la UE. Un espacio de libertad, seguridad y justicia: aspectos generales*. Fichas técnicas sobre la Unión Europea-2021. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es>

Unión Europea, dentro del marco del ELSJ, la misma *no puede entenderse sin el estudio previo de este tipo de cooperación en los primeros Tratados internacionales*³⁴. Así, el artículo 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea establecía lo siguiente:

“La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas juntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”.

Posteriormente, el título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (artículos 67 a 89) estaría dedicado al ELSJ. Además de disposiciones generales, este título contempla capítulos concretos dedicados, respectivamente:

- a) A las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración. Estas materias, aun siendo propias de las fronteras exteriores, ya que se han establecido CCP con terceros países, pasan a formar parte del trabajo diario de estos Centros sitios en dichas zonas en estrecha colaboración con la Agencia Frontex.
- b) A la cooperación judicial en materia civil, a la cooperación judicial en materia penal y a la cooperación policial, siendo en esta última donde se incardinan los CCPA, como forma de intercambio de información policial interestatal que son.

Es en el artículo 67 donde se recogerán los objetivos asignados a este nuevo Espacio, más allá de la cooperación interestatal, estableciéndose como objetivos comunes a todos los países miembro. Concretamente, en su apartado tercero, establece en cuanto a materia policial 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”.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, tras los avances tan significativos operados con el TUE y con el TFUE, se va a conseguir un ELSJ efectivo (arts. 67 a 89), cuyos

³⁴ Información obtenida de la página web de la UE: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/150/un-espacio-de-libertad-seguridad-y-justicia-aspectos-generales>. (Consultada el 14 de noviembre de 2019).

resultados principales deben ir encaminados, principalmente, a la aproximación de las legislaciones penales entre Estados Miembro. De esta forma, el trabajo de los policías de los países de la UE se torna más sencillo y común, sobre todo a la hora de intercambiar información entre Estados, sin basarse en las legislaciones nacionales más restrictivas de uno u otro país (principio de disponibilidad), que sintetizando lo que viene a enunciar, sería: suprimir el tercer pilar e integrar los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal en los procedimientos y la legislación de la Unión con vistas a permitir que el Parlamento ejerza plenamente su función democrática en el proceso legislativo y, mantener un equilibrio adecuado entre la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos y los imperativos vinculados a la seguridad y a la lucha contra el terrorismo. Es decir, velar porque las leyes en materia de derechos fundamentales, que son los que implican a los servicios policiales, se cumplan adecuadamente respetando el principio de proporcionalidad con respeto a los ciudadanos.

Importante la reiteración al principio de subsidiariedad de la legislación de la UE frente a la Estatal, cuando de materia JAI se trate. Se recuerda que la seguridad interior de cada Estado sigue siendo competencia de estos. Por ello, la creación de los CCPA en las fronteras interiores comunes depende de la voluntad soberana de los países implicados. Se recuerda también que el poder de los Parlamentos Nacionales se reitera incluso participando en la evaluación de las actividades de Eurojust y Europol (artículos 85 y 88 del TFUE). Los Parlamentos Nacionales y el PE serán dos de los grandes beneficiados en esta nueva concepción del ELSJ y de las agencias que lo regulan. Vemos que esta cesión de soberanía se realiza en aras a mejorar la seguridad en la UE (Neoinstitucionalismo).

Y otro de los aspectos que reflejan, recordar a los países miembro de la UE que esta, lejos de ceder ante las instancias nacionales, refuerzan al resto de instituciones de la Unión Europea, como a la Comisión, pero sobre todo, dándole una importancia capital a las reuniones del Consejo Europeo en materia de ELSJ. Recuerda la importancia de los Consejos Europeos de Tampere (1999) donde se establece, dentro del potencial que ofrece el Tratado de Ámsterdam, la creación del ELSJ; el siguiente Programa quinquenal de la Haya; El Programa de Estocolmo en el año 2009, donde por fin, se reflejará de manera explícita a los Centros de Cooperación Policiales y Aduaneros, como *una novedosa forma de cooperación interestatal en materia policial y cuyo camino solo puede verse ampliado y fortalecido*³⁵, desde los

³⁵ Programa de Estocolmo para Asuntos de Justicia e Interior, aprobado para cinco años (2010-2015) por el Parlamento Europeo el 25 de noviembre de 2009 y por el Consejo el 11 de diciembre de 2009. “Programa de

Estados miembro que establezcan uno en sus fronteras comunes, hasta desde las instancias europeas, colaborando con la formación y la proliferación de este tipo de canal de intercambio de información.

Planteamiento del Problema e Hipótesis

La apertura de fronteras exteriores y la flexibilidad en las políticas de inmigración operadas en algunos espacios de tiempo (2010-2013), a la vez que la llegada de mano de obra barata trajo consigo el contrapunto obviado: un nuevo tipo de criminalidad procedente de otros países. Así, las organizaciones criminales procedentes de los cinco continentes, llegaron a la Unión Europea: las bandas latinas de gran violencia, como las Maras Salvatruchas³⁶, procedentes del Salvador; la delincuencia organizada de Europa del Este, especializada en robos de gran violencia relacionados con el patrimonio³⁷; la cocaína, procedente de los países andinos de Sudamérica³⁸, o el hachís, cuyo consumo en tierras europeas procede en un 95% de Marruecos³⁹ y, cómo no, el Terrorismo Yihadista⁴⁰, habiendo adoptado España la Estrategia Nacional en la Lucha Contra el Terrorismo para el período 2019-2022⁴¹ bajo las recomendaciones comunes de la Unión Europea. Todas estas formas nuevas de delincuencia,

Estocolmo: Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano”. Publicado en el DOUE el C115/1, 4 de mayo de 2010.

³⁶ También denominadas MS-13, nombre formado por las dos iniciales más el número que hace referencia al lugar de la letra "m", de Mara, en el alfabeto. Creada en los años 80, con la llegada masiva de salvadoreños a Los Ángeles (EEUU). Dedicadas al asesinato, extorsión y a todo tipo de delitos relacionados con la violencia callejera.

³⁷ Марченко, I.B. (2015). *La verdad de todas las mafias que operan en España*. pp. 118-121. http://elar.naiu.kiev.ua/bitstream/123456789/7305/1/БОРОТЬБА%20ПОЛІЦІЇ_p143-146.pdf

³⁸ Troncoso Zuniga, V. (2017). Drug trafficking and the challenge to security in the triple Andean borderline. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol.12, n.1. pp.103-130. <http://dx.doi.org/10.18359/ries.2466>.

³⁹ Fernández Steinko, A. (septiembre de 2019). La economía del narcotráfico en España: cantidades y destinos. *Congreso Internacional en Gobierno, Gestión y Políticas Públicas*: Madrid.

⁴⁰ Aprobada por el Consejo de Seguridad Nacional el 21 de enero de 2019. El Ministerio del Interior, a través del Centro de Inteligencia contra el Terrorismo y el Crimen Organizado (CITCO), ha sido el responsable de coordinar su elaboración.

⁴¹ Información obtenida de la página web del Ministerio de Asuntos Exteriores, UE y Cooperación: <http://www.exteriores.gob.es/portal/es/politicaexteriorcooperacion/terrorismo/paginas/luchacontraelterrorismode sdelosforosinternacionales.aspx> (consultada el 15 de febrero de 2022).

y alguna más, pasarían a ser de suma preocupación para los europeos y en todas ellas, los CCPA iban a jugar su papel.

Los ciudadanos de la UE nos percatamos de que, lo que hasta ahora era una preocupación más propia de la Seguridad Exterior (PESC) había pasado a formar parte de Asuntos de Interior, es decir, del ELSJ. Este tipo de delincuencia ya estaba instaurada en los núcleos de las grandes poblaciones de Europa. Los jóvenes, el futuro de la Unión Europea, demostraban ser débiles y caer en las tentaciones de lo desconocido, de lo exótico. Se dejaron llevar por las nuevas formas de drogadicción; muchos, se alistaron en organizaciones criminales o terroristas extranjeras (yihadistas-lobos solitarios); se produjo la fuga de cerebros a terceros países, como a EE. UU. y hacia los países nórdicos o al Reino Unido⁴²...todo esto, había que atajarlo. Teníamos que empezar a combatirlo, ahora desde dentro. Los países decidieron paliar la falta de seguridad interior que suponía la apertura de sus fronteras y el establecimiento de una sola política común de asilo, refugio y visados⁴³ para las fronteras exteriores, pues ¿no todo lo que conllevaban los Tratados Internacionales iba a ser positivo? Lo que antes procedía de fuera, después de varios años, ya estaba implantado en el seno de la Unión. Como ya lo hicieran en materia de la PESC, la élite de Europa⁴⁴ decidirá establecer una Estrategia de Seguridad Interior que supone un paso importante en cuanto que se está reconociendo que debemos avanzar en asuntos internos de seguridad, o lo que es lo mismo, del establecimiento del ELSJ. Se omitirá en todas ellas, eso sí, el término “Política Común en Cooperación Policial y Judicial” (hecho que se analizará a lo largo de la Tesis). Veremos no obstante que, si queremos guardar nuestras fronteras y asegurar un clima aceptable de seguridad, necesitaremos de nuestros países vecinos para conseguirlo.

De entre todos los instrumentos internacionales para combatir esta falta de seguridad interior, y siguiendo con los estudios de Milt (2019) y Davoli (2021), la principal herramienta de la que disponemos para la cooperación policial es la Oficina Europea de Policía (Europol), que constituye:

⁴² Santos Ortega, A. (2013). Fuga de cerebros y crisis en España: los jóvenes en el punto de mira de los discursos empresariales. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 32. pp.1-14. <https://revistas.um.es/areas/article/view/192331>.

⁴³ Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación. <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/PoliticaExteriorCooperacion/UnionEuropea/Paginas/Políticas-comunes-de-la-Unión-Europea.aspx>. (Consultada el 14 de noviembre de 2019).

⁴⁴ Etxezarreta, M. (2008) La evolución (perversa) de la política social de la Unión Europea. *Revista Internacional de Filosofía Política* (31), p.123-138. <http://e-spacio.uned.es/fez/view/bibliuned:filopoli-2008-31-7B1DF6FB-BB38-E758-C674-2BE114A389EF>.

“Un elemento central de la arquitectura europea interna de seguridad general, la cooperación y las políticas aún están en fase de desarrollo”.

La base jurídica actual de la cooperación policial en el seno de la Unión, la hallamos en los artículos 33 (cooperación aduanera), y en los artículos 87, 88 y 89 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (cooperación policial). En estos artículos, se establecen los objetivos perseguidos en esta materia:

1. Una cooperación policial eficaz resulta indispensable para que la Unión pueda ser un espacio de libertad, seguridad y justicia basado en el respeto de los derechos fundamentales. De esto último, se encargará de velar por el correcto cumplimiento, el Parlamento Europeo y los Parlamentos Nacionales. Competencia compartida UE-Estados, también posible para los CCPA.
2. Que la cooperación transfronteriza entre las fuerzas y los cuerpos de seguridad (la policía, las autoridades aduaneras y otros servicios: CCPA) está orientada a prevenir, detectar e investigar los delitos penales en toda la Unión Europea. En este punto, Milt y Davoli se están refiriendo, aunque de manera implícita, entre otros organismos internacionales de cooperación policial, a los CCPA-CCP.
3. Esta cooperación, tiene como objetivo esencial las formas graves de delincuencia (delincuencia organizada, tráfico de drogas, trata de seres humanos o delitos informáticos), así como el terrorismo. Pero sin olvidar las formas comunes de delincuencia, las cuales también se han transnacionalizado. En los CCPA se tratarán la mal llamada “delincuencia común” pero en muchas ocasiones esta deriva en algo mayor, en una auténtica delincuencia organizada. Reflejo de ello serán los últimos CCP instaurados entre los países de la península balcánica y de estos con Grecia (*Trebinje, Plav, Kapitan Andreevo*) donde se recogen, entre las materias específicas que trabajarán los CCP, la cooperación policial para atajar la criminalidad organizada y el terrorismo, o los CCP que se instauraron en 2011 entre España y Marruecos, donde específicamente se recoge entre sus competencias la lucha contra el terrorismo y este tipo de delincuencia especializada. Lo que el resto de CCPA del Espacio Schengen tenemos vetado, el terrorismo y la delincuencia organizada generalizada, los CCP instaurados en las fronteras exteriores lo asumen como propio, al más alto nivel.

En este marco actual de cooperación policial la Unión Europea cuenta con Agencias de Seguridad y Organismos, siendo todos ellos *Canales de Intercambio de Información* de lo

más variado, para controlar este flujo de criminalidad operante entre los diversos Estados de la UE y del Espacio Schengen. Estos entes internacionales son de diversa índole y han ido evolucionando a la par que la delincuencia. Entre ellos podemos contar las Agencias Europeas Europol⁴⁵, Cepol⁴⁶, Eurojust⁴⁷, o la Agencia Frontex⁴⁸, todas ellas harto citadas y estudiadas. Pero, de entre todos los mecanismos de intercambio de información existentes en la Unión Europea, hay uno que es desconocido para la mayor parte de la ciudadanía (un instrumento internacional con amparo legal en numerosos textos comunitarios que aquí se analizarán). Es un tipo de **cooperación policial para el intercambio de datos relacionados con la delincuencia transnacional entre países**, que difiere de las restantes, en cuanto a que es:

1. Una **cooperación policial transfronteriza directa y personal entre Estados soberanos (transversal), a través de sus agentes policiales y, en ocasiones, aduaneros.**

2. Siendo un **canal de intercambio de información**⁴⁹ distinto a todos los demás, resultante de establecer **en zonas fronterizas terrestres, centros físicos de cooperación** bilateral, trilateral, e incluso cuadrilateral (como veremos ocurre entre Bélgica, Luxemburgo, Alemania y Francia- *EPIC HERLEEN*).

3. Que trabaja **complementándose, no excluyéndose**, con los distintos organismos policiales internacionales existentes (SIRENE, Europol, Frontex) pero difiriendo de estos en que ofrecen a sus homónimos policiales europeos una **respuesta inmediata y directa, face to face, en un tiempo récord: casi siempre, instantáneo**⁵⁰ y casi nunca superior a las 24 horas,

⁴⁵ “Oficina Europea de Policía”. Creada por el Consejo el 26 de julio de 1995, si bien, no ejerció competencias como las actuales hasta el 1 de julio de 1999. Desde el 1 de enero de 2010 pasa a ser una Agencia más de la Unión Europea.

⁴⁶ “Escuela Europea de Policía”. Reglamento (UE) 2015/2219 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, sobre la Agencia de la Unión Europea para la formación policial (CEPOL) y por el que se sustituye y deroga la Decisión 2005/681/JAI del Consejo, publicado en el DOUE L 319/1 de 4 de diciembre de 2015.

⁴⁷ 27 miembros, uno por cada Estado de la Unión Europea. Reglamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 sobre la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) y por la que se sustituye y deroga la Decisión 2002/187/JAI del Consejo, publicado en el DOUE L 295/138 de 21 de noviembre de 2018.

⁴⁸ Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n° 1052/2013 y (UE) 2016/1624, publicado en el DOUE L 295/1 del 14 de noviembre de 2019.

⁴⁹ Programa de Estocolmo, 2009.

⁵⁰ Consagración del principio de disponibilidad en el intercambio de información entre servicios policiales de los Estados del Espacio Schengen y de la Unión Europea. Anunciada en el Plan de la Haya (2004), pero consolidado dos años más tarde en la conocida como la *Iniciativa Sueca*, Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de

plazos más breves que los que exige la misma *Iniciativa Sueca*, por ello de la masiva utilización de estos mecanismos que están realizando las unidades investigadoras de los distintos países: si un CCPA me proporciona la información de forma casi inmediata, ¿para qué van a tardar varios días o semanas en recibirla a través de Sirene o Europol?.

4. Pero que, a diferencia de estas Agencias y Organismos, al ser su creación una prerrogativa de cada Estado con su país vecino⁵¹, y al estar estos bajo el marco legal nacional del Estado del que forman parte, no cuentan con una regulación comunitaria (Reglamento UE) que unifique, guíe y reconozca su trabajo y funcionamiento por lo que, en ocasiones, cada CCPA trabaja de manera distinta.

5. Que se encuentran **implantados ya en la práctica totalidad de los países del Espacio Schengen** (con las excepciones de algunos estados nórdicos, como Finlandia, Suecia o Estonia) por voluntad soberana de estos Estados, además de haberse instaurados en las **fronteras comunes de estos con terceros países de Europa** (Ucrania), **de África** (Tánger) y **de Asia** (Turquía), siendo así una fuente muy valiosa de información principalmente en materia de terrorismo, delincuencia organizada e inmigración irregular procedente de estas zonas hacia suelo de la UE.

Este instrumento, eficaz y en aras a convertirse en mecanismos autónomos (esto es lo que se va a tratar de demostrar en este Estudio, el objetivo que se persigue) se conoce con el nombre **Centro de Cooperación Policial y Aduanero (o no aduanero) o por sus siglas CCPA o CCP, respectivamente**. Se establecen por medio de Tratados firmados ad referendum entre los países vecinos/limítrofes, **con frontera terrestre común**, para luchar, principalmente, contra la criminalidad transfronteriza en forma de:

- a) inmigración irregular ⁵²;
- b) organizaciones y grupos criminales de tráfico de estupefacientes y psicotrópicos;
- c) terrorismo ⁵³;

seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea, publicada en el DOUE L 386/89 el 29 de diciembre de 2006.

⁵¹ Tratados de cooperación intergubernamental bilaterales o multilaterales, firmados ad referendum para cada caso.

⁵² Lo que incluye no solo a la persona que cruza una frontera de manera ilegal, sino también las redes de inmigración clandestina y las redes de proxenetismo.

⁵³ Este ámbito, no obstante, no se debería, por la especial protección que requiere y cuya competencia recae en las unidades policiales especializadas-servicios de información, pero la realidad actual ha precipitado a los CCPA a intercambiar datos cuando la problemática sea de índole terrorista: atentados de París, 2015.

- d) delitos contra el patrimonio, principalmente relacionados con el robo de vehículos y con las estafas;
- e) control de vigilancias discretas y coordinación de las persecuciones en caliente⁵⁴, siempre que ambas se den en las zonas próximas a los Centros. En el caso de las vigilancias discretas, cuando la urgencia de las mismas no haya permitido comunicarlo entre Oficinas Sirene de los países implicados, será a través de los CCPA's sitios en las zonas donde se van a cruzar los países desde donde se gestionarán las mismas con celeridad, para pedir permiso al país implicado. En el caso de los cruces inmediatos surgidos en las persecuciones en caliente, también será a través de estos Centros que se comunicará al cuerpo policial competente del país donde se produce la invasión temporal;
- f) Readmisiones y ejecución de las OEDE⁵⁵.
- g) El despliegue descentralizado y la multiplicación de puntos de acceso a canales de comunicación seguros para el intercambio de información policial, como la aplicación de red de información segura de Europol (SIENA), y el uso de cargadores de datos automáticos en el SPOC también han demostrado, cuando se implementaron, proporcionar una eficiencia significativa

En la actualidad, hay 62 CCPA/CCP (veremos en cuáles se aplica la normativa aduanera "A" y en cuáles no) aunque hay 3 que, sin ser propiamente CCP, sí operan cual punto de contacto permanente, por lo que los integraremos entre ellos. Nombraremos también el nuevo CCC (*Common Contact Centre*, es la terminología que suele emplear Albania para enumerar a lo que nosotros conocemos como CCP) que está siendo instaurado en el 2022 entre Albania y Grecia (CCC *Kakavia*), si bien este, todavía no se encuentra siquiera en fase de explotación. La terminología CCC (*Common Contact Centre*) o en ocasiones BCP (*Border Cooperation Point*, terminología muy típica de países como Kosovo o Montenegro) hacen

⁵⁴ Arts. 40 y 41 del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, entre los Gobiernos de los Estados del Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990.

⁵⁵ "Orden Europea de Detención y Entrega". Creada por Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002. Establece la cooperación directa entre jueces, sustituyendo al procedimiento de extradición por un proceso mucho más rápido y simplificado como es este, cuando los Estados implicados sean de la Unión Europea. En España, regulada en Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, publicada en el BOE núm. 282, de 21/11/2014, art. 2.2.

referencia también a estos Centros, pero llamados de esa forma en la zona Este de Europa, dependiendo del país en cuestión.

Estos Centros se encuentran repartidos por todo el Espacio Schengen, entre los Estados Miembros de la UE y entre estos y terceros estados. La Unión Europea ha constatado el éxito y proliferación de estos instrumentos y ha querido exportar el modelo incluso a terceros países: entre Bosnia y Serbia, por ejemplo, financiado por la Unión Europea en los proyectos ISEC⁵⁶; y superar incluso las fronteras marítimas con el continente americano: América Latina- El PAcCTO⁵⁷, donde en colaboración con la República Gala, han solicitado que envíen a expertos de CCPAs hispano-franceses para formarles en la adaptación en las fronteras comunes de los países de América Latina de instrumentos semejantes a los CCPA.

Visto el auge de este tipo de cooperación bilateral (como los CCPAs de *Melles*, *Hendaye*, *Chiasso*, etc.) o multilateral (*EPIC Herleen*, *CCP Dolga Vas* o *CCP Kapitan Andreevo*), el Consejo propuso en el Programa de Estocolmo (2009) que se instaurase un modelo común de CCPA⁵⁸ para que la estructura y dinámica de empleo fuese similar en todos ellos⁵⁹. Pero mucho tiempo ha pasado ya desde el año 2009, y esa propuesta de modelo común debe convertirse en otro tipo de instrumento legal que capacite a los CCP/CCP a desplegar su capacidad real, tanto informativa como operativa y analítica.

De entre todos los Estados estudiados, España se sitúa a la cabeza con 11 Centros (9 CCPA en Espacio Schengen y 2 CCP con Marruecos) junto con Francia, que cuenta con 11 Centros Comunes (4 de ellos, con España), seguido de la República Federal Alemana, con 9 CCPA (2 comunes con Francia). Italia, por su parte, y debido a la escasez de su frontera terrestre con otros Estados, tiene solo 4 CCPA, dos que comparte con Francia y el resto con Austria y Eslovenia (tripartito) y con Suiza. Vemos que, entre estos cuatro países, suman cerca del 45 por ciento de los Centros existentes. Los Cuatro grandes de la UE, desde la salida de Reino Unido (2020) tienen claro que esta forma de cooperación policial interestatal es

⁵⁶ Programa “Prevención y lucha contra la delincuencia” (ISEC), financiados por la Comisión Europea.

⁵⁷ Programa Regional Europeo de asistencia técnica a los países de América Latina EL PAcCTO (Europa Latinoamérica Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado), creado por la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno UE de 2015. Se exporta un modelo de cooperación policial directa transfronteriza, similar al establecido en los CCPA del Espacio Schengen.

⁵⁸ Recomendación, acto de derecho derivado de la Unión Europea sin fuerza vinculante para los destinatarios, muy alejada del Reglamento o de la Directiva.

⁵⁹ PCCC Guidelines, 2008-2011. Modelo común de reglamento para todos los CCPA.

importante y extrapolable. Así, los CCP⁶⁰ que se comparten con otros países ajenos al espacio Schengen, como ocurre por ejemplo entre España y Marruecos o entre Francia y Reino Unido⁶¹ y, más recientemente, el CCP entre Bosnia y Serbia⁶² son, en cuanto a dinámica de trabajo y organización interna, idénticos a los CCPA instaurados a mediados de los años 90 (*PCCC Guidelines: 2011*), lo único que no contarán entre sus miembros con agentes de aduanas, por lo que su trabajo se limitará al ámbito estrictamente delincencial-policial. Otros Estados, como Rumanía, mostrarán una clara inclinación a cooperar con los Estados Miembro estableciendo numerosos Centros de Cooperación (9), incluso abriendo las puertas de uno de ellos a policías nacionales de otros países, con los que no guarda frontera común⁶³.

Estos datos sorprenden a primera vista. ¿Cómo puede ser que tales actores internacionales, siendo tantos y estando instaurados en todos los países del Espacio Común, sean a la vez tan desconocidos, incluso para los doctos en materia internacional? Veremos que el estudio y descubrimiento, incluso diremos que enaltecimiento de estos Centros, es necesario para completar el marco común europeo de ELSJ. Forman parte de una auténtica cultura integradora europea, en el ámbito de las buenas prácticas policiales y en el acercamiento interestatal de la cultura policial.

Los CCPA deben obedecer a una clara vocación integradora de la Unión Europea, acercando posturas y métodos de trabajo (EPE-Europol), a la par que un uso mutuo de bases de datos (SIENA-Europol), de cuyos principales instigadores han sido los países más grandes de la Unión. De los 27 Estados que forman la Unión Europea, la mayoría integran el Espacio Schengen (22). Pero, por todos es sabido que existe dentro de este numeroso agregado de países unos pocos que son los que tienen más peso en la toma de decisiones comunitarias. Se les conocía como el *G-5 europeo*: Alemania, Reino Unido (no perteneciente al Espacio Schengen), Francia, Italia y España. Podemos afirmar, entonces, que ejercían especial influencia en el gobierno de la Unión, en la toma de decisiones, en la representatividad

⁶⁰ Centros de Cooperación Policiales, no aduaneros.

⁶¹ Centro de Cooperación Policial de *Folkstone*, no es propiamente un CCP, pero sí se establece cooperación directa con Francia, de la que se aprovechan el resto de Estados de la Unión Europea (no Schengen), no de manera directa "*face to face*", pero sí siguiendo las directrices del principio de disponibilidad, pero solo en aquellas materias delictivas en las que Reino Unido participa intercambiando información (Protocolos SIS).

⁶² Creado a finales de marzo del 2013, con la colaboración de la Embajada de Reino Unido e instruidos sus integrantes por los funcionarios alemanes del CCPA de Khel. (última evaluación de este Centro en junio del 2015).

⁶³ CCP de Oradea, donde hay representantes policiales de Austria, Francia, España, Alemania e Italia. Los españoles, de manera temporal, no fijos.

institucional, lo que también incluye las directrices sobre política criminal en el ámbito del ELSJ. Con la actual salida de Reino Unido de la Unión Europea este grupo se ha visto reducido al G4 actual, donde España ha pasado a erigirse como la cuarta potencia de la Unión y, en materia de CCPA, es además uno de los países que más los utiliza, por lo que su inclusión en este ámbito objeto de estudio, es ideal.

Aunque no estén reconocidos dentro del *acquis* de la UE (aun habiendo sido propuesto por el *Europe's Future Group*, en 2007), cada vez que se reúnen los representantes de las Instituciones Europeas para tratar el ELSJ, los CCPA/CCP salen a colación. En todos ellos se matiza y hacen hincapié una y otra vez en que se debe *avanzar en este tipo de cooperación*. Ejemplo de ello son las continuas Conferencias⁶⁴ sobre CCPA que se realizan a nivel de la Unión Europea, bajo la dirección de la Comisión, en Bruselas y en la Haya, para tratar los asuntos que se han llevado a cabo durante ese año en los Centros, así como las propuestas y mejoras; o la actual inclusión del sistema de intercambio de información SIENA⁶⁵ en los CCPA para que sea Europol la que gestiona la información obrante en ellos.

Hay una realidad que limita las posibilidades potenciales de los Centros y es que, al ser su creación dependiente de la voluntad de los países limítrofes (cooperación intergubernamental), no así en las Agencias Europeas, cuya dependencia y control directo principal recae en las Instituciones Europeas y no acaba quedando su manejo y disponibilidad inmediata en manos de la voluntad puntual de los legisladores de estos países, algo que, como se tratará a lo largo de la Tesis, sí ocurre en los Centros y supone un avance pausado para su correcto funcionamiento y para la explotación real y efectiva de su potencial. Se debe avanzar hacia la *Integración*⁶⁶ superando las limitaciones en este ámbito que ostenta la *Cooperación*⁶⁷. Debemos dar ya el salto. La cooperación ha estado (y está) muy bien, pero visto el buen

⁶⁴ Se llevan realizando desde el año 2009 (con el paréntesis que han sufrido como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por el COVID en los años 2020, 2021) habiéndose realizado la última el día 31 de marzo de 2022.

⁶⁵ *Secure Information Exchange Network Application* (SIENA) es una plataforma que satisface las necesidades de comunicación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de la UE, gestionada por Europol. Se basa en el intercambio de información, la transmisión segura y rápida de datos sensibles y restringidos entre cuerpos policiales de los distintos países de la UE.

⁶⁶ Moreno Juste, A. y Palomares Lerma, G. (1999). *La integración política europea*. Ediciones Pirámide, En el prólogo, ya enuncian que “la finalidad de la Integración europea es la paz, prosperidad, no discriminación, pluralismo, democracia, solidaridad y cohesión social. En una Unión Europea cada vez más unida”.

⁶⁷ El salto de la cooperación a la integración debe abarcar las políticas de Interior de los países, dejando a un lado parte de la soberanía estatal en esta materia en aras del beneficio común de la Unión Europea.

resultado que ha dado, hay que da un paso adelante e ir más allá, al siguiente nivel en materia policial⁶⁸.

El Parlamento Europeo ha criticado en varias ocasiones esa falta de “armonización” en este ámbito “ha lamentado a menudo la falta de un enfoque verdaderamente conjunto en materia de seguridad interior”⁶⁹ añadiendo en lo referente a los cauces de intercambio de información, entre los cuales se incluye a los CCPA⁷⁰:

“los diferentes instrumentos, canales y herramientas para el intercambio de información policial a escala europea es complejo y fragmentario, lo que se traduce en un empleo ineficaz de los instrumentos disponibles”.

¿A caso no sería todo más sencillo y ordenado si estuviesen todos estos instrumentos bajo el mando de las instancias europeas?

Si nos preguntamos el porqué de la necesidad de este Estudio, la respuesta debe ser que se desconoce la cooperación policial transfronteriza a este nivel, siendo necesario su estudio y revelación para poder entender por qué estamos seguros en Europa, si es que lo estamos. Descubriremos que caminamos todos unidos hacia un clima de seguridad aceptable y que nuestras fronteras interiores están más protegidas de lo que pensamos, pese a los recientes atentados terroristas y a los continuos ataques de *ciberseguridad*⁷¹, nuevo objetivo prioritario en la lucha contra la criminalidad transfronteriza en la Unión Europea. Consideramos, además, que este estudio es necesario tanto para la ciencia policial nacional como para la internacional, por el componente esencial que conlleva de cooperación interestatal ¿No son acaso los CCPA actores internacionales que complementan el ámbito del ELSJ? Responderemos a esta cuestión.

Este Estudio pretende analizar la situación actual de los CCPA⁷² la realidad que viven, planteando unas hipótesis, de las que finalmente veremos cuál predomina:

⁶⁸ Truyol, A. (1999). *La Integración Europea. Análisis histórico-institucional con textos y documentos*. Tecnos.

⁶⁹ Neville, D. (2015). *La cooperación policial. Fichas técnicas sobre la Unión Europea*. Parlamento Europeo.

⁷⁰ COM (2012) 735-final, sobre el refuerzo de la cooperación en materia de aplicación de la ley en la Unión Europea. EIXM. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0735&from=EN>

⁷¹ Estrategia europea de ciberseguridad. Reglamento (UE) 2019/881 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019 relativo a ENISA (Agencia de la Unión Europea para la Ciberseguridad).

⁷² No así los CCP con terceros estados, ya que no estamos frente a países de la Unión Europea ni del Espacio Schengen en la mayoría de los casos y, por lo tanto, rige el derecho internacional, más allá de las normas de la Unión Europea.

- a) Los Estados ejercen el control de estos, pero Agencias Europeas, principalmente Europol, facilitan mecanismos para el intercambio de información de datos, controlando así el flujo informativo delincuenciales entre los países de la Unión que intercambian datos a través de los CCPA (SIENA). ¿Deberían quizás los CCPA pasar a estar integrados y controlados por Europol?
- b) A la Agencia Europea de Policía se suman otros canales de intercambio informativo, como las Oficinas Sirene, aunque estas centradas en asuntos delictivos ocurridos en el Espacio Schengen. Si esto es cada vez más palpable, donde la existencia de un único punto de contacto (*Single Point Of Contact*) se ve superado en la práctica, ¿por qué no facilitar el trabajo que opera en los Centros de Cooperación Policial y Aduaneros y responder todos en el mismo sentido, superando las trabas impuestas por las legislaciones nacionales, que chocan en la mayor parte de casos con la consagración del principio de disponibilidad? Y, además existe un problema, ¿qué ocurre con la información obtenida e intercambiada en los CCP, con terceros estados que queda al margen de competencia de Sirene? Hay que estudiar estas variables para responder a otra hipotética posibilidad: ¿Deberían estar los CCPAs integrados en Sirene y que sea esta quienes los gestiona y nutre?
- c) Para el correcto funcionamiento de los CCPA, el enfoque *neoinstitucional*, con mayor predominio de las instancias europeas sobre las nacionales una vez que estos organismos han sido creados, ¿resultaría más acorde a la práctica diaria y real? ¿podría este reconocerlos como actores internacionales autónomos a las Agencias y Organismos ya existentes, pero a la par que dotarles de independencia funcional de los Estados que los han establecido en sus fronteras comunes? Las diferentes legislaciones nacionales consiguen que, en muchas ocasiones, la información acabe “guardada en un cajón” por miedo de los funcionarios que allí trabajan a facilitar unos datos que, quizás, según su propia legislación nacional, no pudiesen ser revelados. Los Reglamentos (UE) adoptados en el seno de la Unión, máximo exponente de esa cesión de soberanía de los Estados hacia la Unión Europea, establecen una labor común a todos los servicios que operan en esa temática. En el caso de los CCPA, no existe nada más allá que recomendaciones de la Comisión sobre la unificación de criterios.

Metodología del trabajo

Este estudio se ha podido realizar, en parte, gracias al análisis de los textos de la Unión Europea emanados de las Instituciones, que versan sobre la cooperación policial internacional e interestatal, y a los análisis académicos de expertos en cooperación policial y de Asuntos de Interior en la UE, que aportan su interpretación de lo regulado. Pero también, al ser una materia ubicada en el más estricto ámbito de la cooperación policial internacional, este estudio se basa en la experiencia directa y personal del doctorando, habiendo realizado su trabajo en uno de estos CCPA durante varios años. En ese tiempo se han podido visitar CCPAs de otros Estados parte, como el que comparte Alemania con Dinamarca (*Padborg*), el sito entre Polonia y la República Checa (*Chotebuz*) o el que comparte nuestro país con Portugal (*Ayamonte*), o con Francia (*Le Perthús*). De la misma forma, varias visitas a la Oficina Europea de Policía (Europol-La Haya) a lo largo de estos años, así como conversaciones directas mantenidas con distintos agentes policiales y coordinadores de estos Centros (CCP *Promachonas*, del CCC de *Trebinje*, EPIC *Herleen* o el CCP de *Petrovice-Swandorf*, por ejemplo) han conseguido que el doctorando pueda, en cierta forma, buscar esas similitudes o, en su caso diferencias, entre una y otra forma de intercambiar información policial interestatal y llegar a una hipótesis que se debe verificar: Los CCPA son necesarios y complementan el ELSJ, actuando al más alto nivel y no pueden estar sometidos a las legislaciones nacionales de los Estados que los han creado, pues en ocasiones difieren unas de otras y lo que en un país se permite, los policías del país vecino no pueden proporcionar esa información. Es decir, trabas legales nacionales que impiden su completo desarrollo y potencial.

Nada de lo que aquí publicado guarda carácter confidencial o secreto y las personas que han ofrecido datos, opiniones o experiencias propias fueron informados de la realización de este trabajo, no encontrando impedimento alguno a lo aquí publicado. No obstante, y por razones obvias de seguridad, no se ofrecerán datos identificativos de estos agentes policiales, más allá de los que los mismos ofrecen dentro del marco de conferencias o seminarios impartidos por estos, de carácter público, o resúmenes editados en publicaciones de la UE no confidenciales (fuentes abiertas).

De todas estas visitas, charlas, e intercambios de datos y pareceres, se ha constatado que existe una realidad: todos los cuerpos policiales de la UE tenemos las mismas ganas de cooperar con el resto de las fuerzas policiales de la UE, ya que así, entre todos, creamos ese

clima de seguridad adecuado y contribuimos a establecer una cultura policial común. Además, se ha podido constatar también que, ya sea entre la policía alemana y danesa, o entre la española y la francesa, la manera de trabajar en los CCPA es prácticamente idéntica, lo que quiere decir que vamos por el buen camino, por el sendero de conseguir una práctica policial compartida, máximo exponente de la integración comunitaria a este nivel. En este aspecto, no solo entre policías o aduaneros del Espacio Schengen o de la UE, sino incluso con policías de terceros estados. También en ellos, el doctorando ha podido constatar, tras entablar conversaciones con los policías allí presentes (que prestan su servicio en los CCP de Serbia, de Albania o de Montenegro) que la práctica diaria policial es prácticamente la misma que en un CCPA portugués, eslovaco o suizo. A ello ha contribuido especialmente la labor de algunos países de la UE como Alemania, que se ha encargado personalmente de *instruirles* en esta cultura policial común que debe regir en la UE, en esas buenas prácticas propias de los cuerpos policiales, cuya meta última es adecuar la seguridad ciudadana a los máximos estándares posibles; u otros países como Austria, que ha decidido formar parte activa del *PCC SEE*, auténtico marco de entendimiento policial y de seguridad al más alto nivel (gubernamental) en la Europa del Este y especialmente con la Península Balcánica.

Esta investigación busca adentrarse en el trabajo propio de estos Centros de Cooperación para poder constatar si responden al paradigma constructivista de la cultura policial europea común, desde la óptica integradora y europeísta y, si es así, buscar el método legal acorde a su realidad, que puede responder a tres paradigmas distintos:

- Desde un enfoque de corte “Neofuncionalista” (Haas, 1950): ¿Se les debe dar autonomía propia y pasar a ser un organismo internacional, similar a las Oficinas o Agencias de la Unión Europea, como ocurriera con Sirene o Europol, respectivamente, y dejar así de estar en manos exclusivas de la voluntad soberana de los Estados que los establecen, con autonomía funcional de estos?

- O, por su parte, desde un enfoque más “Intergubernamentalista”: Lo que existe en la actualidad. Los Estados que deciden establecer Centros Comunes de Cooperación Policial y-o Aduaneros deben seguir manteniendo el control en exclusiva de estos y de la información que se trata en ellos y posteriormente elevar la información a las instancias europeas desde los *single points of contact*⁷³ establecidos al efecto.

⁷³ Sus siglas, SPOC. En el caso de la cooperación policial en la Unión Europea, Europol centraliza la misma, estableciéndose en cada país Unidades Nacionales de Europol (UNE) siendo las interlocutoras válidas para dirigirse a la central de Europol, en La Haya.

- Una visión más real y pacificadora de las distintas pretensiones europeístas: el *neoinstitucionalismo*, entendido este como “el enfoque alternativo que reinterpreta el institucionalismo clásico asociado al análisis de los componentes formales del Estado y que, aplicado al estudio del sistema político europeo, pone de manifiesto el carácter estructurante de las instituciones comunitarias”⁷⁴: Los Estados miembro siguen ejerciendo el poder principal en la toma de decisiones, también en las Agencias y en los distintos organismos transnacionales policiales, como los CCPAs. Pero, una vez que los Estados crean a estos entes policiales supranacionales y que les ceden partes de sus prerrogativas, estas deben adquirir una autonomía funcional ajena a las voluntades nacionales que las crearon, pasando a ostentar una dependencia de las Instituciones de la UE a través del derecho derivado propio de estas, no de las legislaciones nacionales.

¿Nos centramos aquí en el enfoque tradicional de la integración europea a través de los partidarios de dar más poder al Estado frente a las instancias europeas (intergubernamentalismo) o los que defienden que la Unión Europea debe estar por encima del poder de los Estados que la componen (institucionalismo)? Como todo en la vida, la respuesta no es “blanco o negro”. Hay posturas mixtas que palían las deficiencias de una y otra teoría, como la ya nombrada neo-institucionalización, o la *Gobernanza*, cuyo eje radica en tratar de sustentar un modelo mixto donde la clave es intentar explicar un Gobierno de la Unión Europea sin Gobierno como tal. Y en reconocer distintos niveles de gobierno (regional, nacional, supranacional) cada uno con sus propios cometidos y competencias: Gobernanza multinivel.

⁷⁴ Fernández Pasarín, A.M. (2006). El Neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europea. *Cuadernos de Trabajo Instituto Universitario de estudios Europeos*, nº 46. pp. 1-21. <http://hdl.handle.net/10234/133345>.

CAPÍTULO I: MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL APLICABLE A LA COOPERACIÓN POLICIAL INTERESTATAL

1. LOS PRINCIPIOS GENERALES NECESARIOS EN LA LABOR DE LOS CCPA/CCP

La Unión Europea, en cuanto a un *conglomerado* de países soberanos que es, necesita de unos principios básicos para regir sus actividades comunes, sus relaciones interestatales. En un Estado Federal (Alemania) o de corte Regional (la propia España) la cosa es más sencilla. Aun habiendo diferencias entre los Estados dependientes o entre las distintas Regiones, muchas de ellas complicadas y de difícil solución (el caso de Cataluña es un claro ejemplo en nuestro país) existe una Autoridad Común Superior (un Gobierno Central) que, en un momento dado de conflicto entre sus *Lander* germanos o entre sus regiones españolas, aplica su mano de hierro y pone fin a la disputa (art. 155 CE), actuando entonces como Juez y parte, buscando siempre el interés general sobre el particular. También en estos casos, son necesarios unos principios que rijan las relaciones entre ellos. Pero quizás, por la Historia común que les une⁷⁵, o por el puro interés económico⁷⁶, y que es la máxima en las relaciones actuales de las regiones dependientes del Estado Central, las soluciones a estas pueden parecer menos controvertidas que las que pueden llegar a darse entre Estados que, al fin y al cabo, lo único que les puede llegar a emparentar es un Continente, amén de una Historia interrelacionada muy controvertida. La primera Guerra Mundial dejaría entre Alemania y la República gala una honda cicatriz en los germanos, donde la revancha sería tomada por los sajones en la Segunda Guerra Mundial; o siguiendo con la segunda guerra mundial, la masacre de Polonia por las fuerzas nazis (y rusas), habiendo sido los primeros claramente acribillados por los bávaros, en todos los sentidos. En esta Guerra, países como Letonia, Estonia, Lituania, Rumanía o Hungría, también tomarían, incluso de manera involuntaria, parte en el asunto. Estos y más casos históricos bélicos en el viejo continente, son ejemplos claros de una historia común muy controvertida y, por qué no, dura, donde el perdón ha sido

⁷⁵ Alfoldy, G. (2004). La historia antigua y la historia común de Europa-entrevista a Alfoldy Géza. *Biblioteca virtual Miguel de Cervantes*. <http://www.cervantesvirtual.com/nd/ark:/59851/bmc5d938>

⁷⁶ Paricio Rallo, E (2013). El concepto europeo de servicio de interés general y los servicios municipales *Cuadernos de derecho local*, nº. 32. pp.103-116.

la única manera de avanzar hacia la cooperación, y después, hacia la Integración a la que se ha llegado en asuntos de índole económico⁷⁷, o social⁷⁸, de lo contrario, el odio y las continuas miradas al pasado no hubiesen hecho más que imposibilitar cualquier tipo de acercamiento.

Los continuos Tratados suscritos por los países de la Unión Europea, en sus preámbulos y disposiciones adicionales, no hacen más que reiterar los principios que deben regir en la Unión. A veces, nos olvidamos de que formamos parte de algo mucho mayor, de un *ente superior* (la Unión Europea) y que sus voluntades y designios deben anteponerse a los deseos particulares de cada Estado. Pero también es cierto que, ciertos países, pueden verse menospreciados por otros de mayor tamaño, o verse sometidos a las políticas monetarias marcadas por los países más ricos. Algunos, pueden llegar a sentirse “el patito feo” de la Unión, o que les hagan sentir como tal (Italia)⁷⁹, considerando que no se le toma en serio a la hora de tomar decisiones. Pensemos, por ejemplo, en los acontecimientos en Grecia (2015). El país heleno sintió que el resto de Europa le había dado la espalda. En época de vacas gordas, todo eran buenas palabras e intenciones, donde el flujo de capital circulaba alegremente. Pero, en el momento de las vacas flacas, los países aliados, sus *hermanos europeos* (Fernández Mallo, 2019), habían huido despavoridos en todas direcciones, argumentado, para dejar de ayudarles, que ellos mismos tenían sus propios problemas: de paro, de tipo financiero, etc., que les impedían poder ofrecer ayuda alguna. Pero no solo eso. Además, hemos podido asistir a ver no solo cómo se les ha dejado de prestar ayuda, sino que el dinero que se les prestó (¿acaso no era suyo también?) ahora les era exigido, y con intereses descomunales, desde el Gobierno Central de la Unión (su segundo Gobierno⁸⁰). Ante un panorama así, es lógico que muchos euroescépticos hayan abogado por la disolución de la Unión Europea ya que, según ellos, no es más que una fachada al mundo exterior, limitada casi en exclusiva al ámbito de la Seguridad Exterior (y rezando para que no se diese un caso que requiriese de la intervención de la PESC, pues también se comprobaría si, ante una

⁷⁷ El Euro. Moneda común a 19 Estados miembros de la Unión Europea (Eurozona) más algunos asociados, como el Vaticano o Mónaco. El 1 de enero de 1999 queda oficialmente instaurado en estos países.

⁷⁸ La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, (2000/C 364/01) Publicada en el DOCE C 364/1 del 18 de diciembre de 2000.

⁷⁹ Gómez Fuentes, A. (09 de febrero de 2019). Italia, el patito feo de la Unión Europea. *ABC internacional*. https://www.abc.es/internacional/abci-italia-patito-201902090336_noticia.html

⁸⁰ Fayanás Escuer, E. (25 de junio de 2016) ¿Por qué está fracasando la Unión Europea? *Nuevatribuna.es* <https://www.nuevatribuna.es/articulo/europa1/fracasando-union-europea/20160625123651129612.html>

invasión hostil por parte de un tercer Estado, se respondería de la misma manera que se había hecho ante la crisis económica).

Por lo tanto, resulta claro que no somos todavía conscientes de lo que supone ser ciudadanos de la Unión Europea y que compartimos esta ciudadanía (Maastricht, 1992) sino que, lo único que podemos llegar a sentir hacia nuestros conciudadanos europeos, es rabia, envidia o desprecio.

Frente a estos deseos negativos (y hostiles), la Unión Europea decide contraatacar con unos principios que buscan renovar el *contacto placentero* institucional y recordarnos que somos *Uno* y que vamos todos unidos en una misma dirección. La República Federal Alemana, viendo que había sido la malvada madrastra del cuento (Troika, 2015), ahora urge en demostrar que lo único que deseaba era el *bien común*, no solo en el interior de sus fronteras, como harlo se ha escrito y dicho, y por ello corre a pedir que se dé por fin la Integración Bancaria, para que no se repitan errores del pasado; que la Unión tome ya conciencia del problema de la inmigración irregular, en vistas de las oleadas de inmigrantes que corren a Alemania y a Austria huyendo de Siria, Irak, o Afganistán, problema que, hasta hace poco tiempo, Alemania decía a sus *primos* del Sur de Europa⁸¹ que era un problema de ellos (Marruecos, Siria), y que se las apañasen como pudiesen ¡Arriba las concertinas! animaban a España, en la valla de Melilla. ¡Arriba las concertinas! dice ahora a Hungría⁸² frente a la llegada de afganos, pero esta vez aclamando también al resto de Europa que hay que actuar desde las Instituciones de la Unión Europea.

Todos estos errores han sido motivados tanto por las políticas europeas comunes, como por las de aplicación nacional en cada Estado miembro. Todos los Estados han contribuido al casi hundimiento económico de los países *hermanos*, como Irlanda, España, Portugal o Italia, y al total descalabro de los Helenos (PIGS⁸³). Pero aceptar responsabilidades, requiere de un examen de conciencia en profundidad, de una humildad propia de un Santo, de un desprendimiento de lo propio y de un pensamiento en común, en resumen, de una *SOLIDARIDAD* entre Estados, principio que debería regir las relaciones a

⁸¹ Nieves, V. (25 de agosto de 2016). ¿Qué ha sido de los PIGS? La evolución de los países 'rezagados' de la Eurozona. *Eleconomista.es*. <https://www.eleconomista.es/economia/noticias/7785497/08/16/Que-ha-sido-de-los-PIGS-La-evolucion-de-los-paises-rezagados-de-la-Eurozona.html>

⁸² Shenouda, N. (27 de agosto de 2021). Hungría mete a los evacuados de Afganistán en contenedores rodeados de concertinas. *Euronews.com*. <https://es.euronews.com/2021/08/27/hungria-mete-a-los-evacuados-de-afganistan-en-contenedores-rodeados-de-concertinas>

⁸³ Portugal, Italia, Grecia y España: PIGS. Forma despectiva de referirse a los países del Sur de la UE

estos niveles, anteponiéndose a la *RECIPROCIDAD*. Y esto, se conseguirá tras una larga y continua *COOPERACIÓN LEAL* y placentera entre cuerpos policiales, como ocurre en los CCPAs, lo que nos debe llevar a desear una *INTEGRACIÓN* total, aun existiendo dificultades, como las aquí planteadas, a las que hay que sumar las de “no existencia de una lengua o cultura común”, pero que, si todo esto resulta beneficioso para los propios países, se creará una *INTERDEPENDENCIA* de los unos con los otros, no obligada, como la que existe hoy en día, sino voluntaria, donde se darán cuenta de que no pueden conseguir lo propuesto los unos sin los otros, y por lo que, si la *SEGURIDAD*, tanto *INTERIOR* (policial) como *EXTERIOR* (defensa-policial) de sus países amigos, vecinos, hermanos, existe, llevará aparejada indudablemente la suya propia y, el Estado de Bienestar, tan deseado en todo lo países de la Unión Europea, se hará realidad. Para que los distintos cuerpos policiales de todos los países miembro puedan colaborar con esta misión de seguridad al más alto nivel, se requiere que el aclamado (Comisión Europea) principio de *DISPONIBILIDAD* de la información delictiva, sea real, palpable, igualando las investigaciones policiales propias del Estado a las que requieran el resto de países de la UE (Iniciativa Sueca), pero sin olvidar que la Unión Europea debe actuar en este ámbito, cuando no sean materias cedidas⁸⁴ sino de forma *SUBSIDIARIA* y siempre *PROPORCIONAL*.

En una sola frase se han resumido los principios que deben regir, en opinión del doctorando que suscribe, las relaciones entre Estados soberanos. Los principios inspiradores de la Unión Europea, al menos en cuanto a cooperación policial se refiere, y cuya esencia se extrae del mismo Capítulo V del TFU y del revisado TUE, ambos recogidos en el Título IV del Tratado de Lisboa (2009). Estos principios, estarán indisolublemente unidos y aplicados con idéntica suerte al ámbito de la Cooperación Policial.

1.1 Solidaridad vs Reciprocidad

Desde los Tratados de París y Roma (1951, 1957), pasando por los ulteriores de Maastricht (1992) y el Constitutivo de la Comunidad Europea, hoy día, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE)⁸⁵, gran hito en la Cooperación policial

⁸⁴ Atribución de competencias, arts. 5 TUE y 7 TFUE: asilo y protección subsidiaria (SECA), visados, gestión de fronteras exteriores, etc.

⁸⁵ Art. 222, que establece la cláusula de solidaridad de los países de la UE en caso de catástrofes naturales o de origen humano y en el caso de terrorismo.

interestatal, este ha sido el eje fundamental sobre el que ha pivotado el resto de los principios relativos a las relaciones en el seno de la Unión. Después de la II Guerra Mundial, la República Federal Alemana y la República Francesa decidieron que debían ser *solidarios* los unos con los otros. Vieron el buen resultado que daba basar sus actuaciones en este principio, por lo que decidieron que siguiese siendo el epicentro de la cooperación interestatal. Así lo siguieron demostrando en el Tratado de la Unión Europea (art. 2 TUE). “Solidaridad”, qué bonita palabra. Si buscamos en el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, la define como “Adhesión circunstancial a la causa o a la empresa de otros⁸⁶”. Muchas veces nos remite a concepciones religiosas, concretamente cristianas. Al fin y al cabo, la historia de Europa no puede escribirse al margen de esta. El principio de Solidaridad, por lo tanto, también. Para ser *solidario*, se debe dar sin esperar nada a cambio, sin esperar ningún tipo de contraprestación. En ese caso, dejaríamos la *solidaridad* para entrar en el *intercambio*: reciprocidad. “Dar, sin esperar nada a cambio”, eso es la solidaridad. Si lo extrapolamos al ámbito de la Unión Europea y al intercambio de información delincriminal entre los EEMM, ¿es esto lo que realmente tenemos en la actualidad? Permítanme que lo dude. Los Estados de la Unión, cuando *dan* algo, esperan que sus vecinos hagan lo propio con ellos, por lo que la solidaridad no existe como tal. En el ámbito de la cooperación policial, ocurre exactamente lo mismo. Un país cede datos identificativos del ADN de una persona (Prüm, 2005) pero a cambio, requiere que el otro Estado haga lo propio, y para asegurarnos que esto sea así, suscribimos un Convenio, que obliga contractualmente a las partes firmantes. Esto, no es solidaridad, es reciprocidad. Me parecería mucho más propio hablar de Reciprocidad en la Unión Europea, en vez de solidaridad. “Nadie da duros a cambio de pesetas” reza un refrán castellano muy popular. Y es completamente cierto. La única institución informal que puede llegar a colaborar sin esperar una contraprestación sería la Familia, donde las relaciones entre sus miembros suelen darse por puro amor, sin esperar nada a cambio. Esto hace que nos preguntemos, ¿es la Unión Europea una familia? La respuesta, indudablemente, es NO. Robert Schumann⁸⁷, Jean Monnet⁸⁸ y, antes que ellos, Giuseppe Garibaldi⁸⁹, Víctor Hugo⁹⁰ o

⁸⁶ Diccionario de la Lengua Española: <https://dle.rae.es/solidaridad> (consultado el 28 de septiembre de 2018).

⁸⁷ Jean-Baptiste Nicolás Robert Schuman. 1886-1963. Luxemburgo. Considerado uno de los padres de la actual Unión Europea.

⁸⁸ Jean Omar Marie Gabriel Monnet. 1888-1979. Cognac (Francia). Defensor de la pacificación en el viejo continente, pasando forzosamente por una mayor colaboración entre los pueblos.

⁸⁹ 1807-1882, considerado uno de los artífices de la unificación de Italia, aunque nació en Niza, hoy en día territorio francés, pero por entonces territorio italiano.

John Stuart Mill⁹¹, así lo deseaban. Pero el avance de los años demostraría que, por el momento, no lo somos. Me reitero nuevamente en la última crisis económica (y de valores) que ha sufrido Europa. Claramente, no somos una gran familia, y el principio de reciprocidad es el que rige en este conglomerado de países⁹² vecinos y aliados.

Pero ¿qué sucede si no tenemos nada para dar a cambio? Es ahí donde se debe demostrar la solidaridad entre Estados, y también, entre Cuerpos Policiales. La realidad es que, si un país no tiene nada que dar a cambio o, mejor dicho, no quiere hacerlo: Reino Unido e Irlanda y su participación en el SIS II⁹³; se le deja al margen. Cuando ellos soliciten colaboración, en este caso, policial, nosotros tampoco se la daremos, a no ser que establezcamos un *convenio bilateral* de cooperación policial (Reciprocidad, no Solidaridad). Claramente, no existe solidaridad real entre Estados. Podríamos preguntar a los países del Sur si esta solidaridad existe. No nos sorprendería la respuesta. Pero sí que podría llegar a existir tras una cooperación placentera y reiterada, prolongada en el tiempo, con nuestros vecinos, que nos lleve a desear realmente ser una auténtica familia. Las continuas reuniones anuales de los CCPA llevadas a cabo en la Haya y en Bruselas, basadas en jornadas de hermanamiento y de intercambio de buenas prácticas entre policías de los distintos países del Espacio Schengen, y de terceros Estados (Serbia, Albania) ayudan a este acercamiento policial, a estas buenas prácticas de intercambio de conocimientos y buena praxis, ayudando a demostrar que tenemos más cosas que nos unen en vez de las que nos separan. Pero el problema, como siempre, no está a nivel policial, sino de las normas establecidas por los órganos legislativos de cada país, que limita este intercambio eficaz y ágil de información.

La solidaridad se muestra en la política regional, en la cohesión económica y en materia presupuestaria. En materia policial, ¿cómo puede darse? Debemos recurrir al sentido común. Los ciudadanos tienen todo el derecho a sentirse seguros. Lo mismo una persona de Irlanda, que un ciudadano de España o de Malta. Si Francia pide a España información de una persona que ha delinquido y, por lo tanto, se puede saber fehacientemente quién es, hay que

⁹⁰ 1802-1885. Besançon (Francia). Propugna en 1849, en el Congreso Internacional de la Paz de París, la creación de los Estados Unidos de Europa.

⁹¹ 1806-1873. Londres (Reino Unido). Miembro de la Liga de la Paz y la Libertad, defensores del federalismo europeo.

⁹² DLE: “mezcla confusa de personas o cosas de distinto origen o naturaleza y a menudo contrarias”. <https://dle.rae.es/conglomerado>

⁹³ Decisión 2000/365/CE y en la Decisión 2002/192/CE: Disposiciones relativas a la participación parcial del Reino Unido y de Irlanda en el acervo de Schengen, respectivamente.

demostrar la *solidaridad* con los galos y proporcionarles la información de que disponga la policía española sobre esa persona para poder así identificarle, localizarle y detenerle (SIS II, Iniciativa Sueca). España habrá ayudado, habrá demostrado su *solidaridad* con los ciudadanos franceses, más allá de con las instancias políticas de ese país, evitando que esa persona continúe delinquiendo, aun no sacando nada España de esa ayuda prestada. Nuevamente, ¿es esta ayuda desinteresada ¿Es real? ¿Se da? La respuesta es Sí. Y, además, diariamente. Los CCPA son un claro ejemplo de este tipo de solidaridad entre países Schengen. Se da información concreta sin sacar beneficio alguno, más allá de la seguridad de mi Estado vecino, que puede llegar a repercutir en el mío propio si el delincuente traspasa la frontera. Volviendo con la reciprocidad, sí es cierto que se espera que, cuando sea España quién necesite la ayuda de Francia, esta responda de la misma manera que lo hizo ella. Pero para el ciudadano, para la persona que gracias a la información facilitada se ha visto resarcida en su daño, lo que le queda es la *solidaridad* que ha mostrado otro país hacia el suyo, y eso es lo que va a llevar a ese conciudadano europeo a querer relacionarse más con sus vecinos de otros países, a mostrar una predisposición favorable hacia ellos, a querer, al fin y al cabo, formar parte de algo común: la Unión Europea.

1.2 Cooperación policial interestatal

Que ha de ser *leal* (art. 4.3 TUE). Indudablemente, este aspecto sí que lo encontramos en las relaciones que se dan en la Unión Europea, más concretamente en el ELSJ. Todas las relaciones se basan en la cooperación. En sentido policial, la cooperación alcanza su máximo apogeo tras el Tratado de Ámsterdam y el Plan de Acción de Viena que lo desarrolla, así como en el Consejo Europeo de Tampere. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea establece la *cooperación leal* como principio informador del Derecho Comunitario, siendo exigido a todos los países integrantes. Todos los Convenios, Recomendaciones, Decisiones y Dictámenes que versan sobre el ámbito policial, comienzan con la palabra “cooperación”. *Cooperamos* cuando alguien (en este caso la policía de un país) pide algo a otro Estado parte (a la policía de otro Estado) y este le proporciona la información que necesita. Si el resultado es efectivo, esta cooperación es positiva, lo que agrada a la parte solicitante y nos aproxima más a querer la integración, formar parte de esa *familia* de la que se hablaba al principio. Si, por el contrario, la experiencia es negativa, esa cooperación no resulta placentera y lleva a la parte requirente a responder de la misma manera ante una demanda de información (delictiva)

del país que le denegó la información (reciprocidad, también en lo negativo). Esto lleva a la separación, al alejamiento entre ambas partes, distanciándose del deseo de volver a cooperar, al alejamiento de la *familia europea*. Siguiendo con las similitudes bíblicas, solo al hijo pródigo se le permitirá una segunda oportunidad, y debe ser positiva en ese caso, o la fragmentación, la pérdida de filiación, será casi irreversible.

Se obliga a la cooperación, pero ¿cómo se sabe si esta se da y cómo se mide si es efectiva? Si no lo es, ¿cómo se sanciona a la parte contraria? Es difícil. Dependerá de apreciaciones subjetivas por parte de la Institución que solicitó la cooperación. Si considera que no se ha llevado a cabo, demandará a instancias superiores (a la Comisión, al Tribunal de Justicia) que se lleve a cabo, pero estas solo podrán obligar al país requerido en la medida justa, pues es difícil obligar a alguien a cooperar si no es por medio de la sanción. El principio de cooperación leal se recoge en el artículo 4 del Tratado de la Unión Europea (TUE) en el marco de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y los Estados miembros, y en el artículo 13 del TUE en el marco de las relaciones entre las instituciones de la UE. Sustancialmente, este artículo establece que:

“los Estados miembros deben adoptar todas las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud del Tratado y no hacer nada que pueda perjudicar el buen funcionamiento de la Comunidad Europea” (hoy día, Unión Europea).

Dentro de esta cooperación, se debe prestar atención, no solo a la ejercida entre Estados, sino a la cooperación entre los Estados miembros y las instituciones de la UE. Los Estados miembros tienen un deber de cooperación leal con las instituciones de la Unión. Se les pide que apoyen la acción de la UE y que faciliten su buen funcionamiento, entre otras cosas:

- Sancionando los incumplimientos del Derecho de la UE tan rigurosamente como los del Derecho nacional;
- Colaborando con la Comisión en el marco de procedimientos que tengan por objeto controlar el cumplimiento del Derecho de la UE, por ejemplo, transmitiendo los documentos pedidos regularmente;
- Reparando los daños causados por el incumplimiento del Derecho de la UE;
- No impidiendo inútilmente el funcionamiento interno de las Instituciones Europeas;

- Cooperando con la Comisión en caso de no actuación del Consejo, de modo que la UE pueda hacer frente a sus responsabilidades.

El Tercer Pilar siempre se ha visto sujeto a la cooperación intergubernamental. No había otra forma de enfocarlo. Hoy en día, tras el Tratado de Lisboa, esto parecer haberse superado pero la realidad, de momento, no es así. En el ámbito policial no se puede ir más allá de la cooperación.

1.3 Integración en la UE

Parece ser la otra cara de la moneda. Si existe Cooperación, quiere decir que avanzamos, pero no hasta lo deseado: a la Integración. Por el contrario, si tenemos Integración, ¿para qué queremos la cooperación? Esta ya habrá llegado a su punto álgido y habremos dado un salto cualitativo que no requiere de la primera. Indudablemente, la finalidad perseguida deber ser la Integración antes que la Cooperación (primer pilar vs tercer pilar, Maastricht). Esto querrá decir que los resultados han sido buenos, que el acercamiento ha sido tal que hemos llegado a la cúspide de la cooperación, a lo verdaderamente deseado, a ser *Uno* solo. Europa quedó marchita tras la Segunda Guerra Mundial, un continente alejado de la paz, donde lo único que existía era el odio y el rencor hacia los Estados vecinos. Rápidamente, la élite de Europa se puso manos a la obra para acercar posturas y evitar que atrocidad semejante volviese a ocurrir. El Tratado de París en el 51⁹⁴ y el de Roma en el 57⁹⁵, marcarían los pasos decisivos hacia la paz en el viejo continente. Pocos años después, asistiríamos a la creación de la Política Agraria Común (1962) y a la tan esperada y deseada Unión Aduanera (1968). Primer Pilar puro y duro, donde la integración alcanza su máxima expresión y podemos hablar de una auténtica Unión Europea. En la década siguiente, concretamente en el año 1973, el Sistema Monetario Europeo iniciaría el camino hacia una política económica común, que vería reflejados sus logros con la instauración, varios lustros después (01-01-1999), de la moneda común para la mayor parte de Estados de la Unión

⁹⁴ Tratado Constitutivo de la Comunidad Económica del Carbón y Acero (CECA). Firmado el 18 de abril de 1951, entre Alemania Occidental, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos.

⁹⁵ Creación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y el Euratom. Firmados por la Alemania Federal, Bélgica, Francia, Italia, Luxemburgo, y los Países Bajos, 25 de marzo de 1957.

Europea⁹⁶. De entre todos los Tratados Originarios, el de Maastricht (1992) nos uniría como ciudadanos de una misma realidad, la Unión Europea, y pocos años después, Ámsterdam (1997) confirmaría tales acciones y avanzaría haciendo realidad propósitos de su antecesor con la aclamación del ELSJ.

En el año 2000, Europa se decidió a establecer por fin la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁹⁷. Esta, estaba claramente inspirada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1945, por lo que, para muchos, no tenía un sentido claro tal creación, pero en ella se matizaban los elementos propios aplicables solo a la Unión, como la ciudadanía europea y la libre circulación de personas y de capitales por todo el Espacio Común. Con el Tratado de Lisboa, esta carta de Derechos Fundamentales pasa a estar integrada en el derecho originario de la Unión, dándole la importancia que ello supone y dando al Parlamento Europeo la misión de velar por el correcto y efectivo cumplimiento de estos. Esta Carta, obliga a los cuerpos policiales de la Unión Europea, por lo tanto, a los agentes que intercambian información en los CCPAs. Basada en los derechos fundamentales, las instituciones policiales deben velar por el efectivo cumplimiento de estos, como garantes de la pacífica convivencia y de la seguridad ciudadana. En el caso español, como muestra de su compromiso con estos valores superiores del ordenamiento jurídico, en el seno de la Policía Nacional se ha creado la Oficina de Derechos Humanos⁹⁸, dependiente de la Subdirección General del Gabinete Técnico de la Dirección General de la Policía. Esta, se encarga de controlar las actuaciones de los policías nacionales en relación con los derechos humanos, verificando el escrupuloso cumplimiento de sus miembros en las actuaciones policiales que realizan.

El Tratado de Lisboa, antes frustrada Constitución Europea⁹⁹, iba a reflejar el máximo exponente de la Integración Política en la Unión. Proceso ambicioso donde los hubiera, para

⁹⁶ Eurogrupo. 19 estados de la Unión Europea, siendo estos: Francia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Alemania, Italia, Irlanda, Grecia, Portugal, España, Austria, Finlandia, Eslovenia, Chipre, Malta, Eslovaquia, Estonia, Letonia y Lituania.

⁹⁷ Diario Oficial de las Comunidades Europeas, 2000-C 365. 18 de diciembre del 2000.

⁹⁸ Resolución de 27 de septiembre de 2019 del Director General de la Policía, por la que se crea la Oficina Nacional de Derechos Humanos, dentro del área de Derechos Humanos e Igualdad. Recuperado de: https://www.policia.es/_es/tupolicia_conocenos_estructura_gabinetecnico.php

⁹⁹ El Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa (DOUE, 16 de diciembre de 2004 (DO C 310) se componía de 448 artículos agrupados en cuatro grandes bloques denominados Partes: 1. Disposiciones fundamentales: definición de la Unión Europea, así como de sus objetivos, competencias, instituciones y procedimientos decisorios. 2. Carta de los Derechos Fundamentales 3. Políticas y funcionamiento de la Unión 4. Procedimientos de adopción y revisión del Tratado.

el que todavía, seguramente, no estábamos preparados. No obstante, se dieron importantes avances integradores. El Tercer Pilar desapareció y pasó a fusionarse con sus dos hermanos en uno solo, por lo que se llegó a entender que se había buscado un claro acercamiento hacia la Integración de la Unión Europea, más allá de los acuerdos intergubernamentales (JAI). Los Asuntos de Justicia e Interior, donde predominaba la Cooperación Intergubernamental, pasan a unirse al Primer Pilar, donde la Integración es la rutina habitual. La Unión Aduanera, asilo, visados, la PAC, la Unión Monetaria...todas ellas del primer Pilar, pasan a acercarse a la Cooperación Policial y Judicial, a la vez que con la PESC (que sigue manteniendo algunos aspectos individuales por la especial materia de la que trata). El Servicio Europeo de Acción Exterior, creado al amparo de Lisboa, a cuya cabeza se sitúa el Alto Representante de la Unión, y el presidente del Consejo Europeo, muestran la cara que se desea mostrar hacia el exterior, la de una Unión Europea unida con un propósito común y con una sola voz.

Tales han sido los avances en el seno de la Unión Europea, avances por los que nadie se hubiese atrevido a apostar hace apenas cincuenta años, que la comunidad internacional ha querido reconocerlo. En el año 2012, la Unión Europea fue reconocida con el Premio Nobel de la Paz por el claro ejemplo mostrado de superación de la división entre pueblos y como en tan poco espacio de tiempo se había pasado de una guerra atroz y brutal a una integración económica, política y social.

A pesar de todo esto, se nos hace muy difícil imaginar una *integración* en Asuntos de Justicia e Interior (ELSI). La cooperación policial y judicial, como su propio nombre indica, está basada en una *cooperación* entre Estados Soberanos. Estos asuntos, por afectar a temas internos de los Estados, difícilmente puedan extrapolarse a políticas comunes supranacionales. No quiere decir que no sea posible, pero actualmente, se ve inviable. No obstante, con la marcha acelerada que ha llevado la Unión, en poco tiempo podríamos ver esto hecho realidad. ¿Quién nos dice que el siguiente Tratado no vaya más allá y establezca por fin una Constitución Europea? ¿Estarían Francia y Holanda dispuestas esta vez? O seguramente, ¿vendría en este caso la objeción, después de la crisis sufrida en Europa, de manos de otros países años atrás muy motivados a ello? Son incógnitas que no podemos despejar hoy en día. Hay que volver a esperar y seguir avanzando paso a paso, pues algo bueno tenemos que sacar de los últimos acontecimientos, y es que de todo se aprende, sobre todo de los errores, lo que debe llevar a que mejoremos en aspectos que creíamos superados. Ejemplos de esta superación y avance directo, son los compromisos que ha adquirido recientemente la Unión

para avanzar hacia una cultura común de la UE, centrándose en los aspectos penales y judiciales, como eje vertebrador de la seguridad de los países:

- La creación de una Fiscalía Europea común, proyectada en la Agenda Europea de Seguridad para los años 2015-2020, que ha visto recientemente la luz, en 12 de octubre de 2017 mediante su Reglamento, y operativa desde el 1 de junio de 2021. Esta Fiscalía, de nuevo exponente claro de una cooperación reforzada, esta vez, por 16 Estados miembros¹⁰⁰;
- El avance hacia un Derecho Penal Europeo común, acercando las legislaciones represivas, lo que conllevaría que no le resultase más beneficioso a un delincuente, delinquir en España que en Italia, por ejemplo;
- En materia de reconocimiento mutuo de sentencias judiciales¹⁰¹ (reincidencia en determinados delitos, como los recogidos en los artículos 138, 179 o 177 bis de nuestro Código Penal, entre otros). Las OEDE han supuesto otro avance significativo e importantísimo para lograr la puesta a disposición de personas privadas de libertad al país reclamante, más ágil que las antiguas extradiciones en el seno de la UE¹⁰², pero es cierto que, de existir esa política judicial/penal común, ¿qué más daría dónde hubiese delinquido la persona? mientras fuese en territorio de la Unión, esa persona recibiría la misma sanción y el damnificado, sea cual sea su nacionalidad, resarcido de la misma forma. Esta cuestión es de suma dificultad debido a la diferencia de las legislaciones penales entre los países de la Unión Europea. El derecho penal español, en cuanto a tipificaciones y sanciones se refiere, está lejos del sueco, donde las penas son considerablemente inferiores a las establecidas por el país ibérico en lo que refiere a los delitos contra la vida o en los delitos contra el patrimonio, por poner algunos ejemplos. ¿Quién ceden, los suecos o los españoles? ¿reducimos cuantitativamente nuestras sanciones, o por el contrario las elevan los nórdicos? Ardua tarea. Aquí entra en juego la Historia de cada país, y resulta claro que los países escandinavos no han

¹⁰⁰ Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017 por el que se establece la Fiscalía Europea. Creada para combatir el fraude, la corrupción y el blanqueo de capitales en la Unión Europea. En 2021 (año en que comienza a funcionar de manera activa-julio), son veintidós los Estados Miembro que han suscrito este acuerdo.

¹⁰¹ Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, publicado en el BOE núm. 282, de 21/11/2014.

¹⁰² Ley 4/1985, de 21 de marzo, de Extradición Pasiva. Publicado en el BOE núm. 73, de 26 de marzo de 1985, páginas 7842 a 7845.

sufrido el mismo tipo de delincuencia que los países del Sur (terrorismo, delitos contra el patrimonio), y que la tipificación cuantitativa, más allá de la cualitativa, dista mucho de ser los mismos que aquí. Por suerte para ellos, no han sufrido la lacra del terrorismo, la inmigración irregular no les azota con la misma intensidad, la pobreza y el paro allí pasa casi desapercibida.

- Acercar posturas culturales sería la primera medida a tomar, para poder entendernos los unos a los otros. En el ámbito policial, ocurre exactamente lo mismo: Por ello de la importancia capital de las jornadas impartidas para CCPA, movidas por la Policía Federal de Alemania y los fondos ISEC, así como la Plataforma EPE (Europol). No me atrevo a afirmar que nuestros cuerpos policiales estén mejor preparados que los escandinavos, pero sí es cierto que en su operatividad diaria van a estar más experimentados en todo tipo de situaciones complicadas. Por lo tanto, dichos países pueden llegar a pensar que, para qué quieren invertir tiempo, dinero y personal en un tipo de prevención y represión delincencial que ellos seguramente no van a sufrir. Es entendible. Por eso, volvemos al primer punto de este Capítulo, a la solidaridad con sus *familiares* de la Unión. Una solidaridad, en realidad mal entendida, pues también ellos van a verse fortalecidos, al estar mejor preparados frente a posibles adversidades (reciprocidad) asegurando las fronteras exteriores (Schengen). Ningún país está libre hoy en día de no sufrir la misma suerte que sus vecinos del sur. Hace años, seguramente España¹⁰³, Reino Unido¹⁰⁴ o Francia¹⁰⁵, ni imaginaban que el terrorismo yihadista les azotaría con tanta intensidad. Lo mismo puede ocurrir, por ejemplo, en Finlandia. ¿Quién les dice que no sean un objetivo para los terroristas? Hay que estar preparados y para ello, buscar el acercamiento en el ámbito penal y judicial. Muestra de lo dicho, los hechos acaecidos el 18 de agosto de 2017, cuando un terrorista yihadista (un lobo solitario¹⁰⁶), motivado por los atentados de Barcelona y Cambrils perpetrados ese mismo año, acuchilló en Turku a dos mujeres y dejó a otras ocho

¹⁰³ Magán, L. (12 de marzo de 2004). Cuatro atentados simultáneos causan una matanza en trenes de Madrid. *Elpais.com*. <https://elpais.com/diario/2004/03/12/espana/1079046001>

¹⁰⁴ J. M. Abad, J. Galán y D. Alamed (15 de septiembre de 2017). Los mayores atentados en Reino Unido desde 2005. *Elpais.com* https://elpais.com/internacional/2017/09/15/actualidad/1505467825_024966.html.

¹⁰⁵ González, E. (13 de noviembre de 2016). Bataclan: del horror a la esperanza un año después de los atentados. *Elmundo.es* <https://www.elmundo.es/internacional/2016/11/13/58273f4046163fe3708b45b9.html>

¹⁰⁶ Terrorista que se auto-adoctrina en el combate insurgente a través de las Tecnologías de la Información, vía internet principalmente, realizando un terrorismo individual, atentando sin el apoyo de un grupo u organización.

personas heridas. A este delincuente se le condenó a cadena perpetua (junio de 2018), siendo el primer juicio de este tipo en el país finés. La globalización terrorista no entiende de fronteras, no se limita únicamente a los países del sur o centro de Europa. En este sentido, las estrategias de la Unión Europea frente a la lacra terrorista internacional son ejemplo de la interdependencia policial en estos ámbitos¹⁰⁷.

1.4 Interdependencia

Un artículo del periódico español *El País* rezaba el 6 de octubre de 2009, poco antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, que *la Unión Europea proclamaba su interdependencia*¹⁰⁸. Los irlandeses, los más reticentes al voto positivo, en esta segunda vuelta habían decidido darle el visto bueno al Texto, quedando así aprobado y listo para su aplicación. *Interdependencia* que, debemos entender, abarca toda clase de políticas que pueda afectar a nuestros conciudadanos europeos. Estrechamente relacionada con la interdependencia está la *autodeterminación*¹⁰⁹. Parecen términos antagónicos pero se solapan constantemente. ¿Cómo llevar a cabo la autodeterminación de un Estado si debemos pensar en los demás precisamente por la interdependencia tan estrecha que tenemos con el resto de los países de la Unión Europea? Daniel Innerarity¹¹⁰, en un artículo publicado en *El País* el 16 de marzo de 2015¹¹¹, dejaba una frase muy reveladora sobre esto:

“Autodeterminación significa hoy, bajo las actuales condiciones, aceptar los efectos que tienen sobre nosotros las decisiones de otros estados nacionales en la medida en que hemos tenido la oportunidad de hacer que nuestros intereses fueran oídos en sus procesos de decisión e, inversamente, estar dispuestos a convertir a otras ciudadanías en sujetos de nuestras decisiones”.

¹⁰⁷ Council Conclusions on EU External Action on Counter-terrorism (19 June 2017). 10384/17 kp/MB 1DGC 2C.

¹⁰⁸ Carnero, C. (6 de octubre de 2009). Europa declara su interdependencia. *Elpais.com*. https://elpais.com/diario/2009/10/06/opinion/1254780005_850215.html.

¹⁰⁹ DLE: decisión consensuada de los habitantes de un territorio o unidad territorial sobre su futuro estatuto político. <https://dle.rae.es/autodeterminación?m=form>

¹¹⁰ 1959-actualidad. Catedrático de filosofía política y social, investigador *Ikerbasque* en la Universidad del País Vasco y director del Instituto de Gobernanza Democrática.

¹¹¹ Innerarity, D (16 de marzo de 2015). El inmenso lio europeo. *Globernance.com*. <https://globernance.org/autodeterminacion-transnacional/>

Queda claramente reflejada la idea tan estrecha de dependencia internacional que tenemos con el resto de Los estados de la Unión. Los políticos nos preguntan a los electores si queremos tal o cual medida, propia de nuestro país, pero para ello deben estar acorde con las políticas comunitarias. Claro ejemplo lo hemos sufrido estos años atrás con las medidas económicas tan duras impuestas por España a sus ciudadanos, basándose en “órdenes” externas (Alemania-Troika) que ya ni siquiera disimulaban los dirigentes en aceptar. Lo primero que pensamos todos los nacionales de un Estado es ¿por qué tengo que aceptar que vengan *de fuera* a gobernarnos? Por ejercer de abogado del diablo, desde el año 1986 y nuestras mejoras en ámbito de Políticas Agrarias Comunes¹¹², ahí no existían quejas. Como nuestros bolsillos solo se veían afectados de forma positiva, aumentando en su capacidad adquisitiva y acordándose de la España rural, no nos importaba de quién o quiénes emanaban las órdenes. También entonces, obedecíamos órdenes *externas*, que ahora nos quieren gobernar con mano de hierro, pero entonces, no nos importaba, ¡qué buenos eran los alemanes que nos acogían a todos! ¡Pepe, vente a Alemania! Puede quedar demagógico, incluso de un europeísmo exacerbado, pero la realidad que hemos buscado y querido es que *en interdependencia no existe la justicia nacional sin algún género de justicia transnacional* (Innenarity, 2015).

Lo mismo ha ocurrido desde que en 2020 la pandemia causada por la Covid-19 hiciera trabajar a todos los países, no solo a los de la UE, en la búsqueda de una vacuna. Ante los millones de muertos acaecidos en todo el mundo debido a este virus¹¹³, la UE ha demostrado que aunaba fuerzas, como en la distribución y aceptación de los medicamentos autorizados contra este virus.

Dependemos de nuestros vecinos europeos para casi todo. No hay ámbito que quede al margen de esto. Menos uno, que quizás es el que más autodeterminación puede llegar a disfrutar, y ese es, precisamente, el espacio de la cooperación policial. Núcleo cerrado y ambiguo donde es difícil acercar posturas y establecer medidas acordes con el resto de Europa. Si ya dentro de nuestras fronteras es difícil esta unificación (Policía Nacional-Guardia Civil-Policías Autonómicas) cuán arduo y difícil va a resultar con otras fuerzas policiales de otros países. Pero también es cierto que acercar posturas es posible, y trabajar

¹¹² Díez Partierel, E. (6 de julio de 1998). España y la Política Agraria Común. *Elpais.com*. https://elpais.com/diario/1998/07/06/economia/899676014_850215.html

¹¹³ 5,83 millones a fecha 14 de febrero de 2022, con más de 413 millones de personas infectadas por este virus. <https://es.statista.com/estadisticas/1095779/numero-de-muertes-causadas-por-el-coronavirus-de-wuhan-por-pais/> (consultada el 15 de febrero de 2022).

empleando unas mismas pautas y normas, también. Claro ejemplo son las creaciones de las Agencias Europeas de Seguridad (Europol o Cefpol) y, cómo no, unos mecanismos internacionales de cooperación activa entre agentes policiales, más discretas que Europol o que el resto de agencias europeas, pero tan presentes en la esfera internacional como estos: los CCPA, donde el trabajo diario “codo con codo” con los policías de otros países hace que las relaciones sean placenteras y nos demos cuenta de que no existen tantas diferencias con nuestros vecinos como creíamos. Todos buscamos lo mismo, la Seguridad Interior, pero cada vez estamos más concienciados de que la Seguridad de nuestros vecinos es también crucial para conseguir la nuestra. Además, la seguridad de mi hermano (país vecino) es también la mía. Esta es la máxima que debe gobernar las relaciones policiales.

1.5 Seguridad Interior

Estamos tratando constantemente a la largo de este Trabajo el tema de la Seguridad Interior. Pero ¿qué es exactamente esta? ¿Se refiere solo a la seguridad de nuestras fronteras interiores (nacionales) o también incluye la seguridad del resto de países de la Unión, o a las del Espacio Schengen? No es fácil tal distinción. Desde el punto de vista del derecho internacional, debemos entender que es extranjero todo el que no sea nacional de un país de la Unión Europea, del EEE o de Suiza¹¹⁴. En cuanto a las fronteras, considerándolas interiores o exteriores, ocurre algo parecido. Todo lo que sea ajeno al Espacio Schengen¹¹⁵ es frontera exterior, por lo que debería ser extranjero. Pero los nacionales de los Estados Miembro, aun no siendo parte del Espacio Común (Bulgaria, por ejemplo) no son considerados extranjeros, sino ciudadanos de la Unión Europea (Maastricht, 1992) y podrán disfrutar de todos los derechos que tal condición les atribuye los Tratados Internacionales. Por lo tanto, ¿deben las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, como guardianes de la Paz Interior que son, proteger solo a sus países, o también la seguridad de los Estados Miembro, ampliándola a países del EEE y a Suiza? Para ello, la Unión Europea decidió crear Europol¹¹⁶, antes Oficina Europea de Policía,

¹¹⁴ A los nacionales de estos países, se les aplica el Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, en vigor desde el 2 de abril de 2007.

¹¹⁵ Bulgaria, Chipre, Croacia, Irlanda, Rumanía, aun siendo miembros de la Unión Europea, son frontera exterior.

¹¹⁶ Convenio basado en el artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol), suscrito en Bruselas, el 26 de julio de 1995.

hoy Agencia Europea (2010)¹¹⁷. Decidió demostrar al mundo entero que la policía de los Estados de la Unión Europea fuese cual fuese el país del que procediesen los funcionarios policiales, iban a proteger a todos los ciudadanos de la Unión, con independencia del país que se viese atacado en su seguridad interior (en forma de delincuencia). Esta Agencia merece mención aparte, por lo que su estudio en profundidad se realizará en punto posterior de la Investigación. Explicar la Seguridad Interior de la UE sin hablar de Europol, es inconcebible, como hacer lo propio con la seguridad exterior sin nombrar a la Agencia Frontex¹¹⁸.

Para llevar a cabo la función de defensa interior, los quince Estados que conformaban la Unión Europea (1995), firmaron el Convenio Europol¹¹⁹, dotando a esta *Oficina* de un poder de actuación más allá de un solo territorio. Poder que se limitaba únicamente al aspecto de inteligencia, quedando al margen la operatividad (hecho que se sigue manteniendo en la actualidad) a excepción de la participación de sus integrantes en los *equipos conjuntos de investigación*¹²⁰. Con la actual reglamentación de Europol de 2016¹²¹, estas medidas operativas se van a ver ampliadas, pero todavía no se han desarrollado cómo y en qué manera.

La Unión Europea se estaba viendo claramente azotada por la delincuencia, su seguridad interior (cuerpos policiales nacionales) mostraba claros signos de ineficacia ante algunos tipos de criminalidad nueva que se había visto favorecida por la Globalización. Por lo que requerían de una *Acción Común*¹²² frente a este nuevo tipo de criminalidad. Europol, supuso un golpe de aire fresco, pasando a encargarse de estos asuntos cuando los mismos trascendieran a dos o más Estados, y cuando la importancia de tales hechos fuese tal (formas

¹¹⁷ Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo.

¹¹⁸ Reglamento (UE) 2016/1624, de 14 de septiembre de 2016, sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas DO L 251 de 16.9.2016, p. 1.

¹¹⁹ Por la parte española, D. Juan Alberto Belloch Julve, el por entonces ministro de Justicia e Interior, habiendo mostrado su aceptación por parte de España a través de su rúbrica.

¹²⁰ Decisión marco 2002/465/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre equipos conjuntos de investigación DOUE L 162 de 20.6.2002, pp. 1-3.

¹²¹ El 24 de mayo de 2022, el Consejo, con la aprobación del Parlamento, han adoptado un acuerdo para la modificación del Reglamento (UE) Europol, estando previsto que entre en vigor en 2022.

¹²² Es un instrumento jurídico incluido en el título VI del Tratado de la Unión Europea: este término designa una acción coordinada de los Estados miembros, en el nombre o en el marco de la Unión, cuando los objetivos de la Unión pueden verse servidos mejor por una acción conjunta que por los Estados miembros aisladamente, debido a las dimensiones o a los efectos de la acción prevista. La acción común será suprimida con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam y será sustituida por "Decisiones" y "Decisiones Marco". *Glosario Unión Europea*: <https://glosarios.servidor-alicante.com/union-europea/accion-comun-jai>

graves de delincuencia organizada), que un solo país se viese superado para su resolución¹²³. Se centraron en un primer momento en el tráfico de drogas (Grupo TREVI y, posteriormente, la UDE), que había alcanzado cuotas hasta el momento imposibles de imaginar. Pero pronto se percataron de que el tráfico de seres humanos, de vehículos robados de alta gama, de redes de proxenetismo o la ciberdelincuencia, estaban a la par que las drogas, en cuanto a volumen de trabajo requerido por parte de los cuerpos policiales. Rápidamente Europol comenzó a crecer, en todos los sentidos, y a poner empeño en formar a policías nacionales de cada Estado para que supiesen cómo afrontar estos problemas. La formación y la educación policial adquirieron especial protagonismo, ya que era la única manera de llegar a todos los rincones. Europol, como canal de intercambio de información entre países que es, está bien, pero los que están a pie de calle son las fuerzas policiales de los propios Estados, son esos los que deben valorar en un primer momento lo que ocurre y elevarlo a las autoridades internacionales cuando sea necesario y para ello, deben formarse en las distintas formas de delincuencia. Los CCPA, van a ser un claro ejemplo del empeño de Europol (y por lo tanto, de las Instituciones Europeas, en este caso especialmente de la Comisión) en formar policías capaces de dar respuesta a la creciente delincuencia transnacional y a la cooperación pacífica entre estados soberanos para solventarlos y atajarlos. Va a existir una clara Interdependencia entre las fuerzas policiales de los Estados y las supranacionales. Los unos no pueden operar correctamente sin la ayuda de los otros. Las bases de datos policiales europeas (SIE¹²⁴, SIS II) se van a nutrir de los datos que faciliten los agentes de policía estatal. Una vez más la solidaridad (reciprocidad disimulada) entre Estados, la interdependencia y una clara voluntad de cooperar, van a permitir que la seguridad interior sea efectiva y real.

Las continuas Estrategias de Seguridad Interior de la Unión Europea, la última llamada “Estrategia de la UE para una Unión de Seguridad”¹²⁵, hacen hincapié una y otra vez

¹²³ Artículo 2 del Convenio de creación de la Oficina Europea de Policía, 26 de junio de 1996.

¹²⁴ Sistema de Información de Europol. Es el sistema de referencia en materia de delitos, las personas implicadas en los mismos, y otros datos afines. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-001682-ASW_ES.html (consultada el 20 de enero de 2021).

¹²⁵ La Comisión Europea ha elaborado una nueva Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad a fin de proteger a todos en la UE y fomentar el modo de vida europeo. La estrategia abarca el período 2020-2025 y se centra en una serie de áreas prioritarias en las que la UE puede ayudar a los Estados miembros a mejorar la seguridad de cuantas personas viven en Europa respetando al mismo tiempo nuestros valores y principios europeos. El 14 de abril de 2021, la Comisión presenta una Estrategia en Delincuencia Organizada para los próximos 5 años.

https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/european-security-union_es

en que la Unión Europea debe encaminar sus actuaciones a la lucha contra el *terrorismo, la ciberdelincuencia y la delincuencia organizada*. Dichos objetivos no difieren mucho de los anteriores, según la Agenda Europea de Seguridad para el período 2020-2025. Ambas, han puesto el acento en que la cooperación policial interestatal en el seno de los países de la Unión Europea debe enfocarse a prevenir y erradicar estas formas de delincuencia, por ser las que más daño infieren a todos los Estados. Pero, estas *Estrategias* recuerdan que no solo debemos centrarnos en este tipo de delincuencia transnacional. No debemos olvidar la lucha contra la delincuencia común, propia de cada Estado, ya que de ella se nutren en muchas ocasiones las redes internacionales de delincuencia (CCPA).

1.6 Seguridad Exterior

En el ámbito de Política Exterior y Seguridad Común (antiguo segundo Pilar de Maastricht, 1992), serán las Fuerzas Armadas de cada país las que entren en juego a la hora de proteger las fronteras exteriores de la Unión Europea, en sus respectivos territorios nacionales. Ahora bien, si entendemos que esta Seguridad incluye también la entrada irregular de personas de terceros países, o la lucha contra la delincuencia internacional, donde incluimos al terrorismo, al tráfico de personas y a los contrabandoistas de migrantes (IBM), más allá de posibles invasiones extranjeras como ocurriera en Ucrania, entonces los cuerpos policiales (en principio, previstos para mantener la seguridad interior) sí que juegan un papel fundamental, también en las exteriores. Y para ello, la actuación de estos Cuerpos queda casi concentrada en su totalidad en la Agencia Frontex, la cual será digna de un apartado propio en este Estudio, hoy día llamada *Guardia de Costas y Fronteras*¹²⁶ (se refuerza a la misma Agencia Frontex). Una vez más, los CCP que mantienen algunos Estados Schengen con países externos al Espacio, véanse los de España-Marruecos¹²⁷, Rumanía-Moldavia¹²⁸ o Grecia-Turquía-Bulgaria¹²⁹, juegan un papel fundamental en cuanto que controlan el flujo delincencial en estas fronteras exteriores, no solo migratorio, sino también el relacionado

¹²⁶ Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.º 863/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, el Reglamento (CE) n.º 2007/2004 del Consejo y la Decisión 2005/267/CE del Consejo. DOUE L295/1 de 14 de noviembre de 2019.

¹²⁷ CCP de Tánger y Marruecos.

¹²⁸ CCP de *Galati*, entre Rumanía y Moldavia.

¹²⁹ CCP trilateral *Kapitan Andreevo*, entre Bulgaria, Grecia y Turquía.

con la Trata de Seres Humanos y Tráfico de Personas, tráfico de armas y delitos contra la salud pública (IBM). El intercambio de información con estos Terceros Estados va a ser crucial para mantener la seguridad exterior y, por ende, la interior. En 2015 fuimos testigos de cómo flujos migratorios procedentes de Siria e Irak invadían el espacio Schengen huyendo de las milicias islámicas. Entraban por Turquía, Moldavia o Ucrania, escapándose de la brutalidad que sufren en sus países por parte de los terroristas. En 2021, lo propio con miles de afganos que huyen de su gobierno, ahora en manos de la Yihad. Por lo tanto, ¿es el terrorismo una materia propia de la seguridad exterior o de la seguridad interior? Pues bien, su naturaleza ambigua y multifacética, obliga a estudiarla desde ambos prismas. La Seguridad Exterior, se encargará de defender a la Unión de posibles incursiones hostiles extranjeras (terroristas), mientras que las Instituciones propias de Seguridad Interior (los cuerpos policiales) se encargarán, por un lado, de frenar también esa entrada extranjera de delincuencia (Frontex-CCPA) pero también, cuando todas las herramientas puestas en juego en las fronteras externas resultan insuficientes, el objetivo será evitar que estos delincuentes delincan en nuestros países, una vez hayan conseguido asentarse en el interior de las regiones y territorios de la Unión. Una vez más, estrecha interdependencia entre unos y otros, esta vez con países ajenos a la Unión Europea, para poder mantener un clima aceptable de seguridad y mantener la fortaleza de las fronteras exteriores (IBM).

Grecia y Bulgaria, con Turquía, deben mantener buenas relaciones políticas, de lo contrario este país abre sus puertas y las oleadas de refugiados entran en territorio de la Unión, sin poder controlarlas desde instancias policiales (Frontex) o por las propias policías nacionales de estos países. A su vez, no podremos concebir la Seguridad Interior sin la Exterior. El papel de la Policía, tanto de los cuerpos nacionales de aquellos países que comparten frontera con terceros Estados, así como de aquellos policías en las Agencias Europeas (Frontex) es crucial, pues serán estas fuerzas policiales las que se asegurarán de frenar la entrada ilegal de delincuencia transnacional, a la vez que la combatirán cuando la primera medida haya resultado infructuosa.

1.7 Principio de Disponibilidad de la Información: La Iniciativa Sueca

Si bien este principio ya se dejaba entrever implícitamente en el propio Acuerdo de Schengen (1985), pues no hay mayor disponibilidad para un país vecino que eliminar los controles fronterizos que se mantienen con este, nos deberemos remitir al Tratado de

Ámsterdam y al denominado Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia propio de la cooperación policial europea, y al desarrollo de este Espacio, que tendrá lugar en los Planes ulteriores de Tampere (1999-2004), la Haya (2004-2009) y Estocolmo (2010-2015), para entender qué es exactamente el principio de disponibilidad, consagrado explícitamente en la Decisión Marco de 2006 (iniciativa sueca) que, ya adelantamos, consistirá en la cuasi equiparación de las investigaciones policiales a la hora de acceder a la información policial que se tiene de una persona, objeto, documento, vehículo, etc., en las bases de datos policiales nacionales, sea cual sea el país de la Unión Europea que lo investiga y requiere. Con las excepciones de Reino Unido e Irlanda, como de costumbre, y Dinamarca, para los cuales se crearon los Protocolos 21 y 22 respectivamente, dejando abierta la vía del *opt in*¹³⁰ y el *opt out*¹³¹ para los dos primeros (aspectos que el Tratado de Lisboa no suprimió), lo que se traduce en que colaborarán en lo que estimen oportuno (*Europa a la carta*¹³²) pero, una vez aceptada la cooperación, se les aplicarán las mismas condiciones que al resto de Estados. De hecho, colaboran (Reino Unido, ya no) en numerosas medidas del Título V del TFUE, en lo referente a la cooperación policial, cuyo exponente al objeto del trabajo que aquí nos ocupa, fue la creación del CCP de *Folkstone* que, aun no compartiendo frontera terrestre común con Francia (Calé) sí proporcionaba información policial delictiva a los países de la Unión Europea que se la requieran, con las excepciones vistas en los Protocolos expuestos.

Será en el Programa de la Haya (2004) cuando aparezca expresamente mencionado este principio, aunque su desarrollo será en 2006 con la ya enumerada iniciativa sueca. Apareció como respuesta a los atentados de Madrid del 2004. El terrorismo yihadista trajo consigo, si se puede decir así, una consecuencia positiva, en cuanto a mejora de la cooperación policial se refiere. Alentó a los Estados a compartir la información delincencial de la que se disponía de una manera más ágil y eficaz, siendo la misma prerrogativa obligatoria para todos. Lo que tenía su germen en una cooperación policial motivada por el terrorismo, se amplió al resto de formas de delincuencia grave (y no tan grave, como ocurre

¹³⁰ Opt-in: cláusula de inclusión. Los países que quedan “exentos” de una ley (opt-out) también pueden, en ocasiones, unirse a acciones concretas si así lo desean.

¹³¹ Opt ut: cláusula de excepción por la que determinados países de la Unión Europea cuentan con lo que se conocen como “exenciones”, que es una manera de garantizar que cuando un país no desee sumarse a los demás en un ámbito particular de la política de la UE pueda quedarse al margen e impedir un bloqueo general. Dinamarca, Irlanda y Reino Unido en cuanto al ELSJ.

¹³² Designa la idea de un método de integración europea diferenciada según el cual, los distintos países de la UE están en condiciones de seleccionar el sector político en el que quieren participar.

en los CCPA donde rige también, cómo no, este principio). Se pide que los Estados hagan uso de la *reciprocidad* y permitan a los servicios policiales de otros Estados miembro que accedan a la información contenida en sus bases de datos cuando la seguridad interior de ese país se vea comprometida. Prüm (2005) será un claro ejemplo de la consagración de este principio (también de la *Europa de distintas velocidades- cooperación reforzada-* tras Lisboa, 9 Estados mínimo, art. 20 Tratado UE). Pero este acceso, esta petición de información al país vecino, no está exenta de requisitos. Y no referida solo a los que acontecen de la propia legislación de protección de datos de carácter personal (Agencia Eu-Lisa) sino en lo referente a los Derechos Humanos que pueden llegar a vulnerarse en estas peticiones¹³³). La iniciativa de la Haya, estableciendo unas condiciones mínimas a la hora de solicitar la información y de administrarla el país requerido solicita que¹³⁴:

Págs. 4 y ss. del Programa de la Haya (2004): solamente se podrá intercambiar información para cumplir tareas legales, garantizando siempre la integridad de los datos que se facilitan, proviniendo estos de fuentes fidedignas (policiales, judiciales, administrativas) que gozan de la máxima protección lo mismo que los datos facilitados gozan de la confidencialidad máxima requerida legalmente. Esto se resume en el respeto máximo a la protección de datos y garantías del control previo y posterior del intercambio, que llevan aparejados el derecho de los ciudadanos a la rectificación de los datos que sean incorrectos.

Con la Decisión Marco conocida como iniciativa sueca y el nuevo enfoque a la cooperación policial establecida en el CAAS, supusieron un paso agigantado para la práctica diaria de los CCPAs superando las limitaciones geográficas inicialmente impuestas. Adquiere ese nombre por ser a petición de este país, el que adoptó la Decisión Marco del Consejo 2006/960/JAI de 18 de diciembre de 2006¹³⁵ que, en resumidas cuentas, consiste en la derogación de los apartados 1,2 y 3 del artículo 39 del CAAS, así como del artículo 46 del mismo, referente ambos artículos a la cooperación policial y cuya vital importancia para el establecimiento, para el sustento legal, de los CCPA ha quedado más que palpable a lo largo del Estudio. Pero no es una derogación negativa, sino que lo que se consigue con la nueva redacción es darle una dimensión mucho mayor a la que tenía originariamente. Esta Decisión,

¹³³ FRA: Agencia de los Derechos Fundamentales. Reglamento (CE) nº 168/2007 por el que se crea la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, DOUE L 53/1 del 22 de febrero de 2007.

¹³⁴ Tiempo máximo para ceder la información, 8 horas en casos de urgencia. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Panorama general de la gestión de la información en el espacio de libertad, seguridad y justicia / COM/2010/0385 final /, Bruselas, 20 de julio de 2010. 52010DC0385.

¹³⁵ Publicado en el DOUE núm. 386, de 28 de diciembre de 2006, páginas 89 a 100.

queda incorporada a nuestro ordenamiento interno mediante la norma de transposición de la Ley 31/ 2010, de 27 de julio¹³⁶. En fecha 8 de diciembre de 2021, ha vuelto a sufrir una modificación, por el momento, propuesta de Directiva de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, por la que se pretende reforzar el papel de los SPOC, de Europol especialmente, y la inversión de fondos para los CCPA para la utilización de SIENA en la mayor parte de ellos. Esta propuesta, busca también acercar posturas nacionales a la hora de intercambiar los datos, para que el principio de disponibilidad de la información pueda ser una completa realidad, sin encontrar obstáculos legales de corte nacional, recordando la capacidad de la UE pudiendo emplear el principio de subsidiariedad en todo aquello que no sea competencia exclusiva de los EEMM. Será estudiada en apartado posterior de este Trabajo.

Continuando con la iniciativa sueca, esta medida no solicita que la cooperación policial sin obstáculos se realice de manera arbitraria y sinsentido, sino basándose principalmente en la noción predominante en los últimos años, de que en la libertad de información debe *fluir de manera libre, ágil, simplificada*, entre autoridades encargadas de la Seguridad de los Estados, lo que se traduce en policías, diferentes administraciones, y en el ámbito judicial y fiscal. El también hartamente comentado *principio de disponibilidad* (La Haya, 2004) va a regir este tipo de cooperación, pues se está buscando la posibilidad de acceder a las bases de datos policiales-administrativas-judiciales, de la misma manera que si se hiciese entre autoridades habilitadas del mismo país. Es decir, la *Iniciativa* busca hacer realidad el ya planteado, hace más de diez años, *principio de acceso a la información* relevante que afecte a la seguridad interior de las fronteras comunes de la Unión, y a la *rapidez del intercambio de información* entre estas.

Queda abierta la puerta de que, si el donante de información así lo considera, en una investigación criminal por parte de las fuerzas policiales solicitantes, una vez concluidas estas, el país que ha cedido la información delictiva sea informado del resultado y finalización de esta. Esto, ocurre a diario en la labor policial desarrollada en los CCPA. La razón de esta, de nuevo nada arbitraria, sino para garantizar desde el Estado emisor que se ha cumplido con los estándares mínimos de protección de datos y el uso debido de los mismos.

¹³⁶ Ley 31/2010, de 27 de julio, sobre simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea. Publicado en el BOE núm. 182, de 28 de julio de 2010, páginas 65772 a 65779.

Pero, para poder llegar a este acercamiento, previamente se debe haber conseguido *amistar* las legislaciones penales de los Estados donde se vaya a aplicar. Esta, resulta evidente que no es la misma, ni siquiera entre países vecinos. El ejemplo más claro lo tenemos entre España y Francia y en sus leyes de extranjería. Lo que en España se queda en infracción administrativa sin vulnerar el principio de subsidiariedad (estancia irregular en el país) en el país galo, esta infracción está recogida en su legislación penal, siendo un delito más. Lo mismo ocurre en cuanto al mero consumo o tenencia de sustancias estupefacientes, que en el caso de España se rige por la LO 4/2015 de Seguridad Ciudadana, mientras que la República francesa lo tipifica su legislación penal como un delito. No obstante, esto, en la última década y gracias en parte a los programas gestionados por la UE, el acercamiento en el ámbito penal y, por consiguiente, en el policial, ha sido más que satisfactorio. Pero para no verse obstaculizada esta iniciativa, el Consejo quiso dejar claro una serie de conceptos que serían iguales en todos los países miembro.

Así, se dejó claro lo que se debía entender por *información e inteligencia* (artículo 2) siendo esta *aquellos datos que ostentan los servicios de seguridad pública o privados de las que pueden disponer los servicios de seguridad sin necesidad de imponer medidas coercitivas*. No olvidemos no obstante que, la información deviene en inteligencia una vez que esta primera se trabaja y explota, dejándola lista para usarse, siendo en ese momento cuando es catalogada como inteligencia (información lista para usarse).

Además, existen unos plazos para solicitar/transmitir la información (artículo 4) estableciendo:

- a) De manera general, en *ocho horas* la respuesta por parte del Estado requerido en caso de urgencia (art. 4.1).
- b) Pudiendo llegar a *tres días* en caso de no ser posible tal inmediatez (art. 4.2).
- c) Dejando el plazo máximo de *una semana* cuando la solicitud no sea urgente (art. 4.3).

En el caso de los CCPA, este tiempo de respuesta se reduce en casos de urgencia a menos de 2 horas, siendo el plazo máximo de un día, la norma común (consultado el resto de los coordinadores, así es). Según la trascendencia o magnitud de la solicitud, pero si son datos obrantes en las bases de datos policiales de los policías que allí prestan servicio conjunto, la respuesta se da de forma inmediata, primero verbalmente, oficiándolo después, casi siempre a través de SIENA.

Por su parte, el artículo 5 recoge la finalidad y los motivos por los que se puede solicitar la consulta de datos:

... Solicitudes de información e inteligencia...1. Se podrá solicitar información e inteligencia a efectos de descubrimiento, prevención o investigación de un delito cuando existan razones de hecho para creer que otro Estado miembro dispone de información e inteligencia pertinente. La petición deberá exponer dichas razones de hecho y explicar para qué fin se solicita la información o inteligencia y la vinculación existente entre ese fin y la persona objeto de la información o inteligencia.

Es decir, se permite solicitar la información con un fin preciso y con la finalidad de resolver una investigación criminal. No de manera arbitraria. En el caso de los Centros de Cooperación este principio se hace realidad cuando en la misma petición que se realiza se exponen claramente los motivos de la solicitud, dejando en manos del Estado que la recibe el determinar si los mismos son claros o no. Cuando se observa en un Centro que el motivo excede de lo que sería propiamente policial o de una envergadura semejante, se pone en marcha el principio de subsidiariedad, dejando en manos de otras vías o instituciones el obtener tales datos por parte del otro país, como a través de Sirene o Interpol.

Y, en cuanto al objeto de este Estudio, el artículo 6.1 recoge cuáles serán los cauces por los que se podrán obtener los datos

...a través de cualquiera de los cauces de cooperación policial internacional existentes...

Añadiendo el epígrafe 2

...La información o inteligencia se intercambiará también con Europol...

Entre los cauces de cooperación internacional, los CCPA están plenamente legitimados para ser uno de ellos. Por lo que respecta a la información facilitada a Europol, aquí el uso de SIENA como herramienta para intercambiar la información, asegura esta premisa, además de la obligatoriedad de comunicar a las UNE (SPOC) los datos que se estimen relevantes a nivel internacional.

1.8 Principio de Subsidiariedad y Proporcionalidad

Estos dos principios, indisolublemente unidos, pueden definirse de una forma bastante sencilla: La UE, y por lo tanto sus Instituciones y el resto de los organismos de esta, actuarán cuando el Estado no tenga capacidad para hacerlo o cuando no sea una competencia exclusiva

de este. Eso sí, la forma en la que la UE intervendrá será suficiente para corregir la legalidad infringida, y se realizará de la forma menos invasiva (proporcional a la infracción suscitada) sobre la legislación nacional del estado en cuestión. Como ocurriría en España, se prefiere que la Administración más próxima al ciudadano (ayuntamientos) solvente todo aquello que pueda asumir respecto de sus administrados dejando a las instancias superiores (Diputaciones provinciales, Gobiernos Autonómicos, Ministerios, etc.) aquellos casos más complejos que superen las atribuciones marcadas por la Ley. A nivel de la UE, ocurre algo parecido.

El artículo 5, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea (TUE) y Protocolo (nº2) sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, marca que los principios de subsidiariedad y proporcionalidad regulan el ejercicio de las competencias de la Unión. En los ámbitos que no son competencia exclusiva de la Unión, el principio de subsidiariedad tiene como objeto proteger la capacidad de decisión y actuación de los Estados miembros y autoriza la intervención de la Unión cuando los objetivos de una acción no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, sino que puedan alcanzarse mejor a escala de la Unión, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida. Así, la finalidad de la inclusión de este principio en los Tratados Europeos es aproximar el ejercicio de las competencias al ciudadano en la mayor medida posible, con arreglo al principio de proximidad enunciado en el artículo 10, apartado 3, del TUE.

Tiene, como hemos dicho al inicio, como función general garantizar un cierto grado de independencia a una autoridad inferior respecto de una instancia superior, en particular un poder local respecto de un poder central. Se refiere, por consiguiente, al reparto de las competencias entre los diferentes niveles de poder, principio que constituye la base institucional de los Estados Federales, aun no siendo la UE este tipo de forma de gobierno. Aplicado en el marco de la Unión, el principio de subsidiariedad sirve para regular el ejercicio de las competencias no exclusivas de la Unión. Estas competencias sobre las que solo puede legislar la UE no son muchas, pero sí materias importantes: La política comercial de la UE (tratados comerciales, establecimiento de aranceles a productos de otros países...); los aspectos básicos de la política de competencia en el mercado único; la política monetaria en la zona euro (fijar intereses, expedición del dinero, etc.); algunos aspectos de la Política de Pesca Común (límite de pesca anual, cómo se reparte este entre los diferentes Estados).

Pero también, cuando sean competencias compartidas, sin dejar de lado a los Estados, cuando la UE pase a regular estas materias tendrá preferencia sobre las medidas adoptadas por los Estados. Esto quiere decir que, a partir de que la UE decida ejercer su competencia, se

excluirá la posibilidad de que los Estados ejerzan la suya. A cambio, la UE tendrá que probar que su acción cumple con los principios de subsidiariedad y proporcionalidad aquí enunciados. Sin embargo, también se da la posibilidad de que ambos (UE-Estados) puedan actuar, sin que la acción de uno excluya la del otro. Algunas de las políticas compartidas de la UE, como la política de cohesión económica y territorial (fondos para construir carreteras); la política agrícola común; la política de medio ambiente (prohibición de usar plásticos no reutilizables); la política de energía (estableciendo mínimos de producción de energía renovable); el ámbito del ELSJ (por ejemplo, estableciendo las normas por las cuales una persona puede circular por el territorio Schengen sin exigencia de visados). Es en este último donde nos detendremos. Aquí, en este Espacio, dependerá de la materia a tratar. Es cierto que, cuando se hable de políticas tales como las relacionadas con los visados, protección internacional, OEDE, Extradición Pasiva, Eucris, y otro tipo de sistemas de prevención y lucha contra la delincuencia en este Espacio, así como la propia Europol o Frontex, Eurojust o la Fiscalía Europea (para los fraudes a los presupuestos de la UE), prevalecerá sobre lo que dispongan los Estados, si decide pronunciarse sobre alguno de estos supuestos. Pero cosa muy distinta es la cooperación en el ELSJ relacionada con los cuerpos policiales nacionales, donde se sigue dejando a los Estados la vía de la cooperación interestatal en todo aquello que no hayan querido transferir expresamente. Es decir, la UE no puede obligar, siquiera a través de Europol, a que España y Alemania colaboren en una investigación policial, si así no lo aprueban ambos Estados, de manera unilateral.

2. LOS TRATADOS Y CONVENIOS EUROPEOS REGULADORES DE LA COOPERACIÓN POLICIAL INTERESTATAL

2.1 El Acuerdo de Schengen y el Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen (CAAS): El germen de los CCPA

Hablar del Acuerdo de Schengen es poner un punto y aparte a la cooperación policial interestatal. Mejor dicho, es hablar de la *historia* de la Cooperación Policial en Europa, pues lo anterior a él se conoce como la *prehistoria*¹³⁷. Tal es la importancia que se da a este

¹³⁷ Van Ostrive, L. (2001). Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen. *Revista de Afers Internacionals*, nº. 53, pp. 43-61.

Tratado en el ámbito de Justicia e Interior por los avances y, sobre todo, por la regulación internacional que se va a aplicar a materias que, hasta el momento, se venían realizando por acuerdos entre Estados, pero con una base jurídica muy fina (que seguirá hasta que Ámsterdam, en 1997, no lo incluya como parte del *ius cogens*¹³⁸). Doctrina que, tras el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, pasaría a ser de obligada cumplimentación para todos los países que se fuesen anexionando a la Unión. En el año 1985, cinco Estados decidieron que era el momento de eliminar los controles fronterizos en las fronteras que separaban sus países y establecer la libertad de movimientos entre ellos. La República Federal Alemana, la República Francesa, Bélgica, Holanda y Luxemburgo, firmaron en la ciudad luxemburguesa de Schengen, un 14 de junio de 1985, el Acuerdo por el que se establecía la libertad de movimientos de los nacionales y extranjeros de esos 5 Estados, eliminando, no las fronteras, como se ha escrito una y otra vez, pues estas no deben entenderse solo desde el punto de vista de la presencia física de una cerca que permita o no el acceso a ese país, sino como el límite territorial que separa un país de otro, el control de paso entre ellos. El germen de este acuerdo se remonta al 13 de febrero de 1984, cuando Alemania y Francia celebran el Acuerdo de Saarbrücken¹³⁹, que no eliminaba los controles fronterizos entre estos dos países, sino que solo los flexibilizaba. Pero este Acuerdo se limitaba a una cooperación entre Estados que no era normativa directamente aplicable si no que seguía dependiendo de la voluntad de unos y otros. Por ello, el 19 de junio de 1990 se firma el Acuerdo del Convenio de Aplicación de Schengen¹⁴⁰, el conocido como CAAS, pasando a ser obligatorias desde ese instante las medidas que se adoptaron en el primero. Pero las medidas compensatorias que se requerían, de las que luego trataremos en profundidad, hicieron que el pacífico y llano camino hacia la correcta aplicación, no lo fuese tanto. Claro ejemplo de las políticas nacionales compensatorias lo tenemos hoy en día en el caso de Rumanía, Chipre o Bulgaria a los que no se les permite desarrollar todas las medidas del Convenio debido a la falta de seguridad en sus

¹³⁸ Quispe Remón, F. (2012). The rules of *ius cogens*: Absence of Catalog. *Anuario español de derecho internacional*, vol. 28, pp. 143-183.

¹³⁹ Toca Rey, G. (11 de julio de 2017). ¿Adiós a Schengen? *Lavanguardia.com*.
<https://www.lavanguardia.com/historiayvida/historia-contemporanea/20170704/47314172373/adios-a-schengen.html>

¹⁴⁰ Diario Oficial Unión Europea n° L 239, de 22 de septiembre de 2000, pp. 0019-0062.

fronteras exteriores, amén de múltiples deficiencias que aseguren una correcta protección de los datos de carácter personal recogidos en las bases de datos policiales (SIS¹⁴¹).

Por eso, en los años previos a la entrada en vigor del Convenio, los problemas fueron semejantes a los de hoy en día con estos países recientemente incorporados. No fue hasta el 26 de marzo de 1995 que entraría en vigor el Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen (CAAS), una vez que los Estados habían solventado las deficiencias legales/estructurales de sus fronteras y de sus sistemas de información. España y Portugal se colaron rápidamente en este agregado estadístico (14 de junio de 1985), siendo pioneros en ejecutar la libertad de movimientos por sus fronteras comunes, ahora interiores, de la Unión Europea. El Tratado de Maastricht llevaría consigo la subsanación de los errores que todavía se daban en este Convenio de Aplicación, quedando ya, ahora sí, establecida la total libertad de ambulación.

Policialmente hablando, supuso una *libertad*, también para los Cuerpos Policiales, en cuanto que las rígidas Leyes y Reglamentos de Extranjería se vieron flexibilizadas, conllevando una menor carga de trabajo, pero también una mayor complejidad de los sistemas legales. A la par, los delincuentes vieron ampliados sus objetivos y las metas para conseguirlos. Para luchar contra esto, se establecieron un tipo de medidas compensatorias o de acompañamiento, que eran muy reclamadas por todos los países, sobre todo por los externos a la Unión Europea que decidieron, no obstante, formar parte de este agregado fronterizo, como Noruega (1996) o Suiza (2004). Muchos vieron en el Convenio de Schengen, sobre todo a partir de su Aplicación (CAAS, 1995) el inicio de la Historia en la cooperación policial pues es desde entonces que tanto los nacionales como los extranjeros que se encuentren legalmente en uno de estos territorios podrán circular libremente por el resto de los suscribientes, sin el más mínimo control a la hora de traspasar estas nuevas fronteras interiores interestatales, simplemente eventuales controles móviles, y nunca en zona fronteriza, los cuales no podrá conllevar limitaciones a la libertad de movimientos de manera arbitraria sin justificación penal o administrativa debidamente acreditada por el Estado¹⁴². El Grupo de

¹⁴¹ Desde agosto de 2018, Rumania y Bulgaria participan plenamente en el Sistema de Información Schengen (SIS II), así como Croacia. Solo falta Chipre, previsiblemente preparada para poder participar en el SIS durante el año 2022-2023.

¹⁴² Supresión temporal del convenio Schengen de manera unilateral, por parte de un Estado miembro. Artículo 25 del Reglamento (UE) 2016/399 por el que se establece el Código de fronteras Schengen, también denominado “Código de fronteras Schengen”. DOUE núm. 77, de 23 de marzo.

Coordinadores para la libre circulación de personas (Grupo Rodas¹⁴³) en junio de 1989 elaboró el Documento de Palma donde establecía la clara separación entre la vertiente externa e interna del Espacio Schengen (separación de nacionales y de extranjeros). Para los nacionales de Terceros Estados se estableció la política común de visados, requisitos para el asilo y para los refugiados¹⁴⁴ (ámbito de Interior, plenamente comunitarizado e incluido en lo que sería el Primer Pilar). No obstante, este espacio de libertad de movimientos, de eliminación total de fronteras interiores, no era real. Hoy en día, se sigue permitiendo que un país del espacio Schengen establezca un control en sus fronteras (contrario en principio al espíritu de Schengen) si una causa de seguridad pública así lo hace necesario (art. 25 Código Fronteras Schengen). Solo de manera temporal, y limitada a un espacio en concreto, habiendo sido previamente avisados el resto de los países del Espacio Schengen y la Comisión (salvo urgencia inminente). Por lo tanto, podemos afirmar que las fronteras interiores no han desaparecido, siguen estando ahí, lo que sí se han *flexibilizado* hasta el punto de parecer que no existen, pero en momentos puntuales de debilidad en la seguridad interior que estime cada país, nos recuerdan que siguen existiendo y vuelven a convertirse en frontera exterior (España, 2012¹⁴⁵; Francia, 2015¹⁴⁶).

Tras el Tratado de Ámsterdam, hasta ahora, el antiguo art. B del TUE (art. 2) disponía que la Unión debía procurar *el desarrollo de una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y en los asuntos de interior*. Se produjo por tanto una evolución, ahora ya no es cooperación sino integración (política de asilo) que revela el apoyo decidido y definitivo de la Unión a la adopción de todas las medidas necesarias para la consecución de la libre circulación de personas. Ahora, el art. 2 del TFUE. Se puede afirmar entonces que, tras Ámsterdam, una parte no desdeñable de Schengen pasa a formar parte del Primer Pilar, quedando el resto de los asuntos de Justicia e Interior en manos del tercero.

Pues bien, es aquí, en el extinto tercer pilar, en el que nos vamos a situar en este Estudio. Concretamente, en la Cooperación Policial, y más aún, en los CCPA. Para ello, el eje

¹⁴³ Creado a raíz del Consejo Europeo de Rodas (1998). Composición intergubernamental, estudio tras el Acta Única Europea en lo relativo a la libre circulación de personas y en AJI. <https://dpej.rae.es/lema/grupo-de-rodas>

¹⁴⁴ Jiménez De Parga Maseda, P. (1994). *El derecho a la libre circulación de personas físicas en la Europa comunitaria*. Tecnos.

¹⁴⁵ Con motivo de la Cumbre del Banco Central Europeo celebrada en Barcelona los días 2, 3 y 4 de abril de 2012. Suspensión del Convenio por parte de España del día 28 de abril al 4 de mayo de 2012.

¹⁴⁶ Cumbre del Clima, del 30 de noviembre al 11 de diciembre de 2015. Motivada por el elevado nivel de amenaza terrorista en el país.

sobre el que giran los demás, van a ser los artículos 39 y 46 del Título III. Auténtico marco legal que va a permitir el intercambio de información entre Estados en base a una Cooperación Bi/Multilateral entre Estados del Espacio Schengen e incluso la creación en las zonas fronterizas de los Centros de Cooperación Policiales y Aduaneros, en esos casos, siempre bajo la supervisión de la Agencia Frontex¹⁴⁷. Los Grupos Trevi¹⁴⁸, de los que posteriormente se hablará, así como la UDE¹⁴⁹ y el Convenio Europol, tratarán los temas de cooperación policial, pero estos, al fin y al cabo, no son más que acuerdos entre Estados para la lucha delincencial en ámbitos concretos, sobre todo contra el tráfico de drogas y contra las formas graves de delincuencia. Ahora, con Schengen, estos aspectos policiales se “comunitarizan” a partir de Ámsterdam y adquieren una fuerza hasta el momento carente de base legal, a punto de ser obligatoria para todos los signatarios.

Desgranando este Convenio, tan venerado y ansiado por la comunidad policial y judicial, el primer artículo que nos interesa es el art. 39, en el Capítulo I del Título III, amén de ser el germen de la creación de los CCP (que será suplantado en sus apartados 1,2 y 3 por la Iniciativa Sueca, la cual también tiene una propuesta de modificación de Directiva-2021, que será analizada en puntos ulteriores del Estudio¹⁵⁰). Este rezaba así:

“1. Las Partes contratantes se comprometen a que sus servicios de policía, respetando la legislación nacional y dentro de los límites de sus competencias, se presten asistencia para prevenir e investigar hechos delictivos, siempre que el Derecho nacional no reserve la solicitud a las autoridades judiciales y que la solicitud misma o su ejecución no supongan la aplicación de medidas coactivas por la Parte contratante requerida. Cuando las autoridades de policía requeridas no sean competentes para ejecutar una solicitud, la transmitirán a las autoridades competentes”.

¹⁴⁷ Artículo 17 del Código de Fronteras Schengen: “1. Los Estados miembros se prestarán asistencia y garantizarán una cooperación estrecha y permanente para efectuar de forma eficaz el control fronterizo, de conformidad con los artículos 7 a 16. Se intercambiarán toda la información pertinente...3. Sin perjuicio de las competencias de la Agencia, **los Estados miembros podrán mantener en las fronteras exteriores, tanto entre sí como con terceros países, cooperación de carácter operativo, incluido el intercambio de funcionarios de enlace**, si dicha cooperación complementa la actividad de la Agencia”.

¹⁴⁸ Creado por el Consejo Europeo de Roma en diciembre de 1975. Siglas: Terrorismo, Radicalismo, Extremismo y Violencia Internacional.

¹⁴⁹ Unidad de Drogas de Europol. Acción Común 95/73/JAI, de 10 de marzo de 1995, relativa a la Unidad de Drogas de Europol. Diario Oficial Unión Europea nº L 62, publicado el 20 de marzo de 1995.

¹⁵⁰ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa al intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros, por la que se derogaría la Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo. Bruselas, 8.12.2021 COM (2021) 782 final.

Sacamos dos conclusiones de este primer apartado: que se cooperará respetando la legislación nacional y que las medidas no serán de tipo coactivas. Por lo tanto, deja claro que es un ámbito de cooperación entre autoridades nacionales (policía), que deben respetar siempre la legislación nacional (ni siquiera nombra la comunitaria, pues recordemos que este tipo de asistencia rige el principio de cooperación intergubernamental) y que las medidas no pueden ser coactivas. Esto resulta obvio. Se permite que actúen en otro país, pero respetarán las legislaciones nacionales del Estado en el que actúan. Esto quedará solventado con las grabaciones del Sistema SIS y con las Órdenes Europeas de Detención y Entrega, según las cuales se indicará claramente la actuación a realizar el país origen con el ciudadano una vez sea localizado. Dice el artículo que la solicitud no debe ser Judicial. Es en este supuesto en el que la Orden Europea de Detención y Entrega entrará en juego.

El apartado 2 de este artículo continua:

“La Parte contratante requirente podrá utilizar las informaciones facilitadas por escrito por la Parte contratante requerida en virtud del apartado 1 con el fin de aportar una prueba de los hechos imputados solo en el caso de que las autoridades judiciales competentes de la Parte contratante requerida lo consientan”.

Este punto es muy importante para este Estudio, y es en el que se va a basar el trabajo diario de los CCPA. La información obtenida en estos Centros va a poder ser utilizada por las autoridades policiales del país requirente pero *siempre que la parte requerida lo consienta*. Ahora bien, se está hablando de una *prueba*. Habrá que verificar en la Ley de Enjuiciamiento Criminal de cada país para saber qué entiende cada legislación nacional por prueba. En España, el art. 730 de nuestra Ley de Enjuiciamiento Criminal matiza que, para poder ser considerado *prueba*, necesita de la ulterior ratificación en sede judicial (con la excepción de las pruebas preconstituidas). Es difícil poder establecer este tipo de requerimiento para algo que viene de fuera, de otro país. Para ello, las autoridades judiciales cuentan con mecanismos para poder dar por buena una prueba incluso no pudiendo ser ejercido el principio de inmediatez. Este punto, junto con el artículo 46, va a ser los que otorguen la validez que tienen los documentos emitidos por los organismos internacionales, pero no así el mismo valor a los obtenidos de los CCPA. Punto que hay que mejorar.

“3. Las solicitudes de asistencia contempladas en el apartado 1 y las respuestas a las mismas podrán intercambiarse entre los órganos centrales encargados, en cada Parte contratante, de la cooperación policial internacional. Cuando la solicitud no pueda cursarse a su debido tiempo por la mencionada vía, las autoridades de policía de la Parte contratante

requirente podrán remitirla directamente a las autoridades competentes de la Parte requerida y estas podrán responder directamente. En tal caso, la autoridad de policía requirente informará sin demora de su solicitud directa al órgano central que esté encargado, en la Parte contratante requerida, de la cooperación policial internacional.”

Estos puntos de contacto nacionales serán, por la parte policial española, las Oficinas Sirene¹⁵¹, las Unidades Nacionales de Europol¹⁵² y las Oficinas Nacionales de Interpol¹⁵³, todas ellas incardinadas en el Cuerpo nacional de Policía, dependientes directamente del Director General de la Policía a través de la División de Cooperación Internacional¹⁵⁴. Ahora bien, esto no es óbice a que los CCPA no puedan ejercer de punto de contacto. Es más, lo son una y otra vez cuando la información es requerida a través de los Centros, dejando al margen que estos deban avisar a instancias centrales superiores de la labor ejercida (a Oficina Sirene la mayor parte de las veces). Como se ha dicho, la Iniciativa Sueca ampliará este apartado, marcando los tiempos estimados de respuesta, así como las motivaciones de las mismas.

Finalmente, los apartados 4 y 5 culminan la creación de los CCPA:

“4. En las regiones fronterizas podrá regularse la cooperación mediante acuerdos entre los ministros competentes de las Partes contratantes.

5. Lo dispuesto en el presente artículo no será un obstáculo para los acuerdos bilaterales más completos, presentes y futuros, entre Partes contratantes que tengan una frontera común. Las Partes contratantes se informarán mutuamente de dichos acuerdos”.

Aquí está, el camino abierto a la creación de las *Comisarías Conjuntas* en el espacio fronterizo común, germen de los futuros CCPA. Fue, por ejemplo, entre los Ministros del Interior de Francia y España que acordaron firmar en 1997 el *Convenio Bilateral de Blois* por el que se establecía la creación de los CCPA entre ambos países. Este apartado venía a decir a las autoridades nacionales que, todo debe estar canalizado por las vías instituidas a nivel

¹⁵¹ Decisión de ejecución (UE) 2017/1528 de la Comisión de 31 de agosto de 2017 por la que se sustituye el anexo de la Decisión de Ejecución 2013/115/UE relativa al Manual SIRENE y otras medidas de ejecución para el Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) (notificada con el número C (2017) 5893).

¹⁵² Art. 7 del Reglamento de Europol (2016).

¹⁵³ Arts. 31 al 33 del Estatuto de la OIPC-INTERPOL. [I/CONS/GA/1956 (2017)].

¹⁵⁴ La estructura y funciones de la Dirección General de la Policía, reguladas en el Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. BOE-A-2020-9138.

central (SPOC¹⁵⁵) pero dejando la puerta abierta a que en las regiones fronterizas se pueda crear un tipo de cooperación reforzada que habilite y enmiende en parte esa supresión de controles fronterizos. Se puede entender como una clara medida compensatoria a la que Schengen no quiso obligar, pero “invitó” a los países a que las establecieran. Dejaba además muy bien delimitado el alcance de los CCPA: debían establecerse en fronteras comunes (terrestres). Visto la complejidad de lo que suponen las fronteras marítimas, fluviales y aéreas, se entiende que se dejase solo para las terrestres, pues en los otros espacios ya existen Unidades Policiales que las controlan, como son los controles policiales en los aeropuertos y en los puertos. Solo el ámbito terrestre (que es además el más usado por la ciudadanía en la zona Schengen) se quedaba desprotegido, falta de cualquier control. Para compensar esto, rápidamente las autoridades centrales enmendaron esta falta de seguridad y disimuladamente, para que las continuas inspecciones Schengen (1) no les sancionasen, establecieron un tipo de control móvil por las inmediaciones de las fronteras interiores. Por lo tanto, sí que se suprimen los controles fijos en las fronteras interiores, pero seguimos jugando con los de tipo móvil que, aunque está claro que no son lo mismo y que nunca pueden establecerse en la frontera interior, no dejan de ser un control “a una distancia prudencial” de nuestras fronteras, dejando abierta la vía de la Readmisión (2) al país de origen.

La importancia de los siguientes artículos 40 a 44, no es que sea menor, pues recogen las normas a seguir en las llamadas *persecuciones en caliente* y en las *vigilancias discretas*, auténtico ámbito de operatividad de las policías de un país en otro Estado. Marca claramente las líneas temporales y físicas, estableciendo que será cada Estado el que decida hasta dónde deja intervenir a la otra parte, pero estableciendo también la obligatoriedad de que cada Estado parte diga qué cuerpos policiales son los competentes para ello¹⁵⁶. El Convenio no obligaba a márgenes en concreto, dejando a cada país que establezca lo que crea conveniente, pero sí a que dejaran claro qué policías eran las habilitadas para ello, que, como vemos,

¹⁵⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Refuerzo de la cooperación en materia de aplicación de la ley en la UE: el Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM) /COM/2012/0735 final/

¹⁵⁶ En el caso de España, para las persecuciones transfronterizas: la Policía Nacional, la Guardia Civil, la Ertzaintza, y los *Mossos d'Esquadra*, podrán entrar en territorio francés hasta un máximo de 10 Km. Con Portugal, hasta un máximo de 50 Km o 2 horas, en el caso de la Policía Nacional y la Guardia Civil.

debían ser las que tuviesen ámbito nacional, habiéndose extendido en cuanto a las vigilancias transfronterizas a los Cuerpos Policiales autonómicos de los *Mossos* y de la *Ertzaintza*.¹⁵⁷

Como he mencionado anteriormente, el artículo 46 va a suponer el otro gran hito en los CCPA, también modificado por la iniciativa sueca:

“1. En casos particulares y respetando su legislación nacional, cada Parte contratante podrá comunicar a la Parte contratante interesada, sin haber sido invitada a ello, informaciones que puedan ser importantes para esta con el fin de ayudarla a reprimir infracciones futuras, prevenir infracciones o prevenir peligros para el orden y la seguridad públicos”.

Aquí está permitiendo el intercambio de información entre los cuerpos policiales sin haber sido requerido por ellos, sino simplemente para comunicar algún tipo de información que una de las partes cree importante para la otra. Esto se hace diariamente en los Centros de Cooperación Policiales a través de Notas Informativas que ambos países comparten para comunicarse información sensible delincuenciales que puede afectar al país vecino.

“2. Sin perjuicio del régimen de cooperación en las regiones fronterizas contemplado en el apartado 4 del artículo 39, las informaciones se intercambiarán a través de la autoridad central que se designe (SPOC). **En casos particularmente urgentes**, el intercambio de informaciones mencionado en el presente artículo podrá efectuarse directamente entre las autoridades de policía interesadas salvo disposiciones nacionales en contrario. Se informará de ello sin demora a la autoridad central.”

He aquí de nuevo un guiño a los CCP. Vuelve a requerir del centralismo de la información intercambiada entre países, pero deja a salvo la vía de los Centros para poder pasar información sin tener que estar sujetos a una autoridad central que revise la información. Si parte de la voluntad de creación, sentido y finalidad de los centros de cooperación es la rapidez del intercambio de información con el que operan, no se puede obstaculizar imponiendo obligaciones centrales que no harían más que ralentizar su marcha. Se busca operatividad inmediata, sin demora, cosa que no ocurre en las Oficinas Sirene y en las Unidades Nacionales de Europol. Eso sí, deben ser informadas las autoridades centrales cuando la información aquí intercambiada sea de importancia capital. Matiza además que, no

¹⁵⁷ A excepción de la Policía Autónoma Vasca y de los *Mossos d'Esquadra*. Desde el año 2019 los primeros, pueden realizar las persecuciones en caliente en territorio galo. Acordado en la Junta de Seguridad de 14 de junio de 2017. El cuerpo policial catalán, pueden realizarlas desde el 1 de julio de 2020.

debe haber oposición por parte de las autoridades centrales. Esto va enfocado en parte al tema del Terrorismo. Este tipo de asuntos es de tal importancia y seguridad que queda completamente centralizado en una Autoridad Central común, en el caso de España a través de la Comisaría General de Información para el CNP y de los Grupos de Información de la Guardia Civil. Toda información que sobre esta materia se reciba deberá ser puesta de inmediato en manos de estas Unidades, absteniéndose de efectuar nada los CCPA u otro tipo de Organismos. Es más, este articulado autoriza a poder intercambiar información, no solo con o a través de los países con frontera terrestre común, sino directamente con cualquier país firmante. Por lo tanto, si un CCPA de Polonia necesita una información urgente de España, no habría inconveniente en facilitarla directamente entre ambos Estados. Esta práctica todavía no se encuentra muy extendida, pero son cada vez más los países que la vienen realizando, abriendo una casuística muy importante que marcará el futuro de los CCPA.

Por lo tanto, *¿el porqué de algunos autores en situar este Convenio como el inicio de la Historia en cooperación policial interestatal?* Resulta claro. Por fin, se recoge en un texto legal de carácter internacional los principios que van a regir en esta Cooperación (Manual Sirene), cosa que hasta el momento solo se había dado entre Estados de manera extraoficial y carente de toda legitimidad. A partir de ahora, no solo se les está reconociendo el estatuto jurídico internacional, sino que, además, se está regulando la forma en que debe matizarse esa Cooperación (el desarrollo para los CCPA vendrá en forma de recomendación de Buenas Prácticas, años 2008 y 2011). Se está legitimando la operatividad de los agentes de policía en otros países de la Zona Schengen, ajenos a su territorio nacional; se les está legitimando para que puedan actuar y, en caso de hacerlo, cómo deben regirse en sus actuaciones, qué consideración tienen y qué deben hacer. Nos fijamos eso sí, en que no se permite siempre y de forma arbitraria esa “incursión policial” en los países anexos, si no que deben existir una serie de requisitos de tipo penal para poder llevarlos a cabo. Estos vienen recogidos en los artículos 42 y 44 del Convenio donde hay una lista expresa de los tipos penales que dan derecho a estas intrusiones urgentes. Son los delitos que dan lugar al principio de extradición (OEDEs), por lo que observamos que, los países ceden soberanía, pero la importancia de los delitos perseguidos debe ser máxima y obedecer al principio de mínima intervención e interdicción de detener a los sospechosos, solo las autoridades policiales del país donen se encuentran podrán hacerlo.

2.2 El Tratado de Maastricht: El impacto de la ciudadanía de la UE en los CCPAs

En 1992, en la ciudad holandesa de Maastricht se firma el Tratado que será conocido como el Tratado de la Unión Europea. Se instaurarán los Tres Pilares de la Unión: el primero, reservado para las Comunidades Europeas; el segundo, para el ámbito de Política Exterior y Seguridad Común; y, el tercero, para Asuntos de Justicia e Interior (hoy día, reducido a Cooperación policial y Judicial en materia penal¹⁵⁸) cuyo máximo logro, a efectos policiales, será la instauración de la Oficina Europea de Policía (Europol) cuyo estudio establecemos en sección aparte.

Por lo tanto, y sobre el pilar JAI (art. 40 TUE) este Tratado regula la Cooperación Policial: comprobamos que la firma de Maastricht se encuentra entre el Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen (1990) y la entrada en vigor de este (1995). ¿Casualidad? Esta no existe en el ámbito de Justicia e Interior. Se quería con el Convenio una libertad de movimiento y un fortalecimiento de las fronteras exteriores como consecuencia de lo primero. Ahora, con Maastricht, se establece que los Estados cooperarán en materia de asilo y visados. Pero dice “se cooperará”. No será hasta Ámsterdam que se basará en la Integración (políticas comunitarias del, por aquel entonces, Primer Pilar). No obstante, ahora ya se comunitariza realmente algo que, no solo es aplicable a unos pocos países (Schengen) sino para todos los miembros de la Unión Europea. Pero esto nos lleva a una nueva encrucijada de difícil solución

¿Cómo se compatibiliza el Espacio Schengen y la Unión Europea? ¿Qué hacer cuando unos nacionales sí son miembros de la Unión Europea, pero no del espacio Schengen? Y en marco que nos afecta, ¿en qué se traduce esto para la seguridad de las fronteras interiores y para la labor de los CCPAs que están a punto de ver la luz?

Con la entrada en vigor del Acuerdo, los Estados que habían suscrito el Convenio aplican el Acervo Schengen, pero no así la totalidad de los Estados Miembros de la UE. ¿La libertad de circulación existe realmente, o no? La clave la tenía, y la sigue teniendo, el ser considerado o no *Ciudadano de la UE* (Maastricht, 1992) y los extranjeros que residan legalmente en un Estado parte, en base a la legislación nacional de extranjería, o por ser miembro de la familia de un ciudadano de la UE. Se prohíbe a los Estados Miembros poner limitaciones de movimiento y residencia a los nacionales y a sus familiares debidamente reconocidos (incluso extranjeros), pero los que no apliquen Schengen, no tendrán por qué

¹⁵⁸ Artículos 87 a 89 TFUE.

hacerlo con los nacionales de terceros Estados y sus familiares. Para ellos, las fronteras de los estados ajenos *Schengeland* y a la UE son extranjeras y, por lo tanto, y concretando el Espacio de libre movimiento, sus fronteras son para estos “exteriores en todos los sentidos”. Un ejemplo muy claro: un súbdito marroquí que entrase al Espacio Schengen por España, proveniente de Marruecos, de manera regular, aplicando los requisitos establecidos por el Convenio Schengen y su política común de visados, desde el momento en que está dentro de las fronteras del Espacio, tiene total libertad de movimiento (sin obviar las reglas de la legislación de extranjería, régimen general en este caso: LO 2009). No puede ser objeto de control o impedimento de ir a otros países del acervo, a no ser que figurase como *extranjero no admisible*¹⁵⁹ en un país en concreto, o que el visado otorgado fuese de validez territorial limitada¹⁶⁰. Ahora bien, si este súbdito marroquí quiere viajar a Irlanda, entonces, cuando se presente ante la frontera con dicho país (en el aeropuerto), deberá cumplir con los requisitos que ese país impone a los nacionales de Marruecos, no como le hubiese ocurrido, por ejemplo, si hubiese volado de España a Austria, donde no podría haber sido objeto de control nuevamente (frontera interior). Eso, en cuanto a un nacional de un tercer estado.

Pondremos ahora el mismo ejemplo con un nacional francés. Esta persona, desde el momento en que entra en Espacio Schengen proveniente de un tercer Estado, puede moverse por donde le plazca, de la UE y del ES, incluido Irlanda, aun no siendo este país parte de Schengen, ya que es ciudadano de la Unión (Maastricht, 1992) por lo que no se le puede prohibir la entrada por ser “extranjero” pues, obviamente, no lo es. No obstante, si viaja a Irlanda, al ser frontera exterior, pero como es nacional de la UE, el tipo de control que se le realizaría en el aeropuerto de Irlanda sería una inspección sistemática: comprobación de su Carta Nacional de Identidad o pasaporte en la base de datos del SIS e Interpol¹⁶¹, no un

¹⁵⁹ Figuraría como tal en el Sistema SIS, cuando entrase en el Espacio Schengen.

¹⁶⁰ Artículo 29, b) del Real Decreto 557/2011, de 20 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009. Publicado en BOE núm. 103 de 30 de abril de 2011.

¹⁶¹ Artículo 8.2 Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen) (DO L 77 de 23.3.2016, p. 1). La comprobación en las bases de datos pertinentes, de todas las personas, incluidas aquellas que disfrutaban del derecho a la libre circulación conforme al Derecho de la Unión (es decir, los ciudadanos de la UE y los miembros de sus familias que no sean ciudadanos de la UE) cuando crucen las fronteras exteriores. <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2017/03/07/regulation-reinforce-checks-external-borders/>

control minucioso¹⁶², que sería el aplicado al súbdito marroquí, ya venga de España o de Marruecos.

En este ejemplo, se ve la distinción, no siempre fácil y carente de controversia, entre un territorio y otro. Gracias a Maastricht, vaticinado por el Acta Única, no se podrán imponer impedimentos en la libertad de movimiento a un ciudadano de la UE, pero sí a uno de un Tercer Estado siempre que no sea del Espacio Schengen (UE- EEE y Confederación Suiza), en cuyo caso, tampoco se le podría impedir. Realmente comprobamos qué importantes y qué avances tan significativos han supuesto para la Unión Europea tanto Schengen como Maastricht. El primero, obliga a los Estados a dejar circular libremente por sus fronteras a cualquier persona, provenga del país que provenga, que haya cumplido con los requisitos de entrada establecidos en el Acervo Schengen. El segundo, dota a los nacionales de los Estados Miembro (sí, también rumanos o búlgaros, aunque en ocasiones se nos olvide) de un derecho de circulación todavía más allá del primero, pues deben ser reconocidos con la cuasi total igualdad de derechos que sus nacionales en cualquier país de la Unión donde se hallen. Ahora, deberíamos poder responder a la pregunta inicial de por qué se esperó a la entrada en vigor del Acuerdo de Schengen. Se entiende que no se aplicase hasta que Maastricht no hubiese visto la luz. Si todavía no éramos ciudadanos de la Unión Europea, con el consiguiente estatuto legal que aportó a sus nacionales (una ciudadanía añadida a la que ya poseíamos por ser nacionales de un EM), cómo iban a diferenciarse unos de otros a la hora de aplicárseles la distinta vara de medir en su libertad ambulatoria por uno u otro territorio.

Primero, se debía esclarecer quiénes son ciudadanos de la Unión y, por lo tanto, quiénes son extranjeros en sentido estricto. Una vez esto ha quedado claro, que cada país de la Unión Europea elija su suerte: si quieren jugársela y dejar circular libremente a los extracomunitarios por sus territorios, fiándose de sus vecinos de Europa (Schengen), o no. Y digo “fiándose” porque Schengen realmente supuso un claro ejemplo de Solidaridad-Reciprocidad, cada uno como lo quiera ver. Este espacio supuso que (policialmente hablando) un agente español se fiase de uno noruego, que había dejado entrar en el Espacio Schengen y, por tanto, en España también, a una persona que habían considerado en aquel momento que cumplía con los requisitos de entrada y estancia. ¿Nos damos cuenta realmente qué importante es esto? ¿Nos basamos en solidaridad con el resto de los países o en la reciprocidad que esperamos de ellos? No resulta fácil delimitar ambos conceptos en estos

¹⁶² Artículo 8.3 Código de Fronteras Schengen.

casos. Estamos hablando de que, un Estado soberano, se fía de otro, soberano también, para que decida si una persona extranjera es digna de entrar en su territorio. ¿A caso no es esto un claro ejemplo de cesión de soberanía estatal en aras a favorecer una auténtica integración en materia de extranjería? ¿No se cedió claramente por parte de estos Estados solidarios en beneficio de la Unión Europea? ¿No se pasó del tercer pilar, al primero? Resulta claro que sí. Extrapolemos esto ahora al ámbito policial. ¿Qué debió suponer para los Cuerpos de Seguridad de los países de Schengen que, lo que hasta el momento no era posible y debía atajarse y combatirse por medio de la represión (extranjería irregular) fuese ahora totalmente lícito y, por lo tanto, se abstuviesen de hacer nada que pudiese obstaculizar esa libertad de movimiento, también de los extranjeros? Está claro que una formación buena, adecuada, de los funcionarios policiales fue la clave para no colapsar a esta Institución. Como todo en la vida, con el aprendizaje se logra interiorizar, poco a poco, la norma, haciéndola al final propia, dejando el campo de la obligación para pasar a ser algo natural, propio del sujeto de una sociedad determinada (proceso de aprendizaje¹⁶³). La policía, como brazo ejecutor del poder legislativo que es, obedeció sin pensárselo tales directrices comunitarias, haciendo natural algo que no lo era, ayudando a que el ciudadano lo viese de igual forma. De esta manera, los cuerpos policiales de Europa ejercieron de *educadores de la ciudadanía* según iban siendo ellos educados en las mal llamadas políticas comunitarias.

El Tratado de Maastricht reserva el Título VI a los Asuntos de Justicia e Interior, creando este Tercer Pilar, basado en la cooperación interestatal y el cual, sus actos se alejaban del control de algunas Instituciones, como el escaso control del Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea (UE). La forma en la que se canalizaban los Acuerdos era a través de Recomendaciones, Acciones y Posiciones Comunes, todas ellas, alejadas del control del TJUE y con una base legal internacional muy fina. Pero Maastricht decide crear las Acciones Comunes que obligará a los Estados contratantes, teniendo efecto directo (no requerirá de una norma nacional posterior de transposición). Con Lisboa, este tipo de actuaciones legislativas desaparecen, al desaparecer los pilares, y todo el acervo de la Unión pasa a regirse por las reglas del derecho derivado: reglamentos, directivas, decisiones, recomendaciones y dictámenes (derecho derivado de la UE).

Si estamos hablando que en 1992 acabábamos de crear el estatuto del ciudadano de la UE, cómo íbamos a poner ya en común todo lo concerniente a asuntos de Justicia e Interior

¹⁶³ Albert Bandura, 1977. Teoría del aprendizaje social.

del que tanto depende la seguridad nacional. Había que avanzar, sí, pero paso a paso. Por eso, este Tratado decidió que estas materias se siguiesen tratando desde la Cooperación Interestatal (se sigue haciendo hoy en día, al menos en parte). Serían los Estados Soberanos los que decidiesen cómo cooperaban y en qué medidas. Entre ellas, los CCPA, que estaban a punto de ver la luz. Los países que quisiesen crearlos en sus fronteras comunes podían hacerlo, pero no iban a ser obligados a ello. La cesión de soberanía en este campo debe hacerse pausadamente. Nos debemos fiar mucho de nuestros vecinos y estar totalmente convencidos de la necesidad de ellos para mantener nuestra Seguridad. Este avance, pausado, era necesario.

El artículo 2.3 de este Tratado establece:

“La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas juntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”.

Dice claramente “a sus ciudadanos” dejando a los países que decidan qué hacer con los extranjeros que cruzan sus fronteras, respetando siempre la legalidad comunitaria cuando de solicitantes de protección internacional se trate (SECA¹⁶⁴).

2.3 El Tratado de Ámsterdam: comienzan a instaurarse los CCPAs por el Espacio Schengen

Llegamos a 1997 y la Comunidad Internacional decide volver a revisar los Tratados Originarios. Estaban muy bien los avances conseguidos en esos años, pero algunas de las medidas que se habían propuesto en Maastricht todavía no se habían visto claramente reflejadas en la esfera internacional. Ámsterdam, decide hacer realidad por fin el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. El máximo logro de Maastricht en este Pilar fue con la creación de la Oficina Europea de Policía (Europol) y será con Ámsterdam cuando esta adquiera el peso legal con el que operará plenamente a partir de julio de 1999. Las partes contratantes se comprometían a dotar a esta Oficina de unos poderes de actuación que, aunque muy limitados en cuanto a la esfera operativa, dejando abierta la posibilidad de la

¹⁶⁴ Sistema Europeo Común de Asilo: regulado en los artículos 67, apartado 2, y artículos 78 y 80 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y artículo 18 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

participación conjunta policial en los equipos conjuntos de investigación (ECI¹⁶⁵), en el ámbito de inteligencia supuso un salto cualitativo y, sobre todo cuantitativo, sin precedentes en la Unión. Dentro de este tipo de cooperación policial, Ámsterdam permite y hace realidad una noción bastante indefinida hasta el momento y es la legitimidad de la *cooperación reforzada*¹⁶⁶. Europol no es un reflejo de ello, en cuanto que, aun perteneciendo al Tercer Pilar, está plenamente comunitarizada su constitución y su modo de trabajo (Lisboa, 2009) pero habrá otras materias policiales que sí podrán beneficiarse de estos preceptos. Pensemos en una Unión Europea como la de hoy en día, con 27 estados. Qué grupo tan heterogéneo y dispar. ¿Acaso es posible en este agrado de países avanzar todos a la par en materia de cooperación policial? El TCE habilitó esta forma de cooperación de unos pocos ante imprevistos de tipo delincencial que, si querían verse reflejados como obligación internacional en otro Convenio, deberían esperar unos años más. En el ámbito penal, esperar unos años para resolver unos problemas reales, actuales, es algo que no se concibe. La sociedad no entiende de normas y acuerdos lentos y pausados. Hay una realidad delincencial en la calle que se debe tratar, y los ciudadanos quieren soluciones de inmediato. Los políticos, sabedores de estas inquietudes sociales, pidieron a la Unión Europea que este tipo de problemas que surgían y seguirían surgiendo debían solventarse, y la manera de hacerlo era permitiendo que unos pocos, siempre bajo el absoluto respeto a las normas comunitarias y a la apertura al resto de sus vecinos, si estos lo deseaban, pudiesen avanzar más en un tipo de problemática (multi-speed¹⁶⁷) a través de la cooperación reforzada, asentada previamente sobre la base del informe *Tindemans*¹⁶⁸. Pronto los países que más sufrían la delincencia internacional en sus fronteras decidieron ponerse manos a la obra y entablar esa cooperación

¹⁶⁵ Decisión Marco 2002/465/JAI del Consejo sobre equipos conjuntos de investigación, publicada en el DOUE nº L 162 de 20 de junio de 2002.

¹⁶⁶ El Tratado de Ámsterdam, introduce en el Tratado de la Unión Europea el concepto de integración diferenciada. Se añaden tres artículos a este Tratado: los artículos 43, 44 y 45. Dichas disposiciones permiten a los Estados miembros que deseen establecer entre sí una cooperación reforzada hacer uso de las instituciones, procedimientos y mecanismos establecidos por el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Recuperado en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aa28000>.

¹⁶⁷ La Europa de distintas velocidades, siendo un método de integración diferenciada que permite avanzar en unos objetivos concretos a un grupo de países de la Unión, implicando la idea de que otros les seguirán posteriormente. Recuperado en https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/multispeed_europe.html.

¹⁶⁸ Martín y Pérez de Nanclares, J. (2007). La flexibilidad en el tratado de Ámsterdam: especial referencia a la noción de cooperación reforzada. *Revista de derecho comunitario europeo*, nº 3. pp. 205-232. Recuperado en file:///C:/Users/cs/Downloads/48530-Texto%20del%20art%C3%ADculo-139262-1-10-20160219.pdf

reforzada en realidades factibles, ejemplo claro de ello fue Prüm (2008) tipo de avance multilateral que se permitió en contraposición a otras formas de cooperación limitada a unos pocos, sustentadas en el *Documento Lamers-Schäuble*¹⁶⁹. Ciertamente es que el requisito de unanimidad que regía en la toma de decisiones del tercer Pilar hacía que Europa avanzase a diferentes velocidades. Unos pocos quisieron librarse de ese lastre y mediante lo que hemos pasado a denominar un “*fraude de ley legalizado*”, dijeron a la Unión Europea que allá ellos con sus restricciones, pero que no iban a sentarse a esperar a que todos decidieran lo mismo, menos aún cuando se estaba tratando el ELSJ.

Pero Ámsterdam va más allá. La comunitarización de las materias relacionadas con la extranjería, la inmigración y con la cooperación judicial civil, pasarán a unirse a la política europea de Asilo, que ya había visto la luz en Maastricht (1 de noviembre de 1993). El TCE añade el Título IV y suma estas materias, hasta el momento del Tercer Pilar, en el Primero, dejando un plazo máximo de cinco años para que los países apliquen las trasposiciones a sus legislaciones nacionales (art. 61 TCE). Materias todas ellas que venían recogidas en el Acuerdo de Schengen, por lo que se pretendió pasar parte de la cooperación policial y judicial propia de este al primer Pilar. Parte de la cooperación policial y judicial se había integrado en el acervo comunitario dotándole de un poder de decisión institucional carente hasta el momento y, a la par, de unas consecuencias jurídicas cuyas vulneraciones podían reclamarse ante el TJUE. El art. 67 TCE incluiría a este respecto una novedosa forma de legislar: la unanimidad del Consejo, propia del tercer Pilar¹⁷⁰, seguiría rigiendo en la toma de decisiones, previa consulta al Parlamento Europeo y a iniciativa de la Comisión o un Estado Miembro pero, una vez esto se hubiese realizado, a partir de entonces pasaba a formar parte del método común de toma de decisiones (por entonces, codecisión Parlamento-Consejo). Es un avance significativo que ya hace un guiño a lo que ocurrirá diez años más tarde en Lisboa. Se quiere acabar con la toma de decisiones de tipo intergubernamental y pasar a políticas de la Unión Europea, con sus correspondientes modelos y las formas de adopción de medidas, legitimidad, aplicación directa y, sobre todo, poder de control del TJUE sobre ellas. A este

¹⁶⁹ Aclamado por los alemanes en 1994, donde defendían la creación y el reconocimiento del “Núcleo Duro”: Alemania y Francia, y que rozaba la exclusión de la mayoría de los Estados interesados.

¹⁷⁰ Castillo García, J.F (2006). La comunitarización del tercer pilar: un paso necesario para la consolidación del espacio penal europeo. *Revista General de Derecho Europeo*, n^a 11. pp. 5 y ss. https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=405711

procedimiento se le conocía como *pasarela*¹⁷¹ que, aunque venía recogida en el TUE, nunca había sido aplicada.

La sentencia C-176/03 del TJCE de la Comisión contra el Consejo, según la cual se pedía al Tribunal que aclarase las competencias en materia penal entre el primer y tercer pilar (en este caso, por los delitos medio ambientales) fue otro síntoma de desagrado por parte de la Comisión y del Parlamento Europeo ante este tipo de toma de decisiones del tercer pilar. La Comisión, en cuanto que no ejerce el derecho de iniciativa con carácter excluyente; el Parlamento, en cuanto que no se conforma con ser un mero consultor ante políticas tan decisivas de la Unión. Serán más ejemplos de la lucha interna entre las Instituciones y los Estados, ese cese de soberanía al que son reticentes y que quieren guardarse en el Pilar “cajón de sastre”, que es el tercero.

A estos problemas, con Ámsterdam habrá que sumar otro tipo de medidas muy utilizada a partir de entonces por el tercer Pilar, la cual también desagrada a las Instituciones Europeas que no sea el Consejo, y es la creación de la *Decisión Marco*¹⁷², cuya naturaleza será muy parecida a la Directiva (UE), pero en el marco intergubernamental JAI- ELSJ. La Sentencia María Pupino¹⁷³ asentará la constitucionalidad de estas decisiones, y la forma en que el tercer pilar puede hacerse valer en las legislaciones nacionales como “norma comunitaria” sin serlo propiamente.

Pero no fue solo esta parte de Schengen que el TCE quiso incluir. Nada más lejos de la realidad. Con Ámsterdam, el Acervo de Schengen pasa a formar parte del Tratado en un Protocolo Anexo y su obligada ratificación y cumplimiento por parte de los futuros nuevos Estados candidatos a unirse pasa a ser una realidad. Se está permitiendo a los 15 que decidan si quieren o no abrir sus fronteras, pero a partir de Ámsterdam esa opción no sería viable para los nuevos candidatos que se adhiriesen. ¿Discriminación? No. Todo lo que sea avanzar en

¹⁷¹ Artículo 48.7 del TUE.

¹⁷² Título VI del Tratado de la Unión Europea, que sustituyen a la Acción común desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam. La decisión marco se utiliza para aproximar las disposiciones legislativas y reglamentarias de los Estados miembros. Establecía los resultados a alcanzar, dejando a los Estados la manera de hacerlo (directiva). Tras el Tratado de Lisboa, desaparecerán, pasando a legislarse por el procedimiento legislativo ordinario.

¹⁷³ Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 16 de junio de 2005 (C-105/03). La interpretación de los artículos 2, 3 y 8 de la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal. Publicado en el DOUE L 82, p. 1.

Integración, y más aún, relacionada con el tercer pilar¹⁷⁴ no puede verse como una merma de derechos sino todo lo contrario, como un aviso de que, si quieres entrar, puedes, pero este es un camino que va directo hacia la Integración así que hay que pensarse si se está dispuesto antes de dar el paso.

Siguiendo con los avances significativos de este Tratado, hemos dicho que, por fin, estableció el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (Reino Unido, Irlanda y Dinamarca no formarían parte de él, al menos no de la misma manera que el resto de los países de la Unión). Por ello, el Título VI recibe una remodelación profunda en comparación con el TUE. Ámsterdam añadió a la cooperación policial y judicial en materia penal (la civil ya estaba reconocida a nivel de la Unión) la prevención y la lucha contra el terrorismo, el racismo y la xenofobia. La sociedad avanzaba y, paralelamente a ella, la delincuencia. La Unión Europea es ya una realidad, como lo es la libertad de circulación (Schengen), por lo que los delincuentes también han visto la puerta abierta para ampliar sus conocimientos y su ámbito de actuación. El terrorismo, que será tan duro en la Unión Europea pocos años después (al margen del que ya se viniera sufriendo en algunos países: ETA¹⁷⁵ en España, o el IRA¹⁷⁶, en Irlanda) pasará a ser una de las mayores preocupaciones de la Unión en estos años. Pero ¿cómo se compagina la lucha contra el terrorismo con la lucha contra el racismo y la xenofobia? A nadie se le escapa que, si potencias la lucha contra el terrorismo “extranjero”, que procede de países islámicos (*Al Qaeda*-Talibanes¹⁷⁷) estás animando indirectamente a la población autóctona a que desconfíe de los nacionales de dichas regiones. Puede parecer una hipocresía que, por un lado, los gobernantes aseguren que los radicales islamistas son el enemigo a abatir pero, por otro lado, estén animando a la gente (es más, obligándoles, por

¹⁷⁴Del Valle Gálvez, J.A. (1998). La refundación de la libre circulación de personas, Tercer Pilar y Schengen el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. nº3, pp. 41-78. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=195256>

¹⁷⁵ Euskadi Ta Askatasuna. Organización terrorista nacionalista vasca que se proclamaba independentista, abertzale, socialista y revolucionaria. Disuelta el 3 de mayo de 2018. Euskadi Ta Askatasuna. (15 de agosto de 2021). Wikipedia, La enciclopedia libre. Consultada el 18 de agosto de 2021 desde https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=Euskadi_Ta_Askatasuna&oldid=137693357

¹⁷⁶ Irish Republican Army. Son varios los grupos armados y paramilitares que han tomado esta denominación, abogando por la independencia de la isla de Irlanda. Se considera desarmado desde el 3 de septiembre de 2008, aunque a día de hoy se mantienen grupos paramilitares que utilizan esta terminología. IRA. (15 de agosto de 2021). Wikipedia, La enciclopedia libre. Consultada el 18 de agosto de 2021 desde <https://es.wikipedia.org/w/index.php?title=IRA&oldid=137689319>

¹⁷⁷ Gardner, F. (18 de agosto de 2021). Afganistán: el temor a que el país vuelva a ser un santuario para al-Qaeda. *BBC.com*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-58245036>

medio de la sanción en caso contrario) a que, o aceptas al extranjero, o te impone una sanción el Estado (delitos de racismo, xenofobia) amén del escarnio social de ser un intolerante. Está claro que la Unión Europea quería evitar este tipo de acciones discriminatorias xenófobas que irían indisolublemente unidas a la lucha contra el Terrorismo Islámico. A mi parecer, se trata de una medida acertada pues, crear situaciones de pánico, puede acabar con que la gente que recibe a los extranjeros actúe con más crudeza hacia ellos que como lo harían los terroristas en sus países de origen. Claro ejemplo de esto lo estamos viviendo hoy en día con el éxodo de refugiados procedentes de Ucrania, Afganistán¹⁷⁸, o hace pocos años, de Siria¹⁷⁹. Están surgiendo multitud de grupos de extrema derecha¹⁸⁰, creando un *alma de la masa*¹⁸¹ enfurecida y hostil para combatir este tipo de flujos migratorios a la vez que gran parte de la población les apoya por miedo a perder lo propio (la identidad nacional) y a esa invasión que dichos grupos extremos predicán.

La Unión Europea o, mejor dicho, los países integrantes, quieren seguir manteniendo bajo su único dominio los asuntos de Justicia e Interior. El Título VI recogerá materias de tipo penal que serán clave para la seguridad interior de la Unión Europea y para los cuales se pide a los Estados que intensifiquen las colaboraciones entre ellos, pero deja su lucha bajo la exclusiva competencia gubernamental. El terrorismo, la delincuencia, tanto organizada como no, los delitos sufridos por los menores de edad, la trata de blancas, el tráfico de drogas y la lucha contra el fraude y la corrupción, ocuparán la cúspide de la pirámide de preocupaciones de la Unión¹⁸². Para ello, se cuenta con Europol. Se dota a este Oficina de un poder de actuación mayor, quedando claramente reflejado las competencias que tiene y las materias a tratar¹⁸³. La Unión sufre constantemente estos tipos de delincuencia y para combatirla decide dotar a Europol, creada al amparo del TUE, de un poder de actuación concreto del que hasta

¹⁷⁸ Tessensohn, M. (18 de agosto de 2021). La UE aborda su respuesta a la acogida de refugiados de Afganistán. *Elperiodico.com*. <https://www.elperiodico.com/es/internacional/20210818/union-europea-debate-acogida-refugiados-afganistan-11998535>

¹⁷⁹ Spindler, W. (08 de diciembre de 2015). 2015: El año de la crisis de refugiados en Europa. *Acnur.org*. <https://www.acnur.org/noticias/historia/2015/12/5af94adf1a/2353-2015-12-30-16-24-16.html>

¹⁸⁰ Grupo Parlamentario Alternativa por Alemania (2018), o el Partido político Vox (2019), donde se anima a los nacionales sirios a volver a sus países de origen.

¹⁸¹ Teoría de Gustave Le Bon en su obra “Psicología de las masas”, 1895.

¹⁸² Art. k.1 del Tratado de la Unión Europea; Art. 29 del Tratado de Ámsterdam.

¹⁸³ Artículos k.2 y k.3 Tratado de la Unión Europea; Artículos 30 y 31 del Tratado de Ámsterdam.

el momento carecía. Pero el artículo k.1 (TUE, 1992), en el párrafo tercero reza que esta lucha se dará a través de:

...una mayor cooperación entre las fuerzas policiales, aduaneras y otras autoridades competentes de los Estados miembros, ya sea directamente o a través de la Oficina Europea de Policía, de conformidad con lo dispuesto en el artículo K.2 y K.4.

He aquí donde, al amparo de este artículo, además de los correspondientes del CAAS (39 y 46, principalmente), se basará parte de la legitimidad de los CCPA en la Unión Europea. Se está diciendo que, la lucha contra la delincuencia se realizará a través de Europol o *directamente*. Es aquí, directamente entre Estados, que a partir de Ámsterdam verán la luz, por ejemplo, los CCPA hispano-franceses bajo el paraguas del Convenio de *Blois* de 1997. Pero esto será analizado cuando llegue su momento.

2.4 El Convenio de Prüm: El instrumento habilitante en los CCPA para las patrullas conjuntas y el intercambio de vestigios dactiloscópicos y de ADN entre los países de la UE

El Programa de la Haya de 2004 ya establecía una fecha en la que el principio de disponibilidad, imperante en la cooperación policial entre Estados para el intercambio de datos, sería una realidad el 1 de enero de 2008. Entre el año 2004 y el 2008 en que tal principio se haría palpable, tuvo lugar la firma en Prüm (Alemania) el 27 de mayo de 2005, de un Convenio conformado por 52 artículos que llevaría el nombre de esta ciudad. Suscrito por siete países originarios, pero rápidamente adoptado por varios más hasta incluirlo en el acervo comunitario mediante la Decisión 2008/615/JAI, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular, en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza, o Decisión Prüm, que ha sido posteriormente desarrollada por la Decisión 2008/616/JAI de 23 de junio de 2008¹⁸⁴. Esta Decisión de 2008 ha sido propuesta por la Comisión (8 de diciembre de 2021) para derogación mediante la adopción de un Reglamento (UE) para mejorar los canales automatizados de intercambio de datos recogidos en Prüm¹⁸⁵. Esta modificación, busca profundizar en los mecanismos de

¹⁸⁴ Cabezudo Bajo, M.J. (2012). La regulación del “uso forense de la tecnología del ADN” en España y en la UE: identificación de cinco nuevas cuestiones controvertidas. *Revista General de Derecho Procesal*, nº 26. pp. 1-23.

¹⁸⁵ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al intercambio automatizado de datos para la cooperación policial (Prüm II), por el que se modifican las Decisiones 2008/615/JAI y 2008/616/JAI del Consejo y los Reglamentos (UE) 2018/1726, 2019/817 y 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo. Bruselas, 8.12.2021 COM (2021) 784 final.

intercambio de información para las materias recogidas en Prüm, con datos de ADN y dactiloscópicos, adaptándonoslo a la nueva realidad en el marco de protección de datos y centralizándolos en los SPOC habilitados para ello. Esta propuesta, veremos el resultado en poco tiempo, una vez se adopte o no.

Siguiendo con el Convenio en su fase inicial (2005) los países signatarios originales fueron España, Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Austria. En nuestro país, entró en vigor el 1 de noviembre de 2006. El Parlamento Europeo, en su Documento de Trabajo que contempla el período comprendido entre 2004 y 2009, establece en la página 2 que, este Convenio establece

“...un marco legal para profundizar la cooperación entre los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la inmigración ilegal. Más concretamente, prevé el intercambio entre las Partes contratantes de perfiles de ADN, datos dactiloscópicos, registros de matriculación de vehículos y datos personales y no personales relacionados con la cooperación policial transfronteriza”.

Elabora así una lista de materias tasadas que el Convenio quiere regular, siempre bajo la premisa de la lucha contra la delincuencia organizada transfronteriza, el terrorismo y la inmigración ilegal, siendo estas: el intercambio de datos de perfiles de ADN; de datos dactiloscópicos (huellas dactilares); matrículas y bastidores de vehículos y aquellos datos personales y no personales necesarios para la correcta realización de las funciones policiales.

Se comenzó este apartado diciendo que el 1 de enero de 2008 “veía la luz el principio de disponibilidad”, pero ¿a qué se refiere exactamente este principio, cuando estamos tratando el intercambio de datos en materia policial y judicial? Básicamente, está haciendo mención a la capacidad de un agente policial de solicitar de otro agente de policía de un Estado parte, información que necesita para la investigación que lleva a cabo, teniendo la otra parte obligación de facilitarla, de ponerla a disposición de aquel. Se está instaurando una manera ágil y eficaz de intercambiar información entre policías de distintos países, pero todos ellos de los Estados Miembro.

Pero la manera en que se adoptó este Convenio no estuvo exenta de polémica. Se tachaba de *sectaria* y *ocultista* la manera de adoptarlo. Por eso, cuando las partes establecieron el límite de tres años para incluirlo al acervo comunitario, las voces críticas se vieron apaciguadas ya que este convenio demostraba su aspecto generalista (para todos los estados interesados) y transparente. Pero ¿por qué de la preocupación de los parlamentarios europeos y nacionales sobre este Convenio? La razón se halla en la materia sobre la que

versaba y el espacio en el que se adopta (antiguo tercer pilar), con el que podían estar directamente contrapuestos algunos de los derechos fundamentales recogidos en la Carta Europea del año 2000. Se está capacitando al intercambio de datos entre países, datos que afectan claramente a la intimidad de las personas, como son el ADN o las huellas dactiloscópicas. No hay nada más íntimo, más personal, que las huellas y los perfiles genéticos de las personas¹⁸⁶. Por eso, se establecen como imperativos los principios de necesidad y proporcionalidad en las demandas. No vale la información por cualquier tipo de hecho menor, ni por cualquier motivo carente de un aspecto penal grave o asistencial necesario.

Si tenemos en cuenta la antigua Decisión Marco sobre protección de datos de carácter personal en el tercer pilar (art. 2 a):

“los perfiles de ADN obtenidos a partir de la parte no codificante de ADN relacionado con un número de referencia constituyen datos personales, puesto que permiten la identificación (aunque sea de forma indirecta) de un particular”.

También, se reconocen como tales en el artículo 24, apartado 1, letra a), de la actual iniciativa. Para la obtención de tales datos, al igual que para los dactiloscópicos y los relativos a los vehículos, se hace premisa necesaria establecer los requisitos esenciales de acceso a estos datos, que deberán reunir los requisitos establecidos en equivalente como mínimo al que resulta del Convenio del Consejo de Europa de 28 de enero de 1981 para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal y el Protocolo Adicional de 8 de noviembre de 2001, y se atenderá a la Recomendación n.º R (87) 15 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros en relación con la utilización policial de datos de carácter personal, de 17 de septiembre de 1987, incluso cuando los datos sean objeto de tratamiento no automatizado. Estos requisitos, serán los institutos habilitados que pueden solicitar estos datos a otros países, cuya legitimidad recae solo en policías, jueces y fiscales, así como la manera de llevarla a cabo, es decir, únicamente cuando sean delitos graves¹⁸⁷ o para la prevención de hechos de gravedad (ataques terroristas, por ejemplo). Algunas voces, entre ellas la presidencia alemana por aquel entonces, defendían que la parte no codificante del ADN no suponía un dato de carácter personal como tal, ya que no identificaba a nadie directamente. Esto, no es cierto del todo en cuanto que, como bien

¹⁸⁶ Rodríguez Núñez, A., Otero Soriano, J.M. (2013). *La investigación policial y sus consecuencias jurídicas*. Dykinson.

¹⁸⁷ Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, art. 33.2: “...se consideran penas graves, aquellas como la pena de prisión superior a 5 años”.

matizan los europarlamentarios (2004) se permite identificar a un sujeto aun de forma indirecta. Es decir, ese número que aparecerá como una coincidencia corresponderá a un sujeto, que solo el Estado que posee el ADN podrá facilitar a la parte solicitante una vez dado el número de identificador. La propiedad de los datos será exclusiva del país de origen, y este decidirá si la comparte con el país que se lo ha solicitado. La parte solicitante solo sabrá que existe una coincidencia genética según la base de datos, pero no quién es la persona, hasta que el país propietario de la información la facilite. A esto, se refieren con la parte no codificante de ADN, un número que no forma parte de la cadena codificante que es la que lleva información como enfermedades, etnia o sexo, datos que sí pueden llegar a colisionar con los derechos fundamentales. Algunos, lo han llamado *ADN basura*¹⁸⁸ ya que nadie sabe para lo que sirve, sino solo para poder identificar indirectamente a alguien.

En el Convenio se recoge expresamente que cada parte designará una unidad de contacto para llevar a cabo este intercambio de datos. Pues bien, los CCPA juegan un papel capital en Prüm, en cuanto que son un punto de intercambio para este tipo de datos. El propio Convenio ha legitimado a estos Centros, por la propia operatividad y necesidad de su trabajo, a solicitar estos datos a la otra parte contratante. Nuevo ejemplo de la independencia que tienen en cuanto a sistema de intercambio de información de datos que es. Cuando diez años antes se había creado el primer CCPA entre Francia y Alemania, ni en la mejor de sus perspectivas estaba el que algún día podrían intercambiar datos referentes al ADN de las personas.

En esta misma línea, el artículo 24 recoge la posibilidad de crear patrullas conjuntas en las zonas fronterizas para prevenir las amenazas de seguridad en el ámbito público, habilitando el art. 28 sobre la uniformidad y armas que podrán portar estos cuando se encuentren en territorio del otro Estado. De nuevo, será en los CCPA (cuando estos existan en esas zonas interiores comunes) donde se coordinen estas operaciones entre las patrullas operativas. También se está permitiendo la iniciativa europea para el acercamiento de las costumbres policiales que consiste en que funcionarios policiales de todos los países de la Unión se intercambian con sus homólogos de otros países por un periodo limitado de tiempo,

¹⁸⁸ Gómez Sánchez, Y. (enero-junio 2007). Los datos genéticos en el Tratado de Prüm. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 7. pp. 137-166.

ejerciendo allí su trabajo en igualdad de condiciones que el resto de las policías nacionales. Se ha venido a llamar en la jerga de seguridad como el *Erasmus policial*¹⁸⁹.

A modo de ejemplo sobre cómo funciona un CCPA para este tipo de intercambio de información, imaginemos una petición por parte de Francia a España, sobre una coincidencia que los galos han detectado en un perfil genético de ADN encontrado en la escena de un crimen en una ciudad francesa. Al introducir ese vestigio genético (un pelo, saliva, semen, piel, etc.) en sus bases de datos, les figuraría un código identificativo de esa persona, siendo España el país que tienen ese perfil de ADN registrado ya que se procedió a detener a esa persona en nuestro país, por otros hechos anteriores. A través de cualquiera de los cuatro CCPA que comparte Francia con España (aun existiendo otros canales para realizarlo, como a través de Sirene, punto oficial de Prüm en España), solicitarían al cuerpo policial propietario de la reseña, véase Policía Nacional española, que les facilitase a su unidad investigadora la filiación de la persona cuyo perfil de ADN ha sido hallado en el transcurso de la investigación. España, concretamente la policía nacional presente en los Centros de Cooperación Policial y Aduaneros se pondría en contacto con la Brigada de Policía Científica para que, si lo estiman oportuno, así como la unidad investigadora española (policía judicial que llevó aquel caso) los datos obrantes de esa persona sean facilitados a la parte gala que lo solicita. Claro ejemplo, como se puede apreciar, del principio de *disponibilidad*. Da igual que sea otro país el que solicita información, en base a este *hermanamiento* que lleva aparejado Prüm, al estar siendo investigado un tema de especial relevancia (no delincuencia menor, como podrían ser hurtos, delitos leves de estafa, etc.) el país miembro cede la información delictual de la que dispone (ADN en este caso) para que su país vecino pueda esclarecer el asunto y detener al presunto autor, o al menos constatar, gracias al vestigio allí hallado, que la persona en cuestión estuvo allí. Esto, conlleva indudablemente un acercamiento de las legislaciones penales nacionales, ya que de otra forma no podría concebirse. Volvemos al inicio de este trabajo. Si mi país vecino es seguro, también el mío.

¹⁸⁹ En base al Convenio de Prüm, policías de otros países de la Unión Europea, patrullan de manera conjunta con la policía nacional de otro Estado Miembro. En España, en julio de 2017, ha sido la primera vez que, en base a este intercambio policial, agentes de la policía nacional de Italia y Francia han patrullado con la policía nacional española en Madrid. Programa coordinado por la División de Cooperación Internacional de la Policía Nacional.

2.5 El Tratado de Lisboa y su incidencia en cooperación policial: La desaparición del tercer Pilar JAI y la comunitarización de la cooperación policial en la UE

El último de los Tratados Constitutivos, modificador del TUE y del TCE, fue suscrito en 2007, tras el intento fallido de establecer una Constitución para la Unión (2004) combinado con los cambios introducidos por el Mandato de la Conferencia Intergubernamental, conclusiones de la Presidencia Alemana del 21 y 22 de junio de 2007 y a los que se sumarían los trabajos del *Grupo de Expertos Jurídicos*, de 5 de octubre de ese mismo año. En el marco de la cooperación policial, la labor desarrollada por este Tratado se basa en revisar los Tratados de la Unión Europea y el Tratado de Funcionamiento de la Unión (antiguo Tratado de la Comunidad Europea), dejando este último en su Título V para afrontar la cooperación policial internacional.¹⁹⁰ Originariamente, iba a suponer el culmen de la integración política, por eso falló. Una Constitución, común, para 25 países y para 450 millones de personas. Francia y Holanda se mostraron reticentes al primer texto adoptado. Hoy en día, Reino Unido habría luchado para tirarlo abajo, habiendo culminado aquella primera oposición que también dejaron entrever a la hora de votarla, si bien el primer ministro Tony Blair pospuso el referéndum, ya no hacía falta votarla¹⁹¹. Decididamente, todavía Europa no estaba preparada para dar ese paso. Tras la crisis económica tan devastadora que se ha vivido en el viejo continente (2008-2014), con los países del Sur fuertemente azotados, a los que habría que sumar Irlanda y algunos del Este, como Chipre y Croacia o Rumania; las recientes oleadas de inmigrantes procedentes de Siria que azotan las fronteras interiores, sumadas a las producidas años más tarde (2021) tras la crisis de Afganistán y el regreso de los talibanes al poder; Reino Unido (Brexit) y Francia, en su eterna disputa por la regulación de la inmigración en el paso de Calais; las constantes amenazas de este país (Reino Unido) a dejar de ser miembro de la Unión, habiendo llevado a cabo finalmente esta amenaza el 1 de febrero de 2020; con Suiza, deseosa, en parte, de dejar de ser parte del Acuerdo Schengen, viendo su identidad nacional y económica en peligro¹⁹²; aclamando los países del Este, más Austria,

¹⁹⁰ Carrera S., Geyer F. (2008). El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. *Revista de derecho comunitario europeo*. nº 29. p. 137. <https://www.dialnetElTratadoDeLisboaYUnEspacioDeLibertadSeguridadYJus-2598375.pdf>

¹⁹¹ Montero, M.M. (15 de julio de 2005). Por qué Francia y Holanda dijeron NO a la Constitución Europea. *Tesis 11*. <https://www.thesis11.org.ar/por-que-francia-y-holanda-dijeron-no-a-la-constitucion-europea>

¹⁹² Al ser parte del Espacio Schengen, sus políticas migratorias internas se ven paliadas desde que un ciudadano de un tercer estado entre en el Espacio. Los nacionales procedentes de Somalia, el 83,7 por ciento de estos, viven

Dinamarca y Francia, que los controles fronterizos interiores vuelvan a establecerse de forma más prolongada (hasta 4 años¹⁹³) retornando así a principios de los años 90; quejándose Grecia e Italia de que la Unión, y por ende los países miembros, desatienden su súplica de ayuda en las fronteras de Lampedusa y Sicilia, respectivamente. Todos estos ejemplos, muestran una Unión Europea lejos del anhelado sueño de Robert Schumann: una Unión que muestre unidad frente a la adversidad, siendo una Europa fragmentada, donde los nacionalismos extremos están cobrando protagonismo, como en Francia y el auge de la extrema derecha; o en España, con el surgimiento de partidos políticos de extrema izquierda y de extrema derecha, al igual que ocurrió en 2015 en Grecia con el alzamiento político de un partido de izquierdas ante el ataque continuo de la *Troika* a este país. Los euroescépticos van en aumento, volviendo a la propaganda de que Europa (Alemania) les oprime y pide cambios estructurales y económicos que recaen directamente en los ciudadanos, casi siempre los más desfavorecidos, por eso reclaman una vuelta a la unidad nacional. “No al control externo de nuestro país”, es el nuevo lema que los nacionalistas reclaman. Nadie mejor que nosotros mismos para gobernarnos y decidir el camino a seguir. Ante esto, es probable que la opción de no haber adoptado un texto único para todos fuese una buena decisión.

Pero en el año 2007, la Unión vivía una época de vacas gordas. La economía iba en aumento; se llamaba a la inclusión de nuevos Estados: Rumania y Bulgaria¹⁹⁴; las empresas extranjeras invertían en las fronteras de la Unión, cobrando fuerza países como Polonia, Eslovenia, Eslovaquia o Letonia, hasta entonces no miembros del Espacio Schengen¹⁹⁵ por lo que la libertad de movimiento y establecimiento de personas, y de mano de obra por tanto, se veía lastrada; las inversiones de los empresarios chinos en países como España, amén del

de las ayudas estatales, seguidos de los nacionales de Eritrea y de Angola. Datos obtenidos de la Oficina de Estadística Estatal de la secretaria de Migraciones de Suiza, 4 de mayo de 2019.

¹⁹³ Abellán, L. (14 de septiembre de 2017). La UE cambiará las reglas de Schengen para adaptarlas a la amenaza terrorista. *El País*. https://elpais.com/internacional/2017/09/14/actualidad/1505406882_940712.html

¹⁹⁴ El 1 de enero de 2007, pasaban a formar parte de la Unión Europea. Adhesión iniciada en mayo de 2004, y a cuya plena inclusión, la Unión pasaba a estar integrada por 27 Estados y una población de 492,8 millones de habitantes. Información obtenida de la página <https://europa.eu/european-union/about-eu/history/2000-2009/2007>.

¹⁹⁵ El 21 de diciembre de 2007 se abre la puerta del Espacio Schengen a Polonia, Eslovaquia, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, y República Checa. Se establece así una única frontera interior con estos, siéndoles de aplicación la política común de visados, entre otros aspectos especialmente relevantes en materia de Extranjería, como en el Asilo y en la Protección Subsidiaria: protección internacional.

resto de países de la Unión, aumentaban exponencialmente¹⁹⁶; Alemania, seguía a la cabeza mundial de exportación de vehículos, pisándole los talones Francia. Era, en general, una época de bonanza. Ante esta perspectiva, la mayor parte de la ciudadanía europea *creía* en la idea de la Unión Europea, existía un sentimiento de unidad.

Cobró vida así el Tratado de Lisboa, suscrito en 2007 en la capital portuguesa que le daría su nombre, entrando en vigor el 1 de enero de 2009, Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, publicado en Diario Oficial de la Unión Europea el 17 de diciembre de 2007. La Unión Europea contaba ya con 27 Estados, era una potencia mundial considerable, con cerca de 500 millones de personas; con un PIB de unos 9.200 millones de euros¹⁹⁷, lo que la situaba como un atractivo financiero para las economías extranjeras. Pero dado que este no es un Estudio de historia ni de economía, ¿qué supuso este Tratado en cuanto a cooperación policial y para los CCPAs? El primer aspecto que no se nos debe escapar, es la supresión de los Tres Pilares sobre los que se sustentaba la Unión, desapareciendo el conflictivo y anárquico tercer pilar, el de Asuntos de Justicia e Interior (JAI), refundiéndose así todos los aspectos europeos en uno solo y dejando simplemente la terminología del *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia* en el Título IV, Capítulos I, IV y V, siendo este último el que trata expresamente la cooperación policial. El novedoso artículo 69 F (TFUE), recoge literalmente:

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

¿Qué son los CCPA sino un tipo de cooperación policial donde se agrupan los cuerpos policiales y aduaneros para prevenir, detectar y suministrar información a las unidades encargadas de las investigaciones? En este mismo artículo notamos claramente la inclusión de las políticas de seguridad interior en el acervo comunitario, en cuanto que continúa:

“...a los efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas al intercambio de

¹⁹⁶ Esteban, M. y Otero Iglesias, M. (19 de enero de 2021). El Acuerdo de Inversiones UE-China: un paso en la dirección correcta. *Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/comentarios/el-acuerdo-de-inversiones-ue-china-un-paso-en-la-direccion-correcta/>

¹⁹⁷ Fernández, R. (27 de octubre de 2020). El producto interior bruto de la Unión Europea 2007-2019. *Statista.com*. <https://es.statista.com/estadisticas/636018/producto-interior-bruto-pib-en-la-union-europea/>

información policial, apoyo a la formación del personal, las técnicas comunes de investigación referentes a la criminalidad organizada...”.

El Parlamento y el Consejo, ambos, no solo el Consejo, a iniciativa de la Comisión¹⁹⁸. ¿El procedimiento legislativo ordinario se instaura en el ámbito de la cooperación policial? Sí y no. O no del todo: el mismo artículo, en el punto 3, reserva unas medidas únicas para el Consejo

“... 3. El Consejo podrá establecer, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, medidas relativas a la cooperación operativa entre las autoridades a que se refiere el presente artículo. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.”

A este aspecto, le sumaremos que la iniciativa en estas áreas sigue estando en manos de los Parlamentos Nacionales, que solo la compartirán con la Comisión. Pero quiere dejar claro este Tratado que la temática de seguridad interior sigue siendo competencia de los propios Estados, estando las instancias europeas habilitadas en cuanto a la ayuda que puedan otorgar en la misma cooperación. Por su parte, el reconocimiento del freno de emergencia¹⁹⁹ del art. 82.3 otorga poder a los Estados para que cuando una Directiva europea pueda comprometer su seguridad interior, el asunto se frena y se remite al Consejo Europeo para que se alcance el consenso únicamente previa consulta al Parlamento Europeo y que, si no se alcanza ese quórum, siempre queda la vía de la cooperación reforzada para que al menos nueve Estados adopten la medida en este ámbito de seguridad interior común. Es decir, todavía quedan vestigios del antiguo tercer pilar. Los aspectos operativos policiales, tales como recogida, almacenamiento, tratamiento y análisis de datos, o la formación del personal, así como el intercambio de estos entre Estados, se dejan al Consejo, previa consulta al Parlamento. No obstante, cuando se vean afectados los servicios policiales referentes a *labores no operativas*, serán ambos quienes ejerzan el procedimiento legislativo ordinario. Recoge la posibilidad de que no se alcance dicho quórum, dejando abierta la vía de la cooperación reforzada²⁰⁰ (nueve estados, como mínimo). Pero el también naciente artículo 69

¹⁹⁸ El Título VI del Tratado de la UE sustituiría las Acciones Comunes por las Decisiones Marco, siendo estas últimas relevadas tras el Tratado de Lisboa por el procedimiento legislativo ordinario, antigua codecisión.

¹⁹⁹ *Emergency brakes*. Artículo 82.3 Tratado de Lisboa. Habilita al Consejo de la Unión Europea, a instancia de un Estado miembro, a una “frenada” en cuanto a los derechos de los ciudadanos de la Unión Europea en ese país, en caso de verse en peligro por alguna circunstancia debida a estos. Reino Unido lo usó en febrero de 2016 cuando solicitó limitar el acceso a las ayudas sociales en su país de los ciudadanos de la UE, solo cuando estos hubiesen trabajado un mínimo de 4 años en ese país.

²⁰⁰ Establecida en el Tratado de Niza, arts. 40 y 40 A, si bien, antes de Lisboa y de su artículo 10, se establecía en ocho los países necesarios para poder llevarla a cabo.

G se establece como una clara referencia al procedimiento legislativo ordinario. Se llega al punto de dejar en manos del Parlamento Europeo y del Consejo la determinación de la institución policial europea más relevante: Europol:

“...2. El Parlamento Europeo y el Consejo determinarán, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias de Europol”.

La que será Agencia Europea de Policía al año siguiente (1 de enero de 2010), queda bajo el control de ambas instituciones²⁰¹, como venían reclamando los europarlamentarios desde hacía varios años: mediante la adopción de un Reglamento (UE). Además, el punto B de este artículo incluye expresamente que también todas las operaciones relativas a la *operatividad* de esta Oficina (ahora Agencia), no dejando así, ningún aspecto que no debe ser tomado por el procedimiento legislativo ordinario de la UE.

2.6 La cooperación aduanera en la UE: Convenio Nápoles I y Nápoles II

Cuando escuchamos en una conversación la palabra *aduanera* nos vienen a la cabeza unos agentes en la frontera, levantando una valla que separa dos países e inspeccionando los maleteros de los vehículos; en el caso de los aeropuertos y puertos, imaginamos a policías hurgando en el interior de las maletas de los viajeros para asegurarse que no llevan nada ilegal o por lo que debieran pagar tasas²⁰². En parte, esto es así, pero la labor de la cooperación aduanera y del trabajo del personal que trabaja en esta área, es mucho más amplia y compleja. Gracias al trabajo de los funcionarios de aduanas se interviene en las fronteras de la Unión Europea, tanto en las interiores (comunes) como en las exteriores, numeroso material ilícito, como drogas, armas y explosivos, residuos atómicos, material para la fabricación de armas biológicas o químicas, bienes culturales, productos falsificados, etc.²⁰³. Como el lector se

²⁰¹ Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo.

²⁰² Como el pago del IVA (Impuesto sobre el Valor Añadido) para aquellos productos que vengan de un tercer Estado y por los que la persona esté obligada a tributar. La armonización de este impuesto para los Estados Miembros se estableció en el Acta Única Europea (1987), tras la adopción del Libro Blanco presentado por la Comisión al Consejo Europeo de Milán, en 1985.

²⁰³ Reglamento (UE) 2021/444 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2021 por el que se establece el programa Aduana para la cooperación en el ámbito aduanero y se deroga el Reglamento (UE) n° 1294/2013. Crea el programa Aduana, el programa de la Unión Europea (UE) para la cooperación en el ámbito

puede imaginar, esto conlleva un nivel de logística y complejidad mucho mayor al planteado al inicio, donde los aduaneros inspeccionaban los bolsos de viaje de los turistas.

Con el Tratado de Maastricht comenzó esta andadura *cooperativa-delictiva* entre los Estados de la Unión²⁰⁴, que confirió gran parte de la regulación al exiguo primer pilar²⁰⁵: El artículo 135 establece:

“...el Consejo, adoptará las medidas destinadas a fortalecer la cooperación aduanera entre los Estados miembros y entre estos y la Comisión. Dichas medidas no se referirán a la aplicación de la legislación penal nacional ni a la administración nacional de justicia”.

Si bien, la cooperación aduanera fue introducida por primera vez en el Tratado de Ámsterdam de 1997. Es por lo tanto una rama de la especialización policial que sí se encuadra en el pilar comunitario puro, pero a la vez, guarda parte de su quehacer para el tercero, el indomable pilar cooperativo. Decir que “es trabajo de los cuerpos policiales” tampoco es del todo correcto. El cuerpo de aduanas se encuadra en otro Ministerio, en el caso español en el de Hacienda. Son por tanto funcionarios que también trabajan codo con codo con los cuerpos policiales, pero sin serlo propiamente, solo con estas cualidades para un tipo de investigación delictiva concreta²⁰⁶. Por su parte, existen miembros de las FFCCSE que sí tienen competencia en materia de contrabando, como la Guardia Civil en el caso español. Se podría decir que en esos casos actúan a la vez como cuerpos policiales y aduaneros. En Francia, tienen su propio servicio de aduanas, dependiente del Ministerio de Economía y Finanzas; lo mismo ocurre en Bélgica u Holanda.

aduanero, para el período 2021-2027. El objetivo principal que persigue este programa es modernizar la unión aduanera de la UE. El programa apoya las autoridades aduaneras de la UE en la obtención de la capacidad administrativa necesaria y el entorno informático asociado para el ejercicio de sus funciones: facilitar la gestión del volumen creciente del comercio y abordar los nuevos tipos de comercio; reforzar la protección de la UE frente a sustancias y productos nocivos; reforzar la protección de las empresas de la UE y facilitar los flujos comerciales legítimos. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4515366>

²⁰⁴ No así la Unión Aduanera, que data de 1968, armonizando los derechos de aduana sobre las mercancías procedentes de fuera de la UE. Estas tasas impuestas a los productos ajenos a la UE suponen el 14 % del presupuesto total de la UE. https://europa.eu/european-union/topics/customs_es.

²⁰⁵ Cooperación investigadora frente a delitos o infracciones administrativas en este ámbito, ya que la cooperación (Unión) aduanera data de 1968, por la que desaparecen los impuestos aduaneros de cada país a productos procedentes de terceros Estados, siendo competencia propia de las instancias europeas.

²⁰⁶ DAVA: Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera. Cuerpo armado, civil, con propiedades de policía judicial (art. 282 LEcrim.) y capacidad fiscal (tributarias). Actúan como agentes de la autoridad frente a la persecución de los delitos e infracciones administrativas de contrabando, tráfico de drogas y delitos conexos (art. 17 LEcrim.), blanqueo de capitales, fraude fiscal y la economía sumergida en el estado español.

Otro punto que nos puede llevar a confusión es la semejanza con el CAAS en cuanto a la terminología de fronteras exteriores. Con aquel Convenio se suprimieron los controles fronterizos, pasando a existir una sola frontera exterior. Esto, incluía la libertad de personas y bienes por el territorio común de los firmantes. Pero ¿a esos mismos Estados se les aplica la cooperación aduanera? La respuesta es no, al menos, no a todos. Pongamos el ejemplo de Suiza. Es parte signataria de Schengen, por lo que aplica la libertad deambulatoria de las personas en el Espacio Interior. Pero en materia aduanera, no rigen las mismas normas que en el resto de la Unión Europea. Tienen su propio régimen fiscal que será distinto del de sus vecinos del Espacio Schengen. En ese caso, si cruzamos a territorio suizo desde Francia, por ejemplo, ¿se deberá declarar algún objeto? En general, cada persona puede ingresar en Suiza con artículos libres de impuestos si su valor no supera los 300 francos, siempre que no sean carne, tabaco y alcohol²⁰⁷. Por lo tanto, debemos entender que, si se les aplica el IVA a los productos, pueden cruzar sin más controles²⁰⁸ y si, por el contrario, se han beneficiado de la no imposición de un impuesto añadido, deberán declararse si superan los 300 francos suizos o si son carne, tabaco y alcohol. En cuanto a los Estados Miembro, sean parte del Espacio Schengen o no, todos conforman la Unión Aduanera. Los 27, lo que conllevará:

- Que no se pagan derechos aduaneros sobre mercancías que se trasladan entre países de la UE;
- Que todos aplican un arancel aduanero común para mercancías importadas fuera de la UE;
- Que las mercancías que se han importado legalmente pueden circular por toda la UE sin tener que pasar por más controles aduaneros.

²⁰⁷ Información obtenida de la página oficial del gobierno suizo: www.swissinfo.ch (consultada el 27 de noviembre de 2021).

²⁰⁸ Abad Carrasco, M. V. (2007). La asistencia mutua y el intercambio de información entre Administraciones Aduaneras. *VI Curso de Alta Especialización en Fiscalidad Internacional celebrado en la Escuela de la Hacienda Pública del Instituto de Estudios Fiscales*. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cf/03_01.pdf

Y a estos 27 países, habrá que sumar el Principado de Mónaco²⁰⁹ y San Marino²¹⁰, que serán considerados como parte de la Unión Aduanera. En estas fronteras exteriores *aduaneras* (que como vemos difieren del término exterior Schengen) se gestionan más de 2.000 millones de toneladas de mercancías al año, casi el 16% del total de importaciones mundiales y tramitan más de 270 millones de declaraciones cada año. Las exportaciones de la UE disminuyeron en menor medida que las importaciones y, en consecuencia, la balanza comercial aumentó de 192.000 millones de euros en 2019 a 217.000 millones de euros en 2020, un aumento significativo con respecto a 2019 (+191.000 millones de euros). En términos de exportaciones de bienes, el principal socio de la UE en 2020 y 2021 fue Estados Unidos y para las importaciones, China en 2020 y Reino Unido en 2021. Estados Unidos siguió siendo el destino más común de las mercancías exportadas desde la UE en 2020 con una participación del 18,3%, seguido de Reino Unido, con un 14,4%, y China (10,5%)²¹¹.

Y bien, ¿cómo se regulan estas transacciones y acuerdos entre Estados soberanos? Para ello, la Unión Europea cuenta con importantes instrumentos legales, que en el ámbito de la cooperación policial y aduanera que conlleva este Trabajo, se consideran dignos de mención:

- a) El Reglamento (CEE) 2913/92 por el que se aprueba el Código Aduanero, modificado mediante Reglamento (CE) no 450/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2008 y cuya última modificación es el Reglamento (UE) 952/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de octubre de 2013, por el que se establece el Código Aduanero de la Unión;
- b) El Acto del Consejo 98/ C 24/01, de 18 de diciembre de 1997, por el que se celebra, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras²¹², en lo sucesivo, *Convenio de Nápoles II*.

²⁰⁹ El Convenio Aduanero (18 de mayo de 1963) que tiene este país con Francia, hace que en el mismo fija la fiscalidad común para el resto de los Estados de la UE.

²¹⁰ En diciembre 1991 la UE firmó un Acuerdo de Cooperación y Unión Aduanera con San Marino, entraría en vigor en el año 2002.

²¹¹ Anónimo (21 de julio de 2021). La UE en el comercio internacional en cifras (infografía). *Parlamento Europeo*. <https://www.europarl.europa.eu/news/es/headlines/economy/20180703STO07132/la-ue-en-el-comercio-internacional-en-cifras-infografia>

²¹² Diario Oficial C 24 de 23.1.1998.

El primer texto, deja clara las líneas a seguir por los cuerpos aduaneros de la Unión, así como los países a los que se les aplica la legislativa aduanera, además de definir todos los términos que maneja esta legislación, quedando clara su referencia al cumplimiento inmediato por parte de todas las Administraciones de los Estados Miembro, por eso de la adopción de un Reglamento. El Convenio Nápoles II, por su parte, recoge la normativa imperante que debe regir en las relaciones interestatales de estos Cuerpos. Es la continuación del Nápoles I, donde su ámbito de actuación se limitaba al control aduanero en fronteras marítimas y aéreas. Ahora, sin embargo, su ámbito de actuación ocupa todo tipo de espacio fronterizo, también las interiores, donde operan los CCPA. El objetivo de este Convenio: Regular, en el ámbito de la Unión, formas particulares de cooperación que incluyan acciones transfronterizas con vistas a la prevención, investigación y represión de determinadas infracciones de las legislaciones nacionales de los Estados miembros y de las normativas aduaneras comunitarias. Quedan fijadas claramente cuáles son las finalidades que deben perseguir los cuerpos aduaneros (o los cuerpos policiales con competencia aduanera: prevenir, investigar, y reprimir las acciones delictivas).

En consonancia con este precepto, el mismo Convenio recoge una serie de medidas que se deben entender en directa relación con los Centros de Cooperación Policiales y Aduaneros: estas medidas no afectarán a aquellas más favorables a las que hubiesen llegado los Estados mediante la adopción de acuerdos bilaterales, en esta materia. Siguiendo en esta línea, el artículo 4 nos proporciona una definición de lo que se debe entender por cooperación transfronteriza en materia aduanera; los artículos 10 y 15, respectivamente, proporcionan la manera en que deben actuar las autoridades aduaneras frente a las peticiones de una autoridad nacional extranjera, acordando el art. 6 el intercambio de funcionarios de aduanas con otros Estados para llevar a cabo estas funciones; los artículos 20 y 21 están permitiendo participar a los cuerpos aduaneros en las llamadas persecuciones en caliente y vigilancias transfronterizas. Se les está equiparando así, en su faceta investigadora (tráfico de drogas, de armas, de bienes culturales, medio ambiente, tabaco y alcohol, armas químicas y biológicas, restos de material radiactivo, etc.) a los cuerpos policiales propiamente dichos, que son en principio los únicos que se pueden acoger a estos tipos de cooperación transfronteriza. De todo esto hay que extraer una conclusión: Se está invitando a los CCP (no aduaneros) a que se conviertan en CCPA (con competencia aduanera) y que cuenten con agentes de aduanas entre sus miembros. La terminología CCPA o CCP, se debe simplemente a si cuentan con cooperación en materia aduanera (A), o no, en el Centro de Cooperación, que siempre será como mínimo

Policial. Cuando la zona fronteriza donde se halla situado el Centro cuente con este tipo de unidades aduaneras, serán CCPA; si, por el contrario, no tienen este tipo de funciones asignadas, serán CCP. No se limita a que la frontera donde estén situados sea común, interior (Schengen) o entre dos Estados Miembro, o por ser parte ambos de la Unión Aduanera. Se debe más a una razón de voluntades de las autoridades nacionales que a una regulación taxativa de cuándo deben ser Centros con servicio aduanero, o no. Sigamos con el ejemplo de Suiza. Anteriormente se ha dicho que no son parte de la Unión Aduanera, pero sí son firmantes del CAAS. Los Centros de Cooperación que mantienen con el resto de los países Schengen son CCPA (con materia Aduanera), aun sin ser Suiza parte de la Unión Aduanera Europea. El motivo, simplemente que las autoridades nacionales respectivas²¹³ quisieron cooperar en materia aduanera, no solo policial. En cambio, existen Centros de Cooperación entre países miembros de la Unión Europea, por lo tanto, entre partes de la Unión Aduanera de la Unión, que no tienen convenio en esta materia, como el CCP entre Rumanía y Hungría.

La razón principal que impera para incluir el Servicio de Vigilancia Aduanera: la diferencia de impuestos en determinados productos, que suelen variar de un país a otro. En el caso de España y Francia, en sus CCPA se cuenta con miembros de Aduanas (Francia) y de la Guardia Civil y del DAVA (España) para controlar que no se trafique, principalmente, con tabaco y alcohol, ya que los impuestos a estos productos en España son mucho menores que en Francia. No es frontera exterior (aduanera), por lo tanto, parece en un primer momento que no es necesario control aduanero alguno. Pero como las tasas a ciertos productos invitan a los ciudadanos franceses a exportarlos a su país, los cuerpos aduaneros galos controlan que no exista esta salida masiva de tabaco y alcohol que haría peligrar los productos galos y su economía, existiendo una infracción administrativa e incluso penal, según la cuantía que se defraude en el país de destino.

El Convenio Nápoles II no es un Tratado sobre los Centros de Cooperación Policiales y Aduaneros. No estamos diciendo que el objetivo perseguido sea ellos. El ámbito que quiere abarcar es mucho mayor, pero va dirigido a esas formas de participación transfronteriza en materia aduanera, y los CCPA son un ejemplo palpable de ello, por lo que se deben sentir tácitamente referenciados en cuanto al objeto de aplicación de este Convenio. Los CCPA son formas particulares de cooperación transfronteriza que se ocupan de prevenir, investigar y reprimir las infracciones aduaneras; son puntos operativos que regulan las relaciones entre los

²¹³ Los ministros que suscribieron los Acuerdos bilaterales entre ambos países, como Italia y Suiza, en el CCPA de Chiasso.

cuerpos policiales de la zona con los servicios aduaneros, sirviendo de punto de contacto y coordinación cuando se realizan labores conjuntas; es un lugar de intercambio de información entre ambas partes, una requirente y otra requerida, siendo cambiados los roles de manera incesante, existiendo obligación de proporcionar intercambio de información entre los países representados en el Centro. Todo esto, es lo que regula el articulado del Convenio de Nápoles II, estas y otras formas de cooperación interestatal en materia aduanera operativa.

3. EL CONSEJO EUROPEO DE TAMPERE Y SUS POSTERIORES PLANES DE ACCIÓN: DE LA MENCIÓN IMPLÍCITA DE LOS CCPA A SU EXPRESO RECONOCIMIENTO

3.1 El Consejo Europeo de Tampere: Se instaura el ELSJ en la UE

El Consejo Europeo decide reunirse los días 15 y 16 de octubre de 1999 (fecha en la cual ya se habían puesto en marcha los CCPA hispano-franceses, franco-italianos y franco-germanos) para aclarar los temas del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia aclamado por el Tratado de Ámsterdam, que había entrado en vigor escasos meses antes de esta reunión. La legitimidad de este Consejo era establecer claramente las directrices a seguir en el espacio del reestructurado tercer pilar proclamado por Ámsterdam, marcando un programa plurianual para los próximos cinco años.

El Consejo comienza puntualizando que todo lo acordado por este va a ser en aras a favorecer la integración europea (una incongruencia el tratar el tercer pilar desde la Integración). Antes de entrar en materia, quiere aclarar que en la Unión deben regir, en sus actuaciones, los principios inspiradores de respeto a los derechos humanos, respeto a las instituciones democráticas y al Estado de derecho, enfocando siempre sus actuaciones a la permisividad de la ampliación de la Unión que se veía venir. Comenzaba así dejando claro a los países candidatos a la adhesión que el respeto por los derechos humanos y por la democracia era la calve para poder entrar en la familia de la Unión Europea. Pensemos que la mayoría de los países candidatos provenían de la Europa del Este, claros incumplidores durante muchos años de los derechos inalienables de las personas, amén de tener unas instituciones políticas claramente corrompidas. Se les estaba invitando a que saneasen sus filas de cara a la integración que tanto anhelaban.

Continúan matizado que lo decisivo de este Tratado (Ámsterdam) iba a ser la creación real de ese Espacio de Libertad y Seguridad, y para ello se necesita de una política común de asilo. Se deseaba una “*Europa abierta y segura*” plenamente comprometida con las obligaciones que emanan de la Convención de Ginebra en el Estatuto de los Refugiados²¹⁴. Los derechos humanos deben ser la piedra angular sobre la que giran el resto de los derechos y, no lo olvidemos, obligaciones, que deben respetar no solo los europeos sino toda persona nacional de un tercer estado que venga a la Unión. Matizamos “*obligaciones*” en cuanto que, si no se respetan y se incumplen, las personas nacionales o no de un Estado Miembro, se verán sometidos a los tribunales de justicia nacionales y deberán acatar sus sentencias. Por ende, si se ven vulnerados en sus derechos, tienen también toda la legitimidad que otorgan este y otros Tratados para hacerlos valer ante la jurisdicción, en igualdad de oportunidades que los nacionales de los estados parte. En el punto 6 de las conclusiones de la Presidencia, dejan claro que para conseguir esto:

“...se necesitará de la acción conjunta de los cuerpos policiales y judiciales de la Unión, debiendo enfocar sus esfuerzos en la lucha contra la delincuencia organizada y que las legislaciones penales nacionales compartan unos principios comunes en los que estos delincuentes no puedan verse más favorecidos en unas regiones de la Unión que en otras”.

Se está exigiendo a los gobiernos nacionales que aúnen sus fuerzas (pues no olvidemos que estamos en el tercer pilar, donde rige la cooperación intergubernamental) para luchar contra la delincuencia internacional y, sobre todo, contra las redes de inmigración clandestinas que se aprovechan de las necesidades de los refugiados y personas provenientes de terceros países. Supone una clara vulneración, aparte de a las legislaciones nacionales de toda la Unión, al Estatuto de Ginebra²¹⁵ y a los derechos humanos amparados en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1950. Pero, para lograr algo así, para acercar posturas en el ámbito de la cooperación policial, las FFCCS de cada país debe tener un trato cercano y directo, conocer cómo trabajan sus homólogos de otros países y aprender así prácticas mutuas. Crear una *cultura policial europea*, común, donde se aproximen los

²¹⁴ Convención sobre los Refugiados. Adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas (Naciones Unidas), convocada por la Asamblea General en su resolución 429 (V), del 14 de diciembre de 1950. Entrada en vigor: 22 de abril de 1954, de conformidad con el artículo 43 Serie Tratados de Naciones Unidas, No 2545, Vol. 189, p. 137.

²¹⁵ Convención sobre El Estatuto de los Refugiados, hecha en Ginebra El 28 de julio de 1951, y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, hecho en Nueva York el 31 de enero de 1967. Instrumento de Adhesión de España de 22 de julio de 1978. Publicado en el BOE núm. 252, de 21 de octubre de 1978.

procedimientos policiales, pero también camino de las aproximaciones penales para todos los Estados parte. Los CCPA juegan aquí su papel, siendo un verdadero foco de hermanamiento policial entre cuerpos de seguridad de distintos países obrantes en un mismo entorno físico, codo con codo, *face to face*.

Por lo tanto, se extraen de este Consejo Europeo tres puntos claves a tratar, las preocupaciones que quieren dejar claras ante la entrada en vigor del TCE:

1º la política común de asilo y migración;

2º la cooperación judicial y,

3º la cooperación policial, donde se incardinan los CCPAs que ya han empezado a proliferar en esta época por el Espacio Schengen: ya existen en Alemania (1997), Francia (1997), España (1998) o en Italia (1997).

Estas dos últimas prioridades, la cooperación judicial y policial, encaminadas a la lucha contra nuevas formas de delincuencia que son explícitamente tratadas en Ámsterdam, concretamente en formas de trata de personas, que llevan siempre aparejadas el tráfico de drogas y su ulterior blanqueo de capitales. Fijémonos que los tres puntos aquí expuestos son regulados por el Convenio de Schengen. Se matiza, no cabe duda alguna, la importancia que se dio a este Texto. Si bien, en él se aunaban los tres puntos en el tercer pilar, Ámsterdam, ante la importancia de la política común de Asilo y Migración, rápidamente lo incluye en el primero para que no escape al control comunitario, de una manera mucho más nítida a como lo hiciera el TUE.

Respecto al primer punto, el Consejo comienza diciendo que antes de aplicar política alguna de migración y asilo²¹⁶, hay que colaborar con los países de origen. Resulta obvio. Si se ataja la pobreza y la vulneración reiterada de los derechos fundamentales en los países de origen, sus nacionales no querrán huir de allí. Para ello, se insta a los países miembros y a la propia Unión a que colaboren con los países en vía de desarrollo, ayudas tanto de tipo económica como formadora de las democracias. Los CCP compartidos con terceros estados, que verían la luz pocos años después, participarían de esta misiva en la lucha contra la migración irregular en las fronteras exteriores, junto con la Agencia Frontex.

“La Unión Europea debe garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países que residen legalmente en territorio de la Unión”.

²¹⁶ SECA: Sistema Europeo Común de Asilo. Compuesto por cinco normas derivadas de la UE: dos Reglamentos y tres Directivas. La Directiva sobre reconocimiento, entró en vigor en enero de 2012, y en el 2013, los Reglamentos Eurodac, el Reglamento de Dublín III, la Directiva sobre condiciones de acogida, y la Directiva sobre procedimientos de asilo.

Todo ello, el ánimo por tratar a estas personas desde la óptica de no discriminación es una política que debe ir aparejada a la inmigración, pues, como ya anunciamos en apartados anteriores, los nacionales de los países miembros ven una amenaza en estas personas provenientes de países tan distintos a los nuestros (miedo a lo ajeno). Si estas personas finalmente no son beneficiarias de este derecho, el Consejo Europeo insta al Consejo a que celebre acuerdos de readmisión. Este tipo de procedimiento se basa en acuerdos bilaterales entre Estados, no en materia de extranjería propiamente dicha. Allí donde exista CCPA, una de sus misiones, ya sea en fronteras interiores o en las exteriores, será expresamente la realización de las readmisiones con su país vecino. Pero esta readmisión debe regularse tanto con terceros países como a nivel interno. Si una persona nacional de un tercer país se encuentra regular en Francia, pero no en España, la readmisión no será a su país de origen, sino al país que le tenga reconocida la situación legal. En el ejemplo puesto, sería readmitido por Francia desde España, no se le tramitaría un expediente de expulsión al país del que es original.

El segundo punto que hemos querido extraer del Consejo era la cooperación judicial efectiva. En el considerando número 28 se dice claramente:

“En un auténtico espacio europeo de justicia, no debe suceder que la incompatibilidad o la complejidad de los sistemas jurídicos y administrativos de los Estados miembros impida a personas y empresas a ejercer sus derechos o las disuada de ejercerlos.”

Para conseguirlo, el Consejo Europeo insta a la Comisión a que ponga en marcha unas guías de usuario sobre la cooperación judicial, cosa que se conseguirá a través de una Red de autoridades nacionales. Esta Red existe, siendo la Red Europea Judicial. No tocan las medidas penales, pero sí que se inmiscuyen en las sentencias, tanto las penales como las civiles. En concreto, aclaran el principio de reconocimiento mutuo que debe regir entre Estados. Este debe ser la piedra angular sobre la que se asienta la cooperación judicial, tanto penal como civil. Para el ámbito penal, sí que el Consejo pide a los Estados que ratifiquen con celeridad los Convenios de Extradición de 1995 y 1996, abocando por un cese de la extradición entre estados miembros cuando vaya referido a delincuentes que se han sustraído a la acción de la justicia en un país, habiendo sido ya condenados, y se sustituya por un procedimiento ágil de traslado de estas personas (art. 6 TUE). Esto, es lo que hoy en día conocemos como Orden Europea de Detención y Entrega (Euroorden) que también se llevan a cabo en los CCPA, siendo un canal muy usado para llevarlas a cabo al poner en contacto a los cuerpos policiales

y judiciales implicados entre dos países limítrofes. Un sistema ágil y rápido entre autoridades judiciales.

Sí que supone un gran paso adelante el punto 36 del memorándum. En él, se aclara el tema de las *Pruebas* que pueden usarse en un procedimiento tanto civil como penal, pues la no matización de a cuál de ellos se refiere no debe entenderse desde el punto de vista exclusivo sino todo lo contrario, en cuanto que estamos tratando la integración a nivel de la Unión. Se está pidiendo a los Estados que la validez de una prueba, una vez ha sido considerada como tal, tenga la misma consideración en cualquier otro país donde deba ser alegada. Esto es otra consecuencia del reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y enfocadas siempre a la rapidez e inmediación que rige en ellas. Los informes que se emiten en los CCPA ante las informaciones solicitadas por las unidades investigadoras de los países no revisten esta forma. Este es otro punto que debe solventarse, dotar de validez legal a estas respuestas emanadas de los CCPA, que no sirvan solo como un medio más de investigación, sino que ostenta la misma validez que podría tener una respuesta emitida por Sirene. Antes, lógicamente, deberán pasar el filtro de las Leyes de Enjuiciamiento Criminal de cada Estado, donde se recogen los requisitos para que un indicio sea considerado como prueba, algo más allá de una mera denuncia. Está claro que el requisito de inmediatez y de ratificación en sede judicial, según el indicio que estemos tratando de demostrar, va a ser de imposible realización por el tiempo transcurrido y la lejanía entre los servicios policiales del país reclamante y el que la practica. Para ello, deberá bastar, como ocurre en nuestro país, con la ratificación de los funcionarios de policía en sede judicial, a través de los mecanismos internacionales que existen para ello. Una vez más, estamos mostrando una clara solidaridad y confianza en temas de interior entre estados soberanos.

Por último, el tercer punto clave de este Consejo de Tampere, fueron las directrices sobre cooperación policial. El Consejo pide a los estados que, a partir de ahora, las nuevas legislaciones tengan en cuenta las prioridades comunes en cuanto a prevención y represión de la delincuencia, tanto exterior como interior. Esta delincuencia, se centra sobre todo en el tráfico de drogas, la inmigración irregular en sus múltiples manifestaciones, el blanqueo de capitales, el fraude y, cómo no, el terrorismo (todas estas materias, incluido el terrorismo en algunos Estados, son materia por tratar en los CCPA/CCP). El Consejo pide que sea Europol la que canalice este tipo de cooperación, participando los Estados a través de los oficiales de enlace. Así mismo, el Consejo pide la creación de una Escuela de Policía Europea que integre

a los jefes policiales al más alto nivel. Esta será CEPOL²¹⁷, que con el paso de los años comprobaremos que no han sido pocos los que han reclamado que se unifique con Europol, si bien ha sido rechazado desde las Instituciones de la UE. Su trabajo queda limitado a la impartición de cursos (cosa que ya realiza Europol con mayor atino que Cepol). En cuanto al resto de acercamientos en cooperación policial, Ámsterdam incluye la creación de un Proyecto sustentado por la Comisión para el intercambio de mejores prácticas. Este será el germen de los Programas ISEC²¹⁸, entre cuyas dotaciones presupuestarias siempre estarán incluidos los CCPA y la formación de los agentes policiales que allí trabajan, con impartición de cursos y jornadas conjuntas en distintos países de la UE para el hermanamiento y puesta en práctica de medios comunes de las FFCCS de cada país.

Mención aparte merece el considerando 43. Hace una clara alusión a los CCPA. Los primeros ya creados desde 1997, dos años antes. En él se matiza:

“...debe sacarse el máximo provecho de la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros al investigar la delincuencia transfronteriza en cualquier Estado miembro”.

Hace una clara alusión a Europol y a los equipos conjuntos de investigación, en los cuales deben participar los integrantes de dicha Agencia. Pero, como ocurriera anteriormente con la validez material de las pruebas, nada dice de estar limitado solo a Europol, sino que dice claramente *...la cooperación entre Estados miembro...para investigar la delincuencia transfronteriza*. Siendo los CCPA que ya existían en la celebración de este Consejo uno de los instrumentos de cooperación directa en espacios fronterizos con los que cuentan los Estados, puede considerarse este apartado como uno de los muchos empujes favorables que reciben en los convenios internacionales.

Para acabar con este apartado, el Tratado de Ámsterdam da luz verde a la creación de Eurojust²¹⁹. Estará integrada por magistrados, fiscales o agentes de policía, cedidos temporalmente por cada Estado miembro (en la actualidad, 27 miembros). El motivo de su

²¹⁷ Reglamento (UE) 2015/2219 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, sobre la Agencia de la Unión Europea para la formación policial (CEPOL) y por el que se sustituye y deroga la Decisión 2005/681/JAI del Consejo, publicado en el DOUE núm. 319, de 4 de diciembre de 2015, páginas 1 a 20.

²¹⁸ Fondos ISEC: Programa Prevención y Lucha contra la Delincuencia en la UE. Reglamento (UE) 2021/1149 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 por el que se crea el Fondo de Seguridad Interior, publicado en el DOUE núm. 251, de 15 de julio de 2021, páginas 94 a 131, que vendrá a sustituir a los Fondos ISEC de aquella época.

²¹⁹ Reglamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 sobre la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) y por la que se sustituye y deroga la Decisión 2002/187/JAI del Consejo. DOUE L 295/138, de 21 de noviembre de 2018.

creación, reforzar la lucha contra la delincuencia organizada grave, coordinar la actuación de la fiscalía en cada Estado y apoyar a las investigaciones penales en los casos de delincuencia organizada, cooperando estrechamente con la Red Judicial Europea, siempre encaminado a simplificar la ejecución de las comisiones rogatorias.

El programa plurianual de Tampere vino marcado desde sus inicios por los fatídicos atentados en Estados Unidos del 11-S. Europa se había puesto en alerta ante la más que posible opción que los siguientes atentados fuesen en el viejo continente. Así fue, y el Programa de la Haya para los años 2004-2009 vendría marcado por los atentados de Madrid en 2004 y los de Londres en 2007.

3.2 El Plan de Acción de Viena: El desarrollo de los acuerdos adoptados en el Consejo Europeo de Cardiff y de Tampere en el ELSJ para los próximos cinco años

Pocos meses después del Consejo Europeo de Cardiff²²⁰, el 3 de diciembre 1998, se establece el Plan de Acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, que todavía no había entrado en vigor. Por ello, el Consejo de Tampere se diferenciaría en este aspecto, ya que sería posterior a este y por lo tanto se podrían desarrollar políticas ya aplicables.

Este Plan recoge las medidas a seguir para los próximos cinco años, concretadas en las bases del Título IV del Tratado de CE, el Título VI del Tratado de la Unión Europea y el Acervo Schengen. Como ya ocurriera con el Consejo de Cardiff, nuevamente las miras en esta materia están puestas no solo en los países miembro, sino también para los candidatos, estableciendo medidas obligatorias para la lucha contra la delincuencia organizada a escala de la Unión²²¹. Había que aprobar a marchas forzadas cuantas medidas fuesen necesarias para que los candidatos no tuviesen margen de maniobrabilidad en esta materia.

²²⁰ Celebrado los días 15 y 16 de junio de 1998, cuya base principal fue la preparación de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam. Consejo más enfocado en el desarrollo económico de la UE, camino de la instauración de la política monetaria y el establecimiento de un mercado interior sólido, que en temas propiamente de Seguridad y Justicia.

²²¹ Zaragoza Aguado, J. A. (2001). La cooperación judicial internacional en materia penal en el ámbito de la Unión Europea. especial referencia a la materia de las drogas. *Revista Eguzkilo*, nº 15. pp. 63-72. <https://www.ehu.eus/documents/1736829/2174323/Eguzkilo+15-5.+ZARAGOZA.pdf>

Y, el espacio que esta Convención dedica a Asuntos de Justicia e Interior es el punto X, concretamente de los considerandos 83 al 93. Los delitos que van a tratar son todos los relacionados con las formas de delincuencia organizada, como es lógico, pero poniendo especial ahínco en los de terrorismo, trata de seres humanos (especial mención a Irak y a su incapacidad de cumplir con los acuerdos internacionales suscritos con el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas), delitos contra la infancia, tráfico de armas, y como ya vaticinasen en Cardiff, contra el tráfico de drogas, contra la corrupción, el fraude y el medio ambiente²²². ¿Y a quién se le confía esta misión? Como no podía ser de otra manera, a Europol, en estrecha colaboración con los países miembro que se encargarán de la faceta operativa. Este es el *espacio de seguridad* que buscaban en este Convenio de Viena. De nuevo, también muestran la preocupación por crear un espacio de justicia. Nuevamente reclaman la importancia de aproximar legislaciones penales, haciendo especial incidencia en la extradición²²³ (OEDE²²⁴) entre países miembro pues, las civiles, al igual que ocurrirá con asilo e inmigración (se prevé la creación de un sistema único de visados para el espacio Schengen), pasan a formar parte del Primer Pilar. Y, para crear este *espacio nuevo*, con un margen de cinco años, recuerdan ahora, más que nunca, la efectiva realización de los principios de solidaridad y subsidiariedad (donde los CCPA son máximos exponentes de estos), pues solo los Estados se pueden ocupar de su seguridad interna, es necesaria. Como ya explicamos al inicio de este Estudio, el principio de solidaridad va a ser el eje sobre el que giren los demás en las relaciones interestatales. Finalmente, remiten al Consejo Europeo que tendrá lugar en Tampere al año siguiente para que analicen los avances conseguidos a corto plazo en este ámbito.

En diciembre de ese mismo año, el Consejo Europeo se reúne de nuevo para comenzar con lo que va a ser una rutina durante los siguientes quince años y que van a influir en la creación y desarrollo de los CCPA: los Planes de Acción para asegurar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Desde 1998 hasta la actualidad, van a ser cinco los Planes: primero, el de Viena, que será sustituido a los cinco años por el Programa de la Haya, relevado a su vez por el Programa de Estocolmo (primer programa donde se nombrará de

²²² Pérez Francesch, J. Ll. (2007). Cooperación policial y judicial en la Convención de Prüm. *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 7. pp. 119-136.

²²³ Ley 4/1985, de 21 de marzo, de Extradición Pasiva. <https://www.boe.es/eli/es/l/1985/03/21/4>

²²⁴ Ley 3/2003, de 14 de marzo, sobre la Orden Europea de Detención y Entrega, norma derogada por la disposición derogatoria única de la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea. <https://www.boe.es/eli/es/l/2003/03/14/3/con>

forma expresa a los CCPA) y, posteriormente, por la Estrategia de Seguridad Interior, dentro de la Agenda de Seguridad Interior, para el período 2015-2020. El último, la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, abarcando el periodo que va del 2020 al 2025. Esta estrategia se ha visto fuertemente influenciada por las exigencias que la pandemia acaecida por la Covid-19 ha supuesto en todos los Estados Miembro²²⁵, estando centrada en ámbitos prioritarios en los que la UE puede aportar valor para ayudar a los Estados miembros a promover la seguridad de todos los habitantes de Europa. Desde la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, la prevención y la detección de las amenazas híbridas y el incremento de la resiliencia de nuestras infraestructuras críticas a la promoción de la ciberseguridad y el fomento de la investigación y la innovación, la Estrategia establece los instrumentos y las medidas que han de desarrollarse durante los próximos cinco años para garantizar la seguridad en nuestro entorno físico y digital. Pone especial hincapié en la investigación y la innovación, que son herramientas poderosas para hacer frente a las amenazas, anticiparse a los riesgos y prever las oportunidades. En el contexto de la revisión del mandato de Europol, la Comisión estudiará la posibilidad de crear un Centro Europeo de Innovación para la Seguridad Interior:

“...basándose en el título IV del Tratado de la CE, el título VI del Tratado de la UE y el acervo de Schengen integrado en estos tratados, el plan ofrece un marco coherente que permite el desarrollo de la acción de la UE, garantizando al mismo tiempo un mejor control judicial y democrático del Tribunal de Justicia y del Parlamento Europeo respectivamente... Su objetivo es garantizar la libre circulación de los ciudadanos y su seguridad, luchando contra la delincuencia. Dicho plan debería facilitar la cooperación en materia de justicia y asuntos de interior no solo en el seno de la UE, sino también con los países candidatos a la adhesión”.

Cooperación en asunto de justicia e interior con Terceros Estados. Los CCP instaurados en los años venideros con terceros países, serían uno de los reclamos a esta petición del Consejo.

Por un lado, tenemos el mayor control del Tribunal de Justicia de la UE y del Parlamento y, por otro, que la cooperación en asuntos de interior debe ir enfocada la lucha contra la delincuencia organizada. Es decir, el primer pilar frente al tercero. El Tribunal de Justicia y el Parlamento tienen un poder muy limitado en cuanto a cooperación en asuntos de

²²⁵ Comunicación de la Comisión sobre la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad. COM (2020) 605 final. <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0605&from=EN>

justicia e interior. Las decisiones tomadas por los Estados soberanos, mejor dicho, por sus cuerpos policiales, escapaban al control de estas dos Instituciones Europeas hasta la llegada del Tratado de Lisboa en 2009. Aquí, parece ser que el Consejo está invitando a los Estados en que, en los próximos cinco años, sus medidas se dirijan ya hacia la consagración de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia completamente *comunitarizado*, donde el Parlamento Europeo y el TJUE tendrán el mismo alcance que en el resto de las políticas comunitarias. Al finalizar el período de vigencia de este Plan de Acción, será renovado por otro que se verá completamente influenciado por la consagración de la creación de la fallida Constitución Europea. Resulta entendible que los dirigentes políticos ya encaminasen sus medidas hacia esa hipotética Constitución, cuyos residuos dieron no obstante la eliminación de los Pilares comunitarios y la consiguiente inclusión de los asuntos de interior en las Políticas comunitarias.

Este lustro de Viena enfoca directamente la cooperación policial con independencia de la judicial en materia penal:

“La cooperación policial tiene como principal objetivo garantizar a los ciudadanos europeos un alto nivel de protección. Para ello, se debe desarrollar la incipiente cooperación entre las autoridades policiales y judiciales. Europol deberá ampliar sus capacidades operativas y competencias (como la lucha contra la falsificación del euro) y entre sus prioridades se encuentra la lucha contra las redes de inmigración clandestina y contra el terrorismo. Deberán definirse las relaciones entre las autoridades judiciales y Europol, así como un marco para las investigaciones conjuntas. Tomando como base los acuerdos de Schengen, habrá que estudiar las modalidades de intervención de las autoridades policiales de un Estado dentro de otro Estado miembro”, como ocurre con las patrullas conjuntas que realizan los CCPA en territorio del Estado vecino.

¿Qué entendemos por *incipiente colaboración* entre policías? ¿Debemos incluir ahí la *incipiente* creación de los CCPA por toda Europa? Parece ser que todavía se están refiriendo únicamente a Europol, como así se desprende del resto de definición que ofrecen de la cooperación policial. Se otorga a esta Agencia europea la competencia sobre falsificación del euro (cuya entrada en circulación tendrá lugar durante esos años) así como el resto de las medidas encaminadas a investigar cualquier tipo de delincuencia internacional que opere en los Estados miembros bajo la competencia exclusiva de Europol, dejando claro que deben seguirse las directrices marcadas por Schengen sobre la actuación de los Equipos conjuntos de investigación.

De momento, el Consejo está más preocupado por el buen funcionamiento de Europol que por el resto de los mecanismos de intercambio de información existentes. Es comprensible, no obstante. Europol, como tal, ha visto la luz apenas cinco años atrás y la composición y estructura con la que opera acaba de ser delimitada por Ámsterdam. La Unión Europea ha puesto todo su énfasis en este tipo de cooperación policial, requiere de la buena actuación de ella, demostrar que el tiempo, dinero y efectivos policiales empleados ha sido bien invertido. No se persigue la creación de un FBI europeo²²⁶, como rápidamente algunos se han apresurado a afirmar, sobre todo voces que venían del nuevo continente. Ni mucho menos. Se trataba de algo todavía más novedoso y necesitado de mimo. Suponía que los Estados cedían competencias en materia policial cuando se viesan afectados por un tipo de delincuencia que escapase de su ámbito de actuación y cuyo trabajo les desbordase. Suponía, por un lado, un acto de humildad al reconocer que quizás no podían hacer frente ellos solos a la delincuencia transnacional. Por otro, demostraron solidaridad con sus hermanos europeos al poner a su disposición medios y técnicas de investigación propios. Es así entendible que la Unión potenciase esta Oficina Europea de policía en aras al detrimento que pudiese parecer que habían sufrido los Estados miembros en cuanto a seguridad interior. Esto, no es sinónimo de despreocupación por el resto de los canales de intercambio de información internacional. El Sistema de Información Schengen²²⁷ (SIS) vivirá durante esos años su mayor apogeo, más incluso que el SIE²²⁸, propio de Europol; los CCPA se habrán expandido ya por todos los países de Schengen, incluso por el resto de la Unión Europea; Interpol participaba activamente en estrecha colaboración con Europol, actuando allí donde esta no llegaba. En este sentido, El Plan matiza:

“... se desarrollará el intercambio, la recogida y el almacenamiento de datos a fin de reforzar la eficacia de las medidas adoptadas. Los datos podrían corresponder a las

²²⁶ Europarlamentarios del Grupo Ciudadanos (3 de diciembre de 2020), apuestan por dar más poder a Europol para que sea un FBI europeo, contra el crimen organizado y el terrorismo.

²²⁷ Reglamento (UE) 2018/1862 del Parlamento Europeo y del Consejo de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal, por el que se modifica y deroga la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, y se derogan el Reglamento (CE) n° 1986/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2010/261/UE de la Comisión. Publicado en el DOUE L 312/56, el 7 de diciembre de 2018.

²²⁸ Sistema de Información de Europol. Es la base de datos central de Europol. Se puso en marcha en 2005. Contiene información sobre todos los ámbitos penales de los que se encarga Europol, incluido el terrorismo. Recuperado de <https://www.europol.europa.eu/operations-services-and-innovation/services-support/information-exchange/europol-information-system>

operaciones financieras sospechosas, antecedentes penales, delincuencia transfronteriza o investigaciones en curso”.

Por lo tanto, comprobamos que efectivamente no está olvidando al resto de canales de información, sino que, al contrario, se está animando a que los Estados no los descuiden.

En las conclusiones de la presidencia, los asuntos de justicia e interior ocupan los considerandos 83 al 93, ambos inclusive. Estos no difieren mucho de las conclusiones de la Presidencia del Consejo europeo de Cardiff. Recalcan la lucha contra el tráfico de drogas como una de las máximas prioridades en el ELSJ; apuestan por Europol como herramienta principal con que cuenta la Unión para la lucha contra las formas graves de delincuencia; ponen sus miras en el Espacio Schengen y en sus Sistema de Información, así como la inminente inclusión de Noruega e Islandia en el Espacio²²⁹. Añade que los esfuerzos deben ir encaminados a reforzar las fronteras exteriores, especialmente en la zona del Adriático y Jónico; insta a los Estados al acercamiento en políticas de asilo e inmigración (que no se verán satisfechas tras el paso del lustro) dejando simplemente el ámbito de migración en el tercer pilar y las políticas de asilo en el primero. Sí resulta novedoso que el Consejo quiere hacer ver a los Estados a la vez que, a las organizaciones policiales de ámbito internacional, que la pornografía infantil, la cual se nutre de internet como principal forma de propagación, debe ocupar un lugar prominente en los planes de acción de los Gobiernos. Como ya ocurriera con los delitos contra el medio ambiente, España reflejará esta realidad en su Ley Orgánica 10/95 de 23 de noviembre, concretamente en el Título VIII, Capítulos II, II bis y V. La Globalización ha desplegado también el uso sin límites de internet. Como ocurriera con Schengen, trajo consigo cosas beneficiosas, pero también un nuevo tipo de delitos (ciberdelincuencia) cuya impunidad es más latente que en otro tipo de infracciones penales, en cuanto que el anonimato es la principal baza con la que cuentan los delincuentes. Tras esta conclusión de Viena, los Estados se pondrán manos a la obra, creando Unidades especializadas en pornografía infantil y delitos a través de las nuevas TIC. En España, las unidades policiales que se encarga de esta materia son las Brigadas Provinciales de Policía

²²⁹ Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia entrarían el 19 de diciembre de 1996. De estos cinco estados, estos dos (Noruega e Islandia) no formarán parte de la UE, aunque sí del Espacio Schengen y del EEE y la AELC.

Judicial, concretamente en la Brigada Central de Investigación Tecnológica, de la Policía Nacional²³⁰. Estos serán los puntos nacionales de contacto con otros países.

3.3 El Programa de la Haya: el germen del principio de disponibilidad, referido a la habilitación de los CCPAs para intercambiar información “en cadena” e incluso entre países sin frontera común

Los días 4 y 5 de noviembre de 2004, el Consejo Europeo se reúne de nuevo para analizar los avances en materia de Seguridad, Libertad y Justicia emanados del anterior Programa de Tampere. Se constata que los avances han sido significativos, aunque todavía hay que profundizar mucho más en vistas a una futura integración en este ámbito. Durante el desarrollo de Tampere, Europa se ha visto duramente azotada por oleadas de delincuencia internacional y Estados Unidos ha sufrido el mayor atentado terrorista de la Historia de la humanidad (11-S) y en Europa, concretamente en España, tras los atentados de Madrid del 11-M. La Comisión, propone diez nuevas prioridades para reforzar el Espacio, en consonancia con sus antecesoras, pero en base a la insuficiencia mostrada en estos cinco años previos, haciendo hincapié en el terrorismo internacional. Además, el principio de disponibilidad, tan aclamado por los Estados favorables a la cooperación policial al más alto nivel, se encuadrará dentro de los objetivos fijados para este periodo. Si con el Consejo de Cardiff las preocupaciones de la UE estaban más enfocadas a la preparación de la Unión para el mercado financiero común, ahora, tras los ataques terroristas sufridos y visto el auge de la delincuencia transnacional, las prioridades en el ya creado ELSJ de Ámsterdam marca una nueva etapa.

La primera de las medidas va referida al refuerzo de los derechos fundamentales y la ciudadanía. En este campo, la máxima prioridad es transformar el Observatorio contra el Racismo y la Xenofobia en una Agencia de la Unión Europea de Derechos Fundamentales (FRA) en 2007. Además, hace especial mención a la lucha contra la violencia de género (que en España se había visto plasmada en la Ley Orgánica 1/2004 de 28 de diciembre, de medidas integrales contra la violencia de género) así como en la especial protección a los menores. Es palpable que el objeto de la Unión para estos próximos años es la protección de los grupos especialmente vulnerables, como son las mujeres, los niños y los extranjeros.

²³⁰ Real Decreto 734/2020, de 4 de agosto, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior. BOE-A-2020-9138. <https://www.boe.es/eli/es/rd/2020/08/04/734>

El segundo punto por tratar es, cómo no, el Terrorismo. La Comisión está especialmente preocupada por este tipo de delincuencia organizada. **Insta a los Estados a que colaboren en el intercambio de información útil**, sobre todo la que afecta a la prevención, que se ve reflejada en la detección precoz de la captación de futuros terroristas y sus fuentes de financiación. Se sabe que Internet ha supuesto un gran avance para la Globalización. Ha sido una de sus herramientas para conseguirla. Pero el terrorismo se ha utilizado también de ella para captar a sus integrantes. Lo que hasta el momento se venía realizando en las inmediaciones de las escuelas y en las mezquitas, ahora se sirven del anonimato de internet para captar futuros terroristas. Eso dificulta enormemente la labor policial, ya que las redes terroristas actúan desde cualquier parte del mundo, por lo que detectar las células nacionales y a los lobos solitarios va a cobrar especial importancia. La protección de estructuras sensibles, entre las que indudablemente se encuentran las estaciones de tren, los aeropuertos y los edificios emblemáticos, tanto de la Unión Europea como de los Estados, va a ser otra de las prioridades fundamentales. Para ello, **la Comisión propone propuestas destinadas a reforzar la cooperación de las fuerzas de seguridad de los Estados miembros, especialmente mediante la mejora del intercambio de información**: Los CCPA, son un canal de intercambio de información. Este intercambio debe responder a una práctica ágil, pero a la vez respetuosa con la protección de datos de carácter personal y evitando la incriminación de los ciudadanos de origen árabe. Tanto el Consejo como la Comisión, y por supuesto el Parlamento, saben que conjugar estas medidas no es tarea sencilla. Por eso, instan desde las Instituciones Europeas a que los Estados miembros apliquen políticas no discriminatorias en sus territorios y que cualquier situación de racismo y xenofobia que se salga de sus posibilidades, sea comunicada inmediatamente a la Agencia contra el racismo.

Las siguientes cuatro prioridades van referidas a un tipo de delincuencia (o de infracciones administrativas, en el mayor caso de los Estados, que suelen generar el mayor número de demandas mutuas entre CCPAs) como es la inmigración ilegal que azota a la Unión Europea. Pero esta no debe entenderse solo desde el punto de vista negativo de enfocar la lucha contra la venida de extranjeros de terceros países. La Comisión muestra su preocupación por las redes de inmigración ilegal y por las redes de explotación sexual que se sirven de extranjeros ilegales engañados en sus países tanto de origen como de destino. Pide a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de los Estados miembros que colaboren con Europol para una efectiva erradicación de este tipo de delincuencia, o el menos minimizar la realidad de estos delitos. Aquí, se pide de forma implícita a los distintos mecanismos de intercambio de

información (entre ellos, los CCPA) que comuniquen a Europol todas las informaciones que manejen sobre estos temas, competencia propia de la Agencia. También en este aspecto, la Agencia Frontex²³¹ juega un papel crucial, controlando las fronteras exteriores de la Unión Europea en unión con las fuerzas policiales nacionales de cada Estado afectado. Para facilitar la labor, tanto de la Agencia como del resto de servicios policiales de la Unión, la Comisión reclama la mejora de las medidas de seguridad de los documentos identificativos que permiten a los nacionales de terceros países el cruce de fronteras exteriores, entre las que se incluyen la introducción de sistemas biométricos en dichos documentos. Para conseguir todo esto, la Comisión es concedora de los recursos materiales y económicos necesarios.

Acaba pidiendo la Comisión que, no solo se fijen objetivos para luchar contra los aspectos negativos de la inmigración, sino que también centren sus esfuerzos en los aspectos positivos de esta. La riqueza multicultural y religiosa que aportan estas nuevas culturas de terceros países debe verse también como una mejora y un avance hacia la integración.

La séptima prerrogativa de la Comisión se centra en encontrar el equilibrio entre el intercambio de información y la protección de la vida privada. Se pide a los países que, cuando realicen el intercambio de información, cumplan escrupulosamente con las leyes internacionales sobre la materia. Europol juega un papel fundamental en este campo, pero no hay que olvidar a otros instrumentos de intercambio de información que deben aplicar esta máxima. La normativa europea sobre protección de datos de carácter personal²³² es aplicable así mismo a los CCPA/CCP. Su labor diaria consiste en intercambio de datos entre países soberanos por lo que la protección de esos datos sensibles de personas es crucial. Si un solo Estado debe velar por el interés de sus nacionales y extranjeros que viven allí, cuán difícil será conseguir que un tercer país aplique la misma protección. Para ello volvemos a basarnos en la solidaridad y reconocimiento mutuo. Sin estos principios, no es posible llevar a cabo un intercambio de datos que cumpla con todas las garantías legales. En este punto, matizar también una de las trabas legales con las que se encuentran los CCPA cuando intercambian

²³¹ Guardia Europea de Fronteras y Costas: Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n° 1052/2013 y (UE) 2016/1624. Publicado en el DOUE L 295/1 de 14 de noviembre de 2019.

²³² Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos). DOUE L 119/1 de 4 de mayo de 2016. En España, la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre, de Protección de Datos Personales y garantía de los derechos digitales, publicada en el BOE n°294, de 6 de diciembre de 2018.

información con sus países vecinos. Ciertamente es que existe un Reglamento (UE) que unifica a todos los Estados, pero la realidad policial, al estar basada principalmente en la cooperación interestatal, marca diferencias de un Estado a otro sobre el tipo de información delictiva (policial) que puede ceder o no a otro país. Con una normativa unificadora de los CCPA, esta salvedad se vería solventada, facilitando de manera exponencial el intercambio de información en los Centros.

El octavo considerando adquiere especial protagonismo en el tema central de esta Tesis. La Comisión pide claramente:

“La lucha contra la delincuencia organizada requiere mejorar la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros encargadas de reprimirla, como la policía o las aduanas”.

Ahora no se está centrando únicamente en terrorismo, que como ya hemos abordado en puntos anteriores, por la especial delicadeza de su misión, está centralizado en organismos nacionales que sirven de punto de contacto entre los distintos Estados de la Unión, y toda la información que se reciba por cualquier medio policial debe ser puesto de inmediato en sus manos y abstenerse el resto de las unidades policiales de realizar nada (*principio de disponibilidad*). Ahora, la Comisión y el Consejo están tratando el resto de la delincuencia organizada de carácter transnacional. Para ello, piden a los cuerpos policiales y de aduanas que luchen contra ello. Está animando a los Estados a que sigan en su avance de creación de CCPA entre países de la Unión, donde tanto las policías como los cuerpos de aduanas ejercen un trabajo conjunto para reprimir la delincuencia transfronteriza. En el establecimiento de este Programa ya existían en Europa una veintena de Centros de Cooperación Policial y Aduaneros. Si tenemos en cuenta que el primera de ellos data de 1997, vemos la rapidez en la proliferación de este novedoso tipo de cooperación policial. Europol anima así mismo a la creación de estas “Comisarías Conjuntas” por la incalculable fuente de información que son y de la que ellos se nutren.

El penúltimo deseo de la Comisión para los próximos años viene centrado en la efectiva cooperación judicial, a través de Eurojust. Pero una vez más, no vas más allá de recomendar una aproximación de legislaciones. El tema del reconocimiento mutuo lo deja para el ámbito civil. Todavía habrá que esperar para que sea aclamado también para la penal.

La última prioridad, se deja para el ámbito económico, pidiendo a los Estados que apliquen en este sentido el tan reiterado principio de solidaridad. Aprovechando que este Programa coincidía con la elaboración del programa económico del periodo 2007-2013, la

Comisión pudo garantizar la coherencia entre los objetivos del Programa de La Haya y los instrumentos financieros de que se disponía para ese período.

Vistos estos 10 puntos prioritarios de la Comisión en relación con la Seguridad Interior, dado que era la primera vez que el Consejo se reunía para tratar exclusivamente la esfera del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, la Comisión y el Consejo acaban elaborando un Plan de Acción Común por el que se aplica el Programa de la Haya (2005/C 198/01). Tampere había sido el origen, y por lo tanto no se puede dudar de sus buenas intenciones y quehaceres, sino que hay que comprender que le tocó la dura situación de comenzar un camino largo, que dura hasta hoy. El Programa de la Haya contaba con la ventaja de ser una continuación y revisión del anterior, por lo que el elemento sorpresa no era tan latente, sino que podía limitarse en parte a ser juez, diciendo qué había estado bien y qué no. No olvidemos tampoco la composición, tanto del Consejo como de la Comisión. Queremos decir que, como órgano político que es, al reunirse cada cinco años para establecer los nuevos Programas, era factible que se hubiese producido un cambio de gobierno en sus países de origen por lo que la constitución de estas dos instituciones europeas se habría visto igualmente modificada. Una vez dicho esto, a nadie se nos escapa que cuando entra un nuevo gobierno ideológicamente contrario al anterior, el recurso preferido es criticar lo hecho hasta ahora y proponer nuevos y mejores deseos. Esto, se veía reflejado también, cómo no, en los distintos programas de seguridad. Los gobiernos liberales abocarían por una flexibilidad de las políticas migratorias y policiales mientras que, en tiempos de mayoría de gobiernos conservadores, el endurecimiento de estas serían las políticas para seguir en la Unión. Por ello de la mayor aceptación del enfoque neoinstitucional frente al intergubernamental.

El Plan de Acción de la Haya, recogía en el punto 3.4 la cooperación entre los servicios policiales y aduaneros. Los puntos c) y d) del Programa, rezan así:

“...c) Mejorar la cooperación entre autoridades policiales y judiciales y desarrollar el acervo de Schengen en lo que se refiere a la cooperación transfronteriza operativa entre autoridades policiales y judiciales.

d) Acción consecutiva a la Comunicación y propuesta de mejora de la cooperación de las autoridades policiales y judiciales especialmente en las fronteras interiores entre Estados Miembros (2005)”.

Se está centrando nuevamente tanto en Europol como en el resto de los organismos policiales y aduaneros de intercambio de información. El punto c) está centrado, por la exposición que se deja entrever, a los equipos conjuntos de investigación, de los cuales

Europol forma parte. Pero también es cierto que en los CCPAs las patrullas conjuntas entre los distintos cuerpos policiales son una realidad. Estas se realizan tanto en territorio de los unos como de los otros. Por lo que su labor eminentemente práctica, operativa, carece de toda duda. El apartado d), en cuanto que nombra ya específicamente la cooperación policial en fronteras interiores, aquí ya sí se está refiriendo a los centros de cooperación, en cuanto que no existen en la Unión otros organismos de cooperación policial en estas fronteras (Frontex se encarga de las fronteras exteriores). Será a través de los CCPA que las autoridades judiciales se sirvan la mayor parte de las veces para dictar las OEDE y transmitirlos a los servicios policiales del Estado vecino; lo mismo que será a través de estos Centros que las autoridades judiciales recibirán información sobre personas buscadas por ellas que en un momento dado pueden encontrarse en otro país. Esto se verá ampliado en el apartado k) del mismo artículo *...desarrollo de una metodología común y realización de operaciones conjuntas aduaneras y policiales de corta duración y/o establecimiento de equipos conjuntos pluridisciplinarios (permanentemente)*. Las operaciones conjuntas de corta duración son los controles móviles que se realizan en las proximidades de las fronteras Schengen; los equipos conjuntos pluridisciplinarios permanentes, los CCPA establecidos en las zonas fronterizas.

3.4 El Programa de Estocolmo: La mención explícita a los CCPAs como “novedosas formas de cooperación policial que hay que potenciar”

Han vuelto a pasar cinco años desde el último Programa del ELSJ. Toca volver a revisarlo, ver en qué se puede mejorar y en qué se ha avanzado. Durante la vigencia del anterior programa de la Haya, Europa ha vuelto a ser víctima de un atentado terrorista de gran magnitud, como el ocurrido en Londres el 7 de julio de 2005. Nuevamente los avances en terrorismo van a centrar este Espacio europeo, amén del resto de la delincuencia internacional que no hace más que avanzar por todos los países de la Unión. Durante la vigencia del nuevo Programa de seguridad que ahora se tratará, ha tenido lugar también la caótica y casi desencadenante escisión de la Unión Europea: el Tratado de una Constitución para Europa (2004) que con el voto negativo de Francia y Holanda acabó siendo en 2007 el Tratado de Lisboa, que limitaría a dos los actuales Tratados en vigor: TUE y el TFUE.

Este programa va a estar centrado en el ciudadano y en establecer el *Modelo europeo para el intercambio de información*, dentro de la Estrategia de Seguridad Interior. Por eso,

que la Comunicación de la Comisión sobre el programa va a llamarse “Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano”²³³.

En este Programa, se parte también de la base jurídica que aportan las Decisiones 2008/615/JAI del Consejo, del 23 de junio de 2008 (profundización de la cooperación transfronteriza); la 2008/616/ JAI de 23 de junio de 2008 que analiza la ejecución de esta última (Prüm) y, cómo no, la *Iniciativa Sueca* (Decisión Marco 2006/960/JAI de 18 de diciembre de 2006).

Se estableció el “Grupo de Futuro” cuyo trabajo por representantes de los Estados al más alto nivel concluyó en tres líneas que iban a marcar este Espacio:

- El uso de las nuevas tecnologías para favorecer la libertad y la seguridad;
- Fortalecer la seguridad externa para conseguir la seguridad interior;
- El desarrollo de los programas establecidos por Tampere y la Haya.

España iba a jugar un papel decisivo en el inicio de este Programa, así como en la aplicación del nuevo TFUE en cuanto que le tocaba la presidencia semestral de la Unión. Fue una suerte que fuese España a quien le toase iniciar este Programa en cuanto que pudo hacer más hincapié en el problema del terrorismo, así como en la inmigración ilegal, las dos grandes lacras que ha sufrido el país ibérico desde que el Acervo Schengen abriese las fronteras interiores, en adición del terrorismo autóctono sufrido desde antes.

Fue así como el punto 4 del Programa reservó la cooperación policial bajo el epígrafe *Una Europa que protege*. Este apartado, junto con el punto tercero, relativo a la cooperación judicial, eran los que ocupaban la mayor parte del Programa de Seguridad. El primer considerando por tratar es la Estrategia de Seguridad Interior. En él, el Consejo insta a la Comisión y al Consejo a que continúen en la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo, como ya se viniera haciendo desde el primer Programa, pero todavía poniendo más interés si cabe. Así, insta a que dejen claro el reparto de competencias en esta materia entre la Unión y los Estados Miembros pero que *refleje la visión compartida de los retos actuales*. Es decir, delimitar las competencias de cada uno en estas materias pero que todas ellas vayan dirigidas hacia un mismo fin, un espíritu común (elemento teleológico). El Consejo hace especial mención de nuevo al espíritu de solidaridad que debe reinar entre los

²³³ COM (2009) 262 final, siendo publicado en el Diario Oficial de la Unión Europea el 4 de mayo de 2010 (2010/C 115/01)

Estados miembro (una vez más) y que las actuaciones encaminadas a esta lucha debe centrarse en la *inteligencia* (información que tras ser tratada está lista para usarse). Esta inteligencia, la información de la que se nutre viene en gran medida a través de los órganos de cooperación policial internacionales, como lo son los CCPA. Para lograr esto, sigue diciendo el Consejo que no es posible tal logro sin una evolución y mejora de los mecanismos de intercambio de información. Deja el control de la Estrategia de Seguridad Interior al COSI²³⁴, creado al amparo del artículo 71 del TFUE. Esta Estrategia, continúa matizando, no puede entenderse sin la Seguridad Exterior, por lo que se entiende que la una va indisolublemente unida a la otra (lo que en principio era propio de la seguridad exterior, con el paso de los años y la apertura de las fronteras ha pasado a formar parte de la Seguridad Interior). Como bien puntualiza el Consejo *la delincuencia no conoce fronteras* por lo que una adecuada política penal/policial con los países vecinos de la Unión es más que necesaria. En este punto nos detendremos ¿No son un claro ejemplo de este tipo de cooperación policial con los países vecinos de la Unión los CCP que se mantienen con países como Ucrania o con Marruecos? Al establecer los Centros Comunes, se está ayudando a la colaboración estrecha y personal entre los cuerpos policiales de los distintos países, por lo que, aunque solo sea a través del aprendizaje vicario, los policías de los países vecinos aprenderán de las buenas prácticas de los europeos, lo mismo que nosotros de las suyas. Este aspecto nos enlaza con el siguiente punto que incita a los servicios policiales de la unión a *forjar una cultura común* que se logrará tras el intercambio de buenas prácticas y de las propias experiencias. La plataforma para Expertos de Europol (EPE), que se tratará posteriormente, será un claro ejemplo de esta motivación hecha realidad. Para que estos cuerpos policiales, judiciales y aduaneros puedan llevar a cabo estas misiones, el Consejo reclama de una Estrategia de gestión de la información para la seguridad interior de la Unión Europea, que deberá respetar escrupulosamente la normativa sobre protección de datos. En este sentido, el modelo europeo que sirve como canalizador de la información entre países es el marcado por las Decisiones 2008/615/JAI (sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza), la Decisión 2008/616/JAI (Prüm) y la Decisión Marco 2006/960/JAI (Iniciativa Sueca). Esta última, será la que utilicen a diario los CCPA de la Unión, modificando los artículos 39 y 46 del CAAS.

²³⁴ Artículo 71 del TFUE: Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior. Está integrado por altos funcionarios del Ministerio del Interior o del Ministerio de Justicia de cada Estado miembro de la UE, así como por representantes de la Comisión y del SEAE.

Además del resto de servicios policiales de intercambio de información, gestionada por Europol.

Entre las bases de datos a utilizar, a las que ya conocidas SIS y SIE, el Consejo insta a los Estados miembros a aplicar cuanto antes el sistema de intercambio de información entre registros de antecedentes penales: ECRIS²³⁵. Hoy en día es una base de datos muy utilizada por los servicios policiales y judiciales de la Unión.

Pero lo que es todavía más novedoso, se invita a la Comisión a que cree un registro de ciudadanos de terceros países condenados por órganos jurisdiccionales de los Estados miembros. Esto es una idea que todavía no se ha visto plasmada, al menos no para las unidades policiales, y que sería extremadamente útil para dichos servicios de seguridad. Pongamos como ejemplo un súbdito marroquí que se presenta ante una Comisaría de Policía Nacional en España para solicitar una autorización de residencia y trabajo. La legislación europea marca que, si esa persona ha sido condenada por cualquier Tribunal de un país miembro a más de un año de pena privativa de libertad por un delito doloso, se le deberá rechazar tal solicitud, pudiendo llegar incluso a extinguirle el permiso del que ya viniese disfrutando. Pero ¿cómo van a saber los servicios policiales si esto es así, cuando se carece de un registro de antecedentes judiciales (ni policiales)? Se debe poner en marcha esta medida para facilitar la labor de los agentes de policía de las unidades de extranjería y fronteras.

El punto 4.2, dentro de la modernización de los instrumentos de trabajo, recoge expresamente que se debe luchar por la cultura policial europea y por el logro de la información común (principio de disponibilidad). Ambos objetivos, a través de una adecuada tecnología. Ambos aspectos, tanto la cultura policial común como el compartir la información entre administraciones de distintos Estados, es lo que se consigue de primera mano en los CCPA, donde tanto a través de los planes de formación a los agentes policiales (cursos, seminarios y conferencias que aquí se estudiarán) así como en el contacto directo con otros cuerpos policiales y aduaneros de la Unión, consiguen establecer un clima de confianza mutua que es donde reside básicamente las raíces de la cultura policial común. Si bien, el máximo exponente de la cooperación policial efectiva debía ser Europol, y desde instancias europeas se quejaban de que la información no llegaba a esta Agencia. Por ello, la *iniciativa sueca* que

²³⁵ Reglamento (UE) 2019/816 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por el que se establece un sistema centralizado para la identificación de los Estados miembros que poseen información sobre condenas de nacionales de terceros países y apátridas (ECRIS-TCN) a fin de complementar el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1726. Publicado en el DOUE núm. 135, de 22 de mayo de 2019, páginas 1 a 26.

ya se analiza en este Programa, pide que esto sea una realidad, utilizando los canales de intercambio de información (CCPAs también) que se deseen, pero que la información sea elevada a la Agencia (a través de los SPOCs) cuando sea materia propia de Europol. Esto, se consigue entre otras medidas, adoptando un modelo uniforme elaborado por Europol de intercambio de información que pasa necesariamente por la Agencia Europea: SIENA. Estamos ante una época que se ha conocido como de Proliferación de Agencias Europeas. Por ello, tanto el Consejo como la Comisión piden coherencia y que se utilicen los distintos canales de intercambio de información con conciencia de su realidad.

Enlazándolo con el epígrafe anterior, llegamos por fin **al Punto 4.3 del Programa de Estocolmo, donde vemos específicamente reflejado el término “Centro conjunto policial y aduanero”**.

Y se refiere a ellos dentro de los *proyectos experimentales* que debe promover la Unión Europea cuando se aborden actividades operativas conjuntas o evaluaciones de riesgo transfronterizas. Los CCPA han sido añadidos al Programa dentro del espacio de **“Políticas eficaces: reforzar la eficacia de la cooperación policial europea”**.

Ahora sí, en un Texto de carácter internacional, los CCPA han sido nombrados *herramientas eficaces* en la política de seguridad interior. Además, la terminología que emplea para referirse a ellos *proyectos experimentales* resulta clarificadora para este Estudio. Estamos en el año 2010 (ya hay cerca de 40 CCPA/CCP por toda Europa, no solo en el Espacio Schengen ni en la UE) y el Consejo nombra a estos Centros como algo “experimental”. Resulta obvio entonces que el estudio de ellos es necesario para complementar el espacio de seguridad interior de la Unión. Se han dado cuenta de que funcionan bien, que la labor que desarrollan debe potenciarse, pero ni las propias Instituciones comunitarias saben dónde encuadrarlos, si como órganos de los Estados o como parte del acervo comunitario.

Está instando claramente a las Instituciones de la UE a que promuevan este tipo de cooperación policial transfronteriza, experimental, un tipo de ayuda regional a la que se le está dotando de capacidad operativa conjunta (patrullas mixtas, coordinación de las vigilancias transfronterizas y de las persecuciones en caliente) así como una herramienta de evaluación de riesgo (análisis). Se insta a la Comisión a que reconozca una realidad, los Centros de Cooperación como órganos con capacidad operativa y analítica. ¿No son acaso estas las características que rigen en Europol? Operatividad y Análisis. Pero la operatividad en el caso de los CCPA me atrevo a decir que va a ser incluso mayor que en el caso de los

ECI de Europol. Al estar regulados por acuerdos bilaterales entre ambos países firmantes, estos pueden incluir que los cuerpos policiales que expresamente se recogen en el Tratado tengan cierta capacidad operativa en el interior de sus fronteras. En el caso de Europol la complejidad es mucho mayor en cuanto que regula a 27 Estados, pero en los CCPA al ser el número de intervinientes mucho más limitado estos pueden acordar de mutuo acuerdo dotar a los agentes de policía de un poder de actuación mayor. Por ello, los CCPA pueden acordar que se realicen patrullas conjuntas en las zonas fronterizas conjuntas, interviniendo los policías del país vecino en las fronteras interiores del otro, siempre en compañía de estos últimos. Así mismo, si se produce un cruce de fronteras en servicio de urgencia por parte de alguno de los cuerpos de seguridad del país vecino, será a través del CCPA, en caso de existir en aquella zona, donde se comunicará tal hecho y se centralizará todas las actuaciones mientras dure la incursión en territorio vecino. Lo mismo ocurrirá con las vigilancias transfronterizas. El Centro deberá ser avisado de tal hecho (por Sirene), no solo cuando sea motivado por razones de urgencia. Pero la labor operativa policial no debe entenderse únicamente desde el plano operativo propiamente dicho, es decir, desde la operatividad situacional de estar trabajando en la vía pública. Este va más allá. Los Centros son un auténtico foco operacional a la hora de poner en contacto a unidades policiales y judiciales de distintos países para llevar a cabo las Euroorden. Pongamos un ejemplo de cómo se actuaría en ese caso: En el momento en que se tiene constancia de que una persona que resulta de interés policial o judicial para un país de la Unión se encuentra bajo el control de un cuerpo policial de un país distinto al que lo reclama, a través de los Centros se avisa al reclamante de la situación de la persona objeto de interés. Si estos manifiestan que desean proceder a la detención de ese sujeto, será a través del CCPA que se comunicarán con el cuerpo policial que lo tiene bajo custodia para comunicarle este interés de un tercer estado (podrían hacerlo a través de Sirene, pero esta vía suele dejarse para el final, es decir, para la formalización de la petición de un país a otro). Este cuerpo de seguridad puede retenerlo hasta que se formule la Euroorden por parte del estado requirente. Una vez ocurre esto, el CCPA avisa al cuerpo policial que controla a la persona para que proceda a su detención por estar siendo buscada por otro Estado. Una vez detenido, a través del CCPA se comunica este hecho al cuerpo policial/judicial que lo reclama y que ha grabado la Euroorden. A partir de ese momento, se sigue la labor policial y judicial habitual (en el caso de España, sería el Juzgado Central de Instrucción quien evaluaría la tramitación y resolución del expediente de la OEDE pasiva y, en su caso, la Audiencia Nacional).

Ha tenido que ser en el año 2010 en el que se incluya entre sus líneas de actuación a los CCPA, basados en la experiencia previa 2005-2009 de la Haya. Veremos que, precisamente fue en ese periodo de tiempo en el que los Centros florecieron con mayor auge, siendo una época de verdadera expansión cooperativa a través de los CCPA.

En lo restante, el punto 4 matiza las materias que el Consejo considera que deben ser tratadas por los servicios policiales de los Estados miembros: la delincuencia organizada referente a la trata de seres humanos; la explotación sexual de menores y la pornografía infantil; la ciberdelincuencia (que ha alcanzado cotas de poder impensables apenas unos años atrás); la delincuencia económica y fiscal y la corrupción; el tráfico de drogas; las catástrofes naturales y provocadas por el hombre y, cómo no, el Terrorismo. En este último tipo de delitos cuya protección se encuentra en el principio universal, el Consejo no hace mención en ninguna ocasión al terrorismo Yihadista. En todo el texto no se encuentra la palabra *islámico* o *islamista* precisamente para evitar así catalogar y encasillar a los nacionales de estos terceros estados. Pero tras la lectura queda claro y patente que en todo momento se está refiriendo al terrorismo de corte islamista, en cuanto que es el único, a parte de los autóctonos (ETA o LIRA) que azota la paz de nuestras fronteras. No obstante, considero que es acertado no hacerlo en cuanto que, a la vez que no se limita este tipo de amenazas hacia futuras nuevas realidades terroristas, se está evitando catalogar y acusar a los nacionales de los estados árabes como terroristas.

A partir del Programa de Estocolmo, los siguientes periodos quinquenales vendrán marcados por Orientaciones Estratégicas basadas en las Agendas de Seguridad marcadas por la UE, siendo la última la que abarca el periodo hasta el año 2025. En ellos, la mención a los CCPA será la misma que la vista hasta el momento: que se debe seguir cooperando a este nivel, pero recordando que son las Agencias de Seguridad quienes deben gestionar la información relevante.

4. NORMATIVA DE LA UE CON MENCIÓN EXPRESA A LOS CCPAs COMO POSIBLES ACTORES INTERNACIONALES

4.1 Reforzar la cooperación policial y aduanera, incluyendo el papel de los CCPAs

La Comunicación (COM (2004) 376 final) de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, sobre el refuerzo a la cooperación policial y aduanera en la UE, supone otro de los

reconocimientos explícitos a los CCPA por parte de las instancias comunitarias. El objetivo de esta es el refuerzo en la cooperación policial y aduanera en la Unión Europea, por lo tanto, focalizada expresamente en este tipo de cooperación propia de los Centros. El punto de partida: el Tratado de Ámsterdam y en análisis de este sobre las mejoras y avances en esta área. Si bien, como ya expliqué en el punto anterior, la cooperación policial y aduanera alcanza su logro en el Tratado de la Unión Europea, viéndose expandida tras las celebraciones del Plan de Acción de Viena de 1998 que culminaba lo acordado en Cardiff ese mismo año, solo unos meses atrás, y el Consejo de Tampere de 1999 que coincidiría en el tiempo con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam.

Ya desde el principio de la Comunicación, la Comisión quiere dejar claro que la misma se sustenta, entre otros aspectos, *en las indicaciones de que era necesario mejorar la cooperación entre los servicios policiales y aduaneros de los Estados miembros, pues existían ejemplos de cooperación muy eficaces entre algunos Estados en regiones situadas en fronteras comunes que no se habían tratado todavía a nivel de la Unión* (p. 5 COM (2004) 376 final). Es decir, está marcando claramente uno de los objetivos prioritarios de la Unión en este tipo de materias: los CCPA creados en las zonas fronterizas, los cuales nombra explícitamente como métodos de cooperación muy eficaces. Los Centros han despertado la atención de la Unión Europea.

En la página 8 de Documento, la Comisión llega a equiparar en resultados la cooperación policial regulada a nivel de la Unión (Europol) con la ya existente en zonas fronterizas mediante el establecimiento de los Centros Conjuntos de Cooperación Policial y Aduanera. Matiza que la una complementa a la otra. ***Los CCPA son un complemento de la cooperación policial institucionalizada por la Unión (Europol) que ha demostrado en breve espacio de tiempo unos excelentes resultados en la lucha contra la delincuencia transnacional.*** El Plan de Acción de Viena hacía un llamamiento específico para desarrollar la cooperación en esta área en toda la Unión, invitando a los Estados y a las Instituciones comunitarias a intensificar las relaciones en cooperación policial y aduanera. Por lo tanto, deja claro que la Comisión considera que ambos tipos de cooperación policial son complementarios y muy eficaces. Por un lado, la institucionalizada (Europol, Cepol) y por el otro la cooperación bilateral (CCPA). Ambos deben trabajar codo con codo para lograr ese espacio de libertad, seguridad y justicia.

Continúa mostrando el especial interés por los Centros en la página 10. El CAAS ha sido la base de creación de estos puestos conjuntos (artículos 39 y 46) como ya he nombrado

en varias ocasiones a lo largo del Trabajo. Su máxima manifestación práctica de la conjunción de ambos artículos ha sido la creación física, palpable, medible, real, de estos Centros. La Comisión se maravilla de la rápida proliferación de este tipo de cooperación bilateral, trilateral (Maastricht, Aquisgrán y Eupen) e incluso cuadrilateral (Luxemburgo, Francia, Alemania y Bélgica) que por aquel entonces todavía no había entrado en funcionamiento, pero estaban a la expectativa de su inminente establecimiento. Recuerda nuevamente que el Plan de Acción de Viena enfatiza la proliferación y buen recibimiento por parte de las autoridades nacionales al establecimiento de los CCPAs en sus zonas fronterizas comunes, remarcando como base de estos Centros el Proyecto de Recomendación del Consejo sobre Comisarías Comunes y CCPA²³⁶, preparado por Bélgica durante su presidencia de turno de la Unión, acompañando este impulso a través del programa AGIS²³⁷ que fomenta la creación de estos modelos de cooperación mediante el apoyo económico a estas iniciativas. Así pues, deja claro su ámbito competencial y de establecimiento en el ámbito exclusivo de las voluntades soberanas de los Estados limítrofes, pero a la vez está animando a los países a su establecimiento. Para conseguirlo, llega a dotarles de medios económicos dirigidos directamente a planes de formación y desarrollo relacionados con los CCPA. A la Unión le preocupaba, y mucho, la falta de seguridad que se había producido como consecuencia del espacio único Schengen, estos Centros eran una buena medida para paliar la posible falta de seguridad en zonas fronterizas.

Hoy en día, la labor de los Centros llega mucho más allá de las zonas regionales para las que se crearon, como hemos mencionado al inicio del trabajo, hecho explícito por la propia Comisión en sus conclusiones del 2020, llegando a tratar los temas policiales de interés que afecten a cualquier parte del país del que forman parte, como ocurre en el caso de las Oficinas Sirene. Su único límite legal, recogido en el artículo 39.2 del CAAS: *El uso exclusivo para interés policial de los documentos e información que transmiten, necesarios de autorización judicial para poder operar en el tráfico jurídico del país que recibe la información.* La Comisión quiere dejar claro este aspecto en el texto. La necesidad de fiscalización judicial en cuanto la información diferida de un Estado a otro escapa del control puramente policial.

²³⁶ Documento del Consejo ENFOPOL 45 de 5 de abril de 2002.

²³⁷ Programa marco relativo a la cooperación policial y judicial en materia penal (AGIS). Decisión 2002/630/JAI del Consejo, de 22 de julio del 2002, relativa a la cooperación policial y judicial en materia penal (AGIS). Diario Oficial L 203 publicado el 01 de agosto de 2002.

Otro aspecto clave que la Comisión quiere remarcar en esta Comunicación, es el tema de la diferencia de idiomas en la interoperabilidad de los Centros. Por ello, ve necesario dotar a los agentes destinados en los CCPA de cursos que faciliten la adquisición de la lengua vecina para poder desarrollar el trabajo de manera aceptable, no pudiendo alegar diferencias semánticas a la hora de responder o no a una consulta. La Comisión ha dotado a los CCPA de numerosos recursos en esta área, financiados a través de los Proyectos ISEC²³⁸. En febrero de 2016 ha tenido lugar el primer curso de aprendizaje de inglés B1 o B2 para miembros de los CCPA, impartido en Alemania por miembros de la Universidad de Khel, que se desarrollará en tres fases presenciales además de varios meses de formación on line. Los gastos de estos cursos, así como de manutención y traslados de los trece participantes nacionales de los distintos Estados miembro corre a cargo de la Comisión y de los propios Estados, en la parte proporcional que se determine. El uso del inglés es la herramienta principal con la que se cuenta a la hora de tratar los temas con los distintos CCPA sitios en Europa. No es el único idioma utilizado, pues dependerá del que hayan acordado de común acuerdo los cuerpos policiales que los integran, pero sí es el que se debe usar cuando el ámbito de actuación excede del CCPA donde se trabaja. Pero el problema idiomático no es el único que preocupa a la Comisión. El otro gran aspecto del que recela es la falta de estudios científicos sobre cooperación policial y aduanera en la Unión. Por ello, en el punto 1.6 de las Propuestas de mejoras deja latente la aportación por parte de los Programas AGIS de fondos para los estudiosos en este ámbito. Aun con todo, la Comisión se quejaba de la falta de estudios en esta área operativa policial, que ni paliándola con medios económicos se veía fuertemente impulsada. Invita a las Instituciones y a los Estados a que promuevan en las Universidades y centros docentes europeos el estudio en este campo, pues la ausencia de investigación empírica sobre cooperación policial y aduanera es casi total.

La Comunicación sigue matizando, y a la vez, alabando, los avances logrados en la utilización del Sistema de Información Schengen (en vías de instaurarse el SIS II) como herramienta muy utilizada en la cooperación policial y aduanera transfronteriza, por lo tanto, en los CCPA. Las oficinas SIRENE se establecen como los puntos de contacto nacionales en base a los artículos 39 y 46 del CAAS. Se recalca así la casi imposible separación entre

²³⁸ Prevención y lucha contra la delincuencia" (ISEC), sustituidos por el Fondo de Seguridad Interior (FSI), que para el periodo 2020-2022, destina 1 millón de euros a los CCPA, con el objetivo de financiar proyectos en el área de la aplicación de la ley destinados a fortalecer la cooperación policial transfronteriza para abordar las amenazas a la seguridad interna de la UE, específicamente "Mejorar y fortalecer el papel de los Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA) en la cooperación transfronteriza".

cooperación policial y aduanera con esta herramienta del Convenio Schengen. A la par, al tratar los avances logrados en Europol, recalca las relaciones tan estrechas que mantienen también las Oficinas Sirene con el SIE, manifestando el deseo de la Institución por el avance de este sistema de información, relacionado con los grupos criminales. Invita y recalca la importancia para todos los organismos de cooperación policial transfronteriza (entre ellos los CCPA) a participar y a usar estas dos vías de intercambio de información. El SIS, cuando se trate de personas buscadas en algún país firmante del Convenio; el SIE, cuando se quieran obtener datos completos de delincuencia organizada, no personas buscadas (SIS) sino cualquier tipo de información relacionada con criminales pertenecientes a grupos organizados. En Comunicaciones posteriores de la Comisión (2006) que analizaremos posteriormente, veremos que la Comisión pasa a equiparar a los CCPA con Sirene o Europol a la hora de tratar los distintos canales de intercambio de información que se pueden usar entre estados de la Unión Europea; o la del diciembre de 2021, donde incluso anima a que los CCPA se conviertan en auténticas comisarías conjuntas con operatividad y análisis prácticos.

Finalmente, en las Recomendaciones Finales, muestra las líneas a seguir, o las que la Comisión considera que deben regir en la cooperación policial y aduanera transnacional, resumiéndolas en dos: intercambio ágil de información y mejorar la cooperación transfronteriza. Es aquí, en este segundo aspecto, donde vuelve a nombrar expresamente a los CCPA, como formas de mejorar en este tipo de cooperación. Concretamente, en la página 48 establece:

“La Comisión considera la creación de los puestos conjuntos de policía o centros de cooperación policial y aduaneros en todas las regiones con fronteras interiores de la Unión, incluidos los países candidatos, **como un instrumento eficaz** para alcanzar simultáneamente algunos objetivos importantes: **reducción de la delincuencia; mejor visibilidad para el público; instauración de mutua confianza entre los distintos servicios policiales de los Estados miembros afectados; y por último, desarrollo de una cooperación eficaz entre todas autoridades policiales, aduaneras y judiciales** cuando estos tres servicios cooperen en tales centros”.

Invita a los Estados que cuenten con CCPA a aportar sus experiencias al Grupo de Trabajo del Consejo para la elaboración de un catálogo de buenas prácticas, que a su vez podría servir como instrumento jurídicamente vinculante que institucionalizara esta cooperación en la UE. Se está invitando a todos los Estados de la Unión, incluso a los candidatos (como ha ocurrido recientemente en Serbia o Montenegro) a que instauren este

tipo de cooperación transfronteriza física. Nombra a los Centros como instrumentos que ayudan a disminuir la delincuencia, a mostrar una mejor visibilidad de la policía en la calle y, muy importante, a crear un ambiente de mutua confianza entre los cuerpos policiales de distintos países. Con este contacto placentero se conseguirá la cultura policial común, tan querida en la Unión. Por último, muestra las claras intenciones de institucionalizar este tipo de cooperación dependiente del poder de los Estados signatarios. Se invita al Consejo a crear un texto vinculante para todos los CCPA, pasando a estar así regidos por la Unión Europea, pasando a formar parte del Acervo comunitario. Sería una cesión en el ámbito policial de los Estados hacia la Unión Europea. La manera de llevarlo a cabo ya se vería. Podría ser en forma de funcionarios de enlace (como Europol) o como funcionarios dependientes directamente de Europa. Esto, actualmente, todavía no se ha visto reflejado.

4.2 El Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM) y los CCPAs

Con la Comunicación (2012) 735 final, de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el modelo para el intercambio de información (EIXIM), nos encontramos ya en una época más reciente, donde Europa se encuentra fuertemente azotada por la crisis económica más grave del S. XXI. Por lo tanto, la Comisión va a seguir mostrando el mismo interés en cuanto a prevención y represión criminal en el territorio de la Unión, pero forzosamente va a tener que disminuir el presupuesto que tiene para esos fines ya que los Estados no pueden aportar los mismos fondos que en épocas anteriores. Ya vimos esta disminución del presupuesto en materia de Seguridad Interior en los gráficos de aportaciones de los Proyectos ISEC. Lo mismo ocurre con el Presupuesto Global de la Unión. Pero una merma en el aspecto económico no debe ser sinónimo de un menor interés ni dejaciones en cuanto a colaboración policial en la zona europea. Los delincuentes también vieron disminuidos sus fondos para delinquir, la *crisis* fue igual para todos, pero por ello tampoco dejaron de vulnerar la legalidad. Frente a esto, Europa debía continuar respondiendo con la misma contundencia.

La Comunicación va claramente dirigida a las formas de cooperación propias de los CCPA, en cuanto que equipara la delincuencia cometida por grupos itinerantes de delincuentes organizados y la cometida por delincuentes individuales, con la delincuencia grave y organizada. Así lo nombra expresamente en el primer punto del Texto, dejando claro que para lograr un clima de seguridad en el espacio Schengen, la Estrategia de Seguridad

Común (2010) se centra tanto en un tipo de actividad delictiva como en la otra, ambas son complementarias y necesarias. Tanto en un caso como en el otro, la Comisión recalca la importancia de un intercambio de información garante de los derechos de los ciudadanos, conforme a la legislación europea internacional, aprovechando la ocasión para formular recomendaciones de mejora. Parten de una premisa: el intercambio de información funciona correctamente. Por ello, la Comisión recalca que no son necesarios nuevos métodos de intercambio de información, con los actuales es más que suficiente, pero sí que los existentes se pueden mejorar (como en el caso de los CCPA). Estos sistemas de intercambio deben velar por la excelencia, es decir, por ostentar una buena calidad, seguridad y protección de datos. Esta Comunicación no deja de ser una respuesta a la invitación explícita del Programa de Estocolmo, visto en el punto anterior, a la Comisión para establecer un adecuado programa que recoja el correcto trasvase de información entre autoridades policiales estatales.

El primer punto que la Comisión quiere interrelacionar con el flujo informacional propio de los distintos canales de comunicación es la ya harta mencionada *Iniciativa Sueca: el principio del “acceso equivalente”*, esto es, *de que se debe facilitar la información al Estado miembro requirente de acuerdo con unas condiciones que no pueden ser más estrictas que las aplicadas a nivel nacional. La información también debe comunicarse a Europol y Eurojust en la medida en que el intercambio haga referencia a delitos sobre los que tengan competencia.*

Esta iniciativa recoge las normas que deben regir en este intercambio de datos, así como los plazos para llevarlo a cabo. Está haciendo hincapié en la importancia de un servicio ágil de flujo de información, lo que llevaría a logros importantísimos en la represión y prevención delincuencia: Recuerda en el caso de la empresa sueca que en 2012 ingresó 65.000 euros a un conocido estafador italiano y gracias a la rápida participación de ambos países en menos de 24 horas consiguieron paralizar toda la operación evitando así este fraude (p. 3 de la Comunicación); o el caso ese mismo año del fugado belga que había atracado una joyería en su país de origen y fue a París a ser asistido de una herida de bala. La rápida colaboración entre autoridades policiales de ambos países consiguió lograr la detención de este sujeto mediante una OEDE efectuada ese mismo día (p.4 de la Comunicación). Esta misma Iniciativa, está recalcando la necesidad de los mecanismos de intercambio de información de comunicar los hechos relevantes a Europol. Por eso, la actual inclusión del Programa SIENA en los CCPA, estando previsto que desde el año 2022 la totalidad de Centros de Cooperación

Policial empleen ese instrumento como programa común de cesión de datos policiales entre Estados (45 CCPA/CCP, según la Comisión).

El siguiente punto digno de mención por la Comisión es la Decisión Prüm, gracias a la cual, el intercambio de datos de ADN, dactiloscópicos, de matrículas de vehículos y habilitante para la realización de patrullas conjuntas, ha sido posible entre países del Espacio Schengen (a los que se han sumado otros Estados de la Unión, como Reino Unido e Irlanda). Desde esta Decisión, los CCPA se vieron legitimados para ser uno de los puntos posibles de intercambio de tales datos entre Estados. Un país, sigamos con el caso francés, pide a otro, continuemos con España, saber si la reseña decadactilar que tienen de una persona susceptible de ser el causante de un delito grave (como norma general estos son los tipos de delitos que se deben pedir para intercambiar esta información, en el caso de España, penalizados con pena privativa de libertad superior a 5 años, art. 13 CP) al cual no pueden identificar o creen que puede haber actuado también en nuestro país, tiene alguna correspondencia con las bases de datos dactilares españolas (centradas en el programa SAID²³⁹). Los compañeros policiales galos entregan estas huellas a través del CCPA, las cuales son trasladadas juntamente con un Oficio a la correspondiente Brigada de Policía Científica. Estos, introducen la reseña en el SAID y obtienen la coincidencia. Este resultado es trasladado a la parte francesa, recordando siempre que la información es exclusiva para uso policial (art. 42 del CAAS). Esto, ha sido gracias a la cooperación reforzada que se logró en Prüm, en la cual España jugó un papel crucial. Este intercambio de datos biológicos se puede realizar de manera más acelerada en cuanto que las unidades de policía científica de un Estado de la Unión introducen, por ejemplo, una huella en su base de datos nacional. Como consecuencia figura una coincidencia con las bases de datos de otro país. Estos datos (*hit-no hit*) son anónimos, pero al menos esa Unidad ya sabe que existen unos hechos delictivos en otro Estado relacionados con la misma persona que están buscando. Desde ese momento, el país solicitante emite una requisitoria al país que tiene datos de la pertenencia de la huella (indubitada) y este se los proporciona (ya no es anónimo, el país que tiene la información la proporciona). La Comunicación pone como ejemplo el caso en 2012 de un asesinato en Alemania donde gracias a un resto dactiloscópico hallado en el lugar del crimen obtuvo coincidencia con otro resto encontrado en las bases de

²³⁹ SAID: Sistema Automático de Identificación Dactilar. Responsable de este fichero, la SES: Orden INT/987/2015, de 19 de mayo, por la que se modifica la Orden INT/1202/2011, de 4 de mayo, por la que se regulan los ficheros de datos de carácter personal del Ministerio del Interior, publicada en el BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2015, páginas 46070 a 46072.

datos austriacas. Gracias a Prüm, obtuvieron los datos del autor y las autoridades alemanas pudieron apresar al homicida. (p. 4 de la Comunicación).

El punto tercero y cuarto lo reserva a Europol y al Sistema de Información Schengen, respectivamente. En lo referente a la Agencia europea, recalca que desde el año 2011 se pueden designar puntos de consulta del SIE distintos a las Unidades Nacionales de Europol. Es aquí, donde los CCPA están luchando para poder ser uno de esos usuarios activos del SIE. Desde el momento en que esto sea una realidad, próxima por otra parte, las unidades policiales de cualquier Estado podrán solicitar a los CCPA no solo información relacionada con un delincuente en concreto por unos hechos concretos, sino cualquiera que tenga que ver con esa persona, modus operandi, atestados completos, etc. En cuanto a la operatividad del SIS, camino por aquel entonces de ser sustituido por el SIS II, que pasará a contener datos dactiloscópicos y OEDE en vigor, entre otras materias, la Comisión simplemente recuerda cuán importante es en el uso diario de todos los sistemas de intercambio de información (CCPA entre ellos) teniendo más de 43 millones de descripciones. También aquí, recoge un punto de conflicto en la operatividad diaria de los Centros. La obligación de enviar a Sirene cualquier consulta en la que se obtenga una coincidencia buscada. Los CCPA no son competentes para facilitar la información relacionada con esos hechos sino solo Sirene. Ahora bien, nuevamente entran en juego los usos policiales de los distintos países para trabajar con esa información o no. En el caso español, como ya expliqué en ocasiones anteriores del Trabajo, en el caso de la Policía Nacional debe enviar toda petición relacionada con Sirene a esta Oficina. En el caso galo, por ejemplo, se habilita a los CCPA²⁴⁰ a que sean uno de los puntos de cesión de datos relacionados con búsquedas SIS. Esto, indudablemente, debería acabar llevando a una regulación taxativa común para todos los cuerpos policiales y aduaneros, fuesen del país que fuesen.

Y es finalmente en el punto 2, *Canales e Instrumentos de comunicación*, cuando nombra entre estos a *Europol, Sirene, Interpol y a los Centros de Cooperación Policial y Aduaneros*. Los está designando como canales de intercambio de cuyo uso o no por parte de las unidades policiales de los Estados dependerá de las legislaciones nacionales en todo aquello que la propia regulación europea no obligue a seguir a vía impuesta por la Unión: SIRENE para las coincidencias de esta y las UNE de Europol cuando sean materias de su competencia. Es aquí donde la propia Unión debe legislar sobre los CCPA. Estos pasos que se

²⁴⁰ SCOPOL: Servicio de cooperación técnica internacional, con base en Nanterre, que regula las relaciones policiales entre Europol, las policías de otros países, y las propias FFSSC de Francia.

están dando poco a poco deben llevar a un uso taxativo de los Centros, lo mismo que ocurre en el caso de Europol y Sirene. Si la práctica y la realidad diaria de los Centros no es aquella para la cual se crearon en origen (circunscrita a las regiones fronterizas donde se encuentran sitios) y el intercambio de información que realizan afecta a todo el país del cual forman parte, ¿no debe acaso reflejar esta realidad la propia Unión? Cada vez son más las competencias que se llevan a cabo en los Centros, amparadas por las propias legislaciones nacionales que los incluyen en puntos nacionales de relevancia internacional (Francia, Alemania o Bélgica), o basados en los propios textos legales de la Unión (Prüm, Iniciativa Sueca o el mismo CAAS). Este avance importante, esta evolución natural que se ha operado en ellos, impulsada por las propias unidades policiales en cuanto que han visto en los Centros una fuente de obtención de información ágil y precisa, sin precedentes en la Unión, debe verse plasmada en una regulación internacional que les catalogue como tal.

La Comisión concluye recalcando que, debido a los numerosos sistemas de intercambio de información y a que únicamente se obliga a seguir los canales Europol y Sirene, se ha experimentado que **la cantidad de información que se maneja entre unidades policiales de la Unión no guardan coherencia ni unidad**. Por ello, se pide que el canal preferido sea SIENA. Así, se centran todas las demandas de datos y Europol podría servir como SPOC (punto único de contacto) que validaría las peticiones y podría decidir el fin y la dirección de las peticiones de otro país. Una vez más, la Comisión quiere dejar clara la vía preferente de Europol en la gestión de datos delincuenciales. En este aspecto, vuelve a nombrar expresamente a los CCPA en cuanto que la información que se obtiene de ellos escapa en muchas ocasiones de control alguno por parte de Europol. Si se utiliza SIENA, estos hechos se verían paliados y se conseguiría una canalización adecuada del intercambio. En la página 13 del documento nombra explícitamente la utilización de SIENA por los CCPA. Una vez más, una muestra de que los Centros deben estar con Europol. De esta manera se conseguiría también solucionar otro de los grandes lastres que lleva la diversa utilización de medios de intercambio: la deficiencia de estadísticas en este campo (p.16 de la Comunicación).

4.3 La Agenda Europea de Seguridad y los CCPAs

La Comunicación (COM 2015) 185 final, de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, que marcará las

prioridades de la Agenda Europea de Seguridad para los próximos años, seguirá la senda marcada por la Comisión en Comunicaciones anteriores aquí vistas, que se atrevieron a nombrar expresamente a los CCPA, no podíamos obviar una de las más importantes en cuanto a cooperación policial se refiere, la Comunicación del año 2015. En ella, se van a marcar las directrices a seguir por parte de las instituciones europeas encargadas de velar por la seguridad de los ciudadanos para el periodo 2015-2020. De nuevo, un programa plurianual, donde la efectiva realización del espacio interior de libertad, seguridad y justicia debe ser el fin perseguido. La Comisión deja caer una idea, que es una realidad, que considero es altamente atrevida y puede ser mal interpretada por algunas posiciones doctrinales europeas: el peligro que azota a la Unión viene de las inestabilidades de los países vecinos. Está haciendo una clara referencia a la situación política de Siria y del resto de los países de Oriente Medio. Ante esta falta de seguridad de los países próximos de la Unión, se deben reforzar aquellas medidas que aseguren una adecuada Estrategia de Seguridad Interior para los próximos cinco años. El por entonces presidente, Jean- Claude Juncker, en sus directrices políticas, deja claro el enfoque: *la lucha contra la delincuencia transfronteriza y el terrorismo constituye una responsabilidad europea común* ²⁴¹. Y en parte, esta delincuencia transfronteriza y el terrorismo provienen de estos países vecinos.

De entre las prioridades de la Unión recogidas en la Agenda, el intercambio eficaz de información es uno de los puntos clave, junto con el incremento de la cooperación operativa y el clima de confianza mutua (p. 2 del Documento). ¿Qué son estos tres puntos sino un claro reflejo de lo que simbolizan los CCPA? Nuevamente recalco las características intrínsecas de los Centros: sistema de intercambio de información entre autoridades policiales transfronterizas; un claro ejemplo de cooperación operativa entre cuerpos policiales y aduaneros de distintos países; y un verdadero marco de estabilidad entre cuerpos, de intercambio de conocimientos y experiencias policiales, lo que conlleva un clima de confianza mutua entre instituciones de distintos países hasta el punto de que tu compañero de trabajo, y por ende tu amigo, es un policía de otro país, anteponiéndose incluso a los propios integrantes de tu cuerpo policial. Esto, crea realmente un marco de confianza mutua solo equiparable a aquellas instituciones de la Unión donde ciudadanos de todos los países conviven interrelacionados, sin distinción alguna de nacionalidad u origen. Y esta confianza mutua, esta

²⁴¹ Juncker, J. C. (15 de julio de 2014). *Un nuevo comienzo para Europa: mi Agenda en materia de empleo, crecimiento, equidad y cambio democrático*. Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/juncker-political-guidelines-speech_es.pdf

cooperación efectiva, solo se puede lograr trabajando conjuntamente las instituciones y agencias de la Unión, los países miembros y las autoridades nacionales. Nuevamente, los CCPA son ejemplo palpable de ello. Dependen de la voluntad de las autoridades nacionales de los Estados de la Unión, pero a la vez tienen dependencia funcional de organismos internacionales, como sería de Sirene (SIS II) y Europol (SIENA). Son una perfecta conjugación de las voluntades nacionales con las ideas comunitarias.

Por otro lado, por fin las Instituciones comunitarias han interrelacionado dos elementos de seguridad que son complementarios, sin poder darse el uno sin el otro: la seguridad exterior y la interior. Por ello, focalizan la lucha contra el terrorismo y contra la delincuencia internacional en el plano exterior, aplicando medidas que impliquen a los delincuentes y terroristas entrar en la zona interior y atentar contra el Estado de Derecho. Pero tampoco olvidan las medidas a aplicar desde el plano interno. La lucha en este ámbito complementa a la exterior desde el momento en que la primera falla o desde que son los propios nacionales europeos los que atentan contra la libertad (veamos el ejemplo de los recientes atentados terroristas sufridos en Europa, obra de nacionales de los Estados miembro que se vieron seducidos por las ideas salafistas del *ISIS* o *Al Qaeda*). Para ello, se han creado unos marcadores de riesgo frente a amenazas terroristas externas, cuyos guardianes serán la Agencia Frontex y Europol. Estamos tratando por lo tanto las fronteras exteriores de la Unión, por ello de la necesidad de Frontex, pero hemos dicho que estas no pueden existir sin la seguridad en las fronteras interiores, y en ese caso es competencia principalmente de los CCPA. Por ello, considero que al estar Europol encargada de vigilar tanto por la esfera externa como interna de la zona europea, esta Agencia debería velar por la seguridad común de toda Europa, entendida desde todas sus vertientes. Trabaja estrechamente con Frontex (fronteras externas) y con los CCPA (fronteras interiores), por lo tanto, es pieza clave en toda la seguridad de la Unión.

Y es en la página 11 de la Comunicación cuando los Centros de Cooperación Policiales y Aduaneros son nombrados de manera explícita:

“Los Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA) en las regiones fronterizas reúnen a las autoridades policiales de distintos Estados miembros. **La UE apoya el número creciente de CCPA mediante cofinanciación y conferencias anuales para el intercambio de experiencias y buenas prácticas.** Aunque la mayor parte de la información intercambiada en los CCPA no afecta a la delincuencia grave y organizada, es importante que la información sobre estos casos se haga llegar hasta el nivel nacional y, cuando proceda, a Europol”.

De esta definición se extrae una conclusión y es que, la Unión Europea quiere controlar este tipo de cooperación policial difusa, que escapa al control de las instituciones europeas, y la manera de hacerlo es obligarles a que comuniquen lo realizado a las Unidades centrales de cada Estado y a Europol cuando el ámbito de afectación sea transnacional. Por lo tanto, está diciendo a los países que no se preocupen, que deben avisar a las Unidades nacionales policiales competentes (control del Estado donde están sitios) pero a la vez les está diciendo que comuniquen lo importante a Europol. Dependencia orgánica vs dependencia funcional. Los CCPA son dependientes de las voluntades soberanistas de ambos países limítrofes, de cuyo organigrama forman parte (dependencia orgánica) pero, a la hora de trabajar (funcionalmente) no deben desatender las recomendaciones (obligaciones encubiertas) de las Agencias Europeas de Seguridad (Europol). Es curioso que cada vez que los Centros son nombrados en un documento oficial de la Unión, estén siempre en el mismo apartado que Europol o Sirene. No saquemos conclusiones de una supuesta equiparación. Me refiero a que son considerados como un instrumento más de intercambio de información entre autoridades policiales de distintos países y por lo tanto se deben complementar con el resto de Las agencias de seguridad. Los trata desde el enfoque del tipo delincencial que gestionan, que se considera en la mayoría de los casos como *delincuencia no grave*, entendida desde la esfera ajena a la delincuencia organizada. Esto no hay que entenderlo como que se le está restando importancia a la labor que desarrollan. Es una forma de complementar a la seguridad interior. No hay que olvidar que la delincuencia internacional se nutre en muchas ocasiones de las actividades delictivas menores, ejercidas por el delincuente transnacional individual. Este, puede no ser parte de ninguna banda organizada que opere en distintos países, pero en su labor criminal puede nutrir a estas infraestructuras mayores. Por eso de la importancia de controlar también a este tipo de delincuencia. Pongamos el ejemplo de un traficante minorista de drogas. La cantidad sustancias ilegales que gestiona no es relevante, se dedica al menudeo en las zonas próximas a su población. Pero de la investigación sobre este delincuente se puede llegar a cotas más altas. Quién le suministró la droga y a su vez de dónde la sacó este. Nos llevará necesariamente a la organización criminal que se encarga de introducirla en el territorio de la Unión. Del efectivo control del traficante minorista que opera en un país (pues los CCPA ya no gestionan solo la seguridad interna en zonas fronterizas, su competencia se extiende a todo el Estado del que forman parte. Así lo recuerda, como veremos, la Comisión en su última Recomendación al Consejo y al PE de diciembre de 2021) se ha llegado al grupo criminal, competencia de instancias superiores de la Unión como es Europol. Del trabajo de

uno se nutre el otro. Así mismo, la Comunicación deja claro que es así en la mayor parte de los casos, pero en muchos otros también gestionan los CCPA flujos informativos que sí guardan relación con la delincuencia transnacional grave. Recientemente, en uno de los CCPA hispano-franceses, se ha gestionado todo el intercambio de información que ha llevado a la detención en Toulouse de integrantes de un grupo criminal organizado con ámbito de actuación en varios países de la Unión, relacionado con el tráfico de drogas. Ejemplo palpable de la cada vez mayor operatividad de los Centros. Por ello del control informal por parte de la Unión de estos organismos, ayudando a la financiación y organizado cursos y seminarios para el intercambio de buenas prácticas en la sede de Europol sita en La Haya.

4.4 El funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen: Primer programa multianual

El Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen de conformidad con el artículo 22 del Reglamento (UE) n.º 1053/2013 del Consejo, que versa sobre el primer programa de evaluación plurianual (2015-2019), en él, la Comisión, en su informe de 2020²⁴² habla sobre la incidencia de los CCPA en el ELSJ de la UE. Sobre ellos matiza que **“el modelo histórico del CCPA ha evolucionado hasta convertirse en una auténtica comisaría mixta, capaz de ganar coherencia y rapidez en el tratamiento de casos de delincuencia grave ambulante y transfronteriza”**. Pero definirlos como Comisarías Mixtas, supone dotarlos de una unidad de actuación de la cual hoy en día carecen. En una Comisaría de Policía, todos trabajan bajo unas mismas normas, tanto funcionales como estructurales. ¿Cómo se consigue esto bajo el paradigma funcional en el que cada cuerpo que integra (esta supuesta Comisaría Mixta) responde solo ante sus cuerpos policiales naturales, de los que forman parte? Amparados en sus propias normas, no solo nacionales sino también las propias de su organización. Sería idóneo que realmente fuesen Comisarías Mixtas, se conseguiría esa unidad de acción tan deseada y aclamada en los Centros, sobreponiéndose a las limitaciones legislativa nacionales.

²⁴² Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, que acompaña al documento: Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el funcionamiento del mecanismo de evaluación y seguimiento de Schengen de conformidad con el artículo 22 del Reglamento (UE) n.º 1053/2013 del Consejo. Primer Programa de Evaluación Plurianual (2015-2019) {COM (2020) 779 final}.

Los 59 Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA) establecidos en el espacio Schengen (a los que habrá que sumar otros 3 que actúan tal CCP y el CCC de *Kakavia*, de próxima instauración entre Albania y Grecia) se encuentran principalmente en las fronteras interiores de Schengen. La policía y, con mayor frecuencia, los guardias de aduanas y/o fronteras de dos y hasta cuatro Estados miembros están ubicados en estos Centros. Contribuyen a canalizar gran parte del intercambio de información policial en la UE, fundamentalmente relacionado con la delincuencia leve y medianamente grave, los flujos migratorios ilegales y el orden público. Sin embargo, las evaluaciones encontraron en muchos casos que los sistemas de gestión de casos en uso en los CCPA (cuando existían) no estaban interconectados ni conectados con los utilizados por las autoridades centrales (primero SPOCs). A menudo, también se encontró que faltaban canales de comunicación seguros e interoperables. Además, algunos CCPAs participan con demasiada frecuencia en las denominadas "solicitudes en cascada". Esta práctica está ralentizando el intercambio de información y representa un riesgo para la integridad de la información. Pero por mucho que la Comisión u otras instancias superiores de la UE se empeñen, es una realidad imparable, pura consagración de la disponibilidad de la información. Las peticiones en cascada, si el país signatario con el país al que va dirigida la petición, lo acepta, no existe obstáculo alguno para poder realizarla, a través del país que ambos Estados comparten. Una petición de España a Suiza. No se debería poder a través de un CCPA, pues no tenemos frontera común y debería por lo tanto solicitarse la información pertinente a través de Sirene. Pero Francia sí tiene suscrito convenio con este país, y con nosotros, por lo que, el CCPA de Hendaya solicita al CCPA de *Basel*, a través de la *Police Nationale* francesa, presente en ambos CCPA, la información que España requiere. Suiza, si así lo estima pertinente, responde a través de Francia a la demanda española. Esta petición en cascada, aunque pudiese parecer un proceso largo y tedioso, en realidad es una solicitud resuelta en menos de lo que estipula la iniciativa sueca para las demandas urgentes (8 horas).

Como puntos de especial interés, recalca la Comisión, algunos acuerdos bilaterales y multilaterales permiten ir mucho más allá de los estándares Schengen para operaciones transfronterizas. Amplían el alcance geográfico, temporal o materialmente (más allá de los delitos que dan lugar a extradición) de la vigilancia transfronteriza, de las persecuciones en caliente o las patrullas conjuntas, así como los poderes reconocidos a los agentes de policía extranjeros Schengen que participan en tales operaciones (derecho a detener, interrogar y

aprehender a los infractores en el territorio extranjero Schengen). Se ha constatado una cooperación operativa descentralizada muy activa en algunas regiones fronterizas con prácticas como la planificación de operaciones conjuntas, despliegues mutuos e intercambio de equipos, así como equipos conjuntos o "micro equipos" que preparan y llevan a cabo operaciones conjuntas dirigidas localmente (por ejemplo, delitos contra la propiedad). La formación conjunta regular sobre operaciones transfronterizas practicada por algunos Estados miembros vecinos contribuye en gran medida a ello. Incluso algunos Centros de Cooperación Policial y Aduanera entregan informes analíticos periódicos sobre la delincuencia transfronteriza a todos los organismos encargados de hacer cumplir la ley asociados que operan en una región fronteriza interna determinada. Efectivamente, el origen de los CCPA, su espíritu y finalidad cuando se crearon, dista mucho de la realidad en la que se han convertido.

El despliegue descentralizado y la multiplicación de puntos de acceso a canales de comunicación seguros para el intercambio de información policial, entre los que están los CCPA, como la aplicación de red de información segura de Europol (SIENA), y el uso de cargadores de datos automáticos en el SPOC también han demostrado, cuando se implementaron, proporcionar una eficiencia significativa. La puesta en común de agentes de enlace policial desplegados en terceros países entre varios Estados miembros para garantizar una cobertura internacional más amplia a un coste razonable es otra buena práctica detectada en el ciclo anterior de evaluaciones (como ocurre en los CCPA, que, en el caso español, el coste es nulo, ya que no se cobra plus alguno ni dietas por estar destinados en ellos, incluso cuando están sitios en otro Estado).

4.5 Código de Cooperación Policial: impulsar la cooperación policial transfronteriza para mejorar la seguridad, también a través de los CCPA´s. Propuesta de modificación de la Directiva “Iniciativa sueca” y afición a la estructura actual de los CCPAs

En diciembre de 2021, el Grupo EMPACT (La Plataforma Multidisciplinar Europea Contra las Amenazas Criminales) presentó una propuesta a la Comisión, en lo referente al periodo 2021-2027, en cuanto a materia de Justicia e Interior se refiere. De entre todas estas medidas, hace especial mención a los CCPA.

Se ha vuelto cada vez más eficiente, demuestra ser coherente interna y externamente y aporta valor añadido a la UE al proporcionar una plataforma sólida para la cooperación que permite a los Estados miembros de la UE lograr mejores resultados contra la delincuencia grave y organizada que si hubieran abordado estos problemas. Concretamente, y en lo referente a los CCPA, acordaron que:

“Los centros de cooperación policial y aduanera (CCPA) en las regiones fronterizas internas reúnen, en un solo lugar, a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley de diferentes países de la UE. **La UE cofinancia los CCPA** para el intercambio de experiencias y mejores prácticas. Aunque la mayor parte de la información que se intercambia en los CCPA no se refiere a la delincuencia grave y organizada, es importante que la información sobre estos casos se transmita a nivel nacional y, en su caso, a Europol”.

El 8 de diciembre de 2021, la Comisión propone un *Código de cooperación policial común* para todos los estados de la UE, que vendría a derogar algunos aspectos de la Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo (Iniciativa Sueca)²⁴³.

Enfocado a mejorar la cooperación policial transfronteriza, con una clara finalidad: que los delincuentes no escapen de las autoridades cruzando las fronteras y eludiendo la acción de la justicia. Y esto, se consigue ofreciendo a los agentes de policía de la UE herramientas de intercambio de información más modernas, entre las que se encuentran los CCPA. Se basa en una cooperación rápida y eficaz, que mejore las operaciones transfronterizas, mejorando los plazos de intercambio de datos (recordemos que no hay vía más rápida e inmediata para este fin que un CCPA) y utilizando SIENA como herramienta común, así Europol coordina todos estos extremos (SIENA se utiliza ya en la práctica totalidad de los CCPA, incluso con terceros estados (CCP de *Trebinje*).

La comisaria de Asuntos de Interior, Ylva Johansson (diciembre 2021), ha expresado en este sentido:

“Nuestras propuestas de hoy resolverán problemas transfronterizos muy prácticos a los que se enfrentan diariamente los agentes de policía en Europa. Por ejemplo, ¿qué normas se aplican si la policía tiene que cruzar una frontera interior al perseguir en caliente a un delincuente? En la actualidad, la policía se enfrenta a normas nacionales diferentes y complejas, mientras que, con nuestras propuestas, contarían con un marco europeo claro. La

²⁴³ Propuesta de Directiva al Parlamento Europeo y al Consejo, relativa al intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros, por la que se deroga la Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo. Bruselas, 8.12.2021 COM (2021) 782 final

policía también dispondrá de mejores herramientas para intercambiar la información que necesiten para las investigaciones, a fin de protegernos a todos de unos delincuentes cada vez más sofisticados²⁴⁴”.

De entre las herramientas más eficientes para combatir esta criminalidad transfronteriza, ¿se está refiriendo entre ellas a los CCPAs? Sí, y posteriormente se nombrarán de manera explícita. Pero entre las medidas propuestas, hay que destacar tres en concreto, por estar implícitamente relacionadas con los CCPA:

- Nuevas normas sobre el intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros: Los agentes de policía de un Estado miembro deben tener un acceso equivalente a la información de que disponen sus colegas de otro Estado miembro, en las mismas condiciones (disponibilidad). Los Estados miembros deben establecer un punto de contacto único (SPOC o SPOCs, puede haber más de uno en realidad), operativo las veinticuatro horas del día y los siete días de la semana. Si bien es cierto que las diferencias en las legislaciones nacionales ralentizan este intercambio de datos, así como la proliferación de los mecanismos de intercambio de información, que matiza la Comisión que quizás son demasiados, lo que finalmente hace que los SPOC no sean utilizados como debiera. Aquí, sí parece recelar un poco de los CCPA, al nombrar que existen diversos canales y que se utilizan de manera indistinta, escapando de los SPOC. Según la Comisión, se debería centralizar más la información. No obstante, esto refuerza nuestra postura. Si los CCPA estuviesen centralizados a nivel UE, este problema se vería solventado. También, en nuestra opinión, con el uso compartido en lo CCPA de la herramienta SIENA, estos hechos negativos que venían ocurriendo, se han visto igualmente paliados. Básicamente, recuerda la obligatoriedad de utilizar como ventanilla única a Europol, hecho que no se viene realizando, quedando muchas veces la información intercambiada guardada en un cajón.
- La información solicitada deberá estar disponible en un plazo de ocho horas (para casos urgentes) y de siete días como máximo. En los CCPA, estos plazos se reducen a la inmediatez o a las pocas horas, en el peor de los casos.

²⁴⁴ Información obtenida de la página web de la Comisión Europea: https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12614-Codigo-de-cooperacion-policia-de-la-UE-lucha-contra-la-delincuencia-grave-y-organizada-de-caracter-transfronterizo_es (consultada el 1 de marzo de 2022).

- La Aplicación de la Red de Intercambio Seguro de Información (SIENA), gestionada por Europol, debe convertirse en el canal de comunicación por defecto, como así viene siendo en los CCPA. Para ello (p. 14) destina 2,25 millones EUR para conectar un máximo de 45 Centros de Cooperación Policial y Aduanera con SIENA (de los 59 que existen- recordemos que en este Trabajo se incluyen 3 CCC que hoy en día no están considerados como CCP- recordando que 14 ya están conectados).
- En la Estrategia de la UE contra la Delincuencia Organizada de abril de 2021, es esencial una cooperación policial sólida y un intercambio fluido de información en la lucha contra todas las formas de delincuencia grave y organizada. ¿Qué existe más fluido que un CCPA, donde la información se intercambia presencialmente, entre los policías allí destinados que chequean sus bases de datos y ofrecen la respuesta en el momento?

Y en este nuevo Código que propone la Comisión, además de lo dicho hasta ahora, remite a la Recomendación del Consejo relativa a la cooperación policial operativa, referente al Convenio de Prüm, por el que se propone establecer un nuevo Reglamento para regular esa manera de intercambiar datos entre países ²⁴⁵.

Siguiendo con la propuesta de Directiva, en el tercer considerando, matiza que la cooperación policial operativa entre los Estados miembros también se lleva a cabo de conformidad con la legislación nacional, no solo la marcada por la UE, teniendo en cuenta los documentos no vinculantes del Consejo, incluidas las buenas prácticas Catálogo Schengen y las directrices Puntos de contacto únicos (SPOC), las Directrices de los Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA), Manuales sobre intercambio de información policial y operaciones transfronterizas.

Cuando llega a tratar los SPOC y los CCPA, matiza que ambos se han creado como consecuencia directa de la necesidad de intercambiar información relevante tras la supresión de las fronteras interiores. Los países asociados a Schengen han establecido CCPA y SPOC

²⁴⁵ Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al intercambio automatizado de datos para la Cooperación Policial (Prüm II), por el que se modifican las Decisiones 2008/615/JAI y 2008/616/JAI del Consejo y los Reglamentos (UE) 2018/1726, 2019/817 y 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo. Bruselas, 8.12.2021 COM (2021) 784 final.

nacionales. Estos, no deben excluirse, sino complementarse. Y concretamente con los CCPA, en la sección 5 del Documento, página 15, matiza:

“Se formulan recomendaciones para que los CCPA se constituyan en Puestos conjuntos de policía y aduanas ¿Comisarías conjuntas? Que, además de realizar las tareas que vienen llevando a cabo, mejoren en cuanto a la prestación de ayuda y coordinación en las patrullas conjuntas y elaborando análisis conjuntos de la delincuencia transfronteriza local”.

En mi opinión, esta visión de los CCPA como comisarías conjuntas, es una visión un poco ambigua de los mismos. ¿Está el Consejo insinuando que deben volver a su razón de ser, para lo que en un principio fueron creados, que no es más que controlar la delincuencia transfronteriza en las zonas comunes? O, ¿está animando a ir un paso hacia delante y a constituirse en *Puestos conjuntos*, que podría referirse a un estatuto similar a las UNE o de las Oficinas Sirene?

La Comisión sigue refiriéndose a los CCPA:

“La finalidad para la que se crearon los CCPA se ha visto ampliamente superada, dejando de lado la delincuencia transnacional de corte local para cooperar activamente en todas las formas de delincuencia organizada, más allá de las limitaciones geográficas iniciales”.

Esto, enlazado con la sugerencia de establecerlos en auténticos Puestos Conjuntos, puede ser un camino más próximo a la instauración aquí deseada, es decir, al reconocimiento autónomo de estos, reconociendo por fin que las limitaciones de los Convenios originarios firmados por los países en base al CAAS, se han visto ampliamente superados. Hay que volver a estudiar una nueva regulación y un nuevo formato para estos actores internacionales presentes ya en toda Europa. En opinión del doctorando, las Instituciones siguen sin saber muy bien dónde encuadrar a los CCPAs. Animar a los países a que los instauren en sus zonas fronterizas y a que los utilicen (Estocolmo, 2010-2015) pero a su vez, les recuerdan que deben limitarse a la criminalidad transfronteriza en sus áreas geográficas, en el lugar donde están sitios. Les ofrecen la herramienta SIENA, visto la gran cantidad de información que se perdía. Y la propia Comisión dice que el alcance al que han llegado traspasa limitaciones espaciales: las peticiones en cascada, incluso directamente entre CCPA que no guardan frontera con un país en común, son una realidad imparables. ¿Qué hacer por lo tanto con estos instrumentos de intercambio de información? La respuesta debe ser que no se debe volver hacia atrás, sino dar un paso de gigante y dotarles a nivel comunitario de una realidad jurídica de la que carecen.

4.6 Best Practices Guidelines for PCCC: 2008 y 2011

El Consejo de la Unión Europea ha materializado en un documento una realidad hasta el momento carente de todo sustento funcional común. Establecer una Guía Europea de Buenas Prácticas para todos los CCPA (Consejo, octubre de 2008). Como bien dice el documento, son unas indicaciones sobre la manera de trabajar y estructurarse los Centros, pero carente de obligatoriedad por parte de los Estados que los creen. Así lo deja claro en el Preámbulo de ambos textos (2008 y 2011) donde dice expresamente que *...se espera que esta Guía sea de utilidad para los Estados miembros que decidan crearlos.*

Son competencia de la voluntad soberana de estos, por ello que serán los propios Estados quienes decidan qué materias tratar y qué cuerpos policiales pueden formar parte de ellos. Fue en el año 2008 bajo la presidencia francesa de turno de la Unión cuando, tras las recomendaciones del “Grupo de Trabajo Futuro” potenciado por Francia, se estableció este modelo común de Guía para los CCPA, elaborado por expertos nacionales trabajando unidos en el seno del Consejo. Se pensó en principio para ayudar a la expansión en 2007 hacia la Europa del este (Rumanía, Bulgaria) lo que conllevaría mayor amplitud de la zona Schengen. En el caso español, hay cuerpos policiales autonómicos trabajando en los Centros; cosa parecida ocurre con las policías de los *Landers* alemanes en sus zonas fronterizas con otros Estados; en el caso galo o italiano solo los cuerpos con competencia estatal pueden formar parte de la organización de los CCPA, no obstante aceptan que por parte de su país vecino se incluyan a estos cuerpos policiales autonómicos y que pasen a formar parte de la organización interna del Centro (claro ejemplo son los CCPA de Melles Pont du Roy y el de *Perthús*, donde el cuerpo de *Mossos d’Esquadra* forma parte de la estructura interna.

Las diferencias entre ambos textos del 2008 y 2011 son pocas. Simplemente, en el segundo caso, como evolución natural de los Centros que opera a la vez que el resto de las medidas europeas, se han incluido dos Anexos a los tres que ya existían. Estos son un modelo de cuestionario para evaluar al Centro y el Anexo relacionado con el análisis específico de la delincuencia transfronteriza en un CCPA. Pero vayamos paso a paso. En la Introducción de la Guía, ya se deja la primera impresión que se tiene de los centros desde la Unión:

“...como medida compensatoria de la supresión de los controles en las fronteras interiores. Se reconoce que estos centros pueden también utilizarse para mejorar la cooperación con terceros Estados”.

Se encargan así de minimizar las consecuencias de la falta de controles internos fronterizos, siendo focos de cooperación directa entre policías de varios países limítrofes. Pero un elemento importantísimo que ya se deja entrever y que va a ser una pronta realidad desde la creación de este documento, es la última consideración:

“...pueden utilizarse para mejorar la cooperación con terceros Estados”.

Y así se ha hecho. Rumanía no ha dudado en establecer un CCP con Ucrania, o España con Marruecos. Recientemente, en el año 2015 se han establecido varios CCP en la zona de los Balcanes con países ajenos a la Unión. Aquí, en estos casos, esa estrecha colaboración y trabajo que antes preconizaba entre los CCPAs con las Agencias Europeas de Seguridad va a ser crucial, sobre todo con Frontex, en cuanto a fronteras exteriores que son. Veremos que la complejidad es máxima en cuanto que pasan a depender de las directrices europeas en materia de frontera exterior, cosa que no ocurren en los CCPA interiores. Así lo recoge expresamente el punto 2, apartado b) *Aunque lo habitual es que sean los Estados Schengen los que creen estos centros, puede crearlos cualquier Estado miembro de la UE con sus vecinos, una posibilidad que debe alentarse, ya que contribuye a la seguridad de las fronteras exteriores.* Externas en cuanto al espacio Schengen, pero también ajenos a la Unión.

El Documento continúa: *los CCPA desempeñan un papel clave en la producción de inteligencia para los servicios operativos.* El Consejo está reconociendo la fuente de inteligencia que son, que la información que proporcionan tanto a las unidades nacionales respectivas como a las europeas (Europol o Frontex) son valiosas en cuanto que devienen en inteligencia.

“Desde su concepción han florecido los CCPA: el número de cuestiones que se les remiten ha ido aumentando de forma constante y, del mismo modo, se han ido creando cada vez más centros Europa”.

Las instancias europeas están recelosas ante este tipo de cooperación que no hace más que crecer. No pueden dejar que actúen a sus anchas, deben establecer un control cada vez más estrecho sobre ellos, pero sin molestar a los Estados de los que dependen. Por eso, de la instauración de mecanismos de control informal ya nombrados: SIENA, ISEC, EPE, reuniones anuales, la propia Guía, etc. Si en origen fueron creados para trabajar sobre asuntos relacionados con la delincuencia transfronteriza de las zonas donde se establecieron, la realidad actual es mucho mayor, apartado c):

“Las actividades de un CCPA están relacionadas en primer lugar con la zona fronteriza y se desarrollan en ella. No obstante, el acuerdo por el que se crean puede permitir que cuerpos y fuerzas ajenos a la zona les remitan solicitudes”.

Y esta, es la realidad actual. Más del 90 por ciento de las solicitudes que se tramitan en los CCPA son peticiones de unidades policiales ajenas a la zona fronteriza. Siguiendo con el ejemplo de los CCPA hispano-franceses, por la parte española un 70 por ciento de las solicitudes al país vecino provienen del litoral de Levante y de la Costa del Sol. Lejos quedan estas regiones costeras de los Pirineos, donde están sitos los Centros.

El apartado II del Documento se reserva en exclusiva para el Funcionamiento de los Centros. Deja claro que la manera de funcionar vendrá establecida mediante un Reglamento Interno, que podrá ser establecido por las autoridades de ambos Estados o de manera unilateral para cada parte nacional. La Guía adjunta un modelo de reglamento en el anexo 2. Aquí, en este punto, es donde en la actualidad se están dando mayores avances. En el caso de España, a finales del 2015 se publicó una Instrucción de Secretaría de Estado de Seguridad en la cual se establecía la modificación del apartado 4 del Reglamento Interno de los CCPA de España. Este, vinculante únicamente para los funcionarios españoles destinados en los Centros de Cooperación, recogía en dicho apartado que desde este momento se deben utilizar sistemáticamente las vías de comunicación con Europol y Sirene cuando la materia que se trate en el CCPA sea de especial consideración o de su interés. Nuevamente, los Estados han recibido solicitudes desde instancias europeas reclamando la falta de información que sucede en muchas ocasiones por los datos que se gestionan en los Centros y que no llegan a las Agencias Europeas, perdiendo una fuente importante de información e inteligencia posterior. Así, los Estados, en este caso España, ha oído las reclamaciones de estas y ha añadido expresamente que se debe informar a estas Agencias europeas de todo aquello objeto de su competencia o de interés relevante. Por eso de la instauración de SIENA en los centros, para que este escape de control informacional no continúe sucediendo. A mi parecer, también otra muestra que confirma ni teoría de la necesidad de dependencia de estos Centros de Europol.

Sobre las funciones a desarrollar por los CCPA, el mismo punto II en su apartado A deja clara la dependencia del efectivo intercambio de información entre autoridades en base a la Decisión marco 2006/960/JAI, de 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea, que viene a sustituir y a ampliar al artículo 46 del Convenio de Schengen. Este flujo de información rápido, ágil, puede afectar a personas, vehículos,

teléfonos, documentos, y en general, cualquier tipo de información que opere en las bases de datos policiales o estatales de otras Administraciones. Pero su competencia se puede extender más allá, la misma Guía recoge que deben encargarse de gestionar las informaciones entre autoridades cuando esté en marcha una persecución en caliente en su zona o se esté llevando a cabo una vigilancia transfronteriza, eso sí, deja claro que siempre mediante apoyo no operativo a dichas incursiones urgentes en el país vecino. Además, se puede llegar a establecer los CCPA como auténticos puntos de coordinación frente a catástrofes naturales o ante distorsiones del orden público que afecten a ambas zonas de los países. El ejemplo más reciente de esta utilidad fue en el año 2014 cuando las fuertes riadas que devastaron el Valle de Arán (España) y la zona sur de Francia hasta *St. Gaudens*, dejaron ambas zonas desabastecidas durante varios días, así como poblaciones enteras engullidas por el río Garona a su paso por estas zonas. En CCPA de *Melles Pont du Roy* sirvió a las autoridades francesas como punto de coordinación de los trabajos de reparación y ayuda asistencial a los ciudadanos galos de las poblaciones próximas, como Melles, St. Beat, Foix, etc. Por último, aunque deja abierta la posibilidad de que los Estados amplíen estas funcionalidades según acuerden, respetando la legalidad internacional al respecto (principalmente el CAAS) nombra expresamente una de las funciones que más se dan en los Centros, las Readmisiones. Estas consisten en la entrega de un nacional de un tercer Estado al país vecino del que procede al cruzar la frontera interior. Siguiendo con los ejemplos de España y Francia, si un ciudadano marroquí que proviene de España cruza la frontera interior con Francia sin portar la documentación de viaje requerida, las autoridades francesas si le localizan por las inmediaciones de la zona fronteriza y no han pasado más de cuatro horas desde que se supone que debió cruzar la frontera, procederán a realizar una Readmisión a España, ya que venía de ese país, siempre que tenga en este país documentación en vigor que le habilite para estancia o residencia. En caso de no ser así, la policía gala procedería directamente a realizarle un expediente de expulsión a su país de origen por ser extranjero en situación irregular, pero no a España, que era de donde procedía. Este procedimiento (la readmisión, no la expulsión) lleva una serie de garantías legales recogidas en el mismo documento de entrega/recepción del extranjero, entre las que se incluye la información de derechos a la persona objeto de readmisión así como la posibilidad de asistencia letrada gratuita para su asesoramiento y defensa, quedando los hechos plasmados en una comparecencia de los funcionarios actuantes que, juntamente con los derechos y una minuta formalizada de entrega (Francia) y aceptación (España), será todo ello entregado por parte del país que readmite al que lo acepta, firmando

el recibí (España) y haciéndose cargo de la persona readmitida, la cual, no se encontrará en situación de detención, ya que en España sí podría estar libremente, lo que no podía era estar en Francia en cuanto que carecía de las condiciones legales imperadas por ese país (documento de viaje, pasaporte que acompañe al TIE, etc.).

Punto clave para este Estudio, el tercero. Trata sobre las relaciones que deberían regir entre los CCPAs y las Unidades Centrales Internacionales: Interpol, Europol, Sirene. Si bien anteriormente ya adelanté la actual reforma en marcha desde el año 2015, referente al reglamento interno de los CCPA y su última modificación, en el año 2011 ya dejaba claro que el contacto entre ambos debe ser *estrecho*, añadiendo:

“Las competencias de un CCPA no deberán invadir las de las unidades centrales nacionales (sobre todo en relación con la delincuencia organizada y el terrorismo) de forma que no comprometan las competencias y los objetivos de estas últimas. No obstante, si un CCPA recibe información que compete a una unidad central, deberá remitirle inmediatamente esa información. De acuerdo con la Decisión marco del Consejo de 18 de diciembre de 2006 sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea, los cuerpos y fuerzas de seguridad tienen que enviar a Europol la información que incumbe a esta. Por tanto, los CCPA deberán remitir información de esa índole a la unidad nacional de Europol, que, si lo considera necesario, la remitirá a su vez a la propia Europol”.

Esta interferencia, la intrusión de competencias que se debe evitar, en la práctica se da en muchas ocasiones. Las unidades nacionales de los Estados solicitan a los CCPA información que, en principio, y en base a este punto, no deberían ser tratadas por aquí. Pero los cuerpos policiales son conocedores de la agilidad y excelencia de la información obtenida directamente por estos Centros, y “abusan” de ella. Pero esto, es totalmente comprensible. La práctica policial obliga en muchas ocasiones a la necesidad de la inmediatez de los datos que afectan a investigaciones, incluso las relacionadas con el terrorismo o la delincuencia organizada, ya que los delincuentes no saben de esperas y plazos. Las unidades necesitan la información de manera urgente y saben que Sirene o Europol, al ser mayor su estructura, es mucho mayor también la burocracia requerida, lo que deviene en una posible huida de los delincuentes o de las pruebas por el tiempo que tardan en recibir respuesta. Así, usan esa dualidad que ya adelanta la Guía en este apartado 3 del punto b), *la remisión inmediata* a las unidades centrales de la información que les llegue sobre estas materias que, en principio, exceden de su ámbito competencial. Se les está habilitando así a que tramiten estas

informaciones recibidas pero que cuando lo hagan lo comuniquen a los servicios encargados. Aquí entra en juego también la discrecionalidad y experiencia de los funcionarios policiales destinados en los Centros. Cuando la materia a tratar se dé cuenta que es de índole trascendente, deberían abstenerse de intercambiar esta información y remitir a las autoridades nacionales de la otra parte contratante a las vías legales establecidas al efecto (Europol, Interpol o Sirene). Si la materia requiere de la inmediata y urgente necesidad de respuesta por los funcionarios policiales de los Centros, esta debería darse a la otra parte, comunicándolo inmediatamente a las unidades centrales. Ejemplos recientes de esta práctica fueron los atentados terroristas de París el viernes 13 de noviembre de 2015, donde numerosos jóvenes fallecieron en la *Sala Bataclán* cuando asistían a un concierto. La crudeza y gravedad de tal barbarie hizo que los CCPA fueran usados por la parte gala como punto de intercambio de información con España y con el resto de los países con los que comparten frontera. La materia que se trataba era de competencia terrorista, por lo tanto, de las unidades policiales de información, no de los CCPA. Pero como excepción a esta premisa legal, como comprensión a la dureza del ataque sufrido en Francia, se habilitó a los Centros para que ofreciesen este tipo de información, dando cuenta siempre a las Unidades nacionales. Esta habilitación no fue expresa, sino tácita, de comprensión mutua de todos los cuerpos policiales de la Unión Europea ante los conciudadanos galos. Aquí, nuevamente estamos ante una ampliación de competencias que ha sufrido por el mero devenir de la actividad policial, ha sido una respuesta natural al avance de los Centros y de su mayor expansión, cada vez más conocidos por los cuerpos policiales y, por ende, más usados por ellos.

Otro de los aspectos relevantes es el contenido en el Punto II, apartado c), que versa sobre los recursos personales de los centros, sobre los funcionarios:

“Por razones de cohesión del grupo y de eficacia del centro, se recomienda que el personal del centro esté asignado específica y exclusivamente a él ... el personal trabajará en equipos multinacionales e interministeriales y deberá colaborar entre sí”.

Sigamos con el ejemplo hispano francés. En el caso galo esta recomendación se cumple en la totalidad de los cuerpos destinados: *Gendarmerie*, *Police Nationale* y *Douanes*. Los funcionarios de estos tres cuerpos representados en los CCPA están destinados con carácter exclusivo en ellos. Ahora bien, por la parte española, solo los representantes de la Guardia Civil cumplen con esta premisa. El resto de los funcionarios, como los integrantes de la Policía Nacional, *Mossos d'Esquadra* y *Ertzaintza* no ocupan plaza en su lugar de trabajo, sino de manera comisionada. Es decir, dependen de otras unidades que les destinan a los

centros, pero no de manera exclusiva y fija, sino que, por cualquier circunstancia que el jefe de la unidad de referencia estime pertinente, puede removerlos de sus puestos de trabajo. No ocupan plaza por catálogo, esto solo se reserva para la figura del Coordinador. La inamovilidad y permanencia de los funcionarios de carrera es una de las características más conocidas de estos, solo pudiendo ser removidos previo expediente disciplinario. En el caso de los policías destinados en los centros que no ocupan plaza fija, la inseguridad que les crea puede repercutir incluso en la calidad del trabajo que desarrollan. La Guía está recomendando expresamente que, para evitar que esto ocurra, y conseguir así un clima de confianza mutua entre los cuerpos policiales de ambos países, los policías destinados, pertenecientes a distintos departamentos ministeriales (en el caso hispano francés, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa y del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas) trabajen de manera habitual y estable en equipos interministeriales. La reforma en marcha del Reglamento de los CCPA con funcionarios españoles, comenzada a finales de 2015 y todavía sin resolver, se ocupa de estos aspectos. En él, se recoge que cada cuerpo policial (Policía Nacional, Guardia Civil, *Mossos* y *Ertzaintza*) deberá proveer a los centros de personal fijo, mediante la ocupación del puesto a través de la provisión de puestos de trabajo propia de las instituciones policiales. Se conseguirá así poner fin a esta transitoriedad de funcionarios que pasan por los Centros. Así, se llegará también a ese clima de confianza mutua preconizado en la Agenda Europea de Seguridad 2015-2020 que solo se consigue cuando en un puesto de trabajo hay un sentimiento de “familiaridad” al que se llega mediante el trabajo continuo y diario con una misma persona. Pero a estos funcionarios se les va a requerir unas condiciones de idoneidad para poder estar allí, entre las que no pueden faltar el conocimiento del idioma de la otra parte, así como un control de los sistemas judiciales y policiales del propio. En esta línea, la Administración española está ofreciendo cada año cursos de francés y portugués a los policías de los CCPA hispano-franceses e hispano-lusos, respectivamente, mediante cursos financiados por el INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública). De la misma manera, al ser el inglés el idioma utilizado a nivel internacional para comunicarse con los homólogos de los distintos CCPA repartidos por toda Europa, así como en las reuniones anuales de la Haya y Bruselas, la Comisión sufraga los gastos de cursos de inglés para los funcionarios destinados en los centros, como el que tuvo lugar en 2015 en Alemania y en el año 2016 en Alemania y Rumanía, donde los policías tienen la oportunidad de obtener el título B2 de inglés tras superar un curso de tres meses de duración, repartido en fase presencial (tres semanas) y formación online (las otras nueve semanas):

“...los agentes tengan el mismo derecho a recibir formación en el puesto que el personal de otros departamentos de los organismos públicos de que procedan. Los cursos de formación serán tanto nacionales como comunitarios” (impartidos, por ejemplo, por CEPOL).

El último de los aspectos a destacar en la Guía es la *Evaluación* de los centros y del *Análisis* de la información obtenida. Para que funcione eficazmente, hay que evaluar al CCPA en relación con su cometido y su organización funcional:

“Deberán realizarse periódicamente ejercicios conjuntos de evaluación, para lo que puede establecerse un comité ad hoc. Sus conclusiones tendrán por objeto mejorar la eficacia del funcionamiento del centro y el logro de las expectativas comunes”.

La realidad es que las inspecciones no son tantas como debieran, dejando esta tarea en manos de los jefes naturales de cada Cuerpo y en la autoridad común del Coordinador del Centro, en concordancia con el coordinador nacional de la otra parte y del coordinador adjunto. Los formularios, como el que recoge el anexo 3 del texto, se envían de manera telemática a las unidades nacionales encargadas del control de los CCPA en cada cuerpo (Secretaría de Estado) pero las inspecciones in situ no tienen plasmación en la realidad. Sí que operan estas inspecciones a nivel comunitario. En el año 2014 los CCPA hispano franceses fueron objeto de visita e inspección por una representación de la Comisión Europea, encabezada por la coordinadora del CCPA sito entre Polonia y Alemania, enviada con un equipo multidisciplinar, encabezado por la Comisión Europea. En estas visitas, las autoridades se interesaron por las necesidades de los funcionarios, por el adecuado uso de las instalaciones y cualquier otra duda que pudiese surgir tras la inspección al referido centro. Hay que decir que el resultado de estas inspecciones fue positivo, recalcando la importancia de la labor preventiva y represiva que los centros llevan a cabo en estas áreas y para el beneficio de la seguridad de toda la Unión. En cuanto al análisis de la información:

“En su calidad de plataformas de intercambio transfronterizo, los Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA) son competentes para aportar una importante contribución a la imagen global de la delincuencia en sus regiones fronterizas y ocupar su lugar de "observatorio de la delincuencia transfronteriza”.

Y esto tiene su plasmación en la utilización (en el caso de España) de la aplicación ANETO (habiendo sido suplida de manera paulatina por SIENA). Este, es un programa informático común para toda la parte española (Policía Nacional, Guardia Civil, *Mossos* y *Ertzaintza*) donde se recogen las peticiones de intercambio de información, tanto las solicitadas por España como las que reciben. Se les da respuesta y queda todo plasmado en

este programa, junto con las identidades implicadas, vehículos, documentos, o cualquier motivo que haya originado la petición. Estaba siendo gestionada por la Policía Nacional, ofreciendo los datos estadísticos de cada Centro y posibilitando que a nivel central se tenga una herramienta para medir el trabajo realizado en los CCPA y analizar la información tramitada. Similar al sistema VoDos patrocinado por Alemania. En la actualidad, ha sido reemplazado por SIENA.

4.7 *Europe's Future Group: propuesta de incluir a los CCPAs en el Acquis de la UE*

En el año 2007, bajo el amparo del por entonces vigente Programa de la Haya (2005-2009) focalizado en despertar el interés de la Unión por las distintas formas de intercambio de información policial, como ejemplo de canal de intercambio de datos, se hablaba en las instancias superiores europeas de dieciocho (18) CCPA repartidos por todo el territorio Schengen: *Alemania, Austria, Italia, España, Portugal, Bélgica, Francia, Suiza, Dinamarca, Eslovenia, Polonia, República Checa y Hungría* ²⁴⁶. El interés se despertó, y mucho, entre las instituciones de la Unión, dedicándoles el Grupo un Anexo (el número 2) del Trabajo denominado por las instancias de la Unión Europea como “Police Cooperation, French Contribution”. Hasta el momento las vías de intercambio estaban limitadas a Europol, Sirene, Interpol y Oficiales de Enlace. Ahora, para el periodo 2010-2014, donde debían aportarse nuevas ideas por parte de este Grupo de Trabajo, esta nueva realidad (CCPA) debía regularse y estudiarse en profundidad desde la óptica comunitaria. Pues bien, en la actualidad, esta cifra llega a más de sesenta (60) Centros de Cooperación Policial y, en algunos casos, Aduaneros, sitios no solo en fronteras interiores sino también exteriores. En diez años se habían multiplicado por tres los ya existentes por aquel entonces. Las continuas revisiones frente a este tipo de incremento exponencial sin parangón previo en la Unión (me atrevo a decir que ni siquiera a escala mundial) se constituyen en óbice necesario. Frente a este masivo incremento de centros, la presidencia de turno de la Unión, ocupada por la República Federal de Alemania, impulsó la creación de un Grupo de Trabajo llamado *Europe's Future Group*, con el beneplácito de la Comisión Europea. Este Grupo se creó para analizar lo que estaba por venir en la Unión, tras analizar la situación actual por aquel entonces en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior (p. 2-3, 28/03/2008). Estaba formado por expertos de varias

²⁴⁶ P. 13 documento 28/03/2008.

nacionalidades, de rango ministerial, del trío de presidencias durante los años 2007-2009, a saber, Alemania, Portugal, Eslovenia, Francia, República Checa y Suecia; por un delegado de la Troika, compuesta por España, Hungría y Bélgica; un observador, siendo Reino Unido; los expertos que cada Estado Miembro requirieron; y como representantes de los intereses de las instituciones comunitarias, un delegado de la Secretaría general del Consejo, el titular de la LIBE (*Civil Liberties, Justice and Home Affairs*) del Comité del Parlamento Europeo y del Comisionado para Asuntos de Interior (Bossong, Carrapico, 2015).

Si el origen se sitúa en el año 2007, con Alemania como presidenta de turno de la Unión, fue al año siguiente, en 2008, cuando Francia (ahora presidenta de turno) se estableció en estandarte de este tipo de cooperación policial. La realidad es que la creación y los logros de este Grupo de Trabajo se otorgan a Francia en vez de a Alemania. El documento de 28 de marzo de 2008 lo califica como *la contribución francesa a la cooperación policial*. Así, los galos pasaron a definir a los CCPA como “esa novedosa forma de intercambio de información sobre la que hay que trabajar: Los CCPA representan un enfoque innovador para el intercambio de información transfronterizo en la lucha contra el crimen”.

Entre las cuestiones a debatir en el seno del Grupo, la número 4 se reservaba a los CCPA *¿Deberían los CCPA incorporarse al acervo comunitario?* Darían respuesta a esta pregunta tras el análisis en profundidad de estos, concluyendo que, **p. 4, punto 2.2.1:**

Los CCPA deben ser integrados en el Acervo comunitario y usados extensivamente.

Se justifican en que los mismos son una realidad cada vez más presente a escala comunitaria y que desde instancias europeas superiores no deben abandonarse, como fuente potencial de recepción de información que son. Esta cuestión se analizó a la par que otras relacionadas con CEPOL y EUROPOL (Cuestiones 3, 7, 8 y 9, p. 6). Por aquel entonces, dentro de la cooperación policial en la Unión, los intereses que existían se referían a Europol, Cepol y los CCPAs.

Los Centros, se debían observar desde la óptica de la nueva categorización que les otorga la entrada en vigor del Tratado de Prüm. El Grupo se planteó la situación de estos desde que Prüm les habilitó como puntos de contacto entre las autoridades nacionales de los países que integran los CCPA. Ya he nombrado en varias ocasiones a lo largo del Estudio la posibilidad de intercambio de datos en los centros amparados en Prüm. Aquí, el Grupo matiza esta posibilidad expresamente (p. 13 del Documento, Anexo 2) otorgando la posibilidad de establecer patrullas conjuntas en estas áreas e incluso la posibilidad de llegar a actuar los agentes de uno de los Estados signatarios del acuerdo bilateral sin que estén presentes los

oficiales policiales de la otra parte. En esos casos, debido a las razones de urgencia imperantes, los CCPA deberían ser habilitados como puntos de contacto Prüm, acorde a la Convención de Schengen (artículos 40 y 41 del CAAS).

En junio de ese mismo año, el Grupo en su reporte final denominado “Libertad, Seguridad y Privacidad: Asuntos europeos de Interior en un mundo abierto” establece que: “los CCPA son un ejemplo claro de efectividad e innovación en cooperación policial transfronteriza, estableciendo que desde la Unión Europea se debe establecer un modelo común de CCPA”.

CAPÍTULO II. LAS AGENCIAS Y OFICINAS EUROPEAS DE SEGURIDAD QUE GUARDAN RELACIÓN DIRECTA CON LOS CCPA/CCP

1. EUROPOL Y LAS OFICINAS SIRENE: UN EJEMPLO PARA LA EFECTIVA CONFIGURACIÓN DE LOS CCPA

1.1 La Agencia Europea de Policía: De los Grupos Trevi a Europol

Como ya se ha dicho en puntos anteriores de este trabajo, Schengen y su Convenio de Aplicación (CAAS), supusieron un antes y un después en la cooperación policial de la Unión Europea. *Ex ante*, no existía prácticamente nada más allá de meros acuerdos entre países, carentes del mínimo respaldo legal más allá de las legislaciones internas de casa país, que transfería ese poder a los agentes policiales que intervenían en labores policiales supranacionales (Europol). Después, estos cuerpos de seguridad se vieron respaldados plenamente más allá de las leyes propias de su país de referencia sino amparados en un marco legal plenamente europeizado. En 1957 se firma el Tratado de Roma (hoy día, TFUE) y, ese mismo año, el convenio europeo relativo a la extradición, siendo dos años más tarde, en 1959, cuando los ministros de la naciente Comunidad Europea acuerdan un Tratado sobre cooperación judicial en materia penal²⁴⁷. Si bien, como matiza el profesor *Van Oustrive*, la cooperación policial queda al margen de estos convenios, dejando la misma a la cooperación entre policías en los lugares fronterizos entre países. Básicamente, lo que hoy en día son los CCPA, pero carentes entonces de respaldo legal internacional alguno. En los años posteriores, hasta llegar a 1976, la principal y casi única herramienta policial internacional con la que cuenta la Comunidad Europea será Interpol. Ante este panorama, los altos cargos de los 9 estados europeos (los Ministros de Justicia e Interior) viendo que necesitaban algo propio que les protegiese, más allá de una Organización Internacional tan amplia, como lo era Interpol, un 26 de junio de 1976 dan luz verde para que se formen en el seno de la entonces

²⁴⁷ Van Oustrive, L. (2001). Historia del Acuerdo y del Convenio de Schengen. *Revista cidob d'afers internacionals*, nº 53. p. 49.

Comunidad Europea, los Grupos TREVI (*Terrorismo, Radicalismo, Extremismo, Violencia Internacional*).

Eran grupos centrados básicamente en la lucha anti terrorista, pero también surgieron a la par otros relacionados con la delincuencia organizada y el tráfico de drogas. Se veía así ampliada la idea inicial, centrada en el terrorismo, a otras formas distintas de delincuencia. Pero había algo en estos Grupos que no gustaba a la comunidad europea. Su actuación quedaba al margen de su control. Las Instituciones, no ejercían control alguno sobre ellos (más allá del Consejo), quedando toda su labor incardinada en la cooperación puramente intergubernamental (si bien, así ha venido siendo hasta el Tratado de Lisboa).

¿Qué papel jugaba España en aquellos años? Pues bien, a diferencia de lo que ocurre hoy en día, donde España es un actor internacional con una activa iniciativa en cooperación policial intergubernamental, en aquel entonces se limitaba a ser un mero espectador. Desde 1979 participó como observador de este Grupo, no siendo hasta 1986 y su inclusión en la Comunidad Europea que no pasaría a jugar un papel activo en esta área²⁴⁸.

Que era necesario un grupo a nivel internacional que se encargase del terrorismo y de las formas graves de delincuencia que siempre llevan aparejadas, es bastante obvio. En aquella época, por citar solo algunos, Reino Unido. También era buen conocedor de este crimen. Hacía poco menos de 5 años que habían sufrido varios atentados terroristas del Grupo IRA, en Irlanda del Norte, conocidos como los *viernes y domingos sangrientos*, debido a la cantidad de muertos y heridos y los días de la semana en que se venían produciendo. Alemania también sufría de esta dolencia. En 1972, en las Olimpiadas celebradas en Múnich, un grupo terrorista palestino, conocido como *Septiembre Negro*, secuestraba y mataba a once atletas israelíes. Francia, no solo sufría el terrorismo español de ETA, sino que también del, ahora en boca de todos, terrorismo islámico. El mismo año de creación de TREVI, pocos meses antes, los terroristas secuestraban un avión de Air France, por suerte sin gran número de bajas; Italia por su parte, era diariamente acosada por los grupos mafiosos, que llevarían, entre otros actos, a la muerte de 85 personas en la estación ferroviaria de Bolonia tras poner una bomba en la misma, amén de numerosos heridos. Podríamos seguir poniendo ejemplos de actos terroristas acaecidos en Europa en aquellos años, si bien no hacen más que matizar, una y otra vez, que la creación de un grupo de carácter supranacional era necesario para atajar esta grave forma de delincuencia, de la que surgían el resto de los delitos. Es sobradamente

²⁴⁸ De Arístegui, G. (1997). La cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo. *Revista Política Exterior*, vol. 11, pp. 67-68, 71-78.

conocido que, a los grupos terroristas, les siguen la perpetración de otras formas graves de delincuencia, como puede ser el tráfico de drogas o la trata de personas, ya sea para subvencionarse, ya sean como medios necesarios para conseguir ese fin. Europa, los 9, lo sabían y, aun existiendo órganos de carácter internacional (Interpol) que luchasen contra estas formas de delincuencia, necesitaban centrarse en un instrumento interno, con un espíritu plenamente europeísta, el grupo TREVI. Antes de su disolución por la entrada en vigor del TUE, el Grupo Trevi aprobó en junio del año 1993 la creación de la Unidad de Drogas de Europol.

Este segundo paso hacia la creación de Europol se denominó UDE: Unidad de Drogas de Europol. El 2 de junio de 1993, se firma en Dinamarca un acuerdo interministerial en el que se propone que una nueva Unidad sea la encargada de concentrar la cooperación interestatal en el ámbito policial. Así, el 3 de enero de 1994 comienza sus andaduras la Unidad de Drogas de Europol, si bien su constitucionalización sería a través de la *Acción Común 95/73/JAI*, de 10 de marzo de 1995, relativa a la Unidad de Drogas de Europol²⁴⁹. Su función era recolectar, intercambiar y analizar la información que obtenían de los Estados miembros sobre el tráfico ilícito de drogas. En diciembre de ese mismo año, el Consejo Europeo decide que su labor debe ir más allá, como ya lo hicieran los Grupos Trevi, por lo que amplía su capacidad al conocimiento de otros tipos delincuenciales, como el tráfico de materias radiactivas y nucleares; de personas; de vehículos y del blanqueo de capitales.

Aquí, no se puede evitar realizar ciertas similitudes con el objeto de este estudio, los CCPA, pues nos hallamos en los años en los que los primeros CCPA ya están operativos: el de Khel ya estaba en funcionamiento, así como el de Chiasso y, aunque con otra denominación (Comisarías Mixtas o Conjuntas) en España y Francia, también:

- Los funcionarios policiales allí destinados (UDE), ejercían como oficiales de enlace, analizando la información que reciben del país vecino para posteriormente trasladarla a sus unidades policiales nacionales, careciendo de cualquier actividad operativa más allá de la realización de patrullas conjuntas en las zonas fronterizas (semejante a lo que realizan los CCPA).
- De la misma manera, la información delincencial que se recibe del propio país se facilita al estado vecino para que tenga conocimiento de ello y sus unidades de inteligencia le den la salida que consideren oportuna.

²⁴⁹ Publicada en el DOUE L 62 de 20 de marzo de 1995

No se nos deben escapar dos hechos importantísimos que distinguen a los Grupos TREVI de la creación de la UDE: En este segundo caso, el Convenio Schengen ya había visto la luz y estaba a punto de entrar en vigor su Convenio de Aplicación; En segundo lugar, ya se había firmado el Tratado de Maastricht que establecía la creación de la Oficina Europea de Policía (Europol). Habíamos pasado de la *prehistoria*, a *la historia* en cooperación policial. Habíamos dado ese salto cualitativo tan importante que suponían el respaldo jurídico del Convenio y del Tratado de la Unión Europea. Ya no se daban palos de ciego sin saber si tal o cual aspecto estaba permitido por la legislación comunitaria. Ahora ya sabían lo que podían y no podían hacer, el cumplirlo o no dependería ya de cada Estado parte. La recién creada Unión Europea institucionaliza la cooperación en asuntos de Justicia e Interior. Establece en el artículo K.3 del Tratado del 92 que la cooperación policial pasa a estar, no solo posibilitada, sino a ser algo obligatorio para conseguir ese espacio de seguridad comunitaria, dejando eso sí, a los Estados, la manera de decidir cómo y en qué grado (protocolos 20 y 21 TUE).

Por último y siguiendo con las diferencias y semejanzas de la UDE con Europol y con los CCPA, maticemos los delitos que son objeto de investigación en esta Unidad inicial: tráfico de drogas; de vehículos; trata de seres humanos; material radiactivo y nuclear...pero nada se dice del terrorismo. ¿Por qué? Los Grupos TREVI sí recogían esta lucha, como posteriormente lo hará Europol, dejando claro que una de sus principales misiones es precisamente la lucha contra el terrorismo. Pero de momento, este espacio de tiempo que separa TREVI de Europol, no se dicen nada al respecto. Habrá que esperar al año 1998 para incluirlo, un año antes de que Europol comience a operar. Queremos entender que esto se debió a la singularidad de este tipo de delito: Primero, porque lo que en un país puede ser libertad de expresión, en otro puede constituir un delito de apología del terrorismo. Hasta el momento, las legislaciones nacionales no eran unánimes a la hora de calificar un acto de terrorismo o no, a no ser que se hubiesen perpetrado delitos de sangre y, segundo, porque las unidades que se encargan de investigar el terrorismo son de extrema delicadeza, utilizando bases de datos específicas a las cuales el resto de las policías que no son parte de estos grupos ni siquiera tienen acceso. Si este secretismo rige dentro de la misma institución policial (Policía Nacional española), ¿cómo no va a regir a la hora de compartirlo con otros países? Para ello, en la actualidad existen unos cauces exclusivos al margen del resto de la labor policial y del resto de la delincuencia. En los CCPA ocurre lo mismo. Se tratarán, analizarán e intercambiarán informaciones relacionadas con el tráfico de drogas que afecte a varios países,

con el tráfico ilícito de vehículos, con la trata de seres humanos, con la inmigración irregular, pero nunca con materia reservada a las unidades de información (terrorismo), que más adelante veremos, siendo las únicas que pueden intercambiar este tipo de información con Europol y con el resto de países de la Unión pero a través de otros cauces internacionales debidamente establecidos por cada país, a no ser que el convenio bi/multilateral de establecimiento de los CCPA lo recoja entre sus materias expresamente: como ocurre por ejemplo en el CCP de *Tánger* o en el CCP de *Trebinje*. Por ello, que dependerá del organigrama interno de cada Estado. Aunque la tónica general es el no intercambio de este tipo de información contra-terrorista a través de los CCPA-CCP, existen países que sí les dotan de tal capacidad, como pueden ser los CCP establecidos entre Grecia y Bulgaria con Turquía (CCPA *Kapitaan Andreevo*) o Rumanía con Ucrania (CCP *Porubne*), o los instaurados en la península balcánica entre Rumanía y Serbia (CCP *Portile de Fier*). En estos, y otros que estudiaremos en apartados posteriores, no solo se permite este tipo de cooperación, sino que viene recogida explícitamente entre las materias que pueden intercambiar.

La creación y funcionamiento de esta Unidad no estuvo exenta de polémica. Los Estados y las propias Instituciones europeas no veían claro esta nueva herramienta con un poder *cuasi automática*, y a la vez con una carencia de control institucional acorde a su grandeza. No obstante, esto no es novedad alguna, incluso hoy en día. Ciertamente es que desde Lisboa la cooperación policial pasa a estar, en parte, controlada por las Instituciones Europeas, habiendo quedado atrás ese inexpugnable tercer pilar, pero incluso hoy en día los eurodiputados manifiestan su descontento con el secretismo que rige las actuaciones policiales y sus investigaciones, sobre todo cuando se rigen por la cooperación intergubernamental en vez de por los propios mecanismos de los que goza la UE en el ELSJ. También decir que, esto debe entenderse, ese secretismo es necesario en cuanto a la particularidad de los hechos que investigan los agentes nacionales y de Europol, más cuando en ocasiones son los propios políticos los que están inmersos en algún delito investigado (corrupción). Esto nos hace preguntarnos ¿Quién controla al controlador? No es fácil distinguir la línea divisoria entre control y seguridad.

Largo ha sido el camino hasta llegar a la ansiada policía europea (*Europol*). Desde el Consejo Europeo de Cardiff, donde ya se avecinaba la voluntad de creación de una policía europea, pasando por los distintos Programas en el marco de la cooperación policial hasta llegar a la Oficina Europea de policía, hoy en día, Agencia Europea (2010). Modificado su

Reglamento en mayo de 2016²⁵⁰, esta agencia podría definirse como *un centro europeo de apoyo a las operaciones policiales, una plataforma de información sobre la delincuencia y un centro de conocimientos especializados en materia policial*²⁵¹. Estos tres son los elementos de su definición:

- a) El apoyo a operaciones policiales nacionales, tanto en forma de intercambio y facilitación de datos que concluyan en la resolución de las investigaciones, como llegando a participar en los ECI;
- b) El intercambio de información en ámbitos delictivos plenamente tasados, quedando abierta la vía de “otras formas graves de delincuencia internacional”; y
- c) El aporte de conocimientos especializados. Dado que cada país envía a sus agentes policiales como oficiales de enlace, se consigue crear en la sede de Europol, una auténtica cultura policial común de todos los Estados de la UE. Algo parecido ocurre en los CCPA, pero no con policías de todos los Estados de la UE más asociados, sino solo entre los países signatarios fronterizos. Pero en esencia, es lo mismo.

La creación de Europol fue idea del canciller alemán Helmut Kohl. Este, luchó con ahínco porque Europol fuese una realidad. En el año 1991, en el Congreso Europeo de Luxemburgo, el Canciller imploraba al resto de los miembros del Consejo Europeo por la creación de una policía en Europa que se asemejase a la Agencia Norteamericana del FBI. Una Agencia que combatiese las formas de delincuencia más graves que afectasen a dos o más Estados y que la misma tuviese competencia en todo el territorio de la Unión²⁵². Lo que ya sabían que no iba a ser posible, al menos por el momento, era que fuese un cuerpo policial con capacidad operativa. Antes, se debía avanzar en legislación penal comunitaria e integración política y económica. Esta idea del alemán, si bien no fue acogida con el mismo entusiasmo por todos los Jefes de Gobierno presentes en la cumbre europea. Matizar que, la representación española fue favorable a la idea alemana (el Ministro del Interior Juan Alberto Belloch sería el presidente del Consejo de la Unión en la adopción del Convenio de Europol en el 95), animando al resto de países a luchar en la misma dirección contra las formas graves

²⁵⁰ Y desde mayo de 2022, a expensas de ser sustituido por un nuevo Reglamento (UE) de organización y funcionamiento, prevista su entrada en vigor antes de finalizar el año 2022.

²⁵¹ Información disponible en <https://www.europol.europa.eu> (consultada el 19 de mayo de 2021).

²⁵² Vidal-Folch, X. (14 de julio de 1996). Europol, más que Interpol, menos que el FBI. *Elpais.com*. https://elpais.com/diario/1996/07/14/internacional/837295206_850215.html

de delincuencia internacional, llegando algún día a dotar a esa futura policía europea de poderes operativos y de actuación en cualquier frontera de la Unión Europea.

En 1992, tras el Tratado de Maastricht, la idea de Europol se convirtió en una realidad. En base al artículo K.1 del Tratado, la naciente Unión Europea dota de poderes al agregado de países firmantes, estableciendo en el Tercer Pilar la cooperación policial intergubernamental cuando se traten delitos de tráfico de drogas, terrorismo, delitos informáticos posteriormente añadidos, así como la falsificación del euro unos años después²⁵³.

El primer paso que se llevó a cabo fue el establecimiento de la sede de Europol, en La Haya (Países Bajos), un 29 de octubre de 1993. Los motivos que llevaron a elegir esta ciudad se debieron a la larga tradición que ya tenía en el ámbito legal internacional. Había sido la sede que albergó el tribunal para juzgar los crímenes en la antigua Yugoslavia. Esta ciudad, acoge también otras Agencias de la Unión Europea como Eurojust y la Corte Penal Internacional.²⁵⁴

Ya en 1995, se acuerda la Convención por la que se establece formalmente Europol en base al artículo K.3 del Tratado de Maastricht, adquiriendo fuerza legal el 1 de octubre de 1998, tras la ratificación del mismo por todos los estados miembros, comenzando su operatividad el 1 de enero de 1999. *Convención*, porque es uno de los tres tipos de instrumentos legales que se pueden usar a la hora de tomar decisiones en el tercer pilar, siendo el que requiere que la toma de decisiones sea acordada por el Consejo Europeo. Se dejaba en manos de esta, hoy en día Institución, todo lo referente a Europol, excluyendo al resto de instituciones europeas (punto altamente controvertido) adoptando esta forma legal hasta el año 2009, donde fue sustituida por la Decisión del Consejo (requerimiento de Lisboa, 2009), y esta sería relevada por el Reglamento (UE) 2016-794, de 1 de mayo de 2017. Esta Convención fue acordada por representantes de la Unidad de Drogas de Europol, formada por oficiales de policía, por lo que la creación de Europol se puede decir que no solamente es un órgano de voluntad política sino también de representación de los defensores de la ciudadanía, concedores en primera persona de la problemática delincencial de los países. Esto, a mi parecer, fue un gran acierto. Nadie mejor que los representantes de la policía para establecer las líneas a seguir por un órgano policial supranacional. Pero el pueblo, la *ciudadanía*

²⁵³ Decisión 2005/511/JAI del Consejo, de 12 de julio de 2005, relativa a la protección del euro contra la falsificación mediante la designación de Europol como organismo central para la lucha contra la falsificación del euro. Publicada en el DOUE L 185/35 de 16 de julio de 2005.

²⁵⁴ Información obtenida de la página web de Europol: <https://www.europol.europa.eu> (consultada el 28 de marzo de 2019).

europaea, recientemente inaugurada (Maastricht, 1992) no quedaba al margen de esta decisión. ¿Por qué? Muy sencillo. La Convención debía ser ratificada por los parlamentos nacionales, y ¿qué son estos sino los representantes de los ciudadanos? Participación indirecta del pueblo en áreas policiales. Las competencias que se le atribuyeron no diferían mucho de las ya adoptadas por la UDE. Si bien, ahora ya se recogía expresamente, entre sus competencias, la lucha contra el terrorismo, entre otras materias hasta el momento no definidas y que en los años posteriores se verían ampliadas, como la lucha contra la falsificación del euro y contra el cibercrimen. Las tareas que tenían encomendadas seguían siendo las de su predecesora: la captación de información, el tratamiento de esta y la difusión a las autoridades nacionales implicadas en un hecho delictivo o que pudiesen necesitar esa información. Es decir, labores plenamente analíticas y de intercambio de información (básicamente, obviando las salvedades volumétricas latentes, la misma labor que realizan los CCPA). Lo único que se requería es que tales actividades delictivas afectasen a dos o más países y que sus autores fuesen miembros de grupos organizados de carácter internacional. Se hallaba excluida la *delincuencia nacional común*, el *menudeo delictual*, que se dejaba en manos de los cuerpos policiales nacionales. No obstante, si estos tenían dudas a la hora de actuar en cualquier área que requiriese de algún tipo de matiz especializado, podían plantear a Europol cuantas dudas tuviesen.

La Oficina Europea impartiría también cursos para formar a los policías nacionales de todos los países miembros, creando un auténtico código deontológico policial a nivel europeo, común en lo esencial para todos los policías, acercándose así a una especie de *policía europea con valores comunes*. Todo esto tenía (y tiene) una finalidad clara: aportar *inteligencia policial* a las agencias de seguridad nacionales a través del *análisis de las informaciones obtenidas*²⁵⁵. La inteligencia que se obtiene tras el análisis de los datos obtenidos es la información tratada correctamente que ya está lista para usarse por parte de las unidades policiales, que sí son operativas (aunque solo dentro de sus fronteras). Siguiendo con los paralelismos con los CCPA-CCP, también en estos, existen agentes policiales encargados del análisis de la información relevante (la misma aplicación SIENA permite este análisis) para elevarla a las autoridades nacionales oportunas, principalmente a las N-Sirene y a las UNE.

Además del Director de Europol (el español Mariano Simancas ha sido uno de los seis-2019- que ha tenido Europol), los Directores Adjuntos, los Oficiales de Enlace, los

²⁵⁵ SOCTA EU: Recomendaciones a la Unión Europea sobre prioridades en la lucha contra la delincuencia grave y organizada. 2014-2017.

Expertos Nacionales según materias, y el propio *staff* de la Agencia, Europol se compone también del interventor de Europol y de un Comité Presupuestario. Estos dos órganos se encargarán de controlar tanto la actuación de Europol desde el punto de vista legal como desde el presupuestario. Controlará a la Agencia para que no se exceda ni legal ni económicamente, controlando el ingreso (a través de los presupuestos generales de la Unión, ya no nutriéndose del PIB de los países miembros, como originariamente fue) y de los gastos. Pensemos que la capacidad organizativa de esta Agencia es descomunal, debe estar muy bien provista en todos los aspectos. Su plantilla en el año 2022 es de más de 1000 miembros, de los cuales unos 220 son funcionarios de enlace de Europol y 100 son analistas de actividades delictivas, además del *staff* propio de la agencia. Todos ellos, para prestar apoyo a más de 40 000 investigaciones internacionales cada año²⁵⁶.

Esto nos lleva a otra cuestión: ¿Quién controla a Europol? ¿Rinde cuentas ante algo o alguien? Con la nueva modificación prevista para el año 2022, será bajo el amparo del Supervisor Europeo de Protección de Datos quien revise las operaciones que realice la Agencia junto con la nueva figura del Responsable de Derechos Fundamentales que tendrá Europol. Pero por el momento, hasta la reciente aplicación del Tratado de Lisboa, la respuesta a esta pregunta era bastante ambigua. Como integrante del tercer pilar que era, su control por parte de las instituciones estaba bastante limitado casi en exclusiva al Consejo (y al Consejo Europeo, al que nada se le escapa). A partir del año 2009, con la desaparición de este pilar de justicia y asuntos de interior, basado hasta el momento en cooperación interestatal pura y dura, el resto de instituciones europeas (Comisión, Parlamento, Tribunal de Justicia de la Unión Europea y Tribunal de Cuentas, principalmente) cogen su parte del pastel y la toma de decisiones de esta, ahora ya Agencia europea, así como el rendimiento de cuentas de sus actuaciones (ante el Parlamento Europeo y el tribunal de Justicia), pasan a tener control directo sobre ellas, lo mismo que con el resto de agencias europeas. El Parlamento Europeo, en origen no estaba previsto que pudiese tener control alguno sobre Europol. Esto no caía bien a los europarlamentarios, como ya he mencionado anteriormente, pidiendo una y otra vez a la Comisión y al Consejo que actuasen para evitar este atropello y *descalabre legal* (según palabras de algunos eurodiputados). Al pasar a poder aprobar el presupuesto de esta Agencia, ha adquirido poder sobre ella. Pero no solo eso. En su Resolución de 25 de noviembre de 2009 relativa al programa de Estocolmo, los eurodiputados criticaban:

²⁵⁶ Información obtenida de la página de Europol: <https://www.europol.europa.eu/about-europol:es> (consultada el 23 de enero de 2022).

“la inexistencia de un plan global en el que se establezcan los objetivos generales y el planteamiento de la estrategia de seguridad y gestión de fronteras, que aúne los esfuerzos y los recursos de que disponen los Estados miembros, las instituciones europeas, las agencias especializadas de la Unión Europea y las redes de intercambio de información”.

Asimismo, ha advertido frecuentemente que ha de haber un equilibrio apropiado entre la libertad y la seguridad en las actuaciones policiales y de las fuerzas de seguridad. (Darren Neville: 2015, Parlamento Europeo). Es decir, el Parlamento Europeo, como representante de la ciudadanía europea que es, pretende protegerla de toda amenaza delincuencia (lo mismo que los cuerpos policiales) por lo que insta a Europol y al resto de agencias especializadas a que luchen contra las mismas; pero también está dando un aviso a las policías y, en especial a Europol: “debe existir proporcionalidad”. No vale conseguir la seguridad a cualquier precio, debe existir un equilibrio. Este planteamiento refleja claramente las posturas más liberales de ciertos grupos parlamentarios. Coincidimos en que hay que guardar el equilibrio entre la libertad y la seguridad; en que no se puede lograr un clima de seguridad a cualquier precio y por encima de la ley; en que el respeto a los Derechos Humanos y a las libertades constitucionales, así como el respeto a la protección de datos de carácter personal, debe primar en toda actuación policial. Pero también es cierto que se debe dejar a las fuerzas y cuerpos de seguridad cierto margen de maniobra (siempre dentro del marco de la legalidad) para que sus actuaciones lleguen a buen puerto. Al igual que la excepción que encontramos en nuestra Constitución, en su artículo 2, donde reza que “todos los españoles somos iguales ante la ley”, permite ciertas prerrogativas a los parlamentarios para que puedan realizar su labor correctamente, siempre en beneficio de España, de la misma forma debemos considerar posible que debe dejarse, no solo a Europol, sino a todos los cuerpos policiales de la Unión, cierto margen de maniobrabilidad, que no arbitrariedad, pero no para su beneficio, sino de cara a conseguir una correcta prevención y represión delincuencia. Reiterar una vez más que se debe respetar escrupulosamente la legislación internacional sobre derechos humanos y libertades públicas, como garantes de ellos que son, pero de igual forma, ante sus actuaciones se debe dejar cierto margen de maniobrabilidad que permita llevar las investigaciones a buen puerto. Así, se conseguirá un clima aceptable de seguridad, sin poner en peligro la libertad de las personas.

Quede claro que el Parlamento Europeo no es el gran enemigo de Europol ni del resto de cuerpos policiales. Nada más lejos de la realidad. Comparten el mismo fin y la misma preocupación por el mantenimiento del estado de bienestar. Lo único que, al reflejar la

diversidad de pensamientos de los ciudadanos, unos más liberales y otros de corte conservadora, deben velar porque los electores vean reflejadas sus inquietudes y maneras de pensar ante la delincuencia a escala de la Unión, hecho que puede llegar a chocar con la actividad policial en su faceta represiva.

Por su parte, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea pasó a poder controlar la legalidad de las actuaciones de esta Agencia. Ya no era óbice excluyente el ser parte de ese tercer pilar. Ya no. Hay una excepción, que sigue la línea del principio de irretroactividad:

“los actos adoptados con anterioridad a la entrada en vigor del TFUE (Tratado de Lisboa) no podrían ser objeto de recurso por incumplimiento o de una remisión al Tribunal de Justicia por una cuestión prejudicial durante cinco años” (Protocolo nº 36 anejo al TFUE).

Dicho período concluyó en diciembre de 2014. Por lo tanto, todo lo posterior a esa fecha podría ser objeto de recurso ante el Alto Tribunal. Lo anterior a ella, no. Se conseguía así no entrar en una debacle de contradicciones sobre actuaciones policiales llevadas hasta el momento, evitando así la inseguridad jurídica que podía llegar a producir.

Desde el 1 de enero de 2010, Europol pasó a ser una Agencia Europea²⁵⁷. Esto fue algo de consecuencias necesarias, por la propia evolución de la Unión Europea y de su sociedad. Reflejada su voluntad en la fallida Constitución Europea, más tarde, el unánimemente aceptado Tratado de Lisboa (2007). Este nuevo *status* de la Oficina Europea de Policía, para algunos fue como una “bendición” (las Instituciones Europeas, ávidas de poder controlar los aspectos de seguridad e interior) pero para otros fue más parecido a un detrimento en seguridad europea (para la propia Oficina, y para las agencias de seguridad nacionales. No gustaban fiscalizaciones tan severas, amén de otras nuevas prerrogativas hacia estos y que conllevaban mayor número de explicaciones sobre sus actuaciones y formas de combatir la delincuencia).

En cuanto a la nueva perspectiva internacional de Europol, ya tenía la suficiente envergadura y reconocimiento por el resto de actores internacionales, pero la nueva categorización y personalidad jurídica aportada por la Decisión 2009/371/JAI del Consejo, otorgaba a Europol una nueva posición en el panorama internacional, reconociéndola como una auténtica *policía europea*, sin poder coercitivo, pero en todo lo demás, como si fuese una policía autónoma e independiente de los países integrantes, con ámbito de actuación en todas las fronteras interiores de la Unión y pudiendo llegar a firmar acuerdos y tratados

²⁵⁷ Decisión 2009/371/JAI del Consejo, de 6 de abril de 2009, por la que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol), publicado en el DO L 121 de 15.5.2009, y derogada por el Reglamento Europol 2016.

internacionales con otras agencias, países y organismos ajenos al espacio europeo (Decisión del Consejo de 27 de marzo del 2000), siendo asimismo competente para formar parte de los equipos conjuntos de investigación y poder pedir a los países que iniciasen investigaciones (Decisión Marco de 13 de junio de 2002).

Hasta el momento hemos visto la historia de Europol: su creación, la inspiración que le quisieron otorgar aquellos padres fundadores, entre los que cabe destacar a Helmut Khol; cómo ha evolucionado desde los Grupos TREVI, pasando por su precursora UDE hasta la actual categoría de Agencia Europea especializada (Reglamento (UE) 2016); quiénes la integran, dónde está situada y, lo más importante: qué tipo de delitos combaten (tráfico de drogas, tráfico de seres humanos, inmigración ilegal, cibercrimen, pedofilia, asesinatos y homicidios cometidos por grupos criminales, delitos contra la propiedad intelectual, falsificación del euro, fraude del IVA- con la salvedad de la Fiscalía Europea- blanqueo de capitales, tráfico de vehículos y en general, cualquier forma grave de delincuencia cuando tales actos sean cometidos por grupos criminales); y cuáles son sus funciones. Pero falta algo importantísimo, algo en lo que los CCPA participan activamente, alimentándolo continuamente: El Sistema de *Información de Europol (SIE)*. *En palabras de la propia Europol*²⁵⁸:

“El Sistema de Información de Europol “permite el almacenamiento, la búsqueda, la visualización y el enlace de la información relacionada con delitos transnacionales. Permite a las fuerzas del orden de toda Europa cooperar en investigaciones internacionales. El sistema detecta automáticamente cualquier posible coincidencia entre distintas investigaciones y facilita el intercambio de información sensible de forma segura y fiable”.

1.2 Las Oficinas Sirene: Supplementary Information Request at the National Entry

Y llegamos a la otra pieza clave en cuanto a los CCPA: las Oficinas Sirene y su Sistema de Información Schengen (SIS) hoy en día SIS II (Reglamento (UE) 2018). De nuevo, nos remontamos al *origen* de la cooperación policial, a la *historia* de la asistencia mutua institucionalizada: al Convenio de Schengen (1985) y a su posterior Convenio de Aplicación

²⁵⁸ Información obtenida de la página de Europol: <https://www.europol.europa.eu/operations-services-and-innovation/services-support/information-exchange/europol-information-system> (consultada el 14 de enero de 2022).

(CAAS, 1990). En el Título IV viene explícitamente regulado la creación de un Sistema de Información (SIS) que supla los posibles defectos de seguridad interior derivados de la libertad de movimiento en las fronteras interiores (exactamente lo mismo que los CCPA). La organización de estas Oficinas, que podrían servir de base a la tercera hipótesis planteada en este Trabajo, la independencia funcional de los CCPA respecto de los países que los han instaurado copiando su modelo de organización:

- a) Una Oficina Nacional con funcionarios policiales (N-Sirene) y su Sistema de Intercambio de Información (N-SIS II), que se encargan de recibir datos de las autoridades judiciales o policiales nacionales (en el caso de España, de la Policía Nacional, la Guardia Civil, los Cuerpos de Aduanas), siendo el punto de contacto único y de acceso permanente en este Estado;
- b) Posteriormente, las solicitudes o reclamaciones judiciales las introducen en el SIS y las envían las N-Sirene a una Oficina Central Sirene (C-SIS, controlada por la Agencia EU-Lisa²⁵⁹) situada en Estrasburgo, que controla, gestiona y centraliza la información recibida por las N-Sirene (existe una copia del programa informático en Salzburgo – Austria-), y simultáneamente al resto de Oficinas N-Sirene, con el Formulario correspondiente correctamente cumplimentado, además de, en la lengua nativa, en inglés y francés.
- c) Para ello, se usa una línea segura llamada *X-400* que transmite la información en tiempo real, denominada S-TESTA. En el caso de los CCPA, no nos haría falta esta línea segura, ya que está generalizado el uso de SIENA, que la supliría. Por su parte, estos funcionarios recibirán los mismos datos desde las Oficinas Nacionales (N-SIS II) de otros estados firmantes sobre personas u objetos que ellos están buscando, por si son localizados en su país.
- d) En España, en caso de ser localizada la persona buscada por otro Estado parte, el detenido será puesto a disposición del Juzgado Central de Instrucción (por parte del cuerpo policial que lo haya detenido) para que la Audiencia Nacional (o el propio Juzgado Central de Instrucción, si estamos frente a una OEDE y el detenido accede a

²⁵⁹ Reglamento (UE) 2018/1726 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA), y por el que se modifican el Reglamento (CE) n.º 1987/2006 y la Decisión 2007/533/JAI del Consejo y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1077/2011. Publicado en el DOUE L 295/99, de 21 de noviembre de 2018.

la demanda) se encargue de la entrega al país miembro reclamante, previo envío por parte de Sirene España del formulario correctamente traducido al español donde queda reflejada la búsqueda de esa persona por parte del otro país.

Es así un sistema informático, una base de datos a gran escala, común para todos los países del Espacio Schengen y asociados, para el intercambio de datos sobre personas u objetos (desde vehículos o documentos relacionados con algún delito, pasando por armas, documentos de identidad, joyas, sistemas informáticos, todo tipo de objetos numerados, habiéndose visto ampliada en 2018 a datos de ADN, y los controles específicos o detenciones/intervenciones que hay que realizar sobre ellos. Podría definirse como un “macrofichero” de datos sobre personas u objetos que están relacionados con delitos perseguidos por las autoridades judiciales de uno de los países firmantes del Acuerdo o asociados, de manera que mediante esta grabación o señalamiento se consigue que cualquier cuerpo policial o judicial que comprueben esos datos, les saltará en sus ficheros la orden de búsqueda que pesa sobre la persona u objeto, el motivo de esta y una indicación sobre los pasos a seguir. Una vez detecten la búsqueda que figura, lo pondrán en inmediato conocimiento de la Oficina Sirene de su país, que les indicarán los pasos a seguir, así como la ampliación de la información sobre esa persona/objeto. Acto seguido, la Oficina Sirene del país se pone en contacto con la Oficina Sirene del país reclamante para comunicarle que la persona u objeto buscados está localizado. Esta oficina, les indicará qué desean hacer exactamente a través de los formularios legalmente establecidos a la vez que lo comunica a la autoridad judicial que dictó la búsqueda, quien tiene la decisión final sobre la actuación a llevar. Posteriormente, en base a lo comunicado por la Oficina reclamante, la Oficina Nacional del país donde se encuentra la persona/objeto reclamados, dictará las órdenes oportunas a la unidad policial interviniente, que en el caso de personas reclamadas será siempre la entrega al país reclamante y en el caso de objetos la remisión al país de origen para poder usarse como prueba en proceso penal.

El caso del Sistema de Información Schengen (SIS II) es un claro ejemplo de cooperación policial y judicial efectivos. Altamente efectiva, las detenciones a personas que se producen cada día en algún país firmante, en base a unos hechos que les reclaman otros países. O la cantidad de objetos que se intervienen por tener un señalamiento por parte de otro estado. Se puede afirmar que es una manera palpable de cumplir con el principio de solidaridad recogido en el art. 222 del TFUE (aunque no afecte solo a delitos relacionados con el terrorismo o catástrofes humanas) ya que los cuerpos policiales y las autoridades judiciales

de un país se están poniendo al servicio de un juez extranjero, procediendo a cumplir su mandato y poder así presentarlo ante él. Es a la vez un reconocimiento a la aproximación de las legislaciones penales en cuanto que los países están reconociendo que los tipos delictivos por los que se reclama a estas personas existen también en su legislación nacional. Su efectividad es tal que, hasta los Estados miembro que no han querido participar en el CAAS, como Irlanda, participan de este (con limitaciones a la hora de introducir datos-protocolos). Rumanía y Bulgaria, desde junio de 2018, participan activamente en el SIS II, cosa que hasta el momento tenían vetada, lo mismo que Croacia. En la actualidad (año 2022), el único país no miembro del Espacio Schengen que no participa en el SIS II es Chipre, si bien se espera que lo haga antes del año 2023.

Pero, acorde a su importancia y magnitud, es el escrupuloso respecto a las normas que lo regulan. Para ello, existe un Manual SIRENE²⁶⁰. Un código que ha sido modificado (2013 y 2017) para adaptarlo al nuevo Sistema de Información Schengen II (SIS II). La Unión Europea crece, y con ella los sistemas informáticos necesarios para poder canalizar tanta información. No es lo mismo poder gestionar quince países (era la capacidad del SIS) a los actuales treinta y un usuarios (los 27 estados miembro más Suiza, Liechtenstein, Noruega e Islandia). El Reglamento (CE) n° 1986/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) que entró a funcionar el 9 de abril de 2013 (siete años de tránsito del primero al segundo), modificado y derogado por el Reglamento (UE) 2018-1862²⁶¹, pasó a estar plenamente en vigor en todos los Estados a partir del año 2021. Estos, desde el primero de todos, dejan claro, entre otros aspectos, cómo se deben gestionar los datos introducidos en los ficheros:

“El SIS II únicamente podrá almacenar estos datos sobre las personas descritas: nombres y apellidos, nombres y apellidos de nacimiento, nombres y apellidos anteriores y

²⁶⁰ Decisión de Ejecución (UE) 2017/1528 de la Comisión, de 31 de agosto de 2017, por la que se sustituye el anexo de la Decisión de Ejecución 2013/115/UE relativa al Manual SIRENE y otras medidas de ejecución para el Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) [notificada con el número C (2017) 5893], publicado en el DOUE, n° 231, de 7 de septiembre de 2017.

²⁶¹ Reglamento (UE) 2018/1862 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal, por el que se modifica y deroga la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, y se derogan el Reglamento (CE) n.º 1986/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2010/261/UE de la Comisión, publicado en el DOUE L 312/56 del 7 de diciembre de 2018

alias, rasgos físicos particulares, lugar y fecha de nacimiento, sexo, fotografías, impresiones dactilares, nacionalidad o nacionalidades, indicación de que las personas en cuestión están armadas, son violentas o se han escapado, motivo de la inscripción, autoridad informadora, una referencia a la decisión que haya dado lugar a la descripción, y la conexión o conexiones con otras descripciones introducidas en el SIS II”.

Se incluirá también la conducta que deba observarse en caso de una respuesta positiva (es decir, si una autoridad nacional competente encuentra en el SIS II una descripción de un nacional de un país tercero al que está investigando). De la amplia lista de caracteres que pueden ser gravados, quedan claramente excluidos aquellos que impliquen una identificación sobre el origen racial o étnico, opiniones políticas, convicciones religiosas, salud o sexualidad, pero viéndose añadida en la última reforma operada, datos identificativos de ADN. Para asegurarse el correcto cumplimiento, cada Estado nombrará una autoridad de control de protección de datos, que controlará a las N-SISII y, a nivel Central (C-SIS) el control lo realizará el Supervisor Europeo de Protección de Datos²⁶² y la misma Agencia FRA²⁶³. Entre estos organismos de control existirá una mutua cooperación y coordinación, comunicándose las infracciones que consideren se han cometido en su territorio. En cuanto a la Institución Europea encargada de la gestión y dirección del SIS II, será la Comisión la encargada de velar por el correcto cumplimiento de sus disposiciones. Velará así mismo porque el Supervisor Europeo realice, al menos cada cuatro años, auditorías a nivel de la Unidad Central de Gestión (C-SIS II) y dichos informes sean emitidos a la Comisión, al Parlamento Europeo y al Consejo y a las autoridades nacionales de gestión. En cada país, serán estas unidades nacionales de control quienes realizarán estas inspecciones cada cuatro años máximo. La finalidad del Sistema SIS y del Manual SIRENE va a ser muy clara:

“...garantizar un alto nivel de seguridad en el espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión Europea, incluidos el mantenimiento de la seguridad pública y del orden público y la salvaguardia de la seguridad en el territorio de los Estados miembros, y aplicar las disposiciones del título IV de la Tercera parte del Tratado CE relativas a la circulación de personas en dicho territorio, con la ayuda de la información transmitida por este sistema”.

²⁶² Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) n° 45/2001 y la Decisión n° 1247/2002/CE, publicado en el DOUE núm. 295, de 21 de noviembre de 2018

²⁶³ Agencia FRA: Protección de los Derechos Fundamentales. Con sede en Viena y operativa desde el año 2007

Como ya se ha adelantado antes, la ampliación de la Unión Europea y los nuevos retos delincuenciales a los que hace frente el viejo continente hacen que el Sistema de Información cambie (previa consulta al Supervisor Europeo de Protección de Datos) a fin de *...tener mejor en cuenta las necesidades operativas de los usuarios y del personal que interviene en operaciones Sirene, de mejorar la coherencia de los procedimientos de trabajo y de garantizar que las normas técnicas correspondan al estado actual de los conocimientos.*

(Considerando 3 de la Decisión) adaptándolo a la nueva realidad de Europa (Tratado de Lisboa) y a los nuevos integrantes. Reino Unido e Irlanda, una vez más, como ya ocurriese con la aplicación de Eurojust, participarían del sistema SIS siempre que no afectase al intercambio de información complementaria en relación con los artículos 24 y 25 del Reglamento 1987/2006 (*Europa a la carta*). Y esto es, las condiciones para establecer si una persona puede entrar o no en el territorio y los nacionales de terceros países que tienen derecho a la libre circulación en la Comunidad. Resulta comprensible no obstante ya que, sin ser parte del Convenio Schengen, sus fronteras deben ser consideradas como exteriores a la hora de entrar y salir gente de terceros países. No obstante, desde febrero de 2021, Reino Unido ya no participa en este sistema de intercambio de información.

El apartado 1.5.1 a) prohíbe el traslado de información a terceros países y a organizaciones internacionales ajenas a la Unión. Eh aquí un problema que la distancia de los CCP instaurados con terceros países. No obstante, como en la mayor parte de esta área, se podrían adoptar acuerdos con estos terceros países para poder intercambiar esta información con ellos. Reiterar la importancia que puede jugar el *PCC SEE* en este ámbito.

Queda exceptuado de este precepto la información otorgada a Interpol sobre los pasaportes o documentos sustraídos, robados o extraviados. No obstante (apartado b) si Interpol necesita información complementaria sobre el área en concreto, deberá pedirla al país que grabó el hecho, por ser el propietario de la información. Podemos ver aquí que sigue primando con fuerza el principio de cooperación vs integración. La propiedad de los datos delictuales corresponde al país que los tiene, no a la Unión. Por su parte, el Punto 1.6 deja claro que las relaciones entre Europol y Sirene y deben ser excepcionales. Europol puede consultar todo lo anotado en el SIS II, ya sea a nivel de Unidades Nacionales de los países o a la C-SIS. Este derecho, no obstante, es de acceso y consulta, lo que no podrá es introducir datos, tarea única y exclusiva de las N-SIS. La realidad es que Europol se nutre de esta base de datos diariamente. El Sistema SIS ha superado con mucho las expectativas iniciales, siendo la principal base de datos utilizada por las autoridades de toda la Unión Europea. Cuando los

policías de toda Europa consultan a una persona u objeto en sus bases de datos diarias (en el caso español, en el sistema Argos de la policía nacional o en Sigo, de Guardia Civil) siempre les saltará en color rojo un señalamiento Schengen, es decir, si la persona u objeto tienen alguna búsqueda o señalamiento por parte de algún país ajeno. En ese caso, la unidad policial actuante lo comunicará a la N-SIS y seguirá sus indicaciones. Dejar claro que, si existen varias descripciones sobre una persona u objeto y se contradicen, siempre prevalecerán las de Sirene. Esto puede llegar a ocurrir con Interpol. También en ese caso, prevalecerán siempre las indicadas en el SIS II. Para evitar que varios países graben hechos contradictorios sobre una misma persona u objeto, las N-SIS deben ponerse en contacto cuando se den cuenta que pueden incurrir a error en los usuarios. Para ello se sigue una tabla de equivalencias, comunes a todos los Estados, cuya prevalencia será siempre de quien haya grabado un señalamiento a efectos de extradición y, en caso de objetos, que sean intervenidos para usarse como prueba en procedimiento judicial.

Pero la cooperación entre las N-Sirene no es aleatoria, según plazca a uno u otro Estado. El Punto 1.9 de la Decisión deja claras cuales son las directrices que deben seguir: Disponibilidad (24 horas al día los 7 días de la semana, teniendo un plazo máximo de respuesta de 12 horas. Si el caso es complicado, no rige este límite de plazo); Continuidad (se procurará que el personal destinado en las N-SIS sea estable y duradero); Confidencialidad (se aplica el secretismo propio de los cuerpos policiales); Accesibilidad (los funcionarios destinados en Sirene deben tener acceso a todas las informaciones pertinentes y estar asistidos por personal experto).

En cuanto a la manera de comunicarse, reiterar el uso de la línea segura X-400, a través de la cual se enviarán (en el idioma predeterminado por ambas N-SIS) textos libres, formularios y datos *Sirpit* (transferencia de imágenes). Desde 2013 la Agencia europea Eu-Lisa, se encarga de la gestión de todo el Sistema de Información Schengen II. Pero la introducción de datos no es aleatoria. No se pueden incorporar todo tipo de datos, como ya matizamos al principio del epígrafe. En cuanto a las personas, principal punto de conflicto con las autoridades de supervisión de datos, solo los nombres, apellidos, fecha de nacimiento y sexo. En cualquier caso, se debe comprobar que es esa persona, y la única manera de no fallar es a través de los datos biométricos. Por lo que, ante cualquier duda, las N-SIS se solicitarán las huellas dactilares y las fotografías (si estas no apareciesen ya en la grabación del señalamiento). Esto, crea una fuente constante de conflictos: la introducción o no de datos biométricos. Hay que decir que las huellas dactilares e imágenes están especialmente

protegidas por lo que, en caso de necesitar estas, la norma común va a ser solicitarla al país que grabó el señalamiento (Prüm). En los CCPAs este punto causa gran afectación. Diariamente se solicitan personas que tienen vigente un señalamiento Schengen. En muchas ocasiones, cuando la grabación ha sido española (en el caso de los CCPA franco-españoles, por ejemplo) las autoridades francesas solicitan datos lofoscópicos e imágenes. Al no tener los documentos emitidos por los Centros de Cooperación validez alguna en juicio, más allá del uso meramente policial, estos datos que se facilitan carecen de validez fuera del ámbito policial por lo que la obligada remisión de las autoridades solicitantes a Sirene resulta óbice necesario. Este, es uno de los puntos que se deben solventar con la transformación oportuna de los CCPA que este Trabajo reclama.

2. LA AGENCIA EUROPEA DE LA GUARDIA DE COSTAS Y FRONTERAS Y SU RELACIÓN CON LOS CCPS EN LAS FRONTERAS EXTERIORES

Podemos asegurar, y se demostrará en este Trabajo, que los CCPAs se encargan de la seguridad en las fronteras interiores de los Estados Schengen, pero que también colaboran en la seguridad de las fronteras exteriores, en este entramado multi-agencias que supone mantener una adecuada IBM (*Integrated Border Management*) en las fronteras. En el momento en que un Estado miembro decide dejar sin efecto el CAAS y volver a establecer controles en sus fronteras interiores, convirtiéndolas así en exteriores, los CCPA siguen jugando un papel crucial por ser órgano de canalización del trabajo fronterizo entre los países miembro (claro ejemplo ha sido el cierre de fronteras que estableció Francia tras los atentados terroristas de París (durando desde diciembre de 2015 hasta finales de febrero de 2016) pero las fronteras, aun siendo exteriores desde esa decisión, sigue siendo una barrera entre dos Estados Miembro y su vigencia tiene un espacio limitado de tiempo, tras el cual, la normalidad volverá y la libertad de movimientos entre los implicados volverá a ser plena. Pero, ahora bien, esto es en las fronteras interiores. ¿Qué ocurre con las exteriores? Aquí también, cuando coincidan los CCP con una zona fronteriza exterior donde opera Frontex, serán los *Focal Points*²⁶⁴ donde ambos organismos intercambiarán datos y colaborará de

²⁶⁴ El objetivo principal de JO Focal Points (JO FP) es ayudar a las autoridades locales a realizar controles fronterizos y fomentar el intercambio de conocimientos y mejores prácticas sobre temas específicos relacionados con el control fronterizo. La idea central de los Puntos Focales es contribuir a la implementación del concepto de Gestión Integrada de Fronteras en las fronteras terrestres exteriores de la UE. Lucha contra la delincuencia

manera mutua para la seguridad de esa frontera exterior (como efectivamente ocurre en zonas como la de *Dolga Vas* o la de *Kapitan Andreevo*).

Pero con carácter general, ¿quién controla el flujo migratorio en los límites de la Unión Europea? Es aquí donde entra en juego FRONTEX: una Agencia Europea, con sede en Varsovia (Polonia) puesta en marcha en el año 2005, si bien su creación como tal se remonta al 26 de octubre de 2004²⁶⁵. Y digo como tal porque anteriormente ya existía una predecesora que desde el año 1999 (coincidiendo con la puesta en marcha de Europol y la entrada del Tratado de Ámsterdam, que recordemos incluía el acervo Schengen al derecho de la Unión) se ocupaba de velar por la cooperación en materia de asilo, refugio y seguridad. Esta era la “Unidad de Prácticas en Fronteras Exteriores”, formada por miembros de la SCIFA “Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo”. Esta unidad inicial será modificada en 2004 en lo que hoy conocemos como la Agencia Frontex, y esta a su vez mutada en Resolución del Parlamento Europeo y del Consejo 1168/2011, de 25 de octubre, ya que, según palabras de la Comisión, “debía adaptarse a las nuevas regulaciones internacionales, en especial, en lo referente a derechos humanos”²⁶⁶.

La necesidad de crear una Agencia que proteja nuestras fronteras exteriores fue una consecuencia necesaria del Convenio de Aplicación Schengen (1990) y de los Tratados Fundacionales de la Unión (desde Roma y París hasta el actual de Lisboa). Al crear fronteras comunes, hemos demarcado una única frontera exterior al Espacio Schengen. Se puede decir que algunos países de la Unión Europea cuentan con una sola frontera periférica separándonos del resto del mundo. Es cierto que varios países comunitarios no forman parte del acervo Schengen, como Irlanda o Rumania, y que otros, sin ser parte de la Unión Europea, comparten frontera común, como Suiza o Liechtenstein. Pero en este caso, cuando tratamos de Frontex, nos estaremos refiriendo únicamente a fronteras de países ajenos a la Unión Europea y a sus acuerdos económicos con terceros países (Suiza, Islandia, Liechtenstein y

organizada, falsedades documentales, contrabando, tráfico de drogas y de objetos sustraídos, etc. Información obtenida de la página web de Frontex: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/focus/joint-operation-focal-points-land-qfJuGK> (consultada el 02 de mayo de 2022).

²⁶⁵Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) n° 1052/2013 y (UE) 2016/1624. DOUE L 295/1 de 14 de noviembre de 2019.

²⁶⁶Urrea, M. (2012). External Border Control as a Security Tool: An Approach to the new Frontex legal framework. *Journal of the higger school of national defense studies*, n° 0, p. 152.

Noruega) en los cuales el control de flujos inmigratorios debe ser analizado aisladamente del paso de ciudadanos por las fronteras interiores.

Como ejemplo de su operatividad, podemos analizar las recientes hooladas de inmigrantes provenientes de terceros países (especialmente del sudeste asiático) que azotan las costas griegas, las fronteras de Rumanía y las de Hungría; valga también como ejemplo las continuas llegadas de *pateras/cayucos* (embarcaciones pequeñas carentes de las mínimas medidas de seguridad, sobreexplotadas, llegando a quintuplicar su capacidad de carga, utilizadas por las mafias para traer inmigrantes ilegales a zona europea) a las costas españolas e italianas, procedentes de África subsahariana, en su mayor parte, y de Siria, respectivamente. Las operaciones *Mare Nostrum* iniciada por Italia en 2013 y la ulterior operación *Frontex Plus* o *Themis*, que sustituyó en 2018 a la anterior operación *Tritón*, son una muestra del despliegue de medios aportados por Frontex ante las oleadas masivas de personas buscando refugio. La primera, sufragada por Italia, resultó insuficiente, aclamando el país italiano ayuda al resto de estados de la Unión ante los flujos migratorios que llegaban diariamente a la isla de Lampedusa. Por ello, se puso en marcha la operación *Tritón* (*Themis*, desde 2018), donde ya sí participaron catorce países de Europa. En la costa griega, la operación *Poseidón*, para combatir la entrada ilegal de migrantes desde Turquía, es otro de los ejemplos de operaciones programadas por Frontex en las fronteras exteriores; o la operación *Índalo*, para cubrir nuestras costas españolas con Marruecos. A nivel aéreo, desde el año 2020 también existe la operación *Irini*, para controlar por esta vía todo el mar mediterráneo y localizar a los traficantes de armas durante las travesías entre suelo africano/asiático y europeo, para la financiación armamentística de países como Libia²⁶⁷. Cuando Frontex trabaja en estas operaciones, lo hace ayudada por los CCP que comparten los *Focal Points* en fronteras terrestres (Algeciras, Tánger, Kapitan Andreevo, etc.).

Pero la delincuencia transfronteriza objeto de Frontex no se limita simplemente al ámbito del tráfico ilegal de personas (prioridad máxima según el Programa de Trabajo Frontex para 2016). En el año 2014, el delito transnacional más repetido no fue siquiera el tráfico de drogas, sino *el contrabando de cigarrillos*, seguido del tráfico de vehículos con destino a Ucrania y Serbia (más de 120 vehículos sustraídos) así como la estrecha vigilancia sobre el Danubio y el Mar Negro como potencial fuente de comercio de drogas, personas y

²⁶⁷ Información obtenida de la página web del Consejo de la UE: Salvar vidas en el mar y luchar contra las redes delictivas. <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/eu-migration-policy/saving-lives-at-sea/> (consultada el 23 de febrero de 2022).

bienes²⁶⁸. En esos casos, ¿pueden los países afectados valerse de sus propios medios, humanos, técnicos y materiales, para afrontar la magnitud de estas invasiones? En el caso de los desplazados sirios, se cifran en millones las personas que huyen de su tierra acosadas por grupos yihadistas. Está claro que no. No hay país que pueda soportar los costes de estas incursiones. Frontex ofrece ayuda a estos países, tanto a nivel material (técnica) como operativa (funcionarios), teniendo previsto un presupuesto para el ejercicio 2022 de más de 750 millones de euros (en 2014, fue de casi 98 millones y en 2015, de más de 143 millones de euros, por lo que queda latente que cada vez se necesitan más medios económicos para hacer frente a las amenazas de fuera de la Unión²⁶⁹. Aquí se hace latente la necesidad de *securitización*²⁷⁰ siendo un término que se aplica a las políticas públicas cuando adoptan medidas extraordinarias frente a situaciones extraordinarias, como es el caso de las oleadas de inmigrantes actuales.

Frontex asiste a los estados afectados de manera coordinativa, también cuando es más de uno el país afligido, siendo parte y mediador. En cuanto a los medios humanos, la Agencia envía (en los casos arriba indicados así ha sido) expertos, analistas y equipo operativos con amplio conocimiento en la materia. Cabe destacar los equipos de respuesta rápida (RABIT's) que actúan de manera inmediata en un plazo de cinco días desde que el país solicita la ayuda²⁷¹. Personal que recibe cedido por los propios estados por un periodo de tiempo determinado. Además, Frontex cuenta con personal propio (*staff*) como ocurre en Europol. Entre ellos, hay que destacar la labor de los guardas costeros. Estos, ejercen una labor predominante pues las entradas fluviales y marítimas son las más difíciles de controlar y a la vez las más usadas por los irregulares para acceder al viejo continente. Pero Frontex no es solo un instrumento preventivo que se centra en evitar que entren inmigrantes ilegales. Una vez que ya están aquí y no cumplen la normativa de asilo y refugio sobre determinación del

²⁶⁸ Programa de Trabajo Frontex para 2015, p. 416.

²⁶⁹ Frontex Budget, 2022, Warsaw, 01/01/2022. Reg. No N 2022. Ref: FDS/FIN/NAAL/2022. https://frontex.europa.eu/assets/Key_Documents/Budget/Frontex_VOBU_2022.pdf

²⁷⁰ Adler, E. y Barnett, M. N. (1998). Security communities. *Cambridge studies in international relations*, nº 62, pp. 23-26.

²⁷¹ Reglamento CE nº 863/2007, que entró en vigor el 20 de agosto de 2007 y regula los Equipos de Intervención Rápida de Frontera (RABIT's), publicado en el DOUE L 190/30 de 31 de julio de 2007.

país encargado de conocer el asunto²⁷², los equipos de Frontex se encargan de identificar a las personas, anotándolas en un registro tras su correspondiente reseña dactilar y procediendo a auxiliar al Estado afectado con el proceso de repatriación en caso de ser posible (*IBM*). Eh aquí donde intercambian datos con los CCP cuando coinciden en esa zona fronteriza terrestre. Muchas veces es a través de los CCP donde comprueban de manera rápida y segura si la persona que está intentando entrar en el país de forma irregular, ya posee antecedentes, ya no solo en materia de extranjería, sino también cualquier tipo de anotación penal, incluso en el SIS como extranjero no admisible por algún Estado parte.

Así mismo, Frontex puede coordinar las operaciones de retorno por lo que es una estrecha colaboradora de la Oficina Europea de Asilo (EASO), de Europol y de la Agencia de Derechos Fundamentales (FRA). Es guardiana de las fronteras, pero también de los derechos que asisten a los inmigrantes irregulares. Siguiendo en esta línea, Frontex tiene personalidad jurídica para poder realizar acuerdos con terceros países y organizaciones. Así, en la actualidad son numerosos los acuerdos con Estados Unidos, Canadá, Rusia, o Ucrania. Si bien, hay una nota que caracteriza estos pactos, y esta es su secretismo²⁷³. Es comprensible. Debido a la especificidad del trabajo que realizan, la publicidad de sus actuaciones sería infructuosa, como ocurre con las misiones que Europol lleva a cabo en su ámbito competencial. No obstante, en el *Reporting* que hace cada año la Agencia, se puede ver un resumen de lo realizado y los acuerdos ya adoptados.

Por lo tanto, podemos designar como las misiones propias de Frontex:

- Coordinar la cooperación operativa entre Estados miembros en el ámbito de la gestión de las fronteras exteriores y, cuando se encuentren en una terrestre con un CCPA, los *Focal Points* comunes trabajarán codo con codo;
- La ayuda a los Estados miembros en la formación de los guardias fronterizos nacionales, incluido el establecimiento de normas comunes de formación, formando también a los agentes que trabajan en los CCP de esa zona;
- Llevar a cabo análisis de riesgos y hacer un seguimiento de la evolución en materia de investigación relacionada con el control y la vigilancia de las fronteras exteriores;

²⁷² El Reglamento (UE) n° 604/2013 del Parlamento Europeo y el Consejo (Reglamento Dublín III), que sustituye al Reglamento (CE) no 343/2003 del Consejo (Reglamento Dublín II). DOUE L 180/31 de 29 de junio de 2013.

²⁷³ Urrea, M. (2012). El control de fronteras exteriores como instrumento para la seguridad: una aproximación al nuevo marco jurídico de FRONTEX. *Revista del instituto español de estudios estratégicos*, n° 0, p. 164.

- Asistir a los Estados miembros en circunstancias que requieren un aumento de la asistencia técnica y operativa en las fronteras exteriores; y,
- Proporcionar a los Estados miembros el apoyo necesario para organizar operaciones conjuntas de retorno²⁷⁴.

3. EL COMITÉ PERMANENTE DE COOPERACIÓN OPERATIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD INTERIOR (COSI)

El Tratado de Lisboa y el Programa de Estocolmo (este último es la fase final de Tampere (1999) y la Haya (2004), llevarán a una intensa modificación del, hasta ahora, Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Derivan en el nacimiento del COSI como órgano que se encargue de garantizar, dentro de la Unión, el fomento y la intensificación de la cooperación operativa en seguridad interior (art. 71 TFUE) sin olvidar que la seguridad interna de los países de la zona euro será competencia exclusiva de ellos (art. 72 TFUE)²⁷⁵. Sin embargo, es dudoso que funcione porque este órgano no tiene el nivel necesario para elaborar políticas o diseñar estrategias ni por el rango y procedencia de sus miembros (directores generales de policía, habiendo sido el primer presidente el español Francisco Javier Velázquez, ex Director General de la Policía y la Guardia Civil, por corresponderle a España la presidencia de la Unión en aquella fecha) ni por su diseño pensado para el día a día de la coordinación operativa entre los Estados miembros (de hecho, la Decisión 16515/09 del Consejo de 27 de noviembre sobre el COSI que le excluye de funciones legislativas y de ejecución, solo prevé la asistencia de representantes de Eurojust, Europol, Frontex u otros como observadores bajo invitación). Durante la anterior Presidencia española del Consejo de la UE en 2002, fracasó la propuesta de dotar a la seguridad interior de un órgano que tuviera un nivel de atribuciones similar al del Comité de Política y Seguridad de la PESC, el Consejo

²⁷⁴ Información obtenida de la página web de Frontex: <https://frontex.europa.eu> (consultada el 12 de marzo de 2021).

²⁷⁵ Rodríguez, J. M., y Sorroza Blanco, A. (2009). El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y la próxima Presidencia española de 2010. Parte 1ª: la implementación del Tratado de Lisboa y el Programa de Estocolmo. *Real Instituto Elcano*, ARI nº 173, p. 4. <http://biblioteca.ribei.org/id/eprint/1682/1/ARI-173-2009.pdf>

lo desestimó y las diferencias dejaron al COSI como está: creado y pendiente de definir sus propias funciones²⁷⁶.

En la actualidad, el COSI, incardinado en el Consejo Europeo, está integrado por altos funcionarios del Ministerio del Interior o Ministerio de Justicia, uno por cada Estado miembro (en su mayor parte, Directores de Policía, como en su creación un 25 de febrero de 2010) además de representantes de la Comisión y de SEAE permanentes en Bruselas, asistidos por la Secretaría del Consejo.

Sus funciones son: garantizar una cooperación operativa eficaz en materia de seguridad interior de la UE, concretamente respecto de la actuación policial, el control fronterizo y la cooperación judicial en materia penal; evaluar la orientación general y la eficacia de la coordinación operativa; asistir al Consejo en la reacción a atentados terroristas o a desastres naturales o causados por el hombre. Emitirá regularmente informes al Consejo y este los trasladará al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales²⁷⁷.

Y en una de estas funciones me quiero detener. Concretamente, en la intensificación de la cooperación policial y aduanera. Aquí, entran en juego una vez más los CCPAs. La máxima expresión de este tipo de cooperación policial y aduanera, directa, diaria, situacional y afectiva, es sin duda los Centros de Cooperación Policiales y Aduaneros. El Comité está dejando claro que uno de los pilares fundamentales de la seguridad interior es la cooperación a este nivel. Las fronteras interiores deben protegerse tanto como las exteriores. En esta manifestación de intenciones, el COSI está poniendo al mismo nivel unas y otras. Está diciendo que, si queremos un clima aceptable de Libertad, Seguridad y Justicia, la cooperación policial y aduanera es eje piramidal sobre el que pivotan otros tipos de acuerdos cooperativos, como lo es la seguridad exterior y la cooperación judicial en materia penal. Estructura así tres pilares que no deben separarse para conseguir este Espacio: la cooperación policial y aduanera; la seguridad en las fronteras exteriores, y la cooperación judicial en materia penal. Si se consiguen estos aspectos, podemos definir un adecuado Espacio de Seguridad Interior. En palabras de Juan Lluís Pérez Francesch y Tomás Gil Márquez:²⁷⁸

²⁷⁶ Arteaga, F. (21 de abril de 2010). La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea. *Real Instituto Elcano*. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/la-estrategia-de-seguridad-interior-de-la-union-europea-ari/>

²⁷⁷ Información obtenida de <https://www.consilium.europa.eu/es/council-eu/preparatory-bodies/standing-committee-operational-cooperation-internal-security/> (consultada el 17 de marzo de 2022).

²⁷⁸ Pérez Francesch, J. L., Gil Márquez, T. (2015). Las Estrategias de Seguridad: instrumentos para la lucha por un mundo más libre y seguro. Una visión desde España. *Revista de derecho*, nº 44. p. 336. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=85141031002>

“La soberanía es en estos momentos un concepto que se debilita ante un mundo globalizado, que requiere instituciones de carácter supraestatal, y, por consiguiente, la moderna delincuencia puede moverse a sus anchas con cierta facilidad. La cooperación y la gestión supraestatal son así imprescindibles para hacer frente a las amenazas de todo tipo a la libertad y a la seguridad de las personas, de las organizaciones y de los propios Estados”.

Es decir, los cuerpos policiales y la cooperación entre ellos debe entenderse como globalizada, el término soberanía ya no responde a lo que antaño era el espacio que ocupaba un territorio. Hoy en día, en un mundo globalizado, las TIC y el sistema informativo es pieza clave en la seguridad interior.

Puede parecer que esta Agencia no tiene una función clarificadora, con unos principios firmes y líneas definidas de actuación. Pero cumple una función básica y fundamental a nivel de la Unión: gestiona que las Agencias de Seguridad, como Europol, Frontex, Cepol y Eurojust no se solapen y cada una trate la materia que le es propia. Al estar este Comité dirigido por los representantes policiales nacionales al más alto nivel, tiene fuerza para dirigir las actuaciones de los policías destinados en estas agencias y asesorar a los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad que en ellas trabajan, comenzando por los órganos de dirección hasta llegar a los agentes de base.

CAPÍTULO III: LOS CENTROS DE COOPERACIÓN POLICIALES Y ADUANEROS: ORIGEN Y PRESENTE DE LA COOPERACIÓN POLICIAL INTERESTATAL EN ZONAS FRONTERIZAS COMUNES

1. EL ORIGEN DE LOS CCPA: DEL CAAS AL CCPA DE OFFENBOURG

El origen de estos Centros, lo situaremos entre la República Gala y la vecina República Federal Alemana. Tras la Revolución Francesa, debido al cambio en la forma de Estado, se llegó a crear lo que hoy conocemos como “policía”²⁷⁹ lejos de aquellas interpretaciones ofrecidas por Aristóteles. No podemos, pues, obviar tal hecho y hay que darle a este país la importancia que se merece. Francia, luego exportaría este modelo de seguridad pública al resto de países del mundo. No podía ser menos en cuanto al surgimiento de una novedosa forma de cooperación policial. Veremos que será entre Francia y Alemania donde surgirá el primer CCPA (1997). Otra vez más, estos países a la cabeza de la vanguardia europea. Y de allí, lo exportarán al resto de países del Espacio Schengen, hasta completar la totalidad de los centros existentes en la actualidad (59 según la Comisión, pero son en realidad 62 los que han adoptado esta forma de cooperación). Comprobaremos, por lo tanto, que bastante efectivo debió resultarles a los mandatarios nacionales cuando copiaron tan rápidamente en sus fronteras este tipo de *cooperación novedosa* (Estocolmo, 2009), siendo algo que está en constante evolución y cuyo futuro va (debe encaminarse) directo a:

- Ser un actor internacional, con una organización y regulación propia, común a todos los CCPAs de la UE y del ES;
- A crear un ente común mayor, no solo dependiente de Europol o de Sirene, sino otra vía más de cooperación policial interestatal al más alto nivel. Aun habiendo quedado patente que, en la actualidad, los actores centrales predominan sobre las formas periféricas de cooperación policial interestatal.
- La clave de uno u otro presupuesto: *dejar de ser organismos dependientes únicamente de las voluntades soberanas estatales con base en la jurisdicción nacional* (que

²⁷⁹ Modelo policial más próximo a la prestación de servicios y de ayuda al ciudadano (funciones preventiva y asistencial) que, a la función represora-violenta, propia de otros estados ajenos a la Unión Europea, como en el sistema estadounidense o ruso.

incluye los conflictos de competencias entre las propias policías del Estado, como ocurre, en el caso de España, entre el Cuerpo Nacional de Policía, la Guardia Civil, los *Mossos d'Esquadra* o la *Ertzaintza*- forman parte de los CCPA de España con Francia). Este aspecto, estas dificultades de competencias, no es algo nuevo. El Consejo ya expresó su descontento en este ámbito en el año 2001...*La cooperación policial continúa avanzando, con estaciones comunes en las fronteras, aunque las diferencias legislativas y de competencias policiales, no dejan de obstaculizarla.*

Ya en el año 2010²⁸⁰, la Agencia Europea Centro Internacional para el Desarrollo de las Políticas Migratorias, en el estudio que llevó a cabo sobre los distintos canales de intercambio de información existentes en el ámbito de Schengen apoyó a los CCPA, *recalcando incluso la oportunidad de crear una Red de estos, que complementase la seguridad interna de la UE.* Sigue diciendo que esta cooperación a través de los CCPA no debe entenderse en detrimento de las unidades nacionales existentes (Europol, Sirene), sino como una cumplimentación de las labores propias de intercambio de información entre cuerpos policiales y, en su caso, aduaneros. En este documento, Francia no se encontraba presente, por eso de la longevidad solicitada para los CCPA, más allá de las limitaciones operadas por los propios países, dentro del estricto ámbito de la delincuencia local (regional). Este país, junto con otros Estados de la UE, como España, prefieren del uso de los canales centralizados ya existentes, como SCOPOL en el caso de Francia, o las Oficinas ya nombradas, en el caso de España. Por eso, para no perder ese poder final, al fin y al cabo, en manos del Gobierno Central, la unificación de los CCPA en una red común, con sus propias normas legales, principalmente en forma de Reglamento (UE) y su manual de trabajo común, amén de un *status* distinto al otorgado hoy en día en los convenios bilaterales que los establecen, repercutiría en el beneficio de los mismos Estados, al estar plenamente controlados, por una parte, por instancias europeas (Consejo, Comisión, principalmente, detrás de las cuales están los propios Estados) y por otra, por los mismos estados constituyente, que establecería una Unidad Nacional que canalizaría la información obtenida en los mismos, como ya ocurriera con Europol (UNE) o Sirene (N-SIS).

Aunque el primer CCPA como tal se instituyó en la frontera franco-germana hacia finales de los años 90, la historia de estos Centros se sitúa sobre 1985, cuando los países del Benelux, Alemania y Francia deciden crear una zona de libre circulación de personas y mercancías para

²⁸⁰ ICMPD, 2010, 3.5.4

evitar así las trabas burocráticas relacionadas con la nacionalidad de las personas y el origen nacional interno de los bienes y mercancías. Ya se ha tratado en punto anterior de este Estudio el Convenio de Schengen y su posterior Convenio de Aplicación, por eso que aquí se va a centrar en el articulado del CAAS del que se valieron los países de la Unión Europea para establecer CCPA/CCP en sus fronteras comunes. Nos situaremos así en el CAAS, concretamente en el Título III, Capítulo I, artículo 39 apartados 4 y 5²⁸¹. Esta, es la base legal de creación de los CCPA, es el sustento legal para su articulación, el *alma mater*.

Los países firmantes del CAAS quisieron esclarecer y nombrar explícitamente un tipo de cooperación policial en las zonas fronterizas, basadas en acuerdos bilaterales/multilaterales entre los Estados miembro, para compensar de esta manera la seguridad transfronteriza menguante ante la falta de controles en las fronteras interiores. El Convenio establecía por lo tanto dos aspectos no antagónicos, sino complementarios: libertad de movimientos con su consiguiente falta de fiscalización, pero a la vez, reforzar la cooperación policial en las fronteras interiores. Es decir, por un lado, se establece una libertad casi absoluta de movimientos, pero compensada con un refuerzo policial en zonas fronterizas. La globalización deambulatoria se establecía así también para las redes criminales, incluso para el delincuente unipersonal transfronterizo. De la misma manera, ante la falta de controles sobre las mercancías, aquellas que tenían un origen ilícito también podían circular libremente por el recién creado territorio Schengen (sustancias estupefacientes, productos que vulneraban la ley de marcas, objetos sustraídos, armas y explosivos, etc.). Puede verse esta situación como una especie de *hipocresía europea*, al querer mostrar al mundo que las fronteras interiores ya no existen, por lo que la Unión Europea, o al menos parte de ella (*Schengeland*), pasa a ser un *macro estado* al más puro estilo federal, donde los nacionales y extranjeros que hayan cruzado las fronteras de manera legal, pueden moverse libremente (e incluso llegar a establecerse) por estos países. Pero escondida bajo esta apariencia, subyace un temor a la falta de seguridad interna que esto suponía. Me atrevo a decir que, ante esta hermandad de países soberanos, donde se establecía una identidad fronteriza común, en el fondo, las reticencias en el ámbito de seguridad interior se dejaron palpables en el articulado del CAAS: libertad de

²⁸¹ Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo de 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea (Iniciativa Sueca) en su artículo 12, matiza que lo dispuesto en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 39, así como lo enumerado en el artículo 46 del CAAS, será sustituido por lo indicado en esta Decisión Marco, en lo que a intercambio de información entre Estados se refiere.

movimientos sí, pero no sin una herramienta de control institucionalizada, dependiente de la voluntad de los Estados fronterizos (los CCPA).

Como ejemplo de los avances logrados al amparo de estos artículos del CAAS, aunque será desarrollado en puntos posteriores del Trabajo, el caso español es claro referente en cooperación policial a través de los Centros. Así, en nuestras fronteras tanto con Francia como con Portugal, se establecieron las Comisarías Conjuntas sustentadas en las ya desaparecidas Oficinas de Control Nacional (17 de julio de 1965). A partir de 1997 y el Convenio de Blois entre España y Francia, y en 2005 con el Convenio bilateral de Évora entre españoles y lusos, adquirirían la terminología actual de CCPA. El germen de los Centros en el caso español fueron así estas Comisarías Conjuntas, creadas al amparo del Tratado de París de 3 de octubre de 1996, con Francia y por el Convenio de Évora de 1998, con Portugal. En España, se establecieron cuatro Comisarías con Francia (*Le Perthús-La Junquera*; *Melles-Pont du Roy y Biriadou*- Irún) en la parte gala y una en la española (*Canfranc-Somport*). Estas, pasarían a ser los Centros de Cooperación Policiales y Aduaneros que conservan la misma terminología en la actualidad, a la que se sumaría después el CCPA de Hendaya, en territorio vasco-galo, en sustitución de la Comisaría Conjunta de *Biriadou*-Irún. Pero con anterioridad al establecimiento de estos puntos fijos de cooperación interestatal, la experiencia previa de las fronteras yuxtapuestas creadas al amparo del Acuerdo de 17 de julio de 1965, por el que se establecían las Oficinas de Controles Nacionales en las zonas fronterizas, por aquel entonces exteriores, sirvieron para sustentar a los futuros CCPA tanto en experiencia operativa como en infraestructuras, de las que después de servirían los Centros. Ya con el establecimiento del CAAS (año 1990) se firmaría poco después el Acuerdo de habilitación de Agentes de Aduanas (26 de junio de 1991) por el que los aduaneros pasarían a cooperar en el intercambio de información transfronteriza.

A nivel europeo, extrapolando el caso español con Francia y Portugal, fue precisamente el Estado galo quien estableció el primer CCPA, pero no con España sino con Alemania, concretamente en la región fronteriza común de *Khel-Strasbourg* (1995). No fue casualidad que precisamente estos dos países vecinos establecieran en sus fronteras internas la cooperación policial en forma de Centros. Francia era muy reacia a la desaparición de los controles internos derivados del CAAS. Alemania, por su parte, tampoco era del todo afín a este hecho. Fueron los galos los que continuaron manteniendo controles con Alemania y

Bélgica durante bastante tiempo tras adoptar el CAAS²⁸². Por lo que finalmente, para apaciguar las aguas que se hallaban muy revueltas tras la desaparición de los controles en las fronteras, los alemanes contentaron a los franceses estableciendo el primer CCPA, que paliaría en parte esta área de seguridad interna. Este, basado en el Convenio bilateral de Mondorf de 9 de octubre de 1997, fue el primero de los más de sesenta Centros de Cooperación Policial que vendrían después, en los poco más de veinte años posteriores. Pero aun siendo el primer CCPA como tal, el Convenio bilateral por el que se establecía la posibilidad de cooperación policial entre las autoridades francesas con sus vecinos europeos, fue suscrito en primer lugar con los italianos, concretamente en el *Convenio de Chambéry* el 3 de octubre de 1997, seis días antes de ser suscrito el *Convenio de Mondorf* con los germanos. Los CCPA como tal ya actuaban desde unos años antes al establecimiento del Acuerdo *ad hoc*, pero con estos Tratados (*Mondorf* y *Chambéry*) adquirieron realidad jurídica. La República Francesa será la primera en crear y potenciar este tipo de cooperación policial y aduanera. Como ya lo hicieran siglos antes con la creación de la institución policial como tal, así como extrapolando al resto el mundo los principios democráticos imperantes. Los galos suscribirán rápidamente Convenios Bilaterales con sus países vecinos más relevantes entre los años 1997 y 1998: con Alemania e Italia (1997) y con Suiza y España (1998).

Por lo tanto, el primer Convenio regulador de los CCPA en Europa fue suscrito entre Francia e Italia en *Chambéry* el 3 de octubre de 1997, pero el primer Centro europeo que comenzó sus andaduras fue el de *Khel-Strasbourg* ese mismo año, pero basado en el Convenio de *Mondorf* el 6 de octubre de 1997. Se observa que, la firma del Convenio no tiene por qué coincidir con la creación del Centro como tal. Se puede acordar mediante acto internacional bilateral la creación de este tipo de cooperación policial, pero puede ser desarrollada su forma jurídica en fases posteriores e incluso haber comenzado a actuar previamente.

²⁸² Bossong R., Carrapico, H. (2016). *EU Borders and Shifting Internal Security: Technology, Externalization and Accountability*. Springer. p. 161.

2. LA INFLUENCIA RECÍPROCA DE LOS CCPAs CON OTROS SISTEMAS POLICIALES INTERNACIONALES

Partiremos del art. 39 del CAAS, promotor de este tipo de cooperación, siendo el art. 46 del mismo Convenio el que abrirá la puerta al intercambio de información entre países vecinos, incluso más allá de las fronteras comunes, sin establecer límites fronterizos, permitiendo un intercambio ágil de información entre todos los países miembro (que la Decisión Marco del 2006-Iniciativa Sueca- derogará el artículo 46, siendo sustituido por lo marcado en esta, así como los apartados 1,2 y 3 del art. 39. Esta, a su vez, está siendo revisada para una posible mejora en el año 2022).

Como primera aproximación y de manera esquemática, la normativa de los CCPA exige que, ya que el Convenio suscrito es bilateral (entre dos Estados) o a veces, multilateral (tres o más Estados) se pueda consultar solo con los países con los que se guarda frontera terrestre común, con aquellos con los que has firmado un Acuerdo. Se puede solicitar cualquier dato de personas, vehículos, documentos, armas, billetes, empresas e incluso, recientemente añadido, huellas dactilares u otro tipo de identificación lofoscópica, de ADN o la habilitación para establecer patrullas conjuntas en un territorio concreto (Prüm, 2005, en vía de modificarse en el 2022 con propuesta de modificación del Reglamento UE), pero respetando siempre, eso sí, la normativa Europea sobre protección de datos de carácter personal²⁸³, cuando dichos datos sean necesarios por estar involucrados en investigaciones policiales o judiciales por parte del Estado requirente (art. 46 CAAS). Esta petición de información solo se puede realizar al país vecino (por el Convenio mencionado anteriormente) pero existe la posibilidad de consultar a un tercer Estado de la Unión Europea o del ES, en casos de urgencia, a través de tu país anexo, lo que se conoce como “petición en cascada o petición en cadena”. Es aquí donde países como Francia adquieren especial protagonismo. Siguiendo con la explicación anterior del denominado G4 Europeo²⁸⁴, Francia ocupa el eje sobre el cual giran el resto de los países. ¿Por qué? Muy fácil. Es el único país de los cuatro que guarda frontera terrestre con los demás, por lo que, a la hora de realizar peticiones a un segundo país, no necesitará de la ayuda

²⁸³ Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2018 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones, órganos y organismos de la Unión, y a la libre circulación de esos datos, y por el que se derogan el Reglamento (CE) n.o 45/2001 y la Decisión n.o 1247/2002/CE, publicado DOUE L 235/39 de 21 de noviembre de 2018.

²⁸⁴ Francia, Alemania, Italia y Reino Unido. Con la salida de estos últimos de la UE (Brexit) España ha pasado a erigirse en la cuarta potencia de la UE.

de ningún otro Estado de los cuatro restantes, pero sin embargo, cada vez que alguno de los otros tres requiera de la ayuda de otro Estado de los cuatro que no sea la propia Francia, la solicitud tendrá que pasar a la fuerza por el país galo. Podremos afirmar entonces que Francia va a ser la canalizadora de gran parte de la información delincriminal que se soliciten los cuatro entre ellos, cuando usen la vía de los CCPA con los que cuentan utilizando las peticiones en cadena (o cascada). Todo pasará por ella, incluso aunque sea un tema que no le afecta directamente, obtendrá la información requerida, pues será por Francia y a través de Francia por la que se obtendrán las respuestas solicitadas por el resto de los integrantes del G-4. Esto otorga a la República gala cierto dominio de la información sobre el resto de los Estados. Le otorga estar en la cúspide, ser el eje sobre el cual giran los demás, ser finalmente la guardiana de la información que manejan los países más representativos de la Unión Europea. (Por esto es entendible que los galos no estén muy por la labor de aplicar la Iniciativa Sueca en los CCPA, lo veremos, aunque en 2022 ya utilicen la herramienta SIENA en todos sus Centros, son dos ámbitos distintos). No olvidemos, además, que Francia guarda frontera con otros países de suma importancia en cuanto a prevención delincriminal se trata, como lo es Suiza, país receptor de gran cantidad de dinero procedente del blanqueo de capitales o de la evasión fiscal, o con otros países tan ricos como Liechtenstein o Luxemburgo, por lo que las peticiones en cadena dirigidas a estos Estados a través de Francia van a ser una práctica muy extendida.

A excepción de algún Estado Nórdico, como Suecia, Finlandia y Estonia, o Irlanda por su falta de frontera terrestre común con otros estados de la UE, no hay otro país de la Unión Europea que no haya establecido un Centro de Cooperación Policial bilateral/multilateral con sus países vecinos. Incluso con países ajenos a la Unión Europea, como ocurre entre España y Marruecos o entre Rumanía y Ucrania. Si originariamente la adopción de este tipo de canal de intercambio de información (Pfeifer, 2012) estaba pensado para compensar las faltas de seguridad interior tras desaparecer los controles fronterizos con el establecimiento del Espacio Schengen (Bossong y Carrapico, 2015) la realidad fue que se esparcieron a las fronteras exteriores, donde la competencia original debiera ser de Frontex y de los propios EEMM, no de los CCP. Desde 1997 hasta la actualidad, la proliferación de estos Centros ha ido en aumento. Se puede observar que la historia de estos es muy reciente y de una extrapolación descomunal, como en pocas ocasiones se ha dado en Europa. En menos de dos décadas, se han creado instrumentos fijos de cooperación en materia de seguridad interestatal, cuyo trabajo y funcionamiento difiere muy poco, aun dependiendo de las legislaciones nacionales

respectivas. Es precisamente esta disyuntiva legal nacional la causante de que los Centros no desarrollen toda su capacidad operativa e informativa real. Se tiene una base legal internacional, común a todos ellos: el CAAS, el Tratado de Prüm, la iniciativa sueca, Comunicaciones de la Comisión, la Guía de Buenas Prácticas para los CCPA, o la Plataforma de Expertos de Europol (EPE). Pero se deja su creación a la voluntad de los países soberanos mediante acuerdos bilaterales/multilaterales, donde las legislaciones nacionales establecerán las normas de actuación. Si se tiene en cuenta que las legislaciones en materia penal y de extranjería, principales causas de demandas entre los Centros, difiere notablemente de unos países a otros (afortunadamente en base al Plan de Acción de Viena, cada vez en menor medida) así como los reglamentos policiales internos de cada Cuerpo, de la conjunción de estos dos elementos surgen casi todas las trabas en potencialidad de los CCPA. Pongamos como ejemplo de nuevo a Francia y a España. La legislación penal española es más laxa en algunos aspectos que la gala. En el caso de consumo de sustancias estupefacientes, en el país hispano se penaliza con una simple sanción administrativa (LO 4/2015 de la Seguridad Ciudadana), si bien, en la república francesa, es un ilícito recogido en su legislación penal, sin cabida alguna en materia administrativa. En cuanto a funcionamiento interno de sus cuerpos policiales, en Francia todos son de corte centralizado, dependientes del Estado. No ocurre como en el caso español que existen multitud de instituciones policiales dependientes algunas del Estado y otras de las Comunidades Autónomas. Cuando España realiza una solicitud a Francia, los galos responden de manera unánime, pues las normas que les regulan rigen igual para los tres cuerpos (*Gendarmerie, Police Nationale y Douanes*). Ahora bien, cuando la solicitud es al contrario, cada cuerpo policial español responde de manera unilateral. El acceso a las bases de datos policiales del cuerpo autonómico de los *Mossos d, Esquadra* no es viable para los miembros de la Policía Nacional ni para los de la Guardia Civil. Lo mismo ocurre con las bases de datos policiales de estos dos cuerpos que para el resto de las policías del país no es posible su acceso (solo Guardia Civil puede acceder a la base SIGO, o solo la Policía Nacional a los datos que proporciona Adexttra-extranjería). Es sencillo imaginar la complejidad de tales actuaciones, donde cada Cuerpo debe respetar, además de la legislación internacional, la nacional y, dentro de esta, la autonómica, en el caso hispano-francés. La coordinación en el caso español es mucho más compleja que la francesa. Lo mismo ocurre con los mandos policiales en los Centros. En el caso galo, un mando de uno de los tres cuerpos puede impartir instrucciones a cualquier funcionario policial nacional presente en el Centro. En el caso español, será el mando natural de cada Cuerpo quien ordenará las

actuaciones a realizar por sus integrantes, existiendo la figura del Coordinador, pero solo para la gestión común del Centro en relación con la parte gala, no siendo más que una figura representativa y de coordinación con el país vecino, sin poder alguno de actuación sobre los integrantes policiales que no sean de su propia institución policial en sus países de origen. En cuanto al funcionamiento, las trabas administrativas de los galos son mucho menores que en el caso hispano. En el caso francés, el Cuerpo de la *Gendarmerie* tiene capacidad para operar en el tráfico internacional en igualdad de condiciones que la *Police Nationale* (con algunas excepciones, como las fronteras, que son competencia de la *PAF*- Policía Aérea de Fronteras). En España, la cooperación policial internacional es competencia de la Policía Nacional, si bien, la Guardia Civil, al estar recogida expresamente como parte de los funcionarios que componen los CCPA en el Convenio de Blois, también coopera en igualdad de condiciones que el cuerpo armado de naturaleza civil. Pero mientras que la Policía Nacional española centraliza todas las actuaciones en el ámbito internacional en la División de Cooperación Internacional, la Guardia Civil carece de órgano semejante, por lo que no debe seguir directrices sobre este tipo de superioridad, sino de la Secretaría de Estado de Seguridad, que a su vez es la superioridad común de ambos cuerpos nacionales (Policía Nacional y Guardia Civil). De la misma forma, la Oficina Sirene de cada país opera con respecto a las policías propias de manera distinta. En el caso de Sirene Francia, en base a su legislación nacional, deja mucho más margen de maniobrabilidad a los Centros de Cooperación Policial, posibilitándoles para actuar en el tráfico jurídico internacional con una validez casi idéntica a la suya. En el caso español, esta maniobrabilidad es menor. Todas las actuaciones que se realizan en los CCPA que tengan que ver con Sirene, deben ponerse inmediatamente en manos de esta, absteniéndose de realizar acción alguna (COM (2012)). Pero estas órdenes rigen solo para el caso de la Policía Nacional, en cuanto que Sirene está encuadrada en su organigrama interno. Los cuerpos de la Guardia Civil, de *Mossos* o *Ertzaintza* no están obligados (en realidad sí lo están, pero no siempre lo hacen) a actuar de la misma manera frente a informaciones de esa Unidad, ya que tienen legislación propia que les habilita para ello y que, en ocasiones, es hasta contradictoria con la marcada por la misma Oficina Sirene, en manos, al fin y al cabo, de la Policía Nacional.

Este galimatías resulta de una complejidad pasmosa incluso para los integrantes de los Centros de Cooperación Policial. En ocasiones, los funcionarios se ven imposibilitados a la hora de colaborar con el país vecino ya que no queda clara la competencia en algún asunto o

ante la discrepancia de los mandos de un cuerpo y otro, aun perteneciendo ambos al mismo país. Esto nos debe llevar a plantearnos una pregunta

¿No sería beneficioso para la praxis policial y, por ende, para la seguridad interna, unas normas comunes para todos los cuerpos y fuerzas de seguridad allí presentes? Ya no solo los integrantes del mismo país, sino para las policías de todos los países de la Unión que trabajen en los CCPA.

La guía de buenas prácticas (Consejo: 2008-2011) marca las directrices a seguir. Pero son unas *buenas prácticas*, unas maneras de actuar que deben ser comunes, pero sin margen de maniobrabilidad en cuanto se alejen un poco de las legislaciones nacionales. Desde hace varios años, el *Grupo de Trabajo de Estudios Europeos* viene matizando la necesidad de que los CCPA pasen a formar parte del Acervo Comunitario, como ya ocurriese con Europol o Cepol. Así, hallamos en el Texto del EMPACT, entre todas las materias a tratar por la Unión, concretamente por la Comisión Europea, los Centros de Cooperación Policial y Aduaneros. Es uno de los pocos textos de estudios de carácter comunitario donde se nombra explícitamente a esta Cooperación Policial. Los estudiosos de este Grupo le conceden tal importancia que exigen que pasen a estar fiscalizados por la Unión, formando parte del acervo comunitario. Esta postura, considero, es exacta y apropiada. Pongámonos en situación. Hasta Lisboa, las Instituciones Europeas reclamaban un control cada vez más concreto de la cooperación policial sita en el tercer pilar. Por fin, con Lisboa esto es una realidad, pasando a formar parte del acervo europeo, llegando al punto de convertir a Europol en una Agencia para que no pueda escapar del control de las instituciones (Sirene, al ser una Oficina, siempre estuvo bajo el amparo de la Comisión Europea). El deseo por fiscalizar las actuaciones relacionadas con la seguridad interior es más que palpable. Así mismo, países como Reino Unido, carentes de todo interés común por una Europa unida, postulan ante ciertas exigencias (muchas de ellas imperadas por España) para participar en aspectos de la cooperación Schengen, como ocurre con el uso de SIS II y demás medidas del CAAS. Hoy en día, no existe una sola casuística comunitaria relacionada con justicia y asuntos de interior que no tenga la calidad de Agencia u Oficina controlada por las Instituciones de la Unión, respetando así la preferencia de los actores centrales sobre los periféricos (Dimitri Weibel: 2016). De todo esto, se debe extraer que la Seguridad Interior importa, y mucho, a nivel central, buscando la Unión Europea una cada vez más estrecha inspección de los servicios policiales que operan a nivel extracomunitario en detrimento del control nacional. Ante esta afirmación que nos atrevemos a exponer, *¿no sería lógico que los CCPA, claro auge de un*

tipo de cooperación policial internacional, pasen a estar bajo el control de las Instituciones de la UE? Considero que a la Unión, más concretamente, a la Comisión Europea, se le ha caído el velo que no la dejaba ver más allá y ha focalizado su atención en estos Centros, ante el auge de este tipo de ayuda mutua bilateral/multilateral: En poco más de dos décadas han proliferado cual expansión vírica, existiendo países que no han dudado en establecer varios puntos fijos de colaboración en sus fronteras interiores, aprovechando la extensión de su país y las multitudes barreras comunes con sus hermanos europeos. En el caso español, por ejemplo, es cierto que aun existiendo nueve CCPA en sus fronteras interiores, solo guarda frontera común con Francia y Portugal. Pero en el caso galo, que comparten límites con siete países (incluyendo a Reino Unido) lo mismo que Hungría, que además limita con países de importancia extracomunitaria como Serbia o Ucrania; o Alemania, que posee frontera terrestre común con ocho Estados de la Unión, siendo el único que cuenta con un CCPA con países nórdicos (CCPA de *Padborg* con Dinamarca), no es difícil imaginar el interés de la Unión por controlar este tipo de Cooperación ya institucionalizada (COM (2004), pero no por los órganos comunitarios, sino por los países soberanos.

Ese flujo de información no puede, ni debe, escapar a la fiscalización y control europeo. Por ello, la Comisión junto con el Consejo están centrándose en expandir planes de trabajo que incluyan a los CCPA. En este sentido, los textos comunitarios que se han atrevido a tratar explícitamente a los Centros de Cooperación Policial y Aduaneros son algunos ejemplos del interés de la Unión por controlar esta herramienta de intercambio de información dependiente de los Estados.

2.1 Police Cooperation Convention for Southeast Europe (PCC SEE)

La cooperación policial transfronteriza va adquiriendo una dimensión cada vez mayor. Los Estados soberanos deciden cómo y dónde establecerla, siempre respetando la legalidad imperada por el CAAS y por las Agencias Europeas de Seguridad, amén de la legislación internacional suscrita acorde con la comunitarización de algunas competencias estatales, entre las que se incluyen aspectos de seguridad interior, más concretamente policiales. En este sentido, los países del Sur de Europa han querido llevar más allá esta estrecha colaboración interestatal en asuntos policiales a través de la utilización principalmente de los CCPA que establecen en sus zonas fronterizas. No solo algunos países del Espacio Schengen sino todos los de la Unión Europea (con las excepciones antes enumeradas) cuentan con algún CCP o

CCPA en sus zonas fronterizas, tanto interiores (CAAS) como exteriores (Balcanes-África-Asia). Al ser un ámbito de competencia estatal, cada país decide si quiere colaborar con su vecino, sea este de la Unión Europea, del espacio Schengen (como originariamente se concibieron los CCPA para paliar la falta de seguridad interior) o incluso de otro continente (Marruecos, Turquía). De esta colaboración se beneficiarán no solo el país firmante del acuerdo sino el resto de los Estados Miembros de la Unión, a través de dos vías: podrán solicitar datos a estos Centros a través del país miembro de la Unión que guarda frontera terrestre con este tercer Estado; y porque al estar esa zona fronteriza controlada mediante la cooperación policial, la totalidad de las fronteras de la Unión se refuerzan. Continuando con el ejemplo de España, el CCPA con Marruecos, regido por el acuerdo bilateral de Madrid (2011) supone una fuente de información delincriminal valiosísima tanto para Francia como para Portugal, incluso para países como Alemania o Italia, que no guardan frontera común con España, pero pueden usar de los CCPA españoles en caso de urgencia para pedirles información policial (en cadena). A la vez, al existir esta cooperación policial, se están reforzando las medidas preventivas y coercitivas entre estos dos países, de cuyos logros se valen no solo España y Marruecos sino todos los países de la Unión al estar más controlada esta zona de paso de inmigración irregular, de tráfico de drogas, de trata de seres humanos, etc. tan conflictiva para todos los países europeos.

Siguiendo la línea marcada por las comunicaciones de la Comisión (2004), en el año 2006, varios países del Sureste europeo decidieron dar un paso adelante en materia de cooperación policial y firmar el Acuerdo Interministerial de la Convención para la Cooperación Policial para el Sudeste Europeo. Este, fue suscrito por 12 Estados, siendo estos: Albania, Bosnia-Herzegovina, Macedonia, Moldavia, Montenegro, Rumanía y Serbia. Entraría en vigor el 10 de octubre de 2007. A esta Convención se sumaron Bulgaria, en 2008, Austria en 2011 y Hungría y Eslovenia en 2012 y Croacia, en 2019²⁸⁵. En total, 12 países del Este de Europa, entre los cuales se encuentran países pertenecientes a la Unión y una gran mayoría de Estados ajenos a esta, como Moldavia, Bosnia o Albania. Esto, es un claro guiño a su voluntad de incorporarse a nuestro agregado estatal, es una manera de demostrar a Bruselas su clara voluntad de cooperación e integración en este nivel. Hasta el punto de que esta idea es manifestada de manera expresa en las intenciones de la Convención: *...así ayudará a los países signatarios que no son miembros de la UE a acelerar su eventual adhesión.*

²⁸⁵ Información obtenida de la página web: <https://www.pccseesecretariat.si> (consultada el 14 de enero de 2021)

Esta Convención es un foro de debate y de cooperación policial analítica e informacional entre los doce, incluyendo técnicas efectivas como los análisis conjunto de amenazas, funcionarios de enlace repartidos entre los Estados limítrofes, persecuciones en caliente, protección de testigos, vigilancias transfronterizas, entregas vigiladas, investigaciones encubiertas para investigar delitos y prevenir delitos, transmisión y comparación de perfiles de ADN (cual Prüm) y otro material de identificación, medidas técnicas para facilitar la cooperación transfronteriza, operaciones de búsqueda en la frontera, grupos de trabajo mixtos de análisis, equipos conjuntos de investigación, **patrullajes mixtos en la frontera estatal y cooperación en centros comunes**. Es decir, entre todas las medidas pretendidas, una de ellas es claramente el establecimiento con esta nueva Convención de una copia de lo que son los CCP/CCPA existentes ya por el Espacio Schengen (art. 29 de la Convención²⁸⁶, habiendo 27 CCPA/CCP entre los países integrantes del *PCC-SEE*).

Es aquí, en este último punto donde nos detendremos. Establecen que la cooperación en Centros Comunes es una de las técnicas usadas por estos países. No difieren en el trabajo diario y operatividad del resto de CCPA/CCP, simplemente tienen la peculiaridad de que la mayor parte de ellos están integrados por países no miembros de la Unión. Estados que recientemente han resurgido tras la guerra (Balcánicos) o que hasta hace poco se encontraban bajo el control ruso (Serbia). Si recordamos las intenciones marcadas por la Guía del Consejo de 2008 que establecía un modelo común de CCPA, en la Introducción ya dejaba claro que el mantenimiento de los centros tenía su razón de ser en las fronteras interiores, para paliar la falta de seguridad tras la entrada en vigor del CAAS (1995) pero:

...que se dejaba abierta la posibilidad de establecerlos con terceros Estados.

Dicho y hecho. Como se puede contemplar en el mapa de CCPAs adjunto, son varios los Centros establecidos con terceros países, como con Serbia, Bosnia, Moldavia, Montenegro e incluso con la controvertida Kosovo. En esos casos, ¿cómo se gestionan con Agencias cuya competencia inicialmente es exclusiva de estas, como ocurre con Frontex? O, ¿cómo intercambiamos datos policiales amparados en los convenios suscritos al amparo de la UE o del ES con Terceros Estados, para los cuales no rigen estas limitaciones legales propias? Esta última pregunta, todavía está por resolver, pero ya adelantamos que se sustentarán en base a la urgencia de la petición en sí.

²⁸⁶ Police Cooperation Convention For Southeast Europe. Suscrito en Viena, el 5 de mayo de 2006. Recuperado de <https://www.pccseesecretariat.si/index.php?item=9&page=static>

Nos atrevemos a decir que estos países han creado una especie de “cooperación reforzada” en el ámbito de cooperación policial y aduanera. Han ido un paso más allá y ante la importancia de los temas delictivos que se tratan en estas áreas han querido avanzar de manera unilateral. La conflictividad de estas zonas, anteriormente aparte de ellas bajo una dictadura (Balcanes) y la proximidad con zonas de conflicto bélico (Siria) hace que se hayan tomado la cooperación en el ámbito de interior de manera formalizada. Como se verá en apartados posteriores de este trabajo, la situación en Kosovo, Bosnia-Herzegovina, Moldavia, Serbia o Montenegro es extremadamente delicada. Son países que vienen de una muy reciente democratización con unas estructuras institucionales muy débiles. Todos ellos desean pasar a formar parte de la Unión, pero las exigencias establecidas por los criterios de Copenhague²⁸⁷, les hacen por el momento no merecedores de tal condición. Primero, deben democratizar sus estructuras internas a todos los niveles: corruptivo, económico, político y educativo, principalmente. Tras esta reforma positiva, las negociaciones con Bruselas pasarían a otro nivel. Esto, está en marcha, pero son muchos los eslabones que todavía se deben solventar. Ante esta situación de oleadas de inmigrantes provenientes de estos terceros países, huyendo del hambre y la pobreza surgida tras el fin de la Guerra (Kosovo, Bosnia) y la falta de medios materiales a la que se ven abocados, llegan a las fronteras interiores de la Unión (CAAS) demandando su lugar en el mundo. Países sí miembros como Austria, Hungría, Rumanía y Bulgaria, que son los Estados vecinos de estos, deben actuar como frontera exterior Schengen y de la Unión. La complejidad derivada de estas relaciones políticas tortuosas solo ellos las entienden, en cuanto que son vecinos de estos Terceros Estados a los que se les niega a sus nacionales entrar en territorio de la Unión sino tras cumplir los requisitos establecidos por la legislación comunitaria. Para apaciguar las aguas, las autoridades nacionales invitan a ambos

²⁸⁷ Criterios de Adhesión (Criterios de Copenhague): El Tratado de la Unión Europea establece las condiciones (artículo 49) y los principios (artículo 6, apartado 1) que debe cumplir todo país que desee convertirse en miembro de la Unión Europea (UE). Se deben cumplir determinados criterios para concretar la adhesión. Estos criterios, conocidos como los criterios de Copenhague, fueron establecidos por el Consejo Europeo de Copenhague en 1993 y, posteriormente, el Consejo Europeo de Madrid los reforzó en 1995. Estos son:

- 1- la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el Estado de derecho, el respeto de los derechos humanos y el respeto y la protección de las minorías;
- 2- la existencia de una economía de mercado en funcionamiento y la capacidad de hacer frente a la presión competitiva y las fuerzas del mercado dentro de la UE;
- 3- la capacidad para asumir las obligaciones que se derivan de la adhesión, incluida la capacidad para poner en práctica de manera eficaz las normas, estándares y políticas que forman el acervo comunitario, y aceptar los objetivos de la unión política, económica y monetaria.

países a fijar una relación en el ámbito de interior que ayude a solucionar este clima de encrespamiento.

La cooperación policial a la que se llega tras este establecimiento de *PCC SEE* en la zona de Europa del Este consigue que temáticas tan controvertidas como la inmigración irregular y el tráfico de armas y de personas, principales delitos cometidos en esas zonas fronterizas se vean paliados. En este sentido, una de las herramientas que se han apresurado a utilizar ha sido la creación de Centros de Cooperación Policiales en estas zonas, dejando al margen de momento una cooperación más propia de la zona interior, como lo es la aduanera.

La Secretaría General de esta Convención, situada en Ljubljana (Eslovenia) fue establecida en el Consejo de Ministros de los países integrantes del PCC SEE, celebrado en Viena el 17 de julio de 2008. Esta sirve como órgano central de gestión de los recursos de la Convención, tanto de tipo humano como materiales. A la cabeza de esta se hallaba el ministro austriaco, otro gesto que muestra la concupiscencia de los países candidatos hacia la Unión al dejar que sea la cabeza visible de la organización un representante de Austria, un Estado Miembro y del ES. La docilidad de los países candidatos es tal que, el nacimiento de la Convención, lo justifican desde la legitimidad que les otorgan países e instituciones de la Unión. En la misma página web del Secretariado, dejan claro que:

...las Partes Contratantes cuentan con el fuerte apoyo de Suiza, la Comisión Europea, DCAF y Liechtenstein, quienes aseguran la financiación de las reuniones de varios grupos de trabajo y otras actividades de implementación, brindan recomendaciones y asesoramiento legal (incluida la redacción de protocolos) y ayudan a la Secretaría de la Convención con fondos y personal.

Suiza (parte del acervo Schengen, pero no de la Unión Europea), la Comisión Europea (UE) y Liechtenstein (miembro del EEE y de la AELC) apoyan esta organización. Les asisten en la temática legal, como en el establecimiento de su *acquis* propio y en la organización de eventos internacionales. Aquí debemos hacer un alto. Como ejemplo de estos eventos de carácter transnacional, apoyado por países de la Unión más allá de los que forman parte de esta Convención, del 6 al 8 de mayo de 2015 tuvo lugar en Moravske Toplice (Eslovenia) la celebración de la *primera reunión para CCPA con países no miembros de la Unión Europea de la Europa de los Balcanes*, apoyada formalmente por la *PCC SEE* y la Policía Federal Alemana, donde se reforzaba formalmente el CCP de *Thörl-Maglern*, el de CCP de *Dolga Vas* e incluso el CCP de *Trebinje*, entre Bosnia-Herzegovina, Serbia y la República de Montenegro, amén del resto de centros sitios en dichas zonas (27 CCP/CCPAs dentro de la

zona de influencia del *PCC SEE*, al que tendríamos que sumar *Plav* y próximamente, *Kalotina*). Países como Alemania, a través de su coordinador nacional de Khel de la Policía Federal Alemana, estuvieron presentes en la Convención, además de países miembros de la Unión no parte del *PCC SEE* como Grecia, Croacia, o Polonia. La Agencia Europea Frontex, estuvo también presente, pues no hay que olvidar la categorización de frontera exterior que tienen los CCP de estas áreas. Esta Convención estaba dentro de los proyectos ISEC para CCPA, a cuya cabeza de gestión se encuentra la Policía Federal de Alemania. La por entonces directora de la Policía Eslovena, agradeció a los promotores de la Convención tal acto ya que nunca se habían reunido representantes de CCPA con los países del área de los Balcanes. Se establecieron varias medidas de carácter cooperativo a nivel policial en estos Centros, tales como la posibilidad de acceso a la Plataforma EPE a los integrantes de los CCP de la Europa de los Balcanes; que estos pasen a utilizar SIENA en su labor diaria; la posibilidad por parte de Alemania que estos CCP utilicen VoDos, gestionado por los germanos y que, como bien recuerdan, no suplanta a SIENA; sino que la complementa, ya que no es un canal de intercambio de datos sino una base donde poder guardarlos; garantizaron que no cese el intercambio de experiencias entre el *PCC SEE* y los CCPA de la Unión Europea, que los Grupos de Trabajo de *PCC SEE* cuenten entre sus miembros con representantes de la Unión Europea, como el curso que imparten de falsificaciones de documentos; acordaron explorar las sinergias entre los CCP y los puestos Frontex cuando ocupen el mismo lugar geográfico en estas zonas, creando auténticos FP donde ambos organismos trabajan juntos, compartiendo la información; Alemania, se ofreció al intercambio de oficiales de enlace con estos CCP, a modo como lo vienen haciendo con el CCPA de *Dolga Vas* donde ya tienen oficiales sitios en dichos CCPA, sin guardar estos frontera terrestre común con Alemania; por último, se animaron mutuamente a que se den a conocer los CCPA entre las autoridades y la población en general.

La importancia estratégica de esta Convención *PCC SEE* es realmente relevante. Se ha establecido un CCP en Serbia compuesto exclusivamente por integrantes de países de la Europa de los Balcanes Occidentales. El CCPA de *Trebinje* reúne a policías de Serbia, Montenegro y Bosnia-Herzegovina. Nuevamente el interés de países de la Unión por hacer realidad una cooperación reforzada en estas zonas, ahora de ámbito policial. Como ya lo hiciera Alemania en el CCP de *Dolga Vas*, luego fue la Embajada de Reino Unido en Sarajevo la que financió el establecimiento y creación de este CCP de *Trebinje*. Este CCP se estableció siguiendo las líneas marcadas de Buenas Prácticas de CCPAs para la Unión

Europea (Consejo 2008 y 2011), que establecía un modelo común de CCPA. La labor que realizan no difiere de la del resto de CCPA de la Unión: prevención y lucha contra la criminalidad transfronteriza; prevención y represión de la inmigración irregular y el tráfico de seres humanos; racionalización de los recursos humanos y técnicos; fortalecimiento de la confianza internacional y una cooperación transfronteriza más intensa. El propio texto internacional designa que:

“...al participar en el CCPA, los países involucrados mejoran la cooperación regional, lo que demuestra su determinación de estar un paso más cerca del cumplimiento de las condiciones de los respectivos capítulos sobre la adhesión a la Unión Europea”²⁸⁸.

Estos Estados balcánicos están diciendo a Europa que quieren entrar en la familia de la UE, que aceptan sus Instituciones y las directrices en materia de justicia e interior, que aceptan ser adiestrados en el ámbito policial, ya que sus estructuras funcionariales del Ministerio de Interior son obsoletas y basadas en el modelo represivo policial en vez del propio de la Unión, el de servicio al ciudadano, de proximidad. Siguiendo esta línea, los policías que trabajan en este CCPA han sido formados en estrecha colaboración con el Ministerio del Interior de Italia, a través del CCPA de *Thorn-Maglern* y una visita de los expertos del CCPA de *Khel* a este Centro de *Trebinje*.

Tenemos así presencia policial en la zona de los Balcanes a través de varios Estados miembro de la Unión Europea. Por un lado, Austria, Hungría o Rumanía como miembros de pleno derecho de este *PCC SEE*; de otra manera, países como Alemania, e Italia ejercen un tipo de control informal al ser los Estados de la Unión que, o bien financian el establecimiento de estos CCP sitios en dichas áreas (Reino Unido) o bien forman a los agentes policiales de dichos países que van a formar el centro (Alemania e Italia). Si comprobamos que ha sido a lo largo del año 2015 cuando los países de la Unión se han visto azotados más fuertemente por la inmigración procedente de Siria y del resto de países de Oriente Medio, motivadas por el Terrorismo Yihadista y las guerras civiles en sus países de origen, y del área de los Balcanes, movidos por la pobreza y la búsqueda de oportunidades en la Unión Europea, y estos hechos los asociamos a los países que más enérgicamente se han opuesto al desplazamiento masivo de refugiados e inmigrantes irregulares, como Alemania, Italia y Reino Unido (el paso de

²⁸⁸ Newsletter for PCCC, nº 5, p. 3.

Calais, con Francia, frontera exterior, supone un verdadero drama en este sentido). El último país en unirse al PCC SEE, miembro de la UE, pero no del Espacio Schengen, Croacia.

2.2 La Plataforma de Expertos de Europol (EPE) para CCPA: la creación de la cultura policial común en la UE a través de los CCPA/CCP

El uso de las tecnologías de la información (TIC) para tratar los asuntos, también policiales, se han convertido en herramienta indispensable y práctica habitual de trabajo. No se concibe hoy en día la labor policial sin el uso de Internet, más aún cuando la temática afecte a nacionales de distintos Estados, como ocurre en el caso de Europol. La Agencia creó una Plataforma que se dividía en áreas delictivas, a la cual solo se podría acceder previa habilitación de la autoridad central de Europol y para el área delictiva de la cual el funcionario policial forma parte²⁸⁹. Es decir, un policía destinado en una brigada de blanqueo de capitales en España podrá acceder dentro de la Plataforma de Expertos de Europol a la sección destinada a este tipo de delitos, donde coincidirá con policías de toda la Unión que también trabajan en esa área delictual. Existen por lo tanto multitud de foros en esa Plataforma de Expertos, tantos como especialidades delictivas competencia de Europol, divididas actualmente en 50 especialidades-foros de debate²⁹⁰, y entre ellas, una destinada a los CCPA. Cuán curioso y revelador resultó la reciente creación de este apartado en la Plataforma. En el año 2013 (Consejo de la Unión Europea 2013, Anexo 1) se introdujo este campo en equiparación al resto de materias objeto de estudio de Europol, si bien, fue bajo la presidencia de turno polaca en 2011 (2ª Conferencia Anual sobre CCPA celebrada en Varsovia) cuando se propuso el establecimiento de este tipo de canal de intercambio de información no operativa (Bossong, Carrapico: 2015). Ese mismo año, en el mes de junio, tuvo lugar en La Haya, en la sede de Europol, la primera reunión para integrantes de CCPA donde tendría lugar durante dos días unas jornadas para explicar la Plataforma. En dichas jornadas, las cuales han seguido repitiéndose, se analizaba la Plataforma, se explicaba el uso que se le debe dar y dejaban claro que nunca se podrán proporcionar datos policiales que incumplan la Ley de Protección de

²⁸⁹ Información obtenida de la página web de Europol: <https://epe.europol.europa.eu> (consultada el 14 de febrero de 2022).

²⁹⁰ Información obtenida de la página web de Europol: <https://www.europol.europa.eu/operations-services-and-innovation/services-support/information-exchange/europol-platform-for-experts> (consultada el 17 de marzo de 2022).

Datos de carácter personal ni aquellos que pudiesen llevar a identificar a una persona o cualquier tipo de objeto involucrado en investigaciones policiales. Se configura así como un foro de debate, de buenas prácticas, de intercambio común de información no confidencial entre funcionarios policiales (Consejo, 2013. Anexo 1) destinados en los Centros, donde el clima de confianza y aprendizaje mutuo son el bien más preciado (Agenda Europea de Seguridad 2021-2027). Se consigue el tan aclamado clima de confianza y reconocimiento mutuos de formas de trabajar y proceder de las cuales el resto de los países pueden aprender. Así mismo, recoge los eventos a nivel de la Unión más relevantes e informa a los policías de la realización de próximos cursos, conferencias, seminarios, así como de las medidas que a escala de la Unión se han tomado en relación con los CCPA. También, el resultado de los eventos ya pasados cuyo objeto principal o subsidiario han sido los Centros de Cooperación Policial y Aduaneros, como los objetivos a los que se llega cada año tras las celebraciones en Bruselas o La Haya de los Coordinadores Nacionales de CCPA o de las jornadas en La Haya sobre la EPE. Si algún país o cuerpo policial quiere dar a conocer a sus homólogos europeos algún avance significativo en su manera de proceder en determinado asunto en los CCPA, también podrá reflejarlo aquí, por si pudiese servir de ayuda a los compañeros de la Unión. Ofrece la posibilidad de tratar asuntos de manera general para todos los participantes o de hacerlo de manera bilateral con uno solo de los participantes en la Plataforma. Finalmente, si algún funcionario quiere proponer sugerencia alguna, este foro de debate es el lugar adecuado para hacerlo. La importancia que se le está dando en los últimos tiempos a esta Plataforma de Expertos llega hasta el punto de que en el año 2016 se ha establecido la obligatoriedad de designar por cada CCPA un representante nacional para ser el enlace con Europol en lo que refiere a Centros y Europol. En el caso español, se han designado dos policías nacionales, uno por frontera hispano-francesa y otro por la hispano-lusa para ser los representantes de este Cuerpo en la Plataforma; y dos guardias civiles, uno por frontera común, para representar a este Cuerpo frente a las autoridades europeas. El cuerpo de *Mossos d'Esquadra* y de la *Ertxaintxa* no tienen representación en este foro por ser cuerpos que no están reflejado a nivel Europol. Sí pueden ser habilitados para participar en la Plataforma (lo están) pero no estar capacitados como oficiales de enlace frente al foro de debate de Europol-EPE-.

Una vez explicada la Plataforma, lo verdaderamente relevante para este estudio no es tanto su funcionamiento, que como podemos comprobar funciona como cualquier otro foro de debate que se pueda llegar a encontrarse en Internet, sino la motivación de incluirlo dentro de la Plataforma de Expertos de Europol. La Agencia quiso que fuese expresamente en su fuero

interno donde tuviera lugar el debate sobre los CCPA. A lo largo del trabajo el doctorando ha nombrado una y otra vez la teoría del futuro inmediato de dependencia de los Centros de la Agencia europea de policía. Aquí, nuevamente, encontramos un guiño a la importancia que la Unión concede a los CCPA. Europol se ha dado cuenta de que el tipo de información que se intercambia en los Centros es cada vez más numerosa y de mayor relevancia, llegando a tratar temas delictivos competencia de la Agencia. Ante la falta de la práctica de avisar de todo ello a las Unidades Nacionales de Europol (SPOC), la propia Agencia ha decidido ponerle freno y tomar cartas en el asunto, entre otras medidas aquí ya analizadas (SIENA-carácter formal) controlando el foro de debate de los funcionarios de los CCPA (EPE-carácter informal). Los países no ofrecen resistencia a estas iniciativas de Europol, pues no hay que olvidar que al fin y al cabo la propia Agencia está formada por funcionarios policiales principalmente y que los delitos que se gestionan allí lo son por los funcionarios de enlace enviados por los mismos Estados. De una u otra manera el control nacional de la Agencia está garantizado. Los países miembros dejan que Europol “controle” de manera indirecta a los CCPA, siendo perfectamente conscientes que el mando final está en manos de los Estados firmantes del Acuerdo Bilateral/Multilateral. Se apaciguan por un lado las posibles críticas por parte de los europarlamentarios a la falta de control de este tipo de cooperación policial no institucionalizada (como ya ocurriera hasta Lisboa con el Tercer Pilar) y por otro, se consigue que las Instituciones de la Unión (la Comisión principalmente) subvencionen con fondos públicos europeos los proyectos relacionados con los Centros de Cooperación. Se consigue así un equilibrio frente a Europol, la cual acaba controlando a los Centros desde la doble óptica: formal, en cuanto a intercambio de información delincuencia (SIENA, Anexo 2 Consejo 2013) e informal, referido a la gestión de las buenas prácticas de los integrantes de los centros (EPE, Anexo 1, 2013).

Lo último relacionado con la EPE, en Luxemburgo, en Mayo de 2018, dentro del Proyecto *Fortalecimiento de las Actividades del PCCC en la Unión Europea*, cofinanciado por el Fondo de Seguridad Interior de la Unión Europea ...*apoyamos el uso de la plataforma EPE para los miembros del CCPA con un curso de formación especializada para usuarios y multiplicadores dentro de sus locales. En cuanto al uso de la EPE como una herramienta para el intercambio de mejores prácticas y experiencias entre el personal del CCPA, es crucial que, a partir del nivel local, los usuarios sean activos en brindar noticias sobre sus Centros, su experiencia y conocimiento.* Para ampliar el grupo y prepararse para futuras

adaptaciones de la plataforma EPE, se ha organizado un curso especial de la EPE junto con expertos de Europol y con el apoyo de CCPA de Luxemburgo.

2.3 Conferencias de los Centros de Cooperación Policial y Aduaneros (CCPAs) organizadas por la presidencia del Consejo de la Unión Europea y la Comisión. el fortalecimiento de los CCPAs promovido por las propias Instituciones de la UE

Desde el año 2010, y con el parón que ha supuesto la Covid-19 en los años 2020-2021, la Presidencia de la Unión junto con la Comisión, vienen organizando conferencias anuales en Bruselas o en La Haya para tratar el desarrollo de los CCPA, aunque la última de todas haya tenido lugar en París, aprovechando la presidencia gala de la Unión, en marzo de 2022. Hasta este año, son ya 11 las Conferencias llevadas a cabo, donde intervienen un número variable de expertos en este campo. Entre ellos, se cuenta con funcionarios de los propios Centros, con representantes de la Comisión, de Europol, de la Agencia Frontex, de Cepol y diversas autoridades de los Estados Miembro. Así, como ejemplo de ello, en el año 2013, se citaron en Bruselas los días 21 y 22 de octubre, un total de 105 participantes, siendo 17 los representantes de los CCPAs y el resto de los conferenciantes representantes de las Instituciones Europeas y Gobiernos Nacionales de la Unión²⁹¹. Varía de un año a otro la temática delincriminal, así como el trabajo que llevaban a cabo los CCPAs. Sí es cierto que todos los años el foco principal es el intercambio de información entre autoridades nacionales en temas que afectan a la delincuencia común y, en ocasiones, organizada, con ámbito de actuación local en zonas fronterizas y transnacional. En el año 2010 la temática terrorista no preocupaba lo mismo que en el 2016, en cuanto a CCPAs se refiere, pues todavía no se habían sufrido los atentados de París (noviembre de 2015) o Bélgica (marzo de 2016), siendo hasta el momento un ámbito excluido en los CCPAs, pero desde la perpetración de estos, los Centros se vieron implícitamente habilitados para tratar el terrorismo Yihadista, si bien, de manera muy superficial. En la última reunión del 2022, el foco principal estuvo centrado en la llegada masiva de desplazados, pero esta vez desde Ucrania, debido a la Guerra provocada en ese país por Rusia.

²⁹¹ Council of the European Union 16249/13 DG D 2C, p. 1.

Nos hallamos pues ante varias Conferencias anuales desde el año 2010, donde en aquella primera sesión se quiso empezar dejando clara una premisa sobre los CCPA, que se vería ampliamente contrastada en los poco más de diez años siguientes:

“...son una realidad en pleno desarrollo, cuyo número no deja de crecer, siendo unos treinta centros repartidos por las fronteras de la Unión Europea, cuyo modelo aparece reflejado ya en el Programa de Estocolmo, así como en la financiación del Programa ISEC, y quedarán reflejados expresamente cuando la Comisión presente su Modelo Europeo de Intercambio de Información en 2012 (lo que conoceremos como DAPIX) intercambiándose 1 millón de datos a través de los centros cada año...”.

Ya en aquel año matizan la importancia de la cantidad de datos intercambiados en los CCPA: 1 millón, siendo una cifra muy superior a la intercambiada vía Europol o Sirene. En ese año (que recordemos, coincidía con la conversión de esta Oficina en Agencia Europea) Europol ofrecería su herramienta de intercambio de información SIENA. Desde este año hasta el día de hoy, Europol no ha cesado en este empeño, recordándolo y potenciándolo en todas las Conferencias anuales que se han ido celebrando, estando previsto que para el año 2022 ya sean cerca de 45 CCPA/CCP los que utilicen esta herramienta, no solo en los CCPA del Espacio Schengen o de la UE (los primeros que la usaron fueron los CCPAs de *EPIC HERLEEN*, el de *Dolga Vas* y el de *Thörl-Maglern*, 2014-2015) sino incluso con Terceros Estados (*Galati* o *Porubne*). Y no solo se centraron en el intercambio de información oficial operado en los Centros, sino queriendo abarcar también el plano informal, aquel que se basará en el intercambio de datos no operativos sino de buenas prácticas y de acercamiento (cultura policial común) entre cuerpos policiales de la UE a través de la Plataforma EPE, con un subsistema específico para CCPAs. Esto, aclamado en el año 2010, será una realidad en el año 2012, en la tercera Conferencia donde la *III IMS Action list of the Working Group on Information Exchange and Data Protection* (DAPIX) introducirá en su apartado número 7 esta Plataforma online de intercambio de información no operativa para CCPAs. En el año 2013, el Documento 16249/13 propondrá añadir el Anexo 6 a la *PCCC's Guidelines*, que trataría en exclusiva sobre la EPE. Dejará clara la finalidad de esta plataforma online: *Learning from each other: aprender los unos de los otros*. Se convierte así en la vía de intercambio de información exclusivamente no operativa, dejando clara la interdicción de traspasar datos de carácter criminal que pudiesen suponer una identificación concreta de un caso policial o identificativo de sus autores/víctimas. Su uso será exclusivo de intercambio de buenas prácticas y de conocimientos, prácticas y experiencias en los CCPA.

La Conferencia del año 2011, amén de lo dicho anteriormente, sería relevante en cuanto al análisis que realizarían de la *Best Practices Guidelines for PCCC's*, que había tenido lugar ese mismo año en el mes de abril. Los CCPAs evolucionaban, y debía hacerlo a la par su operatividad y organización. La revisión y actualización de dicha Guía supuso respecto de la anterior de 2008 la añadidura de dos Anexos, uno relacionado con un modelo de cuestionario para evaluar al Centro y otro Anexo relacionado con el análisis específico de la delincuencia transfronteriza en un CCPA²⁹². Fue en esta sesión de Bruselas donde se analizaron estos dos aspectos importantes añadidos desde la perspectiva comunitaria, ya que se consignaba una forma de evaluar el trabajo y funcionamiento de los CCPAs y por otro lado, analizar la delincuencia transfronteriza suscita en el Centro.

Las preocupaciones para el periodo 2012-2015 se centraban, entre otras prioridades, en analizar porqué había tantos Centros que no contaban con agentes de aduanas. Se solicita a los Estados que profundicen también en este tipo de cooperación interestatal. Otra de las misivas que van a prevalecer estos años, la aplicación de los Fondos ISEC para los CCPAs, con la participación activa de Alemania para el desarrollo de estos. Ejemplo de esta evolución, serán los cursos impartidos en distintos países de la UE, tanto de idiomas para integrantes de los CCPA/CCP, como de reconocimiento facial (más propio de la policía científica), etc. En el año 2014, y así se solicitaría en la Conferencia anual de aquel año, se propuso el intercambio de *staff* entre CCPAs que no guardasen frontera común. Como ejemplo de esta propuesta al año siguiente, agentes de la Policía Federal Alemana serían invitados a trabajar en el CCPA tripartito de *Dolga Vas* (Austria, Hungría y Eslovenia). Esta nueva perspectiva va mucho más allá de las pretensiones iniciales de los Centros, allá por 1997.

Si hay que matizar algún aspecto relevante de la Conferencia que tendría lugar en el año 2014, además de la sede que acogería desde entonces a estas (la sede de Europol, en La Haya) sería la afirmación del representante de la Comisión Europea que recordó el papel importante que juegan los CCPA para la prevención y represión de la delincuencia en las fronteras de Europa, matizando que los CCPA son *el ejemplo palpable y visible más claro de la cooperación transfronteriza* y recordando la inmediatez de las inspecciones Schengen que tendrían lugar al año siguiente, donde se evalúa el correcto funcionamiento y la correcta aplicación del acervo Schengen en las fronteras interiores, donde están sitos los CCPAs. Como en ese año los países de la Península Balcánica estaban comenzando a colaborar con

²⁹² 9105/11, DG H 3A

sus países vecinos estableciendo CCP con estos, bajo el amparo de Alemania y los Fondos ISEC, fue invitado un representante del CCP de *Trebinje*, instaurado entre Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Serbia. La importancia de este Centro será estudiada en puntos posteriores de este Trabajo, pero no cuesta imaginar cuán difícil ha debido ser instaurar una cooperación que afecte a asuntos de interior entre estos países, antaño enemigos con guerras entre ellos. Si Francia-Alemania-Polonia pudieron superar estas vicisitudes, por qué no debieran hacerlo los estados balcánicos.

En el año 2015 una de las principales consideraciones que decidieron abordar en base al informe del grupo de trabajo DAPIX fue que los CCPAs debían ser garantes escrupulosos de la legislación referente a la protección de datos de carácter personal, recordando que la inmediatez en proporcionar respuestas efectivas al país vecino solicitante no debe llevar parejo una merma en los derechos personales de los ciudadanos comunitarios, y matizaron una carencia común en todos los CCPAs: la falta de contacto con los SPOC nacionales y con Europol. La Guía de Buenas Prácticas (2011) recuerda la obligatoriedad de comunicación con las unidades nacionales designadas al efecto como puntos de contacto, tanto nacional como con Europol (UNEs). Se sigue constatando que las comunicaciones por parte de los Centros a estos Puntos en relación con las áreas trabajadas que sean competencia de Europol son todavía muy deficientes.

Ya en el año 2015 se confirmó una realidad plenamente contrastada en 2016:

“...los CCPA están alcanzando tal importancia que se han convertido en el mayor canal de intercambio de información en Europa (junto con las autoridades centrales nacionales)”. Se estima que en 2015 se intercambiaron unos 700 mil mensajes entre los CCPAs y de estos, sobre el 10% fueron a través de SIENA”. Si tenemos en cuenta que en 2015 existían unos 50 Centros repartidos por Europa y de estos solo 1/6 parte vienen usando SIENA como herramienta de intercambio de datos, el montante total es muy significativo (70 mil mensajes intercambiados).

Recalcar otros dos aspectos de la Conferencia del año 2015 de especial relevancia: En primer lugar, el representante de la Comisión Europea remarcó la importancia de los CCPAs en la Agenda Europea de Seguridad. Esta, se basa en tres pilares en los cuales los Centros cooperan a todos los niveles: intercambio de información; cooperación operativa; y la formación, financiación, investigación e innovación. Se les reconoce como una herramienta que se usa en todos los países de la Unión, incluso con terceros países y que supone la mayor herramienta de fluctuación de datos delictivos entre países de Europa. Para potenciar esto, no

puede ser que la operatividad de uno difiera de las del resto. Se requiere de una unificación, de una autoridad superior común a nivel institucional europeo que dicte las normas, funcionamiento, composición y objetivos de los CCPA; Segundo, la intervención de la representante de la Agencia Frontex. Esta concluyó su intervención con una frase muy reveladora:

El futuro nos depara una gran posibilidad de cooperación entre los CCPA y los puntos focales de Frontex, en especial en las fronteras terrestres exteriores.

Harto se ha mencionado en este estudio los cada vez más CCPs que existen en fronteras exteriores de la Unión Europea y de Schengen. En principio, la seguridad de estas fronteras son competencia de Frontex y de los cuerpos policiales fronterizos de cada país, pero al establecerse los CCP en dichas fronteras, la coordinación entre ambos organismos es obligada. Frontex también mira de reojo a los Centros, aceptando a la vez que son una fuente de obtención de datos de la cual pueden beneficiarse para su labor de seguridad: complementariedad vs exclusión.

Así mismo, ese año se dio a conocer la creación de un nuevo CCPA que vería la luz en 2016, el de *Kapitan Andreevo*, donde confluirán funcionarios policiales de Bulgaria, Grecia y Turquía. Este, debido a la actualidad inmigratoria de la zona, se preveía que se convertiría en una herramienta altamente eficaz para combatir la inmigración irregular que proviene de Oriente Medio, así como el anuncio de otro CCPA germano, esta vez con Austria, el de *Passau*, que comenzaría a funcionar en 2015.

Debido a los atentados terroristas de finales de 2015 en París y los recientes de Bruselas a principios de 2016, el terrorismo yihadista fue uno de los focos principales de la reunión anual del año 2016, como ocurriría en la propia del año 2017 tras los atentados terroristas de Barcelona y Cambrils. Por otro lado, lo que ya se preveía el año anterior en boca de la representante de Frontex, donde vaticinaba una *estrecha colaboración entre ambos organismos*, en el mes de noviembre de 2015 tuvo lugar en Varsovia la primera reunión de colaboración Frontex-CCPA donde se discutieron las medidas que pueden adoptar los CCPA para la protección de las fronteras europeas. Esta colaboración entre Frontex-CCPA sería analizada cada año en las Conferencias que vendrían después, analizando posibles mejoras entre ambos organismos. Para aquel año finalizaba el período quinquenal de los Fondos ISEC, pero se anunció la creación del nuevo Fondo Europeo de Seguridad Interior, en sustitución del Proyecto ISEC que finalizó el 20 de febrero de 2016, con dos novedosas noticias: la extensión del mismo a los CCPA que se han establecido en los Balcanes Occidentales y la posibilidad

de intercambio de policías entre CCPA que no guardan frontera terrestre común, como ya ocurriera años antes en el CCPA de *Dolga Vas* y como veremos, ocurre con la presencia de policías de otros países no vecinos en el CCP de *Oradea*, Rumanía.

En 2018, el uso de SIENA en los CCPAs estaba ya muy extendido. Si en los años anteriores el primer CCPA español (*Canfranc*) ya se había comprometido a usarlo con Francia, este año se analizarían los resultados de este CCPA más los de *Chiasso* y *Khel*. Ese año se presentó el recientemente instaurado CCPA entre Grecia y Bulgaria: el CCPA de *Promachonas*. El Coordinador explicó cómo estaban siendo los inicios y los resultados obtenidos. Se mostró el compromiso, tanto de Bulgaria como de Grecia en seguir avanzando en la lucha contra la criminalidad transfronteriza que azota su frontera común, espacialmente relacionada con la lucha contra el tráfico de personas y la inmigración irregular, principal asunto que afecta ambos países de las personas que huyen de la zona asiática. Otro aspecto importante para este Estudio, en este caso de la mano del Coordinador belga, animar al resto de CCPAs a que les soliciten demandas, aprovechando las oportunidades que ofrece la Iniciativa Sueca. Muestran su entero compromiso con el uso de sus CCPAs para colaborar con todos los países que quieran requerirles información a través de estas herramientas. Se anima incluso a los países con los que no guardan frontera común, ya sea directamente o a través de las peticiones en cadena (cascada) a través del país vecino común.

En la Conferencia del año 2019, de nuevo vuelven a reunirse los mandatarios de la UE en asuntos del ELSJ, con representación de los coordinadores de los CCPA/CCP, habiendo sido invitados los representantes del *PCC SEE*, donde Albania anunció la idea de crear otros dos Centros de Cooperación: con Grecia (*CCC de Kakavia*), y otro con Grecia y Macedonia (tripartito). Representantes de Frontex comunicaron los avances en estas áreas junto con los CCPA allí donde coincidían, repitiendo el buen entendimiento y trabajo entre ambos organismos. En cuanto a SIENA, se acordó ampliar el presupuesto de los FSI en esta área, ya que se calcula que 45 CCPA iban a pasar a usarla como herramienta habitual de trabajo en los dos próximos años. Representantes de los CCPAs explicaron sus pareceres con esta herramienta gestionada por Europol desde que la habían adoptado, reconociendo su sencillez y efectividad. Se animó a los países a que continuasen dando publicidad en sus respectivos países a sus CCPAs, ya que en muchos Estados todavía era desconocida esta forma de intercambiarse información, siendo conocidas únicamente las vías de Sirene o las UNE. No obstante, se recordó también la obligatoriedad de comunicar los asuntos importantes a estas Unidades Nacionales, quejándose la Comisión de la gran cantidad de información que se

pierde al utilizar los CCPA y no dar conocimiento de lo tratado en ellos a los SPOC habilitados, debiendo actuar como ventanilla única. Se trataron temas concernientes a la delincuencia organizada, especialmente la relacionada con el tráfico de seres humanos y cómo los CCPA podrían ayudar a combatirla, especialmente en las zonas de Grecia, Italia y España, donde Frontex participa con misiones fijas para aliviar a estos países en su presión migratoria.

Debido al parón obligatorio de las instancias europeas, a la par que las nacionales, motivadas por la Covid-19, en los años venideros estas Conferencias se verían canceladas, dejándolas para cuando la situación mejorase. Eso, no es sinónimo de dejadez u olvido, ya que las instituciones de la UE, como la Comisión y el Consejo, no han dejado de trabajar en esta área. Muestra de ello, la última Comunicación de la Comisión, de diciembre de 2021, donde recuerdan de nuevo la importancia de los CCPA y anima a la UE a que *se constituyan en auténticas comisarías conjuntas*, más allá de una cooperación interestatal. En la última reunión celebrada a finales de marzo de 2022, aun volviendo a recalcar todo lo importante ya hablado en los CCPAs: el uso de SIENA, de la Plataforma EPE, del avance en los países balcánicos con la colaboración del *PCC SEE*, etc., como no podía ser de otra forma, se centró la mayor parte de sus esfuerzos en recalcar la importancia en la colaboración entre todos los Estados de Europa, no solo de la UE, en relación con los desplazados provenientes de Ucrania debido al conflicto armado que vienen sufriendo. De nuevo, la importancia de una buena colaboración entre los CCP con la Agencia Frontex en aquellos *Focal Points* donde coinciden, facilitando la entrada de los desplazados a la vez que luchando contra la inmigración irregular y las mafias que podrían aprovecharse de estas situaciones.

2.4 La herramienta SIENA de Europol y su uso en Los CCPA: cómo controlar el Intercambio de Flujos Informativos entre los CCPA/CCP

El 1 de julio de 2009 Europol crea esta *red de intercambio de información* a partir del uso de las TICs. En un principio, se creó para ser usada únicamente entre los agentes de la Agencia y los oficiales de enlace que en ella trabajaban. Si bien, ante el éxito de esta, debido entre otras cosas a la claridad y a la facilidad de su uso, amén de la armonización lograda en la uniformidad a la hora de intercambiar información, al año siguiente (2010) se vio ampliado su uso a los servicios policiales de todos los Estados miembros (que aceptasen usarla). Nada

más entrar en la página web de Europol²⁹³ podemos apreciar la importancia otorgada por la Agencia a esta red de intercambio de información segura, gestionada por ella misma.

Y, de entre todos los programas informáticos utilizados por la Agencia hay uno, en concreto, que es de capital importancia para los Centros de Cooperación Policial: el programa SIENA. Desde el año 2014, su implantación en los CCPA ha venido en aumento. En palabras de la propia Europol, es:

“Una aplicación de red de intercambio de información segura (SIENA): Los funcionarios de enlace de Europol, los analistas y los expertos utilizan medios de comunicación seguros e innovadores en su trabajo. SIENA es la herramienta de nueva generación que satisface las necesidades de comunicación de las fuerzas policiales de la UE en el siglo XXI”.

SIENA se utiliza para gestionar el intercambio de información operativa y estratégica en materia de delincuencia entre los Estados miembros, Europol y terceros países con los que Europol ha celebrado acuerdos de cooperación. Este último caso, lo podemos hallar en los CCP de la península balcánica. En el *CCP de Porubne*, entre Ucrania y Rumanía, utilizan esta aplicación.

El funcionamiento de SIENA cumple todos los requisitos jurídicos en materia de protección de datos y confidencialidad. Garantiza el intercambio seguro de información sensible. Es, así, un sistema de intercambio de información seguro, a gran escala, distinta de la red s-TESTA²⁹⁴ (Comisión Europea-SIS), a través de la cual, las Unidades Nacionales de Europol, la propia Europol, los oficiales de enlace, y los Terceros Estados, intercambian información entre ellos de manera segura y confidencial. ¿Acaso los CCPA no podrían participar en ella? ¿No serían una gran fuente de aportación de datos, útiles para el análisis criminal y operativo? Indudablemente, sí. Europol ha demostrado la importancia que les quiere dar a los CCPA cuando insiste desde hace años en que estos utilicen la herramienta SIENA para el intercambio de información entre ellos. En la actualidad, la mayor parte de los Centros situados en el Espacio Schengen ya lo usan, así como diversos CCPA del Este, como el de *Thörl-Maglern* o el de *Kapitaan Andreevo*. Los países del Sur y Centro de la Unión Europea (especialmente Francia) fuimos más reacios a su uso ya que este programa, gestionado por Europol, implica que sea a través de esta Agencia y de su sistema operativo el cauce habitual del intercambio de información entre países, cuando estos utilicen esta vía de

²⁹³ Información obtenida de <https://www.europol.europa.eu> (consultada el 14 de enero de 2021).

²⁹⁴ Servicios transeuropeos seguros de telemática entre administraciones, que acoge la red Sirene y la SIS II. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-7-2010-4470_ES.html

intercambio de información (los CCPA). Como ya se vaticinó en la introducción de este Trabajo, hay ciertos países que ejercen mayor control sobre la información que se maneja a escala de la Unión. Uno de ellos, el principal, es Francia. Reiteramos lo ya dicho, cualquier información que se intercambien los *Grandes de Europa* (G-4) utilizando las peticiones en cascada, pasaría forzosamente por el país galo. Ellos, indirectamente, al dar cauce a las peticiones del país emisor y hacerlas llegar hasta el receptor, se mantendrán informados del hecho que preocupa al país que emite la solicitud, así como de la respuesta que obtiene del Tercer Estado. Es aquí donde SIENA juega un papel crucial. Una vez este sistema sea implantado en todos los CCPA, Europol quedará enterada de todo lo referente al ámbito delincencial que sobrepasa a un solo país cuando la herramienta utilizada sea un CCPA-CCP. Recordar que en los presupuestos para los FSI hasta 2027, se destina una partida presupuestaria para instaurar SIENA en todos los CCPA (hasta 45, dice el Programa, si bien, sería posible en todos ellos, porque siquiera la Comisión tiene claro cuántos CCPA/CCP existen en la actualidad, o la catalogación que les otorga a algunos de ellos, difiere de la real).

Este, es un avance importante en cuanto al *principio de disponibilidad* que deben regir las relaciones policiales y el intercambio de datos entre ellas (principio rector proclamado en el Plan de Acción de la Haya (2004) y que se supone debe evitar las tediosas burocracias a la hora de intercambiar datos personales. Las diferentes legislaciones entre países a la hora de intercambiar datos hacen de este un requisito necesario, que SIENA resuelve en gran medida.

Cuantificando el trabajo que acumuló SIENA, en 2014 fueron más de 605 mil los mensajes operaciones que se intercambiaron las unidades policiales y Europol, lo que llevó a más de 34 mil casos iniciados gracias a este Sistema de Intercambio (a la cabeza, con el 18%, los relacionados con el tráfico de drogas). Si estos datos los comparamos con el año 2020, se iniciaron 88 mil nuevos casos (un aumento del 15% respecto a 2018; aumento del 5% respecto a 2019 y 50 mil más que en el 2014). Se intercambiaron 1,26 millones de mensajes operativos (un 14% más que en 2018, un 2% más que en 2019 y el doble que su instauración en el año 2014). 2200 autoridades nacionales competentes de 51 países y 14 organizaciones/agencias internacionales (se prevé que en 2021 el número de autoridades competentes conectadas supere las 2400). Había más de 16000 usuarios activos de SIENA, frente a los poco más de 4 mil en 2014²⁹⁵.

²⁹⁵ Información obtenida de la página de Europol: <https://www.europol.europa.eu/operations-services-and-innovation/services-support/information-exchange/secure-information-exchange-network-application-siena> (consultada el 28 de enero de 2022).

La evolución horizontal es imparable. Europol realmente se está convirtiendo en esa “Policía Europea” soñada por Helmut Kohl, centralizadora de la información y aseguradora de la paz interior de nuestras fronteras. Ahora solo le falta la capacidad operativa, propia no obstante de los países federados. Pero paso a paso.

Referente al punto anterior, el sistema de intercambio de SIENA, este es una consecuencia derivada de la Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo, la popularmente conocida como *Iniciativa Sueca*. Esta fue adoptada para mejorar los intercambios de informaciones entre Europol y los Estados miembro y repasar los procedimientos habituales de intercambio. De esta necesidad, surgió SIENA, para paliar las deficiencias de los múltiples programas de intercambio de información, para centralizarlos en uno solo. Preconizaba además la actual situación de las Oficinas Nacionales de Europol, es decir, que todas las relaciones entre los Estados y Europol pasase por una única Oficina Nacional de Enlace (en la actualidad, en el caso de España, la Oficina Nacional Europol- Unidad Nacional Europol- UNE), sita en la División de Cooperación Internacional, directamente dependiente del Director General de la Policía. Se evitaba así la difusión y distorsión innecesaria de varias vías de comunicación, lo que inevitablemente llevaba a un desbarajuste de intercambios y demasiados eslabones. Pero la Decisión quería ir más allá. Establecía, en base a los artículos 30 y 34 del TUE, que todos los cuerpos policiales de la Unión pudiesen acceder a las bases de datos policiales nacionales del resto de estados para su consulta. Esta ambición se encontró con demasiados obstáculos. Demasiado avance para una todavía casi inexistente integración europea del aquel entonces tercer pilar. Los Estados se lo tomaron como una injerencia en su sistema interno. No convenció, pero sí los llevó a reconocer la necesidad de un sistema común de intercambio de información y análisis. Estableció además los plazos máximos para recibir la información (8 horas, como norma general) y que el acceso a los datos contenidos en las bases de datos nacionales no podía ser más gravosa para el Estado que lo solicitaba que para los propios cuerpos nacionales ²⁹⁶. Pero la Decisión, continuó matizando, se debía solventar la problemática del intercambio de información, primero en el propio Estado, entre sus cuerpos policiales, para poder después ofrecer los datos al resto de sus conciudadanos europeos.

En España, el caso es claro. Tenemos distintos cuerpos policiales (Policía Nacional, Guardia Civil, *Mossos d'Esquadra*, *Ertzaintza*, Policía Foral Navarra, policías locales en

²⁹⁶ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Refuerzo de la cooperación en materia de aplicación de la ley en la UE: el Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM) /COM/2012/0735 final.

algunos municipios, etc.). ¿Si no hay un correcto intercambio y centralización de información entre estas, cómo va a existir este a nivel europeo? La Decisión, pide a los países que solventen sus problemas internos en cuanto a coordinación e intercambio de datos, centralizando la materia propia de la policía criminal, administrativa o de seguridad ciudadana. Pero esto no ocurre solo en España. Ni mucho menos. En Francia la práctica es casi la misma, aun siendo cuerpos todos ellos de corte nacional. La falta de intercambio de información entre gendarmes, policías nacionales, aduaneros y policías locales adolece de las mismas deficiencias; en el caso de Alemania y las policías de sus *landers* ocurre lo mismo; en Italia, ídem, etc. ¿Qué subyace en el fondo de todo esto? Una clara reserva de dominio sobre la información delincencial por parte de cada cuerpo policial. Somos reacios a compartir la información. Sea por el motivo que sea, quien resulta claramente perjudicada es la ciudadanía. Un delincuente que se escapa por problemas de falta de competencia territorial o funcional de un Cuerpo, o por problemas burocráticos entre cuerpos policiales, afecta al ciudadano de a pie que no entiende de estas luchas internas. La Decisión se hizo eco de este hecho y matizó:

“las estructuras administrativas, y los obstáculos jurídicos establecidos en la legislación de los Estados miembros están limitando gravemente el intercambio rápido y eficaz de información e inteligencia entre los servicios de seguridad. Esta situación es inaceptable para los ciudadanos de la UE, y, por consiguiente, se pide mayor seguridad y una actuación policial más eficiente, al mismo tiempo que se protegen los derechos humanos”²⁹⁷.

De estas necesidades, surgió SIENA. Para canalizar la información, debiendo abandonar otras vías, como el sistema SISNET²⁹⁸ (COM/2012/0735).

La Estrategia de Europol para el periodo 2015-2020 calificaba esta herramienta como ... *el sistema elegido para el intercambio y la comunicación seguros de información policial*.

En el año 2015, los días 29 y 30 de septiembre, se estableció un Programa Piloto entre Europol y la Policía Federal Alemana, enfocado a las unidades investigadoras (*Bundeskriminalamt*) que implicó a más de 140 agentes de ambos Cuerpos. El motivo: *que el uso de esta herramienta se hiciese extensivo en este país, analizando sus costes y beneficios*. Una vez analizados los resultados, se podría extrapolar al resto de Estados miembros. Los

²⁹⁷ Del Moral Torres, A. (2010). La cooperación policial en la Unión Europea: propuesta de un modelo europeo de inteligencia criminal. *Real Instituto elCano*. ARI, nº 50, p. 2.

²⁹⁸ Red de comunicación para el intercambio de información entre las autoridades nacionales de control de fronteras, aduaneras y policiales, habiendo sido sustituido por el Sistema de Información de Visados de la Zona Schengen. https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sisnet_2015/sisnet_2015_es.pdf

resultados fueron más que satisfactorios. En cuanto a costes, pocos por no decir ninguno, ya que el uso de esta herramienta lo proporciona Europol de manera gratuita a los Estados parte que deseen usarlo. Beneficios, muchos, ya que al usar el país germano esta herramienta, no solo cuando se quisiese comunicar con la Agencia sino con otros países, como puede ser a través de los CCPA que mantiene con otros Estados vecinos, se conseguía que Europol pudiese analizar la información y extraer aquello que fuese de utilidad para la misión de esta Agencia, que finalmente repercute en la mejora de la seguridad de todos los Estados parte. El hecho de que fuese la República Federal Alemana la primera en usar este sistema de intercambio informacional no fue casualidad. Debemos entender que el país germano siempre está a la vanguardia de Europa, al menos en cuanto a cooperación policial se refiere. Su posición geográfica y económica la hacen especialmente sensible a tres tipos de delitos: el terrorismo, la inmigración irregular y el tráfico de vehículos (es un país exportador de turismos de alta gama). Ambos campos son abordados por Europol entre sus prioridades. La bonanza económica del país, la hace más que apetecible para las oleadas de inmigrantes que en estos tiempos provienen de Siria, Afganistán o Irak, y del resto de los países azotados por el *Estado islámico*. A su vez, debido a la posición que ocupa en la Unión y a su política terrorista, la hacen foco de captación de este tipo de atentados (los ocurridos en diciembre de 2016 en un mercadillo de Navidad fueron un claro ejemplo de ello²⁹⁹). Alemania no quiere, ni puede, perder esa posición dominante que ocupa en la Unión Europea. Por lo tanto, siendo el país más grande de la Unión, a la par que el más importante en cuanto a fuerza económica y política se refiere, y ostentando la cabeza visible de esta autarquía que supone la Unión Europea, de nuevo se quiso erigir como la vanguardista en materia de cooperación policial interestatal con Europol. Este país es además el pionero en las Conferencias que se imparten cada año sobre los CCPAs en La Haya (Europol) además de ser la pionera en los Programas ISEC de desarrollo de los CCPA. Por su parte, corre con los gastos de la formación de los agentes de varios países integrantes de los Centros de Cooperación Policial, como ocurre con los cursos presenciales de inglés que se llevan a cabo en tres semanas no consecutivas en las ciudades de Lübeck (Alemania), Chotebuz (Polonia), Castro Marim (Portugal) o Hendaye (Francia). Además, está trabajando con los países de la Europa del Este, principalmente los integrantes de la Península Balcánica, para exportar este modelo de cooperación policial

²⁹⁹ Valero, C. (20 de diciembre de 2016). El atentado en el mercado navideño de Berlín deja al menos 12 muertos y 48 heridos. *Elmundo.es*.
<https://www.elmundo.es/internacional/2016/12/19/585835e9e2704eb9338b460a.html>

bilateral que suponen los CCPA. Claro ejemplo de esto está siendo la formación y donación de recursos materiales al recientemente establecido CCP de *Trebinje*, entre Bosnia, Montenegro y Serbia, donde forman a los policías que allí trabajan además de dotarles de medios tales como sistemas informáticos y visuales de última generación.

Volviendo a las prioridades de SIENA para los próximos años, marcadas por la Estrategia de Europol, pero esta vez para el periodo 2020-2025, encontramos una explícita referencia a los CCPA y al uso de SIENA por parte de estos:

"... Los planes futuros incluyen la implementación del sistema en iniciativas regionales como las siguientes...centros de cooperación policial aduanera..."

Entre las medidas que desea adoptar, establece la prioridad de que los CCPA utilicen esta herramienta en vez de los sistemas de intercambio de información que vienen siendo utilizados por los mismos (como puede ser el uso del programa Aneto en el caso de los CCPA españoles con Francia y Portugal). Y volviendo al caso germano y a la iniciativa que ostenta en esta área, recordemos que, como norma general, el uso de los CCPA es a través del Estado vecino. No obstante, los germanos recuerdan una y otra vez que el propio artículo 44 del CAAS posibilita el intercambio de información entre países, sin intermediarios de por medio. Esta realidad, es cada vez más palpable, pues se están intercambiando y solicitando información entre países a través de CCPA que no guardan frontera terrestre común (algo cada vez más usual entre España y Alemania, por ejemplo, sin pasar por Francia). El *principio de disponibilidad* quiere hacerse notar en este intercambio ágil y carente de requisitos en excedía entre países. Tiene la legislación internacional que le respalda (CAAS, Decisión Marco 960/JAI) por lo tanto no quiere ni puede verse limitado por las ostentaciones nacionales de un Estado. Es decir, Francia, reticente al uso de SIENA por parte de sus unidades policiales internacionales, preferiría que la información entre países siguiese la vía marcada hasta ahora, es decir, que, si España y Alemania desean intercambiarse algún tipo de información a través de un CCPA, en vez de Sirene, por ejemplo, debido a la urgencia de esta, lo sigan haciendo por y a través de ellos. Es bastante lógica esta pretensión gala ya que su posición geográfica en la Unión Europea la convierte en el vértice, en el líder del sistema de comunicación de *Estrella*, donde todos deben pasar por ella, por el líder. Pero no olvidemos que este sistema también adolece de una gran discriminación en cuanto al resto de intervinientes, en este caso, el resto de los países ya que se encuentran en inferioridad al solo poder comunicarse con los galos (el líder) si quieren obtener información de un país no vecino de especial relevancia (como puede ser entre Italia y España). El gigante germano pide

mantener esa posición que ha ostentado desde el inicio en la Unión Europea, no quiere verse menospreciado por Francia ni por ningún otro país.

2.5 La exportación de un modelo de cooperación policial de éxito: "el PAcCTO", un modelo de CCPAs para América Latina

Un grupo de países latinoamericanos (diez en un principio) solicitaron a la Unión Europea, en el marco del programa de Cooperación al Desarrollo, del que dispone la Unión, que les asesorasen sobre el establecimiento de una técnica eficaz de cooperación policial para luchar contra las redes internacionales de delincuencia organizada. Estas, a ser posible, que consistieran en un modelo ágil y presencial, más allá de las trabas burocráticas y de pérdida de tiempo en materia operativa y de respuesta que podían suponer las Agencias europeas policiales. Para eso, ya contaban con las suyas propias, como Ameripol, por lo que buscaban un tipo de cooperación dinámica y presencial, *face to face*, en las zonas fronterizas comunes, siendo por ellas por las que circulan los delincuentes internacionales que traspasan las fronteras de los Estados sin consecuencias legales. El modelo, digno de ejemplo (así lo decidió la Unión Europea al elegirlo), fue el exhibido en el Espacio Schengen, propio de los CCPA.

Solicitaron a la Comisión que, la partida de policías que enviasen, fuesen integrantes de los CCPA hispano-franceses, para que expliquen a las fuerzas de seguridad de dichos Estados latinoamericanos, el funcionamiento de los Centros de Cooperación Policiales. ¿El motivo? Para que puedan copiar este modelo de cooperación policial directa entre cuerpos policiales de ambos países, e instaurarlos en sus zonas fronterizas comunes, con un claro objetivo, que es la lucha contra el crimen organizado. A diferencia de lo que ocurre en los CCPA del Espacio Schengen, se pide instaurar este modelo, pero expresamente para combatir la criminalidad organizada. En la Unión Europea, la ambición es menor, circunscribiendo el ámbito de actuación de estos a la cooperación policial sobre la delincuencia que afecta a las zonas fronterizas. La realidad, dicha una y otra vez, excede de esta limitación geográfica y cualitativa que supone el encarcelamiento de la cooperación policial en los Centros a la esfera meramente local.

Lo que se ha dado a llamar “EL PAcCTO”³⁰⁰ siglas de “Europa Latinoamérica Programa de Asistencia contra el Crimen Transnacional Organizado” es un programa sustentado económicamente por el Instrumento de Cooperación al Desarrollo, de la Unión Europea, y codirigido por la Agencia Francesa de *Expertise* Técnico Internacional (*Expertise France*) y la Fundación Internacional para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP). Este proyecto, está previsto que tenga una duración de 60 meses, entre 2018 y 2023, se inscribe en el marco de las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC), buscando el fortalecimiento en la ayuda mutua prestada a ambos lados del océano Atlántico.

Su objetivo principal: “asistir técnicamente a los Estados de América Latina en una lucha eficaz contra el crimen organizado, y de entre todas las formas posibles de llevarlo a cabo, quieren que una de ellas sea el establecimiento de CCPA en sus zonas fronterizas comunes”. ¿De qué manera se consigue esto?

- a) Fortaleciendo la cooperación policial, sobre todo de los equipos de investigación de sendos países, siendo aquí donde los CCPA jugarían su papel;
- b) Fortaleciendo la cooperación judicial y de todos los miembros de la Administración de Justicia (jueces, fiscales, y funcionarios de ministerios de justicia);
- c) Optimizando los sistemas penitenciarios de los países implicados.

Entre las medidas policiales que quieren adoptar, el establecimiento de sistemas CCPA en las fronteras comunes que mantienen países como Brasil, Colombia, Panamá, Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Uruguay y Perú, han querido apostar por este modelo de cooperación policial interestatal, entre otros.

Para ser aleccionados en este ámbito, han solicitado la presencia de dos agentes policiales, que estén destinados en algún CCPA y que preferiblemente este sea hispano-francés: por la cultura e idioma que une a América Latina con España, principalmente, y siendo el volumen de trabajo en los CCPA entre estos dos países de los más elevados de todos los existentes. Estos agentes, debían tener una experiencia mínima de 15 años en este tipo de servicios, ya que se les requeriría que las aportaciones que produzcan fueran de una certeza lo más aproximada posible.

Lo que están trabajando allí, se circunscribe principalmente en tres áreas temáticas:

³⁰⁰ EL PAcCTO frente a los nuevos retos: a la vanguardia de América Latina y la Unión Europea. <https://www.elpaccto.eu> (consultada el 12 de junio de 2021).

- Las dos primeras, analizar y estudiar el contexto fronterizo y de seguridad de los países miembros implicados, así como la situación legislativa en cada Estado, para poder implementar un CCPA en sus zonas fronterizas.
- La tercera, la elaboración de un modelo piloto de CCPA en América Latina.

Los objetivos que deben alcanzar los agentes enviados de los CCPA, por su parte, son claros:

- a) Conocer las carencias de los sistemas nacionales de cooperación policial fronteriza y el desarrollar un modelo piloto de Centro Latinoamericano de Cooperación Policial (CLCP=CCP).
- b) Por su parte, estas actividades deberán ser recopiladas en varios documentos que aporten:
 - b.1) Documento recopilatorio de los mecanismos existentes de cooperación policial fronteriza en América Latina y los marcos legislativos;
 - b.2) Documento de diagnóstico y de recomendaciones de la situación de cooperación policial fronteriza en los países del MERCOSUR (que son cinco de los diez que han decidido implantarlos);
 - b.3) Modelo de Centro Latinoamericano de Cooperación Policial (CLCP, nuestros CCP);
 - b.4) Informe de cada una de las actividades.

3. LA FINANCIACIÓN ESTRUCTURAL DE LOS CCPA/CCP PARA LA INSTAURACIÓN DE UNA CULTURA POLICIAL COMÚN EN LA UE: DE LOS FONDOS ISEC AL FONDO DE SEGURIDAD INTERIOR

3.1 Fondos ISEC

Prevention of and Fight against Crime. Estas son las siglas del ISEC. Estos Programas, que desde el 12 de febrero de 2007 hasta finales de 2013 (nuevamente cinco años de vigencia) se venían adoptando por parte del Consejo, tuvieron su primera expresión a través de la Decisión 2007/125/JAI. A partir de 2014 hasta 2027 serán sustituidos por el *FSI Policía* (Fondo de Seguridad Interior), siendo el último el que abarca el periodo comprendido entre 2021 y 2027.

Ya en el marco del Programa ISEC 2007 (dotado con un presupuesto de 44,656 millones de euros) se establecía como una de las líneas a potenciar con apoyo económico por parte de la Unión, las estructuras de intercambio de información fijas en las zonas fronterizas, es decir, los CCPA. Estas entraban dentro de lo que llamaron en el punto 3.2 *Law Enforcement Cross-Border Cooperation*, dotadas con más de 3,5 millones de euros de los 44 antes mencionados. En el apartado 2, se recoge expresamente que 500 mil euros irán destinados a las estructuras permanentes situadas en las fronteras comunes, compuestos por agentes de aduanas o policiales para luchar contra el crimen. Es decir, se está refiriendo a los CCPA, aunque no emplee la terminología específica.

En el Programa del año siguiente, de nuevo se seguirá esta tónica en cuanto a la financiación de programas que tengan, entre sus múltiples objetivos, la difusión y correcto desarrollo de los CCPA como fuente de intercambio de información policial y aduanera. En este caso, el presupuesto es de 50,9 millones de euros, se ha incrementado notablemente; Para el año 2009, el presupuesto que la Unión destina a estas medidas, entre las que se incluyen los CCPA, ascienden a más de 70 millones de euros; En el 2010, serían casi 86 millones de euros, reservando los puntos 8 y 9 del Programa para tratar los asuntos de cooperación policial y aduanera en las fronteras interiores; Para el ejercicio de 2011 la cifra asciende a 109 millones de euros, llegando a los más de 117 millones en 2012, pese a estar en plena crisis europea. La razón, aun viéndose limitado el presupuesto, en materia de seguridad interior y cooperación policial contra el tráfico de drogas, contra el cibercrimen, la pornografía infantil, el terrorismo, la piratería marina, y la inmigración irregular, no se deben escatimar gastos. Firme era esta mentalidad, pero finalmente la Unión tuvo que ceder ante la falta de medios económicos de los propios países, de cuyas aportaciones al Presupuesto de la Unión se nutrían estos programas. Así, que para el último año de vigencia de los programas ISEC, el presupuesto descendiese a poco más de 53 millones de euros, de los cuales unos 9 millones se destinaban a las iniciativas de cooperación múltiple, entre las que se encontraban los CCPA como herramientas de intercambio de información. Se había vuelto a niveles de 2007 y del primer Programa.

Las áreas delictivas que trataba el Programa cada vez requerían de más medios para poder llevarlas a la práctica. Europa crecía, y con ella las necesidades en el ámbito de Seguridad Interior. Con este descenso de medios económicos, la Unión no estaba dando la espalda a las medidas, que por otra parte estaban ya encarriladas por el buen camino, sino que

decían a las instituciones afectadas, entre ellas los cuerpos policiales, que por el momento debían descender en la cantidad, pero no en la calidad.

Ejemplo de logros alcanzados por estos Proyectos, la creación de algunos CCP en la zona balcánica (a partir del año 2014, principalmente). Con la colaboración de Alemania, la Unión Europea a través de fondos públicos, facilitaría la formación del personal policial allí destinado (ajeno al Espacio Schengen o a la Unión Europea: *CCP Trebinje*, *CCP Plav*, etc.) así como la ayuda con medios materiales (informáticos y audiovisuales) para desarrollar efectivamente el intercambio de información entre países vecinos. Estos, colaborarían con Europol y con el resto de CCPA del Espacio Schengen, incluido los cursos de formación impartidos por Cefpol y por la propia Alemania, en el marco administrativo que ofrecían los Proyectos ISEC. Programas como *English Course for PCCC staff* o el curso de identificación facial para miembros de los CCPA, etc.

3.2 Fondo Seguridad Interior

Mediante Decisión del Consejo por la que se deroga la Decisión 2007/124/CE, Euratom del Consejo /COM/2013/0580 final - 2013/0281, se sustituye esta por el nuevo marco plurianual para 2014-2020, que cambia la terminología *ISEC* por *FSI*.

Bajo el epígrafe *Una UE más segura: cooperación policial y gestión de crisis*, el Reglamento (UE) 513-2014, establece las normas para el instrumento financiero de la UE que, como parte del FSI, dotado con 3.800 millones de euros³⁰¹, conocido como *Reglamento FSI Policía*, afecta a:

- Fomentar la cooperación policial, entre los servicios de policía existentes, así como de estos con Europol y otros organismos de la UE. De nuevo, aquí debemos entender incluidos a los CCPA-CCP, por ser instrumentos de cooperación policial con los que cuenta la UE;
- Desarrollar los regímenes de formación, entre los que podemos incluir los distintos cursos que se desarrollan para el establecimiento común de la cultura policial en el ámbito de los CCPA;
- A la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada y,

³⁰¹ Página web del Ministerio del Interior: <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/fondos-de-la-union-europea/marco-financiero-2014-2020/fondo-de-seguridad-interior>. (Consultada el 29 de enero de 2022).

- A la gestión de crisis.

Este nuevo Programa de Seguridad Interior destinará 1.004 millones específicamente al FSI Policía, antes enumerado, para *...el apoyo financiero a la cooperación policial, al intercambio de información y al acceso a la misma, prevención y lucha contra la delincuencia grave organizada y transfronteriza, incluido el terrorismo, protección de las personas y de las infraestructuras críticas frente a los incidentes relacionados con la seguridad y gestión eficaz de los riesgos y las crisis relacionados con la seguridad.*

En la práctica, no es más que la continuación de los fondos ISEC, pero con una terminología concreta para la materia policial. Se nombran expresamente las partidas presupuestarias que irán encaminadas a fomentar la formación (idiomas, principalmente) y el acercamiento (seminarios, conferencias, actividades conjuntas) de los integrantes de los CCPA/CCP. Incluso partidas presupuestarias, activadas por Alemania, para dotar a los CCPs de Terceros Estados de los medios materiales y de formación que los mismos precisen.

Se centra en la preparación de las infraestructuras críticas de las que disponen los Estados Miembros y la propia UE contra los ataques terroristas y otros incidentes relacionados con la seguridad.

En lo referente a las fronteras exteriores, el Fondo permite financiar proyectos cuya finalidad sea apoyar una política común de visados y atajar la inmigración ilegal. Para lograr este objetivo, el Fondo anima a los Estados al intercambio de información entre estos, así como a la comunicación bidireccional entre los Estados y la Agencia Frontex (utilizando a los CCP que comparten ubicación en los *Focal Points*). Por último, en esta materia, se encarga de asegurar el cruce las fronteras exteriores de conformidad al acervo de Schengen, con especial mención de la protección internacional otorgada a los nacionales de terceros Estados que la requieran.

El siguiente FSI, Fondo de Seguridad Interior 2021-2027³⁰². Dentro del marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027, la Comisión Europea ha propuesto un Reglamento (UE) por el que se crea el Fondo de Seguridad Interior, con un aumento de la dotación presupuestaria para garantizar un alto nivel de seguridad en la Unión. Como hemos mencionado, el primer Fondo de Seguridad Interior (FSI) se estableció en 2014 y constaba de dos instrumentos: el FSI-Fronteras y Visados, que tenía por objeto mejorar la gestión de las fronteras exteriores de la

³⁰² Reglamento (UE) 2021/1149 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 por el que se crea el Fondo de Seguridad Interior. Publicado en el DOUE núm. 251, de 15 de julio de 2021, pp. 94 a 131.

UE; y el FSI-Policía, para contribuir a la lucha contra la delincuencia grave y organizada, incluido el terrorismo, y para gestionar los riesgos relacionados con la seguridad. El presupuesto total del FSI para el período 2014-2020 ya hemos dicho que ascendía a 3.800 millones EUR y de estos, solo para el año 2020-2022, 1 millón de euros irían destinados a los CCPA, con el objetivo de financiar proyectos en el área de la aplicación de la ley destinados a fortalecer la cooperación policial transfronteriza para abordar las amenazas a la seguridad interna de la UE, específicamente *Mejorar y fortalecer el papel de los Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA) en la cooperación transfronteriza*³⁰³.

Esta vez, la propuesta de la Comisión Europea, en el marco de la nueva rúbrica (Seguridad y Defensa) para el periodo 2021-2027, adoptó en junio de 2018 una propuesta de Reglamento por el que se crea el Fondo de Seguridad Interior. El instrumento propuesto se basa en el anterior componente “Policía” del FSI, y se le asignarían 2.500 millones de euros, casi el doble que a su predecesor (unos 1400 millones). Su objetivo es impulsar la seguridad en la UE, previniendo y combatiendo el terrorismo y la radicalización, la delincuencia grave y organizada y la ciberdelincuencia, y asistiendo a las víctimas de delitos y, en todos ellos, se tienen en cuenta a los CCPA/CCP. Tiene tres objetivos concretos:

“1. Potenciar el intercambio de información entre y dentro de las autoridades policiales, otras autoridades y otros organismos competentes, así como con organismos de la Unión y terceros países” (los CCPA, un buen ejemplo de ello);

“2. Intensificar las operaciones conjuntas transfronterizas en relación con el terrorismo y la delincuencia grave y organizada” (las patrullas conjuntas en los CCPA, también ejemplo de esto);

“3. Apoyar el refuerzo de las capacidades de los Estados miembros en materia de prevención y lucha contra la delincuencia, el terrorismo y la radicalización”.

La posición del Parlamento Europeo recomendó incluir en los objetivos del Fondo la preparación para incidentes relacionados con la seguridad, así como el desarrollo de una cultura común de inteligencia y que se garantice que las acciones financiadas respetan los derechos fundamentales y la visibilidad de los resultados. El texto finalmente acordado

³⁰³ Mejorar y fortalecer el papel de los Centros de Cooperación Policial y Aduanera (PCCC) en la cooperación transfronteriza-2020. (29 de septiembre de 2020). *Welcomeeurope.com*. <https://www.welcomeurope.com/en/calls-projects/isf-enhancing-and-strengthening-the-role-of-police-and-customs-cooperation-centres-pccc-in-cross-border-cooperation-2020/>

amplía el objetivo general del FSI a *la preparación, protección y gestión eficaz respecto de los incidentes, riesgos y crisis relacionados con la seguridad*. La cultura común de inteligencia no se mantiene como objetivo específico, pero se añade un considerando sobre el fomento de la confianza mutua y la cooperación, también en relación con el análisis de amenazas. En consonancia con la posición del Consejo Europeo, la dotación final del FSI es de 1.900 millones EUR con un 30 % para el mecanismo temático. El Parlamento aprobó formalmente el texto, publicándose en el DOUE L 251/94, de 15 de julio 2021, el actual Reglamento.

CAPÍTULO IV: LOS CCPA/CCP DE LA UE, DEL ESPACIO SCHENGEN Y DE TERCEROS ESTADOS

Los CCPA se crearon originariamente para los Estados del Espacio Schengen. Como este era su ámbito de actuación, era inevitable que diariamente se toparan con peticiones de los países vecinos que tuviesen un señalamiento SIS y que, por lo tanto, debía ser resuelto por las Oficinas Sirene, no por la vía de los CCPA. Esto, no obstante, no era así para todos los países. Mientras que algunos sí estaban habilitados para dar respuesta a estas demandas y comunicarlo posteriormente al SPOC nacional (N-SIS) otros, directamente tenían prohibido inmiscuirse en la petición formulada por las autoridades del país vecino si no tenían el carácter de urgencia, teniendo que remitir la misma a Sirene y esperar que esta decidiese sobre el asunto en cuestión. Se perdía así una de las finalidades principales de los CCPA: la inmediatez de las respuestas.

Siguiendo esta tónica, no son pocos los países que se han visto “enfrentados” en alguna ocasión con las Oficinas Sirene de sus países. Así, en junio del año 2013, un Coordinador de un CCPA holandés mostraba una queja sobre las relaciones entre estos y Sirene, y venía a decir: “Los CCPA a menudo se enfrenta a solicitudes relativas a un caso particular del Sistema de Información de Schengen (SIS). Como nos informan las sedes nacionales, no existe una base legal para que los CCPA se ocupen de una solicitud relacionada con el SIS”. El punto de vista creado por ese CCPA en cuestión fue el siguiente: que se apoyen todos los casos urgentes de peligro para el orden público y la seguridad, pero no se ocuparían de cuestiones de administración de búsquedas SIS que no requieran de urgencia, siguiendo para ello la vía establecida entre las N-SIS. Es decir que, si la urgencia lo requería para la seguridad ciudadana, aunque fuese materia propia de las Oficinas Sirene, se debía intercambiar la información con el Estado solicitante.

A la semana siguiente, otro Coordinador, esta vez de un CCP de Bulgaria con un tercer estado, Macedonia del Norte, manifestaba la misma queja. Una solicitud de información del SIS de la policía fronteriza del país vecino, dado que no se trataba de un caso urgente ni de ningún peligro para la seguridad nacional o pública, la policía fronteriza denegó la información necesaria. Tampoco tienen ningún acuerdo sobre el intercambio de información del SIS con miembros no pertenecientes al Espacio Schengen a través de los CCP (tengamos en cuenta que Macedonia no es miembro de la UE ni del ES), por lo que la

problemática era doble. Parecía que, para este caso, la única vía posible era Sirene, a través de los Convenios que pueda tener con Macedonia del Norte, o mediante Interpol.

Así que también, cuando sea entre Estados de la UE o del Espacio Schengen, debe primar el mismo principio de urgencia anteriormente enumerado. Por lo tanto, en este aspecto, sí hay diferenciación entre los CCPA comunes respecto a los de terceros estados, ya que, la normativa propia de Schengen solo rige para estos países, lo mismo que la propia de la UE. Se suscitó así una problemática: algunas solicitudes similares de Ucrania y Moldavia con respecto a las búsquedas en SIS, o no especialmente en SIS, pero en relación con ciudadanos y vehículos de la UE. En este tipo de casos, no existe base legal para intercambiar información policial perteneciente a la UE (excepto nuestros nacionales) con países no pertenecientes a esta. Las relaciones, se podrían dirimir entre acuerdos con el *PCC SEE*, como ya se ha aventurado en más de una ocasión en este Trabajo.

Es decir, si España tiene un CCP con Marruecos, puede intercambiar información policial con este país, pero no sobre datos que puedan afectar al resto de países de la UE, ya que la cooperación se basa en convenios bilaterales y, en este caso, con un Tercer Estado, que obliga solo al país miembro signatario (España), no a los demás. No se ha previsto esta situación en la normativa comunitaria para el caso de los CCPAs. La vía, repiten desde instancias superiores, deben ser las ya existentes, como Europol o Interpol. Pero, qué ocurre en los casos de urgencia, de pronta necesidad para la seguridad pública (como suele ocurrir tras un atentado terrorista). La opinión mayoritaria que tienen los países del Este con esos supuestos es que, en relación con países no comunitarios, esta regla general también debe ser aplicable en casos de urgencia.

En diciembre de 2016, en el marco de la *JO Focal Points 2016 Land* (donde opera la Agencia Frontex, en fronteras terrestres), se llevó a cabo la implementación del Intercambio de Información entre los Puntos Focales involucrados y los CCPAs una prueba piloto en el período comprendido entre el 17 de agosto y el 12 de octubre de 2016. Todos los CCPA participantes se reunieron en Varsovia el 7 de diciembre de 2016 para evaluar los resultados y hablar sobre los resultados del proyecto piloto. Los temas principales fueron precisamente:

- Forma práctica de intercambio de información entre los países involucrados, pero también entre los CCP y Frontex.
- La cooperación en los *Focal Points* y CCP (Frontex y CCP).
- Conclusiones y Recomendaciones: Frontex aseguró que se estudiarían caso a caso los supuestos de intercambio de información con Terceros Estados, siempre bajo el amparo de la

urgencia para la seguridad ciudadana que supondría la demanda en sí para el país vecino. Esta máxima, se decidió que se podría aplicar también con los CCP que comparte España con Marruecos, por estar en la misma situación.

¿Quieren esto decir que no operan todos los CCPA/CCP de la misma forma? Lógicamente, la facilidad en el intercambio de la información es mayor cuando nos encontramos dentro de la UE o en el ES, pero ni mucho menos esta y otras problemáticas que se suscitan con terceros estados son óbice impeditivo para la efectiva colaboración a este nivel. Podemos afirmar que los compañeros de los CCP sitios en la Europa del Este, sí operan de forma semejante a los policías del Sur o del Norte de la Unión Europea. Lo veremos a continuación.

1. LOS CCPA EN EUROPA (ANEXOS I Y II)

Al margen de estas particularidades propias de trabajar con Estados ajenos a la UE o a *Schengeland*, para tratar cada CCPA/CCP se ha elegido una metodología basada en la progresividad cardinal "de Oeste a Este" (Anexos I y II). Empezaremos por el Estado más occidental de la Unión Europea (Portugal) para finalizar en la otra punta: Grecia. Siguiendo este orden cartesiano, se va a cumplimentar con la agrupación de los CCPA/CCPA por situaciones geográficas estratégicas. Es decir, nos vamos a inclinar por la posición de agruparlos en virtud de una clásica, pero a su vez acertada, división del viejo continente entre la Europa Occidental y Central y la Europa Oriental y, dentro de esta, concretamente los que están sitios en la zona sureste de la Península Balcánica. Heredera la primera del puro capitalismo, frente a la hegemonía comunista (caducada) de la segunda. La razón de elegir esta división, y no otra, se fundamenta en el mero hecho de que una vez estudiados los *Centros de Cooperación* que hay alrededor del Espacio Schengen y de estos Estados con terceros países, se ha podido verificar una teoría: Los CCPAs propios del Espacio Schengen son un éxito, tal que los Estados ajenos a la UE de la zona del Este de Europa (y concretamente, los Estados Balcánicos), los han copiado con celeridad, demostrando así también su compromiso con la Unión Europea (así lo afirman expresamente en el *PCC SEE*), en cuanto a la firme voluntad que ostentan al ser candidatos, algunos de ellos, a integrar la familia comunitaria. Pero no solo estos terceros Estados del Este, también los que son parte de la familia comunitaria pero no del ES: Rumanía, Bulgaria y Croacia, estos tres también han

apostado por este tipo de colaboración con sus países vecinos, aun siendo considerados frontera exterior, unos y otros, para los países de *Schengeland*. Entre sus misiones específicas han añadido la cooperación policial para luchar contra la criminalidad organizada y contra el terrorismo. Estas materias, sobre todo la del terrorismo, ya que la otra no se entiende del todo qué representa exactamente, solo se trata en los CCPA del ES *cuando la urgencia de las peticiones es necesaria para la seguridad nacional en un país concreto*.

Se ha podido comprobar que los Centros sitios en la zona Occidental, que agruparía a la Europa meridional (España, Italia y Portugal, por el caso que nos ocupa) más la Europa central (Alemania, Austria, Eslovaquia, Polonia o la República Checa, entre otros), e incluso la Europa más septentrional (Dinamarca, Letonia y Lituania), guardan similitudes en cuanto a la concepción de los CCPAs desde un mismo prisma corporativista. Por otro lado, los CCP sitios en la zona de la Europa Oriental, y concretamente en el Sureste Europeo, debido en parte a la reciente incorporación de estos Estados a las políticas comunitarias de Bruselas, se deben centrar en principio a aprender a confiar de sus vecinos europeos. Una vez logrado esto, comenzarán a compartir la información, así como a priorizar la seguridad de las fronteras exteriores frente a las miles de personas huidas de los conflictos bélicos que intentan entrar por esos países huyendo de los suyos: Siria, Irán, Irak, Afganistán, país azotado fuertemente por la vuelta al poder de los talibanes en 2021, y desde febrero de 2022, los allegados de Ucrania.

Es algo completamente lógico. Hace apenas quince años, los países de la zona balcánica estaban inmersos en una Guerra despiadada (1991-1992). Ahora, pocos años después, no solo están aprendiendo a perdonarse, sino que están cooperando en diversas áreas, siendo la cooperación policial una de las principales donde están demostrando la voluntad de integrarse en la UE. El establecimiento del *PCC SEE* (2006) así como los numerosos CCP que han adoptado en los últimos años (*Porubne, Trebinje, Plav, Gyueshevo, Kalotina*, etc.) demuestran la clara concupiscencia con las políticas de la Unión en aras a prevenir la seguridad tanto de las fronteras exteriores como interiores. Tampoco se debe obviar que países como Montenegro, Albania o Macedonia están en trámites de negociación con la Unión Europea para poder adherirse a este entramado que supone la Unión, por lo que colaborar recíprocamente en varias áreas, entre las que se encuentra la cooperación en Asuntos de Justicia e Interior (ELSJ), supone un claro agrado para las instancias de la UE.

En relación con el compromiso mutuo adoptado entre la UE, con Alemania a la cabeza, y los países balcánicos, la mayor parte de ellos terceros Estados, entre el 6 y el 8 de

mayo de 2015 tuvieron lugar las primeras Jornadas sobre Centros de Cooperación Policial y Aduanera (CCPA) para los países de los Balcanes Occidentales y los Estados miembros de la UE. Estos, se reunieron en Moravske Toplice, Eslovenia, coorganizado por la Policía Federal Alemana (apoyado por los fondos ISEC). Este programa, estuvo auspiciado por el proyecto “Fortalecimiento de la Cooperación CCPA en la Unión Europea” y la Secretaría del Convenio de Cooperación Policial para el Sudeste de Europa (*PCC SEE*). Estuvieron representados: Albania, Austria, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Alemania, Grecia, Hungría, Antigua República Yugoslava de Macedonia (FYROM), Kosovo, Moldavia, Montenegro, Polonia, Rumania, Serbia, Eslovenia, y la Secretaría del *PCC SEE*, la Agencia Frontex, EULEX y UE PAMECA IV³⁰⁴. La Directora Adjunta de la Policía de Eslovenia, inauguró la conferencia en la región eslovena de *Prekmurje*, en las inmediaciones del cuadrilátero (en realidad es trilateral, pero hay agentes de la *Bundespolizei* germana de forma permanente) CCPA de *Dolga Vas*. Destacó la creciente movilidad en la región, acompañado de diversas actividades ilegales. Pensemos que estamos en el año 2015, en plena crisis siria. Esto, hace que cualquier desafío a la rápida transmisión de datos entre países (tanto transfronteriza como entre los propios CCPA) sea un tema prioritario para las fuerzas policiales de la región. Afirmó que, las disposiciones del Convenio de Schengen ofrecen herramientas suficientes, al igual que las disposiciones del *PCC SEE*, pero no todos los países comparten esta interpretación. El Sr. Markus Leitl, de la Policía Federal Alemana y el jefe de DCAF Ljubljana (Centro de Ginebra para la gobernanza del sector de la seguridad) explicaron que los objetivos de la reunión son un esfuerzo de sinergia entre el proyecto ISEC liderado por Alemania sobre CCPA, la Secretaría de *PCC SEE* y el Programa de Seguridad Fronteriza DCAF (gestión de fronteras). Indicaron que esta reunión representa un gran paso adelante, porque los expertos de los CCPA de los Balcanes y de la UE nunca se habían sentado juntos para abordar estos temas.

³⁰⁴ En junio de 2013, un consorcio formado por el Ministerio del Interior de Italia, el Ministerio del Interior de Francia y el Ministerio Federal del Interior de Austria, iniciaron la implementación del proyecto de asistencia técnica financiado por la UE “Consolidación de las capacidades de aplicación de la ley en Albania (PAMECA IV)”. El objetivo general del proyecto es acercar las capacidades de aplicación de la ley de las instituciones albanesas a los estándares de la UE en el campo de la policía y brindar confianza, seguridad y un entorno protegido a los ciudadanos albaneses. PAMECA IV proporciona asistencia técnica al Ministerio del Interior de Albania (MIA), la Policía Estatal de Albania (ASP) y la Oficina del Fiscal General (GPO), como principales beneficiarios de sus actividades, en las áreas de estructura, organización, recursos humanos, logística, presupuesto, lucha contra el crimen organizado, investigación y persecución de delitos graves y anticorrupción, derechos humanos y Policía Comunitaria, Patrulla General y Vigilancia de Tránsito y Gestión Integrada de Fronteras. Información obtenida de la web: https://eeas.europa.eu/archives/delegations/albania/documents/about_us/pameca_vacancy.pdf. (consultada el 21 de julio de 2021).

El representante de PAMECA explicó la importancia de la confianza mutua en la policía transfronteriza, en la cooperación, cuya ausencia puede obstruir el éxito incluso si todas las demás condiciones previas, tales como las bases legales y los recursos, se cumplen. Los CCPA, son un ejemplo de ello, donde en un mismo espacio físico confluyen diferentes cuerpos policiales de distintos países y, por ende, con todas las bases de datos policiales disponibles.

Este, es un objetivo general del *PCC SEE*, cuando entre sus misiones, como hemos visto en apartados posteriores de este Estudio, está reflejada explícitamente el establecimiento de CCPAs en sus fronteras terrestres comunes (art. 29). Esta Convención, que reúne a 6 Estados miembros de la UE (Croacia ha sido el último país en incorporarse: 2019) y 6 países no pertenecientes a la UE, y cuya implementación continúa desde 2008, presentó las disposiciones legales para la cooperación a través de centros comunes³⁰⁵ (CCC, lo que serían nuestros CCP), así como el objetivo específico relacionado con la Hoja de Ruta de Implementación del *PCC SEE*. Existen 27 CCPA/CCP en la región, es decir, en el territorio de las 12 Partes Contratantes del *PCC SEE*, que se establecieron en base al artículo 29 de esta Convención.

Siguiendo esa misma línea, presentaron el trabajo desarrollado en el CCP de *Trebinje*. El representante de la policía bosnia presentó el Centro Conjunto para la Cooperación Policial en *Trebinje*, establecida con la firma del Protocolo el 20 de diciembre de 2013 y ubicada entre Bosnia y Herzegovina, Serbia y Montenegro (trilateral). El proyecto de establecimiento de este CCP fue parte de un proyecto financiado por el Reino Unido y el Fondo de Desarrollo de la OIM. La OIM ha brindado capacitaciones para oficiales de las tres Partes. Se realizó una visita de estudio al Centro de *Thörl-Maglern* (Italia, Austria y Eslovenia). Explicó que, el horario de trabajo del personal se mantiene de acuerdo con las respectivas legislaciones nacionales (en turno de 12 horas, en Bosnia frente a turno de 24 horas en Montenegro). La ausencia de la barrera del idioma ha sido una gran ventaja. El Centro está abierto a la cooperación con otras agencias policiales, servicios y en particular, a los servicios aduaneros.

³⁰⁵ El 7 de octubre de 2021, bajo la presidencia de Macedonia del Norte del PCC SEE, se reunieron 12 expertos de estos Centros Comunes Policiales, para analizar cómo mejorar el intercambio de información entre los mismos. Se acordó, por parte de los dirigentes de estos países, elaborar un proyecto de documento que fuese común para todos ellos, debiendo ser elaborado por un grupo de expertos. Debemos entender que, sería parecido a nuestra Guía de Buenas Prácticas para los CCPA, 2011.

Están abiertos incluso a las famosas peticiones en cadena, tan cuestionadas por la UE y por Europol o Sirene, pero que son una realidad en base al principio de disponibilidad, siempre que se respete la urgencia de la petición.

Otro de los CCP que se presentaron en esta Convención, fue el CCP Albanokosovar de *Morina–Vermice*. Se basa en un acuerdo bilateral de cooperación policial, que entró en vigor el 16 de mayo de 2013, y un Reglamento sobre organización y funcionamiento del Centro Común de Información e Intercambio de datos en *Morina-Vermice*. El representante de PAMECA añadió que existe una gran necesidad en el intercambio transfronterizo de datos y que 2 centros entre Albania y sus países vecinos están actualmente planificados, uno de los cuales será situado en el sur en la frontera con Grecia (CCC *Kakavia*), que se irán estableciendo gradualmente.

El otro CCP analizado, fue el serbio-búlgaro de *Calotina*. El representante de la Dirección de Policía Fronteriza de la República de Serbia presentó el estado de la cuestión, las bases legales y las funcionalidades del centro de *Calotina* en la frontera de Serbia con Bulgaria. Sus oficiales, no tienen acceso directo a las bases de datos (recordemos que son un tercer Estado, al que no se le aplica la legislación de la UE). También es característico de estos Centros que en casi ninguno se sigue la tónica exigida por la Comisión, turnos *non stop* todos los días de la semana. Siguió una discusión relacionada con el intercambio de información entre diferentes CCPAs y las “solicitudes en cascada”, para las cuales el *PCC SEE* se podría utilizar como base jurídica.

El siguiente punto tratado en esa Reunión trataron con los países balcánicos presentes, fue la posibilidad de habilitarles en la herramienta gestionada por Europol, EPE (Plataforma de Expertos de Europol) donde los CCPA, tienen su propio apartado. El representante del CCPA de EPICC *Heerlen* y jefe de la policía belga, les presentó la EPE, la plataforma web para especialistas, que permite *compartir conocimientos y buenas prácticas* y que se utiliza *para el intercambio de información no operativa*, monitoreado por Europol. Solo se puede acceder mediante invitación de un usuario y previa confirmación por parte de los UNE/Europol. Surgió la duda de si la plataforma EPE está abierta para los países que no han concluido una OPA con Europol. La representante de la DCAF Ljubljana informó a los participantes de la opción de crear una subplataforma para las Partes Contratantes del *PCC SEE* y que no sean miembros de la UE.

En cuanto a la aplicación de SIENA y el uso de esta en los CCPAs balcánicos, se recordó que, en una primera etapa se utiliza SIENA entre las UNE de los respectivos países.

Como segundo paso, el intercambio de información es descentralizado y la información se puede enviar directamente a policías de otro país, participando en el CCPA vía SIENA. Al mismo tiempo, esta información es visible al cuerpo central (Europol). El jefe de la policía belga proporcionó una breve demostración de una solicitud siendo enviado vía SIENA. Los mensajes también pueden ser dirigidos solo a otros policías en el mismo CCPA, por lo que no hay impedimento para que sea la herramienta empleada para el intercambio de información, sustituyendo a las que se vengán utilizando (como ha ocurrido en España con la aplicación Aneto, utilizada hasta la aparición de SIENA). Indicó que, en el CCPA de Heerlen, se intercambian 30.000 mensajes al año. Los mayores beneficios de SIENA es que es gratuito, minimiza la carga de trabajo (el número de tareas), es un sistema de gestión de casos eficiente, una herramienta de búsqueda eficiente que puede cruzar solicitudes sistemáticamente (manualmente por ahora) y que el intercambio de información se encuentra en formularios preestablecidos en todos los idiomas. Eslovenia, informó a los participantes que la introducción de SIENA en el CCPA de *Dolga Vas* estaba prevista y que apoyaba su implementación en todos los CCPA, porque esto permitirá que los CCPAs trabajen al mismo nivel. Recordemos que, entre las propuestas de la Comisión en relación a esta herramienta, se tiene previsto que para el 2022, SIENA esté implantada en 45 CCPA/CCPs.

El séptimo punto abordado, fue la utilización del VoDos: (Sistema de Documentación de Incidentes) en los CCPA. El representante de la Policía Federal Alemana habló sobre la experiencia de su CCPA (*Petrovice*) con la implementación del caso alemán VoDoS, de sistemas de gestión y sus funcionalidades. Es un sistema de almacenamiento de información, no de intercambio de información, y no tiene la intención de duplicar las funcionalidades de SIENA de ninguna manera. Eso proporciona información a todas las partes dentro de un CCPA además de poder intercambiar información directamente entre ellos sin enviar solicitudes a SIRENE. Este sistema ofrece un doble almacenamiento de datos (si así lo exige la legislación nacional de una de las partes) siendo VoDoS una posibilidad para aquellos CCPA que no tengan un sistema propio de desarrollado y que no tengan la posibilidad de utilizar SIENA. El representante de PAMECA añadió que la falta de un sistema de gestión de casos ha sido un problema común, revelado por muchos informes de evaluación de Schengen en la UE, y que todos los países deben esforzarse por lograr la armonización. El VoDoS puede servir para el almacenamiento de información y gestión de casos a nivel nacional (entre dos respectivos Centros, sería similar al programa Aneto, en el caso español, común a los nueve CCPA que mantiene con sus vecinos), mientras que con SIENA deben participar al

menos dos países. También, y de acuerdo con la experiencia alemana, el VoDoS tiene un valor agregado porque proporciona más detalles en la información enviada a las autoridades nacionales, que requieren más información. La solución ideal sería que VoDoS tuviera una interfaz para SIENA o que SIENA contase con un pequeño sistema de gestión de casos a nivel nacional. Recordemos, estamos hablando de almacenamiento de información, no de intercambio de esta entre países, propio de SIENA.

El siguiente punto a analizar, fue el fortalecimiento de la Cooperación de los CCPA en la UE. El representante de la Policía Federal Alemana presentó el fondo ISEC para ese periodo, liderado por los policías germanos. Es un proyecto destinado a fortalecer la cooperación de los CCPA a nivel de la UE. Los objetivos del proyecto se basan en los principios del Modelo Europeo de Intercambio de Información (EIXM) donde, entre los canales de intercambio de información transnacional, se encuentran los *SPOC* centrales y los CCPA. Matizó que, en colaboración con Cepol, se ha creado un módulo de aprendizaje electrónico para CCPAs, se ofrecen varios cursos de formación en equipo al personal del CCPA de los Estados miembros de la UE (incluido el análisis, EPE, formación de equipos, cursos de idiomas para conseguir el B2 de inglés, etc.). El Programa Europeo de Intercambio Policial de la CEPOL también puede tenerse en cuenta aquí, ya que ofrece la posibilidad de intercambios bilaterales, que pueden ser utilizados por todos los Estados miembros de la UE, así como todos los países de los Balcanes Occidentales. Alemania lo está realizando, como la presencia de sus policías en otros Centros no comunes (*PCCC Dolga Vas*, entre Eslovenia y Hungría).

Llega el momento de analizar la posición del *PCC SEE* con respecto a la colaboración que mantienen los países balcánicos con el resto de la UE. El jefe de DCAF Ljubljana (que se encarga de proteger las fronteras del sudeste europeo), presentó el intercambio de información relacionado con aspectos de la convención *PCC SEE*, las disposiciones relacionadas y el progreso que las Partes Contratantes han logrado desde 2006. Desde abril de 2014, todas las Partes Contratantes pueden intercambiar datos personales respetando la base de la Convención. Se presentaron las herramientas desarrolladas sobre la base de la Convención, incluido el sistema seguro basado en la web *Border Sentry*, una aplicación para generar mensajes de alerta temprana, que está abierta a todos los PCC. Presentó los módulos de e-learning sobre intercambio de información, las patrullas mixtas y las persecuciones en caliente que se desarrollan en el marco (como se viene haciendo en los CCPA del Espacio Schengen). Surgió la pregunta de cómo se podría realizar el intercambio de información

basado en *PCC SEE* y su posible práctica. En este sentido, los CCPA podrían proporcionar de una forma más rápida el intercambio de información que a través de los mecanismos centrales de cada Cuerpo (como ocurre en España). Si los ministros del *PCC SEE* interpretan la Convención de esta manera (recordemos que son los que tienen la última palabra) con el objetivo de permitir un intercambio de información más rápido, los CCPA se convertirían en el canal elegido, por ser el más ágil y rápido. Recordemos que, gracias a la inmediatez y conjunción en un mismo espacio de varios cuerpos policiales, las respuestas siempre son más rápidas que siguiendo el resto de vía oficiales (SPOCs). En segundo lugar, el *PCC SEE* reúne a los Estados miembros de la UE y a países no pertenecientes a la Unión, por lo tanto, la información recibida por cualquiera de las Partes contratantes del *PCC SEE* de la UE de un país no perteneciente a la UE, podría luego compartirse con otros Estados miembros. En este aspecto, hay que discutir los obstáculos legales relacionados con las solicitudes en cadena (cascada). Las peticiones en cascada dentro de los países de la UE o de Schengen, no suponen mayor obstáculo. Pero aquí, el problema suscitado a nivel de derecho internacional sería la legalidad de proporcionar información directa entre Estados miembro y no miembros.

En cuanto a EULEX³⁰⁶, y el trabajo que realiza en las zonas fronterizas balcánicas, el representante de EULEX *Centre Prishtina*, presentó la misión EULEX en Kosovo, donde proporciona una función de tutoría y asesoramiento a las autoridades kosovares. Dos de los Centros, como ya dijimos en el apartado anterior, están funcionando actualmente: uno con Macedonia del Norte (2014) y otro con Albania (2013). En este sentido, se propuso una mejora de los CCPA kosovares, en el marco del proyecto de hermanamiento de la UE. Se presentó el proyecto de hermanamiento “Fortalecimiento en las capacidades de investigación contra el crimen organizado y la corrupción”. La comparabilidad entre los dos sistemas policiales y geográficos (muchos países vecinos) fue una de las principales razones por las que se eligió el modelo húngaro para Kosovo. Este país, tiene actualmente CCPAs con dos países (con Albania y con Macedonia). Comparó las funcionalidades de los CCPs kosovares con los estándares húngaros actuales. Si bien, los CCPs kosovares solo incluyen a la policía fronteriza. Una serie de recomendaciones surgieron del proyecto de hermanamiento sobre la introducción de los procesos necesarios, el equipamiento, la sensibilización, la creación de un intranet de la policía, y unificar las prácticas y estándares entre los existentes y futuros CCPA de este país.

³⁰⁶ Mangas Martín, A. (2011). Kosovo y Unión Europea: una secesión planificada. *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXIII/1, pp. 101-123.

En la Península Balcánica, la Unión Europea está muy interesada en que se adapten en estos países prácticas y organizaciones ofrecidas por los sistemas de policía y aduanas propios del Espacio Schengen. Veremos a lo largo de este epígrafe que, países como Austria, España, Italia, Alemania y Francia, entre otros y según la zona de la que hablemos, se beneficiarán de enclaves estratégicos para obtener información delincriminal (*Oradea*); por otro lado, Agencias Europeas como Frontex (*Kapitan Andreevo*), o la OSCE- Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa- especialmente en la Misión *Skopje* (Macedonia). En este último caso, en noviembre de 2017, en la 8ª Conferencia anual sobre CCPA, en relación con la OSCE, se explicó claramente cuáles eran las finalidades y el sentido de esta³⁰⁷. El marco legal para el establecimiento de los “Centros Comunes de Contacto” (nuestros CCPAs) se debe establecer en el *PCC SEE* y desde entonces, se han fijado como Objetivos para los CCPAs:

- Establecer la cooperación entre la policía y las aduanas.
- Crear una red de comunicación, para mejorar la cooperación de los CCPA(CCC) en el BM (*Border Management*) en la lucha contra los delitos transfronterizos y el terrorismo.
- Elaborar SOP estandarizados comunes para PCC/PCCC.
- Mejorar la capacidad técnica.
- Facilitar la cooperación inter e intra-agencias y la internacional.
- Establecer un mecanismo de intercambio de datos entre los países de la UE y sus vecinos.
- Avanzar significativamente en cooperación policial y aduanera (CCPs).
- Intercambio directo de datos entre los países *PCC SEE*.

Como decíamos al inicio de este apartado, la posición que se ocupa de dividir a Europa entre los cuatro ejes cartesianos de Este, Oeste, Norte y Sur, queda empobrecida en esta

³⁰⁷ OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa): Es un proceso intergubernamental institucionalizado principalmente entre los estados de Europa occidental y oriental. Fue fundada en 1975 en plena Guerra Fría por la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa sobre la base del Acta Final de Helsinki. La OSCE tiene un enfoque integral de la seguridad que abarca aspectos político-militares, económicos y ambientales y humanos. Por lo tanto, aborda una amplia gama de preocupaciones relacionadas con la seguridad, incluido el control de armas, las medidas de fomento de la confianza y la seguridad, los derechos humanos, las minorías nacionales, la democratización, las estrategias policiales, la lucha contra el terrorismo y las actividades económicas y ambientales. Los 57 Estados participantes disfrutaban de la misma condición y las decisiones se toman por consenso sobre una base política, pero no jurídicamente vinculante. Información obtenida de <https://www.osce.org/es> (consultada el 2 de enero de 2022).

ocasión pues, como veremos a lo largo de este apartado, los CCPA del Norte, Sur y la zona de la Europa Central (Polonia, Chequia o Eslovenia), comparten más cosas en común que aspectos les difieren. Un CCPA sito en la frontera germano-danesa, como el de *Padborg*, tiene una operatividad casi idéntica a un CCPA franco-español (*Melles- Pont du Roy*) o al checo-polaco de *Chotebuz*, y los ámbitos delictuales que comparten en sus demandas al país vecino son prácticamente idénticas (inmigración irregular, falsificación documental, tráfico de sustancias estupefacientes, de alcohol, delitos patrimoniales, etc.). Incluso un CCPA sito entre Eslovenia y Croacia, que se encuadraría en la zona más oriental de la UE, también son idénticos a la hora de trabajar y desarrollar un CCPA que sus vecinos del Sur y del Norte. Sin embargo, sí se observará que estos tres (los del Norte, los del Sur y los del Centro) difieren de un CCPA sito en la frontera bosnio-montenegrina-albana, como puede ser el de *Trebinje*, donde la *maduración* en cooperación policial todavía está en fase temprana y donde los delitos más habituales están relacionados con un tipo de criminalidad más propia de países en fase de democratización (corrupción, tráfico de armas, tráfico de personas, etc.).

Por lo tanto, ¿qué les difiere a unos de otros? Veremos que la respuesta radica más en la situación cultural, económica, deontológica y política que cada país tiene, de la cual se heredan las instituciones policiales (democráticas) y el deseo de una Unión Europea en fase *avanzada* (integrada). Esto es normal, ya que el constitucionalismo propio de occidente posee una madurez a la que todavía no han llegado los Estados recientemente democratizados, herederos de regímenes totalitarios todavía no olvidados. Y aquí, no nos estamos refiriendo a la pobreza o riqueza de una u otra región (que también es un reflejo del sistema político y, por ende, policial) sino más bien a la *cultura policial* propia de los sistemas democráticos de la Unión, de los cuales las fuerzas y cuerpos de seguridad son el reflejo. En la Unión Europea, el modelo policial, en todos y cada uno de los países, es un *modelo de servicio*, donde el ciudadano ocupa el eje sobre el que gira la labor policial. Es el opuesto a los *modelos autoritarios* donde prima la faceta represiva de las FFCCS. Los países del Este todavía deben adaptar este compromiso de reforma policial.

Herederos de la Guerra Fría, países que hasta hace poco eran afines a la antigua República Soviética; o los que han mantenido reminiscencias del modelo puramente occidental: ya sea romano (Francia) o sajón (Reino Unido). La Guerra Fría quedó atrás, y los países afectados (Francia, Polonia, Alemania, Eslovenia o Eslovaquia, e incluso Turquía) quieren echar abajo el viejo *telón* que les separaba, abogando por una Europa cada vez más unida. Mientras que algunos países se separan de la Unión Europea (Reino Unido) otros,

conocedores de una historia ancestral común, o quizás por necesidades económicas (Serbia, Macedonia o Albania), están deseosos de un futuro conexo y piden a gritos formar parte del agregado paisajístico que supone la Unión Europea o, al menos, de los beneficios que supondría ser, cuanto menos, aliados (Ucrania³⁰⁸). Y, aunque no se pueden entender los unos sin los otros, desde este estudio nos centraremos en la cultura policial, no tanto en la económica, aunque sin olvidar esta última, que como hemos dicho marca la situación de un país y, por lo tanto, su estructura política, administrativa y policial y, sobre todo, los tipos de delitos más característicos en esa Región.

De esta manera, se ha procedido a agruparlos en dos grandes áreas, siendo estas:

1.1 El Eje Occidental: la veteranía de los CCPAs en el Espacio Schengen y en la Unión Europea. Los modelos a seguir para los países orientales (Anexo I)

1.1.1 Portugal, España, Italia, Francia, Bélgica, Países Bajos, Alemania, Austria, Luxemburgo, Dinamarca, Suiza, Liechtenstein. Veremos, así mismo, que el caso de Austria es especial, ya que en los últimos años está haciendo un gran trabajo en este el campo de la cooperación policial transfronteriza, no solo con los países de la Unión del área occidental, sino con los países del Este. Integrante desde el 24 de mayo de 2011 de la coalición de países de la Europa Oriental que suscribieron el Acuerdo Interministerial *PCC SEE* para una mayor profundización en materia de cooperación policial internacional. Estos Estados, veteranos de la UE y por lo tanto en sus instituciones policiales, generan una verdadera cultura policial común de la que se beneficiarán el resto de los países que decidan establecer CCPA en sus zonas fronterizas en los años venideros, siendo además un claro referente para los países bálticos y balcánicos, más tardíos a la hora de adoptar este tipo de cooperación.

1.1.2 Países que, sin ser propiamente de la Europa Occidental, sí se agrupan con estos por tener una manera de cooperar en los CCPAs idéntica a la de los países occidentales, y por estar ya plenamente integrados en las políticas comunitarias. De la misma manera, clasificar a países como Letonia, Lituania (países miembros del Consejo Nórdico, deseosos de ser olvidados por la antigua URSS) o Polonia, Eslovaquia o la República Checa (Europa Central) en una u otra división europea, no es del todo correcto. Algunos de estos son Estados Bálticos, y su clasificación correcta sería de la Europa

³⁰⁸ Ucrania y el actual conflicto con Rusia y EE. UU., sobre la posible incorporación de Kiev a la OTAN, hecho negado y prohibido por Rusia. El 24 de febrero de 2022 comenzó la invasión de Rusia sobre este país.

Septentrional. Aunque geográfica y culturalmente estuviesen más próximos a la Europa Oriental, con una influencia histórica claramente rusa, la influencia *hanseática* de la República Federal Alemana se nota en la actualidad en las relaciones internacionales que mantienen en el ámbito de la cooperación policial a través de los CCPAs. Por ello, que estos países septentrionales, serán estudiados dentro de esta división eje occidente. Pero algunos de estos países precisan de una mayor complejidad organizativa, ya que aúnan tanto a Estados de la Unión Europea y del Espacio Schengen que comparten CCPA: Polonia, República Checa, Eslovaquia y Hungría, como de algunos de estos con terceros países. También, en todos ellos, como en Eslovaquia o Eslovenia, la influencia germana se hace notar.

1.2 El eje Oriental-Balcánico (Anexo II)

1.2.1 Países que no son del Espacio Schengen, pero sí de la UE: Rumanía, Bulgaria y Croacia. Estos tres Estados, estarán más próximos a los países balcánicos, la mayor parte de ellos, candidatos a entrar en la Unión Europea. Pero comprobaremos que han sido rápidos en adaptar esta forma de cooperación policial en CCP con sus vecinos. Rumanía cuenta casi con tantos centros de cooperación policial (9) como los que puede tener España o Francia. El hecho de estar separados del Espacio Schengen no es sinónimo de dejadez. Eslovenia es caso aparte. Este país sí forma parte del ES y de la UE, además de poseer frontera común con Austria, Italia o Hungría. Estos Estados, aun estando excluidos por el momento del ES, muestran su claro compromiso en materia de cooperación policial con Bruselas estableciendo CCP con sus países vecinos, fortaleciendo así las fronteras exteriores de la UE en colaboración con la Agencia Frontex.

1.2.2 Terceros países de la Península Balcánica Occidental: Así mismo, Albania o Serbia se han apresurado a adaptar también esta cooperación interministerial, habiendo firmado en 2006 esa Unión para la cooperación policial que supone el *PCC SEE*. No solo estos países, también Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Macedonia o Kosovo han instaurado CCP entre ellos (o CCC o BCP, como les suelen llamar), o con países de la UE como Bulgaria, y de la UE y del ES, como Grecia. Las tensiones y conflictos

tan recientes vividos en esta zona, antigua Yugoslavia, no será impedimento para la colaboración de todos ellos a través de los CCP. Ya hemos mencionado en varios apartados de este Trabajo la importancia que le concede la UE en el ELSJ a estos países, candidatos algunos a entrar en la UE, y la financiación especial que se les dedica en los Proyectos ISEC-FSI, así como la reunión mencionada anteriormente en el año 2015 para analizar la relación entre ambas zonas del Este de Europa en forma de CCP/CCC. En todas las Conferencias anuales de las que se han hablado aquí, se estudia el avance de estos Centros.

En el caso de Serbia, Albania, Kosovo, Macedonia del Norte, Montenegro, Bosnia-Herzegovina y Moldavia, estos países son candidatos para entrar en la Unión Europea. El Consejo Europeo de Salónica de los días 19 y 20 de junio de 2003 reiteró su determinación de apoyar plenamente la perspectiva europea de los países de los Balcanes Occidentales. Posteriormente, la Cumbre de Sofía, que se celebró el día 17 de mayo de 2018, siendo una cumbre entre la UE y los Balcanes Occidentales, y donde se acordó seguir avanzando en el acercamiento con estos países, potenciales candidatos a agregarse a la UE. El 6 de mayo de 2020, se celebraría la Cumbre de Zagreb, realizada por vídeo conferencia debido a la Covid-19. En ella, se estableció la Declaración de Zagreb, que afianzaba el paso decidido de estos Estados balcánicos hacia el Estado pleno Estado de Derecho. La última, la Cumbre de Brdo, el 6 de octubre de 2021, donde se acuerda avanzar no solo en el plano del Estado de Derecho, sino también en todo lo relacionado con los avances ecológicos y digitales que las nuevas tecnologías plantean a nivel mundial y, lo más importante, un plan de donación de 30.000 millones de euros para inversiones en estos países, siempre enfocados al cumplimiento de los criterios de Copenhague: buena gobernanza, respeto del Estado de Derecho, reformas económicas estructurales y construcción de sociedades justa y equitativas³⁰⁹.

Si bien es cierto que, el paso del tiempo ha ido enfriando las relaciones entre estos y la UE, con una cada vez mayor y palpable “fatiga balcánica³¹⁰” por parte de

³⁰⁹ Consejo de la Unión Europea: Infografía, Plan Económico y de Inversión de la UE: ayuda sin precedentes para los Balcanes Occidentales. <https://www.consilium.europa.eu/es/infographics/eu-economic-and-investment-plan-unprecedented-support-for-the-western-balkans/> (consultada el 12 de febrero de 2022).

³¹⁰ Milosevich-Juaristi, M. (25 de junio de 2021). El futuro de la ampliación de la UE en los Balcanes Occidentales. *Real Instituto elCano, ARI 62/2021*, p. 1. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/ari62-2021-milosevich-futuro-ampliacion-de-ue-en-balcanes-occidentales.pdf>

sus nacionales y sus gobiernos, principalmente de estos, que parecen estar retrocediendo en cultura democrática cada vez que observan que la UE no deja de exigir, mientras que Rusia o China dan sin condiciones institucionales previas. Parecen querer estar alejándose de la democracia occidental. Con la presión cada vez mayor de Rusia o Turquía y de los Países del Golfo Pérsico sobre ellos, que no les exigen condiciones algunas de “democratización” a cambio de las contraprestaciones, interesadas, como siempre, pero de distinta manera a como lo suele hacer Bruselas, que es exigir, en definitivas cuentas, la democratización de sus gobiernos y la instauración del Estado de Derecho. Pero este hartazgo, que lleva ya 25 años en proceso, no solo parte de los estados balcánicos. También la UE sufre ese cansancio, esa “fatiga de ampliación” (Milosevich-Juaristi: 2021) sufrida como desgaste, en parte por culpa de Reino Unido (Brexit, 2020) pero también por las continuas crisis en el viejo continente, primero económicas (2010) pero después, pandémicas (2019/actualidad) que ha revivido la primera, dejando a las economías de la zona euro en situación ruinosa.

La actual situación de Rusia, presionando a Ucrania, a Finlandia o a Suecia para su no integración en la OTAN, afecta también al resto de países vecinos de Kiev, que no pueden evitar verse afectados por la influencia, principalmente rusa, en sus economías nacionales. Si bien, es cierto que, en esos países, como Montenegro, Albania o Serbia, es la UE la que ocupa el primer puesto en inversiones, por encima de Rusia y China (segundo y tercer puesto, respectivamente). Por lo tanto, Rusia y China temen ese acercamiento de la Península Balcánica, por un lado, a la UE y, por ende, a la OTAN, como ya lo hiciera Montenegro o Croacia (esta, en ambos sentidos). Después de la adhesión de Eslovenia en 2004 y de Croacia en 2013, Serbia y Montenegro comenzaron negociaciones. Albania y Macedonia del Norte tienen estatus de candidato, pero todavía no han comenzado a negociar (por la oposición de Bulgaria), y Bosnia-Herzegovina y Kosovo son solo “candidatos potenciales”. En el caso de Kosovo, recordemos que 5 de los 27 Estados de la UE no lo reconocen como país independiente: España, Grecia, Rumanía, Croacia y Chipre.

1.2.3 El caso particular de Grecia: El país heleno decide con quién y de qué forma establece sus CCPA/CCP. Las relaciones que mantiene con sus vecinos son en algunos

casos arduas, pues no es lo mismo ser la frontera de la UE con Turquía, que la frontera común con Bulgaria, donde ambos son miembros de la UE y con políticas migratorias más conservadoras. Por otra parte, las relaciones que puede mantener con Albania o Macedonia son fruto de largos años de desencuentros migratorios entre estos países. No obstante, veremos que finalmente parece que van a establecer un CCP en el que Albania entra en juego (CCC *Kakavia*: 2022). La situación de Grecia es difícil: comparte frontera con Turquía, la cual no es siquiera candidata a entrar en la UE; y guarda frontera con Albania, que sí es candidata, pero no forma parte de esta, menos aún del ES, y lo mismo ocurre con Macedonia del Norte. Su situación geográfica es realmente complicada, desde el punto de vista de las políticas integracionistas europeas y, sobre todo, desde la óptica tratada en los CCPAs: la inmigración clandestina y las redes de traficantes de personas.

2. ELEMENTOS COMUNES A TODOS LOS CCPA/CCP DE EUROPA (A. I y II)

En todos los casos, ya sean CCPA/CCP (según tengan o no cooperación aduanera) y ya sean de un Estado Miembro o de Terceros Estados, de la zona occidental de la UE o de la Europa Central, del Este o de la Balcánica, se repite la misma tónica en sus elementos más esenciales, sin excepción, que son:

- a) La ciudad donde están situados, que no responde a la casualidad. Veremos que suelen repartirse los CCPAs entre países, en caso de existir más de uno, respetando así la equidad. Por ejemplo, en el caso español con Francia, hay dos sitios en territorio francés y dos en suelo español.
- b) Los Acuerdos Bilaterales o Multilaterales que tienen suscritos con sus vecinos europeos, por los que acuerdan su constitución y entrada en funcionamiento. Estos, serán un fiel reflejo de la Guía de Buenas Prácticas adoptadas en 2008 y mejoradas en el 2011. Dependerá del momento del establecimiento del CCPA/CCP para ver si las inspiraron o se inspiraron en ellas (previos o posteriores a la Guía).
- c) Los horarios, pues son un signo indicativo de la actividad delictiva en esas zonas. Los que poseen un mayor número de peticiones suelen trabajar en turnos *non stop* de 24 horas/7 días a la semana. Al realizar esta turnicidad, se asegura que se cumplan los estándares de respuesta rápida, que suele regir el principio de disponibilidad dentro del

Espacio Schengen (8 horas, 3 días, una semana, etc.) y que la UE viene exigiendo a los SPOCs nacionales.

- d) Los delitos que generan mayor número de intercambio de información, demandas a estos Centros por parte de las Unidades Investigadoras de cada país. Es decir, los que generan mayor número de peticiones entre los países implicados. Las peticiones, los motivos delictivos de las mismas, veremos apenas varían entre unos Estados a otros. Los países balcánicos, realizan un intercambio de información muy similar al que se genera entre España y Portugal, por ejemplo (con las excepciones del tráfico de armas y de personas). Ya adelantamos que, el tráfico de drogas y la inmigración ilegal (que se diversifica entre extranjeros en situación irregular, que en la mayor parte de países se quedan en la esfera administrativa³¹¹, no penal³¹²) serán los dos aspectos que siempre se repiten, sea el CCPA/CCPA que sea. El tercer puesto, variará de unos Estados a otros. En ocasiones, serán las peticiones relacionadas con delitos patrimoniales (sobre todo, con el robo de vehículos) con una elevada casuística en países como Rumanía o Francia; en otros Centros de Cooperación, el tercer puesto lo ocupan las demandas por delitos contra la seguridad del tráfico (siendo infracciones meramente administrativas, en algunos casos) como ocurre en Dinamarca; y en otros, como los situados en Grecia, Letonia o Polonia, el contrabando ocupará un papel muy relevante. Destacaremos, en cuanto a los CCP de los países de la Antigua Yugoslavia y los que comparten Grecia y Bulgaria con Turquía (*PCC Kapitan Andreevo*), así como entre España y Marruecos (CCP de Tánger y CCP de Algeciras) cómo los delitos de terrorismo (asunto prácticamente prohibido en los CCPAs de la UE y del ES) generan un gran número de demandas mutuas, hasta el punto de que se recogen expresamente en las materias a intercambiar en los Centros en los Convenios suscritos entre los Estados.

³¹¹ Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Publicada en el BOE, núm. 10, de 12/01/2000. Y su Reglamento que la desarrolla, del año 2011, modificado por el Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril. Publicado en el BOE, núm. 251, de 20 de octubre de 2021, páginas 127708 a 127719.

³¹² El Código Penal español reserva solo la vulneración a los bienes jurídicos más importantes para esta Ley Orgánica, en sus artículos 312, 313, 318 bis, 177 bis, recoge los derechos de los extranjeros en España y la vulneración penal a los mismos. Por su parte, reserva el artículo 89 para los extranjeros infractores y la sustitución de las penas por la expulsión del territorio nacional.

e) En todos ellos, los Convenios Bilaterales o Multilaterales que les regulan son un reflejo de la *Best Practice Guidelines*. Los que existían antes de esta (2008) fueron los inspiradores de la Guía. Los que se establecieron con posterioridad, son copia también de ella. ¿En qué se asemejan entonces los Convenios entre países?

e.1) En el *staff* de los Centros: se responderá a un reparto equitativo, donde ambas partes contratantes establecen los cuerpos habilitados por el país. El término equitativo no responde a la igualdad en el número de agentes de una u otra parte, sino a la equitatividad a la hora de designar, por parte de cada Estado, los cuerpos policiales presentes, basándose en el número de peticiones que se generan. Por ejemplo, mientras que por Grecia solo hay presentes dos fuerzas policiales, por Bulgaria hay cuatro (en el *PCCC Promachonas*). Esto es así, porque cada Estado establece los cuerpos policiales con competencia internacional, y los que estarán presentes para representar al Estado a través de estos instrumentos, siempre según las competencias que ostenten.

e.2) Se les otorga el estatuto de *oficiales de enlace* cuando se está trabajando en el CCPA del país vecino, recordando siempre que la potestad disciplinaria continúa siendo de sus mandos naturales de origen.

e.3) Cada parte designa a un Coordinador Nacional, que será la cabeza visible de los integrantes del Estado al que pertenece, con independencia de los Cuerpos Policiales de cada país presentes.

e.4) La obligatoriedad de prestar el servicio de uniforme, siendo fácilmente reconocibles los funcionarios policiales del país al que pertenecen.

e.5) Siguen la práctica extendida (2014) de comunicar a los SPOCs nacionales (UNE-Sirene) todas aquellas informaciones relevantes cuyo ámbito de actuación sea propio de Europol o de otras Agencias u Organismos Internacionales. Se establece que los CCPA son auténticos soportes analíticos para la criminalidad transfronteriza que afecta a los países, cuya información debe convertirse en inteligencia (Gruszczak, 2016).

e.6) Establecen los campos delictivos que se podrán intercambiar con los policías del país vecino, dejando abierta la vía de cualquier otro tipo de delincuencia organizada. Y dice “organizada”. Por lo tanto, vemos cómo se ha avanzado desde la delincuencia regional que se exigía en los años 90 cuando se instauraron los primeros CCPAs para un tipo de delincuencia común y local.

e.7) Las readmisiones, que se llevarán a cabo en los CCPAs siempre que exista uno en la zona fronteriza común, son una de las principales actuaciones a desarrollar por los Centros. Esta actividad, unánime en todos ellos, sea el país que sea (incluso en los CCP de Terceros Estados, siempre que tengan Convenio suscrito en este ámbito) se suman materias tales como ejercer el Coordinador de punto de enlace entre autoridades policiales de ambos países cuando estén realizando investigaciones o patrullas conjuntas.

e.8) Se recuerda la obligatoriedad de seguir los plazos de inmediatez establecidos en la Iniciativa Sueca, con las pequeñas variaciones según las voluntades soberanas de cada Estado firmante, pero siendo la tónica habitual el plazo máximo de 24 horas para responder, siempre matizando excepciones que pueden llevar más tiempo (una semana) e incluso menos (8 horas).

e.9) En los CCPA se creará un Comité Conjunto integrado por los coordinadores y mandos naturales de cada cuerpo policial para la resolución de conflictos internos, así como para el establecimiento de los horarios del CCPA y cualquier otra discrepancia que pueda surgir. Algunos CCPA llaman a este Comité Conjunto con otra terminología, pero es siempre la misma idea.

e.10) En todos ellos se recuerda la obligatoriedad inexcusable de cumplir con la legislación referente a la Protección de Datos en la UE o, en el caso de un Tercer Estado, ambas legislaciones. Esta, en el caso de los países de la Unión Europea se simplifica, ya que el Reglamento (UE) comunitario obliga por igual a todos³¹³. En el caso de Terceros Estados, como ocurre con Albania, Montenegro o Kosovo, el marco legal que ostenta el *PCC SEE* puede ser muy importante para asegurar esta confidencialidad.

e.11) Los Convenios Interministeriales recogen que cada Estado regulará, mediante Reglamento Interno o de cualquier otra forma, según la legislación propia nacional, el desarrollo de esta norma, con las peculiaridades que estimen convenientes, que ya vaticinamos, son iguales en todos los CCPA/CCP.

Lo que busca el establecimiento de los CCPA/CCP a lo largo de toda la Unión Europea y del ES, incluso más allá de sus fronteras, responde al más estricto *paradigma*

³¹³ Reglamento (UE) 2016/679 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos. Publicado en el DOUE Diario Oficial de la Unión Europea L 119/1, de 4 de mayo de 2016.

funcionalista, que podemos definirlo como que ...*lo fundamental de una organización es que pueda cumplir con éxito un cierto número de funciones o misiones claramente definidas*³¹⁴.

Es decir, se pide de un *tecnocratismo* en aspectos policiales, que conllevará una seguridad interna más amplia y profesional, ya que las especialidades (policiales) que integran los CCPA/CCP aseguran una gestión de la seguridad interior especializada y con una finalidad clara: mitigar la falta de controles internos tras la supresión que supuso Schengen (1995)³¹⁵ pero sumado a la nueva realidad que han experimentado los CCP establecidos en fronteras exteriores. De esta manera, tras el intercambio de buenas prácticas policiales entre FFCCS de distintos países, cada uno con su cultura propia, compartiendo además inteligencia, hasta hace poco muy reservada a cada país, lleva a los Centros a contribuir acertadamente a este clima interior de seguridad común. La integración europea pasa también por este ámbito, como ya definió el *Grupo de Futuro Europa* en el año 2007, que recordemos propusieron que un modelo común para los CCPA (2008) fuese con el tiempo integrado en el *Acquis* de la Unión Europea y su extensión llegase a todos los países miembro, incluso más allá (como realmente ocurrió en poco más de cinco años). En 2008, en el último informe que emitió el Grupo de Futuro sobre los CCPA, establecen que debe adoptarse un modelo común, que los CCPA son ejemplo de intercambio de información eficaz para la lucha contra la criminalidad, y que *la integración por parte del Acquis de la Unión, supondría superar las barreras legales o de cualquier otra índole que suponen las diferencias legislativas nacionales*. A esto, contribuiría la unánime adopción en todos los CCPA de la aplicación segura de intercambio de información SIENA, lo que enlazaría directamente a los Centros de Cooperación con Europol. Algunos, veremos, ya hacen uso de esta herramienta para el intercambio de datos sensibles (*Canfranc*, *EPPIC*, *Melles* o *Khel*) mientras que otros siguen pensando que no es una herramienta válida del todo, en cuanto que el análisis de la información no es posible (se prefiere la vía S-TESTA³¹⁶, más común en los países del Este de Europa, donde la influencia en los CCP de las Instituciones de la UE es mayor que la Agencia Europol-SIENA).

³¹⁴ Egío, J.L. (2009). *El paradigma funcionalista en la teoría política sobre la Unión Europea. Pasado, presente y futuro de la democracia*. Congreso Internacional XVI Semana de Ética y Filosofía Política. pp. 253-261. <https://digitum.um.es/digitum/handle/10201/94064>

³¹⁵ Gruszczak, A. (2016). *EU Borders and Shifting Internal Security: Technology, Externalization and Accountability*. Springer. p. 158.

³¹⁶ S-TESTA: Servicios transeuropeos seguros de telemática entre administraciones. Permite proteger las transmisiones transeuropeas de información entre las administraciones nacionales y europeas. Es una red de comunicación segura, como lo es SIENA, si bien, esta está gestionada por la Comisión Europea, no por Europol.

La preocupación de las Instituciones Europeas (Consejo-Comisión, principalmente) por esta nueva forma de colaboración policial *in situ*, demuestra que *hay vida más allá de Europol o del Espacio Schengen*³¹⁷.

El sistema Eurodac forma parte de la Red S-TESTA y SIS II y VIS, también. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-7-2010-4470_ES.html (consultada el 11 de febrero de 2022).

³¹⁷ Nogala, D. (2013). Crime, Criminal Law and Criminal Justice in Europe. *Policing across a Dimorphous Border: Challenge and Innovation at the French-German Border*. Martinus Nijhoff Publishers. p.417.

CAPÍTULO V: CONCLUSIONES

La Unión Europea, es un complejo sistema de unión de estados hegemónicos, donde ninguno de ellos pierde su soberanía, sino que ceden algunas prerrogativas (subsidiariedad), en unas áreas muy concretas, a favor de instituciones administrativas superiores creadas e integradas por ellos mismos, de forma que favorecen parte de esa gestión tan compleja que supone gobernar a veintisiete Estados (neoinstitucionalismo).

Este agregado de países, que decidió unirse para asegurar, primero la paz, después para visibilizar una potencia mayor frente al mundo de la que supondrían ellos solos de manera aislada, debe seguir avanzando y no quedarse en la idea del Estado como único elemento a tener en cuenta y donde solo interesa el poder que este alcance³¹⁸. Este avance conllevará inevitablemente a la evolución, entendida como integración, pues de lo contrario estaríamos en un estancamiento de la UE donde solo interesa el enfoque neoliberal económico, olvidándonos de la integración política y social³¹⁹.

Frente a los que abogan por la destrucción de la Unión, entre los que se encuentran algunos europarlamentarios (Peter Lundgren- eurodiputado por Suecia, Beatriz von Storch- eurodiputada por Alemania: junio 2016), afirmando que la misma ya ha iniciado la andadura hacia una inminente disolución, habiendo comenzado por Reino Unido (Brexit) y siendo ya varias las voces críticas en su contra, como ocurre con los gobiernos de Italia, Hungría o Bulgaria, frente a la dejadez que sintieron sufrir desde el año 2011 con la crisis económica hasta el día de hoy. Estos Estados (y algún que otro más, entre los que se encuentran España) ante las políticas migratorias de la Unión Europea, las voces de los partidos extremistas cada vez ganan más fuerza, animando a la población en contra de las políticas de Bruselas. La grave crisis económica (y de valores) que sufrió el viejo continente desde los años 2011 hasta finales de 2017, a la que se suma la situación económico-sanitaria provocada por la Covid-19 y la Guerra Ucrania-Rusia, han hecho cuajar la animadversión de la población menos favorecida (países) hacia las políticas comunitarias. Los partidos euroescépticos se valieron de

³¹⁸ Hoffmann, S. (1979). *Teorías Contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales*. Tecnos. p. 86.

³¹⁹ Pastrana Buelbas, E., Duarte García, J. (2009). El estancamiento del proceso de profundización de la Unión Europea: ¿un proyecto neoliberalizado? *Revista Diálogos de Saberes*, nº 30. p. 194. Dialnet-ElEstancamientoDelProcesoDeProfundizacionDeLaUnion-3224478.pdf

esas situaciones de necesidad económica de la población para señalar un cabeza de turco, que en este caso se reflejaba en las Instituciones Europeas y en las medidas adoptadas por estas.

Cuando parecía que la crisis económica iba llegando a su fin (no así la de valores, que sigue estando vigente) las continuas llegadas de inmigrantes desde Libia, Siria, Afganistán, e Irak a suelo europeo, más concretamente a las costas italianas y griegas, (a las que se suma el caso español con Marruecos, pero ese viene ya de muchos años atrás) y a Terceros Estados de la zona balcánica o de otras zonas del continente asiático, que entran directamente por tierra (a través de Turquía) a países miembro como Bulgaria; o a Rumanía (a este país, mayoritariamente población procedente de Ucrania y Moldavia), hacen que los partidos extremistas europeos vayan ganando votos en todos los países, incluso que se alcen con el poder en algún Estado de la UE (Polonia, Hungría)³²⁰. Estos líderes, aprovechan para decir a la ciudadanía, que tiene una frustración todavía no carente de complejo (económico) hacia sus vecinos de los países del Norte y del Centro de Europa, que aquellos que decían ser sus hermanos en la Unión Europea, que firmaron los Convenios de ayuda mutua, reciprocidad y solidaridad (Consejo Europeo de Tampere, 1999), dejan a los Estados del Sur a su suerte, pidiéndoles que arreglen ellos mismos los problemas (sus problemas) de inmigración (y económicos) que ostentan. Los líderes políticos extremistas, hacen que la población tema una nueva crisis económica, cuya culpa radica en los extranjeros, que plagarán el suelo europeo trayendo con ellos marginación, vandalismo, delincuencia y valores morales de dudosa aceptación (islámicos). Estas misivas (falsas, en su gran mayoría) son aceptadas por algunos de los ciudadanos europeos, cansados ya, por otra parte, de los excesivos sacrificios que les han pedido (exigido) los políticos durante años. En plena crisis económica mundial, los casos de corrupción política se han disparado. Y, si en épocas de tranquilidad y estabilidad social estos hechos cometidos por los funcionarios públicos ya merman la aceptación de los ciudadanos hacia sus representantes, en época de crisis, cuando parece que el dinero público todavía cobra más importancia, hechos de pillaje político son repudiados por la ciudadanía con mayor desprecio. Este “tándem” sacrificios-corrupción, a la que se suman los extranjeros que vienen en situación irregular a nuestros países, son el caldo de cultivo idóneo para que los ciudadanos votemos a esos partidos políticos que prometen (falsamente) volver a conseguir una grandeza ya exigua del que una vez fuera un imperio. Gana fuerza el pensamiento

³²⁰ Alho Cabral, I. (21 de enero de 2020). La ultraderecha tiñe el mapa de Europa: está en cinco gobiernos y 22 parlamentos de la UE. *Publico.es*. <https://www.publico.es/internacional/politica-europea-ultraderecha-tine-mapa-europa-5-gobiernos-22-parlamentos-paises-ue.html>

intergubernamentalista de la supremacía del Estado sobre la Unión Europea, la cual, posee instituciones incapaces de resolver la problemática concreta de cada Estado porque, al fin y al cabo, parece que en el fondo, lo único que importa en política internacional es el poder que pueda alcanzar uno u otro Estado³²¹, no la fuerza común que son (serían) capaces de ejercer.

Por su parte, los países del Norte de la Unión Europea se quejan de las políticas migratorias comunitarias en cuanto que, según ellos, no se hace nada por evitar que esos extranjeros desplazados que llegan a suelo de la Unión acaban como destino final en sus países. Además, se quejan de la inmigración que llega por la zona del Norte, directamente desde Rusia a suelo danés, por ejemplo, o por Bielorrusia con destino a Letonia o Lituania³²². Por lo tanto, piden mayor implicación de las instancias comunitarias en las fronteras de la zona septentrional de Europa.

Los países del Centro también se quieren hacer valer, presentando opiniones de lo más diversas, pero todas ellas centradas en los países del sur de Europa. Les acusan en ocasiones de *despilfarradores*, de no haber sabido gestionar la economía nacional ni europea, debiendo ahora endurecer las políticas económicas de la Unión en aquellos países para conseguir que la inflación de estos no acabe lastrando y arrastrando a los demás países de la Unión. Afirman que las restricciones que han operado son (eran) necesarias, y que gracias a ellas se ha controlado la crisis, evitando llegar a cuotas irreversibles. Se sienten los garantes económicos del resto de países de la Unión Europea (Alemania, Austria o Francia). Con la actual crisis inflacionista provocada por Ucrania y su posible entrada en la OTAN, los propios germanos han sufrido en persona la inestabilidad de la inflación, la mayor en los últimos 30 años, superando en 5% en ese país³²³. Ahora que son ellos los perjudicados (en realidad, toda la UE somos los damnificados) a ver cuáles son las políticas que se toman desde Bruselas, si más conservadoras (como antaño, cuando eran otros los estados que las sufrían) o animan al BCE a flexibilizar las políticas económicas y a la producción de más dinero, o más recaudación de impuestos.

³²¹ Barbe, E. (1987). El papel en las relaciones internacionales (La teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau). *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 57. p.159. [Dialnet-ElPapelDelRealismoEnLasRelacionesInternacionales-26941.pdf](https://dialnet-ElPapelDelRealismoEnLasRelacionesInternacionales-26941.pdf)

³²² Kadner, M. (8 de octubre de 2021). La inmigración irregular en Europa, un arma arrojadiza en auge. *Elpais.com*. <https://elpais.com/internacional/2021-10-08/la-inmigracion-irregular-en-europa-un-arma-arrojadiza-en-auge.html>

³²³ Sánchez, R. (1 de febrero de 2022). La inflación es primera preocupación de los alemanes, por delante de la pandemia y de Ucrania. *Abc.es*. https://www.abc.es/economia/abci-inflacion-primera-preocupacion-alemanes-delante-pandemia-y-ucrania-202202011339_noticia.html

Frente a esta óptica: Sur, Norte y Centro de la UE, en una guerra constante por las políticas económicas (neoliberalismo) y migratorias, principalmente, se suma la desconfianza cada vez mayor de todos ellos hacia los países del Este, por su capacidad oscilante para controlar los flujos migratorios que viene de suelo asiático. No solo con Estados como Rumanía o Bulgaria, que han endurecido sus políticas internas en este ámbito, sino también hacia los países balcánicos, carentes de control (en teoría) por parte de las Instituciones Europeas. Las amenazas entre ellos son constantes y como moneda de cambio, los inmigrantes llegados a esos países, que se convierten en peones de ajedrez para poder presionarse unos países a otros, exigiéndose obligaciones mutuas que, de no cumplirse, acabarán con la apertura de las fronteras y la permisividad del cruce de estas para las oleadas inmensas de estos desplazados de sus países de origen (de Siria, Libia, Afganistán, en su mayoría). Según la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en 2017 llegaron cerca de 172 mil personas a suelo europeo (Italia, Grecia y España) nacionales procedentes de suelo africano, en su mayoría. De estos tres países, el único que aumenta cada año el número de migrantes llegados a sus costas, es España. Si bien, en el año 2018, solo en la primera mitad de este ya se había superado el total de inmigrantes llegados a suelo europeo en 2017. Con la situación política que vive Venezuela (2019) el mayor número de personas arribadas a nuestro país, solicitantes de protección internacional (asilo/protección subsidiaria) han pasado a ser sus nacionales, desplazando así a los marroquíes y a los sirios como primeros demandantes de solidaridad internacional en España. Países como Marruecos, como Turquía, Rusia o Bielorrusia, conocen muy bien estas tácticas mafiosas, y las hacen valer cada vez que estiman oportuno presionar a la UE³²⁴.

Para paliar estas medidas, que llevarían irrevocablemente a la muerte de la Unión Europea, solo cabe la esperanza de aquellos que sí que creen en una Unión, no solo de países, sino de las culturas propias que representan y de las voluntades de sus ciudadanos. En un mundo globalizado, el querer cerrarse a cosas más pequeñas (regionalismo) puede llevar al logro social y económico, pero este sería efímero, cada vez que los ciudadanos nos demos cuenta de que en este caso “menos, no es más”. ¿Cómo se puede conseguir este acercamiento y cultura europea común? con una *integración* cada vez mayor y en todos los niveles, dotando a los mecanismos de los que ya dispone la Unión Europea de más competencias cedidas por

³²⁴ Ramiro, P. (16 de noviembre de 2021). La presión migratoria como arma política contra la UE: Turquía, Marruecos y ahora, Bielorrusia. *Euronews.com*. <https://es.euronews.com/my-europe/2021/11/16/la-presion-migratoria-como-arma-politica-turquia-marruecos-y-ahora-bielorrusia>

los Estados (neofuncionalismo), también, por qué no, en el ámbito policial, propio del ELSJ, pues Europol queda todavía lejos de ese enfoque, siendo 27 las voces que lo gobiernan.

Se ha venido diciendo en los últimos años que la UE se ha dedicado a proliferar en la creación de Agencias descentralizadas, ejemplos en ciertos aspectos de la integración y del impulso del ELSJ, con una capacidad de actuación mayor a la de los propios Estados, para unas materias muy concretas: Justicia (Eurojust, Fiscalía Europea), Seguridad Exterior (Frontex), Seguridad Interior (Europol), Protección de datos (Eu-Lisa), Asilo (EASO), etc. Estas, son organismos supranacionales, con carácter formalmente autónomo, con personalidad jurídica propia y con una contribución activa al desarrollo de las políticas de la UE gobernadas, no obstante, por los propios Estados a través de las Instituciones que ellos mismos crearon.

Concretamente, y para el caso que aquí nos ocupa, para paliar la falta de seguridad y la gran complejidad que representaba sobre todo la llegada masiva de inmigrantes a tierras comunitarias; la delincuencia organizada transnacional, que ya no entendía de fronteras; el terrorismo internacional, habiendo relegado el de corte nacional a un plano casi inexistente; la ciberseguridad, donde lo menos relevante en este ámbito es frontera física alguna entre estados, etc. Para todos estos nuevos retos en seguridad interior, decidieron acelerar el proceso de creación de las Agencias y dotarlas de competencias claras, inmediatas y muy bien tasadas. Desde que el tratado de Lisboa superase las limitaciones y reticencias de algunas Instituciones sobre ellas (PE-TJUE) la proliferación de estas ha ido en constante aumento, todas ellas con una clara vocación de aseguramiento y desarrollo del ELSJ.

A algunas les ha sido otorgado un poder coercitivo (Fiscalía Europea) mientras que otras han surgido para controlar este poder (EU-Lisa, FRA) y otras, para poder intercambiar datos entre autoridades nacionales que puedan llevar a la detención de los autores de los delitos, sea el país en el que se encuentren o en el que se hayan producido los hechos (Europol). En este ámbito del ELSJ y sus *Agencias*, todas ellas descentralizadas, el Planteamiento Común (19 de julio de 2012) del PE, el Consejo y la Comisión, que estableció las líneas a seguir para la creación y diseño de las Agencias, haciendo hincapié en su gobernanza, responsabilidad y control, unido a las normas de derecho derivado que las han

pasado a regular, han dotado a las Agencias de funciones, obligaciones (dependencias y límites) y de derechos claramente definidos y tasados³²⁵.

Desde los años 50 y los Tratados Constitutivos de Roma y París, hasta el actual Tratado de Lisboa, se ha ido produciendo un avance significativo y paulatino en este ámbito. Desde las políticas comunes del carbón y el acero (1951), pasando por las políticas migratorias (visados, 1992) hasta la desaparición de los Pilares Comunitarios (2009), donde el tercero de ellos (JAI) quedaba al margen de parte del control institucional, se han ido integrando en políticas comunitarias aspectos que hasta ese momento eran ajenas a las mismas, basándose únicamente en la cooperación interestatal. Pero la cooperación, a diferencia de la integración, no se puede exigir desde Bruselas. La cooperación se asienta en las buenas relaciones del momento entre los sujetos (Estados). A un cambio de gobierno en uno de ellos, puede ocurrir que la voluntariedad de cooperar tambalee (Brexit) y nada ni nadie puede impedirlo, porque es voluntad soberana de los países, más allá de las políticas en las que se vean obligados a colaborar, recogidas en los Tratados y Convenios suscritos con anterioridad. Si, por el contrario, nos encontráramos en un ámbito de pura integración (como puede ser la política económica) la voluntad de uno u otro gobierno no dependerá tanto del partido que ostente el poder sino más bien de cómo negociará con sus homónimos europeos en sede comunitaria, debiendo llegar forzosamente a acuerdos internacionales para poder modificarlos, ampliarlos e incluso derogarlos (Grecia:2015).

Por suerte para la Unión Europea, parece que por el momento somos más los que creemos en ella que los detractores o, mejor dicho, los que desean acabar con su esencia y finalidad. Pero de buenas intenciones no sobreviven las Instituciones, y todavía menos cuando estas están integradas por representantes nacionales de tantos países. Al no ser la Unión Europea una federación de Estados (federalismo), ni siquiera tener un estatuto común más allá del que representa la ciudadanía de la Unión (Maastricht:1992), se hace difícil el poder llegar a cotas de entendimiento elevadas en todos los ámbitos, ya sean políticos, económicos o en asuntos de interior que agraden a todos en los mismos términos. De entre todos estos ámbitos, los asuntos de seguridad interior (ELSJ) sean, probablemente, los más espinosos y de difícil unificación. Cooperar en este ámbito (pues no podemos hablar de integración) requiere de una finura casi sumisa de unos hacia los otros, buscando siempre el no enfrentamiento. El

³²⁵ Pi Llorens, M. (2017). El nuevo mapa de las Agencias europeas del Espacio de Libertad, Seguridad y justicia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 56, pp. 77-117.

intercambio de información delictiva entre Estados, podemos entrever que no va a ser materia carente de controversia. Si esta división de opiniones ocurre dentro de un mismo país entre sus distintos cuerpos policiales (Policía Nacional, Guardia Civil, *Mossos d'Esquadra*) recelosos de compartir la información entre ellos, la complejidad a la hora de hacerlo entre países (España, Francia, Letonia, Italia, Alemania...) cuán difícil va a resultar. Dependerá, además de las relaciones políticas que se mantengan en esos momentos entre los Estados. Recordemos la relación tensa entre Italia y Alemania en cuanto a políticas migratorias a seguir; o entre Irlanda, España y Grecia contra Bruselas y los países del Norte de la UE por la crisis económica. Mayor dificultad aun cuando las controversias entre países han tomado la forma de guerras, y recientes: Guerras Balcánicas, 1991-1992. Pues bien, en este ámbito, aun con todo, los progresos en tan poco espacio de tiempo han sido descomunales (sírvese como ejemplo de este reconocimiento internacional, el Premio Nobel de la Paz a la Unión Europea en el año 2012).

Si hace apenas 40 años se empezaba a hablar de cooperación policial entre países (TREVI) a día de hoy es tal que la Unión Europea apostó por crear una policía propia (Europol, por el momento sin capacidad operativa sobre el terreno, pero muy efectiva para al flujo de la información delictiva entre fuerzas policiales) que garantice la seguridad interior, añadida a aquella otra fuerza policial que se encargue de velar por la seguridad exterior de las fronteras de la Unión (Frontex) y ambas, sin inmiscuirse en los asuntos de la PESC, concretamente de la Seguridad Común, más que de la Política Exterior propia de las fuerzas militares de casa país de la Unión Europea (Josep Borrell:2019). Si para algo ha servido la delincuencia internacional y, sobre todo, el terrorismo yihadista, ha sido para aunar las fuerzas comunitarias en estos ámbitos delictivos. La necesidad lleva a innovar y en muchas ocasiones, se obtienen buenos frutos, como son los avances en políticas de interior. El camino iniciado por el citado grupo TREVI, pasando por los numerosos programas de cooperación policial europea (OSIN; AGIS; etc.), hasta llegar a la Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo (*Iniciativa Sueca*) pura consagración del *principio de disponibilidad* (La Haya:2004) son reflejo del avance operado en tan breve espacio de tiempo, movidos ellos por la necesidad de atajar los actos delictivos de los grupos criminales cada vez más presentes en todos los países del mundo y que cuentan con brazos cada vez más largos, ayudados de las nuevas tecnologías y de la falta de fronteras (controles fronterizos) y no solo las físicas. Y, como muestra de ese logro participativo entre Estados soberanos en asuntos de interior, para paliar esa inseguridad implícita en la falta de controles fronterizos, surgieron los CCPA/CCP.

Los más de 60 CCPA/CCP (aunque algunos funcionen por el momento más como un Punto de Contacto que como un CCPA, por eso la Comisión estima en 45 a los que se les puede dar este estatuto), presentes en Europa, más allá de las fronteras del Espacio Schengen (cuya idea inicial era solo para estos Estados) e incluso sobrepasando los límites de la misma Unión Europea y del Continente Europeo, han sido adoptados por Terceros Estados, dejando al margen a países de la Unión o del Espacio Schengen. Si, a esto se suma la exportación que se lleva a cabo en el periodo 2018-2023 a los países latinoamericanos (el PAcCTO), es la prueba de que este sistema funciona y que su implementación y perfeccionamiento no se debe dejar escapar, sobrepasando las fronteras, no solo de la Unión Europea, sino del Continente Europeo.

El principio de disponibilidad que ya vaticinaba el artículo 46 del CAAS y posteriormente la Decisión Marco de 2006, con una nueva propuesta de modificación para el año 2022, en los CCPA se ven ampliamente superados y mejorados esos plazos de respuesta entre países: respuestas al instante, de tú a tú-presencial-, compartiendo la información obrante en las bases de datos nacionales a las peticiones del país vecino, incluso con aquellos otros países con los que no se guarda frontera común (peticiones *en cascada*, en caso de urgencia). Las bases de datos policiales entran al servicio de los agentes policiales con los que se comparte Centro, incluso al servicio de otros países con los que no guarda frontera común (cascada), si bien su uso, aunque completamente generalizado, se sitúa siempre sobre una línea legal muy fina, siendo necesario una regularización que determine la posibilidad o no de esta práctica totalmente habitual, más aún cuando es con terceros estados en los que no rigen las normas del CAAS o de los Tratados de la UE así como su derecho derivado. La normativa en este aspecto es clara: los SPOCs son los habilitados para intercambiar esta información con otros países con los que no se guarda frontera común. Pero ¿qué pasa cuando con el país que tienes frontera, este sí reconoce a los CCPA como SPOC válido? Ahí viene la dificultad de evitar que la información que le has dado a tu vecino en el CCPA, este no la comparta con otro Estado con el que guarda frontera, si es un SPOC válido para ello. Vemos por lo tanto que la limitación que supone el establecimiento de un CCPA en base a un Convenio Bilateral o Multilateral entre Estados vecinos no tiene sentido alguno, ya que la realidad de estos es mucho mayor a la voluntad de los países signatarios.

Solo faltaría, en este sentido, la comunitarización de las bases de datos policiales. El día que esto se logre, la disponibilidad de la información será máxima. Esto, todavía dista mucho de conseguir, en cuanto que supondría que las bases de datos fuesen comunes para

todas las policías de la Unión Europea (o que el acceso a las mismas fuese universal, para todos los cuerpos policiales). La Decisión de Prüm (2008, en vigor desde agosto de 2011 y con propuesta de modificación de la Comisión prevista para el 2022), siguiendo esa línea, hacía posible que, en cualquier Estado signatario del mismo, sus cuerpos policiales pudiesen saber si una huella dactilar o un vestigio físico, se hallase en las bases de datos policiales de algún otro Estado miembro del Convenio, consiguiendo así la correcta identificación de la persona investigada. Esto venía a implementar al ya operativo y altamente efectivo sistema SIS II, pero en esta ocasión, con identificaciones a través de los vestigios más propios del ámbito de la policía científica, los cuales no pueden ser consultados en el SIS. Aun con estos dos sistemas de intercambio de información en vigor, el Estado propietario de la información se reserva el derecho final de otorgar la identidad de la persona o del documento, vehículo, etc., sobre la que está investigando en otro Estado, debiendo pedir al dueño de la información (Estado) que identifiquen a esa persona/objeto en base al número asignado en la aplicación. Siguiendo la misma corriente, la instauración del sistema EURODAC (enero 2003), común para todos los Estados de la Unión, en base al cual se puede saber si una persona ha solicitado refugio (protección internacional) en algún país miembro, responde también a una clara voluntad unificadora y, cómo no, facilitadora, para la práctica policial³²⁶.

Es decir, lo que debe ser la base para poder avanzar en políticas integradoras, es la *confianza mutua* entre sujetos (Estados, policía, etc.). Si Finlandia no se fiase de las políticas que sigue Portugal, por ejemplo, en lo relacionado con el control de drogas, nunca conseguirán ponerse de acuerdo para compartir este tipo de información. El ejemplo más claro de esta desconfianza en las instituciones nacionales de algún Estado Miembro lo tenemos con Rumanía, Bulgaria, Chipre o Croacia. El resto de los países no les otorgan el voto de confianza, por el momento, del nivel de seguridad que consideran oportuno e ideal para sus bases de datos (Rumanía, Bulgaria y Croacia ya participan de manera activa y directa en el SIS II), ni de sus administraciones corruptas, tanto políticas como policiales. La Unión Europea les pide (exige) depurarse por dentro para poder garantizar la unión que supone

³²⁶ Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema (Eurodac) para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n.º 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia. Publicado en el DOUE L 180/1 de 29 de junio de 2013.

compartir fronteras interiores comunes y con ellas, la plena inclusión en igualdad de condiciones que el resto de los Estados Schengen.

Al principio de la Tesis, se establecían tres posibles rutas a seguir para el futuro de los CCPA:

1. Pasar a estar integrados y coordinados por las Oficinas Sirene y que sean estas quienes controlen el intercambio de información de los CCPA/CCP, como ya hicieran con la información obrante en el SIS de cada país;
2. Tener dependencia funcional de la Agencia Europea de Policía (Europol);
3. O la tercera vía: reconocerles como actores internacionales independientes, con una presencia suficiente por ellos mismos, como sujetos de derechos y obligaciones, aprovechando el impulso de otros organismos internacionales ya creados en el ELSJ y en cuyas experiencias vitales pueden apoyarse (Europol-Agencia; Sirene-Oficina). De esta forma, los actores periféricos acaban convirtiéndose en sujetos centrales de la cooperación policial interestatal, pero con una diferencia fundamental a la que poseen en la actualidad: dejar de depender en exclusiva de las legislaciones nacionales donde los CCPA/CCPs estén sitios, pasando a esta integrados en el *acquis* de la UE y regidos mediante su correspondiente norma de derecho derivado. Tenía sentido la original forma de concebirlas cuando se limitaban a la delincuencia regional en las zonas fronterizas comunes (años 90) pero ahora que su ámbito de actuación es toda la UE, las legislaciones nacionales no pueden lastrarlos.

1. En cuanto a la primera hipótesis, que al principio del trabajo cobraba fuerza, finalmente hemos acabado descartándola. Pero sí se puede sacar de esta un modelo idóneo para la nueva forma de gobernanza en los CCPA. Aunque el trabajo que se realiza en las Oficinas Sirene de todo el espacio Schengen no encuadra con el que se lleva a cabo en un CCPA, sí es cierto que ambos canales de trabajo internacional (Sirene-CCPA) son complementarios y se solapan una y otra vez para lograr el correcto aseguramiento de las fronteras interiores del Espacio Schengen. Ambas surgieron de la creación del Espacio Común y de la ulterior falta de control en las fronteras interiores. Si unos lo hicieran por el artículo 39 del Convenio, los otros amparados en el Título IV del mismo Acuerdo, pero la necesidad del surgimiento, florecimiento de ambas, nació del mismo CAAS. En el caso de las

Oficinas Sirene, por mandato imperativo, al establecer el Sistema de Información Schengen y las Unidades tanto nacionales como a nivel central que debían asegurar el correcto funcionamiento del sistema y el correcto intercambio de información entre países; los CCPA, por voluntad propia de los Estados, capacitados por el articulado del Convenio, sin obligarles en ningún momento: “art. 39.4: en las regiones fronterizas podrá regularse la cooperación mediante acuerdos entre los Ministros competentes de las Partes contratantes”. Pero en ambos casos, el sentido de ser de unos y otros era paliar esa falta de seguridad interior que suponía la carencia de controles fronterizos y la libertad deambulatoria interestatal de los delincuentes. Dejando a los CCPA que decidiesen crearse entre los estados vecinos, una capacidad limitada a la zona territorial que ocupaban, amén de un tipo de delincuencia regional y sin las vicisitudes propias de la delincuencia organizada. Si en el año 1990 el CAAS era la idea, en el año 2022, y con sus más de sesenta CCPA-CCP repartidos por todo el continente europeo, con preferencia en el Espacio Schengen, pero sin limitarse a este en exclusiva, las viejas disposiciones argumentales, aun habiendo sido sustituidas por las nuevas reglas concursales (Iniciativa Sueca) distan mucho de la realidad diaria, plenamente internacional, de estos Centros. El trabajo ejercido en los CCPA se solapa a diario con las misiones de las Oficinas Sirene. Desde el momento en que se identifica a una persona-objeto con un señalamiento SIS por parte de algún Estado parte, a partir de ahí, se comunica a la Oficina Sirene (con el nuevo reglamento Sirene 2018, recordar que se dividen en dos oficinas distintas, tanto nacionales como Central, las SIS II y las Sirene, que son las que gestionan el SIS), siendo las encargadas de gestionar, desde ese momento, la información referida al asunto en concreto (SIS II, EU-Lisa).

Pero, ahora bien, las mismas Oficinas llaman a los CCPA para consultar datos sobre personas-objetos en los que están interesados y que saben que han sido tratados por uno u otro asunto en algún CCPA de todos los existentes. En ese momento, el CCPA proporciona la información, vía oficial, a la Oficina Sirene de su Estado, para que pueda comunicar lo necesario al Estado que requiere la consulta. Hay una clara *retroalimentación* los unos de los otros. Se complementan. Se da incluso el caso que las propia Oficina Sirene se pone en contacto con el Centro para que sea el mismo CCPA que ha tratado una información inicial referente a un señalamiento SIS quien resuelva lo oportuno sobre la misma y, una vez finalizadas las gestiones pertinentes, lo comuniquen a Sirene, precisamente por esa forma de trabajar *in situ* y juntamente con las autoridades policiales de ese país vecino.

Es una suerte de encargo por parte de Sirene para que sean los mismos Centros los que, si tienen información más detallada sobre un asunto en concreto (persona desaparecida, por ejemplo) y esta información ha sido trabajada en ese Centro de Cooperación, culminen con las gestiones y de cuyo resultado se comunique a Sirene para que esta Oficina haga lo propio con la Oficina Sirene del país reclamante. Pero démonos cuenta, siempre bajo la premisa de estar a las órdenes de las Oficinas Sirene. Esto, debe cambiar. En el caso español y debido a la práctica diaria que ocurría con este tipo de casos, finalmente en el año 2019 se decidió que los CCPA pasasen a depender funcionalmente de la Oficina Sirene, no de la Unidad Central de Fronteras de la Comisaría General de Extranjería y Fronteras, como se venía haciendo. Pasan así a estar incardinados (funcionalmente) en la División de Cooperación Internacional, en esto sí, como debía haber sido desde un principio. No deja de ser un paso hacia adelante.

La utilidad que supone el Sistema SIS II es de suma importancia para la práctica policial diaria en los CCPA. Pero en este sistema, encontramos señalamientos de aquellas personas/objetos que tienen una requisitoria grabada por algún país del ES. Es decir, si la persona o el objeto (vehículo, documento, arma, joya, ADN -2018-, etc.) no tienen un *hit* grabado, no va a generar ningún tipo de respuesta cuando el cuerpo policial que lo esté investigando realice la búsqueda en el sistema. De esta manera, todo el trabajo que se realiza en los CCPA no cobraría importancia para Sirene y sus N-SIS y la C- SIS Central (Estrasburgo). La información que se generaría en los Centros sería inservible para Sirene cada vez que no le interesa todo aquello que no esté buscado por algún país y por alguna de sus instituciones (judicial o policial). Por otro lado, en cuanto a las funciones relacionadas en el ámbito de extranjería, atribuidas a los CCPA, como son las *readmisiones*, las Oficinas Sirene no recogen este tipo de acciones. Estas, entran dentro los Acuerdos Bilaterales de readmisiones, firmados entre los países, que busca la agilidad en la entrega de personas a los países de procedencia inmediata. No son mecanismos recogidos en las legislaciones de extranjería, como lo serían las devoluciones o los expedientes de expulsión.

Para finalizar esta falta de armonización total de los unos con los otros, el establecimiento de CCP con terceros países, cuya competencia se aleja de las Oficinas Sirene. En este sentido, los CCP han ido más allá, aventajando a la propia Oficina.

Podemos concluir que, tras el estudio realizado en este Trabajo, la inclusión de la organización de los CCPA en las Oficinas Sirene, o su canalización de información a través de las Oficinas, como hicieran con la información del SIS, no es el adecuado, por las particularidades que presentan unos y otros servicios de intercambio de información. Ambos se complementan, no siempre difieren, y consiguen hacer más seguro el ELSJ. Pero deben seguir caminando por separado. Ayudándose mutuamente, como lo hacen siempre, pero cada una con las misiones que tienen asignadas. Lo que sí resulta interesante es la forma de gestionarse estas Oficinas. Su estructura y funcionamiento pueden servir de base a la deseada organización interna de los CCPA, como posteriormente propondremos.

2. La segunda hipótesis era poner a los CCPA bajo el amparo de la Agencia de Policía Europea. Parecía imperar al inicio del Trabajo, precisamente por la labor que está desarrollando la Agencia sobre estos. Pero finalmente, se ha acabado descartándola también:

Con la implantación del sistema seguro de intercambio de información SIENA Europol ha querido cerciorarse de que ningún tipo de información gestionada en los CCPA se escape a su control. Además, es la misma Agencia la que se encarga de formar a los policías que prestan servicio en un Centro de Cooperación, ya sea a través de la plataforma EPE de Europol o con los cursos de formación en el ámbito de policía científica (La Haya, 2017) auspiciados al amparo económico de la Unión Europea, como los Fondos ISEC y los ulteriores FSI Policía. Es además en esta ciudad holandesa, cuna no solo de Europol, sino también de la Agencia judicial Eurojust y de la Corte Penal Internacional y concretamente en su cuartel general, donde se imparten todos ellos, así como las Conferencias anuales sobre la labor desarrollada por los CCPA-CCP durante ese año.

Esta Agencia, es el reflejo de lo que conocemos como la *policía europea*, integrada por agentes policiales de todos los países, con capacidad analítica y limitaciones operativas, solo para ciertos casos (Equipos Conjuntos de Investigación, dependientes de Eurojust, no obstante) sirviendo de canal de intercambio de información no solo con los Estados Miembro, sino también suscribiendo Convenios (personalidad jurídica propia) con otras Agencias y Organismos Internacionales (Ameripol, Interpol, *PCC SEE*). Entonces, si los CCPA/CCP son mecanismos internacionales para canalizar este intercambio de información policial-delictiva, ¿por qué no aunamos todo y ahorramos medios y esfuerzos?

La respuesta, negativa, principalmente deberemos hallarla en dos factores:

a) La labor policial que desarrollan los CCPA/CCP según el tipo de delitos a los que se enfrentan, difiere de la reglada (expresamente tasada) para Europol, relacionada con la delincuencia organizada y el terrorismo, y;

b) La creación de la Agencia de policía europea, la finalidad y sentido de esta, va mucho más allá del mero intercambio analítico de información. Es una *Agencia* descentralizada de la UE y como tal, su capacidad en el ELSJ junto con los Estados que la integran la dotan de una autonomía y gestión capaz de cooperar al más alto nivel. Busca ser la *futura policía europea, el FBI de la UE*³²⁷, con capacidad operativa en todos los países de la Unión, hecho que debe ocurrir más pronto que tarde.

a) **En cuanto a la primera acepción**, el mandato de la misma Agencia deja claro que se encargará de aquellos hechos delictivos que sean de tal relevancia que puedan ser considerados como delincuencia organizada grave, estableciendo un *numerus clausus* de delitos en los que se puede (debe) inmiscuir Europol, siempre que supere las fronteras de un solo Estado Miembro. ¿Qué pasaría entonces con la gran cantidad de información delictiva que se genera en los CCPA y que no está relacionada con la delincuencia organizada, sino que es más bien “delincuencia común transfronteriza”? Esta, no se debe desestimar ya que, en ocasiones, de estos hechos penales aislados, en un principio carentes de relevancia internacional, acaban surgiendo auténticas organizaciones criminales. Lo que comienza como un robo puntual de un *Rolex* (2016) en la costa del sol, puede acabar incautado en un aeropuerto de *Ámsterdam*, tras entrar en ese país procedente del aeropuerto de Orly (Francia) a otra persona distinta del que lo robó, resultado al final ser una red internacional dedicada al robo de objetos de lujo. Desde ese momento, sí interesaría a Europol. Pero hasta entonces, esa información que en principio era banal, reducida a un hurto al descuido a un turista francés y tratada en un CCPA hispano-galo, resulta que acaba siendo delincuencia organizada con ámbito de actuación en todos los países de la UE.

³²⁷ Renew Europe (3 de diciembre de 2020). From Europol towards a “European FBI” boosting the Union ‘slaw enforcement competences. *Reneweuropogroup.com*.
<https://reneweuropogroup.app.box.com/s/zywhaettssur82cmstq0u6s8og3va2fs>

Para tratar de evitar que a la Agencia se le escape la información que se gestiona en los CCPA, crea la red segura de intercambio de información SIENA (1 de julio de 2009). Esta, no actúa solo para los CCPA/CCP sino también se recomienda utilizarla a los grupos de policía judicial nacionales (las unidades investigadoras) de manera que Europol canaliza la información relevante a nivel UE y la información fluye de manera bidireccional entre la organización y los cuerpos policiales de cada Estado. Cuando algún tipo de datos delictivos se cruzan, Europol facilita el contacto, a través de ella, a los equipos investigadores nacionales que estén trabajando en ese tema.

Pero en los Centros de Cooperación Policial mucha de la información que se trata en un primer momento, dista mucho de estar relacionada con la delincuencia organizada, propia de la Agencia: trata de seres humanos, delitos contra la propiedad intelectual, falsificación de moneda, tráfico de drogas a gran escala y, sobre todo, una materia que es de suma importancia para Europol pero que en los CCPA no se puede (debería) tratar: el terrorismo. Además, todos estos delitos deben afectar a dos o más Estados miembro. Esta premisa, no se da en ocasiones en los CCPA, ya que las personas que delinquen y de los que se solicitan sus datos a través de los funcionarios policiales que allí trabajan, son delincuentes que operan solo en el territorio del país concreto, no existiendo en esos casos delincuencia transnacional. El hecho de solicitar datos a país vecino es para corroborar que esa persona, efectivamente, solo es delincuente en el país de origen, no en los estados vecinos. Se realizan además peticiones que están relacionadas con infracciones administrativas, como la seguridad vial o las relacionadas con el tráfico/consumo de drogas (recordemos que, en este sentido, dista bastante la regulación nacional de un país a otro, dejándolo en meras sanciones administrativas o en delitos, según el país que sea), cosa que para una Agencia de policía como es Europol sería impensable. En ese sentido, los CCPA/CCP sí que guardan todavía cierta reminiscencia de su constitución original, que no debe entenderse como un menosprecio sino todo lo contrario, que acaban abarcando un ámbito de actuación mucho más amplio que el de Europol y Sirene.

Otro aspecto negativo para valorar con respecto a los CCPA/EUROPOL, aunque es quizás *peccata minuta* en comparativa policial, es la cantidad de funcionarios e infraestructuras que debería soportar la Agencia al absorber a los

Centros. En Europol trabajan cerca de 1000 personas (2021) entre funcionarios de enlace y *staff* propio, con un presupuesto para 2021 de 173 millones de euros³²⁸. El personal policial que trabaja en los CCPA es muy superior a esta cifra. Supondría pasar a doblar la plantilla que en la actualidad tiene la Agencia. En cuanto a las infraestructuras, la asunción del coste de las instalaciones y de los medios por parte de Europol, supondría un excedente de gasto del que no dispone la Agencia. Mientras que estos costes, tanto de personal como de medios materiales, sean asumidos en exclusiva por los Estados signatarios de los Convenios, Europol no tiene de qué preocuparse, pudiendo seguir limitándose a la formación de los agentes policiales que trabajan en los CCPAs en ciertos aspectos que a la Agencia le interese (idiomas, policía científica, EPE, SIENA, etc.).

b) En cuanto a la segunda negativa a esta inclusión administrativa de los CCPA en Europol, hemos dicho que es el espíritu y finalidad para la que se crearon. Si la idea de Europol es llegar a ser una auténtica fuerza policial, común a todos los Estados parte, con capacidad operativa directa sobre el terreno, más allá del mero asesoramiento que ofrecen en los ECI, es decir, una suerte de *policía federal* (permítanme esta osadía); mientras esto ocurrirá con la Agencia de policía, los CCPA, aun siendo actores internacionales importantes que han demostrado su presencia y saber hacer en el intercambio fluido, ágil, directo e infalible de información delictiva, no solo con sus vecinos sino llegando a traspasar fronteras (España-Austria) su finalidad es otra: completar (y complementar) la seguridad interior del Espacio Schengen, junto con las Oficinas Sirene y nutriendo a Europol de información, a la par que ayudando a la seguridad exterior cuando exista un CCP con un tercer país en todo aquello que requiera la Agencia Frontex. Sí que disponen de capacidad operativa en las regiones fronterizas, cuando realizan patrullas conjuntas. Pero más allá de este aseguramiento de las fronteras interiores en momentos puntuales, su capacidad se limita al intercambio y análisis de la información delictiva, cual canal de intercambio de información que son.

³²⁸ Información obtenida de https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0196_ES.html (consultada el 18 de febrero de 2022).

3. Nos queda finalmente la tercera vía, la que supone considerar a los CCPA/CCP como un ente supranacional, superador de las limitaciones legales soberanas de cada Estado del que forman parte y complementario al resto de canales de intercambio de información existentes. Pero dotándoles de una autonomía funcional de la cual carecen en la actualidad. De su instauración, la base organizativa que presentan la Agencia Europol y las Oficinas Sirene, sirvan como muestra. Se busca convertir a estos actores internacionales periféricos, en agentes centrales.

La posibilidad inicial planteada al comienzo del Trabajo, que se aventuraba a semejar a los CCPA con las Agencias Europeas, lo que supondría dotarles de personalidad jurídica propia, ha resultado ser osada y consideramos, innecesaria. Según la definición dada por el Derecho Internacional Público a la capacidad jurídica, esta se debe entender como:

“La capacidad para ser titular de derechos y deberes internacionales. Las Organizaciones internacionales son, como los Estados, personas internacionales, pero su capacidad jurídica es menos completa que la de los Estados: es una capacidad funcional, que depende de las finalidades y las funciones de la Organización”.

Por lo tanto, esta capacidad de las Agencias de la Unión Europea debe entenderse desde el prisma *funcional*, de la materia que van a tratar, no pudiendo ser rebasada hacia otros campos o actividades distintas de para las que se crearon (descentralizadas, en el caso que nos ocupa, como Frontex, Eu-Lisa, Cepol, etc.):

Por otro lado, se hace aquí obligatoria la distinción entre *Oficinas* de la Unión Europea y las *Agencias* de esta. Más allá de la denominación que se le dé, como ocurriera con Europol, nombrada como “Oficina” (entidad que era en su inicio, 1999) cuando en realidad es una Agencia (2010); o con EUIPO, también denominada Oficina contra las infracciones a la propiedad intelectual, siendo su estructura una Agencia descentralizada de la Unión³²⁹; o con Cepol, denominada Escuela de Policía, siendo también una Agencia del ELSJ. Más allá del nombre dado en un momento determinado, hay que ir a la *esencia* de lo que supone ser una Agencia, desde su vertiente jurídico-política: Ser un sujeto internacional independiente, con

³²⁹ EUIPO: Información obtenida de <https://euiipo.europa.eu/ohimportal/es/who-we-are> (consultada el 14 de febrero de 2022).

personalidad jurídica propia (titular de derechos y obligaciones), con independencia de los miembros que la integran. La propia UE las define como:

“Las Agencias descentralizadas de la UE tienen su propia personalidad jurídica, se establecen durante un período indefinido y son distintas de las instituciones de la Unión, contribuyendo a la aplicación de las políticas de la UE³³⁰”

Sí las dota de personalidad jurídica propia, con capacidad de relacionarse individualmente en el mundo del Derecho Internacional Público, capaces de realizar contratos y comprometerse internacionalmente. Por su parte, las Oficinas, o lo que como tal debe entenderse desde el prisma legal que les quiso conferir la Unión Europea (más allá del nombre dado), son organizaciones *más reducidas*, que no gozan de esa capacidad jurídica individualizada que les otorgaría ser titulares de una personalidad jurídica distinta que la Organización de la que forman parte, y de la que dependen, compartiendo la misma capacidad legal. Es decir, forman parte una Organización mayor a ellas, estando integradas en las mismas compartiendo por lo tanto personalidad jurídica. También tienen autonomía y capacidad de gestión en cuanto a las misiones que tienen asignadas, pero su dependencia de las formas de gobierno de cuyo origen dependen, no es distinta de aquellas.

Por lo tanto, la Oficina Sirene, que era la que en este estudio interesaba, vemos que goza de una serie de cualidades organizativas y estructurales internacionalmente reconocidas por todos los Estados del Espacio Schengen, pero que no dispone del estatuto otorgado a las Agencias de la Unión, en cuanto que siguen formando parte de una organización mayor, de la cual reciben las instrucciones oportunas, así como los medios, tanto económicos como materiales y organizativos, no recibidos directamente de los Presupuestos de la Unión sino de partidas otorgadas por su superior común. Su sistema organizativo, más sencillo que el de Europol, se basa, como ya hemos explicado, en una organización propia (N-SIS II, Oficina Sirene (en cada país); C-SIS II, C-Sirene (Estrasburgo); con su sistema de intercambio de información en base a una red segura y su propio “Manual Sirene”.

Así pues, en base a lo explicado, buscando las similitudes o diferencias que podrían emparejar a los CCPA, más allá de la configuración interestatal que les confieren los Tratados ad referendum entre los países signatarios, ¿pueden estos ser algo parecido a lo aquí

³³⁰ Información obtenida de https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_es (consultada el 18 de junio de 2022).

expuesto? La estructura y organización que requieren las Agencias de la Unión Europea, en el de ámbito del ELSJ sería óptima, claro está, pero para llegar a ellas, se requiere de una constante presencia mayor, de unas materias concretas muy tasadas, con competencias exclusiva sobre las mismas. Todavía muy alejada (e innecesaria) de la realidad de los CCPAs, que no dejan de ser “un canal más” de intercambio de información interestatal, práctica compartida con otros organismos de la UE. Mientras la *integración* de los CCPA no prospere (se cree una auténtica red de CCPAs, como se propuso en el año 2007) y sigan respondiendo a voluntades soberanas bilaterales de los Estados, no es posible regulación derivada del derecho de la Unión Europea ni la inclusión de estos en el acervo de la Unión.

De ambos actores internacionales, Europol y las Oficinas Sirene, podemos obtener la estructura propia deseada para los CCPA, las que podrían responder en este futuro marco europeo a las siguientes premisas:

1. A contar con una estructura propia a nivel estatal (en cada Estado) y otra a nivel central. Esto supondría que los agentes policiales de los CCPA/CCP, aun siendo funcionarios del Estado signatario (intergubernamentalismo), pasasen a formar parte de la especialidad policial que supondría un CCPA/CCP. Al crear una Unidad Nacional de CCPA propia, que canalizaría la información obtenida de los Centros Nacionales, esta sería la única instancia habilitada para trasladar la información obtenida al resto de Unidades Nacionales de CCPA de los países asociados (como lo hacen las Oficinas Sirene de cada país con la información del SIS, o las UNE entre ellas y con Europol) y a la Unidad Central de CCPAs. Es decir, en este aspecto, sería copiar el modelo que tiene Europol y Sirene: una Unidad Nacional en cada Estado parte, que canaliza toda la información obtenida en los CCPAs de su país, la almacena y la analiza e imparte instrucciones a los Centros; y una Oficina Central (en Alemania, me atrevo a decir), bajo el amparo de las Instituciones Europeas, canalizadora de la información. En el caso de los Estados que cuentan con varios CCPA/CCP, como pudiesen ser España, Francia, Italia o Polonia, las Unidades Nacionales de cada Estado, gestionarían la unificación de la información que se obtiene de todas ellas. En el caso de Estados que solo cuentan con un CCPA, como pudiese ser Dinamarca, el mismo Centro podría ser el punto de contacto nacional de los CCPA (Unidad Nacional). Con el

establecimiento de esta autonomía funcional, singularizada, de los Centros de Cooperación Policial y/o Aduaneros, se unifican así mismo las normas comunes para todos ellos en cuanto a su organización, funcionamiento y el intercambio de información que realizan, en forma de Reglamento (UE) preferentemente y las Instituciones de la Unión Europea pasan a controlarlos, como ya hiciese con Europol, Frontex, o con la misma Sirene y el SIS.

2. Aunque se respetaría la legislación nacional en todo caso, como ocurre con las Oficinas Nacionales de Sirene, las N-SIS o con las UNE, se lograría no obstante una política común “desde Bruselas” (o Alemania, en este caso) que los Estados Miembro cumplirían o, mejor dicho, acomodarían a la legislación nacional, estableciendo qué se puede y qué no se puede intercambiar en un CCPA/CCP. Se fijarían estas Unidades Nacionales de CCPA como SPOCs válidos en cada Estado (en algunos países, como Italia, Polonia o Alemania, ya lo son), siguiendo así las Recomendaciones del Consejo de la Unión Europea.
3. Es cierto que esto no debería suponer mayor problema, ya que las legislaciones penales y algunos aspectos en materia de extranjería son muy similares en los Estados Miembro (con excepciones en Terceros Estados, como puede ser en Albania o Moldavia). Las diferencias delictivas entre unos Estados y otros, radica más en la cuantía de las penas que en la tipificación de estas. Lo que se considera robo con violencia en España, también lo es en Francia, Italia o Letonia, con matices cuantitativos en las penas a imponer entre unas legislaciones y otras, más que en los elementos del tipo requeridos.
4. Esta centralización, dependencia orgánica, de una única Unidad Nacional de CCPA, así como la dependencia funcional tanto de esta como de la Unidad Central de los CCPAs, supondría un enorme aumento de efectividad, seguridad y eficiencia. En la actualidad, cada Cuerpo Policial trabaja de manera autónoma, sin seguir unas pautas comunes más allá de los reglamentos internos de cada Centro, donde no se establece en ningún momento la información que se puede y cuál no se puede intercambiar, basados en su normativa reglamentaria del cuerpo policial del que proceden: Policía Nacional, Aduanas, policías locales o regionales-*landers*, etc. Se deja esta opción a la normativa interna de cada Cuerpo (ni siquiera del mismo país, ya que cada fuerza policial tiene encomendadas competencias distintas) y a la voluntariedad del funcionario de turno que presta servicio, de

facilitarla o no a la otra parte. Con esta estructura piramidal ascendente: CCPAs-UNIDAD NACIONAL-UNIDAD CENTRAL, sería esta última la que se relacionaría con las instancias europeas pertinentes (Comisión-Europol-Frontex...) para proporcionar la información obtenida en los Centros, dejando abierta la vía de comunicaciones directas entre Unidades Nacionales CCPA, informando de todo ello a la sede Central.

5. Se supera así también una práctica cada vez más extendida en los CCPAs, sustentada por la proclamada *Iniciativa Sueca*, pero que no se realiza de la manera correcta, como son *las peticiones en cascada*, o directamente las realizadas entre Estados que ni siquiera guardan frontera común con el país vecino (petición de España a Italia a través de Francia, el primer ejemplo, o demandas realizadas directamente de España a Austria, en el segundo). Los Convenios son bilaterales/multilaterales, entre dos o más países limítrofes. Austria y España, por seguir con el ejemplo anterior, no tienen suscrito Convenio Bilateral para establecer CCPA. Pero la práctica diaria es que sí se intercambian información de CCPA a CCPA (*CCPA Melles-CCPA a CCPA Thörl-Maglern*), precisamente, por la confianza mutua que existe entre funcionarios policiales que trabajan en un entorno parecido y saben de la inmediatez y fiabilidad de la información obtenida a través de ellos (cultura policial común). Si estas prácticas, repito, cada vez más extendidas y que se realizan a diario en todos los CCPA/CCP, no se dieran, la actual composición de los Centros sería suficiente, ya que no va más allá de la voluntad de los Estados firmantes. Pero como esta limitación geográfica hace mucho tiempo que se sobrepasó, y así no hace más que repetirlo la Comisión (2021) se requiere de estructuras superiores que canalicen (y controlen) el flujo de información que circula entre los Estados (DAPIX).
6. Tras el estudio realizado en este Trabajo, surgió un problema con respecto a esta nueva estructura de los Centros: ¿para qué los convenios bilaterales/multilaterales entre Estados soberanos, que son los que deciden instaurar los Centros, desde que se reglamentara a nivel UE su organización y funcionamiento? Puede parecer que la iniciativa estatal de los firmantes queda supeditada a la voluntad superior europea (neofuncionalismo). Esto, no sería así, al menos no exclusivamente (neoinstitucionalismo). Como ocurriera con las UNE o con las Oficinas Sirene y las N-SIS de cada país, los Estados Miembro siguen manteniendo el poder en

cuanto a la elección de los policías allí destinados, sobre su instauración y sobre la información que comparten y la forma de hacerlo (no hablamos aún de integración, sino de cooperación) siguiendo las líneas nacionales marcadas y las que fijaría la propia norma de la UE que los regulase (como sucede con las competencias de Europol, recogidas en su Reglamento (UE) o en el caso de Sirene y el SIS. En los CCPA, ocurriría lo mismo. La normativa interna de cada Estado es la preponderante a la hora de realizar esta cesión e información interestatal. El poder último se mantiene en manos de los Estados y en cuanto al personal, ceden de manera temporal a esos policías al servicio común de la UE. Sus Unidades Nacionales de CCPA canalizarían la información, por lo que nada se escaparía del control interno nacional. De todas formas, tras este estudio, se quiere dejar patente que estas limitaciones locales son las que se deben acabar superando en una Europa cada vez más unificada.

7. Resumiéndolo de una manera muy gráfica:

- a) Los policías de los CCPA dejarían de depender funcionalmente en exclusiva de cada cuerpo policial de origen, de sus respectivos mandos naturales nacionales (policiales) para depender de la Unidad Nacional (como ocurre, por ejemplo, con las unidades de policía judicial adscritas a los tribunales y juzgados, con las UNE de Europol o con las Oficinas Sirene).
- b) Esta Unidad, sería la que canalizaría la información relevante y la trasladaría a la Unidad Central de los CCPA, sita en Alemania (como lo hace Europol con La Haya o Sirene con Estrasburgo). No se pierde la esencia de la inmediatez conseguida en los Centros, espíritu y finalidad de estos. ¿Cómo? la información que no es relevante para el resto de los países de la Unión Europea (delincuencia local) seguiría siendo un intercambio bilateral entre ambos países, pero se trasladaría a la Unidad Nacional (la encargada sería la del Estado donde está sito el CCPA), simplemente para ser archivada en un servidor nacional, pero a disposición del resto de países (en ese caso, controlado también por la Agencia Eu-Lisa). Así, en caso de que esa primera delincuencia local acabase siendo de relevancia (el caso de los relojes de alta gama expuesto anteriormente) la información obraría en la Unidad, que daría el cauce de salida necesario en caso de acabar siendo una información que, por ejemplo, fuese requerida por Europol o por cualquier otro Estado parte. En el caso de países muy pequeños o que solo cuenten con un CCPA

esta misión es más sencilla, pero esta premisa aquí defendida sería operante para los Estados cuya complejidad lo requiriesen (que sería la mayor parte). Esta centralización de la información de un CCPA en una Unidad Nacional distinta a la de su país (en el caso de un CCPA situado en suelo lituano, por ejemplo) no debe resultar negativa para el país vecino con el que comparte Centro, ya que la misma tiene como última instancia la Unidad Central.

c) Si habíamos dicho que la cooperación se basa en la voluntad dominante en un momento concreto entre varios sujetos, puede ocurrir que esta se pierda y que, donde existía un CCPA/CCP, este deje de estar operativo y desaparezca (*ad hoc*). Y si, como la propia Europol ha asegurado, al querer controlar el intercambio de información entre países con la aplicación SIENA, gestionada por ella, así como las propias Instituciones comunitarias a través de los Programas (Estocolmo) donde la Comisión y el propio Consejo piden una y otra vez que los Estados profundicen en este tipo de cooperación policial que suponen los CCPA/CCP, a su favor se debe operar un *blindado* que los impermeabilice de las voluntades soberanas y políticas concretas de un gobierno u otro. Pero, como su creación está condicionada a la iniciativa en exclusiva de los países vecinos, tampoco se puede obligar desde el Consejo o la Comisión a que los Estados mantengan un Centro concreto, por lo que el poder final sobre ellos seguiría siendo competencia soberana estatal.

d) Para paliar las diferencias legislativas nacionales y ser a la vez un refuerzo a las voluntades políticas euroescépticas que pudiesen llegar a gobernar un país, se hace necesaria la instauración de una norma de derecho derivado de la UE con carácter vinculante, un Reglamento (UE) preferentemente, que regule a los CCPAs en todos sus ámbitos, creando así esa *Red de CCPAs* que ya solicitaban años atrás el Grupo de Expertos (2007). El Reglamento, propio de Europol o de las Oficinas Sirene y el SIS que gestionan, va más allá en cuanto que es obligatorio para todos los Estados y en todos sus elementos. Los CCPA-CCP existen en *todos* los países miembro (excepción de Irlanda, Finlandia y Suecia). Pero, para estos países, como ya ocurriera con el Convenio de Schengen y su implicación en algunas materias del Sistema de Información Schengen (SIS), o con Prüm, se habilitarían Protocolos para establecer la manera en la que cooperan, si lo hacen. Las barreras físicas (fronteras terrestres comunes) requeridas en los inicios para instaurar un CCPA-CCP ya se ha visto superada en otras ocasiones: *CCP Trebinje*, *CCP de Dolga Vas*,

CCP de Oradea. Por lo que no compartir frontera terrestre entre dos Estados (Francia-Reino Unido) no es óbice necesario negativo para dejar de cooperar a través de esta forma de unificación policial. Incluso recordemos la posibilidad de ceder a agentes policiales a otros Centros tan alejados de sus países de origen: Alemania en el CCPA de *Dolga Vas* o Rumanía y su *CCP* multinacional de *Oradea*. La Comisión anima a que los países intercambien policías entre ellos, para crear así esa cultura policial común, y los CCPA forman parte de esta actividad transversal.

Pudieran surgir problemas con los Terceros países con los que se han instaurado CCP y la regulación que en ellos podría suponer un Reglamento (UE), ya que solo rige para los EEMM. En ese caso, convenios suscritos utilizando el *PCC SEE* (con presencia de Estados Miembro y de terceros países) solventarán esta posible falta de entendimiento legal entre una y otra área geográfica.

e) Con todas las garantías legales que supondría establecer una normativa de la Unión Europea común a los CCPA, se conseguiría también una mayor profesionalización de los agentes aquí destinados, recomendación de la Guía de Buenas Prácticas para CCPA (2011), como del Manual Sirene, que pide a los Estados que el personal que preste servicio en estos Centros goce de la estabilidad y profesionalización que la misma requiere, bajo el buen hacer común de confianza mutua. Desde el año 2012 y la implantación de la plataforma EPE para CCPA, la Comisión y Europol han venido desempeñando cada año distintos seminarios y cursos dirigidos a la formación de los policías en políticas comunitarias y, sobre todo, en idiomas, como es el caso del inglés, lengua común a la hora de relacionarse. A su vez, crea una situación de seguridad personal hacia los agentes policiales que conlleva una mayor satisfacción en la realización de su trabajo. Aunque sean los Estados los que decidan instaurar un CCPA en una zona fronteriza concreta, desde ese momento, los agentes deberían pasar a formar parte de una plantilla propia (comisión de servicios-catálogo específico de la relación de puestos de trabajo) de los CCPA, comisionados a ella (nombramiento de carácter temporal por la que un funcionario desarrolla puestos o funciones de trabajo distintas a las específicas del puesto de trabajo al que haya sido adscrito) mientras presten su servicio.

f) Mientras que las Unidades Nacionales de Europol gestionan la información de Europol y son los únicos puntos para el intercambio de esta con otros países y con la Unidad Central, la información que se obtiene de los CCPA solo se comunica al cuerpo policial que la ha gestionado. Es decir, siguiendo con el caso español por ser el que nos es más próximo, en el caso de ser la Policía Nacional la que solicita una información a la gendarmería gala, la respuesta obtenida (información) se transmitiría al grupo de policía judicial o de extranjería afectados; Si, por el contrario, es la Guardia Civil, haría lo propio con sus unidades especializadas. En el caso de nuestro país, aun existiendo dependencia funcional de los CCPA respecto de la Subdirección General del Gabinete de Coordinación y Estudios de la Secretaría de Estado de Seguridad, esta no va más allá de una dependencia sobre el papel, pero dista mucho de existir una unidad real, debido en parte a la misma complejidad que representan varios cuerpos policiales nacionales presentes en un único Centro. Con esta unificación en una sola especialidad policial, dependiente de las Unidades Nacionales y de la Central, este problema *corporativista* desaparecería, o al menos no sería tan latente. Si en Europol están presentes la Policía Nacional y la Guardia Civil y, en las Oficinas Sirene también, además de agentes de *Mossos* y de la *Ertzaintza*, ¿por qué no va a ser posible compatibilizarlo en los CCPA?

g) Los *Single Point of Contact (SPOC)*³³¹ que la Unión Europea, a través de la Guía elaborada por el COREPER³³², para el establecimiento de estos puntos de contacto, a petición del propio Consejo de la Unión Europea, pide a los Estados que fijen como interlocutores válidos para la centralización e intercambio de información delictiva entre Estados (DAPIX), difiere de unos a otros. Mientras que países como Italia sí nombra expresamente a los CCPA con esta categoría, países como Francia o España, no lo hacen. Una buena política entre la Comisión Europea y los países que instauran un CCPA en sus zonas fronterizas conseguiría que estos Centros fuesen una auténtica fuente de información local y nacional, donde la magia de estos radica en la inmediatez y prontitud del intercambio de información

³³¹ *Draft Guidelines for a Single Point of Contact (SPOC) for international law enforcement information exchange*: Council of the European Union, Brussels, 13 June 2014, 10492/14. <https://db.europol.europa.org/db/en/doc/2214.pdf>

³³² Comité de Representantes Permanentes. Regulado en los artículos 16, apartado 7, del Tratado de la Unión Europea (TUE) y artículo 240, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

en tiempo real. Se salvarían los obstáculos que suponen en ocasiones las directrices marcadas por cada Cuerpo Policial (y las diferencias en las legislaciones penales nacionales), que en ocasiones van más dirigidas a los logros corporativos que a los comunes. Si deseamos integración, no podemos seguir dependiendo de las voluntades concretas de los políticos locales de turno. Esto que parece lejano, no lo es tanto. La dificultad principal con la que nos encontramos, la cesión de competencias (y de egos) de cada Estado parte en favor de la Unión Europea (bien común).

Ha llegado el momento de que la Unión Europea avance. Que la integración a nivel policial, aun basándose en la cooperación recíproca interestatal, alcance otras cotas, como ocurriera con Europol u otras Agencias descentralizadas de la UE, que gestionan intereses comunes de la misma. Si los países de la antigua Yugoslavia u otros como Alemania y Polonia han conseguido salvar las diferencias abismales que llevaron a las guerras sufridas y a establecer puntos físicos de colaboración policial (y aduanera, en ocasiones) en sus fronteras comunes, compartiendo información relativa a la seguridad interior de cada país, nadie puede sustentar la idea de que la Unión Europea va encaminada a su fin. Frente a las adversidades, las personas tendemos a crecer, y estos últimos años la Unión ha venido sufriendo los ataques más graves desde su instauración, haciendo que sea cuestionada por muchos (Brexit). Frente a esta petición de disolución por parte de algunos, las instituciones y los Estados que las integran deben dar una respuesta unitaria, un paso hacia delante, demostrando fortaleza a los países integrantes y al resto del mundo, y esto solo se lograría apostando por una integración a todos los niveles. Lo que aquí se desea constatar no es la existencia de un único cuerpo policial. Lo que sí se desea hacer constar, es la posibilidad de que los agentes policiales que prestan servicio en un CCPA/CCP, sean todos ellos funcionarios de una misma voluntad comunitaria que se nutre de los policías de cada país, como así seguiría siendo. Simplemente, se lograría salvar los obstáculos que suponen las diferencias legislativas nacionales y que en la mayor parte de las ocasiones son el lastre en el trabajo diario de los Centros.

Parar una efectiva realización de este principio aquí consagrado, se abre una nueva vía de estudio, que no es competencia de este trabajo: se debe asentar una cultura penal común. Los delitos deben ser los mismos en todos los países de la Unión Europea. Por suerte, la tipificación común de los delitos relacionados con el tráfico de drogas, inmigración ilegal, proxenetismo, homicidios, etc. es unánime en todo el Espacio Schengen, con las diferencias

cuantitativas propias. Los propios textos penales nacionales, como el nuestro, ya recogen como agravaciones para apreciar la reincidencia que el mismo hecho se haya cometido en otro país de la Unión. E incluso para la sustitución de penas a los extranjeros, opera que el mismo sujeto activo haya sido condenado a pena de prisión de más de un año para que sea computado en otro país y se le sustituya por la expulsión. Pero la unidad penal debe ir más allá. El logro de un único código penal europeo sería la cúspide de esta unión integradora penal. Una vez que los delitos son los mismos en cualquier país de la Unión Europea, con las mismas penas y gravedad (rebelión o sedición, por ejemplo) llega la hora de que la policía responda de la misma manera, y posteriormente la jurisdicción. Los tribunales exigen cada vez más la constatación de las penas, sea el país que sea donde el delincuente ha cometido la vulneración penal.

Bibliografía

Abad Carrasco, M. V. (2007). La asistencia mutua y el intercambio de información entre Administraciones Aduaneras. *VI Curso de Alta Especialización en Fiscalidad Internacional*, celebrado en la Escuela de la Hacienda Pública del Instituto de Estudios Fiscales. https://www.ief.es/docs/destacados/publicaciones/revistas/cf/03_01.pdf

Abad, J.M., Galán, J., y Alamed, D. (15 de septiembre de 2017). Los mayores atentados en Reino Unido desde 2005. *Elpais.com*. https://elpais.com/internacional/2017/09/15/actualidad/1505467825_024966.html.

Abellán, L. (14 de septiembre de 2017). La UE cambiará las reglas de Schengen para adaptarlas a la amenaza terrorista. *El País*. https://elpais.com/internacional/2017/09/14/actualidad/1505406882_940712.html

Abellán, L. (4 de febrero de 2016). La UE activa el pago de 3.000 millones a Turquía para atender a refugiados. *Elpais.com*. https://elpais.com/internacional/2016/02/03/actualidad/1454521875_021024.html

Adán, D. (2015). Integración regional y nacionalismos en la Europa del siglo XXI. *Revista de Estudios geográficos*, vol. 76, nº 278. p. 114.

Aldecoa Luzarraga, F. (2002). *La integración europea: análisis histórico-institucional con textos y documentos*. Tecnos.

Alho Cabral, I. (21 de enero de 2020). La ultraderecha tiñe el mapa de Europa: está en cinco gobiernos y 22 parlamentos de la UE. *Publico.es*. <https://www.publico.es/internacional/politica-europea-ultraderecha-tine-mapa-europa-5-gobiernos-22-parlamentos-paises-ue.html>

Alonso Fernández, F. (2003). *Las nuevas adicciones*. TEA Ediciones.

Amoedo Soto, C.A. (19 de julio de 2005). La cooperación policial en la Unión Europea: su repercusión en el modelo español de seguridad pública. Barcelona: Curso de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo sobre seguridad pública y privada. pp. 43-60.

Angelov, M. (12 de enero de 2017). El partido político más rico de Europa» obtiene su riqueza de la corrupción, según periodistas macedonios. *Globalvoices.org*. <https://es.globalvoices.org/2017/01/12/el-partido-politico-mas-rico-de-europa-obtiene-su-riqueza-de-la-corrupcion-segun-periodistas-macedonios/>

Arteaga Martín, F. (2010). *La estrategia de seguridad interior de la Unión europea*. Real Instituto Elcano, ARI 75.

Arteaga Martín, F. (2004). *La cooperación policial y judicial de la Unión Europea en perspectiva española*. Real Instituto Elcano. ARI 49.

Arteaga Martín, F. (2002). *La seguridad interior europea y su internacionalización*. Documento de trabajo Real Instituto Elcano.

Bassets, M. (30 de octubre de 2020). Noche de tinieblas y tristeza en Niza. *Elpais.com* https://elpais.com/tag/atentado_niza_14_j/a/

Barbe, E. (1987). El papel en las relaciones internacionales (La teoría de la política internacional de Hans J. Morgenthau). *Revista de Estudios Políticos (Nueva Época)*, nº 57. p.159. Dialnet-ElPapelDelRealismoEnLasRelacionesInternacionales-26941.pdf

Barón Crespo, E. (2006). *Constitucionalización del poder legislativo de la Unión Europea*. Thomson-Civitas.

Bermúdez, A. (23 de diciembre de 2021). Transnistria, el disputado rincón de Europa oriental que guarda el mayor arsenal de armas de la Guerra Fría. *BBC.com*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-59693613>

Bird, M; Odobescu, V; Ferrara, C; Limontaite, S. (1 de noviembre de 2016). Romania and Morocco have most expats in EU prisons. *Euobserver*. <https://euobserver.com/investigations/135659>

Bonet, P. (30 de octubre de 2016). La corrupción de las élites aleja a Moldavia de la UE. *Elpais.com*. https://elpais.com/internacional/2016/10/29/actualidad/1477765413_024726.html

Brady, H. (2007). *Europol y el modelo europeo de inteligencia criminal: una respuesta no estatal a la delincuencia organizada*. Real Instituto Elcano. ARI 126.

Calvo Hornero, A. (2007). *Organización de la Unión Europea*. Centro de Estudios Ramón Areces.

Campanella, T. (1999). Los desafíos de la UE en el umbral del siglo XXI. *Revista Política Exterior*, vol. 13. Nº. 69, pp. 41-44, 47-57.

Canales, C., Del Rey, M. (2017). *Cazadores de almas, Francotiradores*. EDAF.

Carnero, C. (6 de octubre de 2009). Europa declara su interdependencia. *Elpais.com*. https://elpais.com/diario/2009/10/06/opinion/1254780005_850215.html.

Carpentier, J. (2004). *Breve historia de Europa*. Alianza.

Castillo García, J.F (2006). La comunitarización del tercer pilar: un paso necesario para la consolidación del espacio penal europeo. *Revista General de Derecho Europeo*, nº11. pp. 5 y ss. Recuperado de https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=405711

Castro, C. (5 de julio de 2017). España consume la mitad de tabaco de contrabando que la media europea. *Elindependiente.com*. <https://www.elindependiente.com/economia/2017/07/05/espana-consume-la-mitad-de-tabaco-de-contrabando-que-la-media-europea/>

Cegarra Sánchez, J. (2012). Metodología de la investigación científica y tecnológica. Ediciones Díaz de Santos, página 82.

Chavagneux, C., Palan, R. (2007). *Les Paradis Fiscaux*. La Découverte.

Chiarotti, S. (2003). La Trata de Mujeres: sus conexiones y desconexiones con la migración y los derechos humanos. *Publicaciones de las Naciones Unidas- Cepal*, p. 8.

Crespo Alcázar, A. (2014). Unión Europea y Estado de bienestar: retos compartidos, objetivos comunes. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n. 108, p. 240.

Cuenca García, E. (2006). La ampliación de la Unión Europea. Thompson.

De Arístegui, B. (25 de julio de 2020). El Califato del Sultán: la inquietante deriva islamista de Erdogan. *Larazon.es*
<https://www.larazon.es/internacional/20200725/ljvj4rmusfcmddlupkhij24fjm.html>

De Miguel, B., Abril, G. (28 de enero de 2022). La prolongación del conflicto en Ucrania amenaza la unidad europea frente a Rusia. *Elpais.com*. <https://elpais.com/internacional/2022-01-28/la-prolongacion-del-conflicto-en-ucrania-amenaza-la-unidad-europea-frente-a-rusia.html>

De Vega, L. (8 de septiembre de 2015). Nueva revuelta de refugiados en la frontera de Hungría. *ABC.es*. <https://www.abc.es/internacional/20150908/abci-refugiados-hungria-crisis-201509072219.html>

Deflem, M. (2006). *International Police Cooperation against Terrorism: Interpol and Europol in Comparison*. Ed.: IOS Press, NATO Security through Science Series, vol. 19, pp. 17-25.

Deflem, M. (2002). *Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation*. Clarendon Studies in Criminology. Oxford University Press.

Del Valle Gálvez, J.A. (1998). La refundación de la libre circulación de personas, Tercer Pilar y Schengen el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*. n°3, pp. 41-78.
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=195256>

Dempt, B. (2012). *Association Robert Schuman à Scy-Chazelles: Robert Schuman Pour L'Europe*. Naget S.A.

Dezfuli, C. (28 de agosto de 2015). Así operan las mafias de tráfico de refugiados. *Elmundo.es*.
<https://www.elmundo.es/internacional/2015/08/28/55df319d268e3e261e8b458b.html>

Díaz Matey, G. (enero-junio de 2007). La cooperación entre servicios de inteligencia en el marco de la Unión Europea: ¿una cooperación trasnacional o multinacional? *UNISCI Discussion Papers* n° 13, pp. 43-51.

Díez Partierel, E. (6 de julio de 1998). España y la Política Agraria Común. *Elpais.com*. https://elpais.com/diario/1998/07/06/economia/899676014_850215.html

Echevarría Jesús, C. (octubre de 2005). *La cooperación en asuntos de justicia e interior y el proceso de Barcelona: Un balance*. UNISCI Discussion Papers, nº 9, pp. 83-92.

EFE (23 de enero de 2018). Turquía prohíbe protestas y mensajes en las redes sobre la operación contra los kurdos en Siria. *Lavanguardia.com*. <https://www.lavanguardia.com/internacional/20180123/44232360330/turquia-prohibe-protestas-mensajes-redes-operacion-contra-kurdos-siria.html>

Egío, J.L. (2009). *El paradigma funcionalista en la teoría política sobre la Unión Europea. Pasado, presente y futuro de la democracia*. Congreso Internacional XVI Semana de Ética y Filosofía Política. pp. 253-261. <https://digitum.um.es/digitum/handle/10201/94064>

Esparza, P. (18 de agosto de 2017). Atentado en Las Ramblas: ¿por qué Barcelona se convirtió en el principal centro yihadista de España? *BBC.com* <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-40977307>

Esteban Navarro, M.A., Navarro Bonilla, D. (2003). Gestión del conocimiento y servicios de inteligencia: la dimensión estratégica de la información. *Revista el profesional de la información*, v. 12, n. 4, p.271.

Etxezarreta, M. (2008) La evolución (perversa) de la política social de la Unión Europea. *Revista Internacional de Filosofía Política* (31), p.123-138. Recuperado de <http://e-spacio.uned.es/fez/view/bibliuned:filopoli-2008-31-7B1DF6FB-BB38-E758-C674-2BE114A389EF>.

Fernández Pasarín, A.M. (2006). El Neoinstitucionalismo como instrumento de análisis del proceso de integración europea. *Cuadernos de Trabajo Instituto Universitario de estudios Europeos*, nº 46. pp. 1-21. Recuperado de <http://hdl.handle.net/10234/133345>.

Fernández Pinola, M., L. (2008). *Turquía y la Unión Europea: la identidad, ¿un valor de exclusión o de incorporación?* IV Congreso de Relaciones Internacionales (La Plata). <http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/40726>

Fernández Rozas, J. C. (2004). El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea. *Revista jurídica española de la Ley*, 4, D-195, pp. 1867-1881.

Fernández Sola, N. (25 de febrero de 2022). No se puede hacer otra cosa con Rusia que negociar de verdad. *Aragón Noticias*. <https://www.cartv.es/aragonnoticias/noticias/natividad-fernandez-sola-no-se-puede-hacer-otra-cosa-con-rusia-que-negociar-de-verdad>

Fernández Steinko, A. (septiembre de 2019). La economía del narcotráfico en España: cantidades y destinos. *Congreso Internacional en Gobierno, Gestión y Políticas Públicas*: Madrid

Florian, T., Ripoll Servent, A. (2005). *Policy Change in the Area of Freedom, Security and Justice*. Routledge.

Fontana, A; Romano, I; Verrier, M. (2012). *Estrategias de Cooperación en materia de seguridad en la unión Europea*. Buenos Aires: documentos de Trabajo nº 238, Universidad de Belgrano.

Fuentetaja Pastor, J. A. (2006). Las Agencias Europeas de cooperación policial y judicial. *Revista de derecho de la Unión Europea*, nº 10, pp. 51 a 93.

García-Gallo De Diego, A. (1950). La unión política de los Reyes Católicos y la incorporación de las Indias. *Revista de estudios políticos*, nº 50, pp. 178-194.

García González, J. M. y De Frutos, J. L. (2004). La Orden europea de Detención y Entrega. *Revista ciencia policial* nº 72, pp. 19-47).

García San Pedro, J. (2006). La cooperación policial en la Unión Europea. *Revista de Derecho de la Unión Europea* nº 10, pp. 201-218.

Gardner, F. (18 de agosto de 2021). Afganistán: el temor a que el país vuelva a ser un santuario para al-Qaeda. *BBC.com*. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-58245036>

Garrido Quiroz, A. A. (2015). *Intercambio Territorial. éxito y fracaso de una negociación bilateral: el caso Moldavo-Ucraniano (2001) y el Acta de Charaña (1975)*. Tesis publicada en el Máster en Estudios Internacionales: Universidad de Santiago de Chile.

Gascón, M. (14 de agosto de 2021). Entrar en la 'fortaleza Europa': la nueva ruta a la Unión Europea para los refugiados afganos. *Elconfidencial.com* https://www.elconfidencial.com/mundo/europa/2021-08-14/refugiados-afganos-europa-ruta-rumania_3226811/

Gascón, M (19 de febrero de 2021). Rumanía, nueva puerta de entrada a la UE para miles de refugiados afganos. *Swissinfo.ch*. https://www.swissinfo.ch/spa/ue-refugiados--crónica-_ruman%C3%ADa--nueva-puerta-de-entrada-a-la-ue-para-miles-de-refugiados-afganos/46383562

Gavilán Rubio, M. (2014). La cooperación judicial y policial europea. La Orden Europea de Detención y Entrega. *Anuario jurídico y económico Escorialense*, pp .189-208.

Giménez-Salinas Framis, A. (2012). La lucha contra el crimen organizado en la Unión Europea. *Revista Documentos de Seguridad y Defensa*, nº48. p. 29.

González, E. (13 de noviembre de 2016). Bataclan: del horror a la esperanza un año después de los atentados. *Elmundo.es* <https://www.elmundo.es/internacional/2016/11/13/58273f4046163fe3708b45b9.html>

Guild E., Geyer F. (2008). *Security versus Justice? Police and Judicial Cooperation in the European Union*. Ashgate.

- Hernández, J. (2004). El nuevo sistema de control interno para Europa: la problemática de las Agencias Europeas. *Revista Auditoría Pública* nº 33, pp. 57-70.
- Hilse, A. (13 de febrero de 2022). La UE avisa a Turquía de que la soberanía de Grecia es "incuestionable". *Europapress.com*. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-ue-avisa-turquia-soberania-grecia-incuestionable-20220213114327.html>
- Hinojosa Martínez, L. M. (2006). *El reparto de competencias entre la Unión Europea y sus estados miembros*. Tirant Lo Blanch.
- Hobbes, T. (2018). *Leviatán. O la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. Deusto.
- Hoffmann, S. (1979). *Teorías Contemporáneas sobre las Relaciones Internacionales*. Tecnos.
- Hufnagel, S. (2013). *Comparative perspectives on law enforcement in the European Union and Australia*. Ashgate.
- Izquierdo Sans, C. (2000). Las fronteras exteriores de la Unión Europea y el Convenio de Schengen. *Navarra: Anuario español de derecho internacional* nº 16. pp. 133-190.
- Jiménez Sánchez, F. (abril de 2015). *Europol: cooperación y coordinación policial en la Unión Europea*. Tesis Doctoral Universidad Carlos III de Madrid.
- Jm Ruiz, E. (28 de febrero de 2022). Croacia formará parte del espacio Schengen. *Visaeuropa.com*. <https://www.visaeuropa.com/noticias/croacia-espacio-schengen>
- Kadner, M. (8 de octubre de 2021). La inmigración irregular en Europa, un arma arrojada en auge. *Elpais.com*. <https://elpais.com/internacional/2021-10-08/la-inmigracion-irregular-en-europa-un-arma-arrojada-en-auge.html>
- Klosek, J. (2018). *The development of International Police Cooperation between the EU and between the EU and Third Party States: A discussion of the Legal Bases of Such Cooperation and the Problems and Promises Resulting Thereof*. Edward Elgar Publishing.
- Koenig, D. J., Das, D. K. (2001). *International Police Cooperation: a World Perspective*. Lexington Books.
- Lambrousse, A. (1993). *La droga, el dinero y las armas*. Siglo XXI Editores.
- Lamquin, V. (22 de septiembre de 2015). Cientos de refugiados acampan ante la oficina de Extranjería de Bruselas. *El País*. https://elpais.com/internacional/2015/09/22/actualidad/1442947513_756138.html
- Lemieux, F. (2013). *International Police Cooperation: Emerging issues, theory and practice*. Ediciones Routledge.
- Linde Paniagua, E. (2006). *Políticas de la Unión Europea*. Colex.

López, N. (27 de septiembre de 2020). Suiza rechaza por amplia mayoría limitar la libre circulación con la Unión Europea. *Elmundo.com*. <https://www.elmundo.es/internacional/2020/09/27/5f70835121efa02a138b4633.html>

López Frías, D. (7 de enero de 2018). La Jonquera, el gran burdel francés en suelo español: una prostituta por cada diez habitantes. *Elespañol.com*. https://www.elespanol.com/reportajes/20180107/jonquera-burdel-frances-suelo-espanol-prostituta-habitantes/275222929_0.html

Magán, L. (12 de marzo de 2004). Cuatro atentados simultáneos causan una matanza en trenes de Madrid. *Elpais.com*. <https://elpais.com/diario/2004/03/12/espana/1079046001>

Mangas Martín, A. (2011). Kosovo y Unión Europea: una secesión planificada. *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. LXIII/1, pp. 101-123.

Martel, I. (26 de agosto de 2021). ¿A dónde han emigrado los afganos en los últimos años? *ABC Internacional*. https://www.abc.es/internacional/abci-a-donde-emigrado-afganos-ultimos-anos-nsv-202108261020_noticia.html

Martín y Pérez De Nanclares, J. (1998). La flexibilidad en el Tratado de Ámsterdam: especial referencia a la noción de cooperación reforzada. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, año 2, nº 3. pp. 205-232.

Марченко, I.B. (2015). La verdad de todas las mafias que operan en España. pp. 118-121. Recuperado de http://elar.naiu.kiev.ua/jspui/bitstream/123456789/7305/1_p143-146.pdf

Meiksins Wood, E. (2003). *El Imperio del Capital*. El Viejo Topo, p.56.

Milosevich-Juaristi, M. (25 de junio de 2021). El futuro de la ampliación de la UE en los Balcanes Occidentales. *Real Instituto elCano*, ARI 62/2021, p. 1. <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2021/10/ari62-2021-milosevich-futuro-ampliacion-de-ue-en-balcanes-occidentales.pdf>

Moral Torres Del, A. (2010). La cooperación policial en la Unión Europea: propuesta de un modelo europeo de inteligencia criminal. *Análisis del Real Instituto Elcano*. ARI 50.

Neville, D. (junio de 2015). La cooperación policial. *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*. Parlamento Europeo.

Nogala, D. (2001). Policing across a dimorphus border: Challenge and Innovation at the French-German Border. *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*. Vol. 9, nº 2. pp- 130-143.

Oanta, G. A. (2008). Rumanía y Bulgaria en la Unión Europea: de la adhesión a la integración. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 29. pp. 91-132.

Ortega Álvarez, L.I., Arroyo Jiménez, L. (2005). *La Seguridad Integral Europea*. pp. 54-57. Lex Nova.

Páramo Montero, P. (2008). La ejecución transfronteriza de sanciones penales y administrativas. Asistencia y reconocimiento mutuos en los procedimientos sancionadores en el ámbito de la Unión Europea. Especial referencia a los supuestos del orden social. *Revista del Ministerio de Trabajo e Inmigración*, nº 78. p. 329. <https://dialnet.unirioja.es/>

Pastrana Buelbas, E., Duarte García, J. (2009). El estancamiento del proceso de profundización de la Unión Europea: ¿un proyecto neoliberalizado? *Revista Diálogos de Saberes*, nº 30. p. 194.

Pérez Bustamante, R (2004). *Cronología de la Unión Europea: 1914-2004*. Editorial Universitaria Ramón Areces.

Pérez Francesch, J. L. (2007). Cooperación policial y judicial en la Convención de Prüm. *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 7, pp. 119-135.

Peric Zimonjic, V. (7 de noviembre de 2012). Serbia se sume en la depresión. *Rebellion.org*. <https://rebellion.org/serbia-se-sume-en-la-depresion/>

Pi Llorens, M. (2017). El nuevo mapa de las Agencias europeas del Espacio de Libertad, Seguridad y justicia. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 56, pp. 77-117.

Quispe Remón, F. (2012). The rules of *ius cogens*: Absence of Catalog. *Anuario español de derecho internacional*, vol. 28, pp. 143-183.

Renault G, Vanderborcht J, Van Ooutrive L. (1996). La coopération policière internationale en Europe. *Actualités bibliographiques, Déviance et société*. Vol. 20, nº 2, pp. 173-192.

R. De Espona, R. J. (2005). Lituania en el panorama estratégico europeo. *Real Instituto Elcano*. DT Nº 29.

Rodríguez Martínez, M. (26 de febrero de 2018). ¿Por qué Lituania es el país con más asesinatos de la Unión Europea? *Euronews.com*. <https://es.euronews.com/2018/02/26/-por-que-lituania-es-el-pais-con-mas-asesinatos-de-la-union-europea->

Rubio Plo, A. (2010) Serbia: perspectivas y ventajas de una política exterior pluralista. *Real Instituto Elcano*, ARI 176/2010, p. 7.

RTVe. (24 de febrero de 2022). El estrecho del Bósforo, clave para Ucrania en la guerra: la única salida al Mediterráneo desde el Mar Negro. *Rtve.es*. <https://www.rtve.es/noticias/20220224/turquia-estrecho-bosforo-mar-negro/2296422.shtml>

Sahuquillo, M. R. (28 de diciembre de 2021). Moldavia se acerca a la UE pese a las presiones del Kremlin. *Elpais.com*. <https://elpais.com/internacional/2021-12-28/moldavia-se-acerca-a-la-ue-pese-a-las-presiones-del-kremlin.html>

Sáiz Pardo. M. (18 de abril de 2017). Marroquíes, rumanos y colombianos son la mitad de los presos extranjeros. *Diariosur.es*. <https://www.diariosur.es/nacional/201704/18/marroquies-rumanos-colombianos-mitad-20170418003954-v.html>

Sánchez, C. (13 de febrero de 2020). *Notas al Pie*. Normas APA (7ma edición). <https://normas-apa.org/estructura/notas-al-pie/>

Sánchez, R. (1 de febrero de 2022). La inflación es primera preocupación de los alemanes, por delante de la pandemia y de Ucrania. *Abc.es*. https://www.abc.es/economia/abci-inflacion-primer-preocupacion-alemanes-delante-pandemia-y-ucrania-202202011339_noticia.html

Sánchez Iranzo, M. (5 de marzo de 2022). Serbia, el país que se manifiesta a favor de Rusia. *Elnacional.cat*. https://www.elnacional.cat/es/internacional/serbia-pais-manifiesta-favor-rusia_721422_102.html

Sansó Rubert, D. (OCTUBRE DE 2005). La internacionalización de la delincuencia organizada: análisis del fenómeno. *UNISCI Discussion Papers*, nº 9.

Santos Ortega, A. (2013). Fuga de cerebros y crisis en España: los jóvenes en el punto de mira de los discursos empresariales. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, nº 32. pp.1-14. Recuperado de <https://revistas.um.es/areas/article/view/192331>.

Savio, I. (20 de abril de 2015). Kosovo se queda sin kosovares. *Elconfidencial.com*. https://www.elconfidencial.com/mundo/2015-04-20/kosovo-se-queda-sin-kosovares_762238/

Segura Rodrigo, M. (julio de 2002). La cooperación policial y judicial penal en el ámbito de la Unión Europea. *Boletín del Ministerio de Justicia* nº 1926, año 56. pp. 2969-2991.

Sharpf, F. W. (1999). *Governing in Europe*. p. 223. Oxford University Press.

Snezana Stanojevic y Vesna Bernardic, (03 de febrero de 2015). Serbia y Croacia, dos décadas de relación tormentosa. *Lavanguardia.com*. <http://www.lavanguardia.com/internacional/20150203/54426815391/serbia-y-croacia-dos-decadas-de-relacion-tormentosa.html>

Tamames Gómez, R., López Fernández, M. (2002). *La Unión Europea*. Alianza Editorial.

Tase, P. (20 de abril de 2017). Albania: el laboratorio del narcotráfico europeo. *Petertase.com*. <https://petertase.com/albania-el-laboratorio-del-narcotrafico-europeo/>

Taylor, A. (19 de enero de 2021). Greece and Albania Sign Agreement for Police and Customs Collaboration Facility. *Exit.al*. <https://exit.al/en/2021/01/19/greece-and-albania-sign-agreement-for-police-and-customs-collaboration-facility/>

Toca Rey, G. (11 de julio de 2017). ¿Adiós a Schengen? *Lavanguardia.com*. <https://www.lavanguardia.com/historiayvida/historiacontemporanea/20170704/47314172373/adios-a-schengen.html>

Triandafyllidou, A. (2008). El control de la migración en Grecia: políticas, problemas y oportunidades. *Real Instituto Elcano*, ARI Nº 35.

Troncoso Zuniga, V. (2017). Drug trafficking and the challenge to security in the triple andean borderline. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, vol.12, n.1. pp.103-130. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.18359/ries.2466>.

Urrea, M. (2012). El control de fronteras exteriores como instrumento para la seguridad: una aproximación al nuevo marco jurídico de Frontex. *Revista del instituto español de estudios estratégicos*, nº 0, p. 164.

Valero, C. (20 de diciembre de 2016). El atentado en el mercado navideño de Berlín deja al menos 12 muertos y 48 heridos. *Elmundo.es*. <https://www.elmundo.es/internacional/2016/12/19/585835e9e2704eb9338b460a.html>

Van Ouirve, L. (2001). Historia del Acuerdo y del Convenio Schengen. *Revista CIDOB d'afers internacionals* 53, pp. 43-61.

Verdú, D. (18 de junio de 2017). Las mafias italianas están muy infiltradas en España. *El país.com*. https://elpais.com/internacional/2017/06/15/actualidad/1497544960_362572.html

Vidal-Folch, X. (14 de julio de 1996). Europol, más que Interpol, menos que el FBI. *Elpais.com*. https://elpais.com/diario/1996/07/14/internacional/837295206_850215.html

Villacampa Estiarte, C. (2012). Trata de seres humanos y delincuencia organizada: conexión entre ambos fenómenos criminales y su plasmación jurídico-penal. *Revista InDret: revista para el análisis del derecho*, núm. 1, p. 1-34.

Yakovlev, P. (2008). *Unión Europea y Federación Rusa: Continuidad y Cambios*. Universitat de Barcelona.

Legislación

Tratado de Lisboa, Lisboa, 13 de diciembre de 2007, DOUE nº C 306/1 de 17 de diciembre de 2007.

Tratado de la Comunidad Europea, Ámsterdam, 2 de octubre de 1997, DOCE nº C 340/1 de 10 de noviembre de 1997.

Tratado de la Unión Europea, Maastricht, 7 de febrero de 1992, DOCE nº C 191/1 de 29 de julio de 1992.

Acta Única Europea, Luxemburgo y la Haya, 17 y 28 de febrero, respectivamente, de 1986, DOCE nº L 169/1 de 29 de junio de 1987.

Convenio Aplicación del Acuerdo Schengen, 19 de junio de 1990, de aplicación del Acuerdo Schengen, de 14 de junio de 1985, DOCE nº L 239 de 22 de septiembre de 2000 p. 0019 – 0062.

Reglamento de Ejecución (UE) 2021/2224 de la Comisión de 16 de noviembre de 2021 por el que se establecen los pormenores de los mecanismos y procedimientos automatizados de control de la calidad de los datos, los indicadores comunes de calidad de los datos y los estándares mínimos de calidad para el almacenamiento de datos, de conformidad con el artículo 37, apartado 4, del Reglamento (UE) 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo

Reglamento (UE) 2021/1149 del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de julio de 2021 por el que se crea el Fondo de Seguridad Interior.

Reglamento (UE) 2021/444 del Parlamento Europeo y del Consejo de 11 de marzo de 2021 por el que se establece el programa Aduana para la cooperación en el ámbito aduanero y se deroga el Reglamento (UE) n.º 1294/2013.

Reglamento (UE) 2019/816 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por el que se establece un sistema centralizado para la identificación de los Estados miembros que poseen información sobre condenas de nacionales de terceros países y apátridas (ECRIS-TCN) a fin de complementar el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1726.

Reglamento (UE) 2019/1896 del Parlamento Europeo y del Consejo de 13 de noviembre de 2019 sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas y por el que se derogan los Reglamentos (UE) nº 1052/2013 y (UE) 2016/1624

Reglamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo y del Consejo de 14 de noviembre de 2018 sobre la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) y por la que se sustituye y deroga la Decisión 2002/187/JAI del Consejo

Reglamento (UE) 2018/1860 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, sobre la utilización del Sistema de Información de Schengen para el retorno de nacionales de terceros países en situación irregular

Reglamento (UE) 2018/1861 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de las inspecciones fronterizas, por el que se modifica el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen y se modifica y deroga el Reglamento (CE) n.º 1987/2006

Reglamento (UE) 2018/1862 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal, por el que se modifica y deroga la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, y se derogan el Reglamento (CE) n.º 1986/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2010/261/UE de la Comisión

Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, de 12 de octubre de 2017 por el que se establece la Fiscalía Europea. Creada para combatir el fraude, la corrupción y el blanqueo de capitales en la Unión Europea. En 2021 (año en que comienza a funcionar de manera activa-julio), son veintidós los Estados Miembro que han suscrito este acuerdo.

Reglamento (UE) 2016/794 Del Parlamento Europeo Y Del Consejo de 11 de mayo de 2016 relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) y por el que se sustituyen y derogan las Decisiones 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI y 2009/968/JAI del Consejo

Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos)

Reglamento (UE) 2016/399 del Parlamento Europeo del Consejo, de 9 de marzo de 2016 por el que se establece un Código de normas de la Unión para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen): arts. 2 y 3. Publicado en el DOUE L77/1, 23 de marzo de 2016.

Reglamento (UE) relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal, por el que se modifica y deroga la Decisión 2007/533/JAI del Consejo, y se derogan el Reglamento (CE) nº 1986/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2010/261/UE de la Comisión, aplicable desde el 28 de diciembre de 2021.

Reglamento (UE) 2015/2219 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de noviembre de 2015, sobre la Agencia de la Unión Europea para la formación policial (CEPOL) y por el que se sustituye y deroga la Decisión 2005/681/JAI del Consejo

Reglamento (UE, Euratom) n ° 883/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de septiembre de 2013, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF) y por el que se deroga el Reglamento (CE) n ° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo y el Reglamento (Euratom) n ° 1074/1999 del Consejo

Reglamento (CE) n° 168/2007 por el que se crea la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, DOUE L 53/1 del 22 de febrero de 2007. Agencia FRA

Reglamento (CE) No 1986/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 20 de diciembre de 2006 relativo al acceso al Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II) por los servicios de los Estados miembros competentes para la expedición de los certificados de matriculación de vehículos

Directiva (UE) 2019/884 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por la que se modifica la Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo en lo que respecta al intercambio de información sobre nacionales de terceros países y al Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) y por la que se sustituye la Decisión 2009/316/JAI del Consejo.

Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de abril de 2016 relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo

Directiva 2006/24/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, sobre la conservación de datos generados o tratados en relación con la prestación de servicios de comunicaciones electrónicas de acceso público o de redes públicas de comunicaciones y por la que se modifica la Directiva 2002/58/CE.

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al intercambio automatizado de datos para la cooperación policial (Prüm II), por el que se modifican las Decisiones 2008/615/JAI y 2008/616/JAI del Consejo y los Reglamentos (UE) 2018/1726, 2019/817 y 2019/818 del Parlamento Europeo y del Consejo. Bruselas, 8.12.2021 COM (2021) 784 final.

Decisión del Consejo 2014/836/UE del 27 de noviembre de 2014, sobre algunas disposiciones en que pueden dejar de participar Reino Unido e Irlanda en materia de cooperación policial.
Decisión 2010/261/UE de la Comisión, de 4 de mayo de 2010, relativa al plan de seguridad para el SIS II Central y la infraestructura de comunicación. Diario Oficial L 112.

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

Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008 sobre profundización de la cooperación transfronteriza, en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza (PRÜM).

Decisión del Consejo (1999/439/CE) de 17 de mayo de 1999 sobre Islandia y Noruega y su participación en ámbito Schengen. JO L 176, 10.7.1999, 35.

Commission Staff Working Document Stakeholder Consultation - Synopsis Report. Accompanying the Proposal for a Council Recommendation on operational police cooperation {COM (2021) 780 final}

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la Estrategia de la UE contra la Delincuencia Organizada 2021-2025. COM (2021) 170 final.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE: anticipar, prevenir, proteger, responder. COM (2020) 795 final.

Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo al intercambio a través del Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) de la información extraída de los registros de antecedentes penales de los Estados miembros. COM (2020) 778 final

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, 28/4/2015 (COM (2015) 185 final) relativa a la Agenda Europea de Seguridad.

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. Refuerzo de la cooperación en materia de aplicación de la ley en la UE: el Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM) /COM/2012/0735 final.

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2005, sobre la mejora en la interoperabilidad y sinergias entre los sistemas de información existentes (SIS II, VIS y EURODAC) en asuntos de Justicia e Interior (COM (2005) 597 final).

Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre el refuerzo de la cooperación policial y aduanera en la Unión Europea. (COM (2004) 376 final).

Estrategia Europea de Seguridad Policial (2014-2020) HOME/2014/ISFP/AG/LAWX.

Recomendación del Consejo sobre la elaboración de acuerdos entre servicios de policías, de aduanas y otros servicios especializados en el cumplimiento de la ley en materia de prevención y lucha contra la delincuencia, de 27 de abril de 2006. DO C 124 25.5.2006.

Programa de Estocolmo para Asuntos de Justicia e Interior, aprobado para cinco años (2010-2015) por el Parlamento Europeo el 25 de noviembre de 2009 y por el Consejo el 11 de diciembre de 2009. “Programa de Estocolmo: Una Europa Abierta y Segura que sirva y proteja al Ciudadano”.

Acto del Consejo 98/C 24/01, de 18 de diciembre de 1997, se celebra sobre la base del artículo K 3 de Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la asistencia mutua y cooperación entre las administraciones aduaneras (Nápoles II).

Acción 97/12/JAI. DO L 007 de 10 de enero de 1997, habiendo sido adoptado por el Consejo en Acción común el 20 de diciembre de 1996.

Sentencia Tribunal de Justicia de la Unión Europea C-176/03 sobre la delimitación del reparto de competencias entre el Primer y Tercer Pilar de la Unión Europea.

Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social. Publicada en el BOE, núm. 10, de 12/01/2000. Y su Reglamento que la desarrolla, del año 2011, modificado por el Real Decreto 903/2021, de 19 de octubre, por el que se modifica el Reglamento de la Ley Orgánica 4/2000, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras su reforma por Ley Orgánica 2/2009, aprobado por el Real Decreto 557/2011, de 20 de abril. Publicado en el BOE, núm. 251, de 20 de octubre de 2021, páginas 127708 a 127719.

Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, publicada en el BOE núm. 63, de 14/03/1986.

Ley 23/2014, de 20 de noviembre, de reconocimiento mutuo de resoluciones penales en la Unión Europea, publicada en el BOE núm. 282, de 21/11/2014, art. 2.2

Real Decreto 240/2007, de 16 de febrero, sobre entrada, libre circulación y residencia en España de ciudadanos de los Estados miembros de la Unión Europea y de otros Estados parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. Publicado en el BOE núm. 51, de 28/02/2007.

Resolución de 27 de septiembre de 2019 del Director General de la Policía, por la que se crea la Oficina Nacional de Derechos Humanos, dentro del área de Derechos Humanos e Igualdad.

ANEXO I

LOS CCPA/CCP EN LA EUROPA OCCIDENTAL

1º- CCPA de TUY. El nombre completo sería *Centro de Cooperación Policial y Aduanera Hispano-Portugués Tuy-Valenca do Minho*. España-Portugal. Siguiendo la línea marcada por el *Convenio Bilateral suscrito en Évora* el 19 de noviembre de 2005, se establecen los 5 CCPA hispano-lusos. Este, se encuentra en zona española, en la población de Tuy (Galicia) y ocupa un total de 39 funcionarios que trabajan todos los días de la semana 24/24 horas. En cuanto al reparto de los policías, hay que matizar que se dividen, la mitad para la parte española y la otra mitad de la parte portuguesa. Esta tónica se sigue en todos y cada uno de los CCPA/CCP a lo largo de Europa, pues se consigue la equiparación de funcionarios, evitando así posibles sentimientos discriminatorios hacia uno u otro país. La diferencia, no obstante, suele ser de unos pocos funcionarios arriba o abajo, para cada Estado.

Los cuerpos policiales presentes en este CCPA: por la parte española, los tres de ámbito nacional: Policía Nacional, Guardia Civil y Servicio de Vigilancia Aduanera; por la parte lusa, también todos ellos de corte nacional: la Guardia Nacional Republicana; Policía de Seguridad Pública; Servicio de Extranjeros y Fronteras; Policía Judicial; y la *Direcção Geral de Alfândega e Impostos Especiais sobre o Consumo* (Dirección General de Impuestos Especiales y al Consumo). Entre los delitos más solicitados, el *tráfico de drogas*, la *inmigración irregular* y las *falsedades documentales*, siendo los delitos más comunes en los cinco CCPA hispano-lusos.

2º- CCPA de QUINTANHILA. Nombre completo, *Centro de Cooperación Policial y Aduanera Hispano-Portugués Quintanilha/Alcañices*. España-Portugal. Este, está sito en la zona lusa de *Quintanhila*, frontera con la Comunidad Autónoma española de Zamora. De menor tamaño que su vecino del Norte (Tuy) este ocupa a 20 funcionarios, de nuevo la mitad para cada país. Su horario de trabajo es de lunes a viernes, de 9 de la mañana a 21 horas. Los motivos en cuanto a las diferencias de horarios o volumen de personal que ocupan unos u otros CCPA, responden a necesidades delincuenciales. Es decir, la zona gallega y lusa ocupa a más funcionarios y su horario de trabajo es más amplio, pero eso es debido a que la carga delincencial en esa zona es mayor. Si una unidad policial española necesita información de Portugal un domingo por la tarde, solo tiene que llamar, por ejemplo, al CCPA de Tuy, y la información que recibe será la misma que si hubiese llamado a Quintanhila. Por lo tanto, y al

ser los mismos países, de nuevo los Cuerpos Policiales presentes serán los ocho de corte nacional (los tres de España y los cinco por Portugal).

3º- CCPA de Vilar-Formoso. Nombre completo, *Centro de Cooperación Policial y Aduanera Hispano-Portugués Vilar Formoso/Fuentes de Oñoro*. España-Portugal. Este, al igual que el de Tuy, está sito en zona portuguesa de Vilar-Formoso, pero esta vez comparte frontera con la población salamantina de Fuentes de Oñoro. Con una plantilla de 36 funcionarios, de nuevo repartidos entre los ocho cuerpos policiales presentes en toda la frontera hispano-lusa. Su horario de apertura, al igual que Tuy, prestarán servicio en formato *non stop*, 24/24 horas todos los días de la semana.

4º- CCPA de Caya. Nombre completo, *Centro de Cooperación Policial y Aduanero de Caya-Elvas*. España-Portugal. Este está sito en zona española, en la población de Caya, perteneciente a Badajoz. En esta ocasión, trabajan un total de 41 funcionarios policiales y aduaneros, repartiéndose de nuevo equitativamente entre países, más que entre cuerpos policiales, pues si se hiciese de esa manera, el número de agentes lusos sería considerablemente mayor que el de españoles, por estar presentes más cuerpos policiales de ese país (cinco frente a los 3 de España). En cuanto al horario, esta vez será el Centro sito en la parte española el que permanecerá abierto en horario 24/24, para estar permanentemente a disposición de las Unidades Policiales que requieran cualquier información de la otra parte contratante, sea la hora que sea y el día de la semana.

5º- CCPA de Castro Marim-Ayamonte. Conocido como *Centro de Cooperación Policial y Aduanero de Castro Marim-Ayamonte*. Siguiendo el reparto equitativo entre España y Portugal, en cuanto a la localización de los CCPA que comparten, esta ocasión es el país luso el que acoge al Centro de Cooperación. Será el pueblo de *Castro Marim*, que comparte frontera con la población onubense de Ayamonte, la que albergue la sede de este CCPA. Un total de 36 funcionarios, con horario de apertura 24/24. Siguen los principios *Non Stop*, propios de los SPOC. En este caso, como ya ocurriera con Tuy, Caya y Vilar-Formoso, han optado ambos países por mantener abiertos los Centros todos los días y horas de la semana, dando así una respuesta policial y aduanera integral a las unidades policiales que les requieran. Los ocho cuerpos policiales (6) y aduaneros (2) presentes en todos los CCPA de esta frontera estarán de nuevo presentes aquí.

6ª- CCPA de Hendaya: *Centre Cooperation Policiere et Douanier de Hendaye*. España-Francia. En este caso, el Convenio que recoge las obligaciones estipuladas para ambos países es el *Tratado de Blois*, de 7 de julio de 1998. Este CCPA se sitúa en zona francesa, en la población costera de Hendaya. Por la parte española, es competencia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establecidas en la ciudad guipuzcoana de Irún (Policía Nacional y Guardia Civil ostentan la coordinación de manera alterna, a la que se sumará la policía autonómica de la Ertzaintza). Los cuerpos de seguridad presentes por parte de la Francia, como en todos los CCPA que tiene este país: *Gendarmerie*, *Police Nationale* y *Douanes*. En este caso, es Francia la que alberga la sede del Centro. La tónica que se seguía entre España y Portugal de repartirse equitativamente los CCPA comunes, no será la predominante con Francia. El país gallo se queda con tres Centros mientras que solo uno va a estar en zona hispana. Este CCPA, que permanece abierto 24/24 horas todos los días del año, ocupa a 63 funcionarios policiales de los 7 Cuerpos presentes (por la parte española, sumamos a la Ertzaintza), de nuevo, repartidos equitativamente. Dentro de este reparto, que siempre responde a distribución más o menos parecida entre países, el cuerpo del SVA va a estar representado en menor medida. En este CCPA, como ocurrirá con el resto de Los centros españoles, suele haber solo un representante del Ministerio de Hacienda, incluso en ocasiones, no hay ninguno presente (*CCPA de Melles*). De nuevo se siguen las recomendaciones europeas de *Non Stop* para el servicio policial (SPOC, 2014). En los CCPA hispano-franceses, la mayor parte de las demandas vienen motivadas por el *tráfico de drogas*, la *inmigración irregular* (donde incluiremos a las *readmisiones*, aun sin ser propiamente materia de extranjería) y los *delitos contra el patrimonio*. Las *falsedades documentales* también generan un gran número de demandas.

7ª- CCPA de Canfranc: *Centro de Cooperación Policial hispano-francés de Canfranc*. España-Francia. Este CCPA, con un total de 44 funcionarios policiales, con horario de apertura de 08:30 a 19:30 horas, es el único que se sitúa en territorio español y, además, el único que a su vez no se encuentra ni en Cataluña ni en el País Vasco. Los conspiradores han visto en esto una artimaña por parte del gobierno español para no establecer en territorios autonómicos "conflictivos" estas herramientas de Cooperación Internacional. Así, aun estando presentes las policías autonómicas en tres de los CCPA hispano-franceses, ninguno alberga en su Comunidad Autónoma las sedes de estos. Se evitarían así posibles conflictos de competencias (mejor dicho, políticos) entre autoridades nacionales y autonómicas. Francia,

país puramente centralista, no entiende de divisiones de competencias entre el Estado y sus regiones. Se evitaría así posibles altercados, no solo entre las autoridades españolas, sino con las galas. Sea como fuere, el único CCPA de esta frontera interior, sito en España, se encuentra en la provincia oscense de Canfranc.

8º- CCPA de Melles- Pont Du Roy: *Centre de Cooperation Policiere et Douaniere de Melles-Pont du Roy.* España-Francia. Este CCPA, que cuenta con 33 funcionarios policiales (a los tres cuerpos policiales franceses ya los españoles de competencia estatal, sumamos ahora los *Mossos d' Esquadra*), presta servicio todos los días del año, con horario de 08 a 21:00 horas los días laborables y de 09 a 17 horas los festivos. Esta vez nos situamos en la población francesa de Melles, que colinda con la villa ilderdense de Les, de cuyos agentes de la Policía Nacional presentes en este Centro, se nutre. En este CCPA, debido a su acumulación de trabajo por debajo de la media del resto de CCPA sitios en esta frontera común, no se encuentra presente funcionario del SVA, limitándose a contactos ocasionales cuando se requieren sus servicios.

9º- CCPA de Le Perthús: *Centre de Cooperation Policiere et Douaniere de Le Perthús-La Junquera.* Este es, de todos los CCPA hispano-franceses, el que acumula mayor número de peticiones por parte de las unidades policiales de ambos países. Su situación geográfica la hacen especialmente vulnerable a los delitos relacionados con la prostitución, la trata de personas y el tráfico de estupefacientes³³³. En la población gerundense de la Junquera se encuentra el catalogado como el prostíbulo más grande de Europa³³⁴, siendo además el paso más común de transporte de personas y mercancías (cerca de 11 mil camiones cruzan la frontera diariamente³³⁵) con destino/provenientes de Francia. Con estos datos, no es difícil entrever que el volumen de trabajo en este CCPA será sensiblemente superior a su hermana pequeña del oeste, Melles. Este CCPA tiene trabajando de lunes a viernes a 44 funcionarios policiales y aduaneros, en turnos de 24/24 horas. Resulta paradójico que, con el volumen de

³³³ Castro Marim, 4 de abril de 2017.

³³⁴ López Frías, D. (7 de enero de 2018). La Jonquera, el gran burdel francés en suelo español: una prostituta por cada diez habitantes. *Elespañol.com*. https://www.lespanol.com/reportajes/20180107/jonquera-burdel-frances-suelo-espanol-prostituta-habitantes/275222929_0.html

³³⁵ Redacción (24 de octubre de 2017). Alrededor de 11.000 camiones cruzan La Jonquera diariamente. *Lavanguardia.com*. <https://www.lavanguardia.com/vida/20171024/432324632519/alrededor-de-11000-camiones-cruzan-la-jonquera-diariamente.html> Lavanguardia.com.

trabajo que soportan, no siga la premisa *Non Stop*, y que cierre sus puertas los fines de semana.

10°- CCP de Algeciras: España-Marruecos. Cuenta con ocho agentes policiales marroquíes, creados al amparo del Convenio de Madrid, suscrito entre ambos países el 16 de noviembre de 2010. De los ocho policías por Estado, cuatro de la Gendarmería, cuatro de la Dirección de Seguridad Nacional y otros ocho para la Policía Nacional Española y la Guardia Civil. Con horario de mañanas y tardes todos los días de la semana. Recordemos que el intercambio de datos relacionados con el *terrorismo* está especialmente previsto en estos dos CCPs. Por ello, estas peticiones, a las que se sumarán la *inmigración irregular* y el *tráfico de drogas y personas* (y las *falsedades documentales*, relacionadas con la documentación ilegal que portan los inmigrantes en muchas ocasiones) serán las peticiones más demandadas entre ambos países.

11°- CCP De Tánger: España-Marruecos. Cuenta con 8 agentes de policía españoles: 4 de la Policía nacional y 4 de la Guardia Civil, así como otros ocho para las fuerzas marroquíes de la Gendarmería y de la Dirección de la Seguridad Nacional. Horario de mañanas y tardes todos los días de la semana.

12°- CCPA de Khel-Strasbourg: Francia-Alemania. Este CCPA, sito en la región común de *Strasbourg*, está compuesto por 60 agentes policiales, los cuales realizan su trabajo en servicio 24/24. Originariamente, y según el *Convenio bilateral de Mondorf*, se llamaba CCPA de *Offenbourg*, comenzando a trabajar el 10 de mayo de 1999, siendo trasladada su sede a Khel en el año 2002. Por la parte bávara, el cuerpo de *Polizei des Landes Baden-Württemberg*, la policía estatal *Bundespolizei* y la *Bundeszollverwaltung* (aduanas). Por la parte francesa, los 3 cuerpos de costumbre, La *Gendarmerie*, la *Police Nationale*, y el Cuerpo de *Douanes*. Los delitos que generan mayor intercambio de peticiones: *inmigración ilegal* (en sus múltiples formas: delictivas-administrativas), *tráfico de drogas* y *falsedad documental*.

13°- CCPA De Tournai: Centre de Coopération Policière et Douanière de Tournai: Francia y Bélgica. Con 39 agentes de policía, siendo 22 agentes de los cuerpos franceses y los restantes 17 de la Policía Belga, concretamente, la *Federal Police* y, por la francesa, los arriba enumerados. Lo que añade este *Tratado de Tournai*, de 5 de marzo de 2001, si bien las partes contratantes firmaron un nuevo acuerdo de Tournai el 18 de marzo de 2013, donde se quiere

da más margen de maniobra a las actuaciones de los funcionarios policiales en el territorio de las otras partes contratantes, es la composición que va a tener el Centro, especificando que serán 22 el número de funcionarios galos: 13 policías, 5 gendarmes y 4 aduaneros, para la parte francesa. No estipulando el número de los agentes que deberán cubrir la parte belga. Recoge así mismo que el Centro trabajará en modalidad 24/24 y que, el motivo principal de la creación de este tipo de Cooperación bilateral está fundamentada principalmente por el gran número de casos de *tráfico de drogas, inmigración irregular (readmisiones) y para facilitar la posibilidad de realizar patrullas mixtas en dichas zonas fronterizas.*

14º- CCPA de Modane : *Centre de coopération policière et douanière de Modane*: Francia-Italia. Basados en el Convenio suscrito entre ambos países el 1997, el llamado *Tratado de Chambéry*, de fecha 3 de octubre. Con 40 agentes de policía, en servicio 24/7. Por la parte italiana: *Polizia; Guardia di Finanza; Carabinieri y Dogana* (Aduanas). Por la parte gala, las tres instituciones con competencia estatal. En este CCPA, y consultados operadores que trabajan en ese Centro, el mayor número de peticiones vienen motivadas por delitos de *tráfico de drogas, inmigración irregular en sus múltiples formas, y el tráfico de vehículos.*

15º- CCPA de Ventimiglia: *Centre de coopération policière et douanière de Ventimiglia*: Francia e Italia. 52 agentes policiales trabajando en turnos rotatorios de 24x7. Por la parte italiana, de nuevo presentes la *Police, Douanes*, el Cuerpo de los *Carabinieri*, y la *Guardia di Finanzia* (Aduanas); y los tres de rigor por la parte francesa. De nuevo, *la inmigración irregular, los delitos patrimoniales y las falsedades documentales*, ocupan un lugar predominante en el intercambio de datos en este CCPA.

16ª- CCPA de Luxembourg: *Centre de Coopération Policière et Douanière Luxembourg*: Francia-Alemania-Bélgica y Luxemburgo. Establecido el 25 de febrero de 2003, compuesto por treinta y nueve agentes de policía, de los cuerpos policiales abajo reseñados, ocupando cada parte contratante: ocho para Bélgica, siete para Alemania, diecisiete para Francia y siete para Luxemburgo. El horario es de 08:00 A 17:00 de lunes a viernes. En este caso, la complejidad organizativa es mayor, ya que estamos hablando de cuatro Estados, cada uno con sus cuerpos policiales y aduaneros, y será cada país el que decida quién participa en el CCPA. Estos 11 cuerpos policiales son: Por Alemania: *Bundespolizei* (la policía federal), *Landeskriminalamt Rheinland-Pfalz, Landeskriminalamt Saarland* (estas dos, por los Lander donde están situados) y *Bundeszollverwaltung* (aduanas); Para Bélgica, la *Federal Police*

(policía federal) y Aduanas; Por Luxemburgo, la *Police Grand-Ducale Luxembourg* (de corte centralista, estatal) y *Douanes* (aduanas); Francia, las de tres ya enumeradas: *Gendarmerie*, *Police Nationale* y *Douanes*, todas ellas centralistas. Los delitos relacionados con la *inmigración irregular*, *el tráfico de drogas*, *la falsedad documental* y *los delitos patrimoniales*, generarán el mayor número de peticiones en este CCPA.

17°- CCPA de Geneve: *Centre de coopération policière et douanière franco-suisse de Genève*: Francia y Suiza. El 9 de octubre de 2007 se firma el Acuerdo Bilateral entre ambos países en Luxemburgo, con entrada en vigor el 1 de julio de 2009, y gracias al cual verá la luz el CCPA de Genève Con 42 agentes de policía, trabajando de nuevo en turnos de 24x7. En total, siete cuerpos policiales : Por la parte suiza: *Polices Cantonales* (recordemos que Suiza está compuesta por cantones), *Office Fédéral de la Police* (federal), *Corps des Gardes-Frontières* y *Douane* (Aduanas y Fronteras). Por la parte gala, la *Police Nationale*, *Gendarmerie Nationale* y *Direction Générale des Douanes et Droits Indirects* (Aduanas). Resulta sorprendente que, un CCPA entre dos países, siendo uno de ellos tan pequeño, acapare a tantos funcionarios. Esto es debido a que la delincuencia de tipo económica que fluye entre ambos países hace necesaria la cooperación a este nivel. Aquí, nuevamente la incidencia delincriminal que más expedientes de intercambio de información se van a generar, serán la *inmigración irregular*, *el tráfico de drogas* y, nuevamente, como ya ocurría con Luxemburgo, el intercambio de información relacionado con los *delitos patrimoniales* y societarios acaparan los primeros puestos de demandas, estando todos ellos muy próximos a las peticiones por *inmigración ilegal*, por lo explicado anteriormente.

18°- CCPA de *Basel*: Francia, Alemania y Suiza. Solo cinco agentes de policía. Con horario de trabajo de lunes a viernes, de 08:00 a 17:00. Un representante de la *Police Nationale* gala (PAF) y otro de la *Gendarmerie* (Francia); uno de la Federal Police alemana (*Bundespolizei*) y, por la parte suiza, un agente de Aduanas y otro de Fronteras. De menor tamaño, este CCPA está más pensado para ser un *Punto de Contacto permanente*, dejando a su hermano mayor de *Genève* la mayor parte de peticiones de intercambio de información. Pero la importancia de establecer este CCPA tripartito, se entiende desde la vertiente de que, en este *semicantón*, que limita con el Estado de *Baden*, y con la francesa *Alsacia (Regio Trirhena)* se encuentra la sede del Banco de Pagos Internacionales (Acuerdos de Basilea) conocido como el *Banco de los*

*Bancos*³³⁶, que fomenta la cooperación financiera y monetaria internacional y sirve de banco para los bancos centrales y, lo más importante, *no rinde cuentas ante ningún gobierno*.

19°- CCPA de Padborg: *Gemeinsames Zentrum der deutsch-dänischen Polizei- und Zollzusammenarbeit*: Sitio en región danesa, entre Dinamarca y Alemania, se fundó en el año 2001, tras Acuerdo bilateral firmado ad referendum, de 21 de marzo de ese año. 15 agentes de policía trabajando de lunes a viernes, de 07 a 16 h. Cinco cuerpos policiales, siendo estos: Dos por Dinamarca: *Dänischer Zoll* y *Skat* (Aduanas) y *Dänische Polizei* (Policía Estatal); Tres para Alemania (*Landespolizei Schleswig-Holstein* (Lander); *Bundespolizei* (federal); *Zoll* (Aduanas). A las peticiones harto enumeradas en todos los CCPAs nombrados hasta el momento, en este va a haber un tipo de delincuencia que genera un número de demandas muy elevadas, y son las infracciones (en ocasiones de tipo administrativo, no penal) *contra la seguridad vial*.

20°- CCPA de Goch: Entre Alemania y Holanda. Su creación y puesta en marcha, data de Acuerdo bilateral firmado ad referendum el 2 de marzo de 2005, que completa a los acuerdos previos entre ambos países en cooperación policial, de 30 de agosto de 1979. En este caso, veintiséis agentes de policía, prestando servicio en turno permanente de 24 horas los 7 días a la semana. Las agencias policiales que lo integran son: La *Bundespolizei* y la *Federal Police de Kleve* (Renania del Norte-Westfalia); Por la parte holandesa, la *Koninklijke* (el cuerpo de policía Real, de corte estatal) y el cuerpo policial de *Marechaussee* (cuerpo policial de carácter militar, como la Guardia Civil en el caso español, o el cuerpo de los *Carabinieri* en Italia). El *tráfico de drogas*, especialmente solicitadas de Alemania a Holanda, a la que se suma la *inmigración irregular* y el *tráfico de productos falsificados* y el *contrabando* procedente de los puertos de Holanda, generan el mayor número de peticiones entre ambos países.

21°- CCPA "EPIC HEERLEN": las siglas EPIC obedecen a "*Euregionalen Polizei Informations und Cooperations Centrum*" o lo que es lo mismo, Centro de Cooperación e Información Policial Euroregional. Alemania-Bélgica-Holanda. Está integrado por treinta y cinco agentes de policía, de los cuales once son de la *Bundespolizei* (Policía Federal Alemana), otros once para Bélgica y su policía estatal y doce agentes para Holanda. Los tres

³³⁶ Banco de Pagos Internacionales. Información obtenida de la página web https://www.bis.org/about/profil2003_s.pdf, (consultada el 12 de mayo de 2019)

países, han establecido este CCPA como uno de sus SPOC habilitados. No son tantos los países que otorgan este estatus a los CCPA. Se estableció en la ciudad holandesa de Heerlen en mayo de 2015, frontera nuevamente con el Estado germano de Renania del Norte-Westfalia, y con Bélgica. EPICC se mudó de la ciudad de Heerlen a *Kerkrade* el 15 de septiembre de 2016, una pequeña ciudad holandesa cerca de la frontera alemana. El nuevo entorno ha mejorado las condiciones para la cooperación transfronteriza. No obstante, esta nueva estructura y nombre, aun datando del año 2015, los acuerdos bilaterales de cooperación policial por los que Alemania establece CCPA comunes con Bélgica, datan de fecha 27 de marzo de 2000. A los que se unirían en el año 2005, los Acuerdos bilaterales firmados con Holanda. El Acuerdo se llamó "Acuerdo de 27 de marzo de 2000 entre el Gobierno de República Federal de Alemania y el Gobierno del Reino Bélgica sobre la cooperación entre las autoridades policiales y Administraciones aduaneras en las zonas fronterizas".

22°- CCPA de Schwandorf-Petrovice: *Gemeinsames Zentrum der deutsch-tschechischen Polizei- und Zollzusammenarbeit Petrovice-Schwandorf*: De nuevo, como suele ser habitual, dos países implicados: Alemania y, en este caso, en su frontera con la República Checa. No es solo un CCPA propiamente dicho, sino que son dos, separados unos 300 km, uno sito en *Schwandorf* (Alemania) y otro en *Petrovice* (R. Checa). Basado en el Acuerdo de 19 de septiembre de 2000 entre la República Federal de Alemania y la República Checa sobre el Cooperación entre la policía y la policía de fronteras en las áreas fronterizas, que complementa a un Acuerdo bilateral previo, de 2 de febrero de 2000 entre la República Federal Alemania y la República Checa sobre la adición del Convenio europeo sobre asistencia judicial en asuntos penales, del 20 de abril de 1959. Cuenta con sesena y seis agentes de policía y aduanas, que prestan servicio en horario 24/7. En este CCPA hay presentes cinco cuerpos policiales: *La Federal Police; Bavarian Police* y la Aduanas, por la parte germana.; Por parte de la República Checa: *Czech Police* (estatal) y *Customs administration* (aduanas). Muy habitual en las demandas intercambiadas en los CCPA con la República Checa son las relacionadas con el *contrabando* y la *legislación de marcas y patentes*. A estas se suman el *tráfico de drogas* y la *inmigración irregular*.

23°- CCPA de Swiecko: *Polish-German PCCC Swiecko*: Situado entre Alemania y Polonia, en suelo polaco. La creación del CCPA de Swiecko se remonta al Acuerdo de 18 de febrero de 2002 entre la República Federal de Alemania y la República de Polonia sobre la cooperación entre Autoridades policiales y autoridades fronterizas en las zonas fronterizas y

al Acuerdo de 18 de junio de 2002 entre el Gobierno de República Federal de Alemania y el Gobierno de la República de Polonia sobre la cooperación en la lucha contra el crimen organizado y otros delitos graves, y sobre el Contrato de 17 de julio de 2003 entre la República Federal Alemania y la República de Polonia sobre la adición del Convenio Europeo de 20 de abril de 1959 sobre la Asistencia legal en asuntos penales y facilitar su aplicación. Esta ciudad fue famosa por albergar uno de los numerosos campos de concentración nazi en suelo polaco. Además, el motivo del establecimiento en dicha zona fue también por su cercanía a la ciudad germana de Fráncfort. Está integrado por sesenta y cuatro agentes de policía y aduanas que trabajan en servicio permanente 24/7, con ocho instituciones en total: Por la parte germana, cinco cuerpos policiales, en este caso tres Estatales: *Landespolizei Brandenburg*; *Landespolizei Sachsen* y *Landespolizei Mecklenburg-Vorpommern*; y la Policía Federal alemana *Bundespolizei* y la también con ámbito federal *Zoll*. Por parte polaca: *Polish border guards* (policía de fronteras); *Polish police* (estatal) y *Polish customs* (aduanas). Polonia, al igual que Alemania, están muy preocupadas por la *inmigración irregular* que llega procedente de Asia y Rusia, por lo que el intercambio de estos datos, a los que se suma el *tráfico de drogas y del contrabando* (Polonia es un país con una incidencia muy alta en consumo de *alcohol* y en el *tráfico de cigarrillos*) serán las solicitudes más habituales.

24ª CCPA de Passau: *Deutsch-Österreichisches Polizeikooperationszentrum Passau*: Alemania y Austria. El CCPA de *Passau* es un CCPA de muy reciente creación, 14 de diciembre de 2015, aunque el 20 de noviembre de 2015 comienzan las pruebas piloto. Pero los acuerdos entre estos dos países en cuanto a cooperación en materia policial y aduanera se remontan a mucho atrás, concretamente al Acuerdo Bilateral de 10 de noviembre y 19 de diciembre de 2003 entre el República Federal de Alemania y la República de Austria sobre la cooperación transfronteriza con la policía, en seguridad y en materia penal. Treinta y seis agentes de policía y aduanas prestan servicio en turno permanente de 24/7, *non stop*. Por Alemania, la *German Federal Police* y *Bavarian State Police*; Por Austria, la *Austrian Federal Police*. En total, tres instituciones policiales, estando presentes más policías de la parte germana que austriaca, en proporción 1/3 para la segunda, ya que están presentes tanto la *Bundespolizei* como la *Bávara*, teniendo por lo tanto 12 agentes policiales cada parte. El coordinador nacional, es del Estado *Bávaro*, no de la policía federal. Como ocurrirá en el CCPA de *Schwandorf*, el puesto de coordinador se reserva a los representantes policiales de

los Estados donde se guarda la frontera terrestre común. De nuevo, *la inmigración irregular*, el *tráfico de drogas* y las *falsedades documentales* van a generar un gran flujo informativo entre ambos países.

25°- CCPA de Dolga Vas: Este CCPA tripartito está integrado por veintidós agentes policiales y aduaneros de Austria, Eslovenia y Hungría, trabajando en turnos *non stop* de 24/7. Está compuesto por un Cuerpo policial de cada país: *Police* austríaca estatal; *Police/Zala County Police* de Hungría y la *Policía Estatal* de Eslovenia. El Acuerdo de los austriacos con los eslovenos fue suscrito en el *Act Nr. BGBl. III Nr. 51/2005* firmado el 28 de octubre de 2003 y con los húngaros, *BGBl. III Nr. 99/2006* firmado el 06 de junio de 2004. El mayor número de peticiones intercambiadas en este Centro, la *inmigración irregular*, el *tráfico de drogas* y el *contrabando*, seguido muy de cerca por las peticiones relacionadas con las *falsedades documentales* y por las infracciones relacionadas con la *seguridad del tráfico*.

26°- CCP de Jarovce- Kittsee: Polizeikooperationszentrum Kittsee: Austria y Eslovaquia. Creado mediante Acuerdo Bilateral entre ambos países en el año 2003, aunque se formalizó en el Acuerdo de manera formal *Slovakian Act Nr. BGBl. III Nr. 72/2005*, firmado el 1 de julio de 2005. Está integrado por dos cuerpos policiales, ambos con competencia estatal: *Polizei austriaca* (Estatal) y por Eslovaquia, la *Policajný zbor Slovenskej republiky* (Policía Nacional del país). En esta ocasión, veinticinco agentes en total, con proporción equitativa entre ambos países. De nuevo, en turnos *non stop* de 24/7. A la *inmigración irregular*, se van a sumar las peticiones relacionadas con el *tráfico de drogas* y las *falsedades documentales* generan un número muy elevado de demandas comunes en ambos CCPAs, así como en el caso del CCPA tripartito de Dolga Vas, las materias relacionadas con las infracciones a la seguridad vial.

27°- CCPA de Nickelsdorf: Austrian-Hungarian Police Cooperation Centre Hegyeshalom-Nickelsdorf: Austria y Hungría. Veintiún agentes, en horario de 7 am a 19 pm, con tres cuerpos policiales presentes para Austria: (*Police/Győr-Moson-Sopron County Police/Polizei*) y, por la parte húngara, la *Border Police* (Policía de Fronteras). Acuerdo entre ambos países firmado el 6 de junio de 2004 *Hungary BGBl. III Nr. 99/2006*, si bien, el Acuerdo Bilateral entre ambos países data del 1 de junio de 2006 el Tratado Bilateral en Prevención y Delincuencia Transfronteriza. Hungría guarda frontera con países ajenos a la UE, como Serbia. Por este hecho, van a centrar su preocupación más inmediata en *la inmigración*

irregular entendida en sus múltiples formas, ya sea como *trata de personas* o con los delitos relacionados con la *prostitución*, procedente de la vía serbia.

28°- CCPA de Schaandwald: Verbindungsbüro Schweiz - Österreich - Fürstentum Liechtenstein. Este CCPA tripartito, integrado por Liechtenstein, Austria y Suiza, esta última, en su zona comuna del cantón de San Galo, ubicada en el distrito de *Werdenberg*. El Acuerdo con Liechtenstein y Suiza es el acto *SwiAct Nr. BGBl III Nr. 120/2001* firmado en 2007. Va a estar integrado por tres cuerpos policiales, todos ellos de ámbito estatal (*Landespolizei*, de Liechtenstein; *Grenzwache* (Suiza) y por Austria, la *Polizei* estatal). Está compuesto por trece agentes de policía y uno de aduanas por cada país, que trabajan en turnos 24/7. Las demandas más habituales entre estos tres países tan ricos, a la *inmigración irregular* se van a sumar las *falsedades documentales* y las *infracciones de tráfico*, a la par que un tipo de delincuencia de *cuello blanco*, muy poco habitual en otro tipo de países.

29°- CCPA tripartito de Thörl-Maglern: Polizeikooperationszentrum, Centro di Cooperazione di Polizia, Center za Policijsko Sodelovanje. De nuevo, Austria y Eslovenia van a compartir un CCPA con otro Estado, pero en este caso, con Italia. El *Acuerdo multilateral* entre estos tres países fue firmado el 14 de septiembre de 2004. Si bien, comenzó a ser operativo el 3 de mayo de 2005. En Italia, la *La Polizia di Stato*, los *Carabinieri*, y la *Guardia di Finanza*; En Austria, la *Bundespolizei*, de corte Estatal; *Policija*, o la Policía Nacional, para Eslovenia. En total, cuarenta y un agentes de policía y aduanas, en turnos de 24/7, siendo 8 agentes por la parte eslovena; 16 para los italianos, y 14 para los austriacos y, desde octubre de 2015, 3 oficiales de enlace de la *Bundespolizei* (Alemania). Desde el año 2005 la motivación principal del intercambio de información en este CCPA estaba fundada en delitos de *robo de vehículos y contra la propiedad*, así como el *tráfico de drogas*, ahora la mayor parte demandas vienen justificadas por el *tráfico de personas*, la *prostitución* y el *robo de vehículos*, sumados a la *inmigración irregular*.

30°-CCPA de Drasenhofen-Mikulov: Gemeinsames Zentrum Drasenhofen-Mikulov: Entre Austria y la República Checa. Veintiún agentes de policía en turnos rotatorios, *non stop* 24/7. El reparto es proporcional, siendo 10 agentes de policía para cada Estado parte, más el coordinador checo, ya que este CCPA está sito en *Mikulov* (República Checa). El Convenio regulador por el que alcanzaron su creación, *Czech Republik: Act Nr. BGBl. III Nr. 121/2006* suscrito el 14 de julio de 2005. Las peticiones en este CCPA están centradas *delitos contra la propiedad industrial e intelectual*; en la *inmigración irregular* (este país tiene políticas duras

contra la inmigración, no solo de los extranjeros, sino también hacia nacionales de Estados miembro, como los gitanos romaníes, o así lo afirmaba la ONG Amnistía internacional en el año 2017; y en el *tráfico de drogas*.

31ª- CCPA de Chiasso: Suiza e Italia suscriben el 10 de septiembre de 1998, en la ciudad italiana de Roma, el Acuerdo de Cooperación Bilateral entre ambos países, que sería ampliado en segundo Acuerdo, suscrito en la ciudad que llevaría el nombre del CCPA, el 17 de septiembre de 2002 y, con el Acuerdo de Cooperación Aduanera de 14 de octubre de 2013, se amplía la cooperación a este ámbito. Como consecuencia de todo esto, y en base al primer acuerdo suscrito *ad hoc*, en agosto de 2002 vería la luz el primer y único CCPA entre Suiza e Italia: el CCPA de Chiasso. Treinta y siete agentes policiales pertenecientes a 8 cuerpos: Italia, con los *Carabinieri*, la *Guardia di Finanza*, la *Polizia di Stato* y la *Agenzia delle Dogane*; Por Suiza: *Corps des Gardes-Frontières* (policía de fronteras), la *Police Cantonal Tesino*, *Office Fédéral de la Police* (federal) y *Douane*. Todos ellos, prestando servicio en turnos de 24/7. El coordinador, pertenece a la Policía Suiza de Tesino. ¿qué tipo de peticiones son las más abundantes en este CCPA? las relacionadas con la *inmigración irregular*; con el *tráfico de vehículos*, añadiendo el intercambio de información en relación con las *sanciones de tráfico* interpuestas a ciudadanos del país vecino; y con los *delitos contra el patrimonio*, en su vertiente violenta (robos con fuerza e intimidación) así como en la menos lesiva, *hurtos*. En este CCPA también se gestionan muchas *verificaciones de documentación*: tanto identificativa de personas como de vehículos.

32ª- CCPA de Budzisko: Lituania y Polonia. Seis agentes de policía, tres para cada país, trabajando en turnos non stop, 24/7. El CCPA de *Budzisko* va a jugar un papel muy importante en esta zona, sobre todo en su vertiente aduanera-impositiva. Al tráfico de *productos de contrabando y falsificaciones (propiedad industrial)*, Lituania, Letonia, Estonia, son países emisores de la venta ilegal de alcohol, ese es el motivo de este alto número de demandas mutuas. A estas, se sumarán las relacionadas de nuevo con la *inmigración irregular*. Las fuerzas de seguridad aquí presentes van a ser: *State border guard police* (Policía de fronteras, en Polonia, dentro de la *Polijca* nacional); *Border Guard* (Policía de fronteras, en Lituania).

33ª- CCPA de Kudowa: Společné pracovište Náchod - Kudowa Slone: Polonia y República Checa. Sitio en territorio polaco de *Kudowa*. Treinta agentes, en turnos *non stop* de 24/7. Por parte de la República Checa: *CZ Police*, *CZ Customs*; y por parte de Polonia, la *Policja*

(Polish police), la *Straz Graniczna* (policía de fronteras), y la *Sluzba celna* (aduanas). 5 cuerpos en total. El principal motivo del intercambio de peticiones entre ambos países: *la inmigración irregular; el tráfico de drogas y el contrabando de alcohol y cigarrillos, así como los delitos contra la seguridad del tráfico.*

34°- CCPA de Chotebuz: Polonia y República Checa. Treinta y cinco agentes de policía, en turnos permanentes 24/7. De nuevo, por parte de la República Checa: *CZ Police, CZ Customs*; y por parte de Polonia, la *Policja (Polish police)*, la *Straz Graniczna* (policía de fronteras), y la *Sluzba celna* (aduanas). El lugar donde está enclavado este CCPA, en la ciudad checa de *Chotebuz*, que es el mismo donde la policía checa tiene las oficinas de aduanas. Se aprovecha así la prioridad en gasto de infraestructuras. Los delitos intercambiados, los mismos que en el CCP de *Kudowa*.

35°- CCPA de Barwinek: Tylawa. Polonia y Eslovaquia. Veintitrés agentes, en turnos *non stop* de 24/7. Policía Eslovaca de corte estatal para Eslovaquia, y por parte polaca, *Polish Border Guards, Polish Police, Polish Customs* (4 cuerpos, uno eslovaco y tres polacos). Empezó su andadura en el año 2005. Y, solo en el CCPA de *Barwinek* hay un Agente de Aduanas permanente, en horario de lunes a viernes de 7.30 a 15:30. De los siete Centros que tiene el país eslovaco, solo mantiene a un agente aduanero de forma permanente aquí. El volumen de intercambio de peticiones en ambos CCPA es bastante similar (3.428 en este CCPA en 2013, frente a las 3.455 en el CCPA de *Trstena*³³⁷). Eslovaquia va a sufrir la delincuencia relacionada con la *inmigración*, con el consiguiente despunte de los partidos extremistas de derechas. A esta, se unirá el *tráfico de personas*, aprovechando la situación de pobreza de parte de los ciudadanos eslovacos; *los delitos contra el patrimonio*. Por lo que la región fronteriza común con Polonia hace que los policías utilicen indistintamente uno u otro al a hora de realizar las peticiones.

36°- CCP de Trstena: PCCC Trstená - Chyzné : Polonia y Eslovaquia. De nuevo, en turnos 24/7. 2 cuerpos policiales en este caso: *Polish border guard* y *Slovak police*. Creado en el año 2007. Tan solo 6 agentes de policía, no aduaneros. No obstante, si hay consultas relacionadas con Aduanas, se pueden realizar a los cuerpos policiales presentes en el CCPA. La pequeña ventaja en cuanto a número total de peticiones de este CCPA frente a su hermano de *Barwinek*, puede estar en parte debido a la presencia de este tipo de agente aduanero

³³⁷ Información ofrecida por la policía polaca, Chotebuz: 2017.

presente en el Centro. Las peticiones aduaneras se canalizarían a través de este, como suele suceder en el resto de CCPA de Europa donde hay presentes personal aduanero (*Melles, Le Perthús, Khel*, etc.). Pero las estadísticas de estos cuerpos aduaneros siempre son inferiores a las consultas de ámbito estrictamente policial. Las peticiones más habituales, las mismas que en el CCP de *Barwinek*.

37ª- CCPA de Kalviu: Lithuania-Latvia contact point Kalviu - Meitenès: Lituania y Letonia. El convenio de creación se establece por el Acuerdo entre el gobierno de la República de Letonia y el gobierno de la República de Lituania sobre cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada y otros delitos y sobre acciones conjuntas en regiones fronterizas, firmado el 7 de junio de 2006, en vigor desde el 2 de noviembre de 2006. El establecimiento del CCPA, el Acuerdo de Cooperación Policial Transfronteriza entre el Departamento de Policía del Ministerio del Interior de la República de Lituania y la Policía Estatal de Letonia. Solo 2 personas por parte lituana y 2 para Letonia: *State Border Guards Service* (Policía de Fronteras, en ambos casos). Estos funcionarios trabajan en horario de mañanas, de lunes a viernes. Recordemos la alta incidencia en peticiones relacionados con el *contrabando* y los *delitos contra la propiedad industrial*, por lo que resulta lógico que los agentes allí presentes sean parte de la Policía de Fronteras, para controlar este flujo delictivo en concreto, a los que se suman el *tráfico de drogas* y la *inmigración irregular*.

38º- CCP De Hodonin: PCCC Hodonin - Holic: República Checa y Eslovaquia. Dieciocho agentes, y turnos non stop de 24/7. De todos los CCPA de los que dispone Eslovaquia, es en este en el que se produce el mayor número de peticiones. La mayor parte de ellas, relacionadas con la *inmigración irregular*, con los *delitos patrimoniales* y con las *falsedades documentales* y el *contrabando*. Dos cuerpos policiales: *Police of the Slovak Republic* (Eslovaquia) y *Police of the Czech Republic* (República Checa). El Acuerdo bilateral entre ambos países fue suscrito en el año 2011. Acordaron la creación de un Centro de Cooperación Policial, en la región sudeste de Moravia (República Checa) de Hodonin, que es fronteriza con la eslovaca Holic. 18 agentes de policía, no aduaneros, repartidos en 9 oficiales para cada país.

ANEXO II

LOS CCPA/CCP DE LA EUROPA ORIENTAL

39°- CCP de Cunovo: PCCC Cunovo - Rajka. Hungría y Eslovaquia. Los Centros compartidos entre Eslovaquia y Hungría comenzaron a trabajar tras el Tratado Bilateral firmado entre ambos países en el año 2007, denominado “Tratado de cooperación policial y fiscal en la respuesta a la delincuencia transnacional” firmado en esa ciudad por los entonces Ministros de Interior, Gorazd Meško and Robert Furman, y en todos ellos se trabajan de lunes a domingo las 24 horas del día. En el caso del CCPA de *Cunovo*, diez agentes de policía, en turnos 24/7. En funcionamiento desde el año 2007. Tres cuerpos policiales presentes: *Police* y la policía del condado de *Győr-Moson-Sopron* (Hungría) y la *Slovak Police* (Eslovaquia). Este CCP está situado en la capital de Eslovaquia, en Bratislava. Tiene frontera común con Hungría, en el condado de *Győr-Moson-Sopron*. Esta zona norte de Hungría es más próspera que Eslovaquia, por eso muchos eslovacos van a trabajar al país vecino, a este condado. Las peticiones más comunes en este CCPA van a estar motivadas por la *inmigración ilegal*, *los delitos patrimoniales*, especialmente los que tienen por objeto el *robo de vehículos y hurto de cobre*; y *el tráfico de drogas*. Las peticiones relacionadas con la identificación de vehículos para las sanciones de tráfico también generan una gran parte de las demandas.

40°- CCP de Darmoty: PCCC Slovenské Ďarmoty - Balassagyarmat: Hungría y Eslovaquia. Doce agentes policiales, seis de cada parte, en turnos *non stop* de 24/7. Policía del Condado de “Nógrád” y *National Police* (Hungría); *Slovak Police* (Eslovaquia). La no presencia de agentes aduaneros no implica la imposibilidad de realizar consultas por parte de estos a los agentes policiales que allí estén presentes, siempre que la consulta la realice un cuerpo aduanero a la policía de su país y la consulta esté relacionada con actuaciones penales o administrativas relevantes. La localización de este CCP está en suelo eslovaco, en *Slovenske Darmoty*, en la zona fronteriza con Hungría de *Balassagyarmat*, perteneciente al Condado de *Nógrád*.

41°- CCP de Slovenské Nové Mesto - Sátoraljaujhely: Hungría y Eslovaquia. Doce agentes de policía, con presencia mayoritaria de la parte húngara por el hecho de mantener dos cuerpos policiales, pero intentando respetar la equidad. Turnos *non stop* de 24/7. Sitio en territorio eslovaco de *Sátoraljaujhely*, en la región de *Trencin*, que comparte con Hungría, en

el condado de *Borsod*. Integrado por la policía estatal húngara, la policía de este condado y por la policía nacional eslovaca. En cuanto al mayor intercambio de solicitudes, motivadas de igual forma que en los CCP de *Darmoty* y de *Cunovo*: *extranjería, tráfico de drogas y delitos contra el patrimonio*.

42°- CCPA de Artand: Hungría y Rumanía. Este CCPA, con acuerdo aduanero, comenzó a funcionar un 14 de octubre de 2005, tras el Acuerdo Bilateral suscrito entre ambos países, primero en lo relacionado con el tráfico de vehículos y controles en carretera, siendo implementado en años posteriores hasta alcanzar la actual composición. Con diecisiete agentes de policía y aduaneros, en turno non stop 24/7 días: Cuatro cuerpos policiales: *Romanian Border Police* y *National Customs Authority*; *Hungarian Border Guards* y *Customs Authorities*. Este CCP, sito en la pequeña población húngara de Artand, frontera con la población rumana de *Bors*, está muy próximo al CCP de Oradea. Si este segundo CCP está en suelo rumano, el de Artand lo está en zona húngara ¿Qué tipo de intercambio de información es la más habitual en este CCP? *la inmigración irregular* (incluyendo el tráfico de personas), *delitos contra el patrimonio* (con especial incidencia en vehículos robados) y las *falsedades documentales* unidos a esta.

43ª- CCP de Cenad: Rumanía y Hungría. Diecinueve agentes, en turnos de 24 horas, 7 días a la semana. La policía allí presente, la Guardia de Fronteras Húngaros y la *Romanian Border Police* (2 cuerpos). El CCP, o Punto de Contacto del Cenad, que se creó el 10 de marzo de 2010, sobre la base del Acuerdo firmado entre el Gobierno de Rumania y el Gobierno de la República de Hungría para la implementación del Convenio entre Rumania y la República de Hungría sobre el control fronterizo de carreteras y ferrocarriles y tráfico. Por lo tanto, sus peticiones en este van a estar centradas en la *inmigración irregular* y en el *tráfico de objetos robados* que cruzan la frontera, con especial hincapié en los *vehículos sustraídos*, y en las *falsificaciones de documentos* para cruzarla.

44°- CCP de Roszke-Szeged: Hungría y Serbia. Creado al amparo de la Ley de 2 de octubre de 2009, relativa a la publicación del Acuerdo entre la República de Hungría y la República de Serbia sobre la prevención de la delincuencia transfronteriza y la lucha contra la delincuencia organizada a través de la aplicación de la ley. Dos cuerpos policiales, ambos con competencia fronteriza de corte estatal. Cuatro agentes de policía para cada país, trabajando en turnos diurnos y de tardes, todos los días de la semana. En estos CCP, el *tráfico de*

personas, especialmente para ser *prostituidas*, así como las *falsedades documentales* y la *inmigración irregular*, van a acaparar gran parte de las demandas que se intercambien. El otro gran determinante de las relaciones que se llevan a cabo entre ambos países a través de los CCP va a estar marcados por el *tráfico de armas*. Muchos no han dudado en clasificar a Serbia, junto con Albania o Croacia, como *el "arsenal de Europa"*³³⁸.

45°- CCPA de Mohacs: Common Contact Centre Mohács: Croacia y Hungría. En turnos de 24/7. 2 cuerpos policiales, ambos de corte nacional (policía nacional croata y la policía nacional húngara). Los delitos que más preocupan: la trata de personas derivada de la *inmigración* descontrolada de los últimos años; *el tráfico de productos robados*; *tráfico de drogas*. El Acuerdo suscrito LXVI de 2009 entre el Gobierno de la República de Hungría y el Gobierno de la República de Croacia sobre la promulgación del Acuerdo de cooperación en la lucha contra la delincuencia transnacional supuso la creación y puesta en marcha de este CCP.

46°- CCPA de Oradea: Oradea Contact Point: Rumanía, Austria e Italia. 23+2 agentes (1 oficial de enlace +1 de otro CCPA). En turnos de 24/24, 7 días a la semana. Presentes varios cuerpos policiales: *Central Directorate for Immigration and Border Police* (Italia); *Federal Police* (Austria); *Bundespolizei* (Alemania), *Police Nationale* (Francia) y Policía Nacional (España), y *Romanian Border Police* (Rumanía). El punto de contacto de Oradea se encuentra en la frontera occidental de Rumanía. Fue creada el 21 de marzo de 2003 y la actividad de cooperación policial se desarrolla en un marco multinacional y se beneficia de la aportación directa de los agentes de los Estados miembros de la UE que están en misión en Oradea. La actividad se realiza en régimen permanente 24/7 y el intercambio de información se está logrando a través de la transmisión mutua de solicitudes de verificación entre *Oradea Contact Point* y estructuras similares de los principales estados europeos socios, así como directamente con funcionarios extranjeros en misión temporal en Oradea. A partir del 21 de marzo de 2003 funciona sobre la base del Acuerdo entre los gobiernos rumano y francés, relativo a la cooperación en el ámbito de los asuntos de interior, firmado en Bucarest, el 21 de febrero de 1997 y ratificado por Rumanía mediante la Ley n.º 147/24 de julio de 1997 y del Protocolo firmado a nivel de los ministros del interior de Rumanía y Francia relativo a la mejora de la cooperación bilateral para luchar contra la delincuencia organizada, la trata de

³³⁸ Lindita, A. (6 de diciembre de 2015). El arsenal de los Balcanes: kalashnikovs por 300 euros. *DW Made for minds*. <https://www.dw.com/es/el-arsenal-de-los-balcanes-kalashnikovs-por-300-euros/a-18898231>

seres humanos y garantizar la seguridad interna de los dos países, firmado el 30 de agosto de 2002 en Bucarest.

47º- CCP de Porubne: Porubne Contact Point (BCP Porubne): Rumanía y Ucrania. 2 cuerpos (*Border Police Guards*, para ambos países). 24 horas, los 7 días de la semana, con dos oficiales que actúan de coordinadores (uno por país) y 7 agentes de policía (4 para Rumanía y 3 para Ucrania). En ejercicio desde 27 de enero de 2007, coincidiendo con la entrada de Rumanía en la Unión Europea. Si bien, el Acuerdo Bilateral entre ambos países data de 7 de febrero de 2006, concluido en Bucarest y Kiev el 7 de febrero de 2006. La tipología delincriminal más común en este CCP va a estar motivado por la *inmigración irregular*, el *tráfico de vehículos robados* y el *tráfico de drogas y contrabando* y los *productos falsificados*. Con la actual Guerra en Ucrania por parte de los rusos, el trabajo especialmente centrado en luchar contra las redes de traficantes de personas se está convirtiendo en la principal preocupación de este CCP que opera junto con la Agencia Frontex.

48º- CCPA de Galati: Rumanía y Moldavia. Bajo la Inspección Territorial de la Policía de Fronteras de Iasi. El 1 de junio de 2003, se estableció el Centro de Contacto Galati sobre la base del componente n.º 4 "Promoción de la cooperación transfronteriza", del Pacto de Hermanamiento con Alemania "Desarrollo de la Estrategia de Gestión Integrada de Fronteras"³³⁹, al final solamente con las autoridades rumanas. El 31 de mayo de 2011, se firmó el Acuerdo entre el Gobierno moldavo y el Gobierno rumano, por el que se establece el Centro de Contacto fronterizo Galati, tal como se entiende hoy en día. Posteriormente, el 15 de febrero de 2013 se firmó el Reglamento interior de organización y funcionamiento del Centro de Galati. Actualmente, en este Centro trabajan representantes de Rumania (policía fronteriza rumana) y representantes de la República de Moldavia (policía fronteriza y aduanas). Inicialmente estaba previsto que este Centro fuese tripartito (con representantes policiales de Ucrania también) pero finalmente estos no entraron en el CCP, quedándose la composición actual como Centro bilateral Rumanía/Moldavia. La composición del mismo: 11 agentes de policía de fronteras de Rumania: 5 oficiales, 5 agentes y 1 civil (analista de software); Policía Fronteriza de Moldavia, con 5 agentes y 1 oficial para el servicio de Aduanas. Los delitos aquí intercambiados, la lucha contra los delitos transfronterizos, *tráfico*

³³⁹ RO99-IB-JH.04

de seres humanos, drogas, vehículos robados, tráfico ilícito de objetos del patrimonio cultural e histórico y falsificación de bienes.

49°- CCPA de Giurgiu: Common Contact Center Giurgiu: Rumanía y Bulgaria. 27 agentes trabajando en turnos 24/7. Por Rumanía, la *Romanian Border Police* y *Romanian Customs National Authority* y por la parte búlgara, *Bulgarian Border Police* (en total, 3 cuerpos policiales, participando Aduanas). La Oficina de Contacto de Giurgiu (CCC *Giurgiu*) se creó teniendo como base legal el “Informe oficial de cooperación de la policía fronteriza” a través del Centro de Contacto y el Memorándum entre la Inspección General de la Policía Fronteriza del Ministerio de Administración e Interior de Rumanía y la Policía de Fronteras, dentro del Ministerio del Interior de la República de Bulgaria, firmado el 12 de diciembre de 2002 en Giurgiu, Rumania. El Centro de Contacto Común Rumano-Búlgaro Giurgiu está subordinado a la Inspección General de la Policía Fronteriza y fue creado para preparar la introducción de nuevos medios modernos de cooperación policial fronteriza entre los policías fronterizos rumanos y búlgaros a cargo de la seguridad fronteriza y contrarrestar las actividades delictivas transnacionales en la frontera común. Los delitos *contra el patrimonio, contra la seguridad del tráfico*, así como el *tráfico de drogas y las falsedades documentales* aparejadas a la *inmigración irregular* integran el mayor número de demandas en este Centro.

50°- CCPA de Portille de Fier: Portile de Fier I Common Contact Point (BCP Portile de Fier I): Rumanía y Serbia. El 16 de diciembre (2016) se inauguró oficialmente el CCP de *Portile de Fier I* y el 23 de marzo de 2016, el personal de este nuevo CCP rumano-serbio realizó una visita de estudio al CCPA de *Cenad-Kiszombor* para familiarizarse con el procedimiento nacional y, unas semanas más tarde, el coordinador nacional rumano realizó un estudio visita al CCPA de *Roszke-Horgos*. Así se aseguran de que en todos los CCPA rumanos, aun estando situado cada uno de ellos con países distintos, los métodos y formas de trabajar van a seguir la misma tónica, como ocurriera por ejemplo en los CCPA españoles, ya sea con Portugal o con Francia. Este CCP, trabajando en turnos 24/7 los rumanos y de 07 a 19 los serbios. En total, 15 agentes policiales. Llevan horarios distintos unos y otros, cosa común en los Puestos en los que participa Serbia. Esto, es una práctica que puede llevarse a cabo en los Centros siempre que el Consejo de los mismos lo aprueben. Las FFCCS aquí presentes: *Border police* para ambos países (Rumanía y Serbia). Las peticiones más demandas por ambas partes: *inmigración irregular* (que la hacen extensiva al *tráfico humano en sus múltiples facetas*); *contrabando de productos falsificados y de imposiciones estatales*; y el

tráfico de drogas. Las mafias serbias y rumanas han visto una excelente oportunidad de ganar dinero comercializando con los refugiados. Les trasladan desde Serbia a territorio europeo, a través de Rumanía, Croacia o Hungría, cobrando por ello cantidades ingentes de dinero, que los refugiados no poseen en la mayor parte de los casos.

51°- CCPA Kalotina: CCC serbio-búlgaro de Calotina, entre Bulgaria y Serbia. El 26 de abril de 2010 se firmó un acuerdo entre el Gobierno de la República de Serbia y el Gobierno de la República de Bulgaria sobre el establecimiento y el funcionamiento de un Centro Común de Contacto para la cooperación de la Policía y de Aduanas, el conocido como *Reglamento de Belgrado*, sobre la Organización y el Funcionamiento del Centro de Contacto Común (CCC). Comenzaron a trabajar el 19 de diciembre de 2011 en el puesto de control fronterizo de *Calotina* (Bulgaria). El Reglamento sobre el mismo, se firmó el 16 de septiembre de 2011, en *Dimitrovgrad*. La organización y tiempo de trabajo: 7 días a la semana - 12 horas por día: de 7 de la mañana a 19 horas. Serbia cuenta con un oficial de policía en un turno y, a veces, con un oficial de aduanas, mientras que Bulgaria cuenta con un número variable de efectivos, de 1 a 3 oficiales (oficiales de fronteras, inmigración y aduanas) y el Coordinador del Centro y su adjunto. De nuevo, las demandas más habituales entre ambos países, muy similares a las que intercambian Rumanía y Serbia.

52°- CCPA Batrovci: De nuevo, Croacia y Serbia. Horario de 7 a 19:00 horas (todos los días de la semana (12/7) de lunes a domingo. Por parte croata, la Policía Nacional, de corte estatal; por parte de Serbia, la Policía de Fronteras. (2 cuerpos en total). Doce agentes de policía, trabajando para combatir lo que, en esa zona, son las infracciones penales más comunes: *inmigración irregular, el tráfico de drogas y de personas*.

53^a- Police Cooperation Centre Trebinje: PCC Trebinje: En este Centro de Cooperación (solo policial) trabajan 14 agentes, los cuales se reparten 4 para Bosnia y 5 para Montenegro y, desde que para Serbia ha entrado a jugar (2016) se le han reservado con 5 policías. En *Trebinje*, no se comparte frontera terrestre común con Serbia, pero el Acuerdo de cooperación trilateral que fue suscrito en *Budva*, el 20 de diciembre de 2013, se instauró la cooperación trilateral en asuntos policiales de manera permanente, en turnos non stop de 24/7. Por el momento, el mayor número de peticiones que intercambian, son las relacionadas con las *identificaciones de personas* que cruzan la frontera común. No obstante, las Unidades Policiales de los países están empezando a pedirles información de los países vecinos,

motivadas por el tráfico de personas, tráfico de armas, por el robo de vehículos y las relacionadas con las falsedades documentales que van aparejadas a los vehículos robados y personas utilizadas para el tráfico con ellas.

54°- CCP Tabanovce: Common Contact Centre BCP Tabanovce - Preševo: Agentes policiales de Macedonia y de Serbia, trabajando codo con codo de lunes a domingo de 7 a 19 h. por parte de Macedonia, y en horario de 8 a 20 por la parte Serbia. En total, 6 agentes de policía, repartidos en dos cuerpos policiales: La Policía Estatal (Macedonia) y la Policía de Fronteras (Serbia). Entre los delitos más perseguidos en este CCP, *el tráfico de personas y de armas*, a la par que las *drogas*, todo ello unido a la *inmigración irregular*. El intercambio de datos con la policía serbia comenzó el 1 de enero de 2014 y se decidió ubicarlo en el lado macedonio.

55°- CCP Bijaca: Bijača – Nova Sela. Croacia y Bosnia Herzegovina. De lunes a domingo de 07 a 19:00 horas. Número de agentes, solo 2, uno para cada país. No es un CCPA como tal si no un Punto de Contacto, aunque por la operatividad que realizan, se incluyen entre estos. La *inmigración irregular* en primer lugar, a la que se suman el *tráfico de drogas y de armas*, van a generar el mayor número de demandas comunes entre ambos países. En este Centro, el flujo de información bilateral entre ambos cuerpos policiales nacionales se centra en *inmigración irregular*: Croacia se ha convertido en el nuevo "coladero de inmigrantes de Europa", hecho diagnosticado por la propia Agencia Frontex, en su publicación *Western Balcan Risk Analysis 2013*³⁴⁰ donde remarcaba la nueva ruta por Croacia en vez de por Hungría, tras las trabas que este último país había impuesto a las migraciones masivas de estos años.

56°- CCP Dolno Blace: R. Macedonia y Kosovo. De lunes a domingo, doce horas: 07:00 a 19:00, trabajando cuatro operadores, dos por cada país. Para cada parte, la policía estatal (Nacional, y dentro de esta, la policía de fronteras). De nuevo, *la inmigración irregular*, el *tráfico de drogas y de armas* generarán un número muy elevado de peticiones comunes. Los CCP que va a establecer Kosovo con sus vecinos no van a estar exentos de polémica. Por una parte, Estados que no tienen mayor disgusto en establecerlos, creyendo que así agradan a las políticas de Bruselas (a Alemania principalmente) como Albania, Macedonia o Montenegro; y

³⁴⁰ Información obtenida de la página web de Frontex: <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/annual-risk-analysis-2013-published-WuhFH2> (consultada el 1 de marzo de 2022).

otros que prefieren no hacerlo debido a esa inseguridad jurídica que supone establecer organismos con un país al que cinco estados de la UE no reconocen como tal (entre ellos, España y la cercana Rumanía), no queriendo además entrar en conflictos con Serbia. La definición y categorización de los puntos de cruce fronterizo (BCP) del tráfico por carretera, ferroviario y aéreo se realizó mediante la decisión del Gobierno de la República de Kosovo, Decisión no. 02/124, del 10 de abril de 2013, que posteriormente se irían viendo incrementados en sus competencias, como vemos ocurre con los *PCC* o *JPCC*, como les llaman ellos, que establecerán con algunos países vecinos.

57º- *PCC Plav*: Kosovo, Albania, Montenegro: El 30 de mayo de 2017 se celebró la ceremonia de inauguración del Centro de Cooperación Policial Trilateral (*PCC*) en *Plav*. La finalidad del Centro: lograr técnicas de control fronterizo seguras y eficaces y fomentar los intercambios de información transfronterizos. El CCP alberga a representantes de las organizaciones de la Policía Fronteriza de Montenegro, Albania y Kosovo, con cinco agentes para cada país, trabajando las 24 horas del día, los 7 días de la semana, y estando previsto que se utilice también como centro de formación regional (para los cuerpos de policía de ambos países). *La inmigración irregular, el tráfico de personas y de drogas, a la par que la previsión sobre el terrorismo, y la vigilancia sobre el material nuclear y radiactivo, generarán un número elevado de peticiones.*

58º- *CCP de Vermice: JPCC (Joint Police Cooperation Centre) Albania – Kosovo Vërmicë:* Albania y Kosovo. Abierto las 24 horas del día, todos los días de la semana, operativo desde diciembre de 2018, en base a los Acuerdos de Diálogo entre Serbia y Kosovo, concretamente tras la firma del Protocolo Técnico para conseguir una adecuada IBM (*Integrated Border Management*) para el país, suscrito en Bruselas en febrero de 2012. Por la parte kosovar, están presentes la *KP (Kosovo Police-Nacional)*, *KC (Kosovo Customs)* y *FVA (Food and Veterinary Agency)*; por parte albana, la policía nacional de ese país con competencia en fronteras e inmigración. 8 agentes en total. El tipo de delitos más usuales que se intercambian entre países, los relacionados con el *tráfico de armas, de personas, de drogas*, al que se suma el *contrabando*, por eso de la presencia de la FVA kosovar en este PCC.

59º- *CCP de Kjafasan: Common Contact Centre BCP Kjafasan:* Macedonia y Albania. De lunes a domingo de 8 a 20:00 horas. Por la parte albana, la Policía de Inmigración y Fronteras; por parte de Macedonia, la Policía de Fronteras. Dos cuerpos policiales. La

inmigración irregular, el tráfico de material nuclear y de armas, sumado al tráfico de drogas y al terrorismo, son delitos que guardan especial trascendencia en este CCPA. Este BCP se construyó en el área denominada *Lokov KO Radozda* a una distancia de 13 km de la ciudad de *Struga* (Boletín Oficial de la República de Macedonia No.9.03- 1997 página 625) ubicado en el lado norte hacia la República de Macedonia del Norte y al sur hacia la República de Albania. La Decisión del Gobierno de la República de Macedonia No. 23-1930 / 1 del 29 de julio de 1994 determinó la ubicación para la construcción y formación de BCP *Kjafasan*. Si bien es cierto que, tanto este BCP como el de *Deve Bair*, en el año 2019 todavía se estaban mejorando sus instalaciones para adaptarlas plenamente a la capacidad pretendida, propia de los CCPA.

60°- CCPA de *Gyuvesevo: Common Contact Centre BCP Deve Bair – Gjuševo*: Bulgaria y Macedonia. De lunes a domingo, de 08:00 a 20:00 para la *Border Police y Customs* (Aduanas) de Bulgaria; y con horario de 07:00 a 19:00 para la Policía Nacional de Macedonia (3 cuerpos policiales/aduaneros con distinto horario de trabajo según el país de procedencia). Bulgaria y Macedonia van a intercambiar información relacionada con la *inmigración irregular* y el *tráfico de personas*, procedentes de este tercer país hacia la zona de la UE, seguido por el *tráfico de drogas* y de *armas*, así como el *contrabando*. Está ubicado en el área denominada *Ravna Niva KO Uzem* a una distancia de 22 km de la ciudad de *Kriva Palanka*, (Boletín Oficial de la República de Macedonia No. 9.03-1997 página 625) ubicado en la parte este del país en dirección a la República de Macedonia del Norte en el lado oeste y la República de Bulgaria en el lado este. Es uno de los cruces fronterizos construidos más antiguos de la República de Macedonia del Norte.

61°- El CCPA *Kapitan Andreevo*: Bulgaria, Grecia y Turquía. *Kapitan Andreevo* es el segundo *PCCC* en el que participa Grecia y está ubicado en territorio búlgaro; es trilateral, con la participación de autoridades turcas. Este está abierto 24/7 y ha estado operando desde el 25 de noviembre de 2016³⁴¹. En él trabajan agentes de la policía estatal de fronteras de los tres países, además de aduaneros. El único Centro con Turquía, por lo que la complejidad de este ya se prevé va a estar especialmente marcada por las relaciones del momento. La *inmigración irregular*, lógicamente, ocupará el principal objetivo de sus peticiones, a las que continuarán el *tráfico de drogas* y de *productos contrarios a la legislación sobre la propiedad*

³⁴¹ Información suministrada por Sokratis AVRAMIDIS, Coordinador del PCCC Promachonas: 2018.

industrial e intelectual (falsificaciones y falsedades documentales), así como el comercio ilícito de *productos robados*.

62- PCC Promachonas: Cross Border Cooperation Point BCP Kulata – Promachonas: Grecia y Bulgaria. Está ubicado en el territorio helénico. Está abierto los 7 días de la semana, desde las 06.00 hasta las 22.00 (no funciona durante la noche). Aquí en Promachonas, participan la Policía Helénica Estatal y el Servicio de Aduanas (para el lado griego) y la Policía de Fronteras, la Policía Nacional, el Departamento de Inmigración y el Servicio Nacional de Aduanas (para el lado búlgaro). Actualmente, hay un comandante de policía que actúa como coordinador y tres policías (lado helénico) y un mayor de policía, que actúa como coordinador, y cuatro agentes de policía (lado búlgaro). El CCP de Promachonas opera desde el 23 de junio de 2010 y el acuerdo entre el Gobierno de la República Helénica y el Gobierno de la República de Bulgaria se firmó el 29 de abril de 2008 en Sofía. De nuevo los delitos relacionados con la *inmigración irregular* ocuparán el primero puesto en las demandas que se realicen, a las que se sumarán el *tráfico de drogas* y las *falsedades documentales*, así como el comercio ilegal de *productos robados*.