

**UNIVERSIDAD PÚBLICA DE NAVARRA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DE LA  
DELINCUENCIA GRAVE Y  
ORGANIZADA EN LA UNIÓN EUROPEA:  
De la cooperación a la integración**

**TESIS DOCTORAL para la colación del grado de  
Doctor en Derecho  
presentada por el Licenciado D. Ignacio Alli Turrillas**

**Director: Prof. Dr. José Antonio Corriente Córdoba**



“Por el contrario, alineadas contra esas fuerzas constructivas, cada vez en mayor número y con armas más potentes, se encuentran las fuerzas de lo que denomino la «sociedad incivil». Se trata de terroristas, criminales, traficantes de drogas, tratantes de personas y otros grupos que desbaratan las buenas obras de la sociedad civil. Sacan ventaja de las fronteras abiertas, de los mercados libres y de los avances tecnológicos que tantos beneficios acarrearán a la Humanidad.

Esos grupos prosperan en los países con instituciones débiles y no tienen escrúpulos en recurrir a la intimidación o a la violencia. Su crueldad es la verdadera antítesis de lo que consideramos civil. Son poderosos y representan intereses arraigados y el peso de una empresa mundial de miles de millones de dólares; pero no son invencibles.”

*Kofi A. Annan, Secretario General de las Naciones Unidas*

*Prefacio al documento que recoge el texto de la Convención de las Naciones Unidas  
contra la Delincuencia Organizada Transnacional.*

*Publicado por la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, Austria,  
diciembre de 2005.*





## INDICE

<b>PRÓLOGO</b> .....	<b>9</b>
<b>ABREVIATURAS</b> .....	<b>13</b>
<b>CAPÍTULO I. LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA DE LA U.E.</b> .....	<b>17</b>
<b>SECCIÓN 1ª. EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA COMO MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA</b> .....	<b>19</b>
1.1. <i>Origen y devenir histórico de la delincuencia organizada</i> .....	19
1.2. <i>La libertad en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia</i> .....	20
1.3. <i>La seguridad en el marco de la Unión Europea</i> .....	20
1.3.1. La amenaza a la seguridad desde el plano de la delincuencia.....	20
1.3.2. La seguridad entre las inquietudes de los ciudadanos.....	22
1.3.3. Las propuestas de la Unión Europea sobre seguridad interior.....	29
1.3.4. Seguridad interior y exterior como elementos compatibles.....	31
1.3.5. El concepto de “orden público europeo”.....	32
1.4. <i>El importante y necesario equilibrio entre libertad y seguridad</i> .....	35
1.5. <i>El otro elemento del trío: la Justicia</i> .....	37
1.6. <i>El espacio de libertad, seguridad y justicia como política de la UE</i> .....	39
<b>SECCIÓN 2ª. CONCEPTO Y TIPOS DE DELINCUENCIA ORGANIZADA</b> .....	<b>45</b>
2.1. <i>Dificultad de una definición formal de delincuencia organizada</i> .....	48
2.2. <i>El concepto de “transnacionalidad” aplicado a la delincuencia organizada</i> .....	63
2.3. <i>El concepto de “gravedad” en los aspectos que rodean a la delincuencia organizada</i> .....	65
2.4. <i>La necesidad de aclarar si la delincuencia organizada es una forma autónoma o particular desde el punto de vista de los tipos criminales</i> .....	69
2.5. <i>Dos mitos sobre la delincuencia organizada</i> .....	79
2.6. <i>Clases de delincuencia organizada</i> .....	80
2.7. <i>Evolución de la delincuencia organizada en la Unión Europea</i> .....	83
2.7.1. Cuadro resumen de tipos delictivos considerados delincuencia organizada.....	83
2.7.2. Análisis de los principales factores que envuelven al fenómeno de la delincuencia organizada en la Unión Europea y la evolución de los mismos en los últimos años.....	89
2.7.3. Tendencia futura de la delincuencia organizada en la Unión Europea.....	110
<b>CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN DEL TRATAMIENTO NORMATIVO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LA UE</b> .....	<b>115</b>
<b>SECCIÓN 1ª. DE LA COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA AL TRATADO DE MAASTRICHT</b> .....	<b>117</b>
1.1. <i>Primeros acuerdos</i> .....	117
1.1.1. Convenio de Nápoles.....	117
1.1.2. STAR Group.....	117
1.1.3. Cooperación Política Europea.....	118
1.1.4. Grupo Pompidou.....	118
1.1.5. Club de Berna.....	119
1.1.6. Grupo Quántico.....	120
1.1.7. Grupo de Trevi.....	120
1.1.8. Convenio sobre blanqueo.....	126
1.1.9. Prevención de la Migración sin Control.....	126
1.2. <i>Acta Única Europea</i> .....	129
1.3. <i>Sistema Schengen</i> .....	131
<b>SECCIÓN 2ª. DEL TRATADO DE MAASTRICHT AL TRATADO DE ÁMSTERDAM</b> .....	<b>135</b>
2.1. <i>Ámbito competencial</i> .....	135
2.2. <i>Régimen Institucional</i> .....	136
2.3. <i>Instrumentos jurídicos y procedimientos decisorios</i> .....	139
2.3.1. Instrumentos jurídicos.....	139
2.3.2. Procedimientos decisorios.....	139
2.3.3. Cooperación.....	140
2.4. <i>Progresos durante la etapa</i> .....	140
<b>SECCIÓN 3ª. DEL TRATADO DE ÁMSTERDAM AL TRATADO DE NIZA</b> .....	<b>143</b>
3.1. <i>Ámbito competencial</i> .....	143
3.1.1. Integración del sistema Schengen.....	145

3.2. Régimen institucional.....	147
3.3. Instrumentos jurídicos y procedimientos decisorios.....	148
3.3.1. Instrumentos jurídicos.....	148
3.3.2. Procedimientos decisorios.....	148
3.3.3. Cooperación reforzada.....	148
3.4. Progresos durante la etapa.....	150
SECCIÓN 4ª. EL PROYECTO DE TRATADO CONSTITUCIONAL.....	157
4.1. Convención y evolución del Tratado Constitucional.....	157
4.2. Estructura del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el proyecto de Tratado.....	158
SECCIÓN 5ª. DEL TRATADO DE NIZA AL TRATADO DE LISBOA.....	165
5.1. Ámbito competencial.....	165
5.2. Régimen Institucional.....	166
5.2.1. Eurojust.....	166
5.3. Instrumentos jurídicos y procedimientos decisorios.....	168
5.3.1. Instrumentos jurídicos.....	168
5.3.2. Procedimientos decisorios.....	168
5.3.3. Cooperación reforzada.....	168
5.3.4. Acuerdos internacionales.....	169
5.4. Progresos durante la etapa.....	169
<b>CAPÍTULO III. LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LOS TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE SU FUNCIONAMIENTO.....</b>	<b>179</b>
SECCIÓN 1ª. EL TRATADO DE LISBOA.....	181
SECCIÓN 2ª. LA REGULACIÓN DE LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LOS TRATADOS.....	183
2.1. Ámbito competencial.....	185
2.1.1. Política sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración.....	185
2.1.2. Cooperación judicial en materia penal.....	186
2.1.3. Cooperación policial.....	187
2.1.4. Competencia sobre datos de carácter personal.....	188
2.1.6. Intereses financieros.....	188
2.2. Actores del ELSJ.....	189
2.2.1. Parlamento Europeo.....	189
2.2.2. Consejo Europeo.....	192
2.2.3. Consejo.....	193
2.2.4. Comisión Europea.....	203
2.2.5. Tribunal de Justicia de la Unión Europea.....	206
2.2.6. Parlamentos nacionales.....	208
2.2.7. Eurojust.....	210
2.2.8. Fiscalía Europea.....	212
2.2.9. Europol.....	216
2.2.10. Supervisor Europeo de Protección de Datos.....	216
2.3. Instrumentos jurídicos y procedimientos decisorios.....	217
2.3.1. Instrumentos jurídicos.....	217
2.3.2. Procedimientos decisorios.....	218
2.4. Cláusulas de salvaguarda y frenos a la integración.....	221
2.4.1. Cláusula general de salvaguardia.....	222
2.4.2. El “freno de emergencia” o “emergency break”.....	223
2.4.3. Cooperación reforzada.....	224
2.4.4. La excepción del Reino Unido e Irlanda y los Protocolos nº 20 y nº 21.....	225
2.4.5. La excepción de Dinamarca y el Protocolo nº 22.....	227
2.4.6. La cuestión de Schengen.....	228
2.4.7. El problema de la ampliación de competencias en materia penal <i>versus</i> soberanía de los Estados miembros.....	230
2.5. La protección de los Derechos Fundamentales.....	238
<b>CAPÍTULO IV. DELINCUENCIA ORGANIZADA: PREVENCIÓN Y REPRESIÓN.....</b>	<b>245</b>
SECCIÓN 1ª. MARCO GENERAL EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LA UNIÓN EUROPEA.....	247
1.1. Mecanismo de evaluación de la aplicación y ejecución a escala nacional de los compromisos internacionales en materia de lucha contra la delincuencia organizada.....	247
1.2. Estrategia Europea de Seguridad.....	248
1.3. La Convención de las Naciones Unidas.....	250
1.4. Concepto estratégico de lucha contra la delincuencia organizada.....	253

1.5. Programa específico: Prevención y lucha contra la delincuencia (2007-2013).....	254
1.6. Lucha contra la delincuencia organizada: participación en una organización delictiva .....	256
1.7. Programa de Estocolmo.....	258
1.8. Estrategia de Seguridad Interior.....	260
1.9. Plan de Acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo.....	269
1.10. Plan de acción para las estadísticas 2011-2015.....	270
1.11. Programa para el período 2015-2019 .....	273
<b>SECCIÓN 2ª. COOPERACIÓN POLICIAL Y JUDICIAL EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>278</b>
<b>COOPERACIÓN POLICIAL .....</b>	<b>278</b>
2.1. Programa de intercambios, formación y cooperación para responsables de la lucha contra la delincuencia organizada (FALCONE) .....	278
2.2. Programa marco relativo a la cooperación policial y judicial en materia penal (AGIS) .....	280
2.3. Delincuencia organizada: marco de orientación común para los funcionarios de enlace .....	281
2.4. Reforzar la cooperación policial y aduanera en la Unión Europea .....	283
2.5. Cooperación entre unidades especiales de intervención.....	284
2.6. Profundización de la cooperación transfronteriza. Decisión Prüm. Reforzar la cooperación policial y aduanera en la Unión Europea.....	284
2.7. Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior.....	286
2.8. Equipos conjuntos de investigación.....	287
2.9. Escuela Europea de Policía .....	288
2.10. Oficina Europea de Policía – Europol.....	291
2.10.1. Creación de la Oficina Europea de Policía (1995).....	292
2.10.2. Modificaciones del Convenio.....	292
2.10.3. Oficina Europea de Policía (2009) .....	293
2.10.4. Naturaleza, objetivo, funciones y estructura de Europol .....	294
2.10.5. Propuesta de Reglamento para la creación de la Agencia de la Unión Europea para la cooperación y la formación en funciones coercitivas (EUROPOL) .....	299
2.12. Jefes de Policía Europeos .....	300
2.13. Cooperación EUROPOL-INTERPOL.....	302
<b>COOPERACIÓN JUDICIAL .....</b>	<b>304</b>
2.13. Cooperación del individuo con la justicia.....	304
2.14. Lucha contra la delincuencia organizada y contra el terrorismo.....	304
<b>SECCIÓN 3ª. MARCO GENERAL EN LA PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LA UNIÓN EUROPEA.....</b>	<b>307</b>
3.1. Delincuencia organizada: estrategia para la prevención y el control de la delincuencia organizada.....	307
3.2. Estrategia global de prevención de la delincuencia .....	308
3.3. Delincuencia organizada: prevención de la delincuencia.....	309
3.4. Programa Hipócrates (Hippokrates).....	311
3.5. La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia.....	313
3.6. Prevención de la delincuencia en la UE .....	318
3.7. Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD) .....	320
3.8. Programas de financiación .....	321
3.9. CORDIS y los programas de investigación en seguridad .....	323
3.10. La red operativa @ON.....	327
<b>SECCIÓN 4ª. EL CICLO DE ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y LAS FORMAS GRAVES DE DELINCUENCIA INTERNACIONAL.....</b>	<b>329</b>
4.1. Antecedentes del Ciclo de Actuación .....	330
4.1.1. Los informes EADO y el Modelo Europeo de Inteligencia Criminal.....	330
4.1.2. La arquitectura de la seguridad interior .....	331
4.1.3. COSPOL .....	335
4.1.4. El Proyecto “Harmony”.....	336
4.2. Actores del Ciclo de Actuación.....	337
4.2.1. Presidencia de la Unión Europea.....	337
4.2.2. Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, Secretaría General del Consejo y COSI.....	337
4.2.3. Comisión Europea y Servicio de Acción Exterior Europeo. ....	337
4.2.4. EUROPOL, Eurojust y Frontex .....	338
4.2.5. OEDT, OLAF y CEPOL .....	338
4.2.6. Estados miembros .....	339
4.2.7. Terceros Estados, Organizaciones Internacionales y ONGs.....	339

4.3. <i>Proceso e instrumentos del Ciclo de Actuación</i> .....	340
4.3.1. Desarrollo de la política en base al cuadro del informe SOCTA sobre amenazas criminales. ....	341
4.3.2. Establecimiento de la política y de las prioridades/toma de decisiones, MASP.....	347
4.3.3. Implementación y seguimiento de la OAP-plataforma multilateral de cooperación EMPACT. ....	351
4.3.4. Evaluación de la puesta en marcha de cara al siguiente ciclo.....	355
<b>SECCIÓN 5ª. GESTIÓN DE DATOS E INFORMACIÓN</b> .....	<b>357</b>
5.1. <i>Secretaría para las autoridades de control comunes encargadas de la protección de datos</i> ..	357
5.2. <i>Intercambio de información entre las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley de los Estados miembros</i> .....	358
5.3. <i>Incremento de la eficacia y de la interoperabilidad de las bases de datos europeas</i> .....	360
5.4. <i>Simplificación del intercambio de información entre los servicios represivos</i> .....	362
5.5. <i>Cooperación en material penal: protección de datos personales</i> .....	364
5.6. <i>Gestión de la información en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia</i> .....	366
5.7. <i>Un enfoque global de las transferencias de datos Passenger Name Records - PNR</i> .....	370
<b>CONCLUSIONES</b> .....	<b>375</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>385</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>399</b>
1. INDICE POR MATERIAS .....	399
2. APÉNDICE NORMATIVO Y DOCUMENTAL RELATIVO A LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN EL ÁMBITO DE LA UE.....	403
2.1. <i>DOCUMENTOS BÁSICOS</i> .....	403
2.2. <i>LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS TEMÁTICOS</i> .....	405

# PRÓLOGO

## Objeto del estudio

En la presente tesis doctoral se pretende abordar y estudiar críticamente y de modo sistemático la normativa y las herramientas funcionales que la Unión Europea ha desarrollado en esta materia hasta la actualidad, el marco jurídico y operativo que ha edificado para la lucha contra la delincuencia organizada dentro del desarrollo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, sus logros y sus problemas.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el tema suscita un interés creciente, toda vez que los problemas que genera la delincuencia organizada van en aumento, en una sociedad que funciona con mayor dinamismo día a día, y en la que los sujetos internacionales interactúan cada vez más entre sí en busca de soluciones a esos problemas.

La investigación que presentamos se inició tras comprobar la creciente importancia de esta materia en las agendas europeas.

Inicialmente pensamos en hacer un acercamiento a toda la materia que comprendiese el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, pero pronto vimos la falta de mesura del proyecto y se decidió centrarla en la materia aparentemente menos desarrollada dentro de este Espacio de la Unión Europea, la delincuencia organizada. En el camino se han quedado materias como la migración, la cooperación aduanera, la cooperación judicial civil o el terrorismo, alguno de cuyos aspectos guarda relación con nuestra temática.

Hoy se puede afirmar que la situación ha variado considerablemente en los últimos años, pues la necesidad de protegerse contra la criminalidad organizada en cualquiera de sus formas ha hecho que los Estados miembros de la Unión Europea perciban el riesgo y la necesidad de colaborar tanto en el plano interregional como en el internacional, y lo que inicialmente pareciera una materia poco desarrollada, ocupa en la actualidad un hueco capital en la actividad de la Unión Europea.

La principal dificultad para desarrollar el estudio ha sido la dispersión de fuentes, especialmente entre dos de las instituciones de la Unión Europea: el Consejo y la Comisión. La labor de recopilación ha sido ingente y la complejidad para encontrar determinados documentos, especialmente los de los orígenes de la coordinación entre los Estados en esta materia, ha sido elevada, especialmente por el hecho de que, aun habiéndose eliminado el carácter confidencial de muchos de ellos, han sido de difícil localización.

Nuestro trabajo ha tratado de investigar, en definitiva, el curso de la reacción y el tratamiento europeos frente a la delincuencia organizada desde sus inicios en un marco de cooperación hasta la actualidad, en un marco de progresiva integración.

## Metodología

Para el estudio de la materia y la elaboración del presente trabajo se han utilizado fuentes doctrinales y las documentales de la propia Unión Europea.

La política de apertura aplicada en el seno de esta organización internacional facilita el acceso a toda la normativa y a los documentos de trabajo que no se encuentren amparados por la confidencialidad.

Pudiendo utilizar toda la normativa, hay que realizar en cambio una labor de “quirófano” para separar lo importante de lo que no lo es. Un buen ejemplo es el caso de

la normativa existente en materia de Justicia y Asuntos de Interior, ya que todo el “Acervo JAI” supera ampliamente los ochocientos textos jurídicos.

El portal web de la Unión Europea es herramienta indispensable para el investigador, al aportar información extra sobre todos los procesos históricos, textos relevantes y de sistematización que ofrecen las instituciones europeas y otros órganos.

En conjunto la Web, a través de los motores de búsqueda, es una fuente casi inagotable de información en la que, sin dirección específica, tan sólo con referencias de un tema concreto, se puede obtener el enlace a lo oficial, lo oficioso, las normas y la doctrina que traten sobre ese tema. Es sin duda de agradecer la gratuidad de cientos de contenidos “colgados en la red” y a la disposición del investigador en fuentes fidedignas.

La jurisprudencia ha sido objeto de estudio, aunque como queda expuesto a lo largo del trabajo existe todavía una notable escasez de jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en materia de delincuencia organizada (así como en el resto de materias de Justicia y Asuntos de Interior en el plano intergubernamental) motivado por las trabas que, hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y aun tras esta fecha, ha encontrado dicho Tribunal para ejercer sus funciones en este área.

La doctrina, no cabe duda, aporta ese punto de vista de “formadora del formando”. Las múltiples opiniones expresadas respecto a la progresiva formación del ELSJ han sido referencia indispensable dirigida a elaborarnos un criterio en esta materia para el estudio de las normas que lo conforman, pues afortunadamente, todo lo relevante es tratado por la doctrina, lo que ayuda a sintetizar y redirigir esfuerzos.

## **Estructura**

Para abordar y exponer nuestra investigación, el texto ha sido dividido en cuatro capítulos.

El primer capítulo, en su primera sección, es un acercamiento al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia como objetivo de la Unión Europea y como marco respecto al fenómeno de la delincuencia organizada. Recogemos y valoramos críticamente opiniones y tendencias doctrinales que son importantes y que posteriormente, en el resto de capítulos, se manifiestan en el proceso arduo y lleno de tensiones de construcción de este espacio común. La segunda sección del capítulo estudia el concepto y tipos de delincuencia organizada, planteando una definición clara bajo el amparo de documentos y trabajos de las Naciones Unidas y de la Unión Europea. Se plantean asimismo diversas cuestiones polémicas o confusas sobre esta forma de delincuencia, tratando de aclararlas. Asimismo, se realiza un estudio de la delincuencia organizada en la Unión Europea y su evolución hasta nuestros días.

El segundo capítulo está dedicado a la evolución histórica. Pretende indagar en los principales pasos políticos y operativos que se han dado en materia de delincuencia organizada, desde los años 60 hasta nuestros días, para alcanzar el actual marco jurídico, primero bajo el prisma de la Cooperación Política Europea y posteriormente desde la Comunidad Europea y la Unión Europea. En este capítulo se tiene en cuenta el proyecto de Constitución para Europa, puesto que sin haber alcanzado vigencia, parte de su contenido fue rescatado para el Tratado de Lisboa, lo que también se reflejó en la lucha contra la delincuencia organizada.

El tercer capítulo recoge todos los aspectos referentes a la lucha contra la delincuencia organizada en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de



Funcionamiento de la Unión Europea, el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia a día de hoy. Consideramos sus mecanismos, el papel de las Instituciones, de los órganos y de las agencias involucradas y los hasta ahora limitados resultados por el poco tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa y por los frenos a la integración que éste ha introducido, dadas las enormes posibilidades que los Estados miembros tienen de bloquear decisiones y de iniciar una cooperación reforzada, y los períodos de transición para la entrada en vigor de algunas de sus normas.

El cuarto capítulo está dedicado al conjunto normativo de la lucha contra la delincuencia organizada en la Unión Europea: una red complicada, pero cada vez mejor hilada, de normas jurídicas que regulan cada uno de los aspectos de esta lucha. El guión empleado en este capítulo ha sido el aportado por la propia Unión Europea, en lo que llama “Síntesis de la legislación de la UE” de su portal web, apartado estructurado y rellenado en su contenido por la Comisión Europea. También recogemos opiniones de la doctrina jurídica, por su aportación crítica a las cuestiones que se abordan. Como muestra del significativo avance que ha comenzado en los últimos años, se dedica toda una sección al “Ciclo de actuación de la Unión Europea contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional”, una herramienta poderosa de coordinación y aportación de soluciones conjuntas entre los Estados miembros y las Instituciones de la UE, entre otros actores.

En las conclusiones se recogen las principales cuestiones que han surgido a lo largo del trabajo y se formulan valoraciones críticas y propuestas o líneas de trabajo con vistas al futuro avance en la lucha contra la delincuencia organizada en la UE.

En los anexos se ofrece una compilación de la normativa en vigor relacionada con la delincuencia organizada, y una relación de documentos importantes y actuales en la lucha contra este tipo de delincuencia: marcadores del Plan de Acción del Programa de Estocolmo, los programas de formación de CEPOL para 2014, y las líneas del tiempo y prioridades y planes estratégicos multianuales del Ciclo de Actuación de la UE para la lucha contra la delincuencia organizada.





## ABREVIATURAS

**ACNUR**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

**AJI**

Asuntos de Justicia e Interior

**AUE**

Acta Única Europea

**AWF**

Analysis Work File

**CAJI**

Cooperación en Asuntos de Justicia e Interior

**CCI**

Centro de Control e Información

**CE**

Comunidad Europea

**CEE**

Comunidad Económica Europea

**CEPOL**

Escuela Europea de Policía(de su nombre francés Collège Européen de Police)

**CIG**

Conferencia Intergubernamental

**CLTS UE**

Coordinador de la UE en la lucha contra la trata de seres humanos

**COSI**

Comité permanente de seguridad interior

Coopération Opérationelle en matière de Sécurité Intérieure

Standing Committee on Operational Cooperation on Internal Security

**COSI-SG**

COSI Support Group

**COSPOL**

Comprehensive Operational Strategic Planning for the Police

**CPI**

Corte Penal Internacional

**CR**

Customer requirements

**CRF**

Crime-Relevant Factors

**EADO**

Evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada

**ECI**

Equipos conjuntos de investigación

**ECIM**

European Criminal Intelligence Model

**ECRIS**

Sistema de intercambio de información entre registros de antecedentes penales

**EEAS**

European External Action Service

Servicio de Acción Exterior de la UE

**ELO**

Europol Liaison Officer

**ELSJ**

Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

**EMCDDA**  
European Monitoring Centre for Drugs and Drug Addiction

**EMPACT**  
EU Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats

**ENU**  
Europol National Unit

**EPRIS**  
Sistema Europeo de Fichero Policial

**ESM**  
EMPACT Project Support Manager (Europol Support Manager)

**ESU**  
EMPACT Support Unit (albergada en Europol)

**EU**  
European Union

**EUROSUR**  
Sistema Europeo de Vigilancia de Fronteras

**FP**  
Focal Point

**FRA**  
European Agency for Fundamental Rights

**GAFI**  
Grupo de Acción Financiera Internacional

**GRECO**  
Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa

**GSC**  
General Secretariat of the Council of the European Union

**HIO**  
High Impact Operation

**IR**  
Intelligence requirements

**ISS**  
Internal Security Strategy

**JAI**  
Justicia y Asuntos de Interior

**JHA**  
Justice and Home Affairs

**JIT**  
Joint Investigation Team

**LSJ**  
Libertad, Seguridad y Justicia

**MASP**  
Multi-Annual Strategic Plan

**MFF**  
Multiannual Financial Framework

**NEC**  
National EMPACT Coordinator

**OAP**  
Operational Action Plan

**OCDE**  
Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos

**OCG**  
Organised Crime Group

**OCSR**  
Organised Crime Situation Report

**OCTA**  
Organised Crime Threat Assessment

**OEAA**

Oficina Europea de Apoyo al Asilo

**OEDT**

Observatorio europeo de la droga y las toxicomanías

**OLAF**

Oficina Europea de Lucha contra el Fraude

European Anti-Fraud Office (Office Européen de Lutte Antifraude)

**ONU**

Organización de las Naciones Unidas

**OSINT**

Open Source Intelligence

**PAD**

Policy Advisory Document

**OPD**

Observatorio para la prevención de la delincuencia

**OSIC**

Organised and Serious International Crime

**PCSD**

Política Común de Seguridad y Defensa

**PESTEL**

Policy, Economical, Social, Technological, Environmental, Legal

**PEV**

Política Europea de Vecindad

**PNR**

Registro de nombres de los pasajeros

**PPA**

Procedimiento Prejudicial Acelerado

**PPU**

Procedimiento Prejudicial de Urgencia

**QBRN**

Químico, biológico, radiológico y nuclear

**REPD**

Red Europea de Prevención de la Delincuencia

**SECA**

Sistema europeo común de asilo

**SIENA**

Secure Information Exchange Network Application

**SIS II**

Sistema de Información de Schengen de segunda generación

**SOC**

Serious and Organised Crime

**SOCTA**

Serious and Organised Crime Threat Assessment

**TCE**

Tratado de la Comunidad Europea

**TCEE**

Tratado de la Comunidad Económica Europea

**TFUE**

Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

**TIC**

Tecnologías de la Información y la Comunicación

**TJCE**

Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea

**TJUE**

Tribunal de Justicia de la Unión Europea

**TUE**

Tratado de la Unión Europea

**UE**

Unión Europea

**UIF**

Unidades de Información Financiera

**UNCAC**

Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción

**UNODC**

United Nations Office on Drugs and Crime

**VIS**

Sistema de Información de Visados

# CAPÍTULO I. LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA DE LA U.E.



## SECCIÓN 1ª. EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA COMO MARCO DE LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA

### 1.1. Origen y devenir histórico de la delincuencia organizada

Si bien la delincuencia organizada o crimen organizado<sup>1</sup> no es un fenómeno de reciente aparición en Europa, fue en la segunda mitad del siglo XX cuando se percibió como un problema general en la Unión Europea, al extenderse más allá de las fronteras exteriores de cada Estado miembro.

El origen de la delincuencia organizada europea pudo ser por el traslado de los grupos de delincuentes a las zonas menos controladas tras el surgimiento de los Estados-Nación, especialmente a las zonas de los Balcanes y del Sur de Italia. En opinión de MORRISON<sup>2</sup>: “Cuando la revolución Francesa creó Estados-Nación fuertes, las bandas criminales se movieron a otras regiones pobremente controladas como los Balcanes y el Sur de Italia, en donde se sembraron las semillas para la «Mafia Siciliana» (el eje central de la delincuencia organizada en el Nuevo Mundo).

La delincuencia organizada existía en los Estados Unidos desde los primeros días de su colonización. Sin embargo, fue la prohibición del alcohol la que proveyó a las «familias del crimen Italianas», del punto de apoyo ideal para dominar el mercado de productos ilícitos en los Estados Unidos. Desde el alcohol hasta el tráfico ilícito de estupefacientes como el cannabis, la Cosa Nostra (y, eventualmente, otros grupos también) generaron enormes beneficios y, en algunos lugares, la influencia política que no sólo garantizaron la expansión y la maduración continua de las organizaciones criminales, sino que trajo la delincuencia organizada a la conciencia de los sucesivos gobiernos, el público y, por supuesto, los medios de comunicación.”

Sin duda este tipo de delincuencia encontró su forma de progresar y de adaptarse a la evolución europea. Así lo demuestra la preocupación que los dignatarios de las Comunidades Europeas demostraron desde los años 70<sup>3</sup>.

Pero encontró una buena oportunidad de expansión a partir del proyecto de unificación y supresión de las fronteras interiores, llevado definitivamente a acabo a partir del año 1992.

El Tratado de Maastricht y la coloquialmente denominada “supresión de las fronteras”<sup>4</sup> fue un hito en la construcción europea. Pero al mismo tiempo, y siendo los

---

<sup>1</sup> En adelante se emplearán ambos términos indistintamente, por ser sinónimos.

<sup>2</sup> MORRISON, Shona: “Approaching Organised Crime: Where Are We Now and Where Are We Going?” en *Trend and issues-Australian Institute of Criminology*, N°. 231, Julio, 2002, p. 3.

El término de delincuencia organizada parecer tener su origen a partir de los contrabandistas de alcohol en los Estados Unidos, a partir de 1919, aunque no es éste el origen de aquel fenómeno criminal.

Vid. también: “The threat of Transnational Organized Crime”, UNODC, 2010, p. 25. Disponible en: [www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/1.The-threat-transnational-organized-crime.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/1.The-threat-transnational-organized-crime.pdf)

<sup>3</sup> Respecto a la evolución histórica para la lucha contra la delincuencia organizada, en el Capítulo siguiente damos una amplia explicación.

<sup>4</sup> Al término se refieren en las síntesis de la legislación de la UE. Un ejemplo disponible en: [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_migration/index\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_migration/index_es.htm)

gobernantes de los Estados miembros conscientes de ello, la fecha de la entrada en vigor de dicho Tratado, el 1 de noviembre de 1993, significó la agitación del “banderín de salida” para la delincuencia organizada, que si ya había incrementado su actividad transnacionalmente, se encontraba ahora con la eliminación de los controles a pie de frontera, lo que le daba una libertad de movimientos desconocida hasta entonces. Los grupos de delincuencia podían así entrar en la UE y, una vez dentro, operar en varios Estados miembros; o estando ya dentro, moverse de unos a otros con mayor facilidad.

Los Estados miembros eran conscientes mucho antes de las oportunidades que esta apertura significaría para la delincuencia y así fueron planteando los pasos para crear, al mismo tiempo que un marco económico, un auténtico espacio en el que imperasen la libertad, la seguridad y la justicia, en una suerte de trío equilibrado.

## **1.2. La libertad en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia**

La libertad a la que se refiere el ELSJ venía referida, en los orígenes de la Unión Europea, como “la libertad de circulación, no solo de los trabajadores, sino de los ciudadanos de la Unión y de terceros países”.

Pero ese concepto de libertad pronto se vio ampliado a más aspectos. El “Plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”<sup>5</sup> centró esta libertad en la libertad de circulación de los ciudadanos, en la protección de los derechos fundamentales, en la lucha contra la discriminación y en el respeto a la intimidad y a los datos personales<sup>6</sup>.

Sin duda alguna, el problema que acarrea esta libertad era que la ausencia de controles internos en las fronteras conllevaba nuevos riesgos que debían de ser abordados en su vertiente “seguridad”, pero esta vertiente planteaba y plantea la eventualidad de acciones represivas que, sin control específico, pueden invadir aspectos de la libertad de los ciudadanos que han sido y vienen siendo consagrados como derechos fundamentales. ¿Es posible la libertad sin la seguridad? Y por ende ¿es posible lo primero con exceso de lo segundo? Y para poder responder a estas preguntas, ¿qué se entiende por “seguridad”?

## **1.3. La seguridad en el marco de la Unión Europea**

### **1.3.1. La amenaza a la seguridad desde el plano de la delincuencia**

La seguridad desde el punto de vista de la delincuencia es aquella que pretende evitar a los ciudadanos el robo de vehículos, la extorsión de una mafia, un atentado terrorista o cualquier otro acto que afecte a su integridad física, psíquica o patrimonial. No cabe duda de que la “Seguridad” de este “Espacio” se refiere especialmente al aspecto más material u operativo, como medio para evitar el delito.

---

<sup>5</sup> Plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia - Texto adoptado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 3 de diciembre de 1998.

DO C 19 de 23.1.1999

<sup>6</sup> Vid. a este respecto IRUJO AMÉZAGA, Mikel: “Seguridad nacional versus derechos fundamentales” en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n. 710, 27 de julio, 2006, pp. 8-10.



Esto es así en primer lugar porque la seguridad va íntimamente ligada al bienestar social de los ciudadanos. Sin seguridad surge la delincuencia común e inmediatamente relacionada con ella la delincuencia organizada. A causa de este último tipo de fenómeno criminal derivan consecuencias como la extorsión, la disminución de los intercambios económicos y la huida de nuevos inversores, mermando el consumo y el crecimiento. La región se va empobreciendo y, una vez lograda ya la financiación, la delincuencia organizada vincula esos crímenes económicos con crímenes de tipo sexual y de venta de drogas, logrando así nuevos cauces de financiación para reinvertir activos en sus actividades criminales<sup>7</sup>.

A mayor beneficio económico, mayor capacidad de los grupos de delincuencia organizada para la extorsión y la corrupción<sup>8</sup>, lo que deriva en una progresiva lesión de la vida democrática y del Estado de Derecho.

Si la situación se hace general, bien en una región bien en un Estado, la inestabilidad es manifiesta, pudiendo llegar a darse el fenómeno de un Estado fallido, bien de forma general, en todas sus competencias, bien de forma parcial, de modo que ese Estado podría seguir proveyendo de unos servicios a la ciudadanía (sanidad, educación), pero habría perdido el control sobre aquellos servicios o competencias del llamado núcleo duro, en particular la seguridad y la justicia. A este poder criminal “de facto” se le ha llegado a referir como la “quinta rama” del Estado, cohabitando al mismo tiempo con la estructura clásica de los tres poderes y con el incorrectamente llamado “cuarto poder” (los medios de comunicación). El poder de ese quinto elemento se lograría mediante la corrupción y la extorsión. A decir de DOBOVSEK<sup>9</sup>: “Cada vez más a menudo, junto a los brazos de autoridad clásicos (poderes legislativo, ejecutivo y judicial) también los medios de comunicación como el cuarto y a la delincuencia organizada como el quinto brazo.”

El documento aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas de 12 de diciembre de 2003<sup>10</sup> destaca este hecho:

---

<sup>7</sup> Vid. por interesante a este respecto “A secure Europe in a better World-European Security Strategy”, Convención Europea, Bruselas, 12.12.2003, p.1 y p. 13. Disponible en:

[www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf)

<sup>8</sup> BERMEJO MARCOS, FERNANDO: “La globalización del crimen organizado”, en *Eguzkilore*, nº 23, diciembre, 2009, pp. 104 y 112-114.

<sup>9</sup> DOBOVSEK explica la evolución hasta la tercera fase de desarrollo de la delincuencia organizada (quinta rama). En la primera, el control local mediante la financiación a través de delitos menores. La segunda, reinvertiendo y controlando un área local mayor, teniendo ya una estructura bien organizada y de tipo económico. En la tercera, ya no buscan un poder económico (que ya han obtenido), sin un poder social y político, infiltrándose en las estructuras del Estado y compitiendo con el mismo, llegando a ser un quinto poder. La primera se puede controlar mediante medidas policiales y de fiscalía. La segunda requiere las anteriores pero ya en colaboración con instituciones financieras y otras. En la tercera, en opinión del autor, la delincuencia organizada es ya incontrolable porque mucha gente “importante” está ya corrompida y en la red; sólo las medidas preventivas pueden compensar este desfase. En esta tercera fase es en donde se encuentra la delincuencia organizada transnacional.

DOBOVSEK, Bojan: “Organised crime as a state capture problem in countries in transition” en Research Conferences on *Organised Crime at the Bundeskriminalamt in Germany 2008 – 2010*, Kriminalistisches Institut KI 14 – Forschungs- und Beratungsstelle für Organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität- Wolters Kluwer Deutschland GMBH, Colonia, 2011, p. 74, 82-85 y 90.

<sup>10</sup> “A secure Europe in a better World-European Security Strategy”, presentado por el Alto Representante de la Unión Europea, Javier Solana, y aprobado por el Consejo Europeo de Bruselas, 12.12.2003, pp. 4-7. Disponible en:

“Conflictos regionales: (...). Un conflicto puede llevar al extremismo, terrorismo y a un Estado fallido; proporciona oportunidades para el crimen organizado. (...)

Estado fallido: (...) El colapso del Estado se puede asociar con amenazas obvias, tales como el crimen organizado y el terrorismo. El Estado fallido es un fenómeno alarmante, que socava la gobernanza global, y se suma a la inestabilidad regional.

(...)

Nuestro concepto tradicional de auto-protección estaba basado en la amenaza de invasión. Con las nuevas amenazas, la primera línea de defensa estará habitualmente fuera. Los nuevos riesgos son dinámicos.”

### 1.3.2. La seguridad entre las inquietudes de los ciudadanos

La falta de seguridad es uno de los principales problemas para los ciudadanos europeos, si bien su punto de vista va evolucionando dependiendo del momento y de las circunstancias, y dan mayor o menor importancia a los mismos o a nuevos problemas que van surgiendo en sus vidas. Por eso en la actualidad, en un momento de serios problemas económicos a nivel mundial, estos ciudadanos centran sus preocupaciones en estos últimos aspectos y aquellos relacionados con su seguridad pasan a un segundo plano, aunque no desaparecen. Ya en el año 2001, el Eurobarómetro de la Defensa indicaba que la delincuencia organizada era la primera amenaza percibida por los europeos. Para MANIGART (en el tiempo en que la UE estaba formada por quince miembros): “Si ahora nos fijamos en las diferencias en las percepciones entre los distintos Estados miembros, se observa una convergencia más bien amplia. En 11 países de los 15, los mismos tres riesgos encabezan la lista, aunque a veces en un orden diferente (delincuencia organizada, accidente en una planta nuclear y el terrorismo). En las encuestas del Eurobarómetro, por ejemplo, la educación, la salud, la lucha contra la delincuencia, los esfuerzos para reducir el desempleo, etc., se consideran objetivos mucho más importantes. Una vez más, la razón se encuentra en el hecho de que con la disolución de la Unión Soviética, Occidente perdió su principal enemigo. El riesgo se ha vuelto difuso, y por lo tanto menos visible.”<sup>11</sup>

El Eurobarómetro de otoño del año 2014 (color azul -Aut2014-. En amarillo primavera 2014 -Sp 2014)<sup>12</sup>, en su tabla QA5 expone los resultados de la pregunta “cuáles son los dos problemas más importantes a los que hace frente la Unión Europea en este momento”. Los ciudadanos europeos dan la mayoría a la situación económica (33%), al desempleo (29%), a la situación de las finanzas públicas de los Estados

[www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf)

“Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12 de diciembre de 2003” (no ha sido publicado en el DO). También conocido como “Documento Solana”.

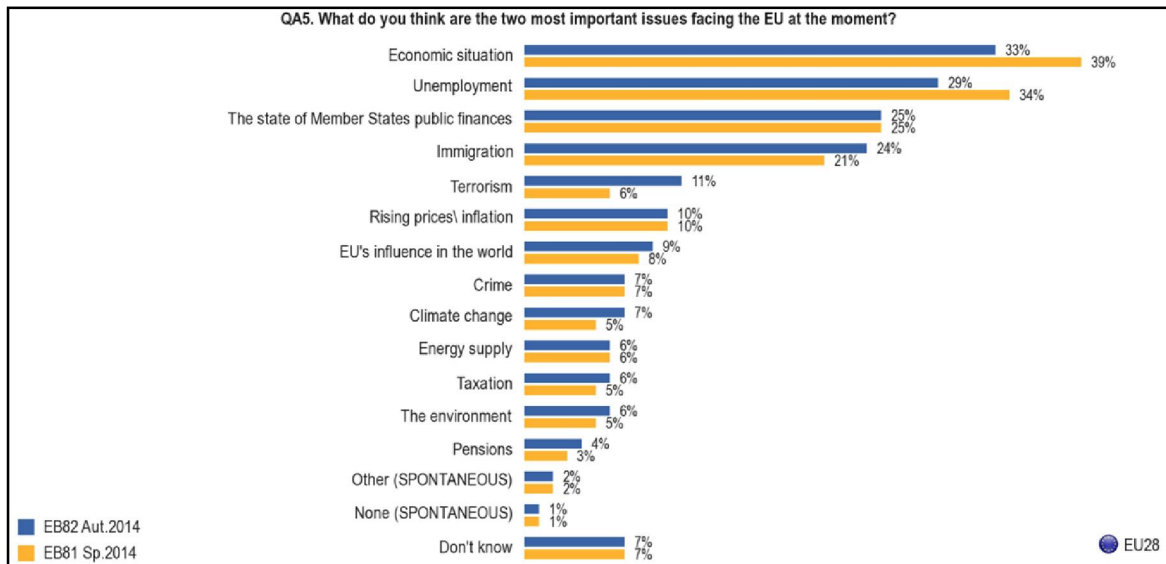
Vid. a este respecto el documento de trabajo REMIRO BROTONS, Antonio (Dtor.): “Los límites de Europa. La UE, Rusia y los «Nuevos Estados Independientes» occidentales (Belarús, Moldova, Ucrania)” en *Cuaderno de trabajo-Academia Europea de Ciencias y Artes*, 2006.

<sup>11</sup> MANIGART, Philippe: “Public opinion and European defense”, en *Eurobarometer Special Surveys*, Nº 146, Julio, 2001, Royal Military Academy, Bélgica.

<sup>12</sup> Las tablas más actuales (excepto cuando está debidamente señalado al pie por ser de otros Eurobarómetros anteriores) proceden de Comisión Europea: *Eurobarómetro Estándar nº 82. La opinión pública en la Unión Europea. Primeros resultados, noviembre 2014*, publicado en diciembre de 2014 (reflejan siempre la media europea). Disponible en:

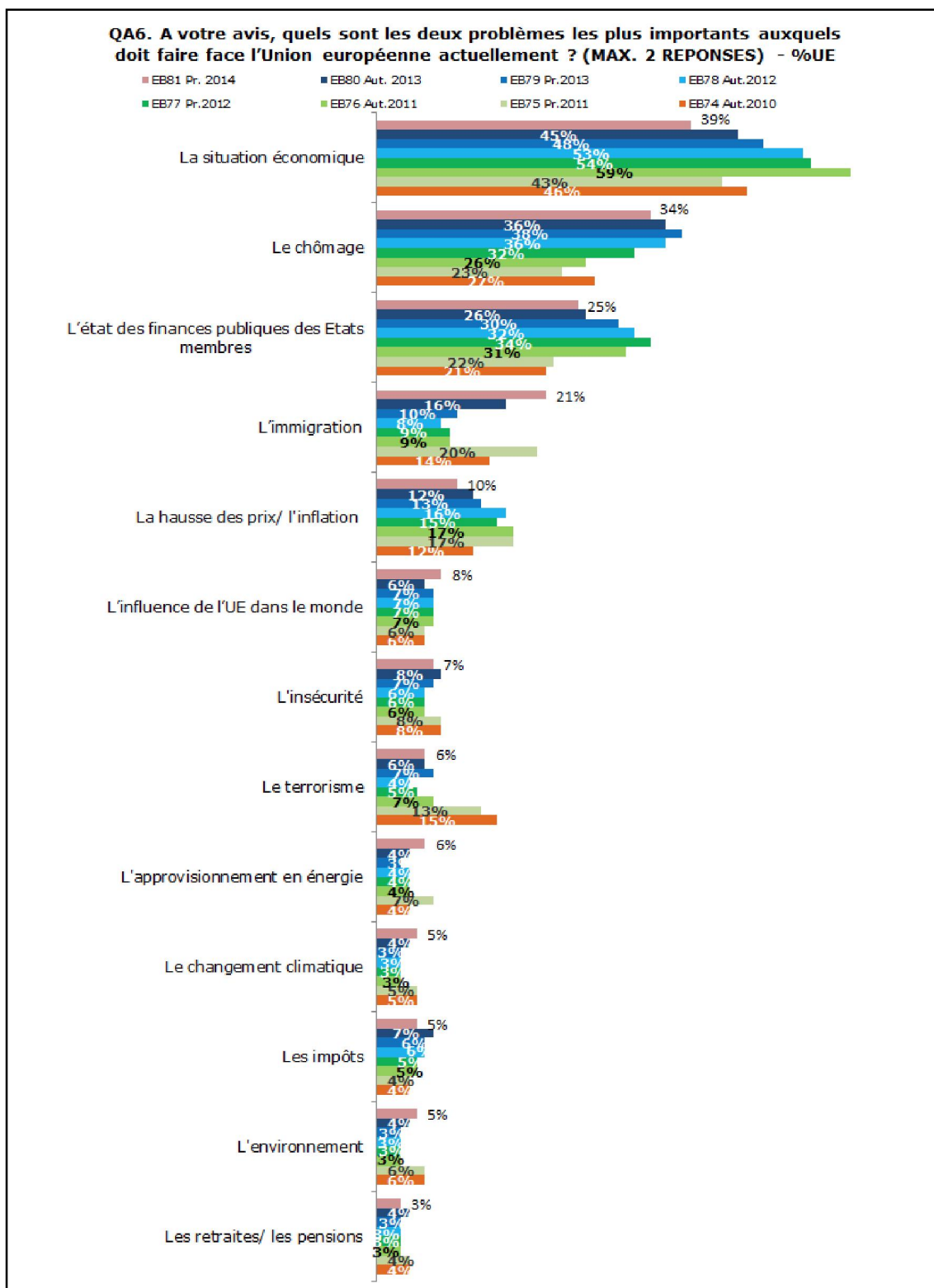
[http://ec.europa.eu/public\\_opinion/archives/eb/eb82/eb82\\_en.htm](http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/eb/eb82/eb82_en.htm)

miembros (25%), a la inmigración (24%), al terrorismo (11%), a la inflación/escalada de los precios (10%), la influencia de la UE en el mundo (9%) y en octavo lugar al crimen (7%). Curiosamente, el terrorismo asciende del octavo al quinto puesto, parece que motivado por la creciente preocupación de los europeos por la fuga de algunos de sus ciudadanos para combatir en Siria (todavía no habían sucedido los trágicos atentados de París, de enero de 2015).



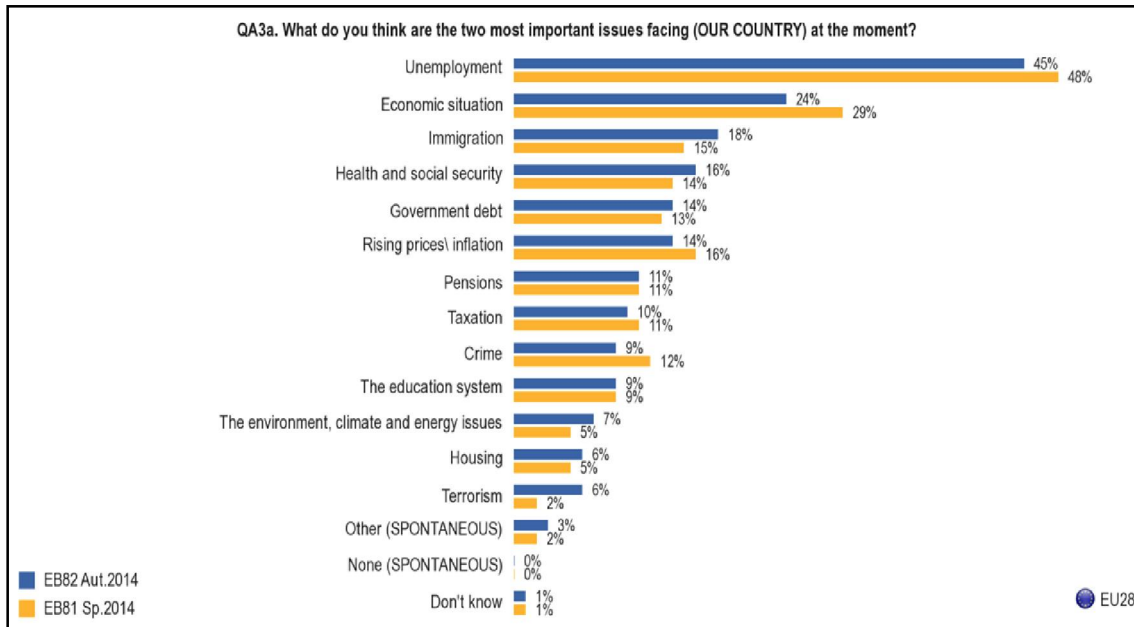
(Fuente: Eurobarómetro Estándar nº 82, otoño 2014)

En el eurobarómetro de primavera de 2014, se emplea el término “crimen” en lengua inglesa (“*crime*”, “*L'insécurité*” cuando la encuesta se publica en lengua francesa), notándose al respecto un leve descenso (del 8 al 7%) y pasando de la sexta posición a la séptima. Es lo que se refleja en la tabla de la página siguiente, en donde se expone la evolución de cada cuestión y en donde se puede contemplar cómo, entre las cuestiones más importantes a las que debe enfrentarse la Unión Europea, el crimen ha sufrido muy poca variación desde la encuesta de otoño de 2010, manteniéndose siempre entre el 6 y el 8%, es decir, muy estable. El cambio en otoño de 2014 del séptimo al octavo puesto viene motivado, como ya se ha dicho, por la escalada de posiciones del terrorismo como problema al que se enfrenta la UE en la actualidad.



(Fuente: Eurobarómetro Estándar nº 81, primavera 2014)

A la pregunta de “cuáles son los dos problemas más importantes a los que hace frente nuestro país en este momento”, los ciudadanos europeos dan la mayoría al desempleo (45%), a la situación económica (24%), a la inmigración (18%), al sistema de salud y de la seguridad social (16%), a la deuda pública (14%) a la escalada de precios/inflación (14%), a las pensiones (11%), a los impuestos (10%) y en noveno lugar al crimen (9%). El terrorismo, que asciende (de un 2% a un 6%), sigue estando muy por debajo a nivel nacional.

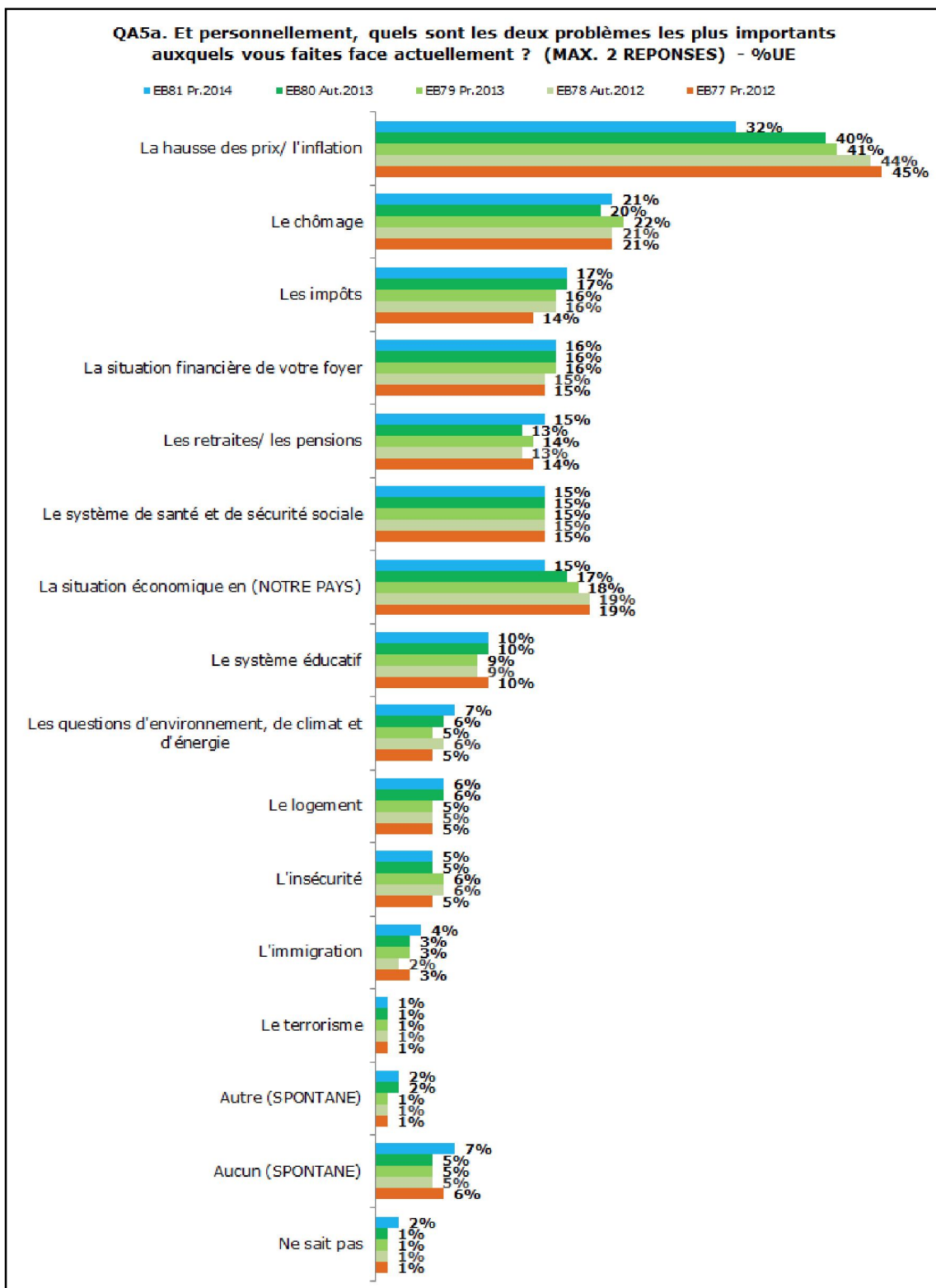


(Fuente: Eurobarómetro Estándar nº 82, otoño 2014)

Es decir, para los ciudadanos europeos el problema del crimen se contempla en ambos casos (a nivel de la UE y a nivel nacional) como un problema relativo, ocupando la mitad superior de las distintas cuestiones objeto de preocupación de los ciudadanos a nivel de la UE y la mitad inferior a nivel estatal, en ambos casos en un porcentaje estable y relativamente bajo.

Pero si esa misma pregunta se realiza en términos de “problemas más importantes a los que usted se enfrenta personalmente”, en el Eurobarómetro de otoño de 2014 el crimen permanece en el decimoprimer puesto junto con la inmigración (ambos con el 5%) superándoles otras cuestiones (pensión, alquileres, sistema educativo, medioambiente, etc.).

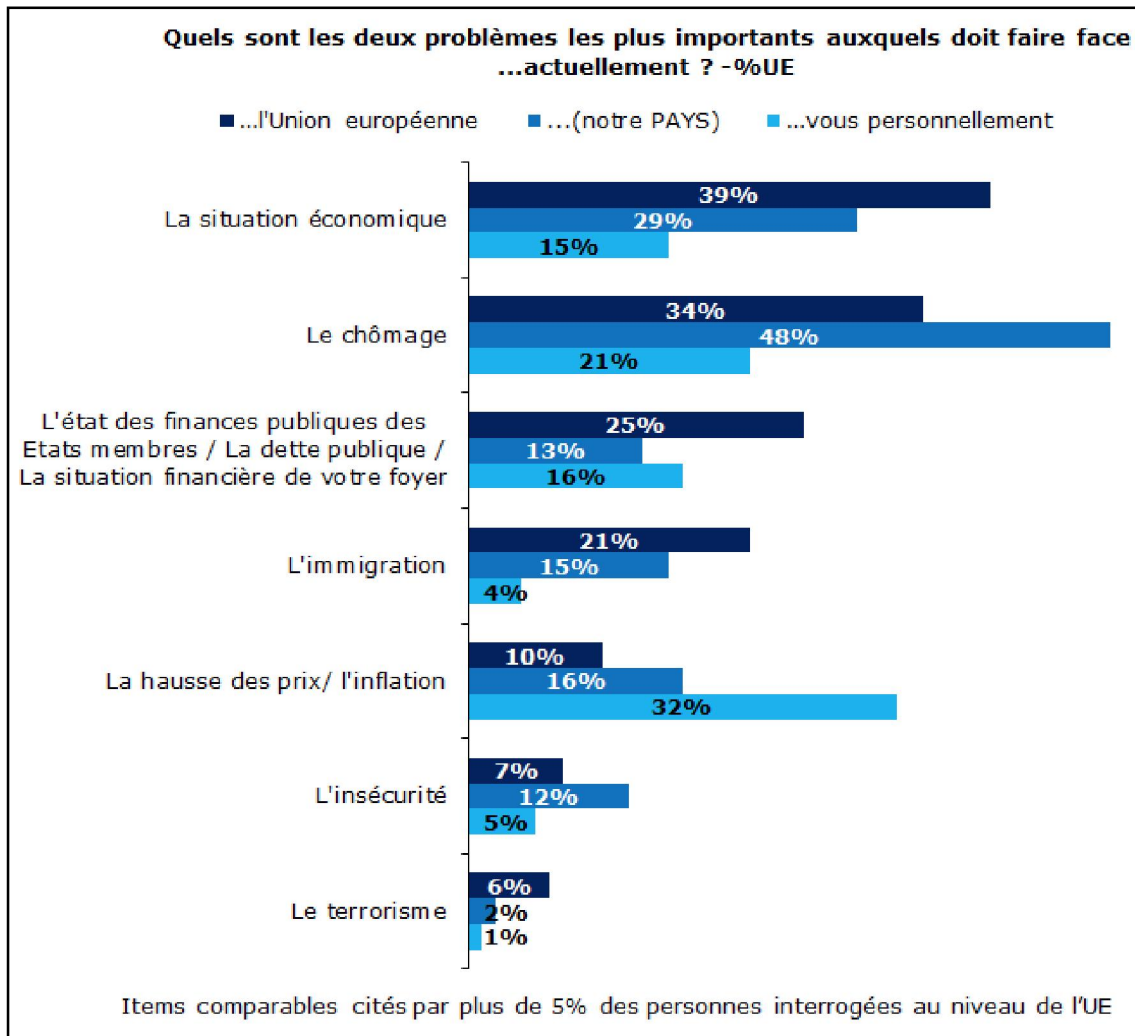
En el cuadro de la siguiente página, del Eurobarómetro Estándar nº 81 (primavera 2014), se pueden apreciar los datos de los cinco últimos Eurobarómetros anteriores al otoño de 2014. No hay diferencia, como queda dicho, con respecto al otoño de 2014, por lo que el crimen permanece, en esta cuestión, entre los últimos problemas de los ciudadanos en su esfera personal.



(Fuente: Eurobarómetro Estándar nº 81, primavera 2014)



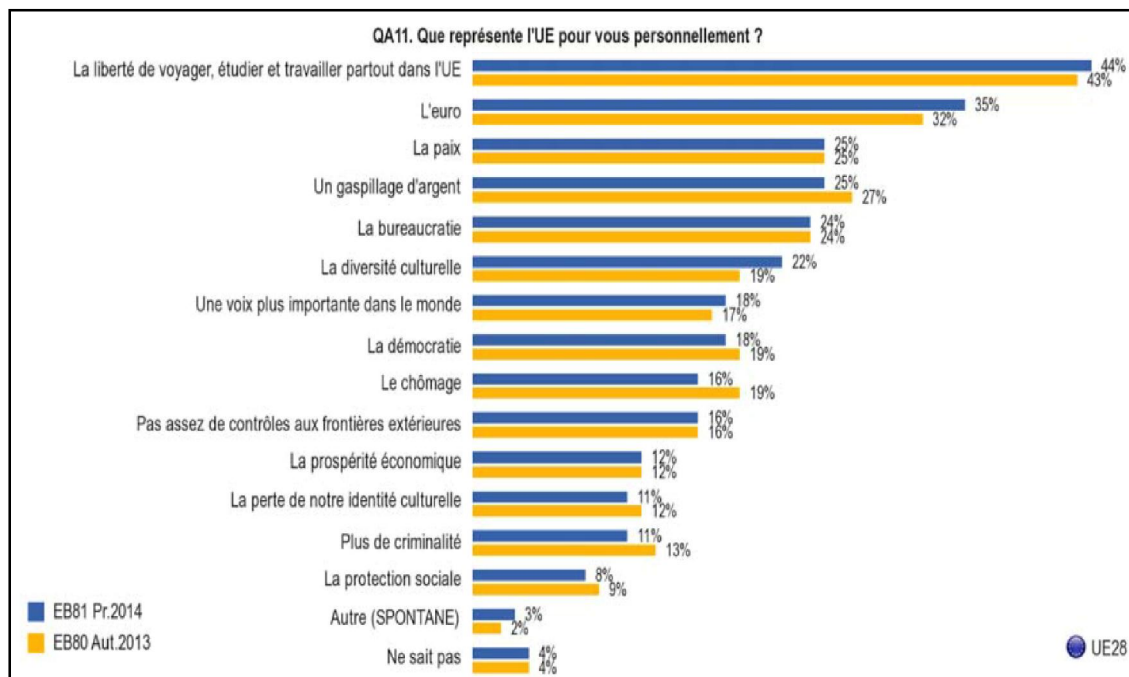
La comparación de las tres preguntas (cuáles son los dos problemas más importantes a los que se enfrente la Unión Europea / nuestro país / personalmente) en el Eurobarómetro de primavera de 2014 queda reflejada en la siguiente tabla.



(Fuente: Eurobarómetro Estándar nº 81, primavera 2014)

En la tabla de la siguiente página, el Eurobarómetro hace de portavoz de una opinión crítica de los ciudadanos. A la pregunta de “qué significa la Unión Europea para ti personalmente”, éstos no dudan en contestar que, entre otros significados, la UE quiere decir “más crimen” (11%) e “insuficiente control en las fronteras externas” (16%). Es significativa, pues el primer valor quiere decir que para uno de cada nueve ciudadanos encuestados, la Unión Europea es un elemento negativo en materia de seguridad. De igual modo, uno cada seis ciudadanos cree que la Unión Europea no hace lo suficiente por la seguridad exterior. Teniendo en cuenta que este segundo parámetro viene del tronco comunitario, se trata de un auténtico “estacazo” en la médula espinal de la Unión Europea en su competencia del ELSJ que, si bien no lesiona, sí hace daño.

En cambio y como contraste, y siempre encabezando la tabla, está la satisfacción de los ciudadanos de la UE por la libertad de viajar, estudiar o trabajar en cualquier lugar de la UE. Sin duda la libertad de movimientos es apreciada, con lo cual los ciudadanos expresan su apoyo a esta libertad, mientras critican el trabajo de la UE en dos aspectos íntimamente ligados a esta libertad (crimen y control de fronteras exteriores).



(Fuente: Eurobarómetro Estándar n° 81, primavera 2014)

Así como en la primavera de 2014 el crimen suponía un 11%, en el Eurobarómetro del otoño de 2014 un 15% de los ciudadanos responden a esta pregunta que la UE representa más crimen. Es un notable incremento del 4% (tabla QA13<sup>13</sup>). Es de destacar que en esta misma tabla, un 20% de los encuestados afirman que la UE supone que no haya suficientes controles en las fronteras exteriores.

A la pregunta de si la gravedad de la protección de datos está subestimada (tabla QA14a.1), un 75% de los encuestados dicen estar a favor de dicha afirmación. Mientras que a la pregunta de si la protección de datos debería ser una prioridad para la UE (tabla QA14a.2) responden afirmativamente un 79% de los encuestados. Esta cuestión de la protección de datos, como se verá durante el desarrollo de esta Tesis doctoral, es muy importante, pues afecta a derechos fundamentales de los ciudadanos, lo que viene obligando a establecer mecanismos de protección en el Área de Justicia y Asuntos de Interior.

Y ante la cuestión de cuánto confianza tienen los encuestados en la policía (tabla QA8.7), una sorprendente buena cifra del 68% tiende a confiar en dicha institución (un 28% no lo hace), lo cual muestra un factor clave para la lucha que nos compete en esta investigación, la confianza en la labor policial y la respuesta eficiente a dicha situación.

Con respecto a la cuestión de si la UE ayuda a afrontar los retos y las amenazas comunes (tabla QA15.9), los ciudadanos apoyan dicha afirmación en un 59%, frente a un 29% que no lo creen así. Y preguntados sobre si la UE ayuda a proteger a sus ciudadanos (tabla QA15.10), un 57% está de acuerdo y un 33% en desacuerdo. A este respecto, en el Eurobarómetro de primavera de 2014 (un 53% opinaban ser cierta esta

<sup>13</sup> Las siguientes tablas, hasta el final del apartado, proceden de Comisión Europea: Eurobarómetro Estándar n° 82, Tablas de Resultados, otoño 2014.



cuestión, frente a un 36% que opinaban lo contrario), al analizar este punto, explicaba que hay una división social, ya que las personas que han estudiado hasta o más allá de los veinte años de edad o que pueden “pagar sus facturas”, apoyan ampliamente esta idea, mientras que aquellos que dejaron de estudiar a los quince años o antes y aquellos que tienen dificultades para llegar a fin de mes, no apoyan la idea de la UE como protectora de sus ciudadanos<sup>14</sup>.

En la cuestión de si los ciudadanos apoyan la idea de una política de seguridad y defensa comunes entre los Estados miembros de la UE (tabla QA19.4), el 76% la apoyan, mientras un 16% la rechazan. Aunque la materia PESC no es objeto de esta investigación, como ya se verá, son paralelas y en ocasiones son o llegarán a ser convergentes.

Y en referencia a una política europea común en materia de migración (tabla QA19.6), el 71% están a favor mientras que el 20% están en contra. Estas cifras encajan muy bien con la pregunta de si la migración de personas de fuera adentro de la UE es positiva (35%) o negativa (57%) para los encuestados (tabla QA11.2), y con la pregunta de si se deberían tomar medidas adicionales para combatir la inmigración ilegal de personas desde fuera de la UE, a la que responden afirmativamente un notorio 82% de los encuestados frente a un 13% que lo hacen negativamente (tabla QA12).

En conjunto se puede afirmar que los ciudadanos están más preocupados por cuestiones del día a día especialmente relacionadas con los aspectos económicos (ingresos, empleo, asistencia y servicios sociales y de salud, pensiones, etc.).

En cambio todo lo relacionado con el crimen no parece ser una preocupación de enorme peso, aunque se mantiene muy estable, lo que tiene que hacer reflexionar acerca de porqué. Sin duda es bueno que no aumente con el paso de los años, pero el hecho de que se mantenga estable y no baje quiere decir que todavía la delincuencia tiene un peso en la vida diaria de los ciudadanos, y eso no es positivo.

Curiosamente, el Eurobarómetro no diferencia entre delincuencia común y delincuencia organizada, pero aunque la segunda sea una amenaza cada vez mayor, es cierto que el ciudadano puede desconocer las diferencias entre ambas y opinar como un “todo en uno”, o puede no entender como delincuencia organizada algunas actitudes y hechos delictivos y tienda a “entender” o justificar.

Aunque se percibe una opinión favorable de los ciudadanos hacia la UE y su capacidad de proporcionarles seguridad, esto es en cuestiones generales, mientras que al descender al crimen y a la inmigración, la respuesta es crítica. Ello se puede deber tanto a hechos concretos que soporten dichas opiniones, como a desinformación de los ciudadanos sobre la labor de la UE en estos campos.

### 1.3.3. Las propuestas de la Unión Europea sobre seguridad interior

Tanteada la opinión de los ciudadanos y siguiendo con la cuestión de la seguridad, el “Plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de un Espacio de

---

<sup>14</sup> Comisión Europea: Eurobarómetro Estándar n° 81, La opinión pública en la Unión Europea, primavera 2014, pp. 106-107.

Libertad, Seguridad y Justicia”<sup>15</sup> define la seguridad mediante la cita de los problemas que afectan a los Estados y a los ciudadanos: delincuencia; terrorismo; trata de seres humanos; menores; drogas; armas; fraude y corrupción; aunque dichos problemas, como va a quedar expuesto, deben estudiarse en un plano global, pues aunque la seguridad interior depende de los Estados, éstos ya no pueden, de una manera individual, hacer frente a una buena parte de los problemas que amenazan dicha seguridad. Deben hacerlo colectivamente<sup>16</sup>.

El documento aprobado por el Consejo JAI titulado “La Estrategia de Seguridad Interior – ESI”<sup>17</sup> del año 2010, uno de los textos más recientes sobre seguridad en la Unión Europea (junto con el Programa de Estocolmo), define la seguridad interior de modo comprensivo de múltiples fenómenos, algo que en el plano político de esta organización nunca antes había sido abordado así:

“El concepto de la seguridad interna debe ser entendido como un concepto amplio y completo que se extiende a múltiples sectores con el fin de hacer frente a estas graves amenazas y a aquellas otras que tienen una repercusión directa en la vida, la seguridad y el bienestar de los ciudadanos, incluidos los desastres naturales y los provocados por el hombre, tales como los incendios forestales, terremotos, inundaciones y tormentas.”

La seguridad interior europea está, por tanto, referida a todo el conjunto de elementos que forman parte de ese antiguo tercer Pilar de Justicia y Asuntos de Interior: políticas, instituciones, órganos y agencias relacionadas. En definitiva todo lo que tiene que ver con el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Pero también está referida a los problemas de seguridad que se plantean los Estados miembros, ya que tienen una doble vertiente, al ser problemas que llegan desde fuera hacia dentro de la Unión Europea, pero también a otros generados en el interior y que afectan a terceros países.

No hay que olvidar a este respecto que, aunque esta política llegaba tarde, su desarrollo actual permite hablar claramente de un impulso a nivel de la Unión Europea en cuanto a la seguridad, conscientes los Estados miembros de los retos que han surgido por el incremento de la actividad criminal organizada. Este avance en aras de la seguridad ha supuesto un menoscabo importante de la soberanía de los Estados miembros que, si bien no la han cedido en determinadas materias pertenecientes al núcleo duro del Estado, si se han visto obligados a iniciar una colaboración que va más allá de la simple aprobación de convenios de difícil aplicación, tendiendo a mecanismos intermedios entre la cooperación y la integración en los que no dar un paso hacia delante supone quedarse atrás en el objetivo de lograr una alta seguridad para sus ciudadanos.

En este sentido, es importante el proceso de integración alcanzado mediante la firma del Tratado de Lisboa. Sin duda, en materia de seguridad, los Estados miembros han dado un paso hacia la integración. Algo que, aunque pueda parecer irreal a tenor de los sistemas de bloqueo contemplados en la materia relativa al Espacio de Libertad,

---

<sup>15</sup> Plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia - Texto adoptado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 3 de diciembre de 1998.

DO C 19 de 23.1.1999

<sup>16</sup> ARTEAGA MARTÍN, Félix: “La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea”, en *Real Instituto Elcano, Área: Seguridad y Defensa*, Madrid, Madrid, ARI N° 75, 2010.

<sup>17</sup> Doc. 5842/2/10 REV 2 JAI 90 de 23 de febrero de 2010, “Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior en la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad”.

Seguridad y Justicia, se irá alcanzado en el momento en el que un grupo de Estados miembros decidan dar un paso hacia adelante. El resto, más tarde o más temprano, es de esperar que les acompañen en esos avances<sup>18</sup>.

Así, recientemente DE CASTRO<sup>19</sup> argumentaba que: “El instrumento para frenar estos desafíos no es sino la instauración de un multilateralismo más efectivo que nos aleje de un hegemonismo unilateral que se ha revelado tan ineficiente y peligroso. La experiencia más reciente nos demuestra que la construcción de un orden internacional basado en el multilateralismo no es una opción, sino que se revela como una necesidad para enfrentar los desafíos globales de una sociedad internacional donde emergen numerosos centros de poder, uno de los cuales es la propia Unión Europea.”

#### 1.3.4. Seguridad interior y exterior como elementos compatibles

La seguridad europea plantea, además de su vertiente interior, una exterior.

En la actualidad se contempla si debería hablarse de una única seguridad, dado que los problemas han superado el concepto de “seguridad exterior-acción exterior-acción militar” por un lado y “seguridad interior-justicia y asuntos de interior” por el otro. En gran parte debido al hecho de la enorme mutación de los riesgos y del concepto que de ellos tienen las sociedades conforme pasan distintas épocas. Lo que antes suponía una amenaza militar, ahora supone una amenaza terrorista y de delincuencia organizada. A estas últimas, para las que antes se planteaban respuestas policiales, ahora se contemplan añadirles respuestas diplomáticas de cooperación y asesoramiento exterior a terceros Estados y casos puntuales de intervención militar, tanto por la vía de la acción como por la vía de la cooperación.

El problema de la seguridad es, en definitiva, un problema transfronterizo que requiere abordarlo multidisciplinariamente<sup>20</sup>, algo que ya se trataba en el anteriormente

---

<sup>18</sup> Vid. sobre este particular ARTEAGA MARTÍN, Félix: “Una aproximación a la Seguridad Interior de la Unión Europea”, en *Grupo de estudios estratégicos GEES, Colaboraciones*, Madrid, Nº 14, 2002, pp. 1-2; ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: “Hacia un concepto integral de seguridad europea” en *Civitas. Revista española de Derecho Europeo*, Nº 15, julio-septiembre, 2005, p. 342; BAKER, Estella; HARDING, Christopher: “From past imperfect to future perfect? A longitudinal study of the Third Pillar” en *European law review*, Vol. 34, Nº 01, febrero, 2009, p. 25; MARISCAL BERÁSTEGUI, Nicolás: “Gobernanza múltiple y plural en las políticas del Tratado Constitucional de la Unión Europea” en *Cuadernos Europeos de Deusto*, Nº 34, 2006, p. 114; ; Sobre la interconexión entre los Estados miembros, la Unión Europea, las Naciones Unidas y el Consejo de Europa: DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel: “La cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal en el seno de la Unión Europea - Nuevas perspectivas” en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 218, marzo, 2003, p. 43; ARTEAGA MARTÍN, Félix: “Una aproximación a la Seguridad Interior de la Unión Europea”, en *Grupo de estudios estratégicos GEES, Colaboraciones*, Madrid, Nº 14, 2002, p. 4, también alude al tema de los riesgos del mercado único y de la necesidad de cooperación en p. 8. y p. 9; Vid. al respecto de tratar la seguridad Europa de modo integral, ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: “Hacia un concepto integral de seguridad europea” en *Civitas. Revista española de Derecho Europeo*, Nº 15, julio-septiembre, 2005, pp. 335-344.

<sup>19</sup> CASTRO RUANO, José Luis de: “Las nuevas capacidades de la UE en materia de política exterior en el Tratado de Lisboa” en *Unión Europea Aranzadi*, Nº 10, 2009, p. 17.

<sup>20</sup> POLITTI, Alessandro: “European Security: the New Transnational Risks” en *Chaillot Papers*, Nº 29, 1997; ARTEAGA MARTÍN, Félix: “Una aproximación a la Seguridad Interior de la Unión Europea”, en *Grupo de estudios estratégicos GEES, Colaboraciones*, Madrid, Nº 14, 2002, p.12; NAVARRO GONZÁLEZ, Alberto: “La posición de España ante la Unión Europea” en *Revista Española de Derecho Europeo*, Nº 12, año 2004; GOSALBO BONO, Ricardo: “Las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal” en *Revista General de Derecho*, nº 644,

citado documento presentado por el Sr. Solana en el Consejo Europeo de Bruselas del 2003, al referir que:

“Ningún país sólo es capaz de afrontar los complejos problemas de hoy por su cuenta”,

“La seguridad es una condición previa del desarrollo. El conflicto no sólo destruye infraestructuras, incluyendo la infraestructura social; también fomenta la criminalidad, disuade a los inversores y hace imposible la actividad económica normal. Un número de países y regiones están atrapados en un ciclo de conflicto, inseguridad y pobreza.”

“Una mejor coordinación entre las políticas de acción exterior y de Justicia y Asuntos de Interior es crucial en esta lucha contra el terrorismo y el crimen organizado”<sup>21</sup>.

En este sentido se posicionaba DE CASTRO<sup>22</sup> en el año 2000 al hablar del Tratado de Ámsterdam: “El marco diseñado por el último tratado comunitario ofrece, sin duda, la posibilidad de construir la verdadera Unión Política que pasa, como no podía ser menos por una política de Justicia e Interior y Exterior común.”

### 1.3.5. El concepto de “orden público europeo”

La seguridad en los Estados se concreta mediante el concepto jurídico del “orden público”. En España dicho concepto viene citado brevemente en el texto constitucional<sup>23</sup>, pero la definición y delimitación ha sido concretado por vía jurisprudencial.

Así, en sentencia del Tribunal Constitucional del año 1997<sup>24</sup> se dice:

“La punición de la desobediencia trata, por una parte, de proteger el «orden público», tal como indica el título en el que se ubica el delito. Dicho orden público se entiende en la doctrina y en la jurisprudencia del Tribunal Supremo bien como orden jurídico, bien como paz social, o como clima de tranquilidad en la esfera no íntima o privada de los ciudadanos, o como coexistencia social, pacífica y adecuada de las relaciones inter-individuales.”

Pero la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha ido más allá, diferenciando entre “orden público” y “paz pública”<sup>25</sup>:

1998, pp. 5868, p. 5894; ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: “Hacia un concepto integral de seguridad europea” en *Civitas. Revista española de Derecho Europeo*, Nº 15, julio-septiembre, 2005, p. 342.

Vid., para percibir las medidas previas a la represión (desarrollo económico de los países, desarme, etc.) la Resolución 2743 (XXV), de 16 de diciembre de 1970 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, por la que se aprueba la Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional.

<sup>21</sup> “A secure Europe in a better World-European Security Strategy”, presentado por el Alto Representante de la Unión Europea, Javier Solana, y aprobado por el Consejo Europeo de Bruselas, 12.12.2003, p.1 y p. 13. Disponible en:

[www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf)

<sup>22</sup> En CASTRO SÁNCHEZ, Claribel de: “De la Cooperación Política Europea a la Política Exterior y de Seguridad Común” en *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, nº 15, 2000, p. 261.

<sup>23</sup> El “orden público” es citado en el texto constitucional en el artículo 16 (límite a la libertad religiosa) y en el artículo 21 (límite al derecho de reunión y manifestación en espacios públicos).

<sup>24</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 161/1997, de 2 de octubre de 1997. Presidente en funciones D. José Gabaldón López. Disponible en:

<http://hj.tribunalconstitucional.es/HJ/es/Resolucion/Show/3426>

<sup>25</sup> Sentencia: nº 1154/2010 de fecha 12/01/2011; Recurso: Casación nº 1315/2010; Ponente: d. Miguel Colmenero Menéndez de Luarca.

“Las definiciones han sido variadas, pero puede entenderse que la paz pública hace referencia a la normalidad de la convivencia con un uso pacífico de los derechos, especialmente los derechos fundamentales, mientras que el orden público se refiere al funcionamiento normal de las instituciones y de los servicios. De esta forma podría decirse que la paz pública puede subsistir en condiciones de un cierto desorden, aun cuando al concebir éste como un elemento de aquella, una grave alteración del mismo conllevaría ordinariamente su afectación. En este sentido, en la STS nº 987/2009, de 13 de octubre, se decía que «Tanto la doctrina científica como la jurisprudencia de esta Sala distinguen entre orden público y paz pública, en el sentido de que aquel es el simple orden en la calle, en tanto que la paz pública, concepto más amplio se integraría por el conjunto de condiciones externas que permiten el normal desarrollo de la convivencia ciudadana, el orden de la comunidad y en definitiva la observancia de las reglas que facilitan esa convivencia –STS 1321/1999--, y por tanto permiten el ejercicio de los derechos fundamentales de las personas --STS 1622/2001--»”.

¿Significa esto que la delincuencia organizada debería ser controlada desde el punto de vista del orden público, pero no sería necesario hacerlo en el plano de la paz pública? ¿Afecta esta forma grave de delincuencia tan sólo al orden público porque una vez instaurada en una región como “quinta rama” se puede hablar de “normal desarrollo de la convivencia ciudadana” o de “orden de la comunidad”?

No cabe duda de que la delincuencia organizada, en definitiva, atenta contra los derechos más básicos de los ciudadanos de un Estado, los fundamentales, y que tras una aparente situación de orden social, hay detrás un complejo entramado de violencia y coacción para asegurar el mantenimiento de dicho orden. Por lo tanto, podemos aseverar que la delincuencia organizada afecta a ambos, orden público, al no permitir el “funcionamiento normal de las instituciones y de los servicios” y paz pública, al afectar de manera soslayada a esas “condiciones externas que permiten el normal desarrollo de la convivencia ciudadana, el orden de la comunidad y en definitiva la observancia de las reglas que facilitan esa convivencia”.

Los Tratados de la Unión Europea no recogen el concepto “orden público europeo” ni mucho menos el de “paz pública” y en consecuencia no queda claro, a priori, su significado y su contenido.

Por lo tanto, el orden público europeo, al igual que en las materias de justicia y asuntos de interior, encuentra su espacio en la medida en que los órdenes públicos de los Estados miembros no pueden llegar, por haber sobrepasado un problema al plano transfronterizo, y tener que actuar la Unión Europea ante ese problema, en un papel subsidiario<sup>26</sup>.

Parece en cualquier caso que el concepto de orden público varía en función del momento histórico de que se trate y que en definitiva trata de preservar los valores comunes de una sociedad, reflejados mediante su ordenamiento jurídico, en particular

DOCTRINA JURISPRUDENCIAL DE LA SALA DE LO PENAL AÑO JUDICIAL 2010-2011, Tribunal Supremo, Sala Segunda, Gabinete Técnico, Noviembre 2011. Disponible en:

[www.poderjudicial.es](http://www.poderjudicial.es)

<sup>26</sup> ARTEAGA MARTÍN, Félix: “La seguridad interior de la Unión Europea de cara a la Constitución y a la ampliación de 2004”, en *Grupo de estudios estratégicos GEES, Colaboraciones*, Madrid, Nº 17, 2003, p. 2; ARTEAGA MARTÍN, Félix: “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el proyecto de tratado de Constitución”, en *Real Instituto Elcano, Área: Seguridad y Defensa*, Madrid, ARI Nº 94, 2003, p. 1; CARRERA HERNÁNDEZ, F. Jesús: *La cooperación policial en la Unión Europea: acervo Schengen y Europol*, Colex, Madrid, 2003, p.67, y una idea general en pp. 65-69.



los referidos en la actualidad al Estado social y democrático de Derecho, lo que en definitiva intenta procurar el bienestar de los ciudadanos<sup>27</sup>.

El concepto de orden público expuesto y tratado de definir hasta el momento, encuentra finalmente un contenido material firme y claro en la normativa de la Unión, concretamente en la Directiva 2004/38/CE<sup>28</sup>, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros, en su artículo 27, apartado 2, que enuncia:

“2. Las medidas adoptadas por razones de orden público o seguridad pública deberán ajustarse al principio de proporcionalidad y basarse exclusivamente en la conducta personal del interesado. La existencia de condenas penales anteriores no constituirá por sí sola una razón para adoptar dichas medidas.

La conducta personal del interesado deberá constituir una amenaza real, actual y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad.”

Por lo tanto, esta norma enuncia cuáles son las razones de orden público o seguridad pública que han sido enunciados en los Tratados, en razón de la conducta que por parte del individuo puede ponerlas en peligro:

1. Amenaza real.
2. Amenaza actual.
3. Amenaza grave.
4. Amenaza que afecte a un interés fundamental de la sociedad.

ELVIRA<sup>29</sup> realiza un interesante y clarificador estudio de la doctrina en torno a la libertad de circulación de las personas en la Unión del que, aglutinando el concepto nacional y el concepto comunitario de orden público, se destacan las siguientes afirmaciones:

“El orden público constituye, pues, una de las pocas limitaciones a la libertad de circulación comunitaria, que reviste la peculiaridad de que aparece como nacional en lo que se refiere a la fuente de los valores protegidos, mientras que es comunitario en cuanto a los límites materiales y procesales que se imponen a la valoración estatal. De esa dualidad y de la indeterminación del concepto de orden público se derivan buena parte de los problemas apreciados en su aplicación y que han dado lugar a una importante jurisprudencia del TJCE.”

“Orden público, en sentido amplio, se nos aparece, pues, como sinónimo de orden jurídico, mientras que en sentido estricto se presenta como la protección del libre

<sup>27</sup> Vid. GÓMEZ JENE, Miguel: “La interpretación de la cláusula de orden público en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades”, p. 1. Disponible en <http://www.amedip.org/pdf/GomezJeneMiguel.PDF>;

PORTUGAL AYESTAS, José Antonio: “Seguridad e inseguridad ciudadana”, Capítulo 2: Seguridad ciudadana y orden público. Disponible en <http://www.mailxmail.com/curso-seguridad-inseguridad-ciudadana> (José Antonio PORTUGAL es especialista en seguridad ciudadana, consultor, asesor y elaborador de proyectos para los gobiernos locales en Perú); SPENCER, Claire: “Europa a examen: ¿qué fronteras? ¿qué valores?” en *Quaderns de la Mediterrània - Cuadernos del Mediterráneo*, N° 6, 2006, pp. 79.

<sup>28</sup> Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE.

<sup>29</sup> ELVIRA PERALES, Ascensión: “Libertad de circulación y orden público en España”, en *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, N. 2, 2008, pp. 3, 5, 6 y 18.

ejercicio de los derechos fundamentales, tal como ha puesto de relieve el Tribunal Constitucional español: el «respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas garantizados por la Constitución es un componente esencial del orden público».”

“La conclusión que puede extraerse del estudio de la jurisprudencia española es - como expresamente ha recogido alguna Sentencia- que el concepto de orden público manejado es un concepto “europeo”, restrictivo. Lo cual no solamente resulta acorde con el ordenamiento comunitario, sino también con una interpretación conforme a nuestro ordenamiento constitucional.”

En este sentido, la Acción común 97/339/JAI<sup>30</sup> al tratar el desplazamiento de grupos de riesgo, enumera una casuística de qué puede ser una amenaza a la seguridad y al orden público:

“Considerando que la cooperación en torno a las manifestaciones en sentido amplio, es decir, en torno a los acontecimientos que congregan a un gran número de personas procedentes de varios Estados miembros y en el transcurso de los cuales la intervención policial se dirige principalmente a mantener la seguridad y el orden públicos e impedir los actos delictivos, hace necesaria la adopción de medidas más concretas;

Considerando que dichas manifestaciones incluyen las competiciones deportivas, los conciertos de rock, las concentraciones y las obstrucciones de la vía pública, pero que la cooperación también puede abarcar cuestiones afines tales como la vigilancia y la protección de personas y objetos;”

También el documento interno del Consejo 12764/00<sup>31</sup> veía un riesgo y proponía que el Grupo “Cooperación Policial” se ocupase de las repercusiones para el orden público de la puesta en circulación del EURO. En este caso, se refería a las cuestiones relativas a la falsificación de dicha moneda y a sus consecuencias.

La evolución en la cooperación y progresiva integración de materias de seguridad está logrando la misma equiparación del bien jurídico conocido como orden público entre los Estados miembros de la Unión Europea. Pero para lograr el orden público europeo pleno es fundamental la puesta en práctica de las amplias posibilidades que ofrece el Tratado de Lisboa en lo referente al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia ya que, si no se hace uso de los mecanismos o frenos a la integración, se logrará que se consolide, con mecanismos y actores autónomos<sup>32</sup>.

#### **1.4. El importante y necesario equilibrio entre libertad y seguridad**

Uno de los factores determinantes en el binomio “libertad-seguridad” es el factor de la represión. La medida última de los Estados para salvaguardar la seguridad. El día a día de la acción de los Estados miembros puede hacer que la “delgada línea roja” entre libertad y seguridad sea en ocasiones traspasada en detrimento del primer vector.

---

<sup>30</sup> Acción común de 26 de mayo de 1997 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la cooperación en el ámbito de la seguridad y el orden públicos. *DO L 147 de 5.6.1997*

<sup>31</sup> Bruselas, 27 de octubre de 2000.

<sup>32</sup> ARTEAGA MARTÍN, Félix: “La seguridad interior de la Unión Europea de cara a la Constitución y a la ampliación de 2004”, en *Grupo de estudios estratégicos GEES, Colaboraciones*, Madrid, N° 17, 2003; PUERTA DOMÍNGUEZ, Enrique: “Una perspectiva analítica sobre el art. 59 de la vigente Ley española de arbitraje privado de 1988 en materia de orden público internacional y su relectura a la luz de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea” en *Unión Europea Aranzadi*, N° 2, febrero, 2004, p.18.

Al tratar la cuestión de la seguridad, la Unión Europea habla de las acciones “prevención” y “lucha” en el mismo artículo 67, párrafo 3º del TFUE:

“3. 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”<sup>33</sup>.

Pero la Unión también otorga un elevado nivel de protección al respeto de las libertades fundamentales, como bien recoge el TUE en sus artículos 2 y 3 y el artículo 67 TFUE en su párrafo 1º:

“Artículo 2

La Unión se fundamenta en los valores de respeto de la dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, incluidos los derechos de las personas pertenecientes a minorías. Estos valores son comunes a los Estados miembros en una sociedad caracterizada por el pluralismo, la no discriminación, la tolerancia, la justicia, la solidaridad y la igualdad entre mujeres y hombres.”

Artículo 3

Artículo 1. La Unión tiene como finalidad promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos.

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

“Artículo 67

1. La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros.”

Para FONSECA MORILLO<sup>34</sup> los principios de base sobre los que debe consolidarse el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia son:

“el respeto de los derechos fundamentales como basamento del ELSJ; la supresión de todo tipo de discriminación en el interior de la Unión; la puesta en común de la respuesta a dar al fenómeno de la emigración independientemente de su motivación; permitir el reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales en los ámbitos civil y penal; generar un clima de confianza ente las administraciones de los países miembros, tanto en el plano aduanero como en los planos judicial y policial.”

Efectivamente, se debe poder alcanzar un equilibrio entre la seguridad y el orden público por un lado y la protección de las libertades fundamentales por el otro, ya que

<sup>33</sup> En el plano de la delincuencia organizada, la Unión Europea (y en este trabajo se empleará la misma terminología), refiere siempre su labor como “lucha contra”. En contra, está la idea de que la lucha en sí jamás terminará con ella, y que al contrario, la enfatizará. Proponiéndose en cambio la terminología y por ende las acciones de “gestión y control” de la delincuencia organizada.

En DOBOVSEK, Bojan: “Organised crime as a state capture problem in countries in transition” en Research Conferences on *Organised Crime at the Bundeskriminalamt in Germany 2008 – 2010*, Kriminalistisches Institut KI 14 – Forschungs- und Beratungsstelle für Organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität- Wolters Kluwer Deutschland GMBH, Colonia, 2011, p. 73.

<sup>34</sup> FONSECA MORILLO, Francisco: “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Marco general”. Disponible en <http://www.iustel.com/>. Año 2002.

Vid. como ejemplo el apartado “La problemática cuestión de la protección de datos” en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: “La cooperación policial y judicial en materia penal (II): Principales actuaciones”, en [www.iustel.com](http://www.iustel.com).



aquellos conceptos pueden sobrepasar o afectar a éste. Puede ocurrir que bajo una intención de máxima seguridad, se terminen viendo menoscabados otros derechos y libertades individuales. O puede ser que se establezca un sistema de protección de las libertades de los ciudadanos tan garantista que consiga un primer momento de máximas cotas de libertad de los ciudadanos que pronto se transforme en una afectación de los derechos y libertades fundamentales de manos de la delincuencia organizada o del terrorismo.

En opinión de quien suscribe este trabajo, ambos parámetros son compatibles y pueden ser complementarios y equilibrados<sup>35</sup>. La Unión Europea debe, al igual que sus Estados miembros, establecer un alto grado de seguridad para sus ciudadanos, mientras logra mantener ese estándar máximo de protección de los derechos humanos<sup>36</sup>.

### 1.5. El otro elemento del trío: la Justicia

El binomio seguridad-libertad no sería suficiente si no fuese completado por el tercer elemento de este Espacio, la justicia: Que los ciudadanos de la Unión Europea y los nacionales de terceros países que residen en ella vean satisfechas sus demandas y que, en caso contrario, encuentren la vía para resolverlas. Que la justicia sea efectiva en toda la Unión, bien en materia civil como en la penal, gracias a instrumentos jurídicos comunes y efectivos; y gracias también a una interpretación homogénea de los mismos<sup>37</sup>.

Es decir, que libertad y seguridad vengan amparadas por un sistema judicial coordinado, ágil y práctico. Y en este sentido, el Consejo Europeo de Tampere manifestaba que:

“El ejercicio de la libertad requiere un auténtico espacio de justicia en el que las personas puedan recurrir a los tribunales y a las autoridades de cualquier Estado miembro con la misma facilidad que a los del suyo propio. Debe evitarse que los delincuentes encuentren la forma de aprovecharse de las diferencias existentes entre los sistemas judiciales de los Estados miembros. Las sentencias y resoluciones deben respetarse y ejecutarse en toda la Unión, salvaguardando al mismo tiempo la seguridad jurídica básica de las personas

---

<sup>35</sup> FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos: “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia consolidado por la Constitución Europea” en *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*, Nº 4, 2004, p. 1876; URBANO CASTRILLO, Eduardo: “El Tratado de Lisboa y el espacio común de justicia: observaciones críticas” en *Unión Europea Aranzadi*, Año 35, Nº 10, octubre, 2009, P. 44; VILARIÑO PINTO, E.: “La cooperación en los ámbitos de justicia e interior en el Tratado de la Unión Europea. Los aspectos básicos para su realización”, *Revista de Instituciones Europeas*, 1994, p. 66 y 72; ARTEAGA MARTÍN, Félix: “La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea”, en Real Instituto Elcano, Área: Seguridad y Defensa, Madrid, ARI Nº 75, 2010; ACALE SÁNCHEZ, María: “Derecho Penal y Tratado de Lisboa” en *Revista de derecho comunitario europeo*, Año 12, Nº 30, mayo-agosto, 2008, p. 357.

<sup>36</sup> El 8 de mayo de 2010, el “Grupo de Reflexión para el Futuro de Europa” entregó al presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, el informe que habían estado elaborando durante los dieciocho meses anteriores. En él hablan de la “seguridad humana”: “la idea de que la seguridad nacional y mundial no pueden separarse del bienestar de las personas y de las comunidades en que éstas viven”.

<sup>37</sup> DUEÑAS JIMÉNEZ, Valentín: “La cooperación judicial penal en el Tercer Pilar de la Unión”, pp. 5 y 24. Disponible en: <http://www.mjusticia.gob.es/>; GIL ROBLES, José María: “Hacia un abogado europeo”. Disponible en:

[http://www.cgae.es/portaCGAE/printPortal.do?urlPagina=S001020001/es\\_ES.html#](http://www.cgae.es/portaCGAE/printPortal.do?urlPagina=S001020001/es_ES.html#)

y de los agentes económicos. Hay que lograr que aumenten la compatibilidad y la convergencia de los sistemas judiciales de los Estados miembros.”<sup>38</sup>

Y de nuevo el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea busca esa seguridad jurídica al enunciar en el “Título V. Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”:

“Artículo 67

(...)

3. 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.”

La seguridad no se apoya tan sólo en medidas de tipo policial, sino que la Unión aspira a un “nivel elevado de seguridad” también mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y la aproximación de las legislaciones penales.

De nuevo un binomio se manifiesta unido, esta vez el de la “seguridad-justicia”, clave para garantizar el tercero, la libertad.

Mecanismos como la “Red Judicial Europea”, “Eurojust” o la “Fiscalía Europea”, contempladas en los tratados, pueden tener un papel predominante en el futuro y son instrumentos de la Unión para la creación de ese espacio. No en vano, el citado anteriormente Plan de Acción<sup>39</sup> al tratar la justicia se centra en garantizar el igual acceso a la justicia y el facilitar la cooperación entre autoridades judiciales.

Es destacable la importancia que tendría la armonización en materia de Derecho penal, pues de una futura consecución resultaría que cualquier delito cometido en cualquier Estado miembro sería tratado de igual forma, lo que a su vez evitaría refugios en los que no estén tipificadas determinadas conductas<sup>40</sup>. En este sentido

La cooperación judicial es cada vez más importante, como indica DA SILVA<sup>41</sup>:

“Además, la cooperación cada vez es menos una cuestión de Gobiernos (...). Cada vez más son los propios órganos jurisdiccionales los actores de la cooperación jurídica internacional, en detrimento de los canales diplomáticos del pasado. Y esto es así tanto por motivos de eficiencia (se eliminan los pasos intermedios y con ellos la distorsión en el contenido del mensaje) como porque va desapareciendo la reticencia asociada a las relaciones interestatales. La cooperación va perdiendo su carácter político o discrecional para adquirir un perfil más técnico-jurídico. El principio de oportunidad, la reciprocidad, dejan paso al principio de legalidad, que niega la posibilidad de dificultar

38 Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999: Conclusiones de la Presidencia, “Hacia una unión de Libertad, Seguridad y Justicia: los hitos de Tampere”, Párrafo 5º. Disponible en:

[http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm)

39 Plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia - Texto adoptado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 3 de diciembre de 1998.

DO C 19 de 23.1.1999

40 FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos: “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia consolidado por la Constitución Europea” en *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*, Nº 4, 2004, p. 1878.

41 SILVA OCHOA, Juan Carlos da: “El Juez penal europeo en los tiempos del Tratado de Lisboa” en *Noticias de la Unión Europea*, n. 291, abril, 2009, p. 107.

o negar la cooperación por motivos distintos a los previstos en las propias normas que la rigen. La asistencia jurídica internacional se va convirtiendo en cooperación judicial.”<sup>42</sup>

BERIA se refiere a la “delincuencia organizada absolutamente nueva”, argumentando como medio de lucha que “El sistema penal, por lo tanto, tiene que modificar urgentemente su configuración organizativa en lo que se refiere a: a) la acción institucional del legislador (...); b) la acción técnica y profesional de fiscales y jueces (...); c) el funcionamiento del personal judicial y administrativo.”<sup>43</sup>

Y en ese punto de vista realista sobre la falta de eficiencia de las políticas penales, DAVID opina que “En muchos países, desde la perspectiva valorativa, estas políticas penales son sólo instrumentos que promueven la miseria, la marginalidad y la discriminación en sus varias modalidades – en una palabra, la ausencia de justicia efectiva. (...) la internacionalización de la delincuencia organizada, el narcotráfico, la delincuencia legal y económica, del terrorismo, ha puesto a esas políticas penales en un desorden muy grave (...). Por eso por lo que es tan importante establecer una cooperación internacional cercana y fluida, combatiendo esos tipos de delincuencia mediante esfuerzos de cooperación multilaterales y bilaterales, cooperación judicial internacional y una jurisdicción legal global”<sup>44</sup>.

La justicia, en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, no puede ser un espacio vacío de protección jurisdiccional ni esa “ausencia de efectividad”. Los Estados miembros deben trabajar conjuntamente para que este tercer elemento del trío complemente a los otros dos.

## 1.6. El espacio de libertad, seguridad y justicia como política de la UE

En definitiva, la fórmula adoptada por los gobernantes desde el Tratado de Ámsterdam y que permanece en el Tratado de Lisboa es la de la “triada”. Los tres términos no están unidos por casualidad ni por capricho, ya que la libertad se diluye sin la seguridad y la justicia apoyándole. Es necesario que el legislador encuentre el equilibrio entre todos y, de no hacerlo o hacerlo escasamente, que quien interpreta las normas se encargue de mantener ese nivel igualitario entre los tres. En definitiva, todos los actores involucrados en la consecución de este Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (Estados miembros, Instituciones, Órganos y Agencias), deben anteponer y trabajar por los mismos sujetos de Derecho, las personas<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Para ROVIRA, la reciprocidad deja de tener un carácter de “promesa de comportarse de la misma manera ante un caso análogo proveniente del otro país”, ya que al incorporarlo a la Constitución, se transforma en una “auténtica garantía jurídica y política de carácter general”.

En ROVIRA, Antonio: “Extradición y Derechos Fundamentales (Comentario al artículo 13.3 de la Constitución)” en *Revista de las Cortes Generales*, N° 58, 2003, pp. 24-25.

<sup>43</sup> BEIRE di ARGENTINE, Adolfo: “Pour un système de justice pénale moderne”, en *Cahiers de Defense Sociale – Bulletin de la Société Internationales de Défense Sociale*, Edition franco-anglaise 1994-1995, p. 34.

<sup>44</sup> DAVID, Pedro R.: “Penological Dimensions of International Criminality”, en *Cahiers de Defense Sociale – Bulletin de la Société Internationales de Défense Sociale*, Edition franco-anglaise 1998, pp. 60-61.

<sup>45</sup> LINDAHL, Hans: “Finding a place for freedom, security and justice: the European Union's claim to territorial unity” en *European Law Review*, Volumen 29, N° 4, Agosto, 2004, pp. 466; MARISCAL BERÁSTEGUI, Nicolás: “Gobernanza múltiple y plural en las políticas del Tratado Constitucional de la Unión Europea” en *Cuadernos Europeos de Deusto*, N° 34, 2006, p. 117.

Así lo destaca la propia Comisión de la Unión Europea, al afirmar que:

“En la práctica, estas tres nociones están estrechamente ligadas. La libertad pierde gran parte de su valor si no puede ejercerse en un medio seguro y con el respaldo total de un sistema de justicia en el que puedan confiar todos los ciudadanos y residentes de la Unión. Estos tres conceptos inseparables tienen un denominador común, las personas, y el pleno desarrollo de uno de ellos requiere el pleno desarrollo de los otros dos. La actuación de la Unión debe seguir como pauta el mantenimiento de un equilibrio correcto entre los tres conceptos.”<sup>46</sup>

Aunque parte de la doctrina opina que la labor de la Unión Europea a la hora de crear este Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia es de tipo “reactivo” y no “preventivo”, la realidad es que la evolución en esta materia hasta hoy día viene demostrando que la preocupación y el esfuerzo ha ido aumentando hasta asumir acciones decididas, bien encaminadas hacia esa labor preventiva<sup>47</sup>.

Y ello es así porque la consecución de este Espacio ha pasado de ser una libertad de circulación de las personas como parte de la consecución de un mercado económico común, a convertirse en piedra importante del proceso de construcción europeo, ya que la criminalidad no ha desaprovechado las oportunidades que esta apertura de fronteras le ha brindado y ha sido y es necesario articular mecanismos y medidas de control y de coordinación entre los Estados miembros, especialmente referido a la necesidad de prevenir y reprimir la comisión de delitos en el territorio de la Unión Europea<sup>48</sup>.

<sup>46</sup> Plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Amsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia - Texto adoptado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 3 de diciembre de 1998.

Diario Oficial n° C 019 de 23/01/1999, p.2.

<sup>47</sup> ARTEAGA MARTÍN, Félix: “Una aproximación a la Seguridad Interior de la Unión Europea”, en *Grupo de estudios estratégicos GEES, Colaboraciones*, Madrid, N° 14, 2002, p. 1, nota al pie 3.

Vid. también FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos: “El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea” en *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*, N° 4, 2004, pp. 1876-1877.

No menos interesante es la reflexión de DOBOVSEK sobre la importancia de crear un marco legal como paso previo a la lucha contra la delincuencia organizada. Refiere el problema de la privatización de parte del tejido empresarial de los Estados del Este de Europa tras la caída del telón de acero sin haber llevado a cabo un marco legal previo, lo que provocó que muchos grupos de delincuencia organizada alcanzasen un status legal. Para los que aun no han sido legalizados, propone medidas represivas y preventivas. Entre estas últimas: “controlando la situación financiera de los políticos y otros en esa posición, la transparencia de las instituciones del Estado y los ciudadanos, estimulando las normas morales y la educación acerca de la peligrosidad de unirse a las actividades delictivas”. A mayor represión, mayores violaciones de los derechos humanos y una reacción más violenta de la delincuencia organizada

En DOBOVSEK, Bojan: “Organised crime as a state capture problem in countries in transition” en *Research Conferences on Organised Crime at the Bundeskriminalamt in Germany 2008 – 2010*, Kriminalistisches Institut KI 14 – Forschungs- und Beratungsstelle für Organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität- Wolters Kluwer Deutschland GMBH, Colonia, 2011, p. 82.

También el informe UNODC hace ese acercamiento al problema de la rápida desintegración del modelo comunista en Europa y la pronta expansión de la delincuencia organizada que ya existía.

“The threat of Transnational Organized Crime”, UNODC, 2010, pp. 31 y 32. Disponible en:

[www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/1.The-threat-transnational-organized-crime.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/1.The-threat-transnational-organized-crime.pdf)

<sup>48</sup> Vid. al respecto VALLE GÁLVEZ, Alejandro del: “La refundación de la Libre Circulación de Personas, Tercer Pilar y Schengen: el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N° 3, 1998, p. 48; Vid. sobre el espacio de seguridad y la autoprotección

Antonio VITORINO<sup>49</sup>, quien ostentó el cargo de Comisario responsable de Justicia e Interior en los años 1999-2004 (Comisión Prodi), ya lo anunciaba:

“En mi opinión es obvio que el marco jurídico e institucional previsto por el Tratado de Ámsterdam llevará a la creación de un ELSJ con una repercusión y alcance similares a las que tuvo el Mercado Interior a finales de la década de los 80; Mercado Interior que no puede considerarse realizado íntegramente sin el desarrollo de este ELSJ, ya que no puede existir un espacio económico integrado, ni un auténtico mercado interior, sin que exista la libertad total de circulación de personas dentro de dicho espacio y sin que en el mismo no exista una dimensión de justicia y de seguridad que acompañen y legitimen la abolición total de fronteras en la Unión. De ahí el conjunto trinitario indisoluble de libertad, seguridad y justicia, no desde un punto de vista únicamente utilitario, sino como cuestión de ciudadanía y exigencia de legitimidad democrática ejercida en común a la escala europea.”

Para MANGAS<sup>50</sup>, el objetivo de lograr este espacio: “(...) a pesar de llegar tarde y de forma tangencial al proceso europeo, se ha convertido en la actualidad en un cometido de la Unión de primera magnitud, equiparable a los objetivos económicos de integración tanto por su calado político y jurídico, como por el volumen legislativo que genera”.

De hecho la Unión Europea, consciente de la necesidad de consolidar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, ha mantenido en el Tratado de Lisboa parte de los cambios que iban a ser operados en el caso de que el Proyecto de Constitución hubiese entrado en vigor, al unificar las materias en un único plano, el de la Unión, dotándolos de un funcionamiento más democrático. Los pasos siguen siendo decididos, aunque puedan ser tildados de insuficientes, especialmente tras el análisis de los mecanismos de salvaguarda a favor de los Estados miembros que este nuevo Tratado ha introducido. La cuestión es si esos mecanismos serán empleados como frenos a la integración o por el

de los Estados FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos: “El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea” en *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*, Nº 4, 2004, p. 1867; VALLE GÁLVEZ, Alejandro del: “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado constitucional” en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 250, noviembre, 2005, pp. 111-113; SILVA OCHOA, Juan Carlos da: “El Juez penal europeo en los tiempos del Tratado de Lisboa” en *Noticias de la Unión Europea*, n. 291, abril, 2009, p. 107; FONSECA MORILLO, Francisco: “El espacio de libertad, seguridad y justicia. Marco general”. Disponible en <http://www.iustel.com/>. Año 2002; GARCÍA-CHAMÓN CERVERA, Enrique: “Lo que se salvó del naufragio de la Constitución Europea. Del Tratado constitucional de Roma de 2004 al Tratado de Lisboa de 2007”, en *Noticias de la Unión Europea*, nº 291, abril, 2009, p. 102; ARTEAGA MARTÍN, Félix: “Balance de la presidencia española en asuntos de Justicia e Interior” en *Real Instituto Elcano, Área: Seguridad y Defensa*, Conclusiones, Madrid, ARI Nº 35, 2002; DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel: “La cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal en el seno de la Unión Europea - Nuevas perspectivas” en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 218, marzo, 2003, p.45; MOLINA DEL POZO, Carlos Francisco: *Manual de Derecho de la Comunidad Europea*, Dijusa, Madrid, 2002, 4ª ed., p. 688.

<sup>49</sup> VITORINO, Antonio: «La constitución del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia», en la obra colectiva coordinada por BENEYTO PÉREZ, J. M. <sup>a</sup>/PAÚL GUTIÉRREZ, J.: *El futuro de la Unión Europea. Unión política y coordinación económica*, Dykinson, Madrid, 2002, p.133.

Vid. a este respecto LINDE PANIAGUA, Enrique: “El significado del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión en la Constitución Europea” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 10, 1er semestre, 2006, pp. 17-18; VALLE GÁLVEZ, Alejandro del: “La refundación de la Libre Circulación de Personas, Tercer Pilar y Schengen: el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 3, 1998, pp. 72, nota 118.

<sup>50</sup> En definitiva, vid. por todos MANGAS MARTIN, Araceli y LIÑAN NOGUERAS, Diego J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010, p. 89.



contrario, como estímulo, empleados quizás en origen por unos pocos, a los que vayan incorporándose progresivamente el resto de Estados miembros.

No en vano, ambos tratados insisten en la consecución de ese espacio. El Tratado de la Unión Europea lo enuncia como un reto a alcanzar:

“Artículo 3

2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”<sup>51</sup>.

Y el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea lo hace en clave de hecho consumado, o mejor, de norma establecida en el art. 67:

“1. La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia dentro del respeto de los derechos fundamentales y de los distintos sistemas y tradiciones jurídicos de los Estados miembros”.

En el fondo se puede hablar propiamente de una política porque, aunque terminológicamente no fue tratada así por los propios sujetos de la Unión (a diferencia por ejemplo de la Política Exterior y de Seguridad Común), en cambio sí que lo ha sido respecto a la preocupación que ha suscitado en los Estados miembros y en las Instituciones de la Unión, respecto a la cesión de competencias, respecto al desarrollo normativo progresivo y abundante, y respecto a la creación de órganos, agencias, y programas de financiación encaminados a establecer dicho Espacio.

En definitiva el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia abarca, o debería abarcar, la libertad de movimiento de los ciudadanos de la Unión Europea y de residentes de terceros Estados en ésta, garantizado por un nivel elevado de protección que les salvaguarde de cualquier amenaza real o potencial, actual o venidera, grave y que ponga en riesgo un interés fundamental de la sociedad de esta Unión, bien ocasionada por la acción humana bajo cualquier forma de criminalidad como por causas naturales, combatida mediante una acción coordinada del ámbito exterior y del interior de la Unión Europea, así como de ésta con sus Estados miembros y otros actores con competencias o peso específico en este campo, mediante medidas concretas en los planos preventivo y represivo, en especial a través de la consecución de una protección jurídica real y efectiva, todo ello asegurando las garantías máximas de protección de los derechos fundamentales de las personas.

En este plano, la existencia de la delincuencia organizada, actuando de manera transnacional, supone sin duda uno de esos tipos de amenazas reales, y no luchando contra ella activa y eficazmente se ponen en riesgo muchos intereses fundamentales de la sociedad de la Unión Europea. Será el trabajo conjunto de las autoridades de todos los Estados miembros el que logrará mayor cotas de protección frente a esta amenaza. Mayor seguridad, a través de un sistema de justicia bien elaborado, que proporcionará la tan ansiada libertad de los ciudadanos. No en vano, como expresa DAVID: “Sólo en el marco de la cooperación internacional comprensiva, expresando políticas globales

---

<sup>51</sup> La redacción original, tras la reforma del Tratado de Ámsterdam, era la siguiente:

“Mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia”.

universalmente aceptadas para la prevención, las sanciones efectivas y la jurisdicción, es posible afrontar con éxito el reto enorme mostrado en la naturaleza internacional del crimen en sus variadas formas y dimensiones”<sup>52</sup>.

El surgimiento de nuevas amenazas, tanto si forman parte como si no de la delincuencia organizada, serán objetivos complementarios contra los que luchar.

---

<sup>52</sup> DAVID, Pedro R.: “Penological Dimensions of International Criminality”, en *Cahiers de Defense Sociale – Bulletin de la Société Internationales de Défense Sociale*, Edition franco-anglaise 1998, p. 74.





## SECCIÓN 2ª. CONCEPTO Y TIPOS DE DELINCUENCIA ORGANIZADA

Nos corresponde ahora determinar el contenido que se comprende en el concepto de delincuencia organizada.

En el año 1997 el Tratado de Ámsterdam estableció en su artículo 29 TUE, al hablar del objetivo de la Unión de ofrecer un alto grado de seguridad, que:

“Este objetivo habrá de lograrse mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o no, en particular el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude (...)”<sup>53</sup>.

La determinación y la importancia de la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en las agendas de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea, fundamentadas en gran parte en la lucha contra la delincuencia organizada, han sido decisivas, algo que ya ha quedado expuesto en los capítulos anteriores y que QUESADA<sup>54</sup> también destaca: “Las referencias que se contienen en los Tratados a la cooperación policial y judicial en materia penal, así como la normativa derivada de los mismos, ponen de manifiesto que la voluntad de los Estados miembros es empezar a construir un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia luchando contra esta forma de delincuencia.”

No en vano, el Consejo Europeo aprobó, mediante una Decisión, el documento «Prevención y control de la delincuencia organizada - Estrategia de la Unión Europea para el comienzo del nuevo milenio»<sup>55</sup>, en donde indicaba:

“Todo ello requiere una respuesta coordinada y dinámica por parte de todos los Estados miembros, una respuesta que no sólo tenga en cuenta las estrategias nacionales, sino que trate de integrarse en una estrategia europea multidisciplinaria. Para hacer frente a la delincuencia organizada, siempre cambiante, esta respuesta y estrategia han de ser flexibles.

La amenaza de la delincuencia organizada nacional e internacional requiere que los Estados miembros de la Unión Europea y la propia Unión Europea

---

<sup>53</sup> Para DEL VALLE la lista es algo más extensa, aunque tampoco sistematizada:

“Así, el *alto grado de seguridad* se consigue mediante dos grandes tipos de cooperaciones: la cooperación judicial y penal *stricto sensu* y la prevención y lucha contra el racismo y la xenofobia. Para ello se prevé la lucha en una serie de ámbitos (delincuencia –particularmente el terrorismo–, trata de seres humanos, delitos contra los niños, tráfico de drogas y armas, corrupción, fraude).”

En VALLE GÁLVEZ, Alejandro del: “La refundación de la Libre Circulación de Personas, Tercer Pilar y *Schengen*: el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 3, 1998, pp. 57.

<sup>54</sup> Vid. sobre las tensiones incluso entre la doctrina acerca de la posibilidad de comunitarización del Derecho penal en Maastricht en QUESADA MORALES, Víctor A.: “Aspectos penales del espacio judicial europeo” en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 225, octubre, 2003, p. 69. Si bien esta es su opinión, da otras dos interpretaciones, una pesimista que ve esta forma de delincuencia “como un límite a la cesión de soberanía que se hace a favor de la Unión” y una tercera opinión “coincidiría con la teoría de los pequeños pasos y vería en la referencia a las formas más graves de delincuencia y a la delincuencia transnacional organizada un punto de partida en la cooperación policial y judicial y la armonización de legislaciones (...)”.

<sup>55</sup> Prevención y control de la delincuencia organizada: estrategia para el próximo milenio.

Diario Oficial C 124 de 3.5.2000

concierten su actuación en el marco de los pilares primero, segundo y tercero.”<sup>56</sup>

También la Unión Europea, a través de la síntesis de la legislación de la Unión Europea que expone en su portal web, en el apartado dedicado a la “Justicia, Libertad y Seguridad”, define claramente el objeto y el contenido de este espacio:

“La realización del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia tiene por objeto garantizar la libre circulación de personas y ofrecer un elevado nivel de protección a los ciudadanos. Engloba ámbitos políticos que van desde la gestión de las fronteras externas de la Unión Europea hasta la cooperación judicial en materia civil y penal. Incluye políticas de asilo e inmigración, cooperación policial y la lucha contra la delincuencia (terrorismo, delincuencia organizada, trata de seres humanos, droga, etc.). La creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se basa en los programas de Tampere (1999-2004), La Haya (2004-2009) y Estocolmo (2010-2014). Emanan del Título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que regula el «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia».”<sup>57</sup>

Sin duda la delincuencia figura como uno de los elementos a prevenir y a combatir<sup>58</sup>. Y en esa línea, las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere imponían este planteamiento:

“Las personas tiene derecho a esperar que la Unión afronte la amenaza que para su libertad y sus derechos civiles constituye la delincuencia. Para contrarrestar esta amenaza se precisa un esfuerzo común”<sup>59</sup>

Y más adelante se decía:

“El Consejo Europeo está firmemente resuelto a que se refuerce la lucha contra la delincuencia organizada y transnacional grave. El alto nivel de

<sup>56</sup> Vid. a este respecto haciendo una aproximación a la lucha contra la delincuencia organizada desde la Unión en su plano interno y externo, en un debate en parte obsoleto por los cambios operados en el Tratado de Lisboa:

DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel: “La cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal en el seno de la Unión Europea - Nuevas perspectivas” en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 218, marzo, 2003, pp. 37-38.

<sup>57</sup> Disponible en:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/index\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/index_es.htm)

Sobre los programas de Tampere y La Haya se ha hablado en la parte histórica de la formación del ELSJ. Respecto al Programa de Estocolmo, se ha hablado y se habla más adelante.

<sup>58</sup> Recuérdese, en este sentido, el párrafo 2 del artículo 3 del TUE, al hablar de la lucha contra la delincuencia de modo genérica:

“2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia”.

Y el apartado 3 del artículo 67 del TFUE:

“3. 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 (...).”

<sup>59</sup> Ha sido especialmente en los últimos años, en especial desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, cuando se ha evolucionado en el enunciado de la delincuencia, citándola como “delincuencia organizada y grave”. Así se puede apreciar sin ir más lejos en los distintos textos derivados de la aprobación por el Consejo JAI del documento “Conclusiones del Consejo sobre el establecimiento y aplicación de un ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional” (Consejo JAI del 8 y 9 de noviembre de 2010 - Documento del Consejo 15358/10, de 25 de octubre de 2010.)

seguridad en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia presupone un enfoque eficaz y exhaustivo en la lucha contra todas las formas de delincuencia. Debe lograrse un desarrollo equilibrado de medidas a escala de la Unión contra la delincuencia, protegiendo al mismo tiempo la libertad y los derechos jurídicos de las personas y de los agentes económicos.”

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea establece los ámbitos delictivos que comprende el ELSJ:

“Artículo 83

1. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes.

Estos ámbitos delictivos son los siguientes: el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada”.

Además, el propio TFUE recoge en varios artículos la figura de la delincuencia y su tratamiento normativo. Lo importante de los siguientes cuatro artículos enunciados, es que en todos ellos se trata la delincuencia organizada con relación a distintos medios (Eurojust, Fiscalía Europea, cooperación policial, y Europol), en clara referencia a la importancia que la UE da a esta lucha:

“Artículo 85

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

Artículo 86

1. Para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, el Consejo podrá crear, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, una Fiscalía Europea a partir de Eurojust.

(...)

4. Simultáneamente o con posterioridad, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión que modifique el apartado 1 con el fin de ampliar las competencias de la Fiscalía Europea a la lucha contra la delincuencia grave que tenga una dimensión transfronteriza, y que modifique en consecuencia el apartado 2 en lo referente a los autores y cómplices de delitos graves que afectan a varios Estados miembros. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo y previa consulta a la Comisión.

Artículo 87

1. 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.

2. A los efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a:

(...)

c) las técnicas comunes de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada.

Artículo 88

1. La función de Europol es apoyar y reforzar la actuación de las autoridades policiales y de los demás servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros, así como su colaboración mutua en la prevención de la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, del terrorismo y de las formas de delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión, así como en la lucha en contra de ellos.”

El artículo 83 TFUE habla de “ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes”.

La Fiscalía se crea para combatir “delincuencia grave que tenga una dimensión transfronteriza”. La cooperación policial versará en torno a “formas graves de delincuencia organizada”. Y la función de Europol es apoyar y reforzar “en la prevención de la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, del terrorismo y de las formas de delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión”.

También el artículo 87 se refiere a la “delincuencia organizada” en su forma grave. Y el artículo 88 introduce un elemento de especial importancia al tratar la delincuencia grave: el que se lesione “un interés común”.

Por si esto fuera poco, la Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea<sup>60</sup> al nombrar las amenazas comunes importantes diferencia entre la “delincuencia organizada y grave”, la “ciberdelincuencia” y la “delincuencia transfronteriza” (además de mencionar también el “terrorismo en cualquiera de sus formas”, la “violencia en sí misma”, los “desastres naturales y los causados por el hombre” y “otra serie de fenómenos”).

Prácticamente todos los artículos se refieren a dos aspectos del delito: la gravedad y la dimensión transfronteriza. Y está claro que para poder definir qué es y que tipos penales incluye la delincuencia organizada hay que hacer un acercamiento adecuado a los términos “delincuencia organizada”, “transnacional, transfronterizo o que afecte a dos o más Estados miembros”, “ámbitos delictivos, delincuencia o delitos graves de especial gravedad o que lesionen un interés común”. De este modo, podremos determinar cuáles son esas “formas graves de delincuencia organizada”.

## 2.1. Dificultad de una definición formal de delincuencia organizada.

El concepto de delincuencia organizada ha intentado ser delimitado por numerosos autores. Es interesante la recopilación que realiza GARCÍACOLLANTES desde el punto de vista semántico, social y criminológico de los intentos de delimitación del

---

<sup>60</sup> Doc. 5842/2/10 REV 2 JAI 90 de 23 de febrero de 2010, “Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior en la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad”. Aprobado en el seno del Consejo Europeo en su reunión del 25 y 26 de marzo de 2010.

concepto<sup>61</sup>. Pero la dificultad radica en que doctrina, jurisprudencia y política parecen no ponerse de acuerdo, y ello es debido a que la delincuencia organizada es una realidad criminal constantemente mutable, dependiendo de múltiples factores. En palabras del propio GARCÍA COLLANTES “se encuentran como mínimo tres razones que explican por qué los organismos públicos y los expertos en el tema no se ponen de acuerdo respecto a la noción de delincuencia organizada. En primer lugar, algunas definiciones han sido formuladas como reflejo de casos concretos. Así, el crimen organizado en Italia, y en un principio también en Estados Unidos, sería asimilado al modelo de la mafia siciliana, en Colombia a los cárteles de la droga, en Rusia a las denominadas “mafias rusas”, surgidas tras el derrumbe de la Unión Soviética, etc. En segundo lugar, no es fácil llegar a una definición que pueda aplicarse a la amplia gama de formas y propiedades características de las diversas organizaciones criminales. Y, por último, desde hace años existe una importante controversia sobre el rango de aplicabilidad más adecuado para el concepto de crimen organizado”<sup>62</sup>.

Por todo ello, a efectos de la presente Tesis doctoral, y siguiendo la clasificación de MORRISON<sup>63</sup>, este tipo de delincuencia se expone desde dos planos: el político en el ámbito de la Unión Europea y el operativo como realidad de una actividad criminal que influye en distintos ámbitos.

En el plano político, una definición sobre la delincuencia organizada, y punto de partida es la adoptada en 1993 por el Grupo Ad Hoc de la Unión Europea para la Delincuencia Organizada (y que presentó al Consejo Europeo)<sup>64</sup>:

“A pesar de que no existe actualmente una definición legal para la identificación de la delincuencia organizada en la Unión Europea, el Grupo Ad Hoc para la Delincuencia Organizada 1993 ha establecido que, desde un punto de vista criminológico, la delincuencia organizada se considera que es una situación en la que un grupo de dos o más personas están involucradas en un proyecto delictivo conjunto durante un periodo de tiempo prolongado o indeterminado para el propósito de adquirir poder y obtener beneficios y en el cual cada individuo miembro es responsable de llevar a cabo algunas tareas dentro de la organización:

- a través de negocios o actividades de negocios conectadas;
- empleando la violencia o la intimidación;
- influenciando a políticos, medios, economía, autoridades judiciales y gubernativas, si fuese necesario manteniendo el control de un determinado territorio, en orden a perpetrar los planes criminales, que, vistos individual o colectivamente, deben ser considerados crímenes graves.

Sin tener en consideración la definición criminológica de más arriba, es posible –a la luz de la experiencia reunida en los Estados miembros– identificar varias características que distinguen específicamente a la delincuencia organizada internacional de otras formas de delito. Las siguientes funciones son particularmente características en esta conexión:

---

<sup>61</sup> Por numerosos autores sobre el concepto de delincuencia organizada, vid. GARCÍA COLLANTES, Ángel: “Delimitación conceptual de la delincuencia organizada”, en *Derecho y Cambio Social*, Año1, Nº. 37, 2014, pp. 2-10.

<sup>62</sup> GARCÍA COLLANTES, Ángel: op. cit. p.3.

<sup>63</sup> MORRISON, Shona: “Approaching Organised Crime: Where Are We Now and Where Are We Going?” en *Trend and issues-Australian Institute of Criminology*, Nº. 231, Julio, 2002, p. 2.

<sup>64</sup> Documento confidencial del Consejo de la Unión Europea: Doc. 10166/4/94; Bruselas; 27 de febrero de 1995.

- Operaciones delictivas sistemáticas a través de las fronteras nacionales en zonas particularmente rentables.
- Un objetivo es la extensión de su influencia sobre políticos, medios, economía, autoridades judiciales o gubernativas, si fuese necesario mediante el control de un determinado territorio.
- Recursos económicos considerables para equipamiento sofisticado y el pago de expertos legales y de otro tipo en campos tales como ley penal, tributaria, financiera y mercantil.
- La habilidad y fuerza económica para explotar las diferencias entre los sistemas legales de los distintos países.
- Una estructura organizativa jerárquica y compartimentada diseñada para hacer difícil relacionar los escalones inferiores de la pirámide con los más altos.
- Una estructura organizativa dual, en la que los ingresos ilegales son transformados en operaciones de negocios legales (lavado de dinero). La organización se esconde frecuentemente así detrás de una fachada de negocio legítimo.
- Uso extensivo de las estructuras de la compañía creada para disfrazar el nexo entre las actividades criminales de la organización y sus transacciones “legítimas”.
- Disciplina interna estricta a través de un sistema de recompensa y castigo. En algunos casos esto es reforzado por el hecho de que los miembros de la organización pertenecen a un grupo étnico en particular.
- La disponibilidad para usar la violencia y el asesinato en orden a proteger a la organización y sus actividades.
- El uso de medios económicos para promover la corrupción en las administraciones públicas y en los partidos políticos con vistas a obtener favores especiales y protección.

Se debería remarcar que esta lista no es exhaustiva y los elementos mencionados no se muestran en el orden de importancia, ni todas las características se aplican a todas las organizaciones delictivas internacionales.”<sup>65</sup>

Esta cita es sin duda relevante, ya que contiene la primera definición formal de la delincuencia organizada en el ámbito de la Unión Europea, de vital importancia al aportar, a las autoridades de los Estados miembros de la UE involucrados en la lucha contra aquella, un mismo criterio que poder trasponer al ámbito legislativo nacional, tan importante para ir estableciendo la necesaria unidad de criterios a nivel legislativo y operativo.

En este sentido es importante el análisis que hace POLITTI<sup>66</sup>: “Académicos, juristas y fuerzas policiales están lejos de alcanzar un acuerdo relativo a la definición del crimen

---

<sup>65</sup> Posteriormente, en el documento conjunto de la Comisión y Europol, “Hacia una Estrategia Europea para Prevenir la Delincuencia Organizada, de 13 de marzo de 2001, SEC(2001) 433,

También se puede localizar como Documento del Consejo 7285/01, de 20 de marzo de 2001.

<sup>66</sup> POLITTI, Alessandro: “European Security: the New Transnational Risks” en Chaillot Papers, N° 29, 1997.

BERMEJO MARCOS define los rasgos de estos grupos criminales por “el control de un territorio, la capacidad de orden y dominio, su estructura jerárquica basada en la obediencia, la etnicidad y la diversidad de sus actividades criminales.”

En BERMEJO MARCOS, Fernando: “La globalización del crimen organizado”, en *Eguzkilore*, n° 23, diciembre, 2009, pp.105.



organizado transnacional. Hay, sin embargo, cuatro elementos en la definición de crimen organizado sobre los que un amplio número de autores están de acuerdo: la existencia de una jerarquía organizada, estable; la adquisición de beneficios a través del crimen; el uso de la fuerza y la intimidación; y el recurso a la corrupción encaminada a mantener la impunidad”.

De hecho, fue en el “Informe Anual sobre la situación de la delincuencia organizada en la Unión Europea” del año 1997<sup>67</sup> en el que establecía que, para poder hablar de delincuencia organizada, se debían cumplir al menos seis de once características, debiendo concurrir al menos la 1, la 3, la 5 y la 11:

- 1.- Colaboración de dos o más personas.
- 2.- Reparto de labores específicas.
- 3.- Durante un periodo de tiempo prolongado o indefinido (referido a la estabilidad y potencial de duración).
- 4.- Empleo de formas de disciplina y control.
- 5.- Sospechoso de la comisión de delitos graves.
- 6.- Operando a nivel internacional.
- 7.- Empleo de violencia u otros medios dirigidos a la intimidación.
- 8.- Empleo de estructuras comerciales o de negocios.
- 9.- Involucrado en el lavado de dinero.
- 10.- Ejerciendo influencia en políticos, los medios, administración pública, autoridades judiciales o en la economía.
- 11.- Determinado por la persecución de beneficios y/o poder.”

La Acción Común del Consejo de 21 de diciembre de 1998<sup>68</sup> (posteriormente modificada, como se explica más adelante), al tratar la tipificación penal de la participación en una organización delictiva, definía:

“A efecto de la presente Acción común, se entenderá por «organización delictiva» una asociación estructurada de más de dos personas, establecida durante un cierto período de tiempo, y que actúe de manera concertada con el fin de cometer delitos sancionables con una pena privativa de libertad o una medida de seguridad privativa de libertad de un máximo de al menos cuatro años como mínimo o con una pena aún más severa, con independencia de que esos delitos constituyan un fin en sí mismos o un medio de obtener beneficios patrimoniales y, en su caso, de influir de manera indebida en el funcionamiento de la autoridad pública.”

Una significación literal de “delincuencia” en el diccionario de la Real Academia de la Lengua Española es la de “Colectividad de delincuentes (aquellos que cometen delito –quebrantamiento de la ley-) establecida para lograr un fin, coordinando las personas y los medios adecuados”.

Esta definición es útil como introducción al acercamiento realizado por la Unión Europea y la ONU, mucho más técnico, y base necesaria (una pieza más) para lograr la seguridad jurídica que el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia preconiza.

<sup>67</sup> Documento 6204/1/97 (ENFOPOL 35 REV 2) DG H II.

<sup>68</sup> 98/733/JAI: Acción común de 21 de diciembre de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la tipificación penal de la participación en una organización delictiva en los Estados miembros de la Unión Europea.

DO L 351 de 29/12/1998, p. 1/3

Actualmente son dos, por tanto, los textos jurídicos generales que la Unión Europea tiene como referencia para ese acercamiento a la definición de la delincuencia organizada, si bien entre ambas fechas, el Consejo de Europa aportó otra definición.

El primer instrumento es la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (también conocida o referida como “Convención de Palermo”)<sup>69</sup>, a la que se adhirió la Unión Europea<sup>70</sup>:

“Artículo 2. Definiciones

Para los fines de la presente Convención:

- a) Por “grupo delictivo organizado” se entenderá un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material<sup>71</sup>;
- b) Por “delito grave” se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave;
- c) Por “grupo estructurado” se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada;

El Consejo de Europa, si bien realizó un acercamiento global a la lucha contra la delincuencia organizada mediante Convenios<sup>72</sup>, no recogía en ninguno de ellos una definición. Fue con posterioridad, en sus informes relativos a la participación en

<sup>69</sup> Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000. Entró en vigor el 29 de septiembre de 2003.

<sup>70</sup> Mediante Decisión 2004/579/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Diario Oficial L 261 de 6.8.2004

DÍAZ comenta que: “Por lo tanto, normativamente también, desde la perspectiva de la Unión Europea y de sus Estados miembros debemos tener en cuenta aquellos instrumentos jurídicos internacionales que se ocupan de esta cuestión, aunque realmente en lo que deba centrarse la Unión Europea fuesen aquellas acciones de delincuencia organizada que se desarrollasen, por decirlo así, en su propio «territorio».”

En DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel: “La cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal en el seno de la Unión Europea - Nuevas perspectivas” en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 218, marzo, 2003, p. 44.

<sup>71</sup> DAVID se preocupa de aclarar que la Convención tampoco da una definición de delincuencia organizada, sino tan sólo de qué es un grupo delictivo organizado.

En DAVID, Fiona: “Organised crime and trafficking in persons” en *Trend and issues-Australian Institute of Criminology*, Nº. 436, marzo, 2012, p. 2.

<sup>72</sup> Convenio del Consejo de Europa relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito y a la financiación del terrorismo (16 de mayo de 2005); Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos (16 de mayo de 2005); Protocolo de enmienda del Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo (15 de mayo de 2003); Protocolo Adicional al Convenio penal sobre la corrupción (15 de mayo de 2003); Convenio sobre la Ciberdelincuencia (23 de noviembre de 2001); Convenio de Derecho Civil sobre la Corrupción (4 de noviembre de 1999); Convenio de Derecho penal sobre la corrupción (27 de enero de 1999); Convenio relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito (8 de noviembre de 1990); Convenio Europeo sobre Indemnización a las Víctimas de Delitos Violentos (24 noviembre 1983); Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo (27 de enero de 1977).



organización delictiva y sobre delincuencia organizada, cuando enunció la siguiente definición:

“Delincuencia organizada significa las actividades ilegales llevadas a cabo por grupos estructurados de tres o más personas existente durante un período de tiempo prolongado y con el propósito de cometer delitos graves mediante acciones concertada usando intimidación, violencia, corrupción u otros con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o de otro tipo material.”<sup>73</sup>

El segundo texto que emplea actualmente la Unión Europea como referencia es la Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo, de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada<sup>74</sup>.

“Artículo 1

Definiciones

A los efectos de la presente Decisión Marco, se entenderá por:

1) «organización delictiva»: una asociación estructurada de más de dos personas, establecida durante un cierto periodo de tiempo y que actúa de manera concertada con el fin de cometer delitos sancionables con una pena privativa de libertad o una medida de seguridad privativa de libertad de un máximo de al menos cuatro años o con una pena aún más severa, con el objetivo de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material;

2) «asociación estructurada»: una organización no formada fortuitamente para la comisión inmediata de un delito ni que necesite haber asignado a sus miembros funciones formalmente definidas, continuidad en la condición de miembro, o exista una estructura desarrollada”.

Nótese que las definiciones de este texto son idénticas a las del primero excepto en dos detalles. Primero porque el número de personas necesarias para formar una organización delictiva se reduce a dos y no a tres, con lo que la Unión Europea establece unas condiciones aun más duras con respecto a este requisito, es decir, más

---

<sup>73</sup> El origen de dicha definición fue adoptada el 19 de septiembre de 2001, en la reunión 765 del Consejo de Ministros del Consejo de Europa, y publicado en la *Recomendación Rec2001(11) del Comité de Ministros a los Estados miembros relativo a los principios de guía en la lucha contra la delincuencia organizada*, y definía un “grupo de delincuencia organizada” como:

“un grupo estructurado de tres o más personas, existente durante un período de tiempo, y actuando concertadamente con el objetivo de cometer uno o más delitos graves, con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico o material”

Posteriormente esta definición fue mejorada a la fórmula citada en el texto y así consta en los siguientes informes:

- Consejo de Europa; Análisis de la Delincuencia; Delincuencia Organizada, Estudio de mejora de prácticas, nº 4, Estrasburgo, 22 de julio de 2002, p.5;

- Consejo de Europa; Eficacia de las disposiciones sobre participación en organizaciones delictivas; Delincuencia Organizada, Estudio de mejora de prácticas, nº 7, Estrasburgo, febrero, 2004, p.3;

- Y Consejo de Europa; Programa Octopus; Lucha contra la delincuencia organizada: Estudios de mejores prácticas del Consejo de Europa; Informes por: Comité de Expertos en Derecho Penal y aspectos criminológicos del Crimen Organizado (PC-CO) (1997-2000) y el Grupo de Especialistas en Derecho Penal y aspectos criminológicos de Crimen Organizado (PC-S-CO) (2000-2003), Estrasburgo, agosto, 2004.

<sup>74</sup> Vino a sustituir a la Acción Común 98/733/JAI. Diario Oficial nº L 300 de 11/11/2008.

favorables a la persecución de esta forma de delincuencia. La definición del Consejo de Europa también habla de tres o más<sup>75</sup>.

Y en segundo lugar, la propia definición de “organización delictiva” en la Decisión Marco trae consigo la definición de “delito grave”, sin llamarle como tal, al establecer “delitos sancionables con una pena privativa de libertad o una medida de seguridad privativa de libertad de un máximo de al menos cuatro años o con una pena aún más severa”.

Por lo tanto, y a pesar de no existir esa definición unificada, parece que la idea principal es que la delincuencia organizada es esa “situación en la que un grupo” (como lo denominaba el Grupo Ad Hoc) o “actividad llevada a cabo por grupos” (según el Consejo de Europa). Se refiere en cualquier caso a ese status de ejecución de los planes para los que un grupo se ha asociado en el plano criminal.

Para MITSILEGAS<sup>76</sup> “el crimen organizado de este modo queda definido en términos inevitablemente amplios y flexibles (en particular respecto al concepto de asociación “estructurada” y al grado de “estructura” requerida) que necesariamente es un buen augurio con la seguridad jurídica. Por otra parte, es de destacar que, en contraste con la propuesta original de la Comisión, el Consejo mantiene el modelo de la Decisión Marco y de Palermo de dar a los Estados miembros la elección de penalizar la participación en un grupo delictivo organizado o la conspiración, y (en otro intento de evitar chocar con tradiciones jurídicas nacionales) absteniéndose de criminalizar la dirección de un grupo delictivo organizado- esto ha llevado a una fuerte reacción de la Comisión”. Tanto la Comisión como Francia e Italia presentaron una declaración<sup>77</sup> en la que decían que “la Decisión Marco no alcanza el grado mínimo de aproximación de los actos de dirección o participación en una organización criminal sobre la base de un concepto único de semejante organización, como propuso la Comisión (...) La Comisión está por lo tanto obligada a percibir de que la Decisión Marco no alcanza el objetivo de aproximación de la legislación en la lucha contra la delincuencia organizada transnacional como se establecía en el Programa de La Haya”.

Y en palabras de PAOLI<sup>78</sup> “la UE nunca aportó una definición oficial de delincuencia organizada”, y compartiendo esa opinión, debemos hacer una crítica al alcance de la definición contenida en la Decisión Marco 2008/841/JAI. En su artículo 20, apartado 1, especifica que “Los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para dar cumplimiento a la presente Decisión marco antes de 11 de mayo de 2010”,

---

<sup>75</sup> En opinión de DIAZ BARRADO en materia de delincuencia organizada puede llegar a crearse un doble espacio: “En efecto, la adopción de normas por parte de la Unión Europea y del Consejo de Europa sobre una misma materia *crea dos espacios* normativos en el que actuarían los Estados miembros de la Unión. Se configuraría *un espacio amplio* constituido por la normativa del Consejo de Europa y *un espacio reducido* constituido por la normativa de la Unión Europea. Lo importante, es todo caso, es que se deben realizar todos los esfuerzos posibles para que ambos espacios normativos sean realmente complementarios.”

En DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel: “La cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal en el seno de la Unión Europea - Nuevas perspectivas” en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 218, marzo, 2003. p. 45.

<sup>76</sup> VITSILEGAS, Valsamis: “The third wave of third pillar law: Wich direction for EU criminal justice?”, en *European Law Review*, Nº 4, 2009, pp. 528-529.

<sup>77</sup> Documento del Consejo 9067/06, Bruselas, 10 de mayo de 2006.

<sup>78</sup> PAOLI, Letizia: “How to tackle (organized) crime in Europe? The EU policy cycle on serious and organized crime and the new emphasis on harm”, en *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Volumen 22, 2014, p.2.

mandato que se modificaba en el “28º Informe Anual sobre el control de la aplicación de la legislación de la UE”<sup>79</sup>, en donde establecía como prioridad que el Consejo, antes del 11 de noviembre de 2012, informase sobre el cumplimiento de la citada Decisión Marco. Posteriormente, en el documento “Plan de Gestión 2013. Dirección General de Asuntos de Interior”<sup>80</sup> se especifica que a este respecto la evaluación se iniciaría en 2012 y finalizaría en 2013, sin especificar meses ni plazos concretos, algo que se constataba en el “Informe de Actividad Anual 2012” de esta misma Dirección General al argumentar que era debido al “retraso en el proceso de evaluación”<sup>81</sup>. El Informe Anual del año 2013 no hacía mención a esta Decisión Marco, y en cambio el “Plan de Gestión 2014. Dirección General de Asuntos de Interior”<sup>82</sup> estableció que su adopción se realizaría en el segundo cuatrimestre de 2014. Pero en el documento de trabajo “Control de la aplicación de la legislación de la UE” no se hace mención a la Decisión Marco<sup>83</sup>. La ausencia de una evaluación es preocupante, lo que indica que esta Decisión Marco todavía no ha sido implantada en todos los Estados miembros, por lo que difícilmente se puede plantear una lucha real y uniforme contra la delincuencia organizada si, en un planteamiento básico como es su definición y penas mínimas, no se actúa de manera uniforme.

El documento de la Dirección General de Asuntos de Interior de la Comisión Europea<sup>84</sup> (encargado por el Comité de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior – LIBE del Parlamento Europeo) declaró en el año 2011 al referirse a la definición de la Decisión Marco que se trataba de una “definición aparentemente contradictoria de una organización criminal que tiene el potencial de dar lugar a más criminalización, dado que los elementos de organización criminal se definen de manera muy amplia y con criterios flexibles y ambiguos”. Apuntando con posterioridad que “enmendar la Decisión Marco 2008 debe asegurar tanto un grado más alto de armonización como una criminalización más estrecha de participación en una organización criminal que alcanzará la seguridad jurídica y justificará la necesidad de separar y distinguir la criminalización de la participación en una organización criminal de otros crímenes relacionados”. En definitiva, la Comisión propone una serie de recomendaciones para resolver las carencias de la Decisión Marco 2008/841/JAI. Dichas recomendaciones van dirigidas en particular al Parlamento Europeo y a EUROPOL, y tratan sobre la necesidad de enmendar la citada Decisión Marco y de lograr, a nivel operativo, una especificación por parte de EUROPOL del uso del concepto “delincuencia organizada”, de los problemas que presenta la ausencia de dicha definición y las distintas acepciones según las legislaciones nacionales de los Estados miembros.

---

<sup>79</sup> Comisión Europea, 28º Informe Anual sobre el control de la aplicación de la legislación de la UE, SEC(2011) 1093 final, Bruselas, 29.09.2011.

<sup>80</sup> Comisión Europea, Dirección General de Asuntos de Interior, *Plan de Gestión 2013*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/>

<sup>81</sup> Comisión Europea, La Comisión Europea trabajando. Síntesis, Informes de Actividad Anuales 2012. Disponible en: [http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar-archived/aar\\_2012\\_en.htm](http://ec.europa.eu/atwork/synthesis/aar-archived/aar_2012_en.htm)

<sup>82</sup> Comisión Europea, Dirección General de Asuntos de Interior, *Plan de Gestión 2014*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/>

<sup>83</sup> Comisión Europea, Documento de trabajo del personal de la Comisión. Controlando la aplicación de la legislación de la UE en las áreas de políticas de la UE, SWD(2014) 359 final, Bruselas, 23.12.2011.

<sup>84</sup> MITSILEGAS, Valsamis: “The Council Framework Decision on the Fight Against Organised Crime: what can be done to strengthen EU legislation in the field?”, Comisión Europea, Dirección General de Asuntos de Interior, Bruselas, 2011.

Así, la Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2011 sobre la delincuencia organizada en la Unión Europea<sup>85</sup>, con referencia a una mejora del marco legislativo, es muy clara, explicando los motivos concretos por los que cree necesaria una nueva Directiva, algo que establece en su apartado séptimo:

“Habida cuenta del impacto muy limitado sobre los sistemas legislativos de los Estados miembros de la Decisión marco 2008/841/JAI sobre la delincuencia organizada, que no ha aportado ninguna mejora significativa a las leyes nacionales ni a la cooperación operativa para combatir la delincuencia organizada, pide a la Comisión que presente, antes de finales de 2013, una propuesta de Directiva que contenga una definición más concreta de la delincuencia organizada y defina mejor las características clave del fenómeno, centrándose en especial en el concepto clave de organización, y que tome en consideración también las nuevas formas de delincuencia organizada; solicita que, en lo relativo al delito de pertenencia a una organización criminal y respetando siempre los diferentes sistemas legislativos nacionales y sus características específicas, se estudie la abolición del doble enfoque actual (que tipifica tanto la participación como la conspiración) y la tipificación como delitos penales de una serie de delitos, independientemente de la pena máxima prevista en el sistema jurídico de los Estados miembros; pide asimismo que se examine con mayor rigor la cuestión de la tipificación de cualquier tipo de apoyo a las organizaciones criminales;”

En el mismo sentido que el Parlamento Europeo se posiciona CARRAPICO<sup>86</sup>, quien especifica que la definición de la Decisión Marco 2008/841/JAI “es problemática en el sentido de que arroja poca luz sobre qué constituye una organización criminal, e incluso menos en lo que concierne al concepto de delincuencia organizada. No proporciona una indicación específica del nivel de organización necesario para que un grupo sea clasificado como tal, ni refiere al plazo de tiempo durante el que la organización necesita haber existido. Desde esta perspectiva, no se trata de una definición que pueda ser fácilmente operacionalizada, dado que abre la puerta a la inclusión de fenómenos tan diferentes como la ‘Ndrangheta italiana, un grupo de hooligans, o un pandillero adolescente de barrio. Aun más, la vaguedad de la definición también ha desalentado a que se armonicen las aproximaciones nacionales a la delincuencia organizada, con el efecto de prevenir la emergencia de una aproximación común de la UE a la delincuencia organizada, capaz de ser proyectada más allá de sus fronteras”<sup>87</sup>. CALDERONI<sup>88</sup> destaca tres cuestiones por las que la Decisión Marco no es apropiada: “la descripción

<sup>85</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de octubre de 2011, sobre la delincuencia organizada en la Unión Europea (2010/2309(INI)), *DO C 131E de 8.5.2013*, p. 66/79.

<sup>86</sup> CARRAPICO, H.: “The External Dimension of the EU’s Fight against Organized Crime: The Search for Coherence between Rhetoric and Practice” en *Journal of Contemporary European Research*, N° 9 (3), 2013, p. 465. Quien a su vez cita a ALLUM, Felia and DEN BOER, Monica: “United we stand? Conceptual diversity in the EU strategy against organized crime”, en *Journal of European Integration*, N° 35 (2), 2013.

<sup>87</sup> En esta misma idea incide PAOLI al afirmar que “esta definición significa que cual grupo desde la Cosa Nostra siciliana hasta una camarilla de ladrones, desde Al Qaeda a una pandilla de jóvenes envueltos en asaltos, pueden ser considerados una forma de delincuencia organizada.

En PAOLI, Letizia: “How to tackle (organized) crime in Europe? The EU policy cycle on serious and organized crime and the new emphasis on harm”, en *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Volumen 22, 2014, p.2.

<sup>88</sup> CALDERONI, Francesco: “A definition that does not work: The impact of the EU Framework Decision on the fight against organized crime”, en *Common Market Law Review*, Vol. 49, N° 4, agosto, 2012, pp. 1372-1375.

muy limitada de las características típicas del crimen organizado en el artículo 1.2”, “la selección cuantitativa de los delitos determinantes de una organización criminal” (en cuanto que “no tiene en cuenta que las políticas sancionadoras entre los diferentes sistemas jurídicos pueden variar significativamente”), y por último el “doble modelo de ofensa” (asociación y conspiración). Para este autor la incidencia ha sido poca en las legislaciones nacionales, ya que muchos Estados miembros ya tenían su legislación conforme a esta norma para cuando expiraba el plazo de transposición, y el “impacto de esta Decisión Marco en las legislaciones nacionales parece cuestionable”, ya que “es una medida de pobre calidad legal que no aborda las inconsistencias y fricciones entre las legislaciones nacionales de los Estados miembros. Por un lado, esta es la causa del impacto extremadamente limitado de la Decisión Marco sobre las leyes nacionales. En el otro lado, sin embargo escasa puede ser la influencia de la Decisión Marco, puede terminar en una extensión injustificada del ámbito de Derecho penal y en particular de los delitos existentes de participación en una organización criminal.”

El trabajo publicado en el 2012 (financiado por la Comisión) “Prevention of fraud, corruption and bribery committed through legal entities for the purpose of financial and economic gain”<sup>89</sup> ayuda a arrojar algo más de luz a este respecto. En su apartado titulado “Delincuencia organizada perpetrada en el marco de las personas jurídicas” se preguntó a expertos nacionales de los Estados miembros de la UE y resto de Estados del entorno sobre distintas cuestiones de las que, a los efectos que en esta Tesis nos conciernen, y en particular a la cuestión aquí tratada, son relevantes las preguntas 13.1 y 13.2. En la primera se preguntaba “Cuál de las dos definiciones de delincuencia organizada, mencionadas en el artículo 1 de la Decisión Marco, está siendo aplicada a nivel nacional, y si se define la delincuencia organizada de otra forma, o si la delincuencia organizada no está del todo definida. La conclusión fue la siguiente:

“La mayor parte de los Estados investigados aplican la de organización criminal (AU, BE, BG, CR, CZ, DE, EL, EE, ES, FI, FR, HU, IT, LT, LU, FYROM, MT, NL, PL, PT, RO, SI, SK, TR) y/o ‘conspiración’ (AU, BG, DK, LT, LV, MT, NL, PL, RO) en su legislación nacional. Chipre y Suecia no han penalizado la delincuencia organizada como un tipo criminal específico. Bulgaria ha definido la delincuencia organizada empleando una compilación de las dos definiciones. Bajo la legislación búlgara, la definición contiene parcialmente los elementos principales tal y como están mencionados en la Decisión Marco. Además, la definición finlandesa de delincuencia organizada está fragmentada y no es unívoca.

El Reino Unido y Suecia parecían ser de la opinión de que previamente a la Decisión Marco la ofensa de delincuencia organizada estaba (en gran parte) ya apropiadamente criminalizada por la legislación nacional. Por lo tanto una implementación adicional en la legislación no se consideraba (en gran parte) necesaria. Sin embargo, la legislación del Reino Unido relevante usa el modelo de conspiración”.

La segunda cuestión era doble (14.1 y 14.2), e iba un poco más allá de la definición, con relación a la participación. La pregunta era “si se habían tomado medidas en orden a asegurar que la participación activa en una organización criminal era tratada como una ofensa” y “si se habían tomado medidas en orden a asegurar que una persona que está conspirando para cometer un delito relacionado con la participación en una

---

<sup>89</sup> HARTMANN, Arthur y VAN DER HULST, Jaap W.: “Prevention of fraud, corruption and bribery committed through legal entities for the purpose of financial and economic gain”, Comisión Europea – Dirección General de Asuntos de Interior, 26 de octubre de 2012, pp. 42-44.



organización criminal, o una persona que proporciona información o material a una organización criminal, pueden ser consideradas como participantes en una organización criminal”. La conclusión a dichas preguntas fue la siguiente:

“Prácticamente todos los informes nacionales indican que sus sistemas han criminalizado la participación activa en una organización criminal (AT, BE, BG, HR, CZ, EE, DE, EL, HU, IT, LV, LT, LU, FYROM, NL, PO, PT, RO, SK, SI, TR). Sólo en cuatro Estados (DK, FI, SE, UK) la participación activa no se considera como una ofensa en sí. Esto a menudo se debe al hecho de que estos Estados solamente han adoptado el modelo de la conspiración y, por lo tanto, no necesitan criminalizar la ‘participación en una organización criminal’. En su lugar, estos cuatro Estados y Lituania y Bulgaria, han criminalizado la conspiración para cometer delitos”.

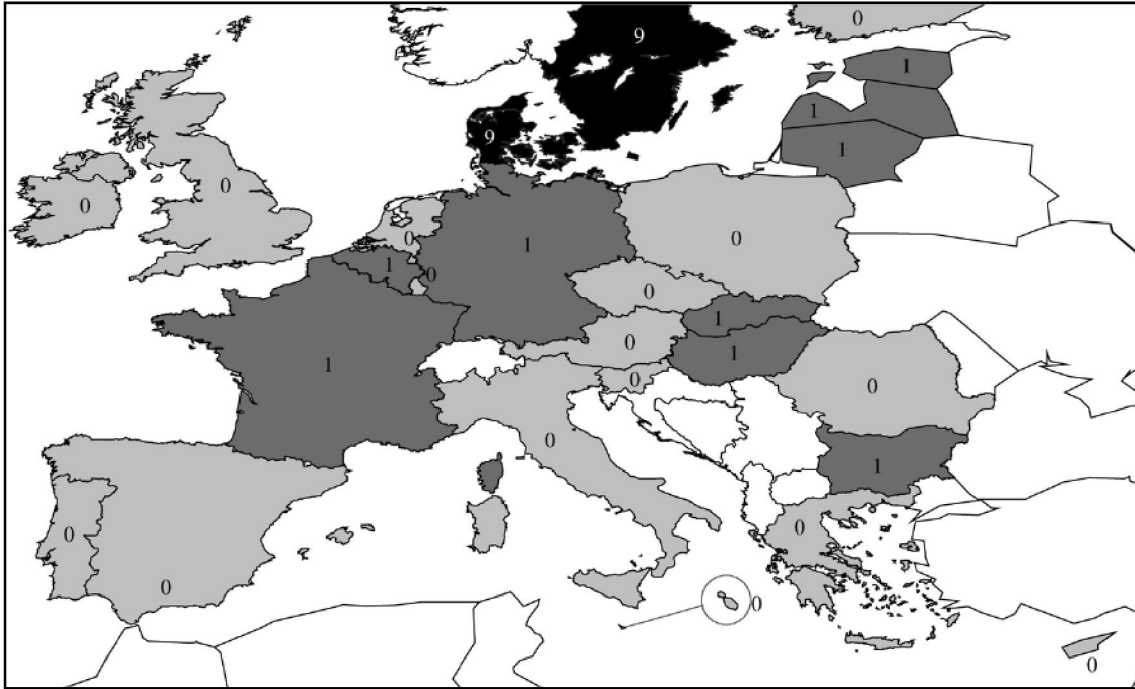
En la conclusión del informe<sup>90</sup> resume lo expuesto en las referidas preguntas, al constatar que la legislación de la UE a este respecto está caracterizada por una “aproximación dual, una continental así como una definición más anglo-sajona. Ambas definiciones de este crimen están implicadas en el mismo instrumento de la UE. Por un lado la delincuencia organizada se define como una asociación estructurada de dos o más personas actuando con una intención de cometer delitos graves. Esta definición es la aplicada por la mayoría de los Estados. En la definición alternativa, por otro lado, semejante asociación estructurada es entendida como una forma de conspiración establecida para la comisión inmediata de una ofensa criminal. Esa definición se aplica en nueve Estados. Algunos sistemas legislativos están aplicando definiciones mixtas. En la mayoría de los casos la participación activa en semejantes asociaciones estructuradas son criminalizadas y cometen un crimen punible.”

CALDERONI<sup>91</sup> recoge con acierto dos mapas de elaboración propia. El primero de ellos es el referente al grado de conformidad de los Estados miembros con relación a la Decisión Marco. En gris claro los Estados miembros con total conformidad; en gris oscuro los no conformes; y en negro, aquellos Estados miembros que no regulan los delitos de organización criminal según la Decisión Marco (ya que según el autor, este tipo de delito es contrario al acercamiento escandinavo a los delitos de organización criminal).

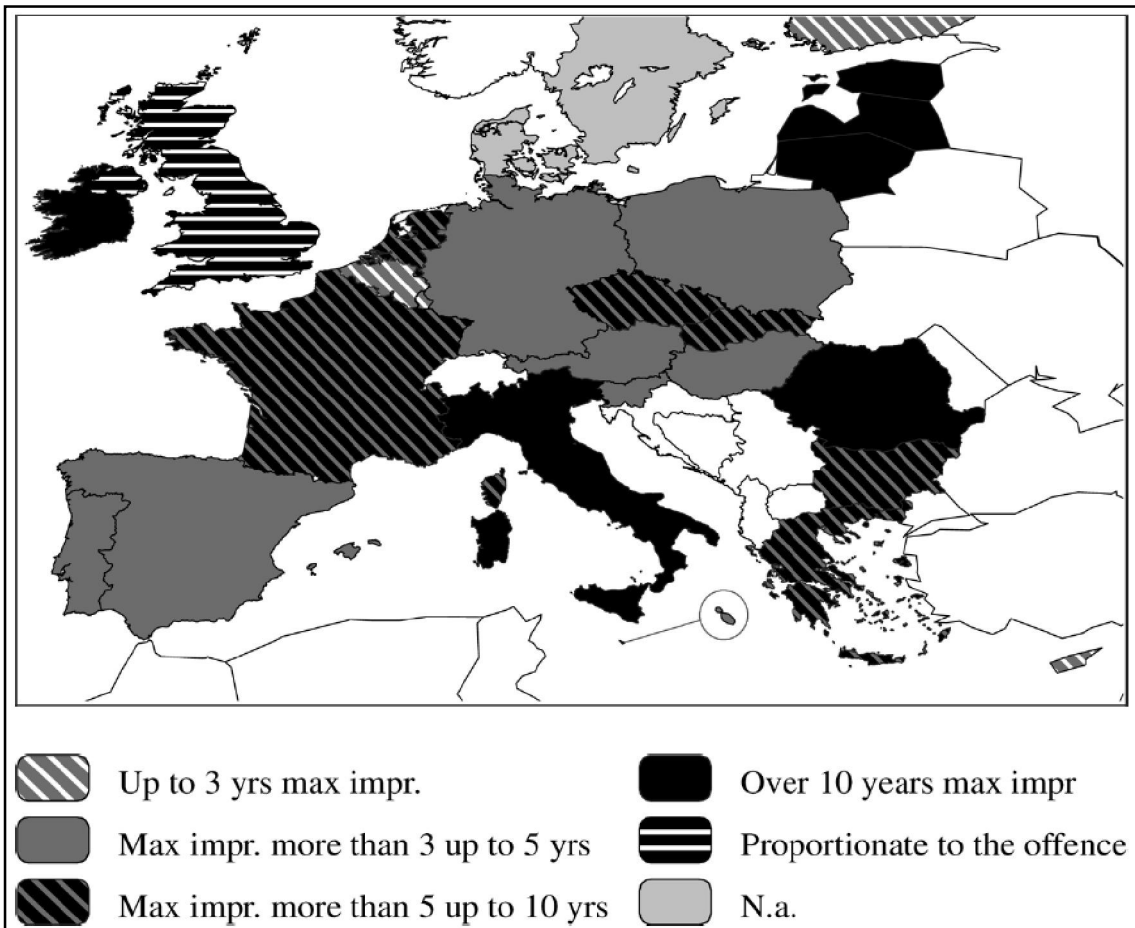
---

<sup>90</sup> HARTMANN, Arthur y VAN DER HULST, Jaap W.: op. cit., p. 113. Un resumen aun mayor, pero que recoge los problemas de la definición y los tres acercamientos a la criminalización de la delincuencia organizada (*Civil law, Common law*, y el acercamiento escandinavo) se puede leer en PARLAMENTO EUROPEO: “The EU response to organised crime”, *Library Briefing – Library of the European Parliament*, 17/09/2013.

<sup>91</sup> CALDERONI, Francesco: “A definition that does not work: The impact of the EU Framework Decision on the fight against organized crime”, en *Common Market Law Review*, Vol. 49, N° 4, agosto, 2012, pp. 1381 y 1387.



En el segundo mapa, CALDERONI muestra cuáles son las penas máximas por participar en una organización criminal: hasta tres años máximos de prisión; entre 3 y 5 años; entre 5 y 10 años; más de 10 años; en proporción a la ofensa (delito); y el caso de Dinamarca y Suecia (gris claro) que, como queda dicho, no aplican este modelo.



En opinión de este autor<sup>92</sup>, “es difícil esperar una nueva propuesta para una Directiva de la UE sobre la delincuencia organizada, o siquiera una enmienda de la Decisión Marco, en los próximos meses” (vemos, tres años después, que no hay rastro de la misma). Además, apunta a que el Consejo no apoyaría ninguna de ambas propuestas, ya que “implicaría la aplicación del Tratado de Lisboa, que ha reducido la influencia del Consejo en el Área de Libertad, Seguridad y Justicia”. CALDERONI en definitiva esperaba esa evaluación de la aplicación de la Decisión Marco, o nuevos pasos tras el 1 de diciembre de 2014, en torno a esta norma. La realidad ha sido que, sin despreciarla, la Unión Europea y los Estados Miembros han optado por fomentar el funcionamiento del Ciclo de Actuación contra la delincuencia organizada<sup>93</sup>, algo que CARRAPICO tilda como el “intento de desarrollar un acercamiento común a la delincuencia organizada”<sup>94</sup>.

Pues bien, realizada la consulta a la “Jefa de Unidad – Delincuencia Organizada”, de la Dirección General de Migración y Asuntos de Interior de la Comisión Europea, con fecha de 18 de febrero de 2015, sobre ambos documentos, la evaluación de la implantación de la Decisión Marco 2008/841/JAI y ese borrador de Directiva para la redefinición de la delincuencia organizada, la respuesta es categórica, al asegurar que “ninguno de los documentos solicitados existe y, por lo tanto, no pueden ser compartidos”. Se trata de una muestra clara de la falta de impulso en esta materia.

Una vez vista la definición desde el punto de vista más político, es importante hacer un acercamiento al plano operativo: cómo influye la actividad de la delincuencia organizada en los distintos ámbitos.

La delincuencia organizada tampoco es fácilmente definible desde este otro plano, toda vez que tiene una alta capacidad de mutación y de adaptación a las circunstancias cambiantes de la sociedad, buscando y encontrando fórmulas para la continua obtención de réditos económicos, aunque para ello tenga que cometer distintos o nuevos delitos. Incluso adaptándose para cooperar, siempre con fines económicos, con grupos terroristas e insurgentes<sup>95</sup>. En palabras de RODRÍGUEZ: “Al compás del progreso y la

---

<sup>92</sup> CALDERONI, Francesco: “A definition that does not work: The impact of the EU Framework Decision on the fight against organized crime”, en *Common Market Law Review*, Vol. 49, Nº 4, agosto, 2012, pp. 1390-1393.

<sup>93</sup> El Consejo JAI, en su reunión del 8 y 9 de noviembre de 2010, aprobó el documento “Conclusiones del Consejo sobre el establecimiento y aplicación de un Ciclo de Actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional”. Documento del Consejo 15358/10, de 25 de octubre de 2010.

<sup>94</sup> CARRAPICO, H.: “The External Dimension of the EU’s Fight against Organized Crime: The Search for Coherence between Rhetoric and Practice” en *Journal of Contemporary European Research*, Nº 9 (3), 2013, p. 464.

<sup>95</sup> Vid. sobre la relación entre la delincuencia organizada, terrorismo e insurgencia MORRISON, Shona: “Approaching Organised Crime: Where Are We Now and Where Are We Going?” en *Trend and issues-Australian Institute of Criminology*, Nº. 231, Julio, 2002, p. 5.

Vid. también el documento: “Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12 de diciembre de 2003” (no ha sido publicado en el DO). También conocido como “Documento Solana”.

UNODC, en su documento de 2010, aclara que si no se quiso dar una definición de la delincuencia organizada en la Convención que entró en vigor a finales de 2003, fue precisamente para poder adaptarse continuamente a la rápida mutación de las actividades criminales a las que se dedica la delincuencia organizada. El hecho de definir “grupo delictivo organizado” es una táctica más para prevenir y combatir la delincuencia organizada transnacional.



globalización de la sociedad moderna, el crimen tradicional adquiere fórmulas más novedosas y versadas de delincuencia, irrumpiendo con autoridad en el contexto mundial, movidas por variopintas actividades extracomercium (entro otras la trata de blancas, tráfico de drogas o corrupción) desarrollando sus menesteres en una aparente legalidad, socavando la integridad de instituciones democráticas”<sup>96</sup>.

Es muy clarificador el “panorama general” que nos muestra el documento del año 2000 “Prevención y control de la delincuencia organizada-Estrategia de la Unión Europea para el comienzo del nuevo milenio”<sup>97</sup>, en dicho documento, se refiere a la delincuencia organizada en estos términos relativos a su capacidad de acción dentro y fuera de la Unión:

“La delincuencia organizada es una actividad dinámica por naturaleza, que no tiene por qué limitarse a estructuras rígidas. Ha dado muestras de su capacidad emprendedora, de tipo empresarial y muy flexible, para responder a los cambios en las fuerzas de mercado y las situaciones.

Por lo general, los grupos delictivos organizados no se encuentran limitados por las fronteras nacionales. Con frecuencia forman asociaciones dentro y fuera del territorio de la Unión, tanto con individuos como con otras redes, para cometer uno o varios delitos. Estos grupos parecen actuar cada vez más tanto en el mercado legal como en el ilegal, recurriendo a especialistas y a estructuras empresariales legales para ayudarse en sus actividades delictivas. Además, están aprovechando la libre circulación de capitales, mercancías, personas y servicios en la Unión Europea.”<sup>98</sup>

La creciente complejidad de la organización de muchos grupos delictivos organizados les permite aprovechar las lagunas jurídicas y las diferencias entre Estados miembros, explotando las anomalías de los distintos regímenes.

Aunque hay indicios de que la amenaza que representan los grupos delictivos de fuera del territorio de la Unión están aumentando, son los grupos originarios de Europa y que operan en este continente, compuestos principalmente por nacionales y residentes de la Unión Europea, los que parecen plantear una amenaza significativamente mayor. Estos grupos están reforzando sus contactos delictivos internacionales y proponiéndose como objetivo infiltrarse en las estructuras sociales y empresariales de la sociedad europea, por ejemplo, mediante el blanqueo de capitales, el tráfico de drogas y los delitos económicos. Parecen capaces de operar fácil y eficazmente, tanto en Europa como en otras partes del mundo, satisfaciendo la demanda ilegal mediante la adquisición y suministro de bienes y servicios de todo tipo, desde drogas y armas a vehículos robados y blanqueo de capitales. Sus esfuerzos combinados para tratar de influir en los trabajos de los sistemas policiales y

“The threat of Transnational Organized Crime”, UNODC, 2010, pp. 25 y 32. Disponible en:

[www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/1.The-threat-transnational-organized-crime.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/1.The-threat-transnational-organized-crime.pdf)

<sup>96</sup> RODRÍGUEZ HITTA, Antonio: “La convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos complementarios: introducción a la problemática, contenidos normativos y conclusión”, en *Nómadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Nº 26, 2010, p. 473.

<sup>97</sup> Diario Oficial nº C 124 de 03/05/2000

<sup>98</sup> DAVID refiere la existencia de dos corrientes: una opina que la delincuencia organizada es tan sólo la forma tradicional, mientras que la otra la forma un modelo empresarial. Finalmente expone que una tercera corriente, conciliadora, cree posible hablar de una misma forma de delincuencia, que vería ambas vertientes aunadas.

En DAVID, Fiona: “Organised crime and trafficking in persons” en *Trend and issues-Australian Institute of Criminology*, Nº. 436, marzo, 2012, p. 2.

judiciales y de obstaculizarlos ilustran el alcance y la capacidad profesional de estas organizaciones delictivas.”

Para VOUYOUCAS la relación entre la delincuencia y el mundo económico y empresarial es clara porque “Las actividades del crimen organizado repercuten negativamente sobre la economía en su conjunto, dado que suelen quedar integradas dentro del amplio campo en el que se desarrolla la criminalidad económica y de los negocios.”<sup>99</sup>

Y respecto a la capacidad de adaptación, en palabras de ARTEAGA<sup>100</sup>:

“La delincuencia aprovecha mejor que la policía las oportunidades que brinda la globalización y se adapta mejor que ella a la supresión de los controles en las fronteras interiores. Las nuevas formas delictivas relacionadas con el tráfico de seres humanos, los delitos económicos, el crimen organizado y, desafortunadamente, el megaterrorismo se han instalado en la sociedad europea y cuestionan los logros de la cooperación obligando a un proceso constante de revisión y actualización”.

Para MORRISON<sup>101</sup> una definición como las aportadas en el plano político es complicado que perduren en el tiempo, y tan sólo sería útil a nivel muy local, mientras que a nivel amplio, para analizar la naturaleza de la delincuencia organizada, es necesario una revisión y actualización sistemática “para tener en cuenta nuevas formas de empresa criminal, el cambio de percepciones de las motivaciones o actividades de los grupos, y el incremento de maduración del conocimiento y comprensión acerca del fenómeno adquiridos a través de la investigación y los análisis de inteligencia”. Para esta autora, “un marco más amplio es necesario si el debate político se quiere desarrollar más allá de las consideraciones de aplicación de la ley”.

Para MAGHERESCU la delincuencia organizada se caracteriza porque “no importa cuantas variantes vaya a haber, en cualquier caso se caracteriza por un número de elementos comunes, que convergen en el grado más alto de daño social – elemento definitivo en la estructura y objeto de la delincuencia organizada”<sup>102</sup>.

Se puede afirmar que a nivel de la Unión Europea ya se está trabajando en este aspecto, como se puede ver en la Sección 2ª de este mismo capítulo, mediante la financiación y el impulso que, principalmente a través de la Comisión Europea y del Consejo Europeo, se da en los planos político, judicial, policial y científico (del derecho y sociológico principalmente) para el estudio del fenómeno de la delincuencia organizada, destinado a acotar permanentemente esa definición operativa cambiante y buscar soluciones.

---

<sup>99</sup> VOUYOUCAS, Constantin (traducción FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A.): “Action nationale et internationale efficace contre le crime organisé”, en *Cahiers de Defense Sociale – Bulletin de la Société Internationales de Défense Sociale*, Años 1992/1993, p. 243.

<sup>100</sup> ARTEAGA MARTÍN, Félix: “La cooperación policial y judicial de la Unión Europea en perspectiva española”, *Real Instituto Elcano*, Madrid, DT N° 49, 2004, p. 3.

En este mismo sentido, casi idéntico, las palabras del Ministro de Justicia de Grecia, Philippos Petsalnikos, quien presidió el Consejo JAI durante el primer semestre de 2003, durante el acto de ingreso de su país en la Academia de Derecho Comunitario (ERA) de Trier (Alemania).

<sup>101</sup> MORRISON, Shona: “Approaching Organised Crime: Where Are We Now and Where Are We Going?” en *Trend and issues-Australian Institute of Criminology*, N° 231, Julio, 2002, p. 2.

<sup>102</sup> MAGHERESCU, Delia: “The danger of organized crime development at the East of Europe and its movement from East to West”, en *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, N° 13, 2009, p. 410.

Pues bien, EUROPOL se está acercando a una convergencia de los dos planos arriba expuestos, el político y el operativo. Lo hizo en el informe SOCTA (Serious and Organised Crime Threat Assessment) del año 2013, en el informe IOCTA (Internet Organised Crime Threat Assessment) del año 2014 y lo ha hecho especialmente en el informe de 2 de marzo de 2015, titulado “Explorando la delincuencia organizada del mañana”<sup>103</sup>. Y esta convergencia se refiere al hecho de que, del trabajo de EUROPOL con el resto de actores involucrados, esta agencia se está dando cuenta de que el concepto de “grupos organizados” ya no responde al modelo legislativo previo, habiéndose vuelto obsoleto e inoperante. En el apartado de este último informe titulado “Hacia una nueva definición de delincuencia organizada” varios son los aspectos que inciden en esta idea (aunque muchos de esos aspectos son explicados con mayor profundidad más adelante, en este mismo capítulo):

Con respecto a la definición de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional del año 2000, EUROPOL dice que “esta definición sigue reflejando la conceptualización de las autoridades policiales sobre la delincuencia organizada en todo el mundo, pero no describe adecuadamente la naturaleza compleja y flexible de las redes de delincuencia organizada modernas”

Respecto de los grupos de delincuencia organizada aclara que “las estructuras de grupo que dominan las representaciones ficticias de la delincuencia organizada se están desintegrando y darán paso progresivamente un paisaje de crimen organizado dominado por redes sueltas compuestas por empresarios criminales individuales que interactúen y lleven a cabo sus negocios en un submundo criminal compartido y a menudo digital”.

Todo ello en un mundo de economía cibernética, con intercambios a través de las redes virtuales, lo que EUROPOL denomina “delito-como-servicio” (algo ya apuntado en IOCTA 2014).

Incide en el imperio de los mercados, con su continua mutación y nuevos mercados, unido a una laxitud por parte de la sociedad respecto de lo que es legal y no lo es y la posibilidad de adquirirlo, independientemente de su origen.

Los criminales aprovechan los vacíos y debilidades legales para buscar el beneficio, empleando expertos en las materias (profesionales no delincuentes) para sacar el mayor beneficio de dichas debilidades.

En definitiva, queda cada vez más claro que sólo el estudio y adaptación a las formas cambiantes de delincuencia organizada podrán reducir la distancia entre su desarrollo criminal y la respuesta legal al mismo, debiendo por tanto abandonar la idea de una definición única, global, inmutable, de delincuencia organizada, teniendo que sustituirla por otra mutable, dependiente de la evolución de los tipos criminales que cometa la delincuencia organizada y de los métodos que emplee.

## **2.2. El concepto de “transnacionalidad” aplicado a la delincuencia organizada.**

Como ha quedado brevemente expuesto anteriormente, respecto a la dimensión internacional de la delincuencia organizada y de los ámbitos delictivos se emplean

---

<sup>103</sup> EUROPOL: Exploring tomorrow’s organised crime, La Haya, 2015. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/content/massive-changes-criminal-landscape>

varios términos o conceptos: “que afecte a dos o más Estados miembros”, a “varios Estados miembros”, de “dimensión transfronteriza”, o incluso en la Unión Europea se refiere a la “delincuencia organizada internacional”<sup>104</sup>.

Aunque al referirse al término “transfronterizo” se pueda estar refiriendo al ámbito externo (delitos cometidos desde fuera de la Unión y que repercutan dentro de ésta o a la inversa, repercutiendo en terceros Estados) o al interno (delitos cometidos en un Estado miembro de la Unión Europea y que afecte a otros Estados miembros), no parece ser este el debate.

SIEGEL comenta su origen recordando que “otro concepto fue introducido en los años 80, nombrado “delincuencia organizada transnacional”, que se convirtió rápidamente en una de las materias favoritas en la investigación criminológica de la época”. Y expone que los delitos “transnacionales”, estarían referidos a aquellos que afectan a dos o más Estados<sup>105</sup>. En cualquier caso, a nivel de la UE no parece ser éste el debate, ya que se emplean ambos indistintamente, como en el SOCTA 2013, en donde por ejemplo, refiere que las áreas de los delitos graves organizados “también incluyen mercados criminales al igual que grupos de actividades criminales que son graves debido a su dimensión internacional o efecto en la UE”<sup>106</sup>.

Es la citada Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>107</sup> la que se refiere a la transnacionalidad en su artículo 5, resolviendo cualquier duda y estableciendo un criterio común:

2. A los efectos del párrafo 1 del presente artículo, el delito será de carácter transnacional si:

- a) Se comete en más de un Estado;
- b) Se comete dentro de un solo Estado, pero una parte sustancial de su preparación, planificación, dirección o control se realiza en otro Estado;
- c) Se comete dentro de un solo Estado, pero entraña la participación de un grupo delictivo organizado que realiza actividades delictivas en más de un Estado; o
- d) Se comete en un solo Estado, pero tiene efectos sustanciales en otro Estado.

En consecuencia, estos cuatro criterios enmarcan claramente qué se entenderá por transnacionalidad con respecto a la delincuencia organizada.

Es importante remarcar que el artículo 83 TFUE se refiere, en relación con las infracciones penales, a la dimensión transfronteriza tanto por el “carácter”, como por las

<sup>104</sup> Así lo hace en el “CONSIDERANDO” inicial de la Resolución del Consejo, del 21 de diciembre de 1998, relativa a la prevención de la delincuencia organizada para el establecimiento de una estrategia global de lucha contra esta delincuencia (Diario Oficial C 408 de 29.12.1998).

<sup>105</sup> SIEGEL, Dina: “Diamonds and Organized Crime: the case of Antwerp”, en SIEGEL, Dina; NELEN, Hans (Editores): *Organized Crime: Culture, Markets and Policies*, Studies in Organized Crime – Volumen 7, Ed. Springer, Universidad de Maastricht, Maastricht, 2008, p. 86.

<sup>106</sup> “Evaluación de la amenaza que representan la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional” – SOCTA:

- European Police Office: SOCTA 2013 – EU Serious and Organised Crime Threat Assessment, 2013, p. 43.

<sup>107</sup> Recuérdese que a ella se adhirió la Unión Europea mediante Decisión 2004/579/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Diario Oficial L 261 de 6.8.2004

“repercusiones”, como por la “necesidad particular de combatir las según criterios comunes”. Por tanto, cualquiera de estos criterios deberá unirse al concepto de transnacionalidad de una infracción.

Ya BERMEJO MARCOS<sup>108</sup> expone el “salto a la globalización” del crimen organizado, datándolo a mediados de la década de los ochenta del siglo veinte, y realizando un recorrido entre distintos grupos de delincuencia organizada (principalmente relacionados con la droga). Enfatiza el enorme poder que adquieren gracias a los inmensos beneficios; y destaca la dificultad de las fuerzas del orden y judiciales para combatir ese fenómeno dada la “naturaleza transnacional” de esa actividad criminal<sup>109</sup>. Justifica ese auge de la delincuencia organizada por el aperturismo fronterizo; el desarrollo de los medios de comunicación internacionales, especialmente Internet; el crecimiento del comercio internacional y de las transacciones bancarias internacionales; el tráfico de drogas como el principal negocio mundial; y la caída de los regímenes comunistas en Europa oriental<sup>110</sup>.

El informe de la UNODC<sup>111</sup>, que también hace esa misma valoración, basa la creciente facilidad de la delincuencia organizada para operar transnacionalmente en más aspectos: la mejora de movimientos de todo (capitales, bienes, de pasajeros); mejora de las comunicaciones globales (Internet, telefonía); empobrecimiento y falta de empleo en zonas marginales de las ciudades y consecuente facilidad de los jóvenes para la comisión de delitos y “aliamiento” en redes criminales; demanda de mano de obra de los países desarrollados y oferta de aquella en los países subdesarrollados, dando lugar al fomento de las redes de inmigración ilegal; guerras civiles y surgimiento de insurgentes, que controlan el terreno y se dedican a actividades ilegales para la financiación de su lucha.

### **2.3. El concepto de “gravedad” en los aspectos que rodean a la delincuencia organizada.**

Mayor problema es la tercera de las cuestiones que se nos planteaban al inicio de este apartado. Teniendo ya una definición formal (técnica) de la delincuencia organizada, y habiendo clarificado cuándo se entenderá por transnacional (transfronteriza), ¿qué se debe entender por gravedad? Son varios los términos en donde se emplea este adjetivo: “delincuencia grave”, “delitos graves”, “ámbitos delictivos de especial gravedad” y “formas graves de delincuencia organizada”. No es frecuente el uso del término “crimen organizado” al referirse a “delincuencia organizada”. La Unión, en lo que parece un

---

<sup>108</sup> BERMEJO MARCOS, Fernando: “La globalización del crimen organizado”, en *Eguzkilore*, nº 23, diciembre, 2009, pp.101-102.

<sup>109</sup> “Además, la naturaleza transnacional de sus operaciones criminales, que se originan en un país, cruzan varios y desembocan en otro, con infractores de distintas nacionalidades, dificultan el trabajo de los jueces, fiscales y policías, con jurisdicción nacional.”

En BERMEJO MARCOS, Fernando: “La globalización del crimen organizado”, en *Eguzkilore*, nº 23, diciembre, 2009, p.103.

<sup>110</sup> Vid. para un análisis en detalle de la evolución de la delincuencia organizada en estos Estados:

SHELLEY, Louise I.: “Post-Soviet Organized Crime. Implications for Economic, Social and Political Development”, en *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, Nº. 3, verano 1994, pp.341-358.

<sup>111</sup> “The threat of Transnational Organized Crime”, UNODC, 2010, pp. 29-34. Disponible en:

[www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/1.The-threat-transnational-organized-crime.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/1.The-threat-transnational-organized-crime.pdf)



cuidado empleo del lenguaje en su versión española, no asocia ese término (crimen), pues pudiera connotar mayor riesgo e inseguridad a su “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”. Y ello a pesar de que, en el fondo, el significado de “crimen” es el de “delito grave”<sup>112</sup> (Vgr. en inglés este concepto se expresa con la palabra “*felony*”, término que tampoco se emplea, usándose en cambio el también válido de “*serious crime*”).

Es importante resolver la cuestión de la gravedad. Una duda que la propia Comisión plantea sobre la existencia o no de una definición de “forma grave de delincuencia”<sup>113</sup>:

“Actualmente no existe en la UE una definición armonizada de «forma grave de delincuencia». Por ejemplo, la Decisión del Consejo que habilita a Europol para consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) (Decisión 2008/633/JAI del Consejo, DO L 218 de 13.8.2008, p.129) define «delitos graves» haciendo referencia a lista de delitos establecidos en la orden de detención europea (Decisión Marco 2002/584/JAI, DO L 190 de 18.7.2002, p.1). La Directiva sobre conservación de datos (Directiva 2002/58/CE, DO L 105 de 13.4.2006, p. 54) deja a los Estados miembros definir los «delitos graves». La Decisión Europol (Decisión 2009/371/JAI del Consejo, DO L 121 de 15.5.2009, p. 37) incluye otra lista de delitos definidos como «formas graves de delincuencia» que es muy parecida, pero no idéntica, a la lista de la orden de detención europea.”

La orden de detención europea contempla treinta y dos formas de delincuencia, mientras que la Decisión Europol establece veinticuatro<sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> En español el término “crimen” se refiere a “delito grave”. Y para el fenómeno criminal general se emplea “delincuencia”. De ahí que se emplee habitualmente el concepto “delincuencia organizada” y no “criminalidad organizada”. En esto, la lengua española parece imponer cierta diferencia y el legislador emplea el lenguaje menos gravoso.

Para “delincuencia” en inglés se usa el término “crime” o “criminality”, empleando la fórmula “organized crime” o incluso “serious crime”.

<sup>113</sup> 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.

<sup>114</sup> La delitos enumerados en la Decisión Marco que regula la orden de detención europea (Decisión Marco 2002/584/JAI, DO L 190 de 18.7.2002, p.1) son: pertenencia a organización delictiva, terrorismo, trata de seres humanos, explotación sexual de los niños y pornografía infantil, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, corrupción, fraude, incluido el que afecte a los intereses financieros de las Comunidades Europeas con arreglo al Convenio de 26 de julio de 1995 relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, blanqueo del producto del delito, falsificación de moneda, incluida la falsificación del euro, delitos de alta tecnología, en particular delito informático, delitos contra el medio ambiente, incluido el tráfico ilícito de especies animales protegidas y de especies y variedades vegetales protegidas, ayuda a la entrada y residencia en situación ilegal, homicidio voluntario, agresión con lesiones graves, tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos, secuestro, detención ilegal y toma de rehenes, racismo y xenofobia, robos organizados o a mano armada, tráfico ilícito de bienes culturales, incluidas las antigüedades y las obras de arte, estafa, chantaje y extorsión de fondos, violación de derechos de propiedad industrial y falsificación de mercancías, falsificación de documentos administrativos y tráfico de documentos falsos, falsificación de medios de pago, tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento, tráfico ilícito de materiales radiactivos o sustancias nucleares, tráfico de vehículos robados, violación, incendio voluntario, delitos incluidos en la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, secuestro de aeronaves y buques, y sabotaje.

Los delitos enumerados en la Decisión Europol (Decisión 2009/371/JAI del Consejo, DO L 121 de 15.5.2009, p. 37) son: tráfico ilícito de estupefacientes, actividades ilícitas de blanqueo de capitales, delitos relacionados con materiales nucleares o sustancias radiactivas, tráfico de inmigrantes clandestinos, trata de seres humanos, delincuencia relacionada con el tráfico de vehículos robados, homicidio voluntario, agresión con lesiones graves, tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos, secuestro, retención

No deben olvidarse los textos ya mencionados, la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional<sup>115</sup>, a la que se adhirió la Unión Europea<sup>116</sup>, y la Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo, de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada<sup>117</sup>.

En el texto de las Naciones Unidas, en su artículo 2, habla de “delito grave” empleando la fórmula “conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave”. Dicha definición es aplicable en la jurisdicción de cada Estado Parte de dicha Convención, según el artículo 15 de la misma, respecto de los delitos de “participación en un grupo delictivo organizado”, “blanqueo del producto del delito”, “la corrupción” y la “obstrucción de la justicia”.

En el artículo 1 de la Decisión Marco se refiere a “delitos sancionables con una pena privativa de libertad o una medida de seguridad privativa de libertad de un máximo de al menos cuatro años o con una pena aún más severa”. Además especifica en su artículo 2 que los Estados miembros deben adoptar las medidas para tipificar como delito “a uno o ambos de los siguientes tipos de conducta relacionados con una organización delictiva”: “la conducta de toda persona que (...) participe activamente en las actividades ilícitas de la organización” y la conducta de quien planea participar en alguna actividad que si se llevase a cabo supondría intervenir en una organización delictiva o en una asociación estructurada.

Por lo tanto, y en caso de duda, se puede rebatir la opinión de la Comisión, que asevera que no existe una definición armonizada de “forma grave de delincuencia”, al menos en un concepto de pena. No es menos cierto que el hecho de emplear los plazos de tiempo para definir el delito grave no logra efectivamente armonizar la tipificación que a cada delito dan los Estados miembros en su legislación nacional, siendo estos todavía soberanos en el trato penal de cada tipo y pudiendo elegir qué delitos tipifican

---

ilegal y toma de rehenes, racismo y xenofobia, robo organizado, tráfico ilícito de bienes culturales, incluidas las antigüedades y obras de arte, fraude y estafa, chantaje y extorsión, violación de derechos de propiedad industrial y falsificación de mercancías, falsificación de documentos administrativos y tráfico de documentos administrativos falsos, falsificación de moneda, falsificación de medios de pago, delito informático, corrupción, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, tráfico ilícito de especies animales protegidas, tráfico ilícito de especies y variedades vegetales protegidas, delitos contra el medio ambiente, y el tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento.

<sup>115</sup> Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000.

<sup>116</sup> Mediante Decisión 2004/579/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

Diario Oficial L 261 de 6.8.2004

DÍAZ comenta que:

“Por lo tanto, normativamente también, desde la perspectiva de la Unión Europea y de sus Estados miembros debemos tener en cuenta aquellos instrumentos jurídicos internacionales que se ocupan de esta cuestión, aunque realmente en lo que deba centrarse la Unión Europea fuesen aquellas acciones de delincuencia organizada que se desarrollasen, por decirlo así, en su propio «territorio».”

En DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel: “La cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal en el seno de la Unión Europea - Nuevas perspectivas” en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 218, marzo, 2003, p. 44.

<sup>117</sup> Vino a sustituir a la Acción Común 98/733/JAI. Diario Oficial nº L 300 de 11/11/2008.

con penas de tal o cual tiempo. En opinión de TUSIKOV<sup>118</sup> “existen varios problemas con los métodos: los principales conceptos están generalmente mal definidos, la operatividad de estos conceptos es problemática, y la separación de crimen “organizado” y “grave” no está clara ni lo está el significado o utilidad de tal distinción. (...) Conceptos clave, en particular, delincuencia organizada, daño, amenaza, crimen grave y crimen significativo deberían ser definidos claramente en todos los documentos, incluso si tales conceptos han sido previamente definidos internamente o en documentos previos”.

Pues bien, en lo que compete a esta Tesis, y matizando que se trata de “ámbitos delictivos de especial gravedad con dimensión transfronteriza” la reforma operada por el tratado de Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, establece en el artículo 83 TFUE nueve delitos (ampliables según regulación del artículo 83 TFUE *in fine*): el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada.

Por lo tanto, si bien es cierto que no existe en la UE esa definición armonizada de “forma grave de delincuencia”, es cierto que los tipos están muy acotados, gracias a las dos listas generales y, en particular en el ámbito transfronterizo, de cuyos diez tipos, ocho están en ambas listas y dos (terrorismo y delincuencia organizada) lo están en la primera (orden de detención europea) e indirectamente en la segunda (al hablar de tipos penales empleados por ambas formas de delincuencia: el robo organizado, la toma de rehenes, el homicidio).

Pero el término “grave” ha encontrado una nueva razón de ser cuando parecía que el problema de la escasa definición de delincuencia organizada quedaría sin resolver en la Decisión Marco 2008/841/JAI dada la falta de voluntad política para redefinirla. La Decisión Europol<sup>119</sup> ha dado un salto cualitativo al ignorar parcialmente el adjetivo “organizado” de la delincuencia y centrarse en el de “grave”, hablando por tanto de “delincuencia grave y organizada”. En el considerando octavo de esta Decisión se dice:

“Una de estas mejoras consiste en garantizar que Europol pueda ayudar a las autoridades competentes de los Estados miembros a luchar contra formas específicas de delincuencia grave, sin la limitación actual consistente en que deben existir indicios concretos de una estructura delictiva organizada.”

El salto es significativo ya que, aunque sigue empleando la delincuencia organizada como concepto, acaba de posicionar al nuevo término (delincuencia grave) como nueva piedra angular en su lucha. Las “formas específicas de delincuencia grave” centrarán sus esfuerzos, sin esperar a tener que demostrar que hay una “estructura delictiva organizada”. En palabras de DORN<sup>120</sup> “en el largo plazo, esto abre la posibilidad de las prioridades de Europol siéndole definido en términos de la gravedad de los daños que afectan sobre víctimas individuales, colectivas o corporativas” y “abre posibilidades para el debate policial/público/parlamentario- posibilidades que hasta ahora han sido impedidas por debates arcanos y resonancias étnicas sobre lo que constituye

<sup>118</sup> TUSIKOV, Natasha: “Measuring Organised Crime-Related Harms: Exploring Five Policing Methods”, en *Crime Law and Social Change*, Volumen 57, Publicación 1ª, febrero, 2012, pp. 110-111.

<sup>119</sup> Decisión 2009/371/JAI del Consejo, DO L 121 de 15.5.2009.

<sup>120</sup> DORN, Nicholas: “The end of organised crime in the European Union”, en *Crime, Law and Social Change*, Nº 51, 2008, p. 284 y 293.



«organizabilidad»”. Para PAOLI<sup>121</sup> este cambio se viene operando desde inicios de este siglo: en la creación de Eurojust (2002) al hacerlo “con la intención de reforzar la lucha contra la delincuencia grave”; en el 2009 con la citada ampliación de mandato de Europol; y en el Programa de Estocolmo (2009) al querer convertir el espacio de justicia y asuntos de interior en un lugar para la “protección contra la delincuencia grave y organizada”. VITSILEGAS<sup>122</sup> comenta que “a la luz de la reciente decisión de ampliar el mandato de Europol y Eurojust de delincuencia organizada a grave, la relevancia del concepto de crimen organizado (y su posterior criminalización) parece estar menguando”.

Como ya se ha indicado, en el informe de EUROPOL del 2 de marzo de 2015, titulado “Explorando la delincuencia organizada del mañana”<sup>123</sup>, ya se incide y se insiste en que los intentos de definición de inicios de siglo ya están desfasados, debiendo centrarse, para combatirla, en las formas de delinquir.

#### **2.4. La necesidad de aclarar si la delincuencia organizada es una forma autónoma o particular desde el punto de vista de los tipos criminales.**

Habiendo ya abordado los tres puntos anteriores (definición de delincuencia organizada, de transnacionalidad y acotamiento del concepto de “delito grave” en cualquiera de sus enunciados), hay que valorar si la delincuencia organizada es autónoma, una forma delictual propia, o si toda forma grave de delincuencia de las citadas por la Unión Europea en el artículo 83 TFUE forman parte de aquella.

Según los textos de la Unión Europea, parece que el concepto de delincuencia no se determina del todo, aludiendo en ocasiones a organizada (no la distinguen de la delincuencia grave, tratándolos como lo mismo) y en ocasiones sencillamente a delincuencia<sup>124</sup>. En otras ocasiones, como ha quedado expuesto al comienzo de la sección, hablan de “delincuencia organizada y transnacional”.

---

<sup>121</sup> PAOLI, Letizia: “How to tackle (organized) crime in Europe? The EU policy cycle on serious and organized crime and the new emphasis on harm”, en *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Volumen 22, 2014, p.2.

<sup>122</sup> VITSILEGAS, Valsamis: “The third wave of third pillar law: Wich direction for EU criminal justice?”, en *European Law Review*, Nº 4, 2009, pp. 529.

<sup>123</sup> EUROPOL: Exploring tomorrow’s organised crime, La Haya, 2015. Disponible en:

<https://www.europol.europa.eu/content/massive-changes-criminal-landscape>

<sup>124</sup> La Comisión diferenciaba la delincuencia común de la delincuencia organizada: “La presente Comunicación se limita a la prevención de la delincuencia no organizada. La Comisión considera que estas formas de delincuencia pueden ser calificadas de delincuencia común, puesto que incluyen los tipos de delitos cometidos frecuentemente y cuyas víctimas son fácilmente identificables. La delincuencia común es la principal preocupación de los ciudadanos europeos (8). Afecta generalmente a la propiedad y viene acompañada a menudo de violencia física. Citemos como ejemplos los robos domésticos, los robos de coches, el asalto u agresión, los robos callejeros, etc. Estas formas de delincuencia están cubiertas por los tres grandes ámbitos prioritarios definidos por el Consejo Europeo de Tampere, es decir la delincuencia de los jóvenes, la delincuencia urbana y la delincuencia vinculada a la droga. Un elemento importante de la delincuencia común es que muestra las características de la victimización ordinaria de los hogares y ciudadanos. Esto tiene repercusiones sobre las políticas de prevención y, en particular, más sobre las destinadas a reducir las molestias que se derivan generalmente de estas formas de delincuencia que las que trabajan en la reducción del número de delitos «susceptibles de ser portada en los periódicos», y que están incluidos generalmente en el ámbito de la delincuencia organizada.”

Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo — Sobre prevención de la delincuencia en la Unión Europea [COM(2004) 165 final]

En cambio, la Unión Europea no duda en emplear este término, “crimen”, para aquellas actividades delictivas que afectan de manera grave a la humanidad y a la guerra<sup>125</sup> (Vid. crímenes en el Estatuto del Tribunal Penal Internacional).

Pues bien, a los efectos de esta Tesis interesa la delincuencia organizada, especialmente en su esfera transnacional, y lo que ahora se debe plantear es si la delincuencia organizada transnacional aborda, entre su actividad delictiva, las materias descritas como “formas graves de delincuencia”. Es decir, cuál es el contenido material de la delincuencia organizada. ¿Es un ámbito criminal propio o está conformado por múltiples ámbitos criminales? ¿La delincuencia organizada se nutre de otros tipos penales o más bien ésta es un tipo en sí, que cohabita con otras formas de delincuencia grave?

Recuérdese que la enumeración en el artículo 83 del TFUE de diez delitos de especial gravedad y que tengan una dimensión transfronteriza cierra el círculo de los delitos graves en la Unión Europea. La ampliación de supuestos delictivos necesita de la unanimidad de los Estados miembros tras el apoyo del Parlamento Europeo (artículo 83 TFUE *in fine*):

“Teniendo en cuenta la evolución de la delincuencia, el Consejo podrá adoptar una decisión que determine otros ámbitos delictivos que respondan a los criterios previstos en el presente apartado. Se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo”<sup>126</sup>.

Llama la atención el hecho de que la delincuencia organizada figure *a priori* como una forma delictiva más, como si fuese igual que el resto, razonamiento lógico si tan sólo se tiene como referencia el enunciado de este artículo. Pero como se va a ver, de lo que en realidad se trata es de una forma delictiva que se consume gracias a la comisión de otros delitos, leves o graves.

DO 092 de 16.04.2004

Vid., por ser altamente clarificador sobre la delincuencia común, CANO PAÑOS, Miguel Ángel: “Algunas reflexiones criminológicas sobre el fenómeno de la violencia juvenil urbana en Francia” en *Revista electrónica de ciencia penal y criminológica*, N° 8, 2006, pp. 04: 1 - 04: 31; y por ser muy interesante el estudio entre espacio, seguridad, delito y conflicto en las ciudades, FRAILE, Pedro: “La percepción de seguridad: entre el delito, el conflicto y la organización del espacio (The perception of safety: between the crime, the conflict and the organization of the space)” en *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, N° 245/62, 2007, pp. 1-7.

<sup>125</sup> En este sentido, la Decisión 2003/335/JAI del Consejo de 8 de mayo de 2003 sobre investigación y enjuiciamiento de delitos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra recoge las siguientes definiciones:

- Crímenes de lesa humanidad: cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil: asesinato, exterminio, deportación, tortura, violación, etc.

- Crímenes de guerra: infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, a saber: matar intencionalmente, someter a tortura o a otros tratos inhumanos, incluidos los experimentos biológicos, destruir bienes, tomar rehenes, etc.

<sup>126</sup> No parece descabellado afirmar que la piratería marítima pase a considerarse una de esas formas de delincuencia grave:

“Una nueva dimensión del crimen organizado que merecerá atención más adelante es el crecimiento de la piratería marítima”.

“A secure Europe in a better World-European Security Strategy”, Convención Europea, Bruselas, 12.12.2003, p.5. Disponible en:

[www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf)

Ya en el año 1998 GOSALBO<sup>127</sup> hace referencia a la interconexión entre la delincuencia organizada y algunas de estas formas graves de delincuencia: “Desgraciadamente, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños son cuestiones de una actualidad evidente en la Unión y todos los indicios apuntan a que estos delitos son a menudo perpetrados o por lo menos instigados por organizaciones delictivas.

Por último, tal como dispone el Tratado de Maastricht en vigor, los Estados miembros consideran la corrupción y el fraude en el plano internacional como cuestión de interés común. (...) la acción de la Unión contra la corrupción se ha visto acompañada con una acción reforzada por parte de los Estados miembros contra aquellas organizaciones delictivas que muchas veces son la causa de la corrupción.”

En este sentido, POLITTI<sup>128</sup> también se aproxima a esta interconexión: “Cinco aspectos del crimen organizado transnacional y del tráfico de drogas son estratégicamente relevantes: la interconexión estrecha entre estos dos riesgos, el contrabando nuclear, geoestrategia de las drogas y el desorden político, drogas y movimientos insurgentes y crímenes informáticos y blanqueo de capitales.

Una evaluación comprehensiva de estos riesgos debe tener en cuenta la nueva y revolucionaria dimensión no física: crímenes informáticos y asociado el blanqueo de capitales. El crimen informático tienen el potencial de atacar las redes electrónicas vitales privadas y gubernativas, mientras que el blanqueo de capitales tiene la capacidad de desestabilizar a las economías locales.”

Aunque autores como MORRISON<sup>129</sup> matizan que la delincuencia organizada transnacional bien puede dedicarse simplemente a una única actividad criminal: “En cuanto al alcance de sus actividades, las organizaciones delictivas transnacionales difieren notablemente, con algunas participando en una amplia gama de actividades ilícitas, incluyendo el fraude de tarjetas de crédito, malversación de fondos, la prostitución y el tráfico ilícito en una variedad de bienes, mientras que otros grupos se basan casi por completo en la industria farmacéutica.”

La Convención europea<sup>130</sup> también aborda la cuestión desde varios prismas:

<sup>127</sup> GOSALBO BONO, Ricardo: op. cit., pp. 5883-5886.

<sup>128</sup> POLITTI, Alessandro: op. cit.

Seguendo a los dos anteriores, BERMEJO refiere seis actividades “globalizadas”: tráfico de drogas; tráfico de armas y material nuclear; tráfico de inmigrantes ilegales; tráfico de mujeres y niños; blanqueo de dinero; y tratamiento de residuos.

En BERMEJO MARCOS, FERNANDO: “La globalización del crimen organizado”, en *Eguzkilore*, nº 23, diciembre, 2009, pp. 104-105.

<sup>129</sup> MORRISON, Shona: “Approaching Organised Crime: Where Are We Now and Where Are We Going?” en *Trend and issues-Australian Institute of Criminology*, Nº. 231, Julio, 2002, p. 5.

SHELLEY, al tratar el problema de la delincuencia organizada en la era Post-Soviética, indica que entre las actividades criminales en aquellos Estados se encuentran las arriba citadas, pero la prostitución y el juego habían sido muy controlados por las antiguas autoridades, y por eso son de reciente descubrimientos para el crimen organizado de esos países. En cambio, la exportación ilegal de petróleo, materias primas de valor, contrabando de armas y material nuclear y la manipulación del proceso de privatización son habituales.

SHELLEY, Louise I.: op. cit., p. 342.

<sup>130</sup> “A secure Europe in a better World-European Security Strategy”, Convención Europea, Bruselas, 12.12.2003, pp.4-7. Disponible en:

[www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf)

“Crimen organizado: Europa es un objetivo prioritario para el crimen organizado. Esta amenaza interna a nuestra seguridad tiene una importante dimensión externa: tráfico transnacional de drogas, migraciones ilegales y arsenales para una parte considerable de las actividades de los grupos criminales. Puede tener conexiones con el terrorismo.”

Este documento está emitido desde la vertiente de la Política Exterior y de Seguridad Común, con lo que se centra en el ámbito exterior. No obstante, no debe olvidarse que la principal delincuencia organizada es la de dentro de la Unión Europea<sup>131</sup>.

La Estrategia de Seguridad Interior<sup>132</sup> es clara respecto a la facilidad de la delincuencia organizada para establecerse, empleando distintos formas de delincuencia:

“- La delincuencia organizada y grave tiene una importancia creciente. En sus diversas formas, tiende a aparecer allí dónde puede obtener el mayor beneficio financiero con el menor riesgo, sin verse afectada por las fronteras. El tráfico de drogas, la delincuencia económica, el tráfico de seres humanos, la trata de personas, el tráfico de armas, la explotación sexual de menores y pornografía infantil, los delitos violentos, el blanqueo de dinero y la falsificación de documentos son sólo algunas de las formas en las que la delincuencia organizada y grave se manifiesta en la UE. Además, la corrupción constituye una amenaza a las bases mismas del sistema democrático y del Estado de Derecho.”

Así, la propia Unión Europea, en sus sumarios legislativos<sup>133</sup>, recoge la siguiente información al tratar sobre la delincuencia organizada:

“La delincuencia organizada constituye una amenaza para la economía y la sociedad europeas. La respuesta de la Unión Europea a la lucha contra la delincuencia organizada se adapta a la complejidad del fenómeno y contempla tanto la trata de seres humanos y el tráfico de armas y droga como la delincuencia económica y financiera, la corrupción o el blanqueo de dinero. Cubre también las nuevas dimensiones de la delincuencia organizada, como la ciberdelincuencia o la delincuencia medioambiental.

El enfoque integrado que guía la acción de la Unión va desde la prevención hasta la represión. Ésta se basa esencialmente en una cooperación eficaz entre los servicios de los Estados miembros, en particular los policiales, incluidos el intercambio de información y la ayuda mutua en materia de incautaciones y confiscaciones. La lucha contra la delincuencia organizada es global y afecta a numerosos ámbitos de acción y políticas de la Unión.”

La Unión Europea entiende que para combatir la delincuencia organizada es necesario abordar por tanto todos los supuestos del artículo 83 TFUE, excepto el

La Estrategia Europea de Seguridad considera amenazas graves el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, los Estados en descomposición y la delincuencia organizada.

Documento: “Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12 de diciembre de 2003” (no ha sido publicado en el DO). También conocido como “Documento Solana”.

<sup>131</sup> Así se refleja en el del documento “Prevención y control de la delincuencia organizada-Estrategia de la Unión Europea para el comienzo del nuevo milenio”

Diario Oficial n° C 124 de 03/05/2000

<sup>132</sup> Doc. 5842/2/10 REV 2 JAI 90 de 23 de febrero de 2010, “Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior en la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad”. Aprobado por el Consejo Europeo en su reunión del 25 y 26 de marzo de 2010.

<sup>133</sup>

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_organised\\_crime/index\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/index_es.htm)

terrorismo, que tiene un tratamiento legislativo y político intenso aparte, pero que en cualquier caso interactúa cada vez más con la delincuencia organizada<sup>134</sup>. Forman parte del ámbito de actuación delictivo de la delincuencia organizada, incluyendo el supuesto del robo de vehículos que, si bien no figura en el articulado, sí que lo hace en las materias perseguidas y como tal, también está siendo objeto de trabajo y coordinación en la Unión Europea.

También la Estrategia de Seguridad Interior<sup>135</sup>, que en su apartado de “Amenazas comunes” separa entre “delincuencia organizada y grave”, “ciberdelincuencia” y

---

<sup>134</sup> POLITTI se refiere a una nueva interdependencia entre los dos ámbitos:

“El terrorismo internacional ha adquirido una dimensión diferente, siguiendo el desarrollo general de la economía mundial a través de su desregulación y su deslocalización. Las consecuencias de estos cambios son la renovada interpenetración entre el terrorismo y los grupos criminales, la extensión de los métodos terroristas entre las organizaciones criminales y la aparición de «agencias criminales multi-servicios», que combinan técnicas terroristas y criminales.”. En POLITTI, Alessandro: op. cit.

DE LA CORTE y GIMÉNEZ-SALINAS comparan ambos fenómenos criminales, delincuencia organizada y terrorismo, valorando elementos comunes y diferenciales. Matizan que en ocasiones los fines de unas u otras no están tan claros y se entremezclan los fines políticos y los lucrativos, incluso cambiando las prioridades y los objetivos se invierten. En DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis y GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea: *Crimen.Org: Evolución y Claves de la Delincuencia Organizada*, Aria, Madrid, 2010. Y esta última autora redanda en esta idea al explicar que “la finalidad económica y la acumulación de riqueza a través del crimen organizado es una característica indiscutible que facilita la distinción de figuras afines como el terrorismo”, en GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea: “La delincuencia organizada en Europa: extensión, factores facilitadores y rasgos principales”, en *La Lucha Contra el Crimen Organizado en la Unión Europea*, Serie Documentos de Seguridad y Defensa, N.º 48, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional – Ministerio de Defensa, Abril de 2012, p. 14.

Y GARCÍA, en esa misma línea, recoge que “aunque no cabe duda que las acciones terroristas son llevadas a cabo por grupos organizados casi exclusivamente, se debe advertir, sin embargo, que no todas las definiciones doctrinales y legales del crimen organizado incluye esta categoría, toda vez que contienen como requisito del concepto la exigencia de que se actúe con ánimo de lucro.” En GARCÍA COLLANTES, Ángel: “Delimitación conceptual de la delincuencia organizada”, en *Derecho y Cambio Social*, Año1, N.º. 37, 2014, p. 8, citando a GARCÍA SAN PEDRO, José: *Terrorismo: Aspectos criminológicos y legales*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid y Centro de Estudios Judiciales del Ministerio de Justicia, Madrid, 1993

GOSALBO, al intentar definir el terrorismo, comenta:

“Desde que el término aparece por primera vez en 1794 para describir las situaciones que surgieron en Europa a raíz de las corrientes nihilistas y anarquistas, el terrorismo es de difícil definición. En la actualidad se relaciona con una serie de grupos y organizaciones clandestinas, de extrema derecha o de extrema izquierda, que persiguen mediante la acción violenta y delictiva, un cambio revolucionario del orden establecido.”. En GOSALBO BONO, Ricardo: op. cit., p. 5883.

En las conclusiones de la Reunión Informal Extraordinaria del Consejo Europeo en Bruselas, de 21 de septiembre de 2001, se trata el terrorismo con una atención separada, pues se afirma:

“El terrorismo es un verdadero reto para el mundo y para Europa. El Consejo Europeo ha decidido que la lucha contra el terrorismo será más que nunca un objetivo prioritario de la Unión Europea.”

Disponible en:

[www.europarl.europa.eu/summits/pdf/bru\\_es.pdf](http://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/bru_es.pdf)

Vid. sobre la relación entre la delincuencia organizada, terrorismo e insurgencia MORRISON, Shona: “Approaching Organised Crime: Where Are We Now and Where Are We Going?” en *Trend and issues-Australian Institute of Criminology*, N.º. 231, Julio, 2002, p. 5.

<sup>135</sup> Doc. 5842/2/10 REV 2 JAI 90 de 23 de febrero de 2010, “Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior en la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad”. Aprobado por el Consejo Europeo en su reunión del 25 y 26 de marzo de 2010.



“delincuencia transfronteriza”, mezclando algunos de sus elementos, excluye de esos ámbitos al terrorismo.

DÍAZ BARRADO remarca la separación entre terrorismo y delincuencia organizada, precisando además lo complicado de delimitar a veces el contenido de esta última: “Otros sectores, como la lucha contra el terrorismo, considero que tiene una autonomía normativa propia y específica, aunque a veces, sobre todo en los primeros documentos e instrumentos, el terrorismo aparece vinculado a la delincuencia organizada. En realidad, según con el documento con el que nos encontremos y analicemos, nos aparecen o no determinados ámbitos como integrantes del contenido de la delincuencia organizada como podría ser la falsificación del euro, la trata de seres humanos, la explotación de niños y mujeres, el blanqueo de capitales, el tráfico de drogas, los delitos económicos, la situación de los vehículos robados, el fraude al presupuesto comunitario, la explotación sexual de niños o los delitos de alta tecnología.

Lo que se pone de relieve es la falta de precisión a la hora de delimitar las materias que son objeto de la cooperación policial y judicial en materia penal. De ahí que el carácter evolutivo que hemos señalado y la complejidad generen una cierta indefinición respecto al alcance y contenido de las materias en cuestión.”<sup>136</sup>

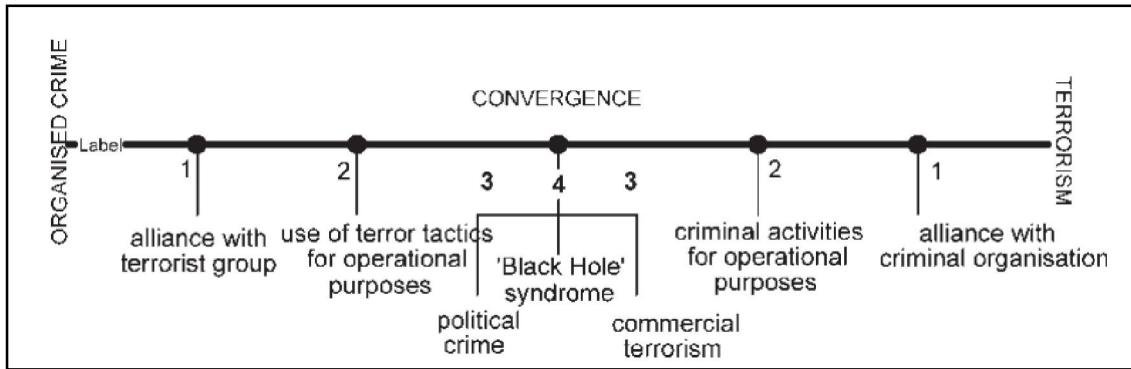
Aunque se comparte el punto de vista de DÍAZ BARRADO, no se puede negar la cada vez mayor interdependencia de ambos fenómenos, el terrorismo y el crimen organizado. Ambos conviven y en ocasiones se necesitan para financiarse los primeros y poder llevar con éxito sus empresas los segundos. Es una suerte de “simbiosis criminal”, establecida para el éxito de sus respectivas motivaciones. De hecho ya en el año 2004 MAKARENKO<sup>137</sup> exponía esta idea, afirmando que “el crimen organizado y el terrorismo existen en el mismo plano, y por lo tanto son teóricamente capaces de converger en un punto central. El crimen organizado está situado en el extremo izquierdo, con el terrorismo tradicional situado en el extremo derecho –cada uno de mantiene posiciones distintas y separadas. En el punto central de la línea se encuentra el punto de “convergencia”, donde una sola entidad exhibe simultáneamente características criminales y terroristas. En la evaluación de las diversas relaciones que se han desarrollado entre grupos motivados política y criminalmente, siete categorías son discernibles-cada una de las cuales se ilustran como puntos distintos a lo largo de la línea. Estos siete puntos, sin embargo, se pueden dividir en cuatro grupos generales: alianzas (1), motivaciones operativas (2), la convergencia (3), y el “agujero negro” (4)” (aquel punto en el que estos grupos se insertan y operan en un Estado fallido o una región que controlan).

---

<sup>136</sup> DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel: “La cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal en el seno de la Unión Europea - Nuevas perspectivas” en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 218, marzo, 2003, p. 43.

<sup>137</sup> MAKARENKO, Tamara: “The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism”, en *Global Crime*, Volumen 6, Nº 1, febrero, 2004, p. 131. Disponible en la Web del *Institut International de Recherche Anti Contrefaçon de Médicaments*: <http://www.iracm.com/>

Y en conjunto sobre esta relación entre ambos fenómenos, el criminal organizado y el terrorismo, vid. ECPR Standing Group on Organised Crime: “Theme: Organised Crime and Terrorism”, en *Newsletter*, Volumen 5, Publicación 2, mayo, 2006 I. Disponible en <http://sgocnet.org/>



(Fuente: Makarenko, 2004)

ACALE discute la relación de delitos del artículo 83 TFUE al considerarla “no cerrada” e incorporables todas esas formas delictivas en una de ellas, la delincuencia organizada (incluyendo el terrorismo): “En efecto, si se observa, en estos casos se utiliza un criterio de marcado carácter criminológico. En este sentido, la referencia a la delincuencia organizada es, por un lado, puramente reiterativa, en la medida en que con ella se hace referencia a delitos que anteriormente ya han sido señalados; pero, por otro, sirve para ampliar mucho el elenco. Así, el «terrorismo» no es más que una clase de delincuencia organizada. Además, en la mayoría de las ocasiones, las conductas relativas al tráfico de drogas, de personas, de capitales, se llevan a cabo en el seno de organizaciones criminales por la complejidad de las operaciones que deben realizar. En definitiva, se confunden bienes jurídicos con características de los concretos ámbitos de la criminalidad en atención al sujeto activo. Pero además, como se decía, va a abrir las puertas a ese Derecho penal europeo a toda la delincuencia organizada, con independencia de los delitos cometidos, aunque eso sí, responda al carácter transnacional que se predica de todas estas materias, por un lado, y por otro, al «carácter», las «repercusiones de dichas infracciones» o «la necesidad particular» de combatirla. (...)

El efecto provocado es llamativo, pues si bien por un lado se aprecia cómo se cierra el catálogo –con la inclusión expresa de un número tasado de delitos–, se amplía, por otro, al hacer referencia a la delincuencia organizada y a la delincuencia informática.”<sup>138</sup>

DE LA CORTE y GIMÉNEZ-SALINAS afirman que “por crimen organizado se entenderá lo siguiente: que el crimen organizado no es un tipo de delito en particular, sino más bien una forma de cometer delitos caracterizados por dos aspectos fundamentales: un cierto nivel de planificación y una acción coordinada de varios individuos”<sup>139</sup>. Es decir, eliminan la autonomía de la delincuencia organizada y la rebajan a un *modus operandi* para la comisión de otros delitos.

De la relación de textos y doctrina expuestos se puede concluir que no sólo la delincuencia organizada transnacional no es una forma criminal autónoma, en igualdad de condiciones a todo el resto de delitos graves contemplados en el artículo 83 TFUE,

<sup>138</sup> ACALE SÁNCHEZ, María: op. cit., pp. 363-364.

Dicho esto, la autora hecha de menos, a continuación, la regulación de las “conductas constitutivas de delito contra el medio ambiente” y para la “protección de los intereses financieros”.

<sup>139</sup> DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis y GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea: *Crimen.Org: Evolución y Claves de la Delincuencia Organizada*, Aria, Madrid, 2010.

sino que es dependiente de todas ellas, al verse consumada gracias a la perpetración de dichos delitos (o incluso de cualquiera de los delitos de la orden de detención europea y del mandato de Europol). Ahí radica la importancia de la afirmación de ACALE al afirmar que se confunde el bien jurídico con “características de los concretos ámbitos de la criminalidad en atención al sujeto activo”.

En definitiva, aunque en opinión de esta misma autora citar la delincuencia organizada en el artículo pueda parecer reiterativo, es útil en cuanto que la consumación de cualquiera de ellos (salvo el terrorismo, que no consideramos que sea una forma más de delincuencia organizada, aunque interactúe con éste y con grupos insurgentes para llevar a cabo sus fines), aisladamente o combinados, es *conditio sine qua non* para la perpetración del delito de delincuencia organizada cuando hay dos o más personas organizadas detrás, toda vez que sus fines son los de la obtención de dinero y para ello necesitan de aquellas otras actividades criminales. Además, compartimos su opinión de que el hecho de que se integre en la lista a la delincuencia organizada hace saltar el supuesto *numerus clausus* del artículo 83 TFUE dando la posibilidad de ampliar el elenco, ante un futuro derecho Penal Europeo, que bien podría apoyarse en las citadas listas de delitos de la euroorden y del mandato de Europol.

Podemos afirmar, tras esta explicación y siguiendo con el orden establecido en los textos normativos de la Unión Europea, que estas son las conductas graves que se pueden considerar delincuencia organizada (cuando respondan a los parámetros establecidos en la “Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional” y en la “Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo), y transfronteriza (según el artículo 4 de la Decisión Europol, “en la medida en que dos o más Estados miembros se vean afectados de tal modo que, debido al alcance, gravedad y consecuencias de los actos delictivos, se requiera una actuación común de los Estados miembros”; pero recuérdese también el artículo 5 de la citada Convención de las Naciones Unidas, ya expuesto)<sup>140</sup>:

- Tráfico ilícito de estupefacientes.
- Tráfico ilícito de inmigrantes ilegales.
- Tráfico de seres humanos, prostitución y la explotación sexual.
- Racismo y xenofobia fomentada por la delincuencia organizada.
- Actividades ilícitas de blanqueo de capitales.

---

<sup>140</sup> Se ha de partir de la base de que tanto la Decisión Marco como la Decisión Europol enmarcan como delito en sí la “pertenencia a organización delictiva”, aunque en este caso, la lista se presenta como acciones delictivas que se pueden considerar delincuencia organizada, por lo que incluir la pertenencia a ésta en la lista, simplemente confundiría el objetivo de delimitar qué formas graves se incluyen en ella.

Las ocho primeras conductas enumeradas constan en primer lugar en el art. 83 TFUE, pero, en la medida en que afecte a la delincuencia organizada como provocadora de otras formas de delincuencia, se suman también las restantes que, junto con esas ocho primeras, constan entre las treinta y dos formas de delincuencia de la orden de detención europea (Decisión Marco 2002/584/JAI, DO L 190 de 18.7.2002, p.1), entre las veinticuatro de la Decisión Europol (Decisión 2009/371/JAI del Consejo, DO L 121 de 15.5.2009, p. 37) y entre los informes de Europol sobre delincuencia organizada.

En el apartado “2.7. Evolución de la delincuencia organizada en la Unión Europea”, de este Capítulo, se puede apreciar esa interconexión entre los distintos delitos cometidos por la delincuencia organizada, gracias a los informes que sobre la delincuencia organizada realiza Europol.

De los delitos enumerados en la Decisión Marco que regula el orden de detención europea se excluyen de la lista, por no mencionarse explícitamente por Europol en sus informes: terrorismo, violación, incendio voluntario, delitos incluidos en la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, secuestro de aeronaves y buques, y sabotaje.

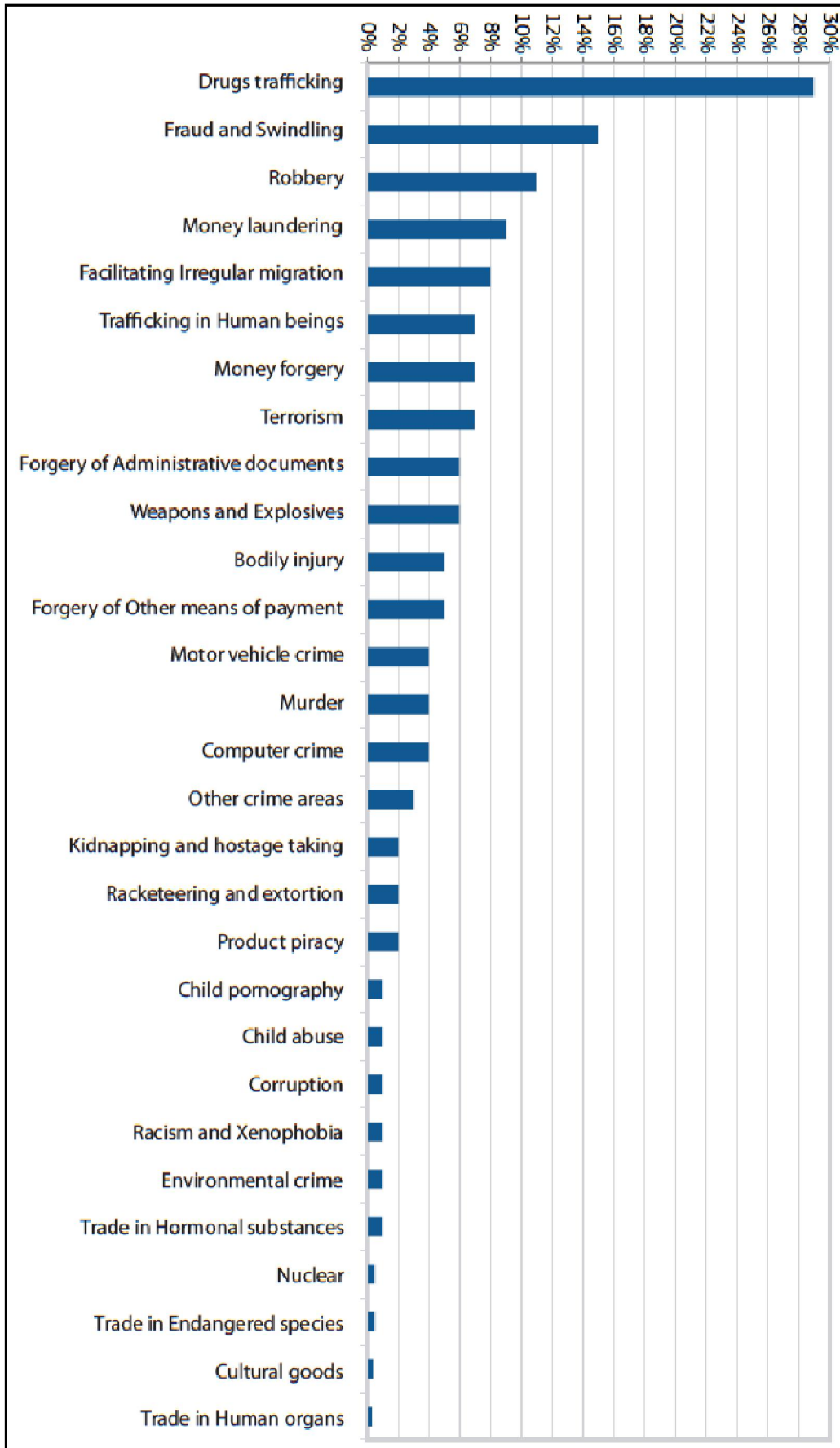


- Delincuencia económica y financiera.
- Fraude (de IVA, de fondos de la UE, aduanero)<sup>141</sup>.
- Falsificación de medios de pago.
- Delitos informáticos.
- Robo de datos personales.
- Falsificación y tráfico de documentos administrativos falsos.
- Falsificación de moneda, en particular del euro.
- Falsificación de arte, antigüedades.
- Falsificación de mercancías (bienes y productos).
- Delitos contra la propiedad industrial e intelectual.
- Tráfico de obras de arte y antigüedades (incluye todo tipo de bienes culturales).
- Robos organizados o a mano armada.
- Estafa, chantaje, extorsión de fondos y corrupción.
- Homicidio voluntario y agresión con lesiones graves.
- Secuestro, retención ilegal y toma de rehenes.
- Tráfico de productos del tabaco y del alcohol.
- Tráfico de vehículos robados.
- Tráfico de armas de fuego (entre los que se incluyen municiones y explosivos).
- Tráfico de combustible.
- Tráfico de residuos.
- Tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos.
- Tráfico ilícito de materiales radioactivos o sustancias nucleares.
- Tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento.
- Tráfico de precursores químicos.
- Tráfico de mercancías altamente gravadas.
- Delitos que afectan al medio ambiente (incluido el tráfico ilícito de especies animales y especies y variedades vegetales protegidas).

En el cuadro de la siguiente página se puede apreciar la información intercambiada vía Europol en asuntos iniciados por área delincencial, correspondiente al año 2012. Este tipo de cuadros son útiles para darse cuenta del flujo de trabajo y en qué asuntos de los que tienen conocimiento las autoridades nacionales, el propio Europol y otros actores (i.e. Interpol). Como se ve, el tráfico de drogas (29% de consultas), el fraude y la estafa (15%), y los robos son los principales, pero por encima del 6% y en un descenso progresivo en volumen de consultas están también el blanqueo de dinero, facilitar la inmigración ilegal, el tráfico de seres humanos, la falsificación de dinero, el terrorismo, la falsedad de documentos administrativos, y las armas y explosivos.

---

<sup>141</sup> El mandato que recibe Europol mediante el artículo 88 TFUE, habla de “formas de delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la UE”. Sin duda el fraude, al menos en su dimensión europea, responde a ese interés común.



(Fuente: Europol)

## 2.5. Dos mitos sobre la delincuencia organizada.

Es necesario aproximarse al problema de qué concepto (informal) se tiene de la delincuencia organizada, ya que a nivel social existe dos percepciones muy arraigadas con respecto a la delincuencia organizada: una de falsa seguridad, y la otra de “entronización” o simpatía<sup>142</sup>.

El primer fenómeno, el de “falsa seguridad”, se debe al hecho de que cuando la sociedad es informada de aspectos sobre este fenómeno criminal, suele hacerse en un tono victorioso, mediante noticias que tratan de la desarticulación de una banda de extorsión, de trata de mujeres, o de casos de corrupción a cargos públicos. Es lo que se llama “la punta del iceberg”, que da una falsa sensación en la población, creyendo que la lucha contra esta forma de delincuencia la mantiene “a raya”.

La segunda idea, la de la entronización, viene vinculada con la idea social de la delincuencia organizada como un órgano todopoderoso de familias mafiosas que, incluso vistas de forma simpática, ejercen sus actividades, a veces violentas, pero gracias a lo cual establecen un control en su ámbito de actuación, a menudo entendido como un mecenazgo o situación “robinhoodiana” en la que ayudan a los más necesitados. Sin duda el cine (ejemplos como la saga de “El Padrino”, o “Enemigo Público”) y las series de televisión (con “Los Soprano” a la cabeza) han ayudado a instaurar esa creencia popular entre quienes no han sufrido sus consecuencias<sup>143</sup>.

La realidad es que “de puertas hacia adentro” hay un complejo entramado de organizaciones grandes y pequeñas que compiten entre ellas y, en no pocas ocasiones, en contra de los Estados por el poder.

Sus actividades, como ya se ha expuesto anteriormente, empiezan en un nivel muy bajo de delincuencia común, para, una vez organizados los criminales, lograr la reinversión de sus ganancias mediante la diversificación de actividades criminales, obteniendo así más ingresos, que unidos a un entramado financiero bien planteado, les permita blanquear ese dinero. Primero mediante la extorsión<sup>144</sup>, y conforme llegan los ingresos mediante la corrupción, los grupos de delincuencia organizada dan el salto al verdadero objetivo, el poder.

En las zonas locales, regiones, o Estados en los que la delincuencia organizada logra implantarse, la paz se establece, cierto, pero no sin elevadas dosis previas de violencia.

<sup>142</sup> Vid. sobre estos dos aspectos que se desarrollan en los dos siguientes párrafos, por todos, BERMEJO MARCOS (op. cit) y el informe UNODC 2010 (op. cit.).

<sup>143</sup> El informe UNODC es muy claro al explicar que a menudo quienes trabajan para una banda de delincuencia organizada no tienen el concepto de pertenecer a un ente criminal (cita el ejemplo del cultivador o elaborador de drogas); en el otro extremo, el consumidor de drogas no es consciente del problema que su actitud tiene en las regiones controladas por las bandas de delincuencia organizada, ni es capaz ni quiere ponerse en la situación de las personas que allí viven.

En UNODC: op. cit.

<sup>144</sup> SHELLEY diferencia claramente entre el modelo de extorsión de los grupos de delincuencia organizada estadounidense o de Europa Occidental y los procedentes del extinto bloque soviético, ya que los primeros creen en una relación a largo plazo, obteniendo dinero de los extorsionados pero permitiéndoles seguir con el negocio, mientras que los segundos “vacían” literalmente al emprendedor, logrando la extinción de su negocio u obteniendo una participación en el mismo. También se nota la diferencia en el empleo de violencia física. La empleada por los segundos es mayor, especialmente visible en el trato que reciben las mujeres obligadas a prostituirse. Lo achaca al hecho de que los esbirros del modelo estatal previo ahora lo sean de las bandas criminales.

SHELLEY, Louise I.: op. cit., p. 343.

El orden queda así establecido, pero bajo la amenaza de quien gobierna. Los derechos humanos no imperan en ningún caso. La inversión y la iniciativa privada quedan frustradas, pues el objetivo último de estas organizaciones es su propio enriquecimiento, no el de la sociedad<sup>145</sup>.

## 2.6. Clases de delincuencia organizada.

Respecto a las clases de delincuencia organizada, varias son las clasificaciones que de ella se hacen aunque depende de qué acercamiento se lleve a cabo.

Por su evolución histórica, parece comúnmente aceptada entre la doctrina la existencia de cuatro fases<sup>146</sup>: una primera de influencia local, en la que la delincuencia organizada existente extorsiona a personas de su misma etnia y lugar<sup>147</sup>; una segunda etapa, a partir del siglo XIX, en el que ese crimen organizado se exporta unido al fenómeno de la emigración, en especial a América (tanto desde Europa como desde Asia –China principalmente-); a partir de la segunda mitad del siglo XX, tras el final de la Segunda Guerra Mundial, comienza la cooperación entre distintos grupos de delincuencia organizada; y por último, a partir de la segunda mitad de los años 80, con la llegada del fenómeno de la globalización se dan alianzas y pactos entre distintos grupos de delincuencia organizada, ya a nivel transnacional.

Por su origen o funcionalidad, parece generalizada la clásica y ya expuesta evolución<sup>148</sup>, mediante la que en primer lugar es necesaria la delincuencia común, sencilla pero suficientemente organizada como para lograr un ingreso regular gracias a los delitos más comunes y de pequeña entidad (robos principalmente, pero en la que ya se puede ver cierta extorsión), lo que asegura una fuente continua de dinero que poder reinvertir.

En una segunda etapa, con ese dinero reinvertido, se logra diversificar las actividades criminales, asegurándose una mayor entrada de ingresos, que seguir invirtiendo y poco a poco blanqueando, alcanzando una cada vez mejor situación financiera, desahogada, que permite entre otras cosas corromper a políticos y funcionarios (para los incorruptibles se emplean otras formas más violentas –extorsión-)<sup>149</sup>. Se puede clasificar como una delincuencia organizada de tipo empresarial (desarrollada en el mundo de los negocios), en la que se establece y ejecuta todo un entramado financiero que asegura la

---

<sup>145</sup> Vid. la amplia exposición del Informe UNDOC (2010): op. cit., pp. 35-36.

<sup>146</sup> Por todos ellos BERMEJO (op. cit.).

<sup>147</sup> Recuérdese lo expuesto al comienzo de este trabajo sobre el origen local en Europa, a raíz del establecimiento del Estado moderno, por el que los grupos organizados establecen sus actividades criminales en aquellas partes de Europa no controladas (Balcanes, sur de Italia).

<sup>148</sup> Exponentes suficientemente ilustrativos son DOBOVSEK (op. cit.), y DAVID, Fiona: op. cit.

<sup>149</sup> En los países post-comunistas, especialmente en Rusia, la influencia de la delincuencia organizada en el poder político llegaba a tal nivel en el año 1994, que los propios órganos ejecutivos y legislativos eran incapaces de sacar adelante normas para luchar en contra de esta delincuencia, en especial sobre el blanqueo de capitales y la protección de testigos. En SHELLEY, Louise I.: op. cit., p. 343-344.

Para profundizar en la corrupción de los funcionarios públicos vid. BERNASCONI, Paolo: “La punissabilité du blanchiment et la confiscation du produit de la corruption de fonctionnaires publics”, en *Cahiers de Defense Sociale – Bulletin de la Société Internationales de Défense Sociale*, Edition franco-anglaise 1994-1995, pp. 44-65.

reinversión y el blanqueo de capitales. Es la delincuencia organizada de guante blanco (*White collars criminals*).

En la tercera etapa, la privilegiada posición económica, casi ilimitada en sus ingresos, asegura una facilidad de corrupción y sustitución de las estructuras del Estado allá donde éste no es lo suficientemente fuerte, o debilitándolo (es el ya referido quinto brazo del Estado –quinto poder-).

La Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen - UNODC hace una sencilla pero importante reflexión respecto a las clases de delincuencia organizada transnacional según su estructura: grupos muy organizados y grupos poco organizados. Parece un planteamiento un poco simplista, pero no lo es, ya que la experiencia está demostrando que los grandes grupos, que han tenido un enorme poder, han visto mermadas sus capacidades por dos motivos: las detenciones en masa de sus dirigentes, lo que ha descabezado (a veces en demasiadas ocasiones para su supervivencia) a la organización; y la excesiva rigidez de la estructura, lo que no le ha permitido la adaptación al ya tan citado diversificado y rápidamente evolutivo mercado de actividades criminales. Por el otro lado, los grupos de delincuencia organizada transnacional pequeños están demostrando su efectividad, pues con poco esfuerzo y con pocos componentes, son capaces de adaptarse a las oportunidades de negocio criminal. En esto ha tenido mucho que ver no sólo la personalidad y fácil adaptación de sus componentes, sino también la aludida mejora de las libertades (movilidad de personas, comunicaciones, capitales, etc.). Tal es así que el informe del 2010 revela que estos grupos pequeños están ganando terreno respecto a los grandes, pudiendo incluso constituirse o aliarse con otros grupos para actividades criminales concretas, disolviéndose rápidamente una vez logrados sus objetivos, para poder dedicarse a otro nuevo asunto<sup>150</sup>.

Es realmente importante darse cuenta de la idea que el informe UNODC transmite para, sin menospreciar el elemento humano, centrarse en el elemento material. Según esto, ya no hay que entender la delincuencia organizada como un “grupo de individuos en un conjunto de actividades ilícitas”, sino un “grupo de actividades ilícitas en las que están individuos y grupos”. Pudiera parecer demasiado teórica, pero la explicación que arroja acto seguido es del todo clarificadora: aunque caigan los individuos y los grupos, las actividades seguirán. Y ello será así porque esas actividades son tan dinámicas (mercado dinámico) y es tanta la demanda que hay detrás de esas actividades (consumo de drogas, de sexo, de mano de obra barata o esclavizada, etc.), que los beneficios que de ellas se derivan siempre encontrarán a individuos y grupos dispuestos a ejercerlas.

La cuestión no es baladí, como abordaron los integrantes del proyecto “ASSESSING OC”, financiado por el “Séptimo programa marco de la Comunidad Europea de acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración”<sup>151</sup>. En dicho proyecto el informe “Reorganizando nuestro entendimiento de la delincuencia organizada”,

---

<sup>150</sup> UNODC: op. cit., p. 27-29.

<sup>151</sup> Decisión del Consejo 2006/971/CE, de 19 de diciembre de 2006 relativa al programa específico “Cooperación” por el que se ejecuta el séptimo programa marco de la Comunidad Europea de acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007-2013).

DO L 400 de 30.12.2006, p. 86/242

El proyecto está disponible en [http://cordis.europa.eu/project/rcn/73870\\_en.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/73870_en.html)

aportó un nuevo sistema de recolección y tratamiento de datos, tal y como se explica en el portal web del informe:

“Se desmarca en su esencia del sistema actual, ya que, en lugar de clasificar la actividad delictiva como «organizada» y «no organizada» conforme a un sistema binario, se basa en un método de recolección y tratamiento de datos que permite establecer si un determinado delito se encuentra en el espectro de la delincuencia organizada. Por otra parte, estos datos permiten a los cuerpos de policía extraer conclusiones respecto al modus operandi de los grupos de delincuencia organizada.

Este sistema, que los responsables de «Assessing OC» han bautizado como NECA («New European Common Approach»), se basa en numerosos aspectos de la conducta delictiva y en la forma en la que se organizan los delincuentes para obtener mayores beneficios. Asimismo, NECA amplía la información empleada para realizar análisis estratégicos a partir de los hallazgos con el fin de desarrollar teorías bien fundadas. A pesar de que para sacar el mayor rendimiento posible a NECA se precisa una plataforma de tecnologías de la información (TI) eficaz, esta herramienta no está concebida especialmente para ningún entorno informático en particular.

NECA marca un antes y un después en el análisis y el estudio de la delincuencia organizada, ya que permite a los cuerpos de policía desentrañar los mecanismos que subyacen a este fenómeno y por tanto combatirlo de forma más eficaz.”<sup>152</sup>

Es decir, lo que los expertos proponían era dejar de lado el concepto de “delincuencia sí, delincuencia no”, por (en su opinión) desfasado, para centrarse en los delitos, a partir de múltiples parámetros de estudio y aproximación a éstos. El nuevo informe sobre la delincuencia organizada SOCTA, en vigor desde el año 2013 y parte fundamental del Ciclo de Actuación de la UE para la lucha contra la delincuencia organizada (Sección 4ª, Capítulo IV de esta Tesis doctoral) aborda el análisis de la delincuencia organizada según criterios que responden, total o parcialmente, al sistema NECA. Dichos criterios fueron determinados por el Comité Operativo de Seguridad Interior – COSI, y aprobados por el Consejo de la Unión Europea celebrado en Bruselas el 4 de julio de 2012<sup>153</sup>

Retomando la cuestión de la clasificación de los grupos de delincuencia organizada, es el SOCTA 2013 quien los clasifica (gracias a los criterios determinados por el COSI) en tres niveles, según el desarrollo de sus actividades, marcando el criterio a seguir a nivel de la Unión Europea:

- “- Bajo: cooperación con otros grupos, experiencia, violencia externa, contramedidas contra las fuerzas del orden;
- Medio: adaptable y flexible, nivel de recursos, uso de estructuras de negocios legales, activos en múltiples áreas criminales;
- Alto: una dimensión internacional de sus actividades, el uso de corrupción.”<sup>154</sup>

<sup>152</sup> [http://cordis.europa.eu/result/rcn/90945\\_es.html](http://cordis.europa.eu/result/rcn/90945_es.html)

<sup>153</sup> Documento del Consejo 12159/12, LIMITE, aprobado en Bruselas el 4 de julio de 2012.

<sup>154</sup> “Evaluación de la amenaza que representan la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional” – SOCTA:

- European Police Office: SOCTA 2013 – EU Serious and Organised Crime Threat Assessment, 2013, p. 43.



Y acto seguido ofrece otra clasificación según los efectos de las actividades de éstos grupos, incluyendo las dimensiones “física, psicológica, política, financiera y económica, social, tecnológica y medioambiental”:

- “- Bajo: disponibilidad de recursos, tolerancia social, áreas criminales unidas;
- Medio: innovación número de grupos activos y evolución del área delictiva;
- Alto: dimensión internacional y beneficios elevados.”<sup>155</sup>

Parece que, sin dejar de emplear los medios represivos por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros, es necesario emplear cada vez más esfuerzos en la labor de prevenir, tanto a nivel internacional como a nivel nacional, en parte mediante esta labor de estudio y clasificación. Todo pasa por el fomento de la investigación académica (económica, jurídica, socio-laboral, etc.) y el establecimiento de medidas educativas y de mejora del tejido social. Además, el primer mundo debe mantener e incrementar los altos niveles alcanzados en su propia sociedad, al mismo tiempo que fomentarlos en los países en vías de desarrollo y en los subdesarrollados.

## 2.7. Evolución de la delincuencia organizada en la Unión Europea

Si anteriormente se ha presentado el cuadro de la evolución de los tipos delictivos considerados parte de la delincuencia organizada que afecta a la Unión Europea, a continuación se recoge las características de la delincuencia organizada en cuanto a su adaptación y métodos de funcionamiento dentro de la Unión Europea según los informes específicos emitidos por Europol.

### 2.7.1. Cuadro resumen de tipos delictivos considerados delincuencia organizada.

Se presenta, en primer lugar, el cuadro resumen de Eurostat sobre los registros de tendencias de delitos en los Estados miembros de la UE para los años 2007 a 2010<sup>156</sup>.

Nótese que dichos datos son para los Estados miembros, y se presenta una media de la UE que depende de la información que aportan los propios Estados miembros a Eurostat. En ocasiones o no los presentan, o están incompletos, o no introducen todos sus datos dentro de los tipos delictivos que solicita Eurostat, por tener criterios de clasificación que no responden a los de esta Agencia, entre ello, la media por cantidad de habitantes. Por tanto, el cuadro no es del todo fiable.

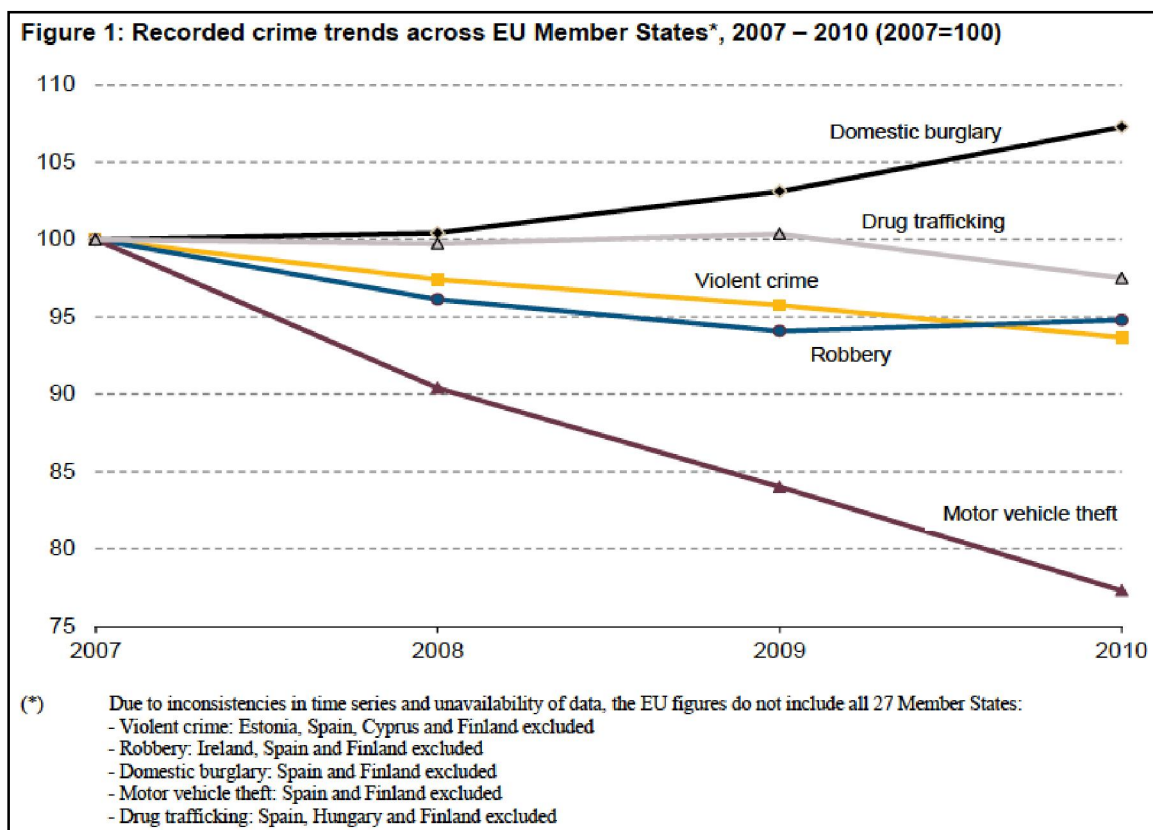
En el cuadro constan los siguientes delitos (por orden): robos en el ámbito doméstico; tráfico de drogas; crímenes violentos; robos con violencia; robo de vehículos a motor.

Como se explica en el propio cuadro, “debido a inconsistencias en las series de tiempo y en la indisponibilidad de datos, las cifras de la UE no incluyen a los 27 Estados miembros” (es un documento previo a la entrada de Croacia en la UE), e indica qué países han sido excluidos para cada tipo delictivo.

<sup>155</sup> SOCTA (idem): p. 43.

<sup>156</sup> CLARK, Steve (autor): “Trends in crime and criminal justice, 2010”, *EUROSTAT, Statistics in focus*, 18/2013, p. 1.





(Fuente: Eurostat; <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>)

Dada la imprecisión de los datos y la ausencia de concreción respecto a los tipos delictivos considerados delincuencia organizada en el cuadro anterior, es necesario acudir a un cuadro comparativo que reúna dichos tipos delictivos considerados delincuencia organizada y una amenaza a la Unión Europea.

Se trata de una clasificación realizada a partir del trabajo expuesto por Europol en sus informes cuasi anuales sobre la delincuencia organizada desde 1998:

“Informe sobre la situación de la delincuencia organizada” (hasta el año 2005 incluido)<sup>157</sup>.

<sup>157</sup> “Informe sobre la situación de la delincuencia organizada”:

- Documento del Consejo 14119/1/99, de 1 de febrero de 2000, 1998 – EU Organised Crime Situation Report. Open version.

- Documento del Consejo 13296/00, de 15 de noviembre de 2000, 1999 – EU Organised Crime Situation Report. Open version.

- Documento del Consejo 13538/01, de 7 de noviembre de 2001, 2000 – EU Organised Crime Situation Report. Open version.

- Documento del Consejo 13752/02, de 5 de noviembre de 2002, 1998 – 2002 EU Organised Crime Report - non-classified version.

- Documento del Consejo 14017/03, de 4 de noviembre de 2003, 2003 – EU Organised Crime Situation Report. Open version.

- Europol: *Informe 2004 de la Unión Europea sobre la delincuencia organizada. Versión pública*, Bruselas, diciembre, 2004. Disponible en: [https://www.europol.europa.eu/latest\\_publications/31](https://www.europol.europa.eu/latest_publications/31)

“Informe para la Evaluación de la Amenaza de la Delincuencia Organizada – EADO” (hasta el año 2012 incluido)<sup>158</sup>, y

“Evaluación de la amenaza que representan la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional” – SOCTA (*Serious Organised Crime Threat Assessment* -a partir del año 2013- )<sup>159</sup>. Europol indica en esta evaluación que se estima que hay más de 3.600 grupos de delincuencia organizada en el territorio de la Unión Europea.

---

- Documento del Consejo 13788/1/05, de 17 de noviembre de 2000, 2005 – EU Organised Crime Report. Public version. Disponible en: [https://www.europol.europa.eu/latest\\_publications/31](https://www.europol.europa.eu/latest_publications/31)

<sup>158</sup> “Informe para la Evaluación de la Amenaza de la Delincuencia Organizada – EADO”. Disponibles en [https://www.europol.europa.eu/latest\\_publications/31](https://www.europol.europa.eu/latest_publications/31):

- Europol: OCTA – EU Organised Crime Threat Assessment 2006.
- Europol: OCTA – EU Organised Crime Threat Assessment 2007, junio 2007.
- European Police Office: OCTA 2008 – EU Organised Crime Threat Assessment, 2008.
- European Police Office: OCTA 2009 – EU Organised Crime Threat Assessment, 2009.
- European Police Office: OCTA 2011 – EU Organised Crime Threat Assessment, 2011.

<sup>159</sup> “Evaluación de la amenaza que representan la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional” – SOCTA:

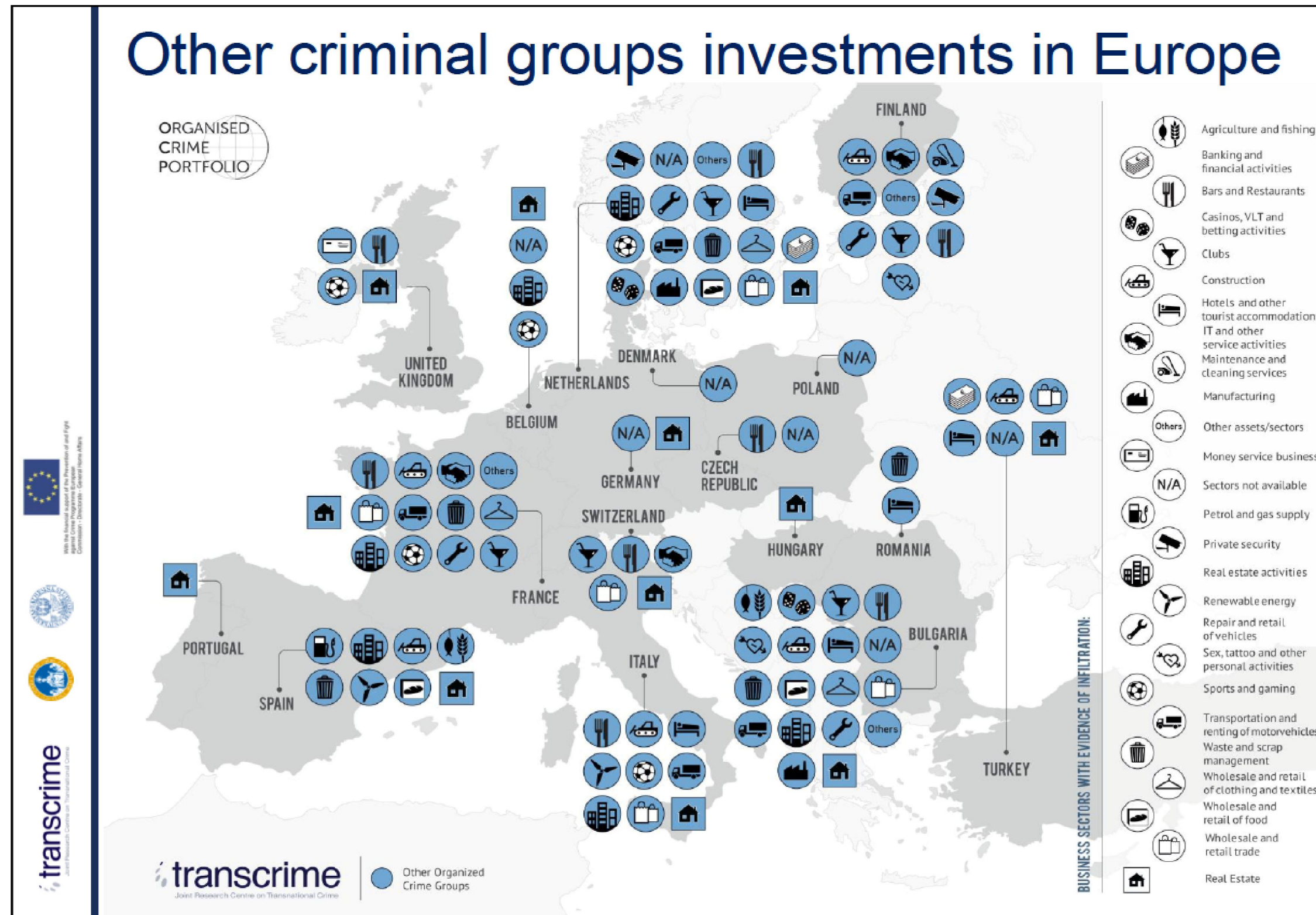
- European Police Office: SOCTA 2013 – EU Serious and Organised Crime Threat Assessment, 2013.



**Cuadro resumen de tipos delictivos considerados delincuencia organizada**

INFORMES EMITIDOS POR EUROPOL		"Informe sobre la situación de la delincuencia organizada"										"Informe para la Evaluación de la Amenaza de la Delincuencia Organizada – EADO (OCTA)"			"Evaluación de la amenaza que representan la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional - SOCTA"
Según textos de los informes la incidencia de este tipo aumenta (ROJA); se constata su incidencia o se mantiene con respecto al año anterior (NARANJA); disminuye (VERDE); o no consta (BLANCA). ALTA / BAJA (puede aumentar, descender o estar igual, pero con alta o baja incidencia); DO NPA (la delincuencia organizada no le presta atención); PDI (pueden estar interesados: hay indicios).		Previo a 1997	1998	1999	2000	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2011	2013
DELITOS CONTRA LA SALUD	Tráfico de drogas		ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	
	Heroína														
	Cocaína			BAJA		ALTA					ALTA				
	Cannabis						ALTA	ALTA			ALTA				
	Éxtasis			ALTA		ALTA	ALTA								
	Anfetaminas (incluida QAT desde OCTA 2011)/Metanfetaminas			ALTA		ALTA	ALTA					ALTA			
	Nuevas drogas sintéticas														
DELITOS CONTRA LAS PERSONAS: LIBERTADES	Inmigración ilegal					ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA				ALTA	
	Trata de seres humanos (semi-esclavitud, laboral, mendicidad, producción de drogas)			ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA		ALTA					
	Trata de seres humanos (específica: explotación sexual de mujeres y niños)						ALTA	ALTA		ALTA					
	Pornografía infantil			NPA	PDI	PDI						ALTA	ALTA		
	Secuestro de menores con fines de explotación sexual y pornografía														
DELITOS ECONÓMICOS Y FRAUDE A GRAN ESCALA	Lavado/blanqueo de dinero			ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA					
	Delitos económicos/financieros				ALTA	ALTA									
	Fraude del IVA (Carousel Fraud; fraude de pagos adelantados)				ALTA	ALTA	ALTA								
	Fraude de impuestos especiales (excise fraud)				ALTA		ALTA								
	Fraude de fondos de la UE/intereses financieros de la UE						ALTA								
	Fraude aduanero				ALTA	ALTA									
	Fraude de crédito del carbón														
CIBERDELINCUENCIA	Fraude a través de medios electrónicos/tarjetas de crédito/Internet					ALTA	ALTA		ALTA						
	Delitos de alta tecnología y a través de Internet (informáticos)				PDI								ALTA		
	Robo de datos personales nombres, fechas de nacimiento, números de teléfono, de la seguridad social, de cuentas, tarjetas de crédito)														
DELITOS DE FALSEDAD	Falsificación de dinero (billetes y monedas)			ALTA		ALTA	ALTA								
	Falsificación de documentación														
	Falsificación de arte, antigüedades y otros productos (medicinas, piezas de aviación, equipamientos deportivos, comida, bebida, ropa, de higiene, condones, de limpieza, etc.)														
DELITOS CONTRA LA PROPIEDAD: BIENES Y OTROS	Robo/perjuicio de propiedad intelectual				ALTA	ALTA									
	Robo/tráfico de obras de arte, antigüedades y joyería				ALTA										
	Delitos contra la propiedad: robos a mano armada, en domicilios, gasolineras, furgones blindados, secuestros, robo de maquinaria agrícola y de obra					ALTA	ALTA	ALTA	ALTA						
DELITOS DE CONTRABANDO Y TRÁFICO DE BIENES Y DELITOS MEDIOAMBIENTALES	Tráfico de productos (general)														
	Tráfico de productos del tabaco y del alcohol				ALTA	ALTA	ALTA	ALTA	ALTA		ALTA				
	Tráfico de vehículos robados				ALTA	ALTA		ALTA	ALTA						
	Tráfico de armas				ALTA									BAJA	
	Tráfico de combustible				ALTA										
	Tráfico de residuos														
	Tráfico de órganos														
	Tráfico de residuos peligrosos/nucleares y radioactivos				PDI										
	Tráfico de precursores químicos														
	Tráfico de mercancías altamente gravadas														
Delitos medioambientales (incluido el tráfico de especies en peligro de extinción)				PDI											

Se presenta a continuación el mapa de la infiltración que los grupos de delincuencia organizada (excluidas los grandes grupos o mafias) hacen en los distintos Estados miembros de la UE. Es interesante para darse cuenta de hasta qué punto pueden diversificar sus actividades criminales a favor de sus intereses financieros (Fuente: [www.transcrime.it](http://www.transcrime.it))<sup>160</sup>.



<sup>160</sup> SAVONA, Ernesto U.; RICCARDI, Michele: "The investments of organised crime across Europe. Preliminary findings of project Organised Crime Portfolio", en *High-Level Conference on a Renewed EU Internal Security Strategy*, Bruselas, 29 de septiembre de 2014, p. 21. Disponible en la página web de [www.transcrime.it](http://www.transcrime.it).



### 2.7.2. Análisis de los principales factores que envuelven al fenómeno de la delincuencia organizada en la Unión Europea y la evolución de los mismos en los últimos años.

A la vista del cuadro expuesto en el punto anterior, varios son los aspectos relevantes con respecto a la delincuencia organizada que merecen un análisis más detallado, dada su evolución hasta su situación actual.

Estos aspectos, al igual que el cuadro anterior, se obtienen del análisis de los informes de Europol sobre la delincuencia organizada.

#### 2.7.2.1. *La oferta y la demanda, la crisis económica y la ciudadanía.*

La delincuencia organizada opera y obtiene beneficios gracias a la gran demanda de productos por parte de los consumidores. Entiéndase que no siempre nos referimos a bienes, sino también a personas (mano de obra semiesclavizada, víctimas de prostitución y abusos a menores, por ejemplo), pero que a los ojos de los delincuentes, dichos seres humanos son tratados como mera mercancía.

Los ciudadanos de la UE demandan dichos servicios, ilícitos, y en gran parte son los grupos de delincuencia organizada los encargados de proporcionarlos. Y lo hacen de forma competitiva (siempre desde la terminología de los mercados), lo que sumado a la crisis económica y a la reducción del poder adquisitivo de los ciudadanos, se convierte en un fuerte atractivo para estos últimos.

No es necesario centrarse sólo en la droga, la prostitución, o las armas. La delincuencia organizada ha encontrado un gran nicho de mercado en productos del día a día, que los ciudadanos quieren consumir por menos dinero que las marcas registradas: tabaco y alcohol, bebidas y alimentación, colonias, ropa deportiva, medicamentos, son algunos ejemplos. Además, los grupos de delincuencia organizada han comprendido al mismo tiempo que ofrecer esos otros servicios les supone un menor esfuerzo frente al aparato legal y represivo de los Estados miembros, pues dichas actividades son más difíciles de localizar y de rastrear, y tienen una menor tipificación en los códigos penales.

El ciudadano de la UE no parece preocuparse de este detalle, siendo el destinatario final y estando dispuesto a consumir esos productos o a adquirir esos equipamientos. Al mismo tiempo los empresarios con menos escrúpulos, sin duda preocupados por la reducción de ingresos motivada por la crisis, están dispuestos a comprar esos productos que poder ofrecer a sus propios usuarios, reduciendo costes y manteniendo sus ganancias. De modo que gran parte de la cadena del mercado, de la oferta y de la demanda, está favoreciendo dicha actividad ilegal, en definitiva, los propios ciudadanos de la UE.

#### 2.7.2.2. *De grupos cerrados a grupos abiertos. De grandes estructuras a pequeñas.*

En sus orígenes, los grupos de delincuencia organizada en la UE eran mayormente autóctonos, es decir, procedían de los Estados miembros y en ellos desarrollaban gran parte de su actividad criminal. Los grupos de fuera estaban en inferioridad y se identificaban principalmente con algunos delitos (de tráfico de drogas principalmente). En ambos casos se trataba de grupos formados según nacionalidades y en ocasiones formados según grupos étnicos o de procedencia de la misma región, cerrados y de difícil acceso para su intervención. Dentro de éstos, siguen destacando, por su especial peligrosidad y diversificación los grupos nigerianos, aunque los grupos albaneses

también constan entre los más activos. Grupos de dentro y de fuera de la UE varían en su intensidad y participación dependiendo de los hechos delictivos, aunque sin duda todos los grupos de los Estados de la antigua Unión Soviética demuestran una participación elevada en múltiples tipos delictivos. El hecho de que muchos Estados del área de influencia soviética (Pacto de Varsovia) hayan entrado en la UE, no ha variado esta circunstancia, sino la simple estadística, al contar ahora como grupos interiores de la UE.

La evolución de los grupos de delincuencia les ha llevado a diversificar sus actividades, pero también a una especialización, con lo que la cooperación entre distintos grupos está a la orden del día, incluso llegando a formarse grupos mixtos, con sus miembros de distintos orígenes, en pro del beneficio común.



Fuente: European Police Office: SOCTA 2013.

En el cuadro superior se puede apreciar como, según el último SOCTA, el 70% de los grupos de delincuencia organizada identificados tienen una composición multinacional entre sus miembros, y se pueden dividir: el 25% (en azul) como grupos homogéneos con una nacionalidad dominante; el 20% (en rojo) como grupos de composición dual con dos nacionalidades principales; y el 25% (en amarillo) grupos exclusivamente heterogéneos con más de dos nacionalidades.

Además, estos grupos han abandonado el tradicional modelo de gran organización criminal, al estilo de las mafias italianas, para convertirse en grupos mucho más pequeños, centrados en la citada especialización y cooperación, según GIMÉNEZ-SALINAS poseen una “ordenación formal de funciones y normas para la consecución en común de una actividad ilegal con una determinada finalidad”<sup>161</sup>. Esto también hace que sea especialmente difícil su control y, de lograrlo, no se consigue anular un grupo entero, sino pequeñas células.

<sup>161</sup> GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea: “La delincuencia organizada en Europa: extensión, factores facilitadores y rasgos principales”, en *La Lucha Contra el Crimen Organizado en la Unión Europea*, Serie Documentos de Seguridad y Defensa, Nº. 48, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional – Ministerio de Defensa, Abril de 2012, p. 14.



Los estudios indican que el modelo tradicional de gran organización sigue existiendo e influyendo en el ámbito de la UE, pero que han aumentado los otros grupos, mucho más pequeños, con menos miembros. SAVONA y RICCARDI, que presentaron los resultados de su estudio “*The investments of organised crime across Europe*” en la conferencia de alto nivel celebrada en Bruselas el 29 de septiembre de 2009 los clasifican en: mafias italianas (Ndrangheta, Camorra y Cosa Nostra), grupos de delincuencia organizada chinos, grupos de delincuencia organizada rusos y georgianos, bandas de motociclistas fuera de la ley, grupos exterroristas y exparamilitares, grupos de delincuencia organizada más pequeños, empresarios y corredores de bolsa “Free-lance”, y empresas conjuntas emergentes entre diferentes grupos de delincuencia organizada para gestionar negocios legítimos”<sup>162</sup>.

En conjunto, en la actualidad, funcionan como una red de subgrupos, con una jerarquía flexible, que supone en parte un liderazgo compartido, en el que la especialización de sus miembros los hace a todos importantes. Se establece así una cooperación entre grupos, con mayor o menor dependencia unos de otros: “los grupos que cooperan presentan un frente más fuerte para protegerse sus intereses compartidos y ocultarse unos miembros a otros de la policía”<sup>163</sup>.

En definitiva son grupos más dinámicos, que aprovechan las debilidades de cada sistema legal de los Estados miembros para progresar, actuando en varios Estados miembros si es necesario, con una gran movilidad, mejor organización y funcionamiento criminal<sup>164</sup>. Según SAVONA y RICCARDI “Diferentes grupos se introducen en distintos países. La introducción de los distintos grupos tiene patrones geográficamente diferentes. Las evidencias recabadas sugieren que: algunos grupos (e.g. norteafricanos, turcos, colombianos) tienden a introducirse de vuelta en sus países de origen; algunos otros se concentran sólo en ciertas regiones; algunos grupos criminales (e.g. rusos/georgianos, Camorra, Ndrangheta, chinos) se introducen en un amplio número de Estados miembros de la UE). Algunos países (e.g. España) atraen la infiltraciones de un amplio rango de grupos de delincuencia organizada).”<sup>165</sup>

GARCÍA explica conjuntamente ambos fenómenos sin especificar una región en particular, sino a nivel global. Habla de los de los grupos y el problema del ámbito y las actividades de que se hacen cargo: “En el campo criminológico, se ha puesto de manifiesto la complejidad del concepto de criminalidad organizada, ya que bajo dicha denominación se integran una multiplicidad de fenómenos y realidades muy diferentes. Así, junto a las organizaciones criminales clásicas –la Cosa Nostra norteamericana, las mafias italianas, los cárteles mexicanos y colombianos, las mafias rusas, las triadas chinas o los *yakuza* japoneses– existen otros grupos que presentan diferencias notables en cuanto a estructura interna, número de miembros, permanencia en el tiempo, formas de actuación, que no obstante podrían ser incluidos en ese mismo concepto. Igualmente se detectan grandes diferencias en atención a factores como la ubicación geográfica de

---

<sup>162</sup> SAVONA, Ernesto U.; RICCARDI, Michele: “The investments of organised crime across Europe. Preliminary findings of project Organised Crime Portfolio”, en *High-Level Conference on a Renewed EU Internal Security Strategy*, Bruselas, 29 de septiembre de 2014, p. 9. Disponible en la página web de [www.transcrime.it](http://www.transcrime.it):

<http://www.transcrime.it/eventi/high-level-conference-on-a-renewed-eu-internal-security-strategy/>

<sup>163</sup> European Police Office: SOCTA 2013, Gravenzande (Países Bajos), 2013, p. 37.

<sup>164</sup> European Police Office: op. cit., p. 36.

<sup>165</sup> SAVONA, Ernesto U.; RICCARDI, Michele: op. cit., p. 12,

los diversos grupos, las actividades a las que se dedican, su composición étnica, de modo que hay organizaciones criminales grandes y pequeñas, con o sin vínculos transnacionales, con estructura jerárquica o con estructura fluida, de fines predominantemente económicos o fundamentalmente políticos, muy violentas y poco violentas, etc.”<sup>166</sup>

### 2.7.2.3. *Movilidad de los mercados.*

Movilidad de los mercados: gracias a la globalización, existe la posibilidad de transportarlo todo; para ello hay que emplear los puntos de destino establecidos: puertos y aeropuertos. Dada la dificultad de controlar todos los bienes que acceden al territorio de la UE por la permeabilidad de las fronteras, y empleando cada vez más, envíos masivos de mercancías ilícitas, la delincuencia organizada realiza operaciones de camuflaje y ocultación de los bienes logrando romper la trazabilidad de los bienes. Para ello, emplean puntos francos donde poder preparar y embarcar sus productos ilícitos con documentación falsa. En particular los puertos de los Emiratos Árabes Unidos y de Nigeria parecen haberse convertido en puntos francos para la preparación de los envíos. La entrada de dichos productos se realiza por múltiples puntos, dependiendo de los productos (los Estados miembros son objeto de determinadas entradas, según las rutas empleadas por los delincuentes y las facilidades que se encuentran), pero sin duda la mejor región para la introducción de múltiples productos del delito y de una gran parte de la inmigración ilegal son los Balcanes Occidentales. Los bienes de contrabando han aumentado considerablemente, desde los productos que son tradicionalmente ilícitos (drogas, armas y explosivos, vehículos, componentes químicos para la elaboración de drogas sintéticas, tabaco, alcohol, etc.), hasta los anteriormente citados nuevos productos de contrabando y de escasa calidad (equipamiento médico, de aeronáutica, comida y bebida, de limpieza, etc.).

### 2.7.2.4. *Violencia, extorsión, intimidación y anonimato.*

También la evolución en este aspecto se ha notado. El modus operandi de los grupos de delincuencia organizada era, anteriormente, de extrema violencia en gran parte de las modalidades delictivas, tanto con las víctimas como dentro de la propia organización delictiva y con otros grupos de delincuencia organizada. El mayor inconveniente es que esa violencia atraía a las fuerzas del orden.

Poco a poco, ante la aparición de otras formas de delincuencia y ante el aumento de ingresos, los grupos de delincuencia organizada van descubriendo que la violencia sólo debe aplicarse en determinados casos controlados (en muchas ocasiones al comienzo de la relación, como un medio de afianzar la posición de dominancia sobre víctima o subordinado) pero que en otros casos es mejor emplear medios más sutiles, como el soborno. En cambio, la intimidación consiguiente ante el miedo a una nueva agresión ejerce un poderoso control, así como la amenaza de la misma sobre quien no ha sufrido esa violencia inicial (personas en la escala intermedia de la comisión del delito, normalmente ajenas a la organización, pero piezas clave para la perpetración delictiva). La amenaza de una posible agresión a familiares y personas cercanas a las víctimas es otra herramienta poderosa.

---

<sup>166</sup> GARCÍA COLLANTES, Ángel: “Delimitación conceptual de la delincuencia organizada”, en *Derecho y Cambio Social*, Año1, Nº. 37, 2014, p. 8

Pero esto se explica en casos generales, ya que como explica el SOCTA, hay situaciones en que se emplea como parte de la estrategia del grupo: “para intimidar a los testigos, para extorsionar dinero y recoger deudas, para coaccionar a gente a tomar parte o facilitar actividades criminales, para tomar control de un negocio a la fuerza, para consolidar la posición de un grupo en cierta área delictiva y como parte de robos y otros delitos contra la propiedad”<sup>167</sup>.

Como explica GIMÉNEZ-SALINAS al hablar de la violencia interior y exterior empleada por estos grupos aclara que “cumple fines disciplinarios cuando se ejerce hacia miembros propios de las organizaciones; fines defensivos cuando se dirige a miembros de instituciones públicas, agentes de control o sujetos pertenecientes a otras organizaciones; y fines comerciales cuando los actos violentos constituyen acciones necesarias para el desarrollo del negocio ilegal”<sup>168</sup>.

A la extorsión se une el secretismo o discreción en sus operaciones para, como se indicó anteriormente, evitar llamar la atención de las fuerzas del orden. En palabras de SIEGEL “La delincuencia organizada opera habitualmente en mercados ilegales que están regulados por las actividades de extorsión de grupos delictivos. La condición más importante para la existencia de la delincuencia organizada es su habilidad para mantener sus actividades ocultas. No hay contratos o acuerdos escritos para prevenir la producción de evidencias de transacciones ilegales y tiene su propio sistema interno de resolución de conflictos, dado que las instituciones legales son inaccesibles para resolver las disputas en los circuitos ilegales. Este sistema de reglas internas, regulaciones, códigos de comportamiento y arbitraje le hace a la delincuencia organizada poner en marcha una economía paralela, también en la provisión de productos y servicios ilegales (drogas, secuestros, trabajadores-sexuales ilegales); tomando ventaja de situaciones económicas locales tales como las diferencias de alto precio de productos deficitarios (cigarrillos, coches), o mediante el suministro ilegal de productos lícitos (armas, animales y plantas exóticos, diamantes).”<sup>169</sup>.

#### 2.7.2.5. *Delincuencia común y continuidad en el tiempo.*

Para las fuerzas del orden a menudo es difícil distinguir entre la delincuencia común y la delincuencia organizada que comete delitos de pequeña entidad pero que, en el fondo tienen como objetivo la financiación de otras actividades ilegales. En este tipo de delitos, también cuando son ejercidos por los grupos organizados, se sigue empleando la violencia y la intimidación.

Otro rasgo identificativos es, como quedaba enunciado en la definición de la delincuencia organizada, la permanencia en el tiempo, “una vocación por parte de la organización de desarrollar el negocio ilegal, no siendo parte de esta categoría los grupos que esporádicamente planean acciones delictivas de forma ocasional y oportunista”<sup>170</sup>.

#### 2.7.2.6. *Corrupción.*

<sup>167</sup> European Police Office: SOCTA 2013, Gravenzande (Países Bajos), 2013, p. 37.

<sup>168</sup> GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea: op. cit., p. 15.

<sup>169</sup> SIEGEL, Dina: “Diamonds and Organized Crime: the case of Antwerp”, en SIEGEL, Dina; NELEN, Hans (Editores): *Organized Crime: Culture, Markets and Policies*, Studies in Organized Crime – Volumen 7, Ed. Springer, Universidad de Maastricht, Maastricht, 2008, p. 85.

<sup>170</sup> GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea: op. cit., p. 15.

En unión con los puntos anteriores, la violencia se reduce porque las organizaciones delictivas asumen que, como inversión, parte de sus beneficios deben destinarse a la corrupción de las estructuras legalmente establecidas, bien en el ámbito empresarial como en la organización del Estado. En el primer caso para el aumento de sus ingresos, en el segundo para asegurarse una impunidad en la perpetración de sus actividades delictivas.

Saben que es un dinero bien empleado, pues el resultado siempre genera más beneficio que lo invertido. La corrupción del sistema es más “limpia” y silenciosa, abre barreras y, lo que es peor, acalla a posibles testigos, se establece entonces un importante freno a la labor de la justicia. Sin duda la crisis y la reducción de salarios ayudan a corromper a las personas.

Es cierto que, como se cita en SOCTA 2013, “La corrupción se asocia a menudo con ciertas actividades delictivas como la eliminación ilícita de desechos, el tráfico de especies en peligro de extinción, la inversión ilegal en proyectos inmobiliarios, la ayuda a la inmigración ilegal, el tráfico de armas, la falsificación de documentos y otros delitos que pueden ser facilitados con la autorización de administraciones locales o nacionales.”<sup>171</sup>

BERNASCONI, ya en el año 1994, remarcaba la importancia de la corrupción a nivel internacional, y proponía tres prácticas para luchar la corrupción mediante instrumentos legislativos: “la primera medida consiste en hacer un inventario de los instrumentos jurídicos que existen a nivel nacional y a nivel internacional, destinados a combatir el blanqueo de dinero, con la finalidad de verificar si estos instrumentos (es decir sobre todo el carácter punible del blanqueo de dinero así como la confiscación del producto de las infracciones) en el terreno nacional y en el terreno internacional, se adaptan también a la represión de la corrupción. La segunda medida consiste en verificar si los instrumentos que existen para combatir el blanqueo del producto de la corrupción pueden combinarse en el terreno internacional, para que resulte posible la cooperación entre las autoridades judiciales de los diferentes países. La tercera medida consiste en identificar los instrumentos jurídicos que faltan y para los cuales la combinación entre los sistemas jurídicos de los diferentes países todavía no se ha producido.”<sup>172</sup>

Ya se ha expuesto anteriormente que, en la clasificación de los grupos de delincuencia organizada que hace el SOCTA 2013, la corrupción se considera, junto con la dimensión internacional de sus actividades una de las dos características que definen a un grupo como de nivel alto. Para GIMÉNEZ-SALINAS la corrupción “es un medio frecuentemente utilizado por las organizaciones criminales como medio instrumental de desarrollo del negocio criminal. Empero, los actos de corrupción estarán directamente relacionados con el poder o capacidad de la organización y los espacios de vulnerabilidad existentes en el sistema institucional y político de referencia”<sup>173</sup>.

Como se comentará en las conclusiones, la corrupción es un aspecto fundamental a abordar e intentar suprimir a nivel nacional de los Estados miembros, en colaboración con las autoridades de la Unión Europea. Algo que suscribe MAGHERESCU al afirmar

<sup>171</sup> European Police Office: SOCTA 2013, Gravenzande (Países Bajos), 2013, p. 15.

<sup>172</sup> BERNASCONI, Paolo: “La punissabilité du blanchiment et la confiscation du produit de la corruption de fonctionnaires publics”, en *Cahiers de Defense Sociale – Bulletin de la Société Internationales de Défense Sociale*, Edition franco-anglaise 1994-1995, pp. 64-65.

<sup>173</sup> GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea: op. cit., p. 15.

que “la disminución de los delitos de delincuencia organizada supone la adopción de algunas medidas del aspecto educativo, así como la eliminación de cualquier forma de tolerancia hacia la corrupción, delito frente al cual, los de la primera categoría se encuentran en estrecha relación y sin la cual, a veces, son imposibles de descubrir”<sup>174</sup>.

#### 2.7.2.7. *Personal especializado/técnico y estructuras de negocios legales.*

Los grupos de delincuencia organizada encuentran facilidad en reclutar personal especializado que les ayude, asesore o que trabaje para ellos en determinados tipos delictivos. Así, por ejemplo en Internet, hay muchos jóvenes, conocedores de informática y en situación de riesgo laboral, que son fácilmente seducidos por aquellos grupos, trabajando para ellos en la creación de redes virtuales, canales de negocios opacos, sistemas de pago fraudulentos, etc.

A ellos se les unen personas con conocimientos económicos, que no dudan en ponerse al servicio de los citados grupos, en especial en materia de delitos financieros (fraude y blanqueo de capitales). Otros profesionales, según el tipo delictivo, se pueden prestar a esa colaboración remunerada.

Las estructuras de negocios legales proporcionan a los grupos de delincuencia organizada una base legal desde la que desarrollar sus actividades criminales. Dichas estructuras pueden ser propias o ser ajenas a los grupos de delincuencia organizada, aunque obviamente tengan conocimiento de su actividad. Estas empresas se emplean como “pantalla y enmascaramiento de la actividad ilegal y con el objetivo de blanquear los fondos ilegales para su posterior utilización”<sup>175</sup>.

En ocasiones dichas estructuras legales no tienen ninguna actividad y son empresas pantalla, pero en otras situaciones, son empresas de peso en el mercado, que emplean para crear situaciones de poca competencia o hegemonía, desde las que seguir aumentando sus beneficios e influencia.

Normalmente dichas empresas van asociadas a los delitos financieros, pero en especial están destinadas al blanqueo de dinero procedente del resto de actividades ilícitas, en especial cuando el volumen de ingresos es elevado y se necesita un sistema complejo para su legalización.

Una nota aparte merece el asesoramiento y apoyo de profesionales de la abogacía y la procuraduría quienes, consciente o inconscientemente, facilitan la actividad criminal de los grupos de delincuencia organizada. NELEN y LANKHORST realizan un exhaustivo repaso de en qué aspectos pueden, unos y otros, favorecer dichas actividades. Así, los abogados pueden incurrir en ilícito penal: siendo el “chico de los recados” de los criminales; intimidando o manipulando a testigos clave para las condenas de los delincuentes; proporcionando apoyo en la obtención de documentación y aportando contactos en cuestiones de tráfico de seres humanos; facilitando la comunicación de los delincuentes entre sí gracias a medios a los que tienen derecho los abogados (teléfono móvil, fax, correo electrónico); inclinación subjetiva a favor de los intereses de alguno o algunos de sus representados ostentando la defensa de otros y a pesar de estar incurriendo en un claro conflicto de intereses; cooperando en el blanqueo de dinero (mediante avisos, consejos, ideando sistemas –falsos-; e incluso transfiriendo

<sup>174</sup> MAGHERESCU, Delia: “The danger of organized crime development at the East of Europe and its movement from East to West”, en *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, Nº 13, 2009, p. 404.

<sup>175</sup> GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea: op. cit., p. 15.



dinero procedente de la actividad criminal a través de sus propias cuentas); empleando cuentas de terceras personas a las que los profesionales tienen acceso para evitar el seguimiento de fondos, involucrando a otros profesionales del mundo económico; fraudes hipotecarios; y fraudes de inversión. Los procuradores pueden favorecer las actividades criminales: cuando no se plantean las dudas razonables a la hora de crear una entidad jurídica; no interponiendo la “diligencia debida en la ejecución de hechos con respecto a las transacciones en el mercado inmobiliario”; dando una falsa interpretación de los hechos y dando por legal lo que no lo es; y al igual que los abogados, empleando cuentas de terceras personas a las que tienen acceso<sup>176</sup>.

#### 2.7.2.8. *Cooperación entre distintos grupos.*

Como se ha apuntado en el apartado “De grupos cerrados a grupos abiertos. De grandes estructuras a pequeñas”, los grupos de delincuencia organizada dedicados al contrabando trabajan en colaboración con los de inmigración ilegal y tráfico de seres humanos, toda vez que se establecen grupos muy especializados, a nivel local, en los países de tránsito, para asegurar que la cadena está perfectamente controlada y que la “mercancía” (entiéndase esta referencia a bienes y personas en un sentido irónico y valorado de la gravedad de este hecho).

A su vez, los grupos de delincuencia organizada dedicados a la falsificación de documentos trabajan en estrecha relación con los grupos de inmigración ilegal y de tráfico de seres humanos, cuando no forman subgrupos dentro de éstos. La documentación es ampliamente utilizada para la introducción de personas procedentes de terceros Estados, y muchas veces, la falsedad va vinculada no a documentos enteros falsos, sino a la utilización de documentos reales, manipulados o no, y continuamente reutilizados con sujetos distintos.

#### 2.7.2.9. *Drogas tóxicas y estupefacientes.*

Con respecto a las drogas, los mercados sufren un incremento paulatino en los tipos de sustancias ilícitas. Las drogas “estrella” son la marihuana y el hachís, que proceden en gran parte del norte de África, aunque nuevas fuentes aparecen a nivel mundial y, en particular, la marihuana comienza a producirse en cantidades muy importantes en los países del sur de la UE.

La cocaína se mantiene en índices de consumo muy altos en toda la UE.

La heroína, que a finales del siglo XX estuvo en franco retroceso, ha vuelto a aumentar en los últimos quince años, aunque con altibajos en su distribución durante los años de la guerra en Afganistán.

Con respecto al éxtasis y las anfetaminas, se trata de drogas en continua expansión, con incremento de sus mercados, con la incidencia de que ha sido dentro de la UE donde se han producido, en especial en Holanda y posteriormente en el Benelux, desde donde se exportaban a toda la UE y fuera de ella, aunque poco a poco se ha descubierto que es más seguro producirlas en países vecinos, en especial en aquellos Estados procedentes de la antigua Unión Soviética. En ello ha tenido que ver en parte el control

---

<sup>176</sup> NELEN, Hans; LANKHORST, Francien: “Facilitating Organized Crime: The Role of Lawyers and Notaries”, en SIEGEL, Dina; NELEN, Hans (Editores): *Organized Crime: Culture, Markets and Policies, Studies in Organized Crime – Volumen 7*, Ed. Springer, Universidad de Maastricht, Maastricht, 2008, pp. 127-142.

de componentes químicos empleados, tanto en su entrada en territorio de la UE como de sus desplazamientos internos.

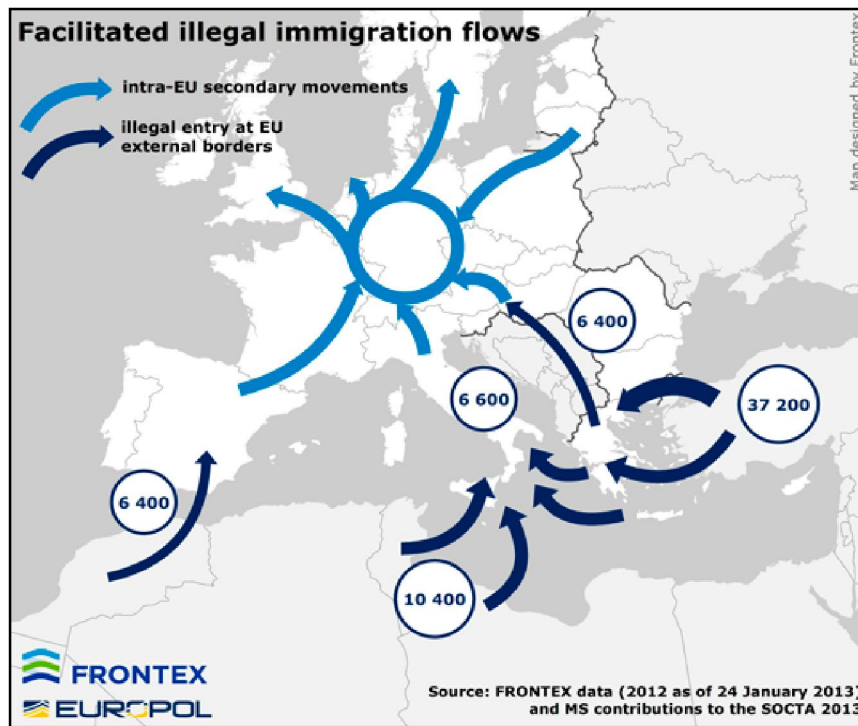
Al mismo tiempo, anteriores sustancias novedosas han quedado descartadas como objeto de actividad por parte de la delincuencia organizada (en especial aquellas procedentes de la medicina general o veterinaria), pero en cambio las que ahora proceden de la industria química desbordan los mercados, llegando a localizarse decenas de sustancias nuevas cada año (setenta en el año 2012), de las que no se tiene información, en especial de sus consecuencias para la salud.

La entrada y salida de las drogas también ha sufrido modificaciones, ya que las antiguas rutas dan paso a nuevas, para en especial acceder desde los Balcanes Occidentales, el Noroeste de la UE y Turquía/Mar Negro<sup>177</sup>.

#### 2.7.2.10. Delitos contra las personas: libertades.

Con respecto a la inmigración, ésta se presenta siempre alta, debido a las diferencias entre países ricos y pobres y, dentro de la UE, a las diferencias entre las condiciones laborales y de asistencia en los sistemas de seguridad social. La posibilidad de encontrar a compatriotas les lleva a acudir a unos u otros Estados miembros (mucho tiene que ver las diásporas hacia territorio de la UE). Además, la inmigración termina en formas de semiesclavitud, tanto para pagar los servicios empleados en su transporte clandestino, como para trabajar a manos de empresarios “sin escrúpulos”. En gran parte de los casos, las víctimas creen que es lo que tiene que ser, ya que en sus países de origen la situación laboral era peor, y se sienten afortunadas.

En el siguiente cuadro se puede apreciar las corrientes de inmigración ilegal de fuera de la UE al interior de la misma y, una vez en ésta, de unos a otros Estados miembros.

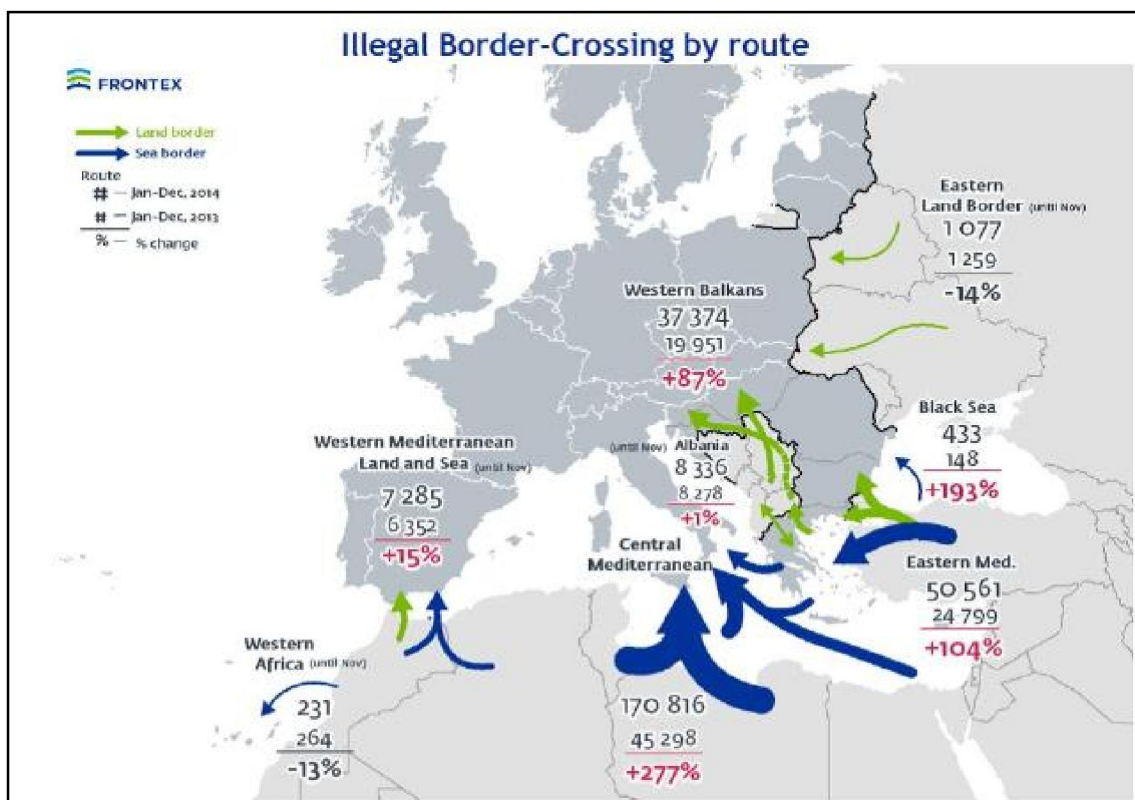


<sup>177</sup> Vid., por curiosa explicación de la adaptación de los narcotraficantes, al menos en el ámbito de América, pero nada desdeñable en un ámbito europeo CASABIANCO, Paola, “Criminalidad organizada y la amenaza de los narcosubmarinos”, en *Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado de Goiás*, Nº 2, 2012, pp. 333-344.



(Fuente: SOCTA 2013 –procedencia original FRONTEX-)

En el siguiente, se pueden apreciar los flujos de inmigración ilegal hacia el interior del territorio de la UE, esta vez referidos a los datos de los años 2013 y 2014.



(Fuente: Comisión Europea. Documento informativo: MEMO-15-3261)

Se puede apreciar el notable incremento de flujos de áreas en conflicto, en particular por el Mediterráneo y Turquía, de ciudadanos provenientes de regiones como el Norte de África (en especial de Tunicia y Libia) y Oriente Próximo (con la guerra civil en Siria como razón principal).

En este caso, la Comisión, a través del documento “*Questions and Answers: Smuggling of Migrants in Europe and the EU response*”<sup>178</sup>, ha querido aprovechar las estadísticas de inmigración ilegal hacia la UE durante los años 2013 y 2014 para manifestar el cambio de técnicas empleadas por los contrabandistas, tras inquietantes sucesos de inmigrantes abandonados en embarcaciones saboteadas e ingobernables a propósito, encontrados cerca o en las aguas costeras de algún Estado miembro de la UE, para provocar un rescate forzoso. Además, y según el contenido de la Directiva del Consejo 2002/90/CE, de 28 de noviembre de 2002<sup>179</sup>, este documento de la Comisión recuerda que por “Tráfico ilícito de migrantes se entiende comúnmente como la organización intencional o la facilitación del movimiento irregular de personas por las fronteras de los estados, que se proporciona a cambio de beneficio económico (u otro

<sup>178</sup> Comisión Europea. Documento informativo: MEMO-15-3261 “Questions and Answers: Smuggling of Migrants in Europe and the EU response”, 13 de enero de 2015. Disponible en:

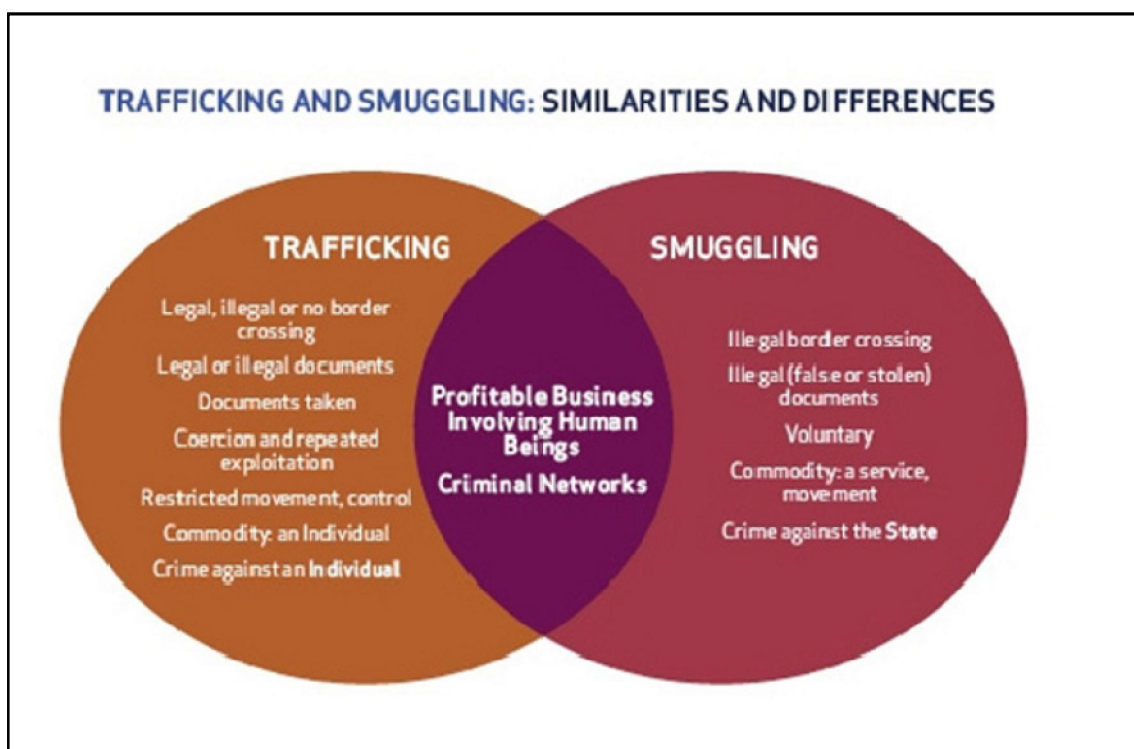
[http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-3261\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-3261_en.htm)

<sup>179</sup> DO L328/18, 05/12/2002.

beneficio) de los migrantes a los contrabandistas. El tráfico ilícito de migrantes por lo general se lleva a cabo con el consentimiento de la persona dispuesta a moverse. Sin embargo, el acto de contrabando en sí es a menudo peligroso y violento, lo que obliga a la gente a condiciones de viaje inseguras e inhumanas.”

A este respecto es importante diferenciar entre el “contrabando de personas” y el “tráfico de seres humanos”. RANKIN y KINSELLA muestran las diferencias entre el tráfico y el contrabando mediante el siguiente cuadro, en el que señalan:

- Elementos propios del tráfico: cruce legal o ilegal de fronteras o no cruce (de las mismas); documentos legales o ilegales; retirada de documentos; coerción y explotación repetida; movimientos restringidos, control; mercancía: un individuo; delito contra un individuo.
- Elementos propios del contrabando: cruce ilegal de fronteras; documentos ilegales (falsos o robados); voluntario; mercancía: un servicio, movimiento; delito contra el estado.
- Elementos comunes a ambos: negocio lucrativo; implica a seres humanos; redes delictivas”<sup>180</sup>.



(Fuente: RANKIN y KINSELLA)

Aunque según ZHANG y PINEDA al hablar de contrabando o tráfico, ambos términos se utilizaban indistintamente “con poca diferenciación entre ambos conceptos. Ahora se acepta que la frase "tráfico de seres humanos" (o "tráfico de personas") se refiere específicamente no sólo a la entrada subrepticia de personas sino también al uso de la fuerza, fraude, coerción, y violencia durante el proceso de transporte con el propósito de sujeción a servidumbre involuntaria, peonaje, servidumbre por deudas, o

<sup>180</sup> RANKIN, Glyn; KINSELLA, Nick: “The Importance of Knowledge Information” en AKHGAR, Babak; YATES, Simeon (editores): *Intelligence Management: Knowledge Driven Frameworks for Combating Terrorism and Organized Crime*, Advanced Information and Knowledge Processing, Ed. Springer, Universidad de Sheffield Hallam, Londres, 2011, Capítulo 11, p. 170.

esclavitud”<sup>181</sup>. Esta frase final coincide en gran parte con la definición de trata de personas del artículo 7 del “Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”:

“Por "trata de personas" se entenderá la captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo, la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre o la extracción de órganos”<sup>182</sup>

Con respecto al ámbito de la Unión Europea, el último informe sobre tráfico de seres humanos, presentado el 17 de octubre de 2014 por la comisaria saliente de Justicia y Asuntos de Interior, D<sup>a</sup>. Cecilia Málstrom, es un informe intermedio de la Comisión Europea dentro de la “Estrategia Europea hacia la erradicación del tráfico de seres humanos 2012-2016”<sup>183</sup>. En la página dos del mismo se refiere a este tráfico de la siguiente manera:

“El tráfico de seres humanos es una violación grave de los derechos fundamentales, explícitamente prohibida por el artículo 5 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. También es una forma grave de delincuencia organizada, motivada por altos beneficios y alta demanda de los servicios de sus víctimas. Afecta a mujeres y hombres, niñas y niños, de dentro de la UE y de países que no son de la UE, causando un daño profundo y a menudo largo en la vida”.

De los datos obrantes en dicho informe y en el presentado en la misma fecha por Eurostat<sup>184</sup>, se especifica que de las actividades ilícitas que contemplan el tráfico de seres humanos, en el 69% de los casos dichas personas son destinadas a la explotación sexual, un 19% al trabajo forzado (agricultura, construcción, industria textil, cuidado de la salud y servicio doméstico) y un 12% a otras actividades criminales (extracción de órganos, venta de menores y mendicidad forzosa). El citado informe de UNODC enumera nueve formas de explotación: “trabajos forzados, explotación sexual, extirpación de órganos y de partes del cuerpo, actividades delictivas, mendicidad,

<sup>181</sup> ZHANG, Sheldon X.; PINEDA Samuel L.: “Corruption as a Causal Factor of Human Trafficking”, en SIEGEL, Dina; NELEN, Hans (Editores): *Organized Crime: Culture, Markets and Policies*, Studies in Organized Crime – Volumen 7, Ed. Springer, Universidad de Maastricht, Maastricht, 2008, p. 42.

<sup>182</sup> Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobado el 15/11/2000. En vigor desde el 25/12/2003.

<sup>183</sup> Este informe reciente es: Documento de trabajo del personal de la Comisión *Mid-term report on the implementation of the EU strategy towards the eradication of trafficking in human beings*, SWD(2014) 318 final, Bruselas, 17 de octubre de 2014.

La comunicación es: Comunicación sobre la *Estrategia Europea hacia la erradicación del tráfico de seres humanos 2012-2016* (COM(2012) 286 final).

<sup>184</sup> Eurostat: “Trafficking in human beings – Eurostat Statistical Working Paper”, edición 2014. Disponible:

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2014/20141017\\_01\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2014/20141017_01_en.htm)

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-TC-14-008](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-TC-14-008)

matrimonios forzados, adopción ilegal, explotación en el ejército, y conflictos armados”<sup>185</sup>.

Para VILLACAMPA tres son los factores que han hecho que la delincuencia organizada se haya centrado tanto en el tráfico de seres humanos:

“De un lado, la evidencia de lo elevado de las ganancias De otro, el hecho de que la complejidad del fenómeno migratorio reclame que la actividad sea asumida por grupos organizados integrados por personas que desempeñen distintos papeles en las distintas fases del proceso. Finalmente, el bajo riesgo de persecución penal percibido por los tratantes”<sup>186</sup>.

Otro factor, en opinión de MAGHERESCU, desde un punto de vista socio-económico en la trata de seres humanos procedente de los países del este de Europa pero extrapolable a otros países en condiciones similares o peores, se debe a que “La situación económica de los estados situados en el Este de Europa, crea, en cierta forma, el marco social "favorable" para la intensificación del tráfico de seres humanos, bien conocido el hecho de que los actuales problemas sociales y económicos de los países de esta parte de Europa, representa una fuente para obtener unos beneficios enormes. La notoriedad de estas fuentes de procedencia de las víctimas de este tipo de infracciones es exigido por la extensión del perfil de los mercados, especialmente en la última década”<sup>187</sup>.

A esto, RANKIN y KINSELLA añaden otros factores y consecuencias, al afirmar que el “tráfico de seres humanos puede comprender, entre otras cosas, redes de delincuencia organizada, corrupción y una serie de otras actividades delictivas interrelacionadas y por lo tanto tiene altos costes sociales y económicos. Puede debilitar a las instituciones políticas, sociales y financieras y puede debilitar el desarrollo económico, el crecimiento y la sostenibilidad; puede socavar el Estado de Derecho y descomponer la cohesión social”<sup>188</sup>.

ZHANG y PINEDA remarcan la corrupción y la pobreza como los dos factores clave en el tráfico de personas. Se acercan a una definición de la primera con relación al papel de los agentes de la autoridad:

“La corrupción significa simplemente oficiales públicos buscando una recompensa económica por mirar a otro lado o facilitar las actividades del tráfico de personas. Desde la emisión de documentos en los países que envían a la inspección de inmigrantes en los países de tránsito y destino, y desde el control de los distritos de luz roja a la persecución de sospechosos de tráfico, se pueden encontrar oficiales corruptos en

---

<sup>185</sup> “Human trafficking: an overview”, Oficina de las Naciones Unidad contra la Droga y el Delito, 2008, p. 13.

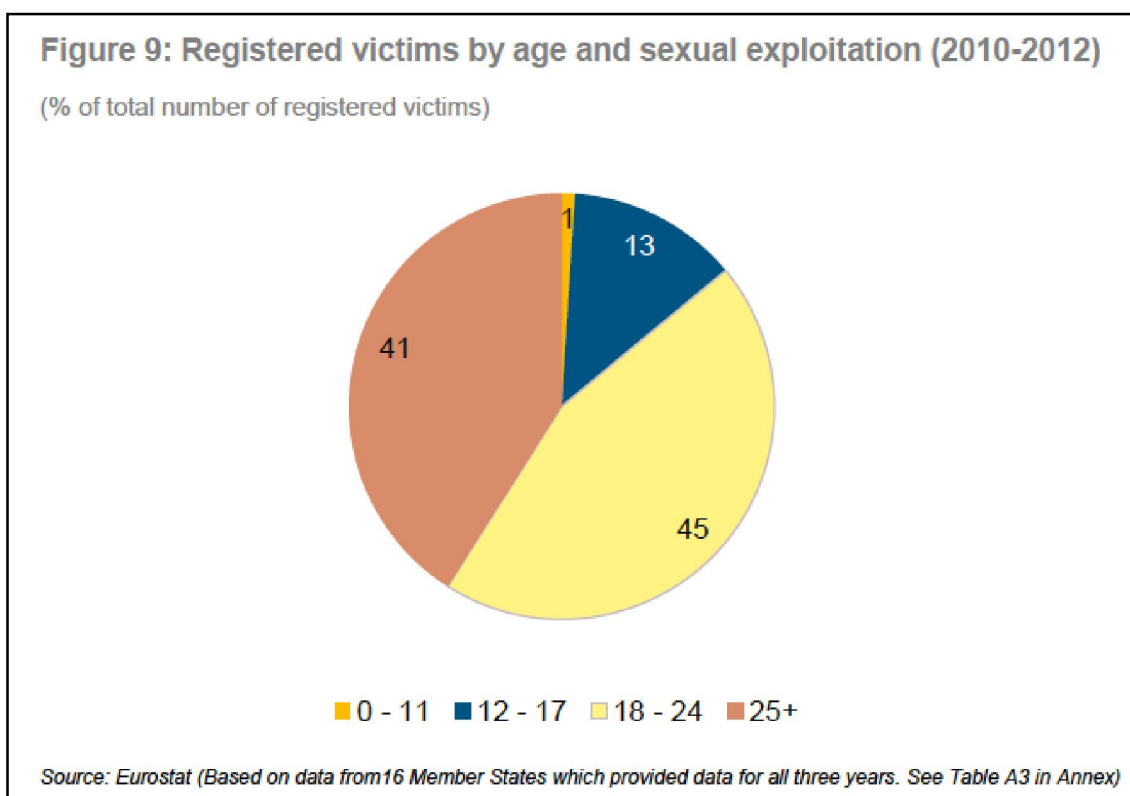
<sup>186</sup> VILLACAMPA ESTIARTE, Carolina: “Trata de seres humanos y delincuencia organizada. Conexión entre ambos fenómenos criminales y su plasmación jurídico-penal”, en *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, N° 1, 2012, pp. 11-12.

<sup>187</sup> ZHANG, Sheldon X.; PINEDA Samuel L.: “Corruption as a Causal Factor of Human Trafficking”, en SIEGEL, Dina; NELEN, Hans (Editores): *Organized Crime: Culture, Markets and Policies*, Studies in Organized Crime – Volumen 7, Ed. Springer, Universidad de Maastricht, Maastricht, 2008, pp. 45-46.

<sup>188</sup> RANKIN, Glyn; KINSELLA, Nick: “The Importance of Knowledge Information” en AKHGAR, Babak; YATES, Simeon (editores): *Intelligence Management: Knowledge Driven Frameworks for Combating Terrorism and Organized Crime*, Advanced Information and Knowledge Processing, Ed. Springer, Universidad de Sheffield Hallam, Londres, 2011, Capítulo 11, p. 172.

muchos países y en puestos oficiales tales como oficiales de consulados, oficiales de fronteras y agencias de policía locales en distritos infestados de actividades de vicio.”<sup>189</sup>

El documento de trabajo de Eurostat, en la figura 9 y en su anexo 3, especifican los datos relevantes de la explotación sexual. La figura 9 muestra el registro de víctimas por edad y explotación sexual (años 2010-2012), en donde se puede apreciar que el 14% de las víctimas son menores de dieciocho años, el 45% tienen entre dieciocho y veinticuatro años, y el 41% son mayores de veinticinco años. La cifra es preocupante si valoramos que al referirse a veinticinco años todavía se puede hablar de juventud, y que no se puede saber cuánto de ese 41% superaría los treinta y cinco años. Es decir, esta forma de explotación tiene, que se aprecie, un 59% de menores de veinticinco años, con el daño que eso produce en niños y jóvenes (especialmente en los primeros)<sup>190</sup>.



En la tabla A3 se muestran los datos estadísticos de las víctimas en tres cuadros seguidos (2010, 2011 y 2012 respectivamente). Se presentan para todos los países que han participado aportando sus datos, pero por claridad y síntesis se resumen las cifras finales, a nivel de la UE<sup>191</sup>.

<sup>189</sup> Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, aprobado el 15/11/2000. En vigor desde el 25/12/2003.

<sup>190</sup> Eurostat: “Trafficking in human beings – Eurostat Statistical Working Paper”, edición 2014, Figura 9: Registro de víctimas por edad y explotación sexual, página 31.

<sup>191</sup> Eurostat: “Trafficking in human beings – Eurostat Statistical Working Paper”, edición 2014, Anexo: Tabla A3: número de víctimas (identificadas y presuntas) de explotación sexual, por género y edad, pp. 86-88.



Total							
0-11	12-17	Total children	18-24	+25	Total adults	Unknown	Total
10	327	337	890	979	1 869	2 930	5 136

2010

Total							
0-11	12-17	Total children	18-24	+25	Total adults	Unknown	Total
14	340	354	1 054	1 137	2 191	2 718	5 263

2011

Total							
0-11	12-17	Total children	18-24	+25	Total adults	Unknown	Total
25	470	371	1 488	1 137	2 625	3 385	6 505

2012

Como se puede apreciar, las cifras van en aumento, aunque, como quedaba apuntado al hablar sobre la relatividad de las estadísticas en materia de estudio de la delincuencia organizada, la fiabilidad no es del 100%, algo que queda patente en el hecho de que en las cifras de cada año, en más del 50% de los casos detectados no se puede determinar edad, sabiéndose o presumiéndose que hay explotación sexual, pero sin poder ir más allá. Además, y aunque no quede reflejada en esta pequeña muestra de la tabla A3, la proporción de niñas o mujeres explotadas con fines sexuales frente al de niños u hombres es de aproximadamente un 15 a 1 en el caso de menores y un sorprendente 40 a 1 en el caso de los adultos. Esto nos debe llevar a plantearnos el papel que los hombres ocupan en el tráfico de seres humanos, ya que el 70% de los explotadores son hombres<sup>192</sup>, pero la realidad es que si la proporción de mujeres explotadas con fines sexuales es de 40 a 1, mucho nos tememos que un altísimo porcentaje de las personas que acudan como consumidores de este tipo de explotación sexual sean del género masculino, y no sólo para aprovecharse de víctimas del sexo femenino, sino también del

<sup>192</sup> En el *Infographic* que presenta la Comisión con las cifras resultantes del estudio 2010-2012 especifica que el 70% de los perpetradores del tráfico de seres humanos son hombres, aunque no especifica qué porcentaje de hombres hay en cada una de las subdivisiones (explotación sexual, trabajos forzados, y otros). Disponible en:

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2014/20141017\\_01\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2014/20141017_01_en.htm)



masculino. Es decir, y como se planteará en las conclusiones de esta Tesis doctoral, hay una labor de prevención y educación pendiente, en este caso especialmente en la población masculina de la UE. El citado informe de 2014 sobre tráfico de seres humanos se centra en la necesidad de intensificar la prevención y reducción de la demanda, así como en la necesidad de “perseguir el dinero” resultante de dicho tráfico.

En el tráfico de seres humanos, las redes de este tipo de tráfico llevan a sus víctimas hasta su destino dentro de la UE, normalmente para fines de explotación sexual o laboral. Según el informe de Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) del año 2008 sobre el tráfico de seres humanos, los “métodos básicos de entrada a los países de tránsito y de destino son: encubierto mediante la entrada oculta en vehículos, contenedores, trenes, ferris o a pie; abiertamente, mediante la presentación de documentos falsificados que proporcionan un derecho de entrada; o abiertamente mediante la presentación de documentos de buena fe que proveen títulos visa para entrar falsos o que son plenamente legítimos”<sup>193</sup>.

Y respecto al modo de ejecución de este tipo criminal, anteriormente los métodos eran duros para con las víctimas (palizas y castigos como medio de intimidación y sometimiento) y según la UNODC las diferentes formas de control son: “servidumbre por deuda, aislamiento (retirada de documentos de identificación y/o de viaje), aislamiento (lingüístico y social), violencia y miedo, represalias contra la familia de la víctima, prisión psicológica y tortura, creencias y prácticas de magia”<sup>194</sup>. Pero cada vez más se observa como tienden a cuidar a sus víctimas, de forma que consiguen una colaboración de las mismas, lo que hace cada vez más complicado que éstas quieran cooperar con las fuerzas del orden. Además, la amenaza de un mal a sus familiares en sus países de origen sigue siempre presente, y las redes de tráfico de seres humanos emplean a personas que se han ganado su confianza, normalmente mujeres, para encauzar a las nuevas víctimas y admitir las explotación a la que van a ser sometidas. En muchas ocasiones, las víctimas saben, ya desde su país de origen, que van a ejercer actividades como la prostitución, pero lo que no saben es que al llegar son sometidas, se les quita su pasaporte, y se ejerce un estricto control sobre ellas. También una parte de la inmigración ilegal termina en este tipo de tráfico, ya que pasan a pagar sus viajes con servicios a esas redes (trabajo en talleres clandestinos, prostitución, etc.) y muchas veces es difícil distinguir entre inmigración ilegal y tráfico. De nuevo MAGHERESCU apunta otra de las razones por las que los jóvenes son fácilmente atraídos por las redes al apuntar que “Es alarmante el hecho de que, debido al aumento de casos en la tendencia, que está alarmando cada vez más de la cifra que alcanzó el fenómeno de la delincuencia organizada, por regla general, estas personas, víctimas de los intrusos, son muy jóvenes: adolescentes o en los primeros años tras llegar a la edad, son atraídos por el espejismo de la forma de vida de nivel de los Estados europeos, más desarrollados que el país de origen. Estas categorías sociales, a las que nos referimos, se convierten fácilmente en víctimas de las promesas de los delincuentes de tener un trabajo bien pagado en el extranjero, con esfuerzos mínimos”<sup>195</sup>. En esta misma idea abundan

---

<sup>193</sup> “Human trafficking: an overview”, Oficina de las Naciones Unidad contra la Droga y el Delito, 2008, p. 13.

<sup>194</sup> “Human trafficking: an overview”, Oficina de las Naciones Unidad contra la Droga y el Delito, 2008, p. 14.

<sup>195</sup> MAGHERESCU, Delia: “The danger of organized crime development at the East of Europe and its movement from East to West”, en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, Nº 13, 2009, p. 404.

ZHANG y PINEDA al explicar que “las víctimas del tráfico son un grupo diverso, que van desde aquellos que aspiran a mejorar sus vidas a aquellos desesperados por escapar de conflictos civiles. Algunos dejan sus países de origen por su cuenta, mientras que a otros, a menudo niños y mujeres, son “dados” o vendidos a adultos relacionados o no que les prometen oportunidades de educación y empleo. Invariablemente, caen víctimas de trabajos forzados o en condiciones de servidumbre”<sup>196</sup>.

Los menores son víctimas fáciles para los grupos de delincuencia organizada. En palabras de DAVID “la delincuencia organizada se ha beneficiado de la creciente vulnerabilidad de los niños abandonados, explotados, abusados y marginados en virtud del género, edad y situaciones de desventaja económica y socio-política. Además, se debería mencionar los niños migrantes, niños de familias rotas, niños discapacitados o niños víctimas de la guerra o de los conflictos civiles, hambruna u otros desastres naturales o causados por el hombre. Los niños de la calle merecen una consideración especial dado que constituyen en muchas partes del mundo una porción considerable de poblaciones enteras”<sup>197</sup>. Naciones Unidas aborda esta misma cuestión en su informe “El estado de los niños del mundo 2001”, al considerar que la ausencia de oportunidades laborales en los países en desarrollo lleva a muchos adolescentes y jóvenes a aceptar trabajos de cualquier tipo lo que “puede suponer trabajar por poco dinero en condiciones de explotación para empleadores que no tienen en cuenta los estándares nacionales de trabajo, salud y seguridad. Alternativamente, puede suponer la participación en el pequeño comercio en la calle, lo que conlleva una subsistencia precaria en el día a día y puede operar en los límites de actividades ilegales y más peligrosas, desde la delincuencia organizada a la prostitución”<sup>198</sup>. Aunque pareciera que no tiene tanta importancia al no centrarse en el territorio de la UE, la realidad está mostrando que los menores son víctimas en aquellas regiones pero las consecuencias de esta victimización sí repercuten en la Unión Europea.

Relacionado con los menores, y aunque en el informe de Europol del año 2002 se hacía referencia al secuestro de menores con fines de explotación sexual y pornografía, dicho tipo delictivo no parece haberse repetido como delito habitual desarrollado por los grupos de delincuencia organizada en el ámbito de la Unión Europea, pero se trata de una modalidad delictiva que, si bien originariamente pareciera no haber llamado la atención de los grupos de delincuencia organizada, la evolución de la tecnología les ha revelado a estos grupos que se trata de un mercado que también puede reportar beneficios. Por ello, se ha detectado un aumento progresivo en la comisión de delitos de explotación sexual de menores para la grabación y posterior distribución del contenido pedófilo en las redes. Especialmente significativo en países del este de Europa y del ámbito geográfico del noroeste de Asia (área de influencia de la antigua Unión Soviética, incluida la propia Rusia) y del sureste asiático. El material es distribuido en Internet a través de canales privados de pago y consumo, asegurando la privacidad de los perpetradores y de los consumidores, lo que dificulta su localización y persecución,

---

<sup>196</sup> ZHANG, Sheldon X.; PINEDA Samuel L.: “Corruption as a Causal Factor of Human Trafficking”, en SIEGEL, Dina; NELEN, Hans (Editores): *Organized Crime: Culture, Markets and Policies*, Studies in Organized Crime – Volumen 7, Ed. Springer, Universidad de Maastricht, Maastricht, 2008, p. 41.

<sup>197</sup> DAVID, Pedro R.: “The instrumental use of juveniles in criminal activities”, en *Cahiers de Defense Sociale – Bulletin de la Société Internationales de Défense Sociale*, Edition franco-anglaise 1994-1995, p. 79.

<sup>198</sup> “The state of the world’s children 2001. Adolescence: an age of opportunity”, United Nations Child’s Fund (UNICEF), febrero, 2001, p. 49.

aunque la UE es consciente de ello y Europol trabaja para combatirlo (la operación “Icarus”, llevada a cabo en el año 2011 contra redes de intercambio de archivos de abuso sexual de menores, supuso la detención de más de 100 sospechosos y la identificación de más de 250). Y aunque los informes OCTA y SOCTA no se centren en el llamado “turismo sexual”, este delito es cometido por ciudadanos del primer mundo (lo que obviamente incluye a los ciudadanos de la UE) que viajan a otros Estados en busca de menores explotados sexualmente, por ejemplo regiones del mundo como el sureste asiático que son ampliamente reconocidos por ofrecer este tipo de turismo. De nuevo DAVID, al tratar la incidencia de la delincuencia organizada en la juventud, explica sobre este particular que “encontré en muchas ciudades grandes a lo largo del mundo muchos niños y niñas involucrados en la prostitución. No sólo eran explotados por la delincuencia organizada sino también por elementos corruptos de la policía de la ciudad. La integración social de estos niños de la calle está seriamente obstaculizada por las graves condiciones del riesgo social. Algunos de ellos probablemente se conviertan en delinquentes crónicos. El proceso de estigmatización que sufren en manos de la policía o del sistema legal a menudo crean el círculo vicioso de autosuficiencia del que puede que nunca escapen”<sup>199</sup>.

Como se apuntará en las conclusiones, de nuevo la educación y en este caso el trabajo de acción exterior y cooperación con otros Estados puede ayudar a mitigar esta forma de explotación y los problemas sociales de niños y jóvenes.

#### 2.7.2.11. Lavado y blanqueo de capitales y fraude.

Esta es la gran preocupación de los grupos de delincuencia organizada: cómo legalizar los grandes beneficios que sus actividades delictivas producen.

Para ello se apoyan, como se comentó anteriormente, en expertos que les puedan ayudar. Asimismo, buscan la connivencia de empresas y otras estructuras de negocios que justifiquen dichos ingresos.

Es muy habitual que el blanqueo de dinero vaya asociado a negocios del mundo del juego, principalmente, por la dificultad de demostrar que los ingresos de esos negocios no procedan de la actividad legal que realizan. En general se emplean compañías ficticias y cuentas deslocalizadas.

“Los grupos de delincuencia organizada son expertos en explotar debilidades tales como las Empresas de Servicios Monetarios (MSB), Sistemas Informales de Transferencia de Valores (IVTS) y países con controles de fronteras y regímenes contra el lavado de dinero (AML) relativamente débiles”<sup>200</sup>.

Los banqueros *Hawala*, definidos por VAN DE BUNT como “proveedores de servicios financieros que llevan a cabo transacciones sin una licencia y por lo tanto sin control gubernamental”, contrariamente a lo que los estigmas sociales pudieran “aseverar”, no están demostrados ser más eficientes en la fuga de capitales provenientes de las actividades de la delincuencia organizada<sup>201</sup>.

---

<sup>199</sup> DAVID, Pedro R.: “The instrumental use of juveniles in criminal activities”, en *Cahiers de Defense Sociale – Bulletin de la Société Internationales de Défense Sociale*, Edition franco-anglaise 1994-1995, p. 79.

<sup>200</sup> European Police Office: SOCTA 2013, Gravenzande (Países Bajos), 2013, p. 29.

<sup>201</sup> VAN DE BUNT, Henk: “The Role of *Hawala* Bankers in the Transfer of Proceed from Organized Crime”, en SIEGEL, Dina; NELEN, Hans (Editores): *Organized Crime: Culture, Markets and Policies*,

El fraude es otra de las mayores fuentes de ingresos ilegales de los grupos de delincuencia organizada, mucho más seguro y con menores penas, son los distintos tipos de fraude.

El fraude del IVA es de los más extendidos y con mayor “tradicción”. Para ello el principal método es el “fraude de carrusel” o “fraude del operador desaparecido”, consistente en compraventas intracomunitarias, por las que paga el IVA la empresa adquiriente en su Estado miembro, revendiendo a una tercera empresa en su mismo Estado miembro, no pagando el IVA repercutido a la correspondiente Hacienda Tributaria y desapareciendo del mercado (operador desaparecido o “trucha”).

Otros fraudes en los que se ha localizado la actividad delictiva de los grupos de delincuencia organizada son los de impuestos especiales, energías renovables, gestión de residuos, de fondos de la UE e intereses financieros de la UE (incluido el aduanero), y fraude de créditos del carbón. Especialmente significativo es el fraude de pago adelantado, cometido a través de Internet, mediante el uso de correo no deseado en el que se promete al estafado un beneficio futuro, para lo que debe realizar pagos por adelantado, todo revestido de una supuesta oficialidad proveniente de algún organismo de un Estado, normalmente de la UE.

En el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, celebrado en Bruselas los días 4 y 5 de diciembre de 2014, éste adoptó las “Conclusiones del Consejo de la Unión Europea sobre la lucha contra la infiltración de la delincuencia organizada en la economía legal mediante la trazabilidad y el control de los flujos financieros, en particular en relación con la contratación pública”<sup>202</sup>. Dichas conclusiones son materias sensibles y por tanto no accesibles públicamente, pero el hecho de su adopción es referencia para saber que se está trabajando en contra del blanqueo de capitales y el fraude.

#### 2.7.2.12. Ciberdelincuencia.

Los delitos informáticos, que originariamente prácticamente no constaban en los informes de Europol como un problema relacionado con la delincuencia organizada, ocupan en este momento una posición dominante, con una continua escala en la importancia y en su incidencia. Ello es debido en primer lugar a la rápida adaptación de la UE a la nueva era, mediante la modernización de los equipos informáticos para todo tipo de uso (gobiernos, empresas y particulares) y de las redes de comunicación (Internet, conexión de banda ancha y de fibra óptica).

Los principales tipos delictivos son el fraude de medios electrónicos y tarjetas de crédito, los delitos de alta tecnología y a través de Internet, y el robo de datos personales (nombres, fechas de nacimiento, números de teléfono, de la seguridad social, de cuentas y de tarjetas de crédito).

Los principales métodos empleados son la infección de equipos informáticos ajenos con software malicioso (*malware*) para fines de extorsión, ataque de denegación de servicios (*Distributed Denial of Service - DDoS*) empleado para colapsar servicios informáticos de instituciones y empresas impidiendo el uso legítimo, y el *phishing*

---

Studies in Organized Crime – Volumen 7, Ed. Springer, Universidad de Maastricht, Maastricht, 2008, pp. 113-126.

<sup>202</sup> Documento del Consejo 13311/5/14, Bruselas, 4-5 de diciembre de 2014.

(mediante el que se consiguen números de cuenta y claves de acceso de cuentas bancarias de particulares). También se ha detectado un nuevo modus operandi relacionado con el primer método denominado “delito como servicio” (*Crime as a Service – CaaS*), consistente en el control de múltiples ordenadores de particulares por un usuario, formando un *botnet*, que se puede emplear para múltiples fines, desde *spam* hasta fines más agresivos.

Todos estos delitos son de difícil persecución, debido a la complejidad del sistema de redes y servidores, en una era y en un medio en el que las fronteras no existen, lo que permite realizar múltiples operaciones en línea entrando y saliendo continuamente de los medios físicos (ordenadores, servidores), estén donde estén.

Al mismo tiempo las transacciones monetarias, aunque dejen rastro, en muchas ocasiones son cobradas en metálico en territorio ajeno a la UE, y, aunque no sean en euros, ya suponen un desembolso de imposible rastreo. Si bien es cierto que con la cuestión específica de las tarjetas, los bancos de la UE comienzan a establecer sistemas de seguridad mediante los cuales sólo se puede obtener dinero con tarjetas en puntos de la UE, lo que dificulta el uso fuera de la UE a sus ciudadanos que las porten, pero que lucha directamente con una parte del problema.

Además, la red ofrece la posibilidad de cometer delitos encubiertos, de difícil persecución, pues emplean canales privados. Es el caso, como se ha comentado anteriormente, de la pornografía infantil, que ha encontrado un cauce de comunicación y un modo de extenderse con una impunidad inadmisibles. Así lo indica el informe *Mid-term report on the implementation of the EU strategy towards the eradication of trafficking in human beings*<sup>203</sup>, que en su página 11 especifica que:

“Las redes sociales, los sitios de citas y los foros online son cada vez más destacados en la explotación sexual de menores, tráfico de seres humanos y fraude, respectivamente”.

RODRÍGUEZ abre otra alerta, vinculada al robo de datos policiales. Al referirse al éxito de los trabajos bajo el proyecto de investigación ODYSSEY, destinado a la interconexión a través de tecnologías de la información (IT) entre las autoridades para la persecución de los delincuentes mediante el cruce de datos balísticos<sup>204</sup>. Pues bien refiere que el proyecto, de proyectada eficacia en la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo en el caso de aplicarse, se ha centrado en cómo compartir esos datos, pero no en la seguridad del sistema de intercambio, y apunta a que “la ciberseguridad de las infraestructuras IT es vital para el éxito de un sistema de

---

<sup>203</sup> Documento de trabajo del personal de la Comisión *Mid-term report on the implementation of the EU strategy towards the eradication of trafficking in human beings*, SWD(2014) 318 final, Bruselas, 17 de octubre de 2014.

<sup>204</sup> El 19 de diciembre de 2006 el Consejo aprobó la Decisión 2006/971/CE, relativa al programa específico “Cooperación” por el que se ejecuta el séptimo programa marco de la Comunidad Europea de acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007-2013).

ODYSSEY (*Strategic Pan-European Ballistic Intelligence Platform for Combating Organised Crime and Terrorism*) era uno de los proyectos financiados por el séptimo programa y estaba destinado a “emprender una investigación para crear y desarrollar una plataforma de aviso de situación de seguridad interoperativa para la UE para combatir la delincuencia organizada y el terrorismo”. En principio se llevaría a cabo a través de información delictiva y datos balísticos técnicos. Disponible en [http://cordis.europa.eu/project/rcn/89324\\_en.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/89324_en.html)



distribución tan complejo, particularmente cuando el sistema trata con información susceptible de ser manipulado por grupos de delincuencia organizada o terroristas.”<sup>205</sup>

En cualquier caso, la delincuencia informática o ciberdelincuencia es un campo totalmente abierto a los rápidos cambios y progresos en el mundo tecnológico, por lo que se deben destinar más recursos en la formación de los agentes de la autoridad para abordar tales retos. Como expresa BROADHURST “el estudio de la delincuencia informática organizada está en su infancia. Cada nueva tecnología y cada nueva aplicación creará una oportunidad que los delincuentes buscarán pronto cómo explotar. En orden a mantenerse por delante de la delincuencia informática será importante rastrear la evolución de las formas organizativas que estas actividades delictivas tomarán”<sup>206</sup>.

#### 2.7.2.13. Delitos de falsedad.

La falsificación de dinero es otro gran negocio de la delincuencia organizada, ya que, aun con el descenso sufrido en el año 2002 con la entrada del euro, ha ido en aumento.

Los delincuentes, altamente especializados, emplean métodos cada vez más desarrollados, llegando a utilizar materiales y tecnología de alta calidad, lo que les puede reducir el beneficio a porcentajes entre el 40% y el 60% por cada euro falso producido. La cadena de distribución finaliza en otros miembros del grupo, o de otro grupo asociado, incluso delincuentes comunes, que van introduciendo ese dinero en el mercado.

La falsificación de arte, antigüedades y otros productos (medicinas, piezas de aviación, equipamientos deportivos, comida, bebida, ropa, de higiene, condones, de limpieza, farmacéuticos, etc.), como ya se ha expuesto, va en aumento, en especial mediante la venta a través de Internet. La clave es qué servicios demandan los ciudadanos y empresarios de la UE, y si están dispuestos a adquirirlos aun sabiendo que son falsos (o no, como en el caso de los consumidores finales en la cadena alimenticia). Así, según convenga, los grupos de delincuencia organizada preparan esos materiales, los introducen normalmente de forma clandestina o saltándose los controles de calidad, y los venden en el mercado de la UE. Por lo tanto, incumplen varios regímenes: aduanero, sanitario, tributario, etc.

Y de enorme importancia, la falsificación de documentación cuenta con una gran incidencia. Los grupos de delincuencia organizada dedicados a esta falsedad están altamente especializados y trabajan en estrecha colaboración con otros grupos involucrados en otras formas delictivas, en especial inmigración y tráfico de seres humanos. Sus métodos consisten tanto en la falsificación de documentos de identidad, en especial pasaportes, como en la modificación de aquellos para poder ser usados en múltiples ocasiones por distintas personas.

#### 2.7.2.14. Delitos contra la propiedad.

---

<sup>205</sup> DIAZ RODRÍGUEZ, Rodrigo: “Secure Architecture” en AKHGAR, Babak; YATES, Simeon (editores): *Intelligence Management: Knowledge Driven Frameworks for Combating Terrorism and Organized Crime*, Advanced Information and Knowledge Processing, Ed. Springer, Universidad de Sheffield Hallam, Londres, 2011, Capítulo 3, p. 39.



Hay muchas modalidades, pero todas ellas llevan a lo mismo, un ingreso de dinero fácil para financiar otras actividades delictivas más complejas y que puedan requerir una inversión de dinero en personal o material más especializado.

Dentro de los delitos contra la propiedad están la propiedad intelectual, robo de obras de arte, antigüedades, joyas, robos a mano armada, en domicilios, gasolineras, furgones blindados, secuestros, robo de maquinaria agrícola y de obra.

Los delitos contra la propiedad van íntimamente ligados a los delitos de tráfico, ya que sin los unos, no se alimentan los otros, o sin posibilidad de llevar a cabo los segundos, disminuirían los primeros.

#### 2.7.2.15. Delitos de contrabando, tráfico y medioambientales.

De nuevo los delitos de contrabando se refieren a una modalidad que, aunque perpetrada tradicionalmente, conoce mayores índices debido a la facilidad y menor represión asociada. El contrabando está centrado en especial en el tabaco y el alcohol

El tráfico varía en cuanto a la preocupación que genera en las fuerzas del orden. Así, las armas y los vehículos robados son problemas que, por su fin y gravedad (las primeras, aunque se trata de un mercado limitado, procedente principalmente de los Balcanes Occidentales) o por su volumen de robos y tipos (los segundos; turismos, camiones, maquinaria agrícola y de obra), son objeto de especial atención. Otras modalidades de tráfico de menor incidencia pero sobre las que están atentas las fuerzas del orden por ser centro de atención de la delincuencia organizada se refieren a residuos peligrosos/nucleares y radioactivos, a precursores químicos (en especial para la fabricación de explosivos o para la elaboración de drogas), y mercancías altamente gravadas.

En particular el tráfico ilegal de residuos sigue en auge porque en torno a la eliminación de éstos hay dinero para su gestión, lo que atrae a los grupos de delincuencia organizada, quienes, gracias a las avanzadas infraestructuras portuarias de la UE, pueden derivar dicho material hacia África Occidental y Asia<sup>207</sup>, lo que obviamente supone una amenaza medioambiental, al no controlarse la exportación y depósito de basura de gran tonelaje o de sustancias nocivas para el planeta.

También como delitos medioambientales consta el tráfico de especies en peligro de extinción y de sus productos (marfil). Se trata de un “nicho de mercado que atrae grupos de delincuencia organizada altamente especializados”<sup>208</sup>.

#### 2.7.3. Tendencia futura de la delincuencia organizada en la Unión Europea

El 2 de marzo de 2015 EUROPOL ha publicado un importante informe, titulado “Explorando la delincuencia organizada del mañana”<sup>209</sup>.

En palabras del Director de EUROPOL, Rob Wainwright, la delincuencia grave y organizada es “dinámica y adaptable y las autoridades policiales a lo largo de la UE tiene el reto de mantener el ritmo de naturaleza mutante de esta amenaza sustancial y significativa”.

<sup>207</sup> European Police Office: SOCTA 2013, Gravenzande (Países Bajos), 2013, p. 32.

<sup>208</sup> European Police Office: op. cit., p. 32.

<sup>209</sup> EUROPOL: Exploring tomorrow’s organised crime, La Haya, 2015. Disponible en: <https://www.europol.europa.eu/content/massive-changes-criminal-landscape>

El informe, muy completo y pionero en su género, trata de iniciar ese camino de “proactividad” y no “reactividad” contra este género de delincuencia. Para ello, dedica apartados a “una nueva definición de delincuencia organizada” (ya tratado en páginas anteriores de esta Tesis doctoral), los “factores clave para el cambio y su impacto en la delincuencia grave y organizada”, las “tendencias clave para el futuro de la delincuencia grave y organizada”, “la evolución de los mercados criminales”, “el futuro policial”, y “aportaciones de líderes del mundo policial, de justicia penal y académico”.

Con relación a este apartado, nos centraremos en recoger brevemente lo relativo a los dos primeros apartados arriba mencionados, las tendencias clave.

### *2.7.3.1. Factores y tendencias clave para el cambio y su impacto en la delincuencia grave y organizada.*

Ocho son los factores clave que Europol presenta en su informe.

El primero de ellos, transporte y logística, se refiere al hecho de que la “innovación en el transporte y la logística permitirá a los grupos de delincuencia organizada, cada vez más, cometer crímenes de forma anónima a través de Internet, en cualquier lugar y en cualquier momento sin estar físicamente presentes”. Esta tendencia depende por completo de la “era digital”, y del “e-comercio” o comercio digital, es decir, se fundamenta en las nuevas tecnologías. Y también dependerá de los nuevos modelos de transporte, no sólo para trasladar sus productos ilegalmente, sino para robar bienes que están siendo transportados.

En segundo lugar se refiere a los “datos como mercancía”, refiriéndose con ello a la capacidad de robar datos de los usuarios, bien a través de grandes robos a empresas o de pequeños robos a particulares, también digitalmente, mediante ataques muy bien programados. Dichos robos permitirán la recogida múltiple de datos que poder vender, o el acceso a otra información que, mal empleada (bien, en el caso de los grupos de delincuencia organizada) les permita la obtención de beneficios. Como recoge el informe, “el aumento en la explotación de los Grandes Datos y de los datos personales permitirá a los grupos de delincuencia organizada llevar a cabo fraudes de identidad complejos y sofisticados a niveles sin precedentes previos”.

Respecto de la nanotecnología y la robótica, “abrirán nuevos mercados a la delincuencia organizada y proporcionarán nuevas herramientas para esquemas delictivos sofisticados”. En particular les puede servir en el campo de las sustancias psicoactivas. Aunque el acceso a esta tecnología es caro, grupos bien financiados podrían invertir en ella para sus fines criminales.

La basura electrónica (e-basura o *e-waste*) es la tercera de las tendencias. Se trata de los mercados de residuos electrónicos, procedentes del primer mundo, y que “sin la necesarias respuestas legislativas y policiales, el tráfico ilícito en e-basura se cree que crecerá dramáticamente en el futuro cercano tanto en términos de cantidades de comercio como en la calidad de los métodos usados por los protagonistas criminales involucrados en esta actividad”. El mayor riesgo de esta actividad, sin duda, es el deterioro medioambiental, no sólo en los actuales receptores de estos residuos (África Occidental e India), sino en nuevos receptores que puedan surgir, entre los que se incluye la propia Europa. El objeto de beneficio para los grupos de delincuencia organizada en este asunto es el comercio en sí de estos residuos.

La disparidad económica en el interior de la UE “está haciendo que la delincuencia organizada sea cada vez más aceptada dado que los grupos de delincuencia organizada

se infiltrarán cada vez más en comunidades económicamente debilitadas para representarse ellos mismos como proveedores de trabajo y servicios”. Se trata del consabido crecimiento de la delincuencia organizada en sociedades menos avanzadas, en las que las oportunidades de crecimiento para estos grupos son mayores, dado que los mecanismos de protección son débiles o fallan. El informe matiza que “los ciudadanos de la UE con retribuciones muy bajas o que estén experimentando una disminución substancial en sus estándares de vida serán cada vez más vulnerables a la explotación, incluyendo fraudes de dinero por medios electrónicos”.

Con referencia al aumento de la competencia por los recursos naturales, el informe predice que “los grupos de delincuencia organizada intentarán cada vez más infiltrarse en las industrias que dependen de los recursos naturales para actuar como corredores o agentes en el comercio de recursos naturales”. Entre esos recursos, desde luego constan el petróleo y el gas, como productos absolutamente necesarios en la era moderna, pero también el agua y la comida.

Otra de las tendencias, que por otra parte ya constaban en el Informe de Europol sobre ciberdelincuencia del año 2014 (IOCTA – *Internet Organised Crime Threat Assessment*), es el progresivo aumento del uso de monedas virtuales, ya que éstas “permiten cada vez más a los individuos actuar con empresarios criminales independientes operando en un modelo de negocio “crimen-como-servicio” sin necesidad de una estructura criminal sofisticada para recibir y lavar dinero”. En particular son interesantes los pagos en *bits* porque para los criminales les favorece el “anonimato o la seudonimia”, así como la posibilidad de pagos “rápidos e irreversibles”.

Por último, el cambio demográfico en la UE se posiciona como otra tendencia, en cuanto que proporcionan a los grupos de delincuencia organizada un fácil objetivo (sujetos pasivos fáciles), además de una población envejecida a la que “proporcionar servicios y bienes ilícitos”.

En la siguiente imagen se pueden apreciar, de forma clara, las ocho tendencias (exterior), lo que transformará el futuro de la delincuencia grave y organizada (interior):

“Un submundo criminal virtual y global formado por empresarios criminales individuales.

Empleando un modelo de negocio “delito-como-servicio” y que comercia con bienes diversos.

Apoyándose en infraestructuras digitales, monedas virtuales y en la infiltración.

Focalizándose en grupos variantes de víctimas y clientes tales como las personas mayores o las estructuras de negocios legales.”



(Fuente: EUROPOL, <https://www.europol.europa.eu/content/massive-changes-criminal-landscape>)

### 2.7.3.2. Evolución de los mercados criminales.

En este apartado del informe de EUROPOL, subdividen los mercados criminales de los grupos de delincuencia organizada en tres tipos, según la evolución esperada.

En primer lugar están los mercados criminales más dinámicos, aquellos que, si bien “no siempre son los mayores”, son relevantes en cuanto que “retan a las autoridades policiales con un modus operandi de rápida evolución, sustancias nuevas y anteriormente desconocidas o el uso de tecnologías que hoy puede ser que estén sólo en una etapa de concepto”. Dentro de estos mercados criminales se encontrarían, según el informe, las drogas sintéticas y nuevas sustancias psicoactivas, el contrabando de bienes, la ciberdelincuencia y los delitos medioambientales.

En un segundo lugar se encuentran los mercados criminales estables, formados por esas “actividades criminales estables que se sustentan en modus operandi probados y testados y que suponen modelos de negocios altamente rentables”. Son mercados perdurables en el tiempo, por beneficiosos para los grupos de delincuencia organizada, y suponen el mayor volumen de actividad de la delincuencia organizada. Se trata de las siguientes actividades: el cannabis, la promoción de la de inmigración ilegal, el tráfico

de seres humanos, delitos organizados contra la propiedad, el fraude y el tráfico de armas de fuego.

Por último, el informe trata aquellos mercados criminales que están en declive y de los que “se espera que disminuyan a lo largo del tiempo dado que los productos cambian o ciertas herramientas criminales se vuelven menos relevantes en una era digital”. En este aspecto hay que destacar que, aunque los grupos de delincuencia organizada tiendan a no centrarse en estos mercados, no quiere decir que siga siendo objeto de delito, por parte de otros delincuentes no organizados. Se trata de la falsificación de moneda, la cocaína y la heroína. Según se veía en el cuadro resumen de tipos delictivos considerados delincuencia organizada (en este mismo epígrafe 2.7) la cocaína ha mantenido su incidencia (según los últimos informes OCTA y SOCTA), la heroína se mantenía estable y ha bajado (último SOCTA) y la falsificación de moneda había pasado de estable en los últimos informes a un ascenso (informe OCTA 2011) y un posterior descenso (SOCTA).

## CAPÍTULO II. EVOLUCIÓN DEL TRATAMIENTO NORMATIVO DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LA UE





## SECCIÓN 1ª. DE LA COOPERACIÓN POLÍTICA EUROPEA AL TRATADO DE MAASTRICHT

### 1.1. Primeros acuerdos

Los primeros pasos para combatir la delincuencia organizada se dieron en un ambiente de cooperación interestatal de poca claridad.

Los acuerdos que se alcanzaban eran escasamente publicitados, y las reuniones de los grupos que se iban creando tenían agendas reservadas y no publicadas<sup>210</sup>. Esto se debía en gran parte a la mezcla de materias policiales con materias consideradas de especial sensibilidad para los Estados, de modo que la forma de trabajo era preservando el contenido de los fines, objetivos y medios. El funcionamiento de los servicios secretos no era ajeno a estas actividades, ya que parte del contenido que se intercambiaba se hacía a través de esa vía, y en especial Reino Unido y Estados Unidos mantenían una estrecha y reservada colaboración, que no pasaba desapercibida para el resto de Estados del bloque occidental, más tendentes al empleo de la cooperación policial institucionalizada<sup>211</sup>.

Los grupos creados en esta época y que entendían de la lucha contra la delincuencia organizada (a continuación enunciados), participaban en distintos ámbitos internacionales, comunitarios o no, siendo a menudo los mismos representantes estatales, que se reunían en distintas formaciones:

#### 1.1.1. Convenio de Nápoles

El primer movimiento claro, con respecto a este tipo de delincuencia, fue el Grupo de Asistencia Mutua, creado mediante el “Convenio de los Estados miembros de la Comunidad Económica Europea para la asistencia mutua entre las respectivas administraciones aduaneras”, también conocido como el Convenio de Nápoles, que fue firmado por Bélgica, la República Federal Alemana, Francia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos en Roma, el 7 de septiembre de 1967. Su objetivo era la cooperación aduanera. Aunque este Grupo de Asistencia Mutua estaba compuesto por miembros de las administraciones aduaneras, como resultado de su trabajo tuvo un papel relevante en el comienzo de la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada de tipo transnacional<sup>212</sup>.

#### 1.1.2. STAR Group

---

<sup>210</sup> Véase por interesante y metódico:

<http://jimmy.medialab.sciences-po.fr/deviss/timeline/>

<sup>211</sup> Por tratar el espíritu de los partidarios y detractores de las líneas de cooperación policiales o de servicios secretos, así como las distintas corrientes de colaboración, es interesante:

BIGO, Didier: “L’ Union Européenne comme espace de liberté, sécurité et justice: des déséquilibres fondamentaux” en *Politiques européennes*, Renaud Dehousse (coord.), colección Les Manuels de Sciences Po, Burdeos, 2009.

<sup>212</sup> Este Convenio de Nápoles fue renovado por el Convenio de Nápoles II, aprobado mediante Acto del Consejo 98/ C 24/01, de 18 de diciembre de 1997. Según dicho Acto, se celebraba, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, el “Convenio relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras”.

Diario Oficial C 24 de 23.1.1998

En 1972, en un ámbito extracomunitario, se creó el Grupo Permanente de Drogas o *STAR Group (Ständige Arbeitsgruppe Rauschgift)*, como se le conocía oficialmente. Estaba constituido por Francia, Holanda, Luxemburgo, Dinamarca, Suiza y Alemania. En este último Estado el grupo comenzó a trabajar antes del 4 de mayo de 1977. Un año después, el Grupo Permanente de Drogas amplió su competencia al crimen internacional.

### 1.1.3. Cooperación Política Europea

El siguiente avance relevante tuvo lugar a partir de los años setenta, cuando los Estados Miembros de las Comunidades Europeas, preocupados por el terrorismo y la criminalidad internacional, comienzan a tratar las materias de justicia e interior en el marco de la Cooperación Política Europea<sup>213</sup>.

Ésta, originariamente creada para la política exterior y de seguridad común, terminó abarcando la lucha contra el terrorismo y la criminalidad internacional<sup>214</sup>.

### 1.1.4. Grupo Pompidou

Fuera del ámbito comunitario, bajo el amparo del Consejo de Europa, se creó el “Grupo Pompidou”. Nació en el año 1969<sup>215</sup> gracias a la iniciativa del presidente de la República de Francia que promovió, junto con el resto de Estados miembros, la creación de un “Grupo para Combatir el Abuso de Drogas y el Tráfico Ilícito de Drogas”, para que actuase de modo permanente. Aunque originariamente se creó como un grupo informal, fue finalmente incorporado dentro de la estructura institucional del Consejo de Europa, como “Acuerdo parcial Ampliado”<sup>216</sup>, mediante Resolución (80) 2 del Comité

<sup>213</sup> Una breve descripción está disponible en: “Glosario” en el Portal Web de la Unión Europea <http://europa.eu/>.

<sup>214</sup> FUENTETAJA PASTOR, J. A.; BACIGALUPO SAGGESE, M.: *Las Políticas de la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2002, p. 102:

“(…) aquella estructura que, aunque esencialmente referida a la cooperación en materia de política exterior, acabó convirtiéndose con el tiempo, como es sabido, en el marco flexible de casi toda cooperación intergubernamental entre los Estados miembros que tuviera por objeto cualesquiera ámbitos o sectores no deferidos a la competencia comunitaria.”

LIÑAN NOGUERAS, Diego: “Cooperación política y Acta Única Europea” en *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 15, No.1, 1988, p. 61:

“(…) Ya se ha dicho, siguiendo a De Schoutheete, que junto a la política exterior en un sentido estricto, es decir, política exterior europea, se han desarrollado algunos campos de actividad constituidos básicamente por la cooperación en el terreno judicial o jurídico y en el de la lucha contra el terrorismo y la criminalidad internacional.”

<sup>215</sup> POLITI sostiene que “En 1971, bajo la iniciativa de la Presidencia Francesa de Georges Pompidou, fue creado un grupo de coordinación para combatir el tráfico de drogas, posteriormente conocido como el Grupo Pompidou”.

POLITTI, Alessandro: “European Security: the New Transnational Risks” en *Chaillot Papers*, N° 29, 1997.

<sup>216</sup> “Con la finalidad de avanzar entre los Estados interesados en la cooperación en ámbitos específicos, el Consejo de Europa ha desarrollado la creación de Acuerdos Parciales, a los que los miembros de la Organización no están obligados a pertenecer. Estos acuerdos están en cambio en ocasiones abiertos a Estados no miembros: son los llamados Acuerdos Parciales Ampliados.”

Información disponible en:

<http://www.exteriores.gob.es/RepresentacionesPermanentes/ConsejodeEuropa/es/quees2/Paginas/Acuerdos-Parciales.aspx>

de Ministros el 27 de marzo de 1980 durante la 317ª reunión de los representantes de los Ministros. Originariamente lo integraron los ministros de Bélgica, Dinamarca, Francia, República Federal de Alemania, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia, Turquía y Reino Unido.

Este “Grupo Pompidou” estaba compuesto por Ministros y funcionarios públicos y tenía amplias competencias para el estudio de programas de educación contra las drogas y vías para recopilar datos sobre tráfico de drogas y blanqueo de dinero. En la actualidad se encuentra integrado en la “DG III- Directorio General de Cohesión Social” del Consejo de Europa, y son miembros treinta y cinco Estados y la Comisión Europea.

La misión del Grupo Pompidou “se dirige principalmente a servir a las necesidades de los gobiernos y a los legisladores, pero también a investigadores y profesionales. Los resultados esperados incluyen:(...) Capacidad y competencia mejoradas en la lucha contra la delincuencia organizada relacionada con las drogas y el tráfico ilícito de drogas;”<sup>217</sup>. Entre los investigadores y profesionales se refiere a un amplio elenco, desde personal del mundo de la salud a personal de las fuerzas del orden.

Entre los resultados esperados de la cooperación en el seno del Grupo Pompidou está aumentar la “capacidad y competencia en la lucha contra la delincuencia organizada relacionada con las drogas y el tráfico ilícito de drogas”.

#### 1.1.5. Club de Berna

El Club de Berna, encuadrado en la Cooperación Policial Europea, fue creado en el año 1971 por los servicios de seguridad de los seis Estados miembros de las Comunidades Europeas<sup>218</sup>, con el objetivo de intercambiar información sobre terrorismo y procedimientos policiales, a un nivel elevado de compromiso, en parte gracias a la aportación de la Inteligencia de los Estados Unidos de América. Sus trabajos y todo en general con respecto a este grupo está regido por un estricto secreto, lo que explica la ausencia de textos normativos sobre su creación o regulación, o la ausencia de notas informativas sobre la evolución de sus trabajos<sup>219</sup>.

La relación de Acuerdos Parciales, Acuerdos Parciales Ampliados, y Acuerdos Ampliados del Consejo de Europa, están disponibles en su página web:

<http://www.conventions.coe.int/Treaty/Commun/ListeTousAP.asp?CL=ENG>

<sup>217</sup> La información entrecomillada en este párrafo y en el siguiente se encuentra disponible en:

<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1710407>

<sup>218</sup> La mayor parte de los autores especifican que el número de miembros es de veintiocho (Estados miembros de la UE), Noruega y Suiza. Vid. al respecto:

SVENDSEN, Adam D.M.: “On ‘a Continuum with Expansion’? Intelligence Co-operation in Europe in the Early Twenty-first Century”, *Journal of Contemporary European Research*, Vol 7, No 4 (2011): Special Issue, p. 528. Disponible en: [www.jcer.net/index.php](http://www.jcer.net/index.php)

Para GRAJNY el Club de Berna fue establecido en 1971 por los servicios de seguridad de Bélgica, Dinamarca, Francia, Alemania, Suiza, Reino Unido, Italia, Estados Unidos e Israel.

En GRAJNY, Magdalena: “The European Union counterterrorism policy before and after the 9/11 attacks: to what extent does the European Union have an integrated policy towards terrorism?”, The Tischner European University, Cracovia, noviembre, 2008. Disponible en: <http://www.terrozym.com/the-european-union-counterterrorism-policy/>

<sup>219</sup> El Club de Berna es también referido como Grupo de Berna. Vid. WALSH, James I.: *Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions Are Not Enough*, *Journal of Common Market Studies*, Volumen 44, Nº 3, 2006, pp. 625-643.

En la actualidad está formado por los veintiocho Estados miembros de la Unión Europea (aunque el Club de Berna no forma parte de ésta) más Noruega y Suiza y tiene equipos de trabajo en materia de terrorismo y de delincuencia organizada. No tiene Secretaría y no adopta decisiones, aunque la presidencia del Grupo es correlativa al de la presidencia de la Unión Europea<sup>220</sup>. Para WALSH, se trata “más bien de un foro para el intercambio de ideas sobre políticas y herramientas efectivas para la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado”<sup>221</sup>.

### 1.1.6. Grupo Quántico

En 1979, igualmente en un ámbito extracomunitario y de carácter transnacional, se creó el Grupo Quántico, formado por Alemania, Australia, Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Suecia y Francia. Mediante funcionarios de enlace, el Grupo se encargaba de asuntos de terrorismo centrados en diásporas de inmigrantes de origen diverso<sup>222</sup> y a partir de 1982 también abordaban asuntos de delincuencia internacional. Como el Club de Berna, también trabajaba gracias a la aportación de información por parte de los Servicios de Inteligencia de los Estados Unidos.

### 1.1.7. Grupo de Trevi

<sup>220</sup> Vid. BUUREN, J. Van: “Secret Truth. The EU Joint Situation Centre” en Eurowatch, Ámsterdam, 2009, p.10; HARTMANN, Andreas-Renatus: “La Cooperación Policial”, en *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Nº 04, 2013, p.3; WALSH, James Igoe: *The international politics of intelligence sharing*, Columbia University Press, Nueva York, 2010, pp. 87-97.

<sup>221</sup> WALSH, James Igoe: op. cit. p. 95.

Posteriormente, en septiembre de 2001, y como un brazo independiente del Grupo de Berna, se creó el Grupo Contraterrorista o CTG (Counter Terrorist Group). Se encarga de intercambiar información en materia terrorista y, aunque no forme parte de la estructura institucional de la Unión Europea, es presidido por el país de la UE que ostenta la presidencia del Consejo en ese momento. Además, se coordina con las Instituciones de la UE a través del Centro Análisis de Inteligencia de la UE, parte del Servicio Europeo de Acción Exterior de la UE.

Más información:

JONES, Chris: “Analysis Secrecy reigns at the EU’s Intelligence Analysis Centre”, en *Statewatch Journal*, volumen 22, nº 4, enero, 2013; y SCHREIER, Fred: *WMD Proliferation. Reforming the security sector to meet the threat*, Potomac Books Edition, University of Nebraska Press, 2009, p. 264.

Y por ser referencia para gran parte de los autores que tratan sobre el Club de Berna, vid. LEFEBVRE, Stéphane, *The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation*, International Journal of Intelligence and Counterintelligence, Vol. 16, No. 4, 2003, p.530.

<sup>222</sup> El Reino Unido en sí acogió un largo número de inmigrantes de distintas diásporas de los años 60 y 70: paquistaníes procedentes de Pakistán y posteriormente de la escindida Bangladesh; comunidades asiáticas expulsadas de África Oriental; y comunidades musulmanas expulsadas de Chipre, Uganda y Kenia. En Australia apenas comenzaron antes de los años 80, con los grupos IRA y anti-Castro. En Estados Unidos, hubo tres oleadas de inmigrantes musulmanes, bien de origen africano (originariamente como esclavos, previamente a la abolición de la esclavitud) o bien de Oriente Próximo antes de la Primera Guerra Mundial. Otra después de la Segunda Guerra Mundial, de clases intelectuales; y desde 1965 y hasta el 11-S, una gran inmigración de personas de religión musulmana, procedentes también del centro de Asia, a razón de 35.000 personas al año.

Otras diásporas importantes fueron las de inmigrantes del Magreb hacia Francia, o de ciudadanos de Turquía hacia Alemania, tras la Segunda Guerra Mundial y los procesos de descolonización posteriores.

Vid. al respecto ZIMMERMANN, Doron & ROSENAU, William (eds.): *The radicalization of diasporas and terrorism*, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik, Nº 80, Center for Security Studies, ETH Zurich, 2009, pp. 17-19; HOFFMANN, Bruce (y otros): *The Radicalization of Diasporas and Terrorism: A Joint Conference by the RAND Corporation and the Center for Security Studies*, RAND-National Security Research Division, Santa Mónica (California), 2007.

Fue de vital importancia (por el alcance de sus posteriores trabajos) la iniciativa tomada en el Consejo Europeo de Roma<sup>223</sup> (celebrado entre el 1 y el 2 de diciembre de 1975). Se acordó realizar de forma periódica reuniones integradas por los Ministros de Interior y de Justicia de los Estados miembros<sup>224</sup>:

“El Consejo Europeo adoptó una proposición del Primer Ministro del Reino Unido por la que los ministros de Interior de la Comunidad (o Ministros con responsabilidades similares) deberían reunirse para discutir asuntos relacionados con su competencia, en particular con relación a la ley y el orden”<sup>225</sup>.

Esta iniciativa del Consejo de Roma provino del Secretario de Asuntos Exteriores del Reino Unido, James Callaghan, quien propuso, con apoyo del Consejo de Ministros, establecer un grupo de trabajo especial para combatir el terrorismo en la Comunidad Europea<sup>226</sup>. Vgr. Como dice OCCHIPINTI<sup>227</sup> “En general, la policía y los líderes políticos europeos habían aumentado su impaciencia frente a la inhabilidad de INTERPOL y de Naciones Unidas con respecto a la lucha contra el terrorismo, lo que había supuesto el aumento en los últimos años 60, en la forma de numerosos secuestros aéreos y toma de rehenes, especialmente las muertes en los Juegos Olímpicos de Múnich de 1972. Así, en paralelo al desarrollo general de la integración Europea, la evolución de la cooperación en justicia criminal (penal) bajo la forma del Grupo de Trevi, resultó tanto de la llegada de un problema (terrorismo) que parecía al menos parcialmente de fuera de la Comunidad, como de la creciente percepción en el interior de la Comunidad Europea de que la acción unilateral no sería suficiente para enfrentarse a ella de manera efectiva.”

La citada proposición del Primer Ministro del Reino Unido fue el inicio del Grupo de Trevi<sup>228</sup>, mediante decisión formalizada en Luxemburgo el 29 de junio de 1976 en una reunión de los Ministros de Interior de los Estados miembros. Inicialmente sus fines

<sup>223</sup> OCCHIPINTI, John. D.: *The politics of EU police cooperation: toward an European FBI?*, Lynne Rienner Publishers, Inc., Colorado (EEUU), 2003, p. 31: La llegada a la presidencia francesa de Valéry Giscard d'Estaing en 1974, un declarado “anti-gaullista”, supuso una aceleración del proceso de integración Europea. Ese deseo de Giscard, facilitó la futura cooperación en el área de la seguridad interior.

<sup>224</sup> Para más información, véase:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/amsterdam\\_treaty/a11000\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/a11000_es.htm)

Vid. al respecto MANGAS MARTIN, Araceli y LIÑAN NOGUERAS, Diego J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010, p. 89.

<sup>225</sup> Compilación de las conclusiones de la reunión del Consejo Europeo celebrado en Roma el 1 y 2 de diciembre de 1975, Oficina del Presidente del Consejo Europeo. Disponible en:

<http://www.european-council.europa.eu/council-meetings/conclusions/archives-1992-1975>

<sup>226</sup> BRESLER, F.: *Interpol*, Ed. Presses de la Cite, Weert, 1992, p.160.

<sup>227</sup> OCCHIPINTI, John. D.: op. cita, p. 32

<sup>228</sup> BUNYAN, Tony: “Trevi, Europol and the European state” en <http://www.statewatch.org/>.

“El nombre ‘Trevi’ se ha abierto a muchas interpretaciones. Ha sido atribuido variadamente a: la presencia en la reunión de 1971 del Ministro Holandés Sr. Fonteyn (que significa fuente); el nombre de una famosa fuente en Roma; al distrito Trevi en Roma; y como un acrónimo para *Terrorisme radicalismo et violence* o para *Terrorism, radicalism, extremism and international violence*”.

Vid. también sobre Interpol y Trevi, CARRERA HERNÁNDEZ, F. Jesús: *La cooperación policial en la Unión Europea: acervo Schengen y Europol*, Colex, Madrid, 2003, pp. 16-19.



eran luchar contra el terrorismo y coordinar la cooperación policial de toda la Comunidad en este terreno<sup>229</sup>.

Se constituyó una estructura de varios niveles, entre ellos los Grupos de trabajo:

- 1.- Nivel Ministerial, que se reunía dos veces al año, semestralmente, en junio y diciembre.
- 2.- Altos Funcionarios de Trevi, que se reunían cada mayo y noviembre. Remitían informes anuales a las reuniones de Ministros.
- 3.- La “Troika” de Trevi: que estaba compuesta por los grupos de Altos Funcionarios de la última Presidencia de la Comunidad Europea, de la que estaba en curso y de la que le tomaría el relevo. Su papel era el de asistir e informar a la Presidencia en curso y a sus funcionarios. Se reunía antes de cada reunión de los Altos Funcionarios y de cada grupo de trabajo, compuestos por funcionarios de los Ministerios de Interior, oficiales de policía y servicios de seguridad. Se constituyeron inicialmente cinco grupos:
  - Grupo de trabajo 1 ó Trevi 1, que se encargaba de las medidas para luchar contra el terrorismo.
  - Grupo de trabajo 2, Trevi 2, encargado del entrenamiento policial y del conocimiento técnico y científico.
  - Grupo de trabajo 3, Trevi 3, se encargaba de los procedimientos de seguridad para la aviación civil.
  - Grupo de trabajo 4, Trevi 4, encargado de la seguridad y la protección en el transporte e instalaciones nucleares.
  - Grupo de trabajo 5, Trevi 5, se encargaban de elaborar medidas de contingencia para las emergencias (prevención y lucha contra el fuego y desastres)<sup>230</sup>.

Destacaba el Grupo de Trabajo WG3, establecido en el año 1985 y destinado a tratar las formas serias de delincuencia organizada internacional, tráfico de drogas y blanqueo de capitales. Su objetivo principal era el facilitar el intercambio de información y el desarrollo conjunto y experto de técnicas de investigación.

El crimen internacional, no obstante, estaba presente en los distintos grupos de trabajo y, como se explica a continuación, esta materia tuvo varios hitos relevantes dentro del Grupo de Trevi.

#### 1.1.7.1. Documento de Palma

El “Documento de Palma” (Madrid, 26 y 27 de junio de 1989) fue emitido por el Grupo de Coordinadores «Libre circulación de personas»<sup>231</sup>, y recogía en su texto<sup>232</sup>:

---

<sup>229</sup> Ver también POLITTI, Alessandro: “European Security: the New Transnational Risks” en Chaillot Papers, N° 29, 1997.

<sup>230</sup> BUNYAN, Tony: op.cit, pp.1-2:

“Existió también un grupo denominado los *Amigos de Trevi*. Eran los países externos a la Comunidad Europea que eran informados al final de cada reunión. EEUU, Canadá, Suecia, Austria, Suiza, Noruega, Finlandia y Marruecos. Otros dos Estados eran informados: Argentina (a través de España) y Hungría (por medio de Alemania).”

De los cinco grupos, tan sólo los dos primeros fueron activos. El resto no se llegaron a reunir y a Trevi 3 se le redefinió en 1985 para encargarse del tráfico de drogas y del estudio técnico y táctico respecto del crimen organizado.

<sup>231</sup> Este Grupo fue creado bajo la Presidencia del Reino Unido, durante el Consejo Europeo celebrado en Rodas, los días 2 y 3 de diciembre de 1988. Vid. PAPAGIANNI, Georgia: “Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law”, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2006, p. 110.

“El logro de los objetivos de la Comunidad, especialmente en la zona sin fronteras interiores, está vinculado al progreso en la cooperación intergubernamental para combatir el terrorismo, la delincuencia internacional, el tráfico de drogas y el tráfico de todo tipo.

(...)

El logro de un espacio sin fronteras interiores, podría implicar, como necesaria, la aproximación de las legislaciones nacionales y sus normas de aplicación y alcance, la colaboración entre la administración nacional y un fortalecimiento previo de los controles en las fronteras exteriores. Es una tarea con dos facetas: "ad intra" y "ad extra".

A. En su faceta "ad intra", la abolición de las fronteras interiores afecta a una serie completa de cuestiones, en particular:

(a) La lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y otros tráficos ilícitos: (...)

(b) Una mejor cooperación en la aplicación de la ley (...)

(c) La cooperación judicial: se debería intensificar la cooperación judicial, particularmente en materia penal, con el fin de luchar contra el terrorismo, el tráfico de drogas, la delincuencia y otros tráficos ilícitos. En este contexto, debería ser estudiada la posibilidad de armonizar ciertas disposiciones<sup>233</sup>.

#### 1.1.7.2. Declaración de los Ministros del Grupo de Trevi

Meses después, el 15 de diciembre de 1989, los Ministros del Grupo de Trevi emitieron una nota como respuesta a una pregunta parlamentaria, en un intento por dar publicidad a las medidas que esos mismos Ministros estaban adoptando ante el crecimiento del crimen organizado internacional y la futura realización del mercado único tras el año 1992<sup>234</sup>.

El Grupo estaba compuesto por funcionarios de alto nivel de los ministerios de Interior, pertenecientes a los doce Estados miembros de las Comunidades. Vid. ZAIOTTI, Ruben: *Cultures of border control. Schengen & the Evolution of European Frontiers*, The University of Chicago Press, Chicago, 2011, p. 80.

<sup>232</sup> El texto íntegro se puede leer en: STATEWATCH.ORG: *Structures, work programmes and the Trevi "acquis"*, pp. 4-7, disponible en <http://www.statewatch.org/sem/doc/assets/files/keytexts/ktch1.pdf>

<sup>233</sup> Ya la Comisión, unos meses antes, había hecho hincapié en la importancia del endurecimiento de las medidas en su “Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la supresión de los controles de personas en las fronteras intracomunitarias (COM (88) 640 final, Bruselas, 7 de diciembre de 1988)”:

“Un endurecimiento de los controles en las fronteras exteriores de la Comunidad es universalmente reconocido como esencial después de la eliminación de aquellos en las fronteras interiores.

Hay un número de razones para esto. Los controles de identidad realizados en la actualidad en las fronteras entre los Estados miembros tendrán que ser transferidos a los límites exteriores de la Comunidad a fin de evitar la primera entrada de personas indeseables en cualquier parte de la Comunidad. Las fronteras exteriores serán el punto clave de los controles de entrada en los que llevar a cabo los controles de identidad contra el narcotráfico, las actividades terroristas y el crimen organizado realizado por los nacionales no comunitarios o comunitarios.”

<sup>234</sup> Información y textos disponibles en: [www.statewatch.org](http://www.statewatch.org).

Anteriormente ya hubo intentos de sacar a la luz el trabajo del Grupo de Trevi, como queda reflejado en la Cuestión oral nº H-955/86, efectuada por M. Ephremidis en el Parlamento Europeo:

Pregunta:

“De acuerdo con el programa de 1987 sobre el Grupo de Trevi, se han de establecer cuatro grupos de trabajo en el Grupo y se debe mantener una reunión de los jefes de las unidades de trabajo especiales.

¿Puede el Consejo expresar cual será la naturaleza de trabajo de cada uno de los grupos de trabajo, si serán grupos de trabajo permanentes, si tendrán poder de toma de decisiones y cual será el objeto de las reuniones de los jefes de las unidades de trabajo especiales?”

Respuesta:

Dicha nota reforzaba la idea transmitida en la Declaración del Consejo Europeo en Rodas, el 4 de diciembre de 1988, sobre que “la consecución de los objetivos comunitarios está vinculado al progreso en la cooperación contra el terrorismo, el narcotráfico y crimen internacional”.

Los miembros expresaban su preocupación por el desarrollo del crimen organizado a través de las fronteras. En este sentido declaraban:

“Delitos tales como el terrorismo, el narcotráfico, el tráfico de seres humanos, así como el blanqueo de los beneficios obtenidos en estas y otras actividades criminales, están siendo planeados y organizados a escala transnacional, tomando ventaja de todas las facilidades ofrecidas por el desarrollo de las comunicaciones y de los viajes internacionales.”

Por ello, acordaban dar prioridad al desarrollo de la cooperación en la lucha contra el terrorismo, el tráfico de drogas ilegales y “el resto de aspectos principales de la delincuencia organizada” entre los que incluían el lavado de dinero.

Preveían para ello que se siguiese manteniendo comunicación regular entre las agencias nacionales para el intercambio detallado y actualizado sobre las actividades en estas materias delictivas, reconociendo la importancia de esa labor. Admitían estar ya valorando la creación de un sistema de información común para todos los Estados miembros. Deseaban ver una aproximación de las normas encaminadas a esta lucha contra estas formas de delincuencia. Y creían en la importancia técnica y científica para combatir las formas más graves de delincuencia internacional<sup>235</sup>.

### 1.1.7.3. Programa de Acción

Así también, dentro del acervo de Trevi, fue de importancia el “Programa de Acción sobre el refuerzo de la cooperación policial y de los esfuerzos para combatir el terrorismo y otras formas de delincuencia organizada”, aprobado por los Ministros Trevi de Justicia e Interior en Dublín, en junio de 1990.

Este documento se consideró una síntesis de todos los acuerdos entre policía y servicios de seguridad en relación con (entre otros) la delincuencia organizada<sup>236</sup>.

En particular, con referencia a la lucha contra la delincuencia organizada recomendaba en el Capítulo I – Áreas de cooperación, Párrafo 4:

“El Grupo Trevi, reúne a los Ministros de Justicia e Interior de los DO, está asistido por tres grupos de trabajo, responsables respectivamente del intercambio de información sobre el terrorismo internacional, la cooperación entre las policías de los DO y el crimen organizado en la escena internacional. Por otra parte, los mismos Ministros forman la base de un Grupo *ad hoc* sobre la inmigración que funciona “dehors” de la estructura Trevi, con una participación de la Comisión. Las actividades y los métodos de trabajo de estos grupos son confidenciales”.

Según ZAIOTTI, “Este Grupo fue creado en octubre de 1986 por el Reino Unido (entonces representado la Presidencia del Consejo Europeo). Su mandato era el de preparar un programa de reciente creación de reuniones regulares de los ministros responsables de los asuntos de inmigración en Europa (...). Su estructura institucional era *ad hoc* porque no pertenecía al sistema comunitario y no estaba insertado en el marco de la Cooperación Política Europea”, en ZAIOTTI, Ruben: *Cultures of border control. Schengen & the Evolution of European Frontiers*, The University of Chicago Press, Chicago, 2011, p. 80, nota al pie 28.

<sup>235</sup> En particular esa importancia técnica se refería a la necesidad de dotar a las autoridades policiales y aduaneras de sistemas de intercambio de información modernos, fiables y confidenciales. El aspecto científico venía referido a la importancia de conocer en detalle los fenómenos criminales, mediante el estudio y el análisis en profundidad de dichos fenómenos.

<sup>236</sup> BUNYAN, Tony: “Trevi, Europol and the European state” en <http://www.statewatch.org/>.

“4.1 Con respecto a la lucha contra el crimen organizado, las agencias involucradas competentes deberían proceder, en el marco de la cooperación multilateral y sin perjuicio superior al intercambio de información relativa a acuerdos previamente concertados, a intercambios regulares y actualizaciones permanentes de información detallada y rápidamente actualizada relativa a:

- Diversas formas de delincuencia organizada, en particular en cuanto a lo concerniente a un ataque armado, y a los delitos relacionados con el tráfico de personas, armas y explosivos o productos peligrosos, cuadros de valor, obras de arte, bienes culturales, moneda falsificada, vehículos así como el blanqueo de los beneficios ilícitos.
- Los casos de delincuencia organizada en la que los intereses de uno o más Estados miembros están directamente involucrados.”

#### *1.1.7.4. Grupo de Drogas*

Mediante varios documentos, el grupo de Trevi preparó la creación de la Unidad de Drogas de Europol (EDU – European Drugs Unit), precursora de Europol. Fue en reuniones celebradas en Luxemburgo, en junio de 1991; en Maastricht, en diciembre de 1991; en Lisboa, en junio de 1992; y en Copenhague, en junio de 1993.

En los documentos de los Ministros de Trevi sobre este tema también se hace referencia a la delincuencia organizada. En todos los casos, se reconoce que la existencia de este tipo de delincuencia está relacionada con el tráfico de drogas ilegales. Además, los Ministros, ya desde el comienzo, reconocen que la labor de esa nueva unidad, dada la incidencia de la delincuencia transfronteriza, debería ir extendiendo su mandato hacia esa y otras formas de delincuencia:

“El Consejo Europeo dio el primer paso hacia la formalización de la cooperación policial Europea en 1993 con la formación de la Unidad de Drogas de Europol (UDE). La UDE, que comenzó a funcionar en enero de 1994, no tenía facultades de arresto, pero tenía el mandato de ayudar a las fuerzas nacionales de policía en investigaciones penales. Con un pequeño equipo y uno o dos oficiales de enlace de cada Estado miembro, la UDE apoyó un número creciente de operaciones de los Estados miembros. Su mandato se amplió para incluir otras áreas de la delincuencia transnacional, incluido el terrorismo, el tráfico ilícito de vehículos a motor y el crimen organizado, allanando el camino para la creación de una Oficina Europea de Policía en toda regla.”<sup>237</sup>

#### *1.1.7.5. Grupo Ad Hoc para la Delincuencia Organizada Internacional*

Los mismos Ministros del Grupo de Trevi crearon, en reunión del 18 de septiembre de 1992, un Grupo Ad Hoc para la Delincuencia Organizada Internacional. Su objetivo era el de lograr una definición unánime de “crimen organizado”, así como proponer medidas preventivas y punitivas. Debía informar en un plazo de seis meses. Tuvo dos reuniones y analizó el crimen organizado en cada Estado miembro<sup>238</sup>.

---

<sup>237</sup> Disponible en:

<https://www.europol.europa.eu/content/page/history-149>

<sup>238</sup> POLITTI, Alessandro: op. cit.:

“En septiembre de 1992, fue creado el Grupo ad hoc para el Crimen Organizado dentro del tercer pilar de la Unión Europea (JAI) para hacer frente a la propagación del crimen organizado en la Europa del Este y del Oeste”.

Su desarrollo se encontró con la dificultad del elevado número de grupos operativos en este mismo campo<sup>239</sup>. No sólo las distintas organizaciones extracomunitarias tenían alguno de sus funcionarios trabajando sobre la delincuencia organizada, sino que los ahora citados grupos de trabajo del ámbito comunitario tenían en muchos casos personal trabajando esta materia. Por lo tanto, se trataba de un asunto demasiado desperdigado en distintos grupos de trabajo.

#### 1.1.7.6. Incorporación parcial del acervo Trevi

Días antes de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht, el 21 de octubre de 1993, el Grupo de Trevi proponía, en el seno del Consejo de Ministros, la incorporación al acervo de los Doce de una parte del acervo Trevi. En particular, recomendaba incorporar la “Recomendación de los Ministros de Trevi, de 14-15.12.1989”, sobre las intenciones de una política común referente a la lucha contra la delincuencia violenta organizada<sup>240</sup>.

#### 1.1.8. Convenio sobre blanqueo

Fue relevante, a pesar de su ámbito extracomunitario, el “Convenio relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito”, aprobado en Estrasburgo, el 8 de noviembre de 1990 por los Estados miembros del Consejo de Europa más Australia<sup>241</sup>.

Este Convenio era significativo porque desarrollaba lo que planteaba en el preámbulo: la necesidad de “practicar una política común dirigida a la protección de la sociedad”, remarcando que “la lucha contra los delitos graves, que constituye un problema con una dimensión cada vez más internacional, requiere el uso de métodos modernos y efectivos a escala internacional”, y destacando que uno de esos métodos es “privar al delincuente del producto del delito”, mediante “un sistema eficaz de cooperación internacional”.

#### 1.1.9. Prevención de la Migración sin Control

También en Budapest, en reunión de los Ministros del ramo, se celebró la “Conferencia para la Prevención de la Migración sin Control”, entre los días 15 y 16 de febrero de 1993.

Entre las recomendaciones emitidas, con relación a las unidades policiales o aduaneras encargadas del control de las actividades de migración ilegal, y como ejemplo de la interrelación que ya existía con respecto a la delincuencia organizada, constaba que dichas unidades deberían:

“Aplicar tácticas operativas que estén orientadas al particular *modu soperandi* de los autores, entre otras, actuando dentro de las líneas desarrolladas para luchar contra la delincuencia organizada;”

Los Ministros comenzaron a protagonizar una serie de reuniones informales, que posteriormente se convirtieron en regulares, y en las que la ausencia de agenda y toma

<sup>239</sup> Recuérdese la web (y el amplio arco de grupos operativos existentes en aquel momento que en dicho glosario se recogen): <http://jiminy.medialab.sciences-po.fr/deviss/timeline/>

<sup>240</sup> Circ. 3678/93.

<sup>241</sup> Convenio n° 141 del Consejo de Europa relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito. Adoptado por el Comité de Ministros de Consejo de Europa en septiembre de 1990. Abierto a la firma el 8 de noviembre de 1990. Entró en vigor el 1 de septiembre de 1993

de decisiones se consideró, desde su punto de vista, como una “virtud”. Parece que la primera de estas reuniones (o una de las primeras), protagonizada por los Ministros de Justicia, fue en el *Chateau de Limelette*, los días 27 y 28 de septiembre de 1993.

En particular, con relación a la necesidad de incrementar la eficiencia de la cooperación judicial respecto de la delincuencia organizada transnacional, en esta reunión se trató la necesidad de progresar en el campo de la extradición<sup>242</sup>.

En conjunto, tanto en materia de lucha contra la delincuencia organizada, como en el resto de asuntos de justicia e interior, los años 80 y primeros 90 fueron años de actividad permanente, lo que hizo que se multiplicaran las reuniones, acuerdos y documentos. Los instrumentos utilizados respondían a un método intergubernamental tradicional: por un lado convenios, y por otro, formulación de resoluciones, conclusiones y recomendaciones. Todas estas medidas eran, o bien instrumentos del Derecho Internacional clásico y por tanto al margen del Consejo de las Comunidades Europeas, ya que se adoptaban tanto por los Estados miembros fuera de esta Organización como entre Estados miembros y Estados ajenos a aquella; o bien convenios internacionales en materia de cooperación judicial<sup>243</sup>.

En un sentido integrador de estos acuerdos, FONSECA MORILLO<sup>244</sup> afirma que: “También se fue consolidando la cooperación judicial internacional entre Estados miembros de la Comunidad Europea, favorecida por el antiguo artículo 220 del TCE (actual 293 CE), que preveía que los Estados pudieran concluir convenios internacionales para simplificar las formalidades a que están sometidos el reconocimiento y la ejecución recíprocas de las decisiones judiciales y de los laudos arbitrales y que, en tanto favorezcan la aplicación del TCE, pueden considerarse Derecho comunitario complementario”.

Y en este mismo sentido VILARIÑO<sup>245</sup> señala a que: “Las áreas de cooperación, particularmente en materia de justicia se van a ir estableciendo sobre la base de los convenios del Consejo de Europa, por el procedimiento de trasladar tales convenios de cooperación al ámbito comunitario, «interiorizándolos» a través de las oportunas adaptaciones y, en su caso, adoptándose entre los Estados miembros las formas más estrechas de cooperación previstas o retirando reservas entre ellos y manteniéndolas respecto a los Estados europeos no comunitarios. Este procedimiento comenzó a partir del Acuerdo de Dublín de 1979 sobre represión del terrorismo”.

Efectivamente, los Estados mantuvieron la cooperación intergubernamental en las materias de inmigración, justicia e interior, reforzando y creando, bajo el amparo del Grupo de Trevi, los grupos de trabajo ya existentes y nuevos grupos ad hoc.

---

<sup>242</sup> Documento *Ktch1*. Información obtenida a través de: [www.statewatch.org](http://www.statewatch.org)

<sup>243</sup> Recuérdese que los instrumentos legislativos más importantes o en vigor en materia de delincuencia organizada y ciberdelincuencia figuran en los apéndices legislativos.

<sup>244</sup> FONSECA MORILLO, Francisco: op. cit.

<sup>245</sup> VILARIÑO PINTO, E.: “La cooperación en los ámbitos de justicia e interior en el Tratado de la Unión Europea. Los aspectos básicos para su realización”, *Revista de Instituciones Europeas*, 1994, p. 64.

Al respecto también escribe DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel: op. cit., p.69 que: “En otros términos, sólo un profundo y sorprendente cambio en la dirección del proceso de integración privaría de su carácter irreversible a la cooperación en estas materias y a su ulterior e indispensable comunitarización.



No obstante, seguía existiendo descoordinación y los distintos grupos enviaban sus informes a Ministros que componían estructuras separadas. En conjunto se trabajaba de manera muy dispersa y los distintos grupos de trabajo respondían ante unos u otros responsables, dependiendo de las materias de que tratasen. A esto se añadía además la poca claridad y el secretismo en los trabajos, lo que los hacía difícilmente controlables<sup>246</sup>.

---

<sup>246</sup> FONSECA MORILLO, Francisco: op. cit.

## 1.2. Acta Única Europea

En el año 1986, la ampliación de objetivos y de competencias que supuso el Acta Única Europea (AUE)<sup>247</sup> en el Tratado de la Comunidad Económica Europea, introdujo el que pasó a ser el artículo 8A de éste Tratado, cuyo contenido expresaba:

“El objetivo de un mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado”.

Imponía el establecimiento progresivo del mercado interior en el transcurso de un período que concluiría el 31 de diciembre de 1992.

Los Estados firmantes del AUE, atentos a la nueva redacción que integraba la libre circulación de personas expresamente en las competencias comunitarias, incluyeron en los grupos de trabajo a miembros de la Comisión Europea. En cambio, ni los Parlamentos nacionales ni el Parlamento Europeo pudieron vigilar las medidas adoptadas en este ámbito.

Y esto se debía en parte a que el AUE contaba con dos declaraciones anexas que contradecían el contenido del artículo 8.A. En particular suponían una cláusula de intergubernamentalidad a favor de los Estados miembros.

La primera, la Declaración General nº 7, sobre los artículos 13 a 19, decía en su tenor literal que:

“Ninguna de estas disposiciones afectará al derecho de los Estados miembros de adoptar aquellas medidas que estimen necesarias en materia de control de la inmigración de terceros países, así como con respecto a la lucha contra el terrorismo, la criminalidad, el tráfico de drogas y el tráfico de obras de arte y de antigüedades”.

La segunda, la Declaración política nº 2, de los Gobiernos de los Estados miembros sobre la libre circulación de personas, establecía que:

“Con objeto de promover la libre circulación de personas, los Estados miembros cooperarán, sin perjuicio de las competencias de la Comunidad, en particular en lo que respecta a la entrada, circulación y residencia de los nacionales de terceros países. Asimismo cooperarán en lo que se refiere a la lucha contra el terrorismo, la criminalidad, la droga y el tráfico de obras de arte y de antigüedades”.

Aunque las dos declaraciones tenían una redacción distinta, pues la primera priorizaba la potestad normativa de los Estados miembros y la segunda en cambio hablaba de “sin perjuicio”, con lo cual no priorizaba como en el primer caso, en ambas se marcaba una línea de cooperación encaminada entre otras, a la lucha contra la criminalidad<sup>248</sup>.

---

<sup>247</sup> El AUE, firmada en Luxemburgo el 17 de febrero de 1986 por nueve Estados miembros y el 28 de febrero de 1986 por Dinamarca, Italia y Grecia, supuso la primera modificación de gran alcance del Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE). Entró en vigor el 1 de julio de 1987. Para entonces, el número de miembros, con la incorporación de Grecia el 1 de enero de 1981 y de Portugal y España el 1 de enero de 1986, ascendía a 12 Estados.

<sup>248</sup> Vid. a este respecto FONSECA MORILLO, Francisco: “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Marco general”. Disponible en <http://www.iustel.com/>, Año 2002; VILARIÑO PINTO, E.: op. cit., p.65.

Por lo tanto, el Acta Única Europea supuso un nuevo hito en la cooperación en estas materias al permitir la regulación de las materias mencionadas en el nuevo artículo 8.A TCEE. Toda vez que este importante precedente iba a encaminar a una reforma de los Tratados en la que se tuviese en cuenta este ánimo de integración, unido al de cooperación que estaba operando desde años anteriores<sup>249</sup>.

Finalizaba la fase previa antes de iniciar su andadura como una política de la Unión Europea, desarrollada como tal a partir del Tratado de Maastricht.

Para MANGAS<sup>250</sup>, los cambios operados desde el AUE y los avances en la “cooperación judicial”:

“(…) resaltaba la «intergubernamentalidad» de su funcionamiento, si bien es cierto que esta cooperación operaba ya con un mayor grado de organización y autonomía frente a los demás sectores de la Cooperación Política Europea.

(…) Toda esta actividad empieza a identificarse con la noción de *espacio judicial europeo* que, como se desprende, consagra la vía convencional como su principal instrumento de actuación. La cooperación administrativa, particularmente en los ámbitos de interior (incluido el policial), adquiere también una notable relevancia a partir de la conclusión del AUE, destacando la actividad dirigida a la creación de estructuras de cooperación, como la Red protegida de comunicaciones, el Grupo de Rodas, la troika o el «Grupo *ad hoc* inmigración».

---

<sup>249</sup> DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel: “La cooperación policial y judicial en materia penal en el seno de la Unión Europea” en Noticias de la Unión Europea, nº 186, 2000, p. 68.

También a este respecto vid. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: “La cooperación policial y judicial en materia penal (I): Aspectos jurídicos e instituciones generales”, en [www.iustel.com](http://www.iustel.com).

<sup>250</sup> MANGAS MARTIN, Araceli y LIÑAN NOGUERAS, Diego J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010, p. 89.

### 1.3. Sistema Schengen

Algunos Estados miembros, interpretando que la progresión dictada en el Acta Única Europea les exigía la supresión de fronteras inmediata, y decididos a avanzar en este proceso de supresión, adoptaron dos textos más vinculantes<sup>251</sup>, que fueron el origen de lo que se conoció como “Sistema Schengen”.

El Sistema Schengen, tiene su base jurídica en el “Acuerdo entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes”, firmado en Schengen el 14 de junio de 1985. Posteriormente firmaron protocolos de adhesión los siguientes Estados<sup>252</sup>:

- Italia, el 27 de noviembre de 1990.
- España y Portugal, el 25 de junio de 1991.
- Grecia, el 6 de noviembre de 1992.
- Austria, el 28 de abril de 1995.
- Dinamarca, Finlandia y Suecia, el 19 de diciembre de 1996.
- Noruega e Islandia, el 19 de diciembre de 1996.
- Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia y la República Checa, el 1 de mayo de 2004.
- Suiza, el 26 de octubre de 2004.
- Rumanía y Bulgaria, el 1 de enero de 2007<sup>253</sup>.
- Liechtenstein, el 28 de febrero de 2008.

De estas adhesiones, destacan dos hechos:

1.- Noruega, Islandia, Suecia, Dinamarca y Finlandia, conformaban un espacio de ámbito escandinavo de parecida naturaleza jurídica. Era la “Unión Nórdica de Pasaportes”<sup>254</sup>.

2.- Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein, son Estados no pertenecientes a la Unión Europea y a pesar de ello, fueron admitidos en el “Espacio Schengen”<sup>255</sup>.

---

<sup>251</sup> HARDING, Christopher (et al.): *Criminal Justice in Europe, A Comparative study*, Oxford University Press, Inc, New York, 1995, p. 97:

“No todos los Estados miembros, sin embargo, interpretan el Acta en ese sentido; notablemente el Reino Unido mantiene un punto de vista diferente con respecto al control del movimiento de personas. (...) Como resultado de ese desacuerdo, la supresión de los controles fronterizos, no sólo no ha hecho mucho progreso dentro de la Comunidad, sino que además ha sido bordeado por una iniciativa tomada por cinco Estados miembros para abolir dichos controles entre ellos mismos, en preparación al futuro desarrollo dentro de la Unión Europea.”

<sup>252</sup> Una visión general de Schengen se puede ver en MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: “La cooperación policial y judicial en materia penal (I): Aspectos jurídicos e instituciones generales”, en [www.iustel.com](http://www.iustel.com); así como en HREBLAY, Vendelin: *Les accords de Schengen*, Colección *Pratique du droit communautaire* (European Law in Practice), Bruylant, Bruselas, 1998.

<sup>253</sup> Cualquier Estado que pretenda incorporarse a la Unión Europea, debe obligatoriamente aceptar el acervo Schengen. Los Estados que se incorporaron a la Unión Europea con posterioridad al 2004, no hicieron efectiva la supresión de los controles hasta el 21 de diciembre de 2007. Y de todos esos Estados, aun no los han suprimido ni Rumanía, ni Bulgaria ni Chipre, debido a que no son miembros de pleno derecho del espacio Schengen. Para lograrlo, el Consejo de la Unión Europea deberá determinar que se cumplen las condiciones para suprimirlos.

<sup>254</sup> A estos cinco países se les aplica el acervo Schengen desde el 1 de diciembre de 2000 (Decisión del Consejo 2000/777/CE, de 1 de diciembre de 2000).

El Acuerdo, que preveía la supresión progresiva de los controles en las fronteras comunes<sup>256</sup>, tenía un carácter general. Por ello se complementó con el “Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras interiores”, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990. Ambos instrumentos, crearon nuevas estructuras operativas, para garantizar, entre otras cosas, la cooperación policial y aduanera (Sistema de Información de Schengen, SIS) y posteriormente fueron integrados en el acervo comunitario<sup>257</sup>.

El Convenio entró en vigor el 26 de marzo de 1995, tuvo problemas a nivel político que finalmente fueron resueltos<sup>258</sup> y mantuvo su carácter autónomo durante un breve espacio de tiempo, ya que el acervo Schengen, fue finalmente incorporado al acervo comunitario mediante el “Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea”, que se publicó incorporado al Tratado de Ámsterdam y que surtió efecto a partir del 1 de mayo de 1999 (fecha de entrada en vigor del Tratado)<sup>259</sup>. Este Protocolo fue complementado con la “Decisión del Consejo sobre la

<sup>255</sup> El requisito de asociación al acervo Schengen para los países de fuera de la Unión Europea es un acuerdo sobre la libre circulación de personas entre esos Estados y la Unión (recogido en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo en los casos de Islandia, Noruega y Liechtenstein, y en el Acuerdo sobre la libre circulación de personas en el caso de Suiza)

<sup>256</sup> Establecía la libre circulación de todas las personas: ciudadanos de los Estados miembros del Acuerdo de Schengen, ciudadanos del resto de Estados de las Comunidades Europeas y ciudadanos provenientes de terceros Estados.

<sup>257</sup> BAKER, Estella; HARDING, Christopher: “From past imperfect to future perfect? A longitudinal study of the Third Pillar” en *European law review*, Vol. 34, N° 01, febrero, 2009, p. 29, al referirse al Sistema Schengen indican que:

“Aunque también fuera del marco de los Tratados comunitarios, el proyecto tenía fuertes implicaciones con el programa para establecer el Mercado Único porque su principal objetivo era crear un área de viaje común mediante la abolición de las barreras a la libre circulación de las personas. Ese objetivo, sin embargo, conllevaba implicaciones de seguridad obvias, haciendo necesario simultáneamente la implantación de un paquete de medidas compensatorias para combatir el crimen y para controlar a aquellos cuyos movimientos eran indeseados o positivamente no deseables.”

<sup>258</sup> POLITTI, Alessandro: op. cit.:

“Los problemas de Schengen están particularmente bien ilustrados por la posición francesa en torno a los controles fronterizos. En junio de 1995, Francia reintrodujo los controles nacionales en las fronteras (cláusula de salvaguarda) porque así se oponía a la continua liberalización holandesa de los derivados del cannabis. Para julio, tras las bombas de los radicales islamistas, los controles habían sido extendidos hasta incluir a los aeropuertos. Fue tan solo en marzo de 1996 cuando el gobierno francés levantó los controles en la frontera alemana y española, pero los mantuvo en las del Benelux. Para Julio de 1997, durante una visita del presidente Chirac a Bélgica, la buena voluntad fue reafirmada respecto a la cuestión pendiente de los controles”.

<sup>259</sup> “Tras reconocer *ex post facto* que la finalidad del acervo de *Schengen* es hacer posible que la UE se convierta con más rapidez en un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, el Protocolo incorpora dicho acervo al marco institucional y jurídico de la UE por la vía de autorizar inmediatamente a 13 Estados a establecer una cooperación reforzada en este ámbito. Se trata de la adopción directa de una modalidad de la cooperación reforzada o flexibilidad que instaura el mismo Tratado de Ámsterdam en el TUE y en el TCE, recibiendo en el caso de la regulación *Schengen* un reconocimiento inmediato y sincrónico de su validez” en:

VALLE GÁLVEZ, Alejandro del: “La refundación de la Libre Circulación de Personas, Tercer Pilar y Schengen: el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N° 3, 1998, pp. 60.

definición del acervo de Schengen a efectos de determinar, de conformidad con las disposiciones pertinentes del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y del Tratado de la Unión Europea, la base jurídica de cada una de las disposiciones o decisiones que constituyen dicho acervo”<sup>260</sup>. En esta Decisión constan todas aquellas normas del acervo de Schengen para las que era necesario determinar una base jurídica de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados en orden a ser integradas en el acervo comunitario. El acervo Schengen está formado por más documentos que los citados en dicha Decisión, pero el Consejo determinó que, a pesar de formar parte efectiva del acervo, no era necesario determinar una base jurídica de conformidad con las decisiones pertinentes de los Tratados. Otros documentos, al haber sido declarados como “confidenciales” o “restringidos”, tampoco fueron publicados oficialmente.

El Sistema Schengen se estableció para facilitar y finalmente permitir la supresión de los controles en las fronteras comunes o interiores. Fortaleciendo al mismo tiempo los controles en las fronteras exteriores mediante la creación de una serie de “medidas compensatorias” de refuerzo, colaboración y coordinación entre las autoridades aduaneras de los Estados miembros del sistema:

“Se trataba de mejorar la cooperación y la coordinación entre los servicios de policía y las autoridades judiciales para proteger la seguridad interior de los Estados miembros y, en particular, para luchar contra la delincuencia organizada.”<sup>261</sup>

MANGAS y LIÑÁN<sup>262</sup> apuntan que “ambos tratados, así como el conjunto de actos y decisiones emanados del Comité Ejecutivo creado por el Convenio (...) han constituido por sus constatados avances el sistema llamado a convertirse en elemento referencial y esencial de la construcción europea, a pesar de nacer y desarrollarse durante bastante tiempo fuera de su marco.”

Schengen se controlaba mediante el “Comité Permanente para la evaluación e implementación de Schengen”, creado el 16 de septiembre de 1998, mediante Decisión

Posteriormente (Op. cit. p. 73) DEL VALLE refiere que el acervo *Schengen* “transmuta su naturaleza de Derecho internacional público por la de Derecho comunitario y Derecho de la Unión. Esta reconversión supone su desaparición como estructura jurídica paralela a la UE y la consiguiente emigración jurídica de los Convenios *Schengen* y demás actos de aplicación hacia las estructuras jurídico-institucionales de la UE, que los asumen”.

Al respecto también LANGRISH, Sally: “The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights” en *European Law Review*, Volumen 23, Nº 1, 1998, p.11.

<sup>260</sup> DO L 176 de 10.7.1999

<sup>261</sup> Información disponible en la serie digital de la Web de la Unión Europea “Europa. Síntesis de la legislación de la UE. Justicia, libertad y seguridad. Libre circulación de personas, asilo e inmigración”. Disponible en:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/l33020\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/l33020_es.htm)

Para saber sobre la estructura orgánica de Schengen, se puede ver la relación que se recoge en el Acto del Consejo por el que se enuncia el Acervo de Schengen tal como figura en el apartado 2 del artículo 1 de la Decisión 1999/435/CE del Consejo, de 20 de mayo de 1999, DO L 176 de 10.7.1999.

<sup>262</sup> MANGAS MARTIN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010, p. 90.

Vid. para más información, representativo de tantos otros autores:

FUENTETAJA PASTOR, J. A.; BACIGALUPO SAGGESE, M.: op. cita, p. 118; POLITTI, Alessandro: op. cit.



del Comité Ejecutivo<sup>263</sup>, y sus fines eran: 1) Establecer si se habían cumplido todas las condiciones previas para que entrase en vigor el Convenio en un Estado miembro candidato Schengen (las así llamadas evaluaciones de primer mandato); 2) Y garantizar que el acervo de Schengen era aplicado adecuadamente por los Estados que estaban aplicando la Convención, en particular mediante la identificación de las deficiencias y proponer soluciones (las así llamadas evaluaciones de segundo mandato).

Con posterioridad, tras la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, no sólo las funciones del Comité Ejecutivo Schengen fueron tomadas por el Consejo, sino que las del citado Comité Permanente fueron asumidas por el “Grupo de Trabajo Evaluación Schengen” (en el seno del Consejo). Dentro de la reestructuración de grupos de trabajo en el Consejo, se constituyó el grupo “E.27. Cuestiones Schengen”, que aglutinó a los grupos E.8. “SIS-SIRENE”, E.9. “SIS-TECH”, E.18. “Acervo Schengen”, y el aquí tratado E.17. “Evaluación Schengen” (SEVAL –Schengen Evaluation). Al conjunto se le conocía como Grupo de Trabajo SCHEVAL.

Esta estructura de control de Schengen ha evolucionado tras la entrada en vigor, el 27 de noviembre de 2014, del Reglamento (UE) nº 1053/2013 del Consejo, de 7 de octubre de 2013, por el que se establece un mecanismo de evaluación y seguimiento para verificar la aplicación del acervo de Schengen, y se deroga la Decisión del Comité Ejecutivo de 16 de septiembre de 1998 relativa a la creación de una Comisión permanente de evaluación y aplicación de Schengen” (documento denominado “Regulación SchEval)<sup>264</sup>. En la actualidad por tanto opera el Comité del artículo 21 del citado Reglamento, formado por representantes de los Estados miembros, presidido por un representante de la Comisión<sup>265</sup>, y conocido como Comité Schengen. A través de este Comité, los Estados miembros pueden controlar las competencias de ejecución que tiene la Comisión a la hora de evaluar la aplicación del acervo Schengen y su seguimiento.

Dentro del acervo Schengen integrado en el acervo de la Unión Europea, la referencia explícita a la delincuencia organizada se puede encontrar en la “Decisión del Comité Ejecutivo, de 28 de abril de 1999, sobre los principios generales que rigen el pago de informantes”<sup>266</sup>. El tenor literal del primer párrafo relaciona este tipo de delincuencia con otras dos formas:

“La delincuencia internacional relacionada con la droga, otras formas graves de delincuencia y el crimen organizado son un fenómeno creciente que también afecta a los Estados Schengen.”

Pero en conjunto, todo el acervo Schengen está empapado de la idea general de la lucha contra la delincuencia. En concreto, los distintos textos se refieren al concepto de “prevención y detención de la delincuencia”, así como al de “delincuencia transfronteriza”. En cualquier caso, se inserta en la idea general de una delincuencia relacionada con el tráfico de drogas y con el tráfico ilegal de inmigrantes.

---

<sup>263</sup> SCH/Com-ex (98) 26 def Decisión del Comité Ejecutivo de 16 de septiembre de 1998.

<sup>264</sup> DO L 295 de 6.11.2013, p. 27/37

<sup>265</sup> La estructura de este tipo de comités viene reglada en el Reglamento (UE) no 182/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de febrero de 2011, por el que se establecen las normas y los principios generales relativos a las modalidades de control por parte de los Estados miembros del ejercicio de las competencias de ejecución por la Comisión

DO L 55 de 28.2.2011, p. 13/18

<sup>266</sup> SCH/Com-ex (99) 8 rev 2.

## SECCIÓN 2ª. DEL TRATADO DE MAASTRICHT AL TRATADO DE ÁMSTERDAM

La llegada del espacio económico abierto para todos los Estados miembros de las Comunidades Europeas mediante la creación de la Unión Europea, traía consigo nuevos peligros a los que se debía de hacer frente. Particularmente, la delincuencia organizada encontró, en la libertad de circulación, una nueva ventaja para desarrollar sus actividades.

Se imponía la necesidad de iniciar una regulación más firme para la lucha contra esta delincuencia.

Así, el Consejo Europeo de Roma de 14 y 15 de diciembre de 1990, aprobó la creación de dos Conferencias Intergubernamentales, encargadas una de la Unión Económica y Monetaria y otra de la Unión Política<sup>267</sup>. Tras un año de trabajo, se celebró la Cumbre de Maastricht<sup>268</sup> de 9 y 10 de diciembre de 1991.

Como consecuencia de dicha Cumbre, se alcanzó el “Tratado sobre la Unión Europea” (TUE), firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

El Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea, superó la idea de una comunidad económica, para dar el paso hacia una integración de carácter más político entre los Estados miembros. Para ello, se planteó cinco objetivos:

- Instaurar una unión económica y monetaria. Incrementando a su vez la vertiente social de la Comunidad.
- Fomentar el acervo comunitario.
- Crear una ciudadanía europea.
- Instituir una política exterior y de seguridad común.
- Fomentar la cooperación en el ámbito de la Justicia y Asuntos de Interior<sup>269</sup>.

### 2.1. Ámbito competencial.

Con respecto a los asuntos de justicia e interior, el nuevo Tratado de la Unión Europea<sup>270</sup> enunciaba en el preámbulo la declaración de intenciones de los firmantes:

---

<sup>267</sup> FONSECA MORILLO, F. y MARTIN BURGOS, Juan A.: “La Unión Europea: génesis de Maastricht” en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. N° 2, mayo-agosto 1992, pp. 544 y 545:

“Hubo de esperar al Consejo Europeo de Roma II del 14 y 15 de diciembre para que los Jefes de Estado y de Gobierno por unanimidad (entre los dos Consejos Europeos, J. Major había sustituido —el 22 de noviembre— a M. Thatcher), acordaron (...) que la CIG debería concretarse en los siguientes aspectos:

(...)

- Aumento de competencias comunitarias: en los ámbitos social, de la cohesión económica y social, del medio ambiente, de la sanidad, investigación, energía, infraestructuras y patrimonio cultural y educativo, así como, eventualmente, en el de los asuntos de interior y justicia.”

<sup>268</sup> Maastricht es una ciudad neerlandesa situada en las proximidades de la frontera con Bélgica.

<sup>269</sup> Tratado de la Unión Europea

“Artículo B

La Unión tendrá los siguientes objetivos:

(...)

- desarrollar una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior”.

“REITERANDO su objetivo de facilitar la libre circulación de personas, garantizando el mismo tiempo la seguridad y la defensa de sus pueblos, mediante la inclusión de disposiciones sobre justicia y asuntos de interior en el presente Tratado (...).”

Al mismo tiempo proclamaba, entre sus objetivos (Artículo B), la intención de “desarrollar una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior”.

El Tratado de la Unión Europea incorporó el “Título VI. Disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de Justicia y de los Asuntos de Interior”. Dicho Título estaba compuesto por los artículos K.1 a K.14, en donde se regulaba la cooperación en el plano de la intergubernamentalidad entre los distintos Estados miembros en los asuntos de justicia e interior. Se constituyó así el que fue denominado Tercer Pilar de la Unión Europea.

Recogía en su artículo K.1 todas las materias en las que se había estado trabajando anteriormente fuera del ámbito de las Comunidades Europeas por medio de la cooperación. Particularmente, en lo que afecta a la delincuencia organizada:

“Para la realización de los fines de la Unión, en particular de la libre circulación de personas, y sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, los Estados miembros consideran de interés común los ámbitos siguientes:

(...)

7) La cooperación judicial en materia penal;

(...)

9) La cooperación policial para la prevención y la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y otras formas graves de delincuencia internacional, incluidos, si es necesario, determinados aspectos de la cooperación aduanera en conexión con la organización, a escala de la Unión, de un sistema de intercambios de información dentro de una Oficina Europea de Policía (Europol).”<sup>271</sup>

## 2.2. Régimen Institucional.

El Consejo Europeo, aun no estando reconocido en el año 1992 como una Institución propiamente dicha, marcaba la senda de la Unión, y así se reconoció en el artículo D del Tratado de la Unión Europea:

<sup>270</sup> Diario Oficial n° C 191 de 29 de julio de 1992

<sup>271</sup> Para una opinión más detallada de la intencionalidad del legislador respecto a este ámbito competencial, vid.: MANGAS MARTIN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010, p. 90.; y VILARIÑO PINTO, E.: "La cooperación en los ámbitos de justicia e interior en el Tratado de la Unión Europea. Los aspectos básicos para su realización", *Revista de Instituciones Europeas*, 1994, p. 63.

Y sobre todo lo relativo a los límites competenciales y a las pasarelas de tránsito, recomiendo: FONSECA MORILLO, Francisco: op. cit.; RIPOL CARULLA, Santiago: *La Unión Europea en transformación. El Tratado de la Unión Europea en el proceso de integración comunitaria*, Ariel, Barcelona, 1995, pp.126-128; y BACIGALUPO SAGGESE, M.: “Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas (el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia)” en la obra colectiva LINDE PANIAGUA, E. (Coord.): *Políticas Comunitarias*, Colex, 2001, Madrid, p. 188.

“El Consejo Europeo dará a la Unión los impulsos necesarios para su desarrollo y definirá sus orientaciones políticas generales.”

En este sentido, no había duda en que seguiría siendo la instancia última en la toma de decisiones en materias relacionadas con los asuntos de justicia e interior.

A nivel del Consejo, se incorporó y reorganizó la estructura de “grupos de cooperación” procedentes de Trevi y que venían desarrollándose desde 1970. En palabras de OCCHIPINTI<sup>272</sup>:

“Tomando como ejemplo y sustituyendo las estructuras de Trevi, el artículo K.4 del Título VI estableció un comité de coordinación para preparar el trabajo del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior. Así, este “cuerpo” se conoció como el “Comité K.4” y se compuso de altos funcionarios de los ministerios de justicia e interior de los Estados miembros, así como de un observador de la Comisión. Con su secretaría ubicada en Bruselas, el Comité K.4 comenzó a reunirse mensualmente en 1993, incluso antes de que el Tratado de Maastricht entrase en vigor en noviembre de ese año. Las propuestas políticas del Comité K.4 eran transmitidas al Consejo de Justicia y Asuntos de Interior a través del Comité de Representantes Permanentes (COREPER), al igual que el Grupo de Altos Funcionarios de Trevi entregaban sus resoluciones a la troika/piutnika antes de que los asuntos fuesen elevados a todos los ministros en el grupo (de Trevi). (...) Similar a la composición y funciones formales de los grupos de trabajo establecidos en el Grupo de Trevi, las actividades del Comité K.4 eran guiadas por tres comités directivos (*steering groups*), cada uno comprendiendo un número de grupos de trabajo menores y de políticas específicas (*working parties*). Los comités directivos y los grupos de trabajo eran dirigidos por funcionarios del Estado miembro de la Unión Europea que ostentaba la presidencia semestral de la Unión Europea en ese momento (...)”<sup>273</sup>.

El artículo 100D del TCCE, tal como fue añadido por el artículo G.24 del TUE, reforzaba la labor del Comité de Coordinación al contemplar que contribuiría a preparar los trabajos del Consejo en los ámbitos contemplados en el artículo 100C TCE<sup>274</sup>.

La nueva estructura para los asuntos de justicia e interior en el seno del Consejo quedó, por tanto, estructurada del siguiente modo:

- Consejo de Ministros de Justicia e Interior.
- Comité de Representantes Permanentes (COREPER).
- Comité de Coordinación (Comité de Coordinación compuesto por Altos Funcionarios).
- Comité directivo I en Inmigración y asilo (Artículo K1 -1, 2 y 3- y artículo 100C).

---

<sup>272</sup> OCCHIPINTI, John. D.: *The politics of EU police cooperation: toward an European FBI?*, Lynne Rienner Publishers, Inc., Colorado (EEUU), 2003, pp. 37 y 38.

<sup>273</sup> VILARIÑO PINTO, E.: op. cit., p. 77, añade al respecto:

“También denominado «Comité K.4», por el artículo de TUE que lo crea, viene a sustituir al Grupo de Coordinadores «Libre circulación de personas» que coordina los distintos grupos de trabajo sectoriales que preparan el desarrollo de los ámbitos de cooperación previstos por el Título VI”.

<sup>274</sup> En este sentido, VILARIÑO defiende que no hay solapamiento o repetición de funciones entre el Comité K.4 y el COREPER. Destacando que el primero tendría funciones técnicas y el segundo funciones políticas; VILARIÑO PINTO, E.: op. cit., p. 79.

- Comité directivo II en Seguridad y cumplimiento de la ley, policía y cooperación aduanera (Artículo K1 -4, 5, 8 y 9). Dividido en grupos de trabajo para los asuntos de:
  - a) contra-terrorismo;
  - b) orden público, entrenamiento de funcionarios policiales y de aduanas, trabajo técnico y científico;
  - c) combatir el crimen organizado (en cooperación con expertos en cooperación judicial);
  - d) Europol;
  - e) Aduanas;
  - f) Drogas.
- Comité directivo III en Cooperación judicial (Artículo K.1 -6,7-).

La creación del grupo de trabajo c) del Comité Directivo II, había sido recomendada por el ya citado Grupo de Coordinadores «Libre circulación de personas», que presentó un informe en el Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre de 1992)<sup>275</sup>, en cuya segunda parte, en el Anexo, contemplaba su implantación, al referirse a las “Estructuras de trabajo para el Título VI” del Tratado de Maastricht:

“Un grupo de trabajo será probablemente requerido en la lucha contra la delincuencia grave. El trabajo de este grupo está estrechamente relacionado con el trabajo en el sector de la cooperación judicial. Una estrecha relación de trabajo entre expertos en estas áreas será necesaria. Este grupo de trabajo tendrá en cuenta cualquier propuesta del Grupo Ad Hoc en delincuencia organizada internacional, creado por los Ministros en su reunión del 18 de septiembre de 1992 y al que se le ha pedido que informe en el plazo de 6 meses.”

El papel del resto de Instituciones de la Unión Europea con respecto a la delincuencia organizada, era nulo o escaso.

La Comisión, que tenía cierto derecho de iniciativa en las materias del artículo K.1 TUE, en cambio lo tenía vetado en las tres últimas (cooperación en materia judicial penal, cooperación aduanera y cooperación policial)<sup>276</sup>.

El Parlamento, que no era informado por el Consejo, y que criticaba abiertamente el método intergubernamental aplicado al Tercer Pilar creó, en el año 1989, una Comisión de Libertades y de Asuntos Interiores<sup>277</sup>.

El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas tenía reconocida una competencia mínima en el Tratado de la Unión Europea, que le habilitaba para interpretar las disposiciones de los convenios celebrados en este ámbito y para dictar sentencia en los litigios relativos a su aplicación.

---

<sup>275</sup> Circ. 3678/1/92.

<sup>276</sup> Vid. al respecto VILARIÑO PINTO, E.: op. cit., p. 75.

<sup>277</sup> FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos: “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia consolidado por la Constitución Europea” en *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*, Nº 4, 2004, pp. 1869; y VILARIÑO PINTO, E.: op. cit., p. 76.

La web de esta Comisión del Parlamento Europeo, disponible en:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/es/libe/home.html>

VILARIÑO<sup>278</sup> apunta y plantea dudas de competencia al respecto de la materia objeto de estudio (y otras):

“Se trata, por tanto, nuevamente, de la posibilidad de participación de una Institución comunitaria, en un campo propio y fundamentalmente intergubernamental, pero conocido en el orden comunitario que en ningún caso, excluye, sino muy al contrario acepta y permite, que el Tribunal de Justicia conozca de todas aquellas materias que los Estados miembros estén dispuestos a someterle, al margen de su jurisdicción obligatoria.

(...)

Ahora bien, una competencia del Tribunal de Justicia, de las Comunidades Europeas, en los ámbitos propios del Título VI, presenta, cuando menos, dos importantes problemas: Por una parte en estos ámbitos se incluyen materias de orden penal como la específica cooperación judicial en materia penal y los derivados de la lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de drogas y, naturalmente, la delincuencia internacional en general. Respecto a tales materias no cabría pensar, en el derecho comunitario vigente y la concepción actual del Tribunal, que éste pueda tener competencia, lo que en definitiva significa que la atribución por los Estados –hipotética, por lo demás, hoy día- de competencia al Tribunal en materias penales, no tendría ninguna efectividad y sería nula (...).”

### 2.3. Instrumentos jurídicos y procedimientos decisorios.

#### 2.3.1. Instrumentos jurídicos.

En el plano normativo, la única Institución con competencia en materia de Justicia y Asuntos de Interior con relación a la cooperación judicial penal y policial según el Tratado de Maastricht, era el Consejo.

El Reglamento fue el instrumento empleado en los acuerdos operados en esta materia en el ámbito comunitario.

El TUE permitía que el Consejo, al amparo del artículo K.3, apartado 2 del TUE, a iniciativa tan sólo de los Estados (en el caso de las tres últimas competencias ya dichas), pudiera servirse, al igual que en la Política Exterior y de Seguridad Común, de los siguientes instrumentos jurídicos de actuación: Posiciones comunes, Acciones comunes, y Convenios.

#### 2.3.2. Procedimientos decisorios.

El Tratado de la Unión Europea, para las materias de justicia y de los asuntos de interior, exigía en su artículo K.4, apartado 3, que el Consejo se pronunciaría por unanimidad:

“salvo sobre las cuestiones de procedimiento y en los casos en que el artículo K.3 dispone expresamente otra norma de votación (...).”

---

<sup>278</sup> VILARIÑO PINTO, E.: op. cit., p. 81.

Vid. crítica sobre el fracaso del control ejercido por la jurisdicción comunitaria GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto: “La jurisdicción comunitaria en el nuevo Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N° 4, julio-diciembre, 1998, pp. 505-515.



El artículo K.3 contemplaba la mayoría cualificada para la adopción de acciones comunes. Pero exigía mayoría de dos tercios para la adopción de convenios en el seno del Consejo.

### 2.3.3. Cooperación.

Aunque no la mencionaba como una posible cooperación reforzada propiamente dicha, el artículo K.7 del TUE ya hablaba de una “cooperación más estrecha entre dos o más miembros”.

Es decir, se permitía una cooperación en esta materia más allá de los límites del Tratado, siempre y cuando “no contravenga ni obstaculice la que se contempla en el presente Título”.

## 2.4. Progresos durante la etapa<sup>279</sup>.

Con la introducción del Título VI del TUE, el año 1994<sup>280</sup> se procede a la ejecución de un “Plan de Acción” y de un “Programa Prioritario”<sup>281</sup> y a la creación de nuevas estructuras de trabajo para ajustarse a las disposiciones de este Tratado<sup>282</sup>.

Pero a pesar de ello, la actividad legislativa en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior en esta época fue escasa. En conjunto por tanto se puede hablar de ineficacia en la aplicación de las políticas de Justicia y Asuntos de Interior.

Tanto el Consejo, como la Comisión y el Parlamento Europeo, manifestaron ya en el año 1995 su opinión crítica en cuanto a los escasos logros obtenidos en comparación con las expectativas creadas en torno al Título VI y su aplicación<sup>283</sup>.

BACIGALUPO<sup>284</sup> lo explica con gran claridad:

---

<sup>279</sup> Recuérdese que los instrumentos legislativos más importantes o en vigor, figuran en los apéndices legislativos de esta tesis.

<sup>280</sup> El Tratado de Maastricht fue firmado el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

<sup>281</sup> Ambos textos, fueron adoptados en el seno del Consejo los días 29 y 30 de noviembre y aprobados por el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 10 y 11 de diciembre de 1993.

<sup>282</sup> El Consejo Europeo, fomentó que los trabajos se llevaran a cabo de forma regular, aunque se presentaron problemas debido a la sensibilidad de los asuntos abordados y a la interpretación de diversos aspectos del nuevo marco institucional. El Parlamento Europeo se mostró, al término del primer debate anual, propenso a expresar una opinión crítica sobre los avances realizados por el Consejo en la aplicación de los ámbitos contemplados en el Título VI.

<sup>283</sup> En COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 1995*, Bruselas, 1996, se recoge al final del breve apartado sobre Justicia y Asuntos de Interior:

“Pero estos pasos hacia delante, no fueron suficientes para lograr que fuese importante la operatividad del Título VI y su escala de resultados. Para hacer real el concepto de ciudadanía comunitaria y segura la libertad real de movimiento dentro de la Unión, la Comisión presentó tres propuestas para Directivas sobre la supresión de los controles fronterizos, derechos de viaje para los nacionales de terceros países dentro de la Unión y el ajuste de la legislación secundaria (subsidiaria) relativa a la entrada y residencia.”

<sup>284</sup> FUENTETAJA PASTOR, J. A.; BACIGALUPO SAGGESE, M.: *Las Políticas de la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2002, p. 107.

Efectivamente, en COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 1995*, Bruselas, 1996, se recoge al final del breve apartado sobre Justicia y Asuntos de Interior:

“A pesar de estas singularidades, el diseño institucional de la CAJI en el Tratado de Maastricht, muy apegado aún al de la PESC, se reveló de inmediato insuficiente e ineficaz, arrojando escasos resultados: por la debilidad jurídica de dos de sus principales instrumentos de actuación (las posiciones comunes y acciones comunes); por la lentitud de la vía convencional (así, por ejemplo, el «Convenio Europol» sobre la creación de la Oficina Europea de Policía, firmado en julio de 1995, no entró en vigor hasta el 1 de octubre de 1998 y no se aplicó de manera efectiva hasta el 1 de julio de 1999); por la utilización creciente, derivada de lo anterior, de instrumentos de actuación distintos de los previstos en el Tratado y, precisamente por ello, carentes de efectos jurídicos (tales como Resoluciones, Recomendaciones, Declaraciones, etc., todas ellas de dudosa legalidad); por el limitado papel atribuido a las instituciones más genuinamente comunitarias (Comisión, Parlamento y TJCE); y, en fin, por la exigencia de unanimidad en las votaciones del Consejo, responsable de la frecuente paralización del proceso de toma de decisiones. De ahí las –en ocasiones duras y severas– críticas al diseño institucional y al funcionamiento efectivo de la CAJI derivados del Tratado de Maastricht, formuladas en particular por la Comisión y el Parlamento Europeo en el marco de los debates habidos antes y durante la celebración de la CIG’96 que elaboró el Tratado de Ámsterdam. Así, la Comisión<sup>285</sup> invitaba a la CIG a « (...) remediar las insuficiencias del Tratado (TUE) en los ámbitos de la justicia y de los asuntos de interior, en particular su falta de eficacia y ausencia de control democrático y judicial, dotándolo de objetivos claros y de instrumentos y métodos apropiados».”

Pero más allá de esta escasez normativa, la actividad en el seno del Consejo fue intensa con relación a la delincuencia organizada, pues siguiendo sus repetidas recomendaciones a los Jefes de Estado y de Gobierno<sup>286</sup>, finalmente éstos, en el Consejo Europeo de Dublín celebrado en diciembre de 1996, aprobaron la creación de un “Grupo de Alto Nivel” para luchar contra esta forma de delincuencia:

“El Consejo Europeo acoge favorablemente el informe de la Presidencia sobre la intensificación de la lucha contra la delincuencia organizada y decide crear un grupo de alto nivel para elaborar un Plan de Acción global con recomendaciones específicas, que incluya calendarios realistas para la realización del trabajo. El Grupo debería examinar la lucha contra la delincuencia organizada en todos sus aspectos, quedando claramente entendido que remitiría cualesquiera cuestiones que implicaran cambios en el Tratado a la Conferencia Intergubernamental, que está considerando los cambios del Tratado en este ámbito con carácter prioritario. El Grupo de Alto Nivel debería haber completado su trabajo en marzo o abril de 1997.”

---

“Pero estos pasos hacia delante, no fueron suficientes para lograr que fuese importante la operatividad del Título VI y su escala de resultados. Para hacer real el concepto de ciudadanía comunitaria y segura la libertad real de movimiento dentro de la Unión, la Comisión presentó tres propuestas para Directivas sobre la supresión de los controles fronterizos, derechos de viaje para los nacionales de terceros países dentro de la Unión y el ajuste de la legislación secundaria (subsidiaria) relativa a la entrada y residencia.”

<sup>285</sup> Dictamen de la Comisión “Reforzar la Unión y preparar la ampliación”, COM(96) 90 *final*, de 28 de enero de 1996, p. 6.

<sup>286</sup> En PARLAMENTO EUROPEO: *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Madrid, celebrado entre el 15 y el 16 de diciembre de 1995, los Jefes de Estado y de Gobierno animan e impulsan en todo el texto para luchar contra la delincuencia organizada y el resto de delitos asociados a ella. Disponible en:

[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/es/ec/0400-C.ES5.htm](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/ec/0400-C.ES5.htm)

Con el mandato dado por el Consejo Europeo, el recién creado Grupo se reunió en seis ocasiones, presentando al Consejo un Plan de Acción que fue adoptado por aquel el 28 de abril de 1997)<sup>287</sup>.

Contenía quince orientaciones políticas y treinta recomendaciones específicas, además de un calendario para la aplicación de estas últimas.

Por primera vez, se reconocía que las medidas preventivas debían de tratarse con la misma importancia que la de carácter más represivo.

Se valoraba la importancia de evitar el blanqueo de capitales a través de Internet. Y para ello proponían que “en los sistemas de mensajería, que los mensajes enviados especifiquen quiénes son el remitente y el beneficiario”.

La recomendación que trataba este asunto, les encargaba tanto al Consejo como a la Comisión que elaborasen propuestas para fortalecer la normativa relativa a esta materia.

El Consejo Europeo celebrado en Ámsterdam en junio de 1997, se mostró positivo respecto a este Plan:

“El Consejo Europeo manifiesta su satisfacción por el Plan de acción elaborado por el Grupo de alto nivel sobre Delincuencia organizada en cumplimiento del mandato que los Jefes de Estado y de Gobierno le habían dado en su reunión de Dublín de diciembre de 1996. Respaldada las orientaciones políticas que ha sometido a su aprobación e insta al Consejo a que tome las medidas necesarias para poner en práctica el Plan, que observe cómo avanza y que en junio de 1998 eleve al Consejo Europeo un informe al respecto. Se congratula en particular por el amplio enfoque que caracteriza el Plan de acción, el cual hace hincapié tanto en la prevención como en la represión, en el equilibrio entre aproximación legislativa o armonización y cooperación práctica entre los órganos encargados de hacer cumplir la ley tanto en su vertiente judicial como en la policial y en la importancia de la cooperación con los principales interlocutores de la Unión, en particular los países candidatos. El Consejo Europeo destaca el papel clave que en la lucha contra la delincuencia organizada corresponde desempeñar a EUROPOL y reitera la prioridad que concede a que todos los Estados miembros ratifiquen el Convenio EUROPOL y el Protocolo sobre privilegios e inmunidades antes de que finalice el año 1997.”<sup>288</sup>

---

<sup>287</sup> Plan de acción para luchar contra la delincuencia organizada (adoptado por el Consejo el 28 de abril de 1997).

DOCE, C 251, 15 de agosto de 1997, p.1

<sup>288</sup> PARLAMENTO EUROPEO: *Conclusiones de la Presidencia*, Consejo Europeo de Ámsterdam, celebrado entre el 16 y el 17 de junio de 1997. Disponible en:

[http://www.europarl.europa.eu/summits/ams1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/ams1_es.htm)

## SECCIÓN 3ª. DEL TRATADO DE ÁMSTERDAM AL TRATADO DE NIZA

### 3.1. Ámbito competencial.

Este nuevo Tratado supuso un paso adelante hacia un auténtico espacio de libertad, de seguridad y de justicia<sup>289</sup>. Para ello, se incluyeron en el marco comunitario las cuestiones relativas a la libre circulación de personas, al asilo, a la inmigración, al flaqueo de las fronteras exteriores y a la cooperación judicial civil y se incorporó el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea. En palabras de FONSECA: “No hay que olvidar que el sistema «Schengen» mantenía su propia autonomía y capacidad de acción y desarrollo al margen de la Unión. Teniendo en cuenta que ambos sistemas se movían en un ámbito territorial, material y con unos miembros muy similares, era evidente que esta dualidad de sistemas no hacía sino dificultar el objetivo común de alcanzar un espacio interno sin fronteras”<sup>290</sup>.

El Tratado de Ámsterdam, dio una nueva redacción al artículo 2 (entonces artículo B) del Tratado de la Unión Europea, cuyo tenor literal disponía como objetivo de la Unión Europea:

“-Mantener y desarrollar la Unión como un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en el que esté garantizada la libre circulación de personas, conjuntamente con medidas adecuadas respecto al control de las fronteras exteriores, el asilo, la inmigración y la prevención y la lucha contra la delincuencia; (...)”<sup>291</sup>

Modificó el apartado 1 del artículo 6 (antiguo artículo F) del mismo Tratado:

“1. La Unión se basa en los principios de libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, principios que son comunes a los Estados miembros.”

También introdujo en el Tratado de la Comunidad Europea un nuevo artículo, el 6 A:

“Sin perjuicio de las demás disposiciones del presente Tratado y dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el mismo, el

<sup>289</sup> Una cierta polémica puede existir acerca de si el ELSJ se creó como tal a partir de este Tratado o a partir del de Niza.

El hecho es que gran parte de los autores (Vgr. MANGAS; ARTEAGA; BAKER y HARDING; DONAIRE) lo establecen en este momento (*versus* SILVA) y además (lo que resulta determinante, independientemente de otras razones), el Tratado de Ámsterdam establecía en su artículo 1:

“El Tratado de la Unión Europea queda modificado de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo. (...)”

3) Los actuales considerandos noveno y décimo se sustituyen por el texto siguiente: (...)”

RESUELTOS a facilitar la libre circulación de personas, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la protección de sus pueblos, mediante el establecimiento de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, de conformidad con las disposiciones del presente Tratado.»”

Vid. también sobre este hito: FONSECA MORILLO, Francisco: op. cit.; VALLE GÁLVEZ, Alejandro del: “La refundación de la Libre Circulación de Personas, Tercer Pilar y *Schengen*: el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 3, 1998, p. 48; BAKER, Estella y HARDING, Christopher: “From past imperfect to future perfect? A longitudinal study of the Third Pillar” en *European law review*, Vol. 34, Nº 01, febrero, 2009, p. 30.

<sup>290</sup> FONSECA MORILLO, Francisco: op. cit.

<sup>291</sup> Vid. sobre el concepto continuista-rupturista: CARRERA HERNÁNDEZ, F. Jesús: La cooperación policial en la Unión Europea: acervo Schengen y Europol, Colex, Madrid, 2003, p. 31.

Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, podrá adoptar medidas adecuadas para luchar contra la discriminación por motivos de sexo, de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual.”

Se ha incidido anteriormente en las graves deficiencias existentes en materia de Justicia y Asuntos de Interior<sup>292</sup>. El nuevo texto, es una demostración clara del espíritu de cambio. La creación formal de un “espacio europeo de libertad, seguridad y justicia” muestra el renovado impulso. Ya no se habla de las “materias de Justicia y Asuntos de Interior” sino de un ámbito de seguridad común a toda la Unión Europea.

Un segundo cambio significativo, fue, como se ha dicho con anterioridad, la comunitarización de una gran mayoría de los ámbitos de actuación incluidos en el ámbito de Justicia y Asuntos de Interior. Las nuevas competencias comunitarias se incorporan al Título IV del Tratado de la Comunidad Europea. Se trataba de todas las materias que tenían previstas las llamadas “pasarelas” o “vías de tránsito”. Por lo tanto la competencia intergubernamental quedaba enunciada en el artículo 29 (antiguo artículo K.1) del Tratado de la Unión Europea:

“Sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, el objetivo de la Unión será ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia elaborando una acción en común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal y mediante la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia.”<sup>293</sup>

---

<sup>292</sup> Respecto del marco institucional, competencial y jurídico (vaguedad en la redacción del articulado del Tratado de la Unión Europea y en los instrumentos jurídicos de que le dotaba Tratado) y respecto a los escasos resultados obtenidos.

<sup>293</sup> Para QUESADA, las tensiones anteriores a Ámsterdam en torno a la posibilidad de comunitarizar el ámbito Penal, incluso entre la doctrina, eran palpables. Por eso para él, el hecho de dejar de referirse a las “*disposiciones relativas a la cooperación en los ámbitos de la Justicia y los asuntos de Interior*” para emplear la fórmula “*disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal*”, fue “un enorme aldabonazo en el proceso de construcción de construcción europea”.

En QUESADA MORALES, Víctor A.: “Aspectos penales del espacio judicial europeo” en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 225, octubre, 2003, pp. 62-63.

Vid. sobre el proceso negociador y la posición de España, DASTIS QUECEDO, Antonio M<sup>a</sup>.: «Un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia», en la obra colectiva coordinada por J. M. <sup>a</sup> DE AREIZALA CARVAJAL: *España y las transformaciones de Europa*, FAES, Madrid, 1999, pp. 207 y 212.

Vid. también, sobre integración y cooperación operadas por el Tratado de Ámsterdam: CARRERA HERNÁNDEZ, F. Jesús: “La cooperación policial y judicial en materia penal: componente del espacio de libertad, de seguridad y de justicia” en *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, Nº 2, febrero (Suplemento), 1998, p. 10; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: “La cooperación policial y judicial en materia penal (II): Principales actuaciones”, Introducción, en [www.iustel.com](http://www.iustel.com); DÍAZ BARRADO, C. Miguel: op. cit., p. 73; GOSALBO BONO, Ricardo: op. cit. pp. 5868; CALONGUE VELÁZQUEZ, Antonio: “Sistema competencial y de fuentes en el «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia»” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 10, 1er semestre, 2006, pp. 105-106; LINDE PANIAGUA, Enrique: “Algunas consideraciones sobre el tercer pilar y la libre circulación de las personas en la Unión Europea”, en la obra colectiva *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea*, Ministerio del Interior, Madrid, 2002, pp.33-34; FONSECA MORILLO, Francisco: op. cit.; DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel: op. cit., pp. 71-72; CARRERA HERNÁNDEZ, F. Jesús: op. cit., p. 7; LANGRISH, Sally: “The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights” en *European Law Review*, Volumen 23, Nº 1, 1998, p. 10; DÍAZ BARRADO, C. Miguel: op. cit. pp.80 y 81.

Y en particular sobre competencias en esta materia: MENGOZZI, Paolo: *Derecho Comunitario y de la Unión Europea*, traducción de Javier FERNÁNDEZ PONS, Tecnos, Madrid, 2000, p. 58; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: “La cooperación policial y judicial en materia penal (II): Principales

Para ello, establecía la importancia de luchar contra la delincuencia, organizada o no. Y dentro de la delincuencia, hacía referencia al terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude.

De nuevo el Tratado de Ámsterdam insiste en la posibilidad de cooperar operativamente entre las autoridades competentes a través de Europol (artículo 30. Apartado 2 TUE):

“2. El Consejo fomentará la cooperación mediante Europol y, en particular, en un plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam:

- capacitará a Europol para que facilite y apoye la preparación y estimule la coordinación y ejecución de acciones específicas de investigación por las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidas las actividades operativas de equipos conjuntos que incluyan representantes de Europol en calidad de apoyo;
- adoptará medidas que permitan a Europol solicitar a las autoridades competentes de los Estados miembros la realización y la coordinación de sus investigaciones en casos concretos, así como desarrollar conocimientos específicos especializados que puedan ponerse a disposición de los Estados miembros para ayudar a éstos a la investigación de casos de delincuencia organizada;
- fomentará acuerdos de enlace entre las autoridades encargadas de la acusación y la investigación especializadas en la lucha contra la delincuencia organizada, en estrecha cooperación con Europol;
- creará una red de investigación, documentación y estadística sobre delincuencia transfronteriza.”

### 3.1.1. Integración del sistema Schengen.

Las materias comprendidas en el Sistema Schengen, se encontraban a su vez tratadas tanto en el ámbito comunitario como en el intergubernamental<sup>294</sup>.

En consecuencia, se incorporó el acervo de Schengen al marco normativo de la Unión tal y como se encontraba en la fecha de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el 1 de mayo de 1999. A partir de entonces, forma parte del acervo comunitario a efectos de negociaciones de adhesión de nuevos Estados y todo Estado que quiera incorporarse, debe aceptarlo.

Debido a la cantidad de actos jurídicos que el sistema Schengen había producido durante los años previos y debido a que había que discernir si con su entrada en el

---

actuaciones”, 2.1.1. Ámbito personal, en [www.iustel.com](http://www.iustel.com); CARRERA HERNÁNDEZ, F. Jesús: op. cit., p. 10.

<sup>294</sup> FUENTETAJA PASTOR, J. A.; BACIGALUPO SAGGESE, M.: op. cit., p. 118:

“(…) Es ésta la razón por la que la CIG’96 consideró imprescindible incorporar el acervo de Schengen al marco de la Unión Europea, formando parte de su Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.”

Vid. también sobre los problemas de la dispersión de sistemas normativos y distintas valoraciones sobre la integración del sistema Schengen: DÍAZ BARRADO, C. Miguel: op. cit., p. 73-74; FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos: “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia consolidado por la Constitución Europea” en *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*, Nº 4, 2004, pp. 1870.



acervo comunitario pasaban al ámbito comunitario o al de la Unión, el Consejo tuvo que emitir dos Decisiones:

Mediante Decisión 1999/435/CE del Consejo, de 20 de mayo de 1999, se estipuló que el acervo de Schengen se debía publicar en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas. Mediante esta Decisión, se determinó la base jurídica de cada acto jurídico del acervo Schengen<sup>295</sup>.

Mediante Decisión del Consejo 1999/436/CE, de 20 de mayo de 1999, se integraron los textos de las disposiciones y decisiones que formaban parte del acervo de Schengen para las que había que determinar la base jurídica de conformidad con las disposiciones pertinentes de los Tratados. Es decir, que mediante esta Decisión, se incorporó al espacio europeo de libertad, seguridad y justicia del ámbito comunitario la parte relativa al asilo y la inmigración y se incorporó al tercer pilar de la Unión Europea la parte referente a la cooperación policial y judicial<sup>296</sup>.

Asimismo y dado que también formaban parte del acervo de Schengen, se integraron un conjunto de disposiciones y decisiones para las que, por la citada Decisión 1999/435/CE del Consejo, no era necesario determinar una base jurídica (figuraban enumeradas en el anexo B de dicha Decisión). Y también se integraron como parte del acervo comunitario todas aquellas disposiciones que figurasen como “confidenciales” por el Comité ejecutivo de Schengen en la fecha de incorporación al acervo comunitario, aunque obviamente no fueron publicadas.

El sistema Schengen no contaba con la participación de todos los Estados miembros de la Unión Europea, lo que originaba el problema de que al incorporar este sistema a la Unión, pudiese enfrentarse a los intereses de dos de los Estados, Irlanda y Reino Unido.

Para solucionarlo, el Protocolo creaba una “cooperación reforzada”<sup>297</sup> entre los trece Estados miembros del sistema Schengen, quienes a partir de ese momento lo harían en los respectivos ámbitos del Tratado de la Unión Europea y del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Además quedaba abierta la puerta a una futura e hipotética participación de Irlanda y Reino Unido en esta cooperación reforzada.

Dos Estados ajenos a la Unión Europea, Islandia y Noruega, participaban en el sistema Schengen y en consecuencia, se planteaba un problema jurídico al integrarse este sistema en la organización internacional, dado que Reino Unido e Irlanda no iban a participar en la nueva integración del sistema. Para ello, el protocolo previó la celebración de acuerdos internacionales a distintas bandas, con lo que se resolvía el problema.

Por último, desapareció la estructura orgánica del sistema Schengen, y era el marco institucional de la Unión Europea quien se hacía cargo de sus funciones. En especial, el Comité Ejecutivo fue sustituido por el Consejo, quien decidió por mayoría cualificada

<sup>295</sup> DO L 176, de 10.7.1999.

<sup>296</sup> Concretamente, la cooperación policial incluía:

La puesta en marcha del Sistema de Información Schengen (SIS), (artículos 92 a 119 del Convenio). El derecho de vigilancia transfronteriza (artículo 40 del Convenio). El derecho de persecución fronteriza (artículo 41). El establecimiento de líneas telefónicas, de radio y télex para transmitir a tiempo informaciones (artículo 44). La comunicación de informaciones relevantes (artículo 46). Y la autorización de destino provisional de funcionarios de enlace (artículo 47).

<sup>297</sup> Vid. MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: “La cooperación policial y judicial en materia penal (I): Aspectos jurídicos e instituciones generales”, en [www.iustel.com](http://www.iustel.com).

(Decisión del Consejo) las disposiciones para la integración de la Secretaría de Schengen en la Secretaría General del Consejo<sup>298</sup>.

### 3.2. Régimen institucional.

El Consejo Europeo fue citado en materia de justicia e interior por primera vez en el artículo 40 (antiguo K.12), al contemplar la posibilidad de acudir a la Reunión de Jefes de Estado o de Gobierno cuando, referente a la cooperación policial y judicial en materia penal, hubiese un Estado que, en el seno del Consejo, se negase a autorizar una cooperación reforzada<sup>299</sup>.

La función de las demás instituciones y órganos de la Unión también se vio reforzada, especialmente mediante la ampliación de la competencia del Tribunal de Justicia a la cooperación policial y judicial en materia penal y al respeto de los derechos fundamentales, así como la consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, mientras que se fomentaba la participación de los Parlamentos nacionales en los asuntos de la Unión<sup>300</sup>.

Aunque de nuevo tanto en el ámbito comunitario (Título IV TCCE, en especial artículos 73.I a 73.O) como en el intergubernamental (Título VI TUE, artículos 29 – antiguo K.1- y siguientes), el Consejo se mantuvo como la Institución por excelencia.

Todos los procedimientos decisorios se tramitaban en el Consejo y eran resueltos por éste.

Además, mantuvo su labor de impulsor de la coordinación entre los Estados miembros en las competencias de Justicia y Asuntos de Interior del Título VI TCCE<sup>301</sup>.

Destaca en este sentido el mantenimiento del Comité de Coordinación y la permanencia del complejo entramado de “Grupos”<sup>302</sup>.

El Tratado de Ámsterdam (a diferencia de la escasa atención dada en Maastricht) realzó Europol a un puesto más elevado, como pieza clave en la coordinación policial.

<sup>298</sup> En este sentido se pronuncia DÍAZ BARRADO, C. Miguel: op. cit. p. 79.

<sup>299</sup> “2. (...) Si un miembro del Consejo declara que, por motivos importantes y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la concesión de una autorización por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que decida al respecto por unanimidad.”

<sup>300</sup> Vid. DÍAZ BARRADO, C. Miguel: op. cit. pp.78; En particular, sobre el COSAC - Conferencia de Órganos Especializados en Asuntos Europeos, creada en París entre los días 16 y 17 de noviembre de 1989:

[http://europa.eu/scadplus/constitution/subsidiarity\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/constitution/subsidiarity_es.htm)

Y la información general del COSAC disponible en el portal web del Parlamento Europeo:

[http://www.europarl.europa.eu/transl\\_es/plataforma/pagina/maletin/juri/cosac/es.htm](http://www.europarl.europa.eu/transl_es/plataforma/pagina/maletin/juri/cosac/es.htm)

<sup>301</sup> Artículo 73 N TCE.

<sup>302</sup> Vid. al respecto la opinión de DÍAZ BARRADO, C. Miguel: op. cit. pp.79; Y sobre el mantenimiento de tantos grupos de trabajo la opinión de GOSALBO BONO, Ricardo: op. cit. pp. 5869-5870.

Vid. sobre la limitación del Parlamento Europeo para el control en esta materia: PEERS, Steeve: “Democratic Control by the European Parliament in Relation to Control of Justice and Home Affairs” en *Collegium*, N° 22, diciembre, 2001, pp. 83; Y sobre las limitaciones del Tribunal. CARRERA HERNÁNDEZ, F. Jesús: La cooperación policial en la Unión Europea: acervo Schengen y Europol, Colex, Madrid, 2003, p. 45 y p. 62.

Para ello le dio amplias competencias en el ámbito cooperativo. En cambio Europol no recibió competencias propias<sup>303</sup>.

Como ya se ha visto en el anterior apartado 3.1, el artículo 30 TUE disponía las medidas de fomento de la cooperación mediante Europol para combatir la delincuencia organizada.

### 3.3. Instrumentos jurídicos y procedimientos decisorios.

#### 3.3.1. Instrumentos jurídicos.

La cooperación policial y judicial en materia penal permaneció inscrita en el marco intergubernamental del Título VI. Hasta ese momento, los instrumentos que se habían empleado (recuérdese, con escasos resultados) fueron las posiciones comunes, acciones comunes y convenios.

El Tratado de Ámsterdam volvió a destacar, en el artículo 34 TUE (antiguo artículo K.6), la importancia de la coordinación entre los Estados miembros, estableciendo como instrumentos jurídicos las posiciones comunes, las decisiones marco, las decisiones y los convenios<sup>304</sup>.

#### 3.3.2. Procedimientos decisorios.

En el plano intergubernamental, los procedimientos decisorios fueron revisados e insertados en el artículo 34 (antiguo K.6) del Tratado de la Unión Europea, consolidando la unanimidad como procedimiento general para todos los instrumentos, lo que no descartó el uso de la mayoría cualificada e incluso por mayoría.

#### 3.3.3. Cooperación reforzada.

El Tratado de Ámsterdam, introdujo la cooperación reforzada tanto en el ámbito comunitario como en el intergubernamental. Para, como dice FERNÁNDEZ ROZAS<sup>305</sup>:

“(...) evitar la repetición de una colaboración intergubernamental exclusiva basada en el modelo de Schengen (...) para los Estados miembros ansiosos por avanzar en su colaboración, esto es, una construcción comunitaria a distintos niveles.”

Efectivamente, la aparición de un nuevo escenario, consistente en la integración de tantas materias en el plano de la Comunidad Europea y en la incorporación de Schengen al acervo comunitario, supusieron un conflicto en los Estados miembros, dado que algunos de ellos, concretamente el Reino Unido e Irlanda, no se incorporaron en su

<sup>303</sup> Vid. sobre las dudas del papel de Europol: GOSALBO BONO, Ricardo: op. cit. pp. 5872-5873.

<sup>304</sup> Vid. sobre todo el asunto de la reforma de los actos en esta materia, operada por el Tratado de Ámsterdam: DÍAZ BARRADO, C. Miguel: op. cit. pp.76-77.

Vid. sobre el peso de las “decisiones marco” gracias a la jurisprudencia del TJCE, FLETCHER, Maria: “Extending “indirect effect” to the third pillar: the significance of Pupino?” en *European Law Review*, Nº 6, volumen 30, diciembre, 2005; y sobre estos instrumentos en general Vid. sobre las tensiones incluso entre la doctrina acerca de la posibilidad de comunitarización del Derecho penal en Maastricht en QUESADA MORALES, Víctor A.: “Aspectos penales del espacio judicial europeo” en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 225, octubre, 2003, pp. 64-67.

<sup>305</sup> FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos: “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia consolidado por la Constitución Europea” en *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*, Nº 4, 2004, pp. 1869.

momento al Acuerdo de Schengen y no deseaban participar activamente en la evolución de las materias en el plano comunitario ni en el intergubernamental.

Para ello, el Tratado de Ámsterdam incluyó sendos apartados en los dos Tratados:

1. El Tratado de la Unión Europea, recogía así en su artículo 40 (antiguo K.12) la posibilidad de establecer una cooperación reforzada en los ámbitos de la cooperación policial y judicial:

“Artículo K.12

1. Con sujeción a lo dispuesto en los artículos K.15 y K.16 podrá autorizarse a los Estados miembros que deseen establecer entre ellos una cooperación reforzada a que hagan uso de las instituciones, procedimientos y mecanismos establecidos por los Tratados, siempre que la cooperación propuesta:

a) respete las competencias de la Comunidad Europea y los objetivos establecidos en el presente título;

b) tenga por objeto permitir a la Unión una evolución más rápida hacia un espacio de libertad, de seguridad y de justicia.

2. El Consejo concederá por mayoría cualificada la autorización a que se refiere el apartado 1 a petición de los Estados miembros interesados, previa invitación a la Comisión a que presente su dictamen; la solicitud se remitirá también al Parlamento Europeo.

Si un miembro del Consejo declara que, por motivos importantes y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la concesión de una autorización por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo Europeo para que decida al respecto por unanimidad.

Los votos de los miembros del Consejo se ponderarán con arreglo al apartado 2 del artículo 148 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. Para su adopción, las decisiones requerirán al menos sesenta y dos votos, que representen la votación favorable de diez miembros como mínimo.

3. Todo Estado miembro que desee participar en la cooperación creada de acuerdo con el presente artículo notificará su intención al Consejo y a la Comisión, la cual transmitirá al Consejo, en un plazo de tres meses a partir de la recepción de la notificación, un dictamen que podrá ir acompañado de una recomendación acerca de las disposiciones concretas que se consideren necesarias para la participación de ese Estado miembro en la cooperación de que se trate. En un plazo de cuatro meses a partir de la fecha de dicha notificación, el Consejo decidirá sobre la solicitud y sobre las disposiciones concretas que considere necesarias. La decisión se considerará adoptada salvo que el Consejo decida, por mayoría cualificada, mantenerla en suspenso; en tal caso, el Consejo motivará su decisión y establecerá un plazo para su revisión. A los efectos del presente apartado, el Consejo adoptará sus decisiones con arreglo a las condiciones establecidas en el artículo K.16.

4. Las disposiciones de los artículos K.1 a K.13 serán aplicables a la cooperación reforzada contemplada en el presente artículo, salvo que se disponga otra cosa en el presente artículo y en los artículos K.15 y K.16.

Las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea relativas a las competencias del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y al ejercicio de las mismas serán aplicables a los apartados 1, 2 y 3.

5. Lo dispuesto en el presente artículo se entenderá sin perjuicio de las disposiciones del Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea.”

2. El Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, estableció una cooperación reforzada genérica, a través de su artículo 5 A. Dejó así una vía de entendimiento para el

referido problema con los Estados miembros que no querían participar de la integración del acervo Schengen:

“Artículo 5 A

1. Con sujeción a lo dispuesto en los artículos K.15 y K.16 del Tratado de la Unión Europea, podrá autorizarse a los Estados miembros que deseen establecer entre sí una cooperación reforzada a que hagan uso de las instituciones, procedimientos y mecanismos establecidos por el presente Tratado, siempre que la cooperación propuesta:

- a) no se refiera a ámbitos que sean de exclusiva competencia de la Comunidad;
- b) no afecte a las políticas, acciones o programas comunitarios;
- c) no se refiera a la ciudadanía de la Unión ni establezca una discriminación entre nacionales de los Estados miembros;
- d) permanezca dentro de los límites de las competencias atribuidas a la Comunidad por el presente Tratado; y
- e) no constituya una discriminación ni una restricción del comercio entre los Estados miembros y no falsee las condiciones de competencia entre ellos.

2. El Consejo concederá la autorización contemplada en el apartado 1 pronunciándose por mayoría cualificada, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo.

Si un miembro del Consejo declarase que, por motivos importantes y explícitos de política nacional, tiene la intención de oponerse a la concesión de una autorización por mayoría cualificada, no se procederá a la votación. El Consejo, por mayoría cualificada, podrá pedir que el asunto se remita al Consejo, en su composición de Jefes de Estado o de Gobierno, para que decida al respecto por unanimidad.

Los Estados miembros que se propongan establecer una cooperación reforzada tal como se contempla en el apartado 1 podrán dirigir una solicitud a la Comisión, que podrá presentar una propuesta al Consejo a tal fin. En caso de que la Comisión no presente ninguna propuesta, informará a los Estados miembros concernidos acerca de los motivos de esta decisión.

3. Todo Estado miembro que desee participar en la cooperación creada de acuerdo con el presente artículo notificará su intención al Consejo y a la Comisión, la cual transmitirá al Consejo un dictamen en un plazo de tres meses a partir de la recepción de la notificación. En un plazo de cuatro meses a partir de la fecha de dicha notificación, la Comisión decidirá sobre la misma y sobre las disposiciones concretas que considere necesarias.

4. Los actos y decisiones necesarios para el desarrollo de las acciones de cooperación deberán ajustarse a todas las disposiciones pertinentes del presente Tratado, siempre que no se disponga otra cosa en el presente artículo y en los artículos K.15 y K.16 del Tratado de la Unión Europea.

5. El presente artículo se entiende sin perjuicio de lo dispuesto en el Protocolo por el que se integra el acervo de Schengen en el marco de la Unión Europea.”

### **3.4. Progresos durante la etapa.**

A diferencia de la etapa anterior, en la etapa 1998-2001 se llevaron a cabo progresos significativos en el ámbito de la Justicia y Asuntos de Interior. Del gran número de

actos jurídicos, se destacan los hitos relevantes con respecto a la delincuencia organizada<sup>306</sup>.

Tuvo la celebración de una primera Conferencia Europea en Londres, el 12 de marzo de 1998, cuyo objeto fue debatir en torno a la lucha contra las drogas y la delincuencia organizada, las cuestiones PESC, la protección ambiental, la promoción de la competitividad y la cooperación regional<sup>307</sup>.

El 15 y 16 de junio de 1998, en el Consejo Europeo de Cardiff, los Estados miembros se pronunciaron sobre la necesidad de seguir fomentando el Plan de Acción contra la delincuencia organizada.

Asimismo, respecto a ésta, recordaban la necesidad de:

“aumentar la capacidad de los ordenamientos jurídicos nacionales de cooperar estrechamente y ha pedido al Consejo que determine el margen existente para un mayor reconocimiento mutuo de las respectivas resoluciones judiciales.”<sup>308</sup>

En esta materia, entró en vigor la “Estrategia Global de Prevención de la Delincuencia Organizada”<sup>309</sup>, un documento breve pero de enorme calado, al abordar la importancia de la prevención de la delincuencia organizada en múltiples aspectos de la acción de los organismos públicos y de distintos estamentos de la vida social.

En cualquier caso invitaba, de cara al año 2000, a que entre los Estados miembros, la Comisión y Europol, estudiaran y aplicasen el contenido de la Estrategia. Y a estos dos últimos, les solicitaba un informe global relacionado con la prevención de la delincuencia organizada.

El Consejo Europeo de Viena, celebrado los días 11 y 12 de diciembre de 1998, trabajó en favor de la seguridad de los ciudadanos:

---

<sup>306</sup> Recuérdese que el desarrollo pormenorizado de todas las materias incluidas en los asuntos de justicia e interior se desarrollan exhaustivamente en el Capítulo III. Y que los instrumentos legislativos más importantes o en vigor figuran en los apéndices legislativos.

<sup>307</sup> PARLAMENTO EUROPEO: FICHAS TÉCNICAS, “6.3.1. El problema de la Ampliación de la Unión”:

“El Consejo Europeo decidió crear la "Conferencia Europea" que proponía la Comisión. Se trata de un foro de consulta multilateral que reúne a países de la Unión y países candidatos para tratar cuestiones de interés común en materia de política exterior, seguridad, justicia e interior, cooperación regional y política económica. (...) nació la Conferencia Europea, que se reunió por primera vez en Londres el 12 de marzo de 1998, y posteriormente en Luxemburgo, el 5 de octubre de 1998.”

<sup>308</sup> Es habitual presentar al Consejo Europeo distintos informes sectoriales. Así, en esta materia, el “Informe de etapa al Consejo Europeo de Cardiff sobre la delincuencia organizada (7303/4/98 REV4)”. En diciembre el “Informe de situación sobre la lucha contra la delincuencia organizada (11571/4/98 REV 4)”.

<sup>309</sup> Resolución del Consejo, del 21 de diciembre de 1998, relativa a la prevención de la delincuencia organizada para el establecimiento de una estrategia global de lucha contra esta delincuencia (Diario Oficial C 408 de 29.12.1998). Nótese en el preámbulo de esta resolución, el espíritu comprensivo y multidisciplinar de todas las materias que envuelven a la delincuencia, tratadas en muy distintos seminarios durante los años previos.



“Con el fin de mejorar la seguridad de los ciudadanos de la Unión Europea, el Consejo Europeo de Viena, en la perspectiva de la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, aprobó un plan de acción destinado a aplicar las disposiciones de este Tratado relativas al establecimiento de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. En este ámbito, en el año 1998 destacan, por otra parte, la entrada en vigor del Convenio Europol, los progresos realizados en la aplicación del programa de acción para la lucha contra la criminalidad organizada aprobado en 1997 y la celebración entre los Estados miembros y los países candidatos a la adhesión de un pacto de preadhesión sobre la criminalidad organizada<sup>310</sup>.”

En este Plan de Acción, se hacía ya referencia a la delincuencia de alta tecnología, al remarcar que “las conductas delictivas deberían considerarse de un modo igualmente eficaz en toda la Unión”<sup>311</sup>. Refiriéndose a aquellas conductas en el ámbito de la delincuencia organizada para las que era “urgente y necesario adoptar medidas por las que se establezcan normas mínimas relativas a los elementos constitutivos de delito y a las sanciones aplicables”<sup>312</sup>.

Fue particularmente relevante la adopción de una Acción Común encaminada a armonizar penalmente el concepto de organización delictiva, algo que sentaba las bases para el futuro tratamiento de la materia, y que llegaba antes incluso que la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (celebrada en el año 2000)<sup>313</sup>.

La delincuencia organizada iba ganando un papel destacado en la vida de la Unión Europea, como se podía apreciar en la agenda política de los Estados miembros.

Ya en el discurso dado por el Presidente del Parlamento Europeo, Sr. Gil-Robles, ante el Consejo Europeo de Colonia, el 3 de junio de 1999, se refería a la importancia de que la reforma de la Unión Europea considerase como uno de los objetivos más importantes el integrar en el pilar comunitario problemas que “siguen siendo tratados como asuntos intergubernamentales y que se encuentran entre las principales preocupaciones de los ciudadanos europeos: (...) la lucha contra la delincuencia organizada”<sup>314</sup>.

En este mismo Consejo Europeo se trató y planteó la “Estrategia común de la Unión Europea sobre Rusia”. Entre su contenido, la delincuencia organizada también constaba como materia a tratar. Se planteaba la necesidad de “elevar el nivel de su cooperación en la lucha contra los flagelos comunes”, entre ellos la delincuencia organizada. Y

<sup>310</sup> COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 1998*, Bruselas, 1999.

<sup>311</sup> Plan de acción del Consejo y de la Comisión sobre la mejor manera de aplicar las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia - Texto adoptado por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior de 3 de diciembre de 1998.

Diario Oficial n° C 019 de 23/01/1999, p.4.

<sup>312</sup> Misma cita, p. 13.

<sup>313</sup> ACCIÓN COMÚN de 21 de diciembre de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la tipificación penal de la participación en una organización delictiva en los Estados miembros de la Unión Europea (1) (98/733/JAI).

<sup>314</sup> Discurso del Presidente del Parlamento Europeo, Sr. José María Gil-Robles, pronunciado ante el Consejo Europeo el jueves de 3 de junio de 1999 en Colonia. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/summits/kol-pres\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/kol-pres_es.htm)

establecía para ello una lista de ámbitos de cooperación en los que era necesario establecer iniciativas específicas<sup>315</sup>.

E igualmente, entre las conclusiones de la presidencia, se planteaba la “dimensión nórdica”, como una iniciativa en la que lograr en los países de esa región (entre otras cosas) una “lucha decidida” contra la delincuencia organizada transfronteriza<sup>316</sup>.

En cumplimiento del Plan de Acción anteriormente citado se celebró un Consejo Europeo en Tampere, entre el 15 y el 16 de octubre de 1999, monográfico sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, definiéndose orientaciones y prioridades políticas en los distintos ámbitos que constituirían este espacio<sup>317</sup>.

En particular, al tratar la lucha contra la delincuencia a escala de la Unión, el Consejo declaraba en sus conclusiones:

“El Consejo Europeo está firmemente resuelto a que se refuerce la lucha contra la delincuencia organizada y transnacional grave. El alto nivel de seguridad en el espacio de libertad, seguridad y justicia presupone un enfoque eficaz y exhaustivo en la lucha contra todas las formas de delincuencia. Debe lograrse un desarrollo equilibrado de medidas a escala de la Unión contra la delincuencia, protegiendo al mismo tiempo la libertad y los derechos jurídicos de las personas y de los agentes económicos.”<sup>318</sup>

Basaban esta lucha en tres ejes fundamentales: la prevención de la delincuencia; el incremento de la cooperación contra la delincuencia; y una acción especial contra el blanqueo de capitales.

En el año 2000, un primer hito fue la presentación por parte de la Comisión de los “marcadores”, aprobados en Ámsterdam como medio de control y progreso en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia<sup>319</sup>.

<sup>315</sup> Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo celebrado los días 3 y 4 de junio de 1999 en Colonia. Anexos. Anexo II – Estrategia de la Unión Europea sobre Rusia de 4 de junio de 1999.

[http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_es.htm)

<sup>316</sup> Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo celebrado los días 3 y 4 de junio de 1999 en Colonia. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/summits/kol1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/kol1_es.htm)

<sup>317</sup> Vid. al respecto: COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 1999*, Bruselas, 2000.

También se puede acudir al resumen, conclusiones y propuestas –en especial sobre la reforma de la ley penal nacional y la necesidad de respetar los derechos humanos– recogidas en: “The Tampere summit: The ties that bind "or" The Policemen's Ball”, en *Common Market Law Review*, Nº 36, octubre, 1999, Editorial Comments, pp1119-1126.

Así como a: VITORINO, Antonio: «La constitución del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia», en la obra colectiva coordinada por BENEYTO PÉREZ, J. M. y PAÚL GUTIÉRREZ, J.: *El futuro de la Unión Europea. Unión política y coordinación económica*, Dykinson, Madrid, 2002, p. 137; FONTAINE, Nicole: “Discurso de la Sra. Presidenta del Parlamento Europeo”, Tampere, 15 de octubre de 1999; FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos: “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia consolidado por la Constitución Europea” en *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*, Nº 4, 2004, p. 1872

<sup>318</sup> Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo celebrado los días 15 y 16 de octubre de 1999 en Tampere. Disponible en: [http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm)

<sup>319</sup> Comunicación de la Comisión, de 24 de marzo de 2000: Indicadores para el examen de los progresos realizados para la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea COM (2000) 167 final - no publicada en el Diario Oficial

El Consejo adoptó el 27 de marzo de 2000 un programa de acción bajo el título “Prevención y control de la delincuencia organizada: estrategia de la Unión Europea para el comienzo del nuevo milenio”:

“Este nuevo programa, que sustituye al aprobado por el Consejo Europeo de Ámsterdam en 1997, el cual expiró en 1999, recoge unas treinta recomendaciones nuevas de carácter multidisciplinario para reforzar la cooperación europea de prevención y lucha contra este tipo de delincuencia.”<sup>320</sup>

Se trataba de un programa muy detallado de los ejes de actuación y de las acciones a llevar a cabo para combatir la delincuencia organizada, basado en una serie de puntos de trabajo a alcanzar, con una prioridad para cada uno de ellos<sup>321</sup>.

Establecía la fecha de 25 de marzo de 2000 como tope para recibir, del Consejo y de la Comisión, un informe sobre la aplicación de la estrategia de la Unión contra la delincuencia organizada.

Y relacionado con la pornografía infantil en Internet, el Consejo aprobó una importante Decisión<sup>322</sup>. En este texto, se promovía la acción decidida de las “autoridades represivas” para la cooperación ciudadana y la atención permanente a este tipo de prácticas, informando de sus resultados a Europol.

El Consejo Europeo de Feira aprobó, el 19 y 20 de junio, un Plan de Acción en materia de drogas (2000-2004). Asimismo aprobó una serie de prioridades para las relaciones exteriores en el ámbito de la Justicia y Asuntos de Interior:

“En el aspecto geográfico, la ampliación, el pacto de estabilidad en los Balcanes, el Mediterráneo, las estrategias comunes para Rusia, Ucrania y el Mediterráneo y los aspectos no militares de la gestión de crisis; en el aspecto horizontal, la dimensión exterior de la política de migración, la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo, contra formas concretas de delincuencia (financiera, blanqueo de dinero, corrupción, trata de seres humanos, de alta tecnología y medioambiental) y contra el tráfico de drogas, así como el desarrollo y refuerzo del Estado de Derecho. El Consejo Europeo consideró que los principios que deben regir esta dimensión exterior son su utilidad para la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, su valor añadido en relación con la acción de los Estados miembros, su contribución a los objetivos políticos generales de la política exterior de la Unión y su realización en un plazo razonable.”<sup>323</sup>

---

<sup>320</sup> COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 1999*, Bruselas, 2000, Punto nº 471.

Este programa fue publicado en el Diario Oficial C 124 de 3.5.2000.

<sup>321</sup> Recuérdese que el estudio en detalle de las acciones de la Unión Europea para la prevención y la represión de la delincuencia organizada y la ciberdelincuencia, en cuanto acciones en activo, se estudian más adelante.

<sup>322</sup> Decisión del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativa a la lucha contra la pornografía infantil en Internet.

DO L 138 de 9.6.2000

<sup>323</sup> COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 1999*, Bruselas, 2000, Punto nº 482.

La Unión Europea “participó activamente en las actividades de las Naciones Unidas relativas al Convenio contra la delincuencia organizada transnacional, firmado el 15 de diciembre en Palermo. Uno de los principales aspectos del Convenio se refiere a medidas de lucha contra el blanqueo de dinero. El Convenio se acompaña de tres protocolos adicionales relativos a la fabricación y el tráfico ilícito de armas de fuego, la introducción clandestina de emigrantes y la trata de seres humanos”<sup>324</sup>.

Y finalmente, en este año la Comisión presentó la “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. La prevención de la delincuencia en la Unión Europea. Reflexión sobre unas orientaciones comunes y propuestas en favor de un apoyo financiero comunitario”<sup>325</sup>.

En esta comunicación, la Comisión proponía la aprobación de un plan de financiación que se denominaría Hippokrates, con cuyo nombre querían referirse al famoso dicho de que “más vale prevenir que curar”.

---

<sup>324</sup> COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 1999*, Bruselas, 2000, Punto nº 472.

<sup>325</sup> COM (2000) 786 final - no publicada en el Diario Oficial



## SECCIÓN 4ª. EL PROYECTO DE TRATADO CONSTITUCIONAL

### 4.1. Convención y evolución del Tratado Constitucional.

El proceso de crecimiento y transformación de la Unión Europea llegó, en el año 2000, a un punto de inflexión.

El Tratado de Niza resolvía tan solo parcialmente el problema de las Instituciones europeas, que no estaban listas para la entrada de los nuevos Estados miembros, prevista para el año 2004. Además el sistema de Tratados se había convertido en un problema de complejidad legislativa por la gran variedad de textos enmendados<sup>326</sup>.

Esto, en cuestión de lucha contra la delincuencia organizada, se había convertido en una traba que ralentizaba la consecución de los objetivos, en especial por la ausencia de instrumentos y medios que reforzaran la cooperación entre los Estados miembros<sup>327</sup>.

Como ocurriera con el Protocolo nº 7 “sobre las instituciones en la perspectiva de la ampliación de la Unión Europea” anejo al Tratado de Ámsterdam, que preveía una nueva Conferencia Intergubernamental, el Tratado de Niza contaba con una “Declaración relativa al futuro de la Unión” que también previó la necesidad de continuar con la reforma institucional, esta vez buscando un amplio consenso<sup>328</sup>.

Los días 14 y 15 de diciembre del 2001 se celebró el Consejo Europeo en Laeken (Bruselas). En las “Conclusiones de la Presidencia-Anexo I. Declaración de Laeken sobre el futuro de la Unión Europea”, uno de sus epígrafes fue titulado “El camino hacia una Constitución para los ciudadanos europeos”<sup>329</sup>.

Acto seguido instituyó una nueva Convención para la creación de un texto que pudiese derivar en una Constitución para Europa<sup>330</sup>.

El trabajo de la Convención fue dirigida por un Praesidium que inició sus trabajos el 28 de febrero de 2002 y que lo terminó el 18 de julio de 2003.

Se crearon once grupos de trabajo. En lo que se refiere a este estudio, interesa el “Grupo de trabajo X. Libertad, seguridad y justicia.”

El Grupo, en su “Informe final” presentado a la Convención en Bruselas el 2 de diciembre de 2002, marcó las líneas maestras de sus debates. Aquellos aspectos en los que sus cuarenta miembros (presididos por el irlandés John BRUTON) estuvieron de acuerdo:

<sup>326</sup> Vid. al respecto: PINEDA, Cristina: “Should Pillar III be Abolished and if so how?” en *EPC Working Paper*, Conclusión, 17.7.2002.

<sup>327</sup> Vid. sobre este particular: QUEL LÓPEZ, F. J.: op.cit., p. 143.

Y como ejemplo de necesidad de evolución en materia penal, el análisis sobre el “arresto de Olazabal” realizado en CHALTIEL, FLORENCE: “L’ordre public devant la cour de justice des communautés européennes” en *Revue de Marché commun et de l’Union européenne*, nº 465, febrero, 2003, p. 123.

<sup>328</sup> Más información disponible en:

[http://europa.eu/scadplus/european\\_convention/introduction\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/european_convention/introduction_es.htm)

<sup>329</sup> Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. Conclusiones de la Presidencia. Anexo

I

Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/summits/previous.htm>

<sup>330</sup> Toda la información sobre este proceso disponible en:

[http://europa.eu/scadplus/european\\_convention/introduction\\_es.htm](http://europa.eu/scadplus/european_convention/introduction_es.htm)



“Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam, el establecimiento de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia coherente constituye uno de los objetivos fundamentales de la Unión (...), es importante precisar que los tres componentes –libertad, seguridad y justicia- van de la mano y tienen idéntica importancia. Este principio debe guiar la política de la Unión en la materia.

Dicha política debe estar arraigada en la adhesión común a la libertad basada en los derechos humanos, las instituciones democráticas y el Estado de Derecho. Son de especial importancia las actividades del Consejo de Europa en este contexto. Efectivamente, es importante que los ciudadanos vean que se ha perfilado concretamente un “orden público europeo” que pueden percibir de hecho en su vida diaria. En este sentido revisten la máxima importancia los principios de transparencia y control democrático. El establecimiento de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia está íntimamente unido al respeto de los derechos de los ciudadanos y al principio de no discriminación (artículos 12 y 13 del TCE).

(...) El informe se centra principalmente en las posiciones comunes surgidas dentro del Grupo.

Éstas se han definido con arreglo a las dos propuestas de «reglas de oro» siguientes, que el Grupo aceptó en líneas generales:

- Un marco jurídico general común que reconozca las particularidades de este ámbito (...).
- Introducción, en la mayor medida posible, de una separación entre las tareas «legislativas» y las «operativas».<sup>331</sup>

El Informe se estructuró en tres partes con sus respectivos apartados: procedimientos legislativos (que trataba los ámbitos relacionados con el TCE –primer pilar- y los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal –tercer pilar-); refuerzo de la cooperación operativa (diferenciando entre la colaboración reforzada en el seno del Consejo, la gestión de las fronteras exteriores y el desarrollo de los órganos de la Unión –Europol y Eurojust-); y cuestiones horizontales (ampliación más eficaz y mantenimiento de normas exigentes, participación de los Parlamentos nacionales, acuerdos internacionales, mecanismos de inclusión o de exclusión y cooperación reforzada, y finalmente el control judicial).

Los trabajos de la Convención desembocaron, meses más tarde, en una nueva Conferencia Intergubernamental, que a su vez dio lugar a la firma del proyecto de Tratado un año más tarde.

Posteriormente, el proceso fallido de ratificación abrió la puerta a un “periodo de reflexión”, a una nueva CIG y a la aprobación, tras un convulso proceso de negociación, de un nuevo Tratado.

Era el Tratado de Lisboa, aprobado en un Consejo Europeo informal, entre los días 18 y 19 de octubre. Fue firmado por los Estados miembros el 13 de diciembre de 2007.

## **4.2. Estructura del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el proyecto de Tratado.**

El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Proyecto de Tratado por el que se establecía una Constitución para Europa, sufrió un profundo cambio al ver suprimido el tercer pilar de la Unión y comunitarizadas prácticamente todas sus políticas<sup>332</sup>.

---

<sup>331</sup> Bruselas, 2 de diciembre de 2002 (04.12), CONV 426/02.

En primer lugar destacaban todos aquellos artículos que, sin formar parte del Capítulo dedicado al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, hacían mención expresa al mismo, y que se detallan a continuación:

“Artículo 3. Objetivos de la Unión

(...)

2. La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores y un mercado único en el que la competencia sea libre y no esté falseada.”

“Artículo 13

Ámbitos de competencia compartida

(...)

2. Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales:

- el mercado interior,
- el espacio de libertad, seguridad y justicia,”

“Artículo 41

Disposiciones particulares relativas a la realización del espacio de libertad, seguridad y justicia

1. La Unión constituirá un espacio de libertad, seguridad y justicia:

- mediante la adopción de leyes y leyes marco europeas tendentes, en caso necesario, a aproximar las legislaciones nacionales en los ámbitos enumerados en la parte III,
- fomentando la confianza mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros, cimentada, en particular, en el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales,
- mediante la cooperación operativa de las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, de aduanas y otros servicios especializados en la prevención y localización de hechos delictivos.

2. En este espacio de libertad, seguridad y justicia, los parlamentos nacionales podrán participar en los mecanismos de evaluación que prevé el artículo III-161 y estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de la actividad de Eurojust con arreglo a los artículos III-177 y III-174.

3. En el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal, los Estados miembros tendrán derecho de iniciativa con arreglo al artículo III-165.”

“PARTE II

CARTA DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LA UNIÓN

PREÁMBULO

Los pueblos de Europa, al crear entre sí una unión cada vez más estrecha, han decidido compartir un porvenir pacífico basado en valores comunes.

Consciente de su patrimonio espiritual y moral, la Unión está fundada sobre los valores indivisibles y universales de la dignidad humana, la libertad, la

---

<sup>332</sup> Vid. sobre el cambio que suponía: VALLE GÁLVEZ, Alejandro del: “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado constitucional” en *Noticias de la Unión Europea*, N° 250, noviembre, 2005, p. 116; MELLADO PRADO, Pilar: “El funcionamiento de las Instituciones en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, n° 10, 1er semestre, 2006, p. 49. La cita que figura entre corchetes corresponde a:

MANGAS MARTIN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 2004, p. 738.

igualdad y la solidaridad, y se basa en los principios de la democracia y del Estado de Derecho. Al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un espacio de libertad, seguridad y justicia, sitúa a la persona en el centro de su actuación. La Unión contribuye a la preservación y al fomento de estos valores comunes dentro del respeto de la diversidad de culturas y tradiciones de los pueblos de Europa, así como de la identidad nacional de los Estados miembros y de la organización de sus poderes públicos en el plano nacional, regional y local; trata de fomentar un desarrollo equilibrado y sostenible y garantiza la libre circulación de personas, bienes, servicios y capitales, así como la libertad de establecimiento.”

“Artículo III-283

En el ejercicio de sus competencias relativas a las disposiciones de las Secciones 4 y 5 del Capítulo IV del Título III relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, el Tribunal de Justicia no será competente para comprobar la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro, ni sobre el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior, cuando dichos actos estén regulados por el Derecho interno.”

Esta aparición de artículos referentes a la materia se debió a la complejidad del “espíritu de la Constitución” que los legisladores quisieron darle. En palabras de LINDE PANIAGUA “la libertad, la seguridad y la justicia cumplen funciones diferenciadas en la Constitución Europea. Son objetivos, son valores, son derechos fundamentales y, además, son un conjunto de ámbitos materiales de competencias denominadas compartidas.”<sup>333</sup>

De igual forma, este espacio ocupaba un papel relevante en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, insertada como la Parte II del Proyecto de Tratado, al establecer, en el artículo II-6 del Título II “Libertades”, que “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad”.

El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia quedó insertado en la Parte III, dando lugar al Capítulo IV de mismo título. Estaba dividido en secciones. La Sección 1 era la relativa a las disposiciones generales y en ella, los artículos III-158 a III-162 eran de nueva redacción.

El artículo III-158 definía el espacio destacando, además del respeto a los derechos fundamentales y a los Estados miembros, la relación de materias que incluía dicho espacio y el principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y extrajudiciales. En particular, respecto a la lucha contra la delincuencia, establecía en su apartado 3 que:

“La Unión se esforzará por garantizar un alto grado de seguridad a través de medidas de prevención y de lucha contra la delincuencia y contra el racismo y la xenofobia, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales penales y las demás autoridades competentes, así como

---

<sup>333</sup> LINDE PANIAGUA, Enrique: “El significado del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión en la Constitución Europea” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 10, 1er semestre, 2006, pp. 20.

Sobre el tipo de competencias en el Tratado Constitucional vid.: MELLADO PRADO, Pilar: op. cit., p. 40.

mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales penales y, si fuere necesario, la aproximación de las legislaciones penales.”

Los siguientes artículos (III-161 a III-164), trataban el papel del Consejo Europeo, de los Parlamentos nacionales, los mecanismos de evaluación y de la cooperación operativa; la cláusula de salvaguarda, la cooperación administrativa y el derecho de iniciativa<sup>334</sup>.

La Sección 2, estaba dedicada a los controles en las fronteras, el asilo y la inmigración (artículos III-166 a III-168). Destacaban las modificaciones relativas al uso de las leyes, las leyes-marco y los supuestos contemplados en cada uno de los citados asuntos. Y el artículo III-169 (también en esta sección), de nueva creación, se refería al principio de solidaridad entre los Estados miembros en cumplimiento del resto de políticas de la Sección 2.

La Sección 3, relativa a la cooperación judicial en materia civil, comprendía tan solo el artículo III-170.

Pero en lo que importa especialmente para la lucha contra la delincuencia organizada, los artículos III-171 a III-174 formaban la Sección 4, relativa a la cooperación judicial en materia penal, y se referían a esta cooperación, a la aproximación de las normas penales, infracciones y sanciones, a las medidas de apoyo en el ámbito de la prevención del delito y a Eurojust. Los cuatro sufrieron modificaciones de su texto anterior al proyecto de Tratado. Y el artículo III-175, introdujo la figura de la Fiscalía Europea, que ya había sido planteada por la Comisión anteriormente<sup>335</sup>.

En particular, por tratar directamente la delincuencia organizada, interesan los siguientes artículos:

“Artículo III-172

1. Se podrán establecer mediante leyes marco europeas normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos de carácter particularmente grave y con una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes.

Estos ámbitos delictivos son los siguientes: el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada.

Según la evolución de la delincuencia, el Consejo de Ministros podrá adoptar una decisión europea que determine otros ámbitos delictivos que respondan a los criterios previstos en el presente apartado. Se pronunciará por unanimidad previa aprobación del Parlamento Europeo. (...)”

“Artículo III-174

1. La misión de Eurojust es apoyar e intensificar la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la persecución de la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros o que deba perseguirse según criterios comunes basándose en operaciones efectuadas y

<sup>334</sup> “Artículos III-159 a III-165.

<sup>335</sup> COM/2000/0608 final y COM/2001/0715 final.

en información proporcionada por las autoridades de los Estados miembros y Europol. (...)”

“Artículo III-175

1. Para combatir la delincuencia grave que tenga una dimensión transfronteriza, así como las infracciones que lesionen los intereses de la Unión, podrá crearse una Fiscalía Europea a partir de Eurojust mediante ley europea del Consejo de Ministros. Éste se pronunciará por unanimidad previa aprobación del Parlamento Europeo.

2. La Fiscalía Europea será competente para averiguar, perseguir y encausar, si procede en colaboración con Europol, a los autores y cómplices de delitos graves que afecten a varios Estados miembros y de infracciones que lesionen los intereses financieros de la Unión definidos en la ley europea prevista en el apartado 1. Ejercerá ante los órganos jurisdiccionales competentes de los Estados miembros la acción penal relativa a dichas infracciones. (...)”

La novedad de estos artículos fue que comenzaba a abrir la puerta a una nueva regulación, más ambiciosa, para la lucha contra la delincuencia, al contemplarse la posibilidad de poder establecer parámetros penales mínimos sobre ciertos delitos o al contemplar la posibilidad de crear la figura de la Fiscalía Europea. Aunque no establecía la obligatoriedad de crear dichos instrumentos, ya los contemplaba. Era un paso importante en la lucha contra esta forma de criminalidad.

La sección 5 hacía referencia a la cooperación policial. El artículo III-176 era referente a la cooperación policial no operativa:

“Artículo III-176

1. La Unión llevará a cabo una cooperación policial en la que participen todas las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas especializadas en la prevención y en la localización e investigación de hechos delictivos.

2. A tal fin, podrán establecerse mediante leyes o leyes marco europeas medidas relativas a:

- a) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente;
- b) el apoyo a la formación de personal, así como la cooperación para el intercambio de personal, los equipos y la investigación científica policial;
- c) las técnicas comunes de investigación relacionadas con la localización de formas graves de delincuencia organizada.

3. Mediante ley o ley marco europea del Consejo de Ministros podrán establecerse medidas relativas a la cooperación operativa entre las autoridades contempladas en el presente artículo. El Consejo de Ministros se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.”

El siguiente artículo, el III-177 trataba sobre el papel de Europol:

“Artículo III-177

1. La misión de Europol es apoyar e intensificar la actuación de las autoridades policiales y de los demás servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros, así como su colaboración mutua en la prevención y la lucha contra la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, el terrorismo y las formas de delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión.”

El artículo III-178, el último del Capítulo IV, trataba el asunto de la intervención en el territorio de otro Estado Miembro con relación a la cooperación judicial en materia penal y a la cooperación policial:

“Artículo III-178

Las condiciones y límites con arreglo a los cuales las autoridades competentes de los Estados miembros referidas en los artículos III-171 y III-176 podrán actuar en el territorio de otro Estado miembro en contacto y de acuerdo con las autoridades de dicho Estado se establecerán mediante ley o ley marco europea del Consejo de Ministros. Éste se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.”

De nuevo, como en los artículos anteriores al III-176, el tratado fomentaba la cooperación a nivel policial y judicial. Es cierto que no se daba el paso para una gran cooperación operativa, por el problema de la soberanía de los Estados miembros, pero la mera labor de coordinación ya era un paso importante.

Destacaba también, como parte del Título VI “Del Funcionamiento de la Unión”, Capítulo I “Disposiciones Institucionales”, Sección 1 “Instituciones”, Subsección 5 “Tribunal de Justicia”, el artículo III-283:

“En el ejercicio de sus competencias relativas a las disposiciones de las Secciones 4 y 5 del Capítulo IV del Título III relativas al espacio de libertad, seguridad y justicia, el Tribunal de Justicia no será competente para comprobar la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro, ni sobre el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior, cuando dichos actos estén regulados por el Derecho interno.”

Lamentablemente, este artículo seguía limitando la competencia de dicha Institución sobre distintas acciones efectuadas por los Estados miembros. Se trataba de otra cláusula de salvaguardia que, al igual que en los tratados anteriores, seguía limitando el control democrático en esta materia.

Con respecto a la lucha en materia financiera dos artículos, el III-49 relativo a la inmovilización de activos y el III-321 sobre lucha contra el fraude fueron modificados para formar parte del proyecto de Tratado<sup>336</sup>:

“Artículo III-49

Cuando sea necesario lograr los objetivos establecidos en el artículo III-158, en particular en lo que se refiere a la prevención y lucha contra la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico de seres humanos, podrá definirse mediante leyes europeas un marco de medidas sobre movimiento de capitales y pagos, tales como la inmovilización de fondos, activos financieros o beneficios económicos cuya propiedad, posesión o tenencia ostenten personas físicas o jurídicas, grupos o entidades no estatales.”

Era de gran importancia tratar esta materia, y así lo vieron los legisladores, dado que la lucha contra la delincuencia organizada no puede tener éxito si no se aborda en problema de los movimientos de capitales que, tanto en operaciones de lavado de dinero, como de fuga de capitales, son vitales para las organizaciones criminales.

---

<sup>336</sup> TÍTULO III. DE LA ACCIÓN Y LAS POLÍTICAS INTERIORES

Capítulo I. MERCADO INTERIOR.

SECCIÓN 4. Capital y pagos.





## SECCIÓN 5ª. DEL TRATADO DE NIZA AL TRATADO DE LISBOA

Los Jefes de Estado y de Gobierno se reunieron en el Consejo Europeo de Niza, el 11 de diciembre de 2000, en donde acordaron el Tratado de Niza, que fue firmado finalmente el 26 de febrero del año 2001.

Tras la ratificación por los quince Estados miembros de la Unión Europea, el Tratado de Niza entró en vigor el 1 de febrero de 2003<sup>337</sup>.

### 5.1. Ámbito competencial.

En la materia del Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia, el Tratado de Niza introdujo leves modificaciones<sup>338</sup>.

En particular en Título VI TUE, en torno a la cooperación intergubernamental, no prosperó la proposición de la Comisión de que se permitiese crear la figura del Fiscal Europeo, cuyo fin hubiese sido el de velar por la protección de los intereses financieros de la Comunidad<sup>339</sup>.

Sin embargo se modificaron los artículos 29 y 31 TUE, para la creación y descripción de las funciones de “Eurojust”, lo que era de interés para la lucha contra la delincuencia organizada:

“Artículo 29

Sin perjuicio de las competencias de la Comunidad Europea, el objetivo de la Unión será ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia elaborando una acción en común entre los Estados miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal y mediante la prevención y la lucha contra el racismo y la xenofobia.

Este objetivo habrá de lograrse mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o no, en particular el terrorismo, la trata de seres

---

<sup>337</sup> Vid. los textos disponibles en:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/institutional\\_affairs/treaties/nice\\_treaty/nice\\_treaty\\_introduction\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/nice_treaty/nice_treaty_introduction_es.htm)

[http://www.europarl.europa.eu/igc2000/goals/default\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/igc2000/goals/default_es.htm)

<sup>338</sup> DÍAZ dice que “el Tratado de Niza no diseña, en estas materias, un marco muy diferente al que quedó plasmado en el Tratado de la Unión Europea adoptado en Ámsterdam (...).

(...) a la luz de la «*reforma institucional*» de Niza los sectores concernientes a la cooperación policial y a la cooperación judicial en materia penal se mantienen, desde la perspectiva normativa y por lo que se refiere a su diseño general y básico, casi en la misma situación en la que se encontraban tras la adopción del *Tratado de Ámsterdam*.

En DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel: “La cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal en el seno de la Unión Europea - Nuevas perspectivas” en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 218, marzo, 2003, p.1.

<sup>339</sup> COM/2000/0608 final. Comunicación de la Comisión - Contribución complementaria de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre las reformas institucionales La protección penal de los intereses financieros de la Comunidad: el Fiscal Europeo.

Su creación también figuraba en el “LIBRO VERDE sobre la protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo”. COM/2001/0715 final.

Vid. a este respecto FERNÁNDEZ APARICIO, Juan Manuel: “El nacimiento del Fiscal Europeo” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 17, 2004, pp. 231-235.

humanos y los delitos contra los niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, la corrupción y el fraude, a través de:

(...) — una mayor cooperación entre las autoridades judiciales y otras autoridades competentes de los Estados miembros, también mediante la Unidad Europea de Cooperación Judicial (Eurojust), de conformidad con lo dispuesto en los artículos 31 y 32,

(...)Artículo 31

2. El Consejo fomentará la cooperación mediante Eurojust (...)"

La mención específica de los tipos delictivos comenzaba a establecer las bases de las mayores preocupaciones y retos de lucha criminal, entre los que nunca falta la delincuencia (en este texto, “organizada o no”). Es realmente significativo el que la Unión Europea vaya incorporando en los tratados normas que contemplan y enfatizan la “lucha contra”, y la “cooperación”. Como se viene apuntando, en este campo de investigación la evolución es palpable, quizás no tan rápida como hubiese sido deseable, pero los cambios operados a través de las reformas ya dan a entender la voluntad política.

## 5.2. Régimen Institucional.

Tras la reforma del Tratado de Niza las Instituciones europeas mantuvieron sus atribuciones prácticamente tal y como quedaron tras la reforma del Tratado de Ámsterdam.

La novedad principal se dio con respecto al reparto competencial en el artículo 67, apartado 5 del TCCE. Se ampliaron las materias que pasaban a ser decididas por el procedimiento de la codecisión, lo que redundaría en una mayor democratización, algo demandado por la Comisión y el Parlamento Europeo.

### 5.2.1. Eurojust

En el Consejo Europeo de Tampere los Estados miembros declararon que:

“Para reforzar la lucha contra la delincuencia organizada grave, el Consejo Europeo ha acordado crear una unidad (EUROJUST) integrada por fiscales, magistrados o agentes de policía de competencia equivalente, cedidos temporalmente por cada Estado miembro, con arreglo a su ordenamiento jurídico. La misión de EUROJUST consistirá en facilitar la adecuada coordinación de las fiscalías nacionales y en apoyar las investigaciones penales en los casos de delincuencia organizada, en particular basándose en análisis de Europol, así como en cooperar estrechamente con la red judicial europea, con objeto, en particular, de simplificar la ejecución de comisiones rogatorias.”<sup>340</sup>

Lo que la “Conferencia Intergubernamental para el Tratado de Niza” procuraba con este mandato era el equiparar la cooperación judicial a los avances ya realizados en la cooperación policial.

---

<sup>340</sup> Consejo Europeo de Tampere, 15 y 16 de octubre de 1999. Conclusiones de la Presidencia. Disponible en:

[http://www.europarl.europa.eu/summits/tam\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_es.htm)

La reforma de los artículos 29 y 31 del TUE suponía regular EUROJUST en el tratado. Esta novedad es importante porque éste se considera un órgano clave en la lucha contra la delincuencia<sup>341</sup>.

Efectivamente, la reforma de Niza introdujo en el artículo 29 del TUE la Unidad Europea de Cooperación Judicial (Eurojust) como uno de los medios para lograr “ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”.

Y el artículo 31 del TUE dispuso tres medidas clave:

“2. El Consejo fomentará la cooperación mediante Eurojust:

- a) capacitando a Eurojust para que contribuya a una adecuada coordinación entre las autoridades nacionales de los Estados miembros encargadas de la persecución del delito;
- b) impulsando la colaboración de Eurojust en las investigaciones relativas a asuntos de delincuencia transfronteriza grave, especialmente en casos de delincuencia organizada, teniendo en cuenta en particular los análisis de Europol<sup>342</sup>;
- c) favoreciendo una estrecha cooperación de Eurojust con la Red Judicial Europea con objeto, en particular, de facilitar la ejecución de las comisiones rogatorias y de las solicitudes de extradición.”

Tal fue la aceptación de este nuevo órgano que para el 1 de febrero de 2003, año de entrada en vigor del Tratado de Niza, los Estados miembros y la Unión Europea ya habían dado pasos decisivos.

En primer lugar surgió la “Iniciativa de la República Federal de Alemania con vistas a la adopción de una Decisión del Consejo por la que se crea una unidad Eurojust”<sup>343</sup>.

Acto seguido, se presentó la “Iniciativa de la República Portuguesa, de la República Francesa, del Reino de Suecia y del Reino de Bélgica con vistas a la adopción de una Decisión por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra la delincuencia grave organizada”<sup>344</sup>.

Prácticamente a finales de año, el 22 de noviembre de 2000, La Comisión presentó la “Comunicación de la Comisión sobre la creación de Eurojust”<sup>345</sup>. Recogía la base jurídica de Eurojust a través de sus apartados: ámbito de competencia; funciones y poderes; y estructura y régimen jurídico.

---

<sup>341</sup> Vid. sobre los problemas anteriores con relación a la cooperación judicial, en especial en lo que atañe a la lucha contra la delincuencia organizada: QUEL LÓPEZ, F. J.: “Análisis de las reformas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Niza” en Revista de Derecho Comunitario Europeo, Nº 9, enero-junio, 2001, pp. 121-129.

Vid. también sobre la historia de esta creación: MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: “La cooperación policial y judicial en materia penal (II): Principales actuaciones”, 3.1. La cooperación en las causas y ejecución de resoluciones: EUROJUST, en [www.iustel.com](http://www.iustel.com).

<sup>342</sup> QUEL afirma que el ámbito competencial de Eurojust, en base a este artículo 31-2, “debe abarcar la misma tipología de delitos de los que puede conocer la actuación de Europol con especial atención a la delincuencia transfronteriza organizada.”

En QUEL LÓPEZ, F. J.: op.cit., p. 129.

<sup>343</sup> DO C 206 de 19.7.2000.

<sup>344</sup> DO C 243 de 24.8.2000.

<sup>345</sup> COM/2000/0746 final

Finalmente se aprobó la “Decisión del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia”<sup>346</sup>. Esta Decisión fue revisada por Decisión 2009/426/JAI del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust y se modifica la Decisión 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia<sup>347</sup>.

Según el texto final (tras la segunda Decisión), Eurojust es un órgano de la UE con personalidad jurídica propia, compuesto por un representante de cada Estado miembro (un miembro nacional -fiscal, juez o un funcionario de policía con competencias equivalentes-). Sus competencias, según el artículo 4 son:

“a) los tipos de delincuencia y las infracciones para los que Europol tenga competencia de actuación en todo momento;

c) otras infracciones cometidas en conexión con los tipos de delincuencia y las infracciones mencionadas en la letra a).”

Como se puede apreciar, la interconexión entre Eurojust y Europol no es casualidad. Fue la reforma del 2009 la que asoció la competencia a los tipos de delincuencia de los que pueda conocer Europol. Con ello se está procurando el trabajo conjunto y una misma línea competencial, lo que redundará en el avance progresivo y uniforme de ambos órganos y de la lucha contra la criminalidad.

Completó el proceso de creación de Eurojust la aprobación del “Reglamento interno de Eurojust”<sup>348</sup>.

### **5.3. Instrumentos jurídicos y procedimientos decisorios.**

#### 5.3.1. Instrumentos jurídicos.

Las reformas operadas por el Tratado de Niza en las materias, tanto comunitarias como intergubernamentales, del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, no modificaron los instrumentos de que disponían las Instituciones para la elaboración de normas en ese ámbito.

#### 5.3.2. Procedimientos decisorios.

Los procedimientos en el seno de la cooperación policial y judicial penal del Tratado de la Unión Europea no se modificaron.

#### 5.3.3. Cooperación reforzada.

El Tratado de Niza reforzó y reestructuró la cooperación reforzada establecida en el Tratado de la Unión Europea<sup>349</sup>.

No sólo revisó y aumentó el número de artículos del “Título VII. Disposiciones sobre una Cooperación Reforzada”, sino que hizo lo mismo con la parte correspondiente del Título VI (artículo 40) ampliándola con dos nuevos artículos, el 40 A y el 40 B.

---

<sup>346</sup> DO L 63 de 6.3.2002 (2002/187/JAI).

<sup>347</sup> DO L 138 de 04.06.2009, p. 14/32

<sup>348</sup> Diario Oficial n° C 286 de 22/11/2002

<sup>349</sup> Vid.: QUEL LÓPEZ, F. J.: “Análisis de las reformas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Niza” en Revista de Derecho Comunitario Europeo, N° 9, enero-junio, 2001, p. 134.

Su finalidad era, entre otras, que se llegase cuanto antes al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, para lo que permitía iniciar el procedimiento de la cooperación reforzada en cualquier ámbito del “Título VI. Disposiciones relativas a la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal”.

Entre las novedades que aportaba, la Comisión se convertía en la Institución con iniciativa de propuesta, ya que a ella debían acudir los Estados miembros que querían iniciar una cooperación reforzada y ella era la que elevaba la propuesta al Consejo (aunque si la rechazaba, los Estados miembros podían llevarla directamente al Consejo).

Se ampliaba la competencia del Tribunal de Justicia, en sus disposiciones del TCCE, a los tres artículos (40, 40 A y 40 B). Así lo establecía el artículo 40, apartado 3 del TUE, tras esta reforma:

“3. Las disposiciones del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea relativas a la competencia del Tribunal de Justicia y al ejercicio de la misma serán aplicables al presente artículo y a los artículos 40A y 40 B.”

De esta forma, el Tribunal de Justicia tendría competencia sobre las cooperación reforzadas de estos tres artículos, es decir, aquellas dedicadas a cualquier aspecto del Título VI del TUE, dedicado, como queda dicho, a la “Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal”.

Además desapareció la figura del veto, en cuanto que ningún Estado miembro podía oponerse a la concesión de una autorización para iniciar una cooperación reforzada. Aunque cualquier miembro del Consejo podía pedir que se remitiera al Consejo Europeo, tras lo cual se volvía al procedimiento contemplado en el artículo 40 A, párrafo 1.

También se modificó el número de Estados miembros mínimos para solicitarla, estableciéndolo en ocho.

#### 5.3.4. Acuerdos internacionales.

El Tratado de Niza, que no modificó el artículo 38 respecto de su redacción anterior, sí que dio mayor concreción al artículo 24, dedicado a la celebración de acuerdos en el ámbito internacional, extendiéndolo al Título VI:

“4. Lo dispuesto en el presente artículo será también aplicable a las materias incluidas en el título VI. Cuando el acuerdo se refiera a una cuestión en la que se requiera la mayoría cualificada para la adopción de decisiones o de medidas internas, el Consejo decidirá por mayoría cualificada de conformidad con el apartado 3 del artículo 34.”

De esta forma, se trataba de fomentar la cooperación internacional como un medio más para la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia<sup>350</sup>.

### 5.4. Progresos durante la etapa<sup>351</sup>.

Durante el año 2001 se adoptaron varios textos jurídicos relevantes para la lucha contra la delincuencia organizada.

El primero de ellos fue la “Decisión 2001/427/JAI del Consejo, de 28 de mayo de 2001, por la que se crea una red europea de prevención de la delincuencia”, cuyo fin era

<sup>350</sup> *Ibidem*, p. 144.

<sup>351</sup> Recuérdate que los instrumentos legislativos más importantes o en vigor, figuran en los apéndices legislativos.



el de fomentar “el intercambio de informaciones, experiencias, estudios e investigaciones en materia de prevención”<sup>352</sup>. El principal punto de vista expresado en la Decisión se refiere al hecho de la delincuencia como un problema global que es necesario tratar desde el plano multidisciplinar, erradicando el delito, pero también previniéndolo, prestando especial atención al ámbito urbano y a cualquier forma de delincuencia. La Red Europea de Prevención de la Delincuencia sigue operando y tiene su propia Web en Internet, en donde publica el resultado de su trabajo<sup>353</sup>.

También en ese tiempo se aprobó la Recomendación del Consejo de 25 de junio 2001 titulada “Delincuencia organizada: puntos de contacto para la lucha contra la delincuencia en el ámbito de la alta tecnología”, destinada a que los Estados miembros estableciesen puntos de contacto para la lucha contra la delincuencia en el ámbito de la alta tecnología, llegando a incorporarse a la red de información del G8<sup>354</sup>.

En tercer lugar, se aprobó la “Decisión del Consejo, de 28 de junio de 2001, que establece un programa de estímulo, intercambios, formación y cooperación en el ámbito de la prevención de la delincuencia (Hipócrates)”. Se trataba de un programa financiero para la lucha contra la delincuencia, inspirado en el nombre Hippokrates bajo la idea de que era mejor “prevenir que curar”<sup>355</sup>.

Pero si por algo estuvo marcado este año 2001, fue por dos acontecimientos relevantes: el primero fue el de los atentados de Nueva York del 11 de septiembre; el segundo la llegada de la fecha intermedia de revisión de los acuerdos adoptados en el Consejo Europeo de Tampere para la consecución del “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”.

“(…) la Unión Europea, como el resto de la comunidad internacional, se encontró bruscamente con las convulsiones suscitadas por los ataques terroristas lanzados contra Estados Unidos el 11 de septiembre. Si las consecuencias de estos acontecimientos tuvieron repercusiones evidentes en las relaciones exteriores, también tuvieron como efecto acelerar la instauración de algunos aspectos del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia puestos en marcha durante el Consejo Europeo de Tampere de 1999 y que se encontraban a medio camino. Basándose en el trabajo ya realizado a este respecto, la Comisión pudo adoptar muy rápidamente las propuestas relativas a la aplicación del Plan de Acción adoptado por el Consejo Europeo reunido en sesión extraordinaria el 21 de septiembre, para responder a los acontecimientos ocurridos en Estados Unidos. Estas propuestas adoptaron la forma de medidas específicas o más generales para combatir el terrorismo internacional y de una Decisión Marco relativa a la orden europea de detención. A principios de diciembre el Consejo ratificó todas estas propuestas así como la relativa a la creación de Eurojust, con el fin de reforzar la lucha contra la delincuencia organizada. Los acontecimientos del 11 de septiembre también condujeron a las instancias comunitarias a conceder una alta prioridad al tema de la seguridad en el ámbito del transporte aéreo.”<sup>356</sup>

---

<sup>352</sup> DO L 153 de 8.6.2001, p. 1/3

<sup>353</sup> <http://www.eucpn.org/index.asp>

<sup>354</sup> DO C 187 de 3.7.2001

<sup>355</sup> DO L 186 de 07.07.2001

<sup>356</sup> COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 2001*, Bruselas, 2002.

El discurso de la Presidenta del Parlamento Europeo, Sra. Nicole Fontaine, pronunciado el 21 de septiembre de 2001 en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas, está especialmente cargado de emotividad con respecto a las medidas necesarias para el impulso en esta materia, también con relación a la lucha contra la delincuencia organizada:

“¡Sí!, necesitamos una orden de detención europea. ¡Sí!, necesitamos un Fiscal europeo. ¡Sí!, Eurojust debe entrar en funcionamiento lo antes posible. ¡Sí!, Europol debe desempeñar un mayor papel de coordinación. ¡Sí!, puede introducirse en el orden comunitario, en todos sus aspectos, la lucha contra la delincuencia organizada y, en particular, la que se refiere a la delincuencia financiera y al tráfico de armas.”<sup>357</sup>

El segundo acontecimiento, la fecha intermedia de revisión, tuvo lugar en el Consejo Europeo de Laeken celebrado en diciembre de ese mismo año. Efectivamente se revisaron los acuerdos de Tampere con respecto al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, pero para concluir que era necesario seguir impulsando esas políticas. Entre otras fórmulas, se animaba a celebrar reuniones periódicas a “intervalos más reducidos” del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, con dos objetivos claros: ratificación más rápida de los convenios celebrados desde la entrada en vigor de Maastricht y mayor eficacia en la incorporación de las decisiones de la Unión en esta materia a los Derechos nacionales. En particular con respecto a la delincuencia organizada, entre estas conclusiones se mentaba la necesidad de estructurar la cooperación entre la UE y Rusia “en los ámbitos de la lucha contra la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, el terrorismo y la inmigración clandestina”<sup>358</sup>.

En el año 2002, mientras el proceso de revisión de los Tratados mediante la Convención iba avanzando en el proyecto de Tratado por el que se establecería una Constitución para Europa, la propia Unión Europea siguió trabajando para la consecución del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia<sup>359</sup>.

Fue de suma importancia la adopción de la Decisión Marco relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros<sup>360</sup>.

---

<sup>357</sup> Boletín del Parlamento Europeo 21.09.2001 - ES - PE 310.210

<sup>358</sup> Consejo Europeo de Laeken, 14 y 15 de diciembre de 2001. Conclusiones de la Presidencia. Disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/summits/previous.htm>

<sup>359</sup> Se recomienda ver los informes generales. En concreto para este año: COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 2002*, Bruselas, 2003.

<sup>360</sup> 2002/584/JAI: Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros - Declaraciones realizadas por algunos Estados miembros con ocasión de la adopción de la Decisión marco

DO L 190 de 18.7.2002

Vid. al respecto: MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: “La cooperación policial y judicial en materia penal (II): Principales actuaciones”, 3.2. La facilitación de la extradición: la EUROORDEN, en [www.iustel.com](http://www.iustel.com); GONZÁLEZ CANO, M<sup>a</sup>. Isabel: “La ejecución condicionada del mandamiento de detención y entrega europeo” en *Unión Europea Aranzadi*, N<sup>o</sup> 6, junio, 2003, pp. 5-7; IRURZUN MONTORO, Fernando: “La Orden Europea de Detención y Entrega” en *Noticias de la Unión Europea*, N<sup>o</sup> 225, 2003, pp. 39-49; FONSECA MORILLO, Francisco J.: “La orden de detención y entrega europea” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N<sup>o</sup> 14, enero-abril, 2003, pp. 69-95.

Y lo fue porque dentro de los delitos que daban lugar a la entrega, “siempre que estén castigados en el Estado miembro emisor con una pena o una medida de seguridad privativas de libertad de un máximo de al menos tres años, tal como se definen en el Derecho del Estado miembro emisor”, y a los efectos de este estudio, se encuentran:

- La pertenencia a organización delictiva.
- Explotación sexual de los niños y pornografía infantil.
- Delitos de alta tecnología, en particular delito informático.

También fue relevante para la lucha contra la trata de seres humanos la aprobación de la “Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo de 19 de julio de 2002 relativa a la lucha contra la trata de seres humanos” que, como aspecto destacado, ya incluía la pornografía infantil como una forma de explotación sexual<sup>361</sup>.

El año 2003 lo fue de transición, mientras se trabajaba de cara a la futura Conferencia Intergubernamental. El capítulo V, “Ciudadanía y calidad de vida. Sección 1. Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia” del informe general, en su primer apartado “Visión de conjunto”, punto 499, destacaba en su apreciación final<sup>362</sup>:

“(…) El 2003, víspera de la ampliación y del plazo fijado por el Tratado de Amsterdam para concluir el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, habrá sido un año de transición, también marcado por los trabajos para la redacción de un Tratado constitucional que integre la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.”

Se aprobó la “Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo, de 22 de diciembre de 2003, relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil” (aprobada en diciembre de 2003, pero en vigor el 20 de enero de 2004)<sup>363</sup>. Aunque hubiese sido un año de transición, no fue impedimento para esta aprobación, que en lo relativo a esta Tesis era relevante porque, como exponía en su preámbulo:

“Es preciso fijar para los autores de estas infracciones sanciones lo suficientemente severas para que la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil puedan incluirse dentro del ámbito de aplicación de los instrumentos ya aprobados de lucha contra la delincuencia organizada”.

Actualmente, como ha quedado expuesto y se seguirá constatando en el presente trabajo, la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil están plenamente integrados entre las ofensas penales consideradas parte de las actividades de la delincuencia organizada.

En los primeros meses del año 2004, se adoptaron algunas decisiones y textos de interés para la materia objeto de estudio.

En primer lugar, y de gran importancia, fue la aprobación del “Reglamento (CE) nº 460/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información”. También conocida en sus siglas como ENISA y cuya misión es el “asesoramiento y coordinación

<sup>361</sup> DO L 203 de 1.8.2002, p. 1/4

<sup>362</sup> COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 2003*, Bruselas, 2004.

<sup>363</sup> DO L 013 de 20.01.2004, p. 0044 - 0048

de las medidas adoptadas por la Comisión y los países de la Unión para dar seguridad a sus redes y sistemas de información”<sup>364</sup>.

Otra norma para crear asociaciones que redujesen los perjuicios ocasionados por la delincuencia organizada fue la “Resolución del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre un protocolo modelo para crear en los Estados miembros asociaciones entre el sector público y el privado para reducir los perjuicios causados por la delincuencia organizada”, lo que redundaría en la ya tan nombrada idea del trabajo en conjunto, de todos los actores sociales en la lucha contra este tipo de delincuencia.<sup>365</sup>

Y muy importante, la “Decisión 2004/579/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”, relevante porque a partir de entonces la UE se vinculaba con la Convención, que pasaba a formar parte de las normas de la Unión<sup>366</sup>.

Este año fue el de la firma del Tratado constitucional, lo que suponía un reto en la construcción de la Unión Europea. De nuevo el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia tenía un papel relevante. Y no obstante la etapa incierta que se vivió, los avances en esta materia siguieron siendo firmes.

En particular, se dio un impulso a la creación de este Espacio, ya que se celebró un Consejo Europeo en Noviembre, en el que se adoptó un nuevo programa, al igual que ya se hiciera en Tampere. Se trataba del Programa de La Haya, plurianual para la etapa 2005-2009. En él se establecían las prioridades en este ámbito<sup>367</sup>.

Las diez prioridades del Programa de la Haya eran las siguientes<sup>368</sup>:

- Derechos fundamentales y ciudadanía: crear políticas de gran alcance.
- Lucha contra el terrorismo: trabajar en pos de una respuesta global.
- Un espacio común de asilo: establecer un procedimiento armonizado y eficaz que respete los valores y la tradición humanitaria de la Unión.
- Gestión de la migración; definición de un planteamiento equilibrado.
- Integración: aprovechar al máximo el impacto positivo de la migración en nuestra sociedad y nuestra economía.
- Fronteras interiores, fronteras exteriores y visados: desarrollo de una gestión integrada de las fronteras exteriores para una Unión más segura
- Derecho a la intimidad y seguridad en la distribución de la información: lograr el equilibrio adecuado.
- Delincuencia organizada: desarrollar un concepto estratégico.
- Justicia civil y penal: garantizar un espacio europeo eficaz de justicia para todos.
- Libertad, seguridad y justicia: compartir la responsabilidad y la solidaridad.

Años después la Comisión presentó el documento de evaluación “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Justicia, libertad y seguridad en Europa desde 2005: una

<sup>364</sup> DO n° L 77 de 13.3.2004

<sup>365</sup> DO C 116 de 30.04.2004, p. 0020 - 0022

<sup>366</sup> DO L 261 de 6.8.2004

<sup>367</sup> Vid. las Conclusiones de la Presidencia - Bruselas, 4 y 5 de noviembre de 2004

<sup>368</sup> COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 2004, Bruselas, 2005. Preámbulo.

evaluación del Programa de La Haya y del plan de acción” en el que, a pesar de exponer los logros, mantenía cierta actitud crítica. Como se recoge en el propio glosario legislativo de la UE<sup>369</sup>:

“No obstante, en términos generales, se ha adoptado la mayoría de las medidas específicas recogidas en el Programa de la Haya, aunque muchas de ellas sólo serán totalmente efectivas a largo plazo. Sin embargo, debido a la propia naturaleza del ámbito político de la justicia, la libertad y la seguridad, los progresos no han sido uniformes. Por ejemplo, la toma de decisiones relativa al "tercer pilar" ha sido lenta y en ocasiones ha limitado los resultados esperados. Asimismo, la transposición por parte de los Estados miembros de los instrumentos jurídicos recogidos en el "tercer pilar" suele sufrir demoras, no siendo posible recurrir a ningún procedimiento formal por infracción. El Tratado de Lisboa, una vez en vigor, debería agilizar la toma de decisiones, y, por su parte, las acciones futuras deberían orientarse a la consolidación y el refuerzo del marco jurídico existente.”<sup>370</sup>

El año 2005 supuso un tiempo de bloqueo en el más alto nivel, ya que el fracaso del proceso de ratificación del Tratado constitucional parecía dejar sin impulso a la Unión Europea. No obstante lo cual, la construcción con respecto al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia siguió avanzando de forma clara<sup>371</sup>.

Es digno de mención el “Tratado de Prüm relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal”, firmado en Prüm (Alemania), el 27 de mayo de 2005, originariamente por Bélgica, Alemania, España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Austria.

“El Tratado 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.

El Tratado de Prüm es un Tratado de Derecho internacional, adoptado al margen de la Unión Europea, pero estrechamente relacionado con la UE en cuanto a su contenido. Tanto su adopción como la iniciativa de integrarlo en el marco de la UE presentan cierta similitud con lo ocurrido en el caso del denominado «acervo de Schengen».”<sup>372</sup>

---

<sup>369</sup> COM/2009/0263 final (no publicado en el Diario Oficial).

También en un tono crítico, vid.: ARIAS RODRÍGUEZ, José Manuel: “El programa de La Haya. Un nuevo programa en el área de libertad, seguridad y justicia” en *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*, Nº 1, 2007, p. 1643.

<sup>370</sup> Información disponible en:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_organised\\_crime/1160\\_02\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/1160_02_es.htm)

<sup>371</sup> Vid. los comentarios en:

COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 2005*, Bruselas, 2006. Preámbulo.

<sup>372</sup> “DOCUMENTO DE TRABAJO sobre una Decisión del Consejo relativa a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza Comisión de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior”

Ponente: Fausto Correia, 10.04.2007, Parlamento Europeo (DT\660824ES.doc).

El hecho de que no sea ni siquiera una cooperación reforzada, al ser firmado por siete Estados y no por el mínimo de ocho, es comentado por ZILLER<sup>373</sup>, quien entiende que, careciendo de los formalismos de aquel método, en el fondo, por el contenido que trata (tanto de la CE como de la UE), sí que lo es.

El Tratado de Prüm fue incorporado al Derecho de la Unión mediante la “Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza”<sup>374</sup>.

También se aprobó el “Plan de Acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de la Haya sobre refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea”, que incluía un calendario que contemplaba los plazos para adoptar y ejecutar las medidas citadas<sup>375</sup>. Respecto a la delincuencia organizada planteaba un calendario de treinta y ocho medidas, a alcanzar hasta el año 2010, que se resumían en:

- Mejorar el conocimiento de la delincuencia organizada y delitos graves, y reforzar la recopilación y el análisis de información;
- Intensificar la prevención de la delincuencia organizada;
- Luchar contra la corrupción;
- Reforzar los instrumentos para hacer frente a los aspectos económicos de la delincuencia organizada;
- Mejorar la legislación y revisar los instrumentos jurídicos existentes en caso necesario; y
- Mejorar el seguimiento y la evaluación.

Acto seguido la Comisión publicó la “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia”, para el desarrollo del Plan de La Haya<sup>376</sup>. En ésta, y con respecto a la delincuencia organizada, la Comisión hacía referencia a otra Comunicación ya presentada en mayo de este mismo año, para el desarrollo de un concepto estratégico con el que poder hacer frente a la delincuencia organizada<sup>377</sup>. Los ejes fundamentales eran la mejora del conocimiento y prevención de la delincuencia organizada, y el refuerzo y mejora de la prevención.

Por último, en este año la Comisión emitió la “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 18 de octubre de 2005, «Lucha contra la trata de

Mangas refiere este Tratado como *Schengen III*.

En MANGAS MARTIN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010, p. 96.

<sup>373</sup> ZILLER, Jacques: “El Tratado de Prüm”, en *ReDCE*, nº 7, enero-junio de 2007, pp. 21-30.

<sup>374</sup> DO L 210 de 6.8.2008.

<sup>375</sup> DO C 198 de 12/08/2005

Vid. la información disponible en:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_organised\\_crime/1160\\_02\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/1160_02_es.htm)

<sup>376</sup> COM (2005) 184 final – DO C 236 de 24.9.2005

<sup>377</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - "Desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada" {SEC (2005) 724}

COM/2005/0232 final – no publicada en el DO



seres humanos - enfoque integrado y propuestas para un plan de acción»<sup>378</sup>. Era importante ya que se daba a la trata de seres humanos equivalencia con la delincuencia organizada, y en este texto, la Comisión decía:

“La Comisión está decidida a que esta «operación de escaso riesgo y alto rendimiento para la delincuencia organizada» pase a ser una actividad arriesgada y poco rentable.”

Se preocupaba también de la pornografía infantil<sup>379</sup>. Concretamente se refería al poco grado de armonización alcanzado a nivel de la Unión Europea con relación a “la prostitución forzada de niños o el hecho de realizar actividades sexuales con niños prostituidos”. Y proponía reforzar las normas destinadas a su protección con relación a este tipo de prostitución.

El año 2006 trajo consigo la ratificación, por parte de la Comunidad Europea, de los Protocolos de la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada en lo relativo a las trata de personas: se trataba de la “Decisión 2006/619/CE del Consejo, de 24 de julio de 2006, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada en lo que se refiere a las disposiciones del Protocolo, en la medida en que éstas entran en el ámbito de aplicación de la parte III, título IV, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea” y de la “Decisión 2006/618/CE del Consejo, de 24 de julio de 2006, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada en lo que se refiere a las disposiciones del Protocolo, en la medida en que éstas entran en el ámbito de aplicación de los artículos 179 y 181 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”<sup>380</sup>.

Precisamente era importante adherirse a ambos protocolos porque son parte fundamental en dos materias relevantes para la lucha contra la delincuencia organizada, por su gravedad, la peligrosidad que entrañan y la alarma social y el miedo que suponen en la sociedad.

El año 2007 aportó un trabajo extenso a favor del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, haciendo especial hincapié en las políticas de inmigración y en la lucha contra la discriminación. Además, se reconocieron los avances en materia de seguridad e interior:

“La evaluación de la aplicación del Programa de La Haya sacó a la luz los importantes avances logrados en 2007. Citemos como ejemplo la orden europea de detención, que comenzó a funcionar en todos los Estados miembros, la ampliación del espacio Schengen a otros nueve Estados miembros y la preparación de un marco legislativo más armonizado para un futuro sistema europeo común de asilo.”<sup>381</sup>

---

<sup>378</sup> COM (2005) 514 final - no publicada en el Diario Oficial

<sup>379</sup> Op. cit., página 8 *in fine*.

<sup>380</sup> Publicadas ambas en el *DO L 262 de 22.9.2006*

<sup>381</sup> COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 2008*, Bruselas, 2009.

Los avances del año 2008 fueron reconocidos en el Informe General, destacando la cooperación policial y la inmigración.

“Por lo que se refiere al objetivo de seguridad y libertad en el ámbito de la cooperación policial, el 18 de abril se logró un acuerdo político en el Consejo en torno a la propuesta de Decisión por la que se establece la Oficina Europea de Policía (Europol) con el fin de conferirle el estatuto de agencia de la Unión y de sustituir la financiación intergubernamental por una subvención comunitaria.”<sup>382</sup>

Mediante la “Decisión 2008/615/JAI del Consejo de 23 de junio de 2008 sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza” se integraron las disposiciones del Tratado de Prüm del año 2005 en el marco jurídico de la Unión Europea. Venía acompañado de la “Decisión 2008/616/JAI del Consejo de 23 de junio de 2008 relativa a la ejecución de la Decisión 2008/615/JAI sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza” que recogía las “disposiciones técnicas y administrativas indispensables” para la ejecución de la primera Decisión<sup>383</sup>.

Y de gran importancia, se aprobó la ya comentada “Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo, de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada”<sup>384</sup>. Su objetivo principal es el de “armonizar las definiciones de los Estados miembros de los delitos relacionados con las organizaciones delictivas y determinar las sanciones correspondientes a los mismos”.

En el año 2009 tuvo lugar la ratificación del Tratado de Lisboa, entrando en vigor el 1 de diciembre de ese mismo año. Entre los esfuerzos en la lucha contra la delincuencia organizada este año destacó el que hizo la Unión Europea para la puesta en funcionamiento de distintas redes de datos para la cooperación entre los Estados miembros. No obstante, al tratarse de un momento de tránsito, la actividad normativa en estos asuntos se vio frenada.

En particular se aprobó la “Decisión 2009/902/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, por la que se crea una Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD) y se deroga la Decisión 2001/427/JAI”<sup>385</sup>. Se trata de un instrumento encaminado a la prevención mediante la coordinación, la evaluación, el estudio de tendencias y la organización de reuniones a nivel técnico, de expertos en la materia, para realizar orientaciones a nivel nacional y local para luchar contra la delincuencia.

El año 2010 trajo consigo la aprobación del documento: “Programa de Estocolmo – Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano”<sup>386</sup>, que al igual que los programas de Laeken y de La Haya, planteaba un plan de trabajo para los próximos

---

<sup>382</sup> COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 2008*, Bruselas, 2009.

<sup>383</sup> Publicadas ambas en DO L 210 de 6.8.2008.

<sup>384</sup> DO L 300 de 11.11.08

<sup>385</sup> DO L 321 de 8.12.2009

<sup>386</sup> Diario Oficial nº C 115 de 4/5/2010

cinco años, con la intención de alcanzar el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia. Establece las prioridades para el período 2010-2014. También este Programa presenta su Plan de Acción que lo desarrolla<sup>387</sup>. Ambos son tratados en el siguiente Capítulo.

---

<sup>387</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 20 de abril de 2010 – Garantizar el espacio de libertad, seguridad y justicia para los ciudadanos europeos – Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo.

COM(2010) 171 final – no publicada en el Diario Oficial

Ambos, el Programa y su Plan de Acción tienen su apartado correspondiente con un acercamiento a todo lo relativo a la materia de estudio.

## CAPÍTULO III. LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LOS TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA Y DE SU FUNCIONAMIENTO



## SECCIÓN 1ª. EL TRATADO DE LISBOA

El “Proyecto de Tratado por el que se constituye una Constitución para Europa” no superó el proceso de ratificación ante la negativa en sendos referendos en Francia y en Holanda, lo que conllevó que los Jefes de Estado o de Gobierno, reunidos en el Consejo Europeo celebrado en Bruselas entre el 16 y el 17 de junio de 2005, declarasen el inicio de un «período de reflexión» sobre el futuro de Europa cuya idea era la de “permitir el inicio de un amplio debate con los ciudadanos europeos”.

Tras dos años, en el Consejo Europeo de Bruselas, celebrado los días 21 y 22 de junio de 2007, los dirigentes europeos alcanzaron un acuerdo. Se convino en un mandato para convocar una CIG encargada de finalizar y adoptar ya no una Constitución, sino un «Tratado de Reforma» para la Unión Europea<sup>388</sup>.

El texto final elaborado por la Conferencia Intergubernamental fue aprobado en el Consejo Europeo informal celebrado en Lisboa los días 18 y 19 de octubre. El Tratado de Lisboa resultante fue firmado por los Estados miembros el 13 de diciembre de 2007<sup>389</sup>, entrando en vigor el 1 de diciembre de 2009<sup>390</sup>.

Ese Tratado de Lisboa (2007/C 306/02)<sup>391</sup> está compuesto por:

- Siete artículos entre los que se encuentran dos extensos primeros artículos con las modificaciones al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de la Comunidad Europea, que a partir de ese momento cambia de denominación por “Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea”. Varias disposiciones relativas al periodo de tiempo ilimitado del Tratado, al protocolo del Tratado de la Comunidad Europea de la Energía Atómica y a las tablas de correspondencia entre otros. Así como referencia a la fecha de entrada en vigor del mismo (prevista para el 1 de diciembre de 2009).
- Trece Protocolos.
- Un Acta Final que incluye las firmas de los mandatarios y las sesenta y cinco Declaraciones al Tratado.

En materia de libertad, seguridad y justicia, el portal Web “Llevar a Europa al siglo XXI”<sup>392</sup>, explica, en un plano general, los cambios operados. Algo que es abordado en este trabajo en el presente epígrafe.

<sup>388</sup> Para más información, videre:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/other/constitution\\_european\\_council\\_2007\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/other/constitution_european_council_2007_es.htm)

<sup>389</sup> Sobre la fusión del trabajo de ambas CIG, la Constitucional y la actual, vid.: CARRERA, Sergio; GEYER, Florian: "El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Excepcionalismo y Fragmentación en la Unión Europea" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 12, N° 29, enero-abril, 2008, pp. 136.

Vid. también, para visión de conjunto de lo “rescatado”, RIOJA GARCÍA, María: “El Tratado de Lisboa: reformas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Especial referencia al ámbito de la cooperación judicial penal” en *Revista Aranzadi. Unión Europea*, Año 35, n. 4, abril, 2009, pp. 6-10.

<sup>390</sup> La entrada en vigor de los dos nuevos Tratados se preveía para el 1 de enero de 2009, pero el proceso de ratificación sufrió un retraso en Irlanda. Se sometió a referéndum popular el 12 de junio de 2008 y el resultado fue negativo. Para solucionarlo, el Gobierno irlandés impulsó un nuevo referéndum que se celebró el 2 de octubre y que resultó afirmativo, con lo que el último Estado miembro en el proceso de ratificación también se posicionó a favor.

<sup>391</sup> DO C 306 de 17.12.2007

<sup>392</sup> Disponible en: [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/index\\_es.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/index_es.htm)



“Entre las grandes prioridades de la Unión Europea figura la de crear un espacio de justicia, libertad y seguridad.

El Tratado de Lisboa introduce cambios importantes en las actuales normas europeas sobre libertad, seguridad y justicia y facilita una actuación más amplia, legítima, eficaz, transparente y democrática de la UE en este campo.”<sup>393</sup>

La Comisión, en el preámbulo de su Comunicación para la aplicación de la Carta de los Derechos Fundamentales explica de manera general:

“(…) el Tratado de Lisboa representa un progreso esencial al ampliar el procedimiento de codecisión, suprimir la estructura de pilares del Tratado anterior, dar al Tribunal de Justicia una competencia general en el ámbito del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y reforzar el peso de los derechos humanos en el centro de la acción exterior de la Unión.”<sup>394</sup>

---

<sup>393</sup> [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/glance/justice/index\\_es.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/justice/index_es.htm)

Vid. también respecto a la historia del Tratado de Lisboa y en especial al precio pagado para lograr aprobarlo, referido al mantenimiento de la intergubernamentalidad, GARCÍA MORENO, José Miguel: “La cooperación penal en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia después del Tratado de Lisboa” en *Unión Europea Aranzadi*, Año 35, Nº 10, octubre, 2009, pp. 25-27.

<sup>394</sup> COM/2010/0573 final. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea.

## SECCIÓN 2ª. LA REGULACIÓN DE LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LOS TRATADOS

El Tratado de la Unión Europea (TUE), mucho más escueto que el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), trata, como lo venía haciendo hasta ahora, sobre los principios generales e inspiradores de la Unión Europea.

El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se ve afectado, como no podía ser menos, por dichos principios, recogidos tanto en el “Preámbulo” como en el “Título I-Disposiciones comunes” y en el “Título VII-Disposiciones Finales” del TUE, de los cuales destaca en particular, por tratarse de la materia objeto de estudio:

### “PREÁMBULO

(...)

RESUELTOS a facilitar la libre circulación de personas, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la protección de sus pueblos, mediante el establecimiento de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, de conformidad con las disposiciones del presente Tratado y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.<sup>395</sup>”

El TFUE, como se ha apuntado y como su propio nombre indica, regula el funcionamiento de la Unión. Era el anterior Tratado de la Comunidad Europea. Una “víctima” (aunque diría que es más un esfuerzo o un logro que un sacrificio) del proceso de sustitución de la Comunidad Europea por la Unión.

### “PRIMERA PARTE

#### PRINCIPIOS

#### TÍTULO I

#### CATEGORÍAS Y ÁMBITOS DE COMPETENCIAS DE LA UNIÓN

(...)

#### Artículo 4

1. La Unión dispondrá de competencia compartida con los Estados miembros cuando los Tratados le atribuyan una competencia que no corresponda a los ámbitos mencionados en los artículos 3 y 6.

2. Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales:

(...)

j) el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia;<sup>396</sup>”

Por lo tanto, este y otros artículos en los dos tratados van determinando el marco jurídico en el que se desenvuelve la materia objeto de estudio, como se verá a continuación<sup>397</sup>.

<sup>395</sup> Sobre las ventajas del nuevo Tratado, vid.: CASTRO RUANO, José Luis de: “Las nuevas capacidades de la UE en materia de política exterior en el Tratado de Lisboa” en *Unión Europea Aranzadi*, Nº 10, 2009, p. 20.

<sup>396</sup> Respecto a este artículo 4.2, opción j) TFUE y las competencias compartidas vid.: GARCÍA-CHAMÓN CERVERA, Enrique: “Lo que se salvó del naufragio de la Constitución Europea. Del Tratado constitucional de Roma de 2004 al Tratado de Lisboa de 2007”, en *Noticias de la Unión Europea*, nº 291, abril, 2009, p. 102; y MANGAS MARTIN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010, pp. 97-98.

<sup>397</sup> Para un acercamiento general de la estructura y contenido del Título V dedicado al ELSJ, GARCÍA MORENO, José Miguel: “La cooperación penal en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia después

Esta materia viene regulada en la “Tercera parte. Políticas y acciones de la Unión”, en el “Título V. Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”. Si bien es cierto que algunos aspectos relacionados con la materia se regulan en otros apartados y que los artículos contenidos en este “Título V” hacen referencias al resto del articulado (como se verá).

Sus veintitrés artículos están repartidos en cinco capítulos:

- Capítulo 1. Disposiciones generales. Artículos 67 a 76.
- Capítulo 2. Política sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración. Artículos 77 a 80.
- Capítulo 3. Cooperación judicial en material civil. Artículo 81.
- Capítulo 4. Cooperación judicial en materia penal. Artículos 82 a 86.
- Capítulo 5. Cooperación policial. Artículos 87 a 89.

El artículo 67, aglutina los antiguos artículos 61 del TCE y 29 del TUE y entre su contenido regula (como queda ampliamente expuesto en el Capítulo I del presente trabajo) la constitución del espacio, respetando los derechos fundamentales y los sistemas jurídicos de los Estados miembros, el alto nivel de seguridad, la prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y la cooperación policial y judicial.

Con respecto a la lucha contra la delincuencia organizada, los Capítulos 1, 4 y 5 son los relevantes en esta materia.

Por lo tanto, una de las principales novedades introducidas en el Tratado de la Unión Europea y en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea por la reforma de Lisboa es la desaparición del sistema de pilares. En principio, todo el ámbito de actuación queda extendido al antiguo método comunitario, aunque como se verá, la enorme cantidad de excepciones hace dudar respecto a que se haya abandonado el método intergubernamental<sup>398</sup>.

del Tratado de Lisboa” en *Unión Europea Aranzadi*, Año 35, Nº 10, octubre, 2009, p. 27; también URBANO CASTRILLO, Eduardo: “El Tratado de Lisboa y el espacio común de justicia: observaciones críticas” en *Unión Europea Aranzadi*, Año 35, Nº 10, octubre, 2009, pp. 35-45.

<sup>398</sup> Vid. sobre la enorme excepcionalidad introducida al respecto: ESTELLA, Antonio: “European Union Scenario for 2017” en Real Instituto Elcano, Working paper 39/2008, p. 1; y en los mismos términos PEERS, Steve: “EU Criminal Law and the Treaty of Lisbon” en *European law review*, Vol. 33, Nº 04, agosto, 2008, p. 507.

Y más opiniones críticas al respecto: CARRERA, Sergio; GEYER, Florian: “El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Excepcionalismo y Fragmentación en la Unión Europea” en *Revista de derecho comunitario europeo*, Año 12, Nº 29, enero-abril, 2008, pp.157-158. Y en general toda la conclusión de la página 159; RIOJA GARCÍA, María: “El Tratado de Lisboa: reformas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Especial referencia al ámbito de la cooperación judicial penal” en *Revista Aranzadi. Unión Europea*, Año 35, n. 4, abril, 2009, p. 17; BAKER, Estella; HARDING, Christopher: “From past imperfect to future perfect? A longitudinal study of the Third Pillar” en *European law review*, Vol. 34, Nº 01, febrero, 2009, p. 53; SILVA OCHOA, Juan Carlos da: “El Juez penal europeo en los tiempos del Tratado de Lisboa” en *Noticias de la Unión Europea*, n. 291, abril, 2009, pp. 114-115.

Y al contrario, afirmando que el ELSJ ha sido uno de los beneficiados, vid.: GARCÍA MORENO, José Miguel: “La cooperación penal en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia después del Tratado de Lisboa” en *Unión Europea Aranzadi*, Año 35, Nº 10, octubre, 2009, p. 27.

En un punto intermedio entre ambas posturas, la crítica y la favorable, vid.: URBANO CASTRILLO, Eduardo de: “El Terrorismo como forma de organización delictiva” en *La Ley Penal. Revista de Derecho Penal, Procesal y Penitenciario*, Nº 5 (49), 2008, p. 5.

## 2.1. Ámbito competencial

Ya ha quedado citado el principal cambio operado por el Tratado de Lisboa en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, el de la integración del Título VI del anterior Tratado de la Unión Europea en el Título IV del antiguo Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, originando el actual Título V de espíritu “comunitario”, aunque esta expresión, entendida como lo que ha sido, ya no tenga cabida tras la última reforma.

De este cambio operado, podemos afirmar que este espacio reúne, en un solo título, prácticamente todas las competencias relativas a esta materia. Algo que valora positivamente MANGAS<sup>399</sup> al afirmar que:

“La dispersión de las bases jurídicas anteriores en pilares y dentro del antiguo Título IV del TCE ha podido favorecer una producción normativa caracterizada por la fragmentación, lo que explica que haya sido necesario comenzar a sistematizar y refundir en normativas más generales que regulen en su integridad materias que poseen una clara unidad. A este esfuerzo contribuirá decisivamente el TL, que establece una más sensata y coherente ordenación de los contenidos y competencias.”

### 2.1.1. Política sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración.

Se contempla en el Capítulo 2 del Título V del Tratado de Funcionamiento de la UE.

Es de destacar el título de “Políticas”. Ya en su momento, ARTEAGA valoraba negativamente el hecho de que no se emplease este término para todo el área de libertad, seguridad y justicia, como reflejo, a su entender, de la falta de decisión de la UE en el impulso de esta materia.

Aunque crítico con ese concepto en su momento ARTEAGA<sup>400</sup> afirmó:

“Resulta paradójica la omisión del término «política» para referirse a la cooperación policial y judicial. Mientras los gobiernos hablan de «asuntos de justicia e interior» o del «espacio de libertad, seguridad y justicia», la Comisión habla de «acción externa de la Unión en asuntos de Justicia e Interior» para referirse a la dimensión internacional de la seguridad y justicia interior, pero ninguno utiliza el término de una política europea de seguridad interior. Esta reserva se podría obedecer a la existencia de una política de seguridad que aspire a integrar sus dimensiones externa e interna, pero si es así se debería dejar de hablar –por coherencia- de una política europea de defensa distinta de la de seguridad. La autocontención puede obedecer al sentido de la modestia o al complejo de ser una política recién llegada a la UE pero la terminología no es neutral y

Vid. también en este aspecto, en contraste con lo que expresan posteriormente en el mismo artículo: BAKER, Estella; HARDING, Christopher: “From past imperfect to future perfect? A longitudinal study of the Third Pillar” en *European law review*, Vol. 34, Nº 01, febrero, 2009, p. 26 y p. 33.

Vid. sobre “Europa a la Carta”, URBANO CASTRILLO, Eduardo: “El Tratado de Lisboa y el espacio común de justicia: observaciones críticas” en *Unión Europea Aranzadi*, Año 35, Nº 10, octubre, 2009, p. 5 y 42.

<sup>399</sup> MANGAS MARTIN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010, p. 99.

<sup>400</sup> ARTEAGA MARTÍN, Félix: “Una aproximación a la Seguridad Interior de la Unión Europea”, en *Grupo de estudios estratégicos GEES, Colaboraciones*, Madrid, Nº 14, 2002, p. 1, nota al pie 3.

Vid. también FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos: “El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea” en *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*, Nº 4, 2004, pp. 1876-1877.

debería revisarse porque desde un punto de vista académico su calificación como «asuntos» en lugar de «política» significa que no se la considera en un estadio de evolución avanzado como para tener objetivos, procedimientos e instituciones propios.»<sup>401</sup>

El hecho de que finalmente emplee este término en esta sección (fronteras, asilo e inmigración) dentro de esta área bien puede significar que la Unión Europea valora, cada vez más, la importancia de dicha materia, entre otras cosas, por ser competencia de la Unión Europea, eso sí, salvo por la salvedad del artículo 77, apartado 4, que refiere que:

“El presente artículo no afectará a la competencia de los Estados miembros respecto de la delimitación geográfica de sus fronteras, de conformidad con el Derecho internacional.”

Este Capítulo 2 del Título V no contempla directamente la lucha contra la delincuencia organizada, aunque el artículo 79 TFUE hace una referencia clara a la trata de seres humanos que, como se ha ido apuntando y se verá con posterioridad, se considera en ocasiones una forma delictiva de las perpetradas por este tipo de delincuencia.

“1. La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas.”

### 2.1.2. Cooperación judicial en materia penal.

El Capítulo 4 del Título V, contempla esta cooperación en su artículo 82, si bien es el artículo 83 TFUE el que hace referencia a determinados “ámbitos delictivos”. En particular, y como se expondrá en el siguiente Capítulo, “el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el

---

<sup>401</sup> En un nuevo artículo, vuelve a decir:

“(…) la seguridad interior sigue si recibir un reconocimiento en pie de igualdad con otras políticas europeas y recibe un tratamiento discriminatorio –y no sólo en el plano semántico- respecto a otras esferas de cooperación intergubernamental.

De entrada, se ha perdido una ocasión para introducir la terminología de política de seguridad interior (…).

La Unión dedica más atención a una política de seguridad exterior que a la de seguridad interior, una contradicción más teniendo en cuenta que su próximo objetivo estratégico para 2004 es la consecución del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia y no un espacio de paz, defensa y diplomacia.

(…) también es cierto que mantener la denominación tradicional refuerza la vinculación entre libertad y seguridad, una vinculación reconocida en el preámbulo de los derechos fundamentales y que coloca al ciudadano en el centro de la Unión. No obstante, sí que se echa en falta una asociación más nítida entre la libertad de los ciudadanos y su seguridad y justicia. Una asociación que se hace más necesaria teniendo en cuenta que los ciudadanos tienden a asociar la libertad con la sociedad civil y la seguridad con el ámbito gubernamental. Se ha perdido, pues, una ocasión de introducir la idea de equilibrio entre la libertad y la seguridad que implica un debate social y una interacción entre Gobiernos y ciudadanos.”

En ARTEAGA MARTÍN, Félix: “La seguridad interior de la Unión Europea de cara a la Constitución y a la ampliación de 2004”, en *Grupo de estudios estratégicos GEES, Colaboraciones*, Madrid, Nº 17, 2003, pp. 2-3.

tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada.”

“Artículo 83

1. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, mediante directivas adoptadas con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes.”

También contempla el artículo 84 que el Parlamento y el Consejo pueden establecer “medidas que impulsen y apoyen la actuación de los Estados miembros en el ámbito de la prevención de la delincuencia” eso sí, “con exclusión de toda armonización de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros”.

En el debate entre aproximación o armonización ACALE opina que:

“La infeliz redacción del precepto parece que está poniendo de manifiesto que cuando no se trate de ámbitos de la criminalidad sobre los que la Unión pueda asumir competencias compartidas con los Estados miembros, aquella impulsará la actuación de éstos, eso sí, sin poder armonizar las distintas legislaciones con la finalidad común de prevenir la delincuencia”.<sup>402</sup>

Los artículos 85 y 86 TFUE tratan las figuras de Eurojust y Europol. El papel de ambas agencias se trata con mayor profundidad en el Capítulo IV, Sección 2ª de la presente Tesis.

### 2.1.3. Cooperación policial.

Se trata de la última materia regulada en el Título V, concretamente se encuentra contenida en el Capítulo 5, artículo 87, en donde enumera las competencias en esta materia (al margen de Europol, regulada en el artículo 88):

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

- a) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente;
- b) el apoyo a la formación de personal, así como la cooperación para el intercambio de personal, los equipos y la investigación científica policial;
- c) las técnicas comunes de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada.

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.”

Para MANGAS y LIÑÁN destacan el intercambio de información al centrarlo en el *principio de disponibilidad*:

---

<sup>402</sup> ACALE SÁNCHEZ, María: “Derecho Penal y Tratado de Lisboa” en *Revista de derecho comunitario europeo*, Año 12, N° 30, mayo-agosto, 2008, p. 368.



“(…) según el cual las autoridades competentes de un Estado tendrán acceso automático a los datos de las de los restantes Estados a efectos del cumplimiento de sus funciones.”<sup>403</sup>

#### 2.1.4. Competencia sobre datos de carácter personal.

Nuevamente, se plantea la cuestión de si esta competencia afecta al ELSJ.

Las alusiones a los datos de carácter personal son numerosas en los textos jurídicos de los Tratados y anexos<sup>404</sup>.

Concretamente la Declaración nº 20 dice:

“La Conferencia declara que, siempre que las normas sobre protección de datos de carácter personal que hayan de adoptarse con arreglo al artículo 16 puedan tener una repercusión directa en la seguridad nacional, habrán de tenerse debidamente en cuenta las características específicas de la cuestión. Recuerda que la legislación actualmente aplicable (véase, en particular, la Directiva 95/46/CE) contiene excepciones específicas a este respecto.”

Y la Declaración nº 21, estrecha más aun el “cercos”:

“La Conferencia reconoce que podrían requerirse normas específicas para la protección de datos de carácter personal y la libre circulación de dichos datos en los ámbitos de la cooperación judicial en materia penal y de la cooperación policial que se basen en el artículo 16 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, en razón de la naturaleza específica de dichos ámbitos.”

Por lo tanto, opino que los datos de carácter personal forman parte del ámbito del ELSJ debido al uso, al volumen y a la sensibilidad de los mismos y a que las instituciones y órganos de la Unión se sirven de ellos en aras de la seguridad. Recuérdense las reflexiones que al respecto hemos hecho en el Capítulo I, en lo referente al equilibrio entre seguridad y libertad.

#### 2.1.6. Intereses financieros.

La protección de estos intereses, mediante la lucha contra el fraude, se encuentra ubicada en la “Parte Sexta. Disposiciones Institucionales y Financieras”, más concretamente en el Título II. Capítulo 6:

“Artículo 325

1. La Unión y los Estados miembros combatirán el fraude y toda actividad ilegal que afecte a los intereses financieros de la Unión mediante medidas adoptadas en virtud de lo dispuesto en el presente artículo, que deberán tener un efecto disuasorio y ser capaces de ofrecer una protección eficaz en los Estados miembros y en las instituciones, órganos y organismos de la Unión. (...).”<sup>405</sup>

---

<sup>403</sup> MANGAS MARTIN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010, pp. 106-107.

<sup>404</sup> Artículo 39 del TUE; artículo 16 del TFUE; artículo 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea; artículo 6bis Protocolo Nº 21 sobre la posición del Reino Unido e Irlanda respecto del ELSJ; y artículo 2bis y artículo 7 –este último del anexo- del Protocolo sobre la posición de Dinamarca.

<sup>405</sup> Concretamente, se trata del artículo 325 TFUE:

Pero el hecho de que se encuentre tan alejado del Título que contiene al ELSJ, no quiere decir que, al menos, una parte de esa lucha no forme parte del ámbito competencial de este espacio.

Especialmente porque el referido Capítulo 4 (Cooperación judicial en material penal), se refiere a los “intereses financieros” al enmarcar el ámbito competencial tanto de Eurojust como de la futura Fiscalía Europea. Y porque, como queda reflejado en numerosos textos legales referidos a la delincuencia organizada, una de las medidas para combatirla es luchando contra el fraude y el blanqueo de capitales.

## 2.2. Actores del ELSJ

La Unión tiene siete instituciones, cinco de las cuales desempeñan un papel específico en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Parlamento Europeo, Consejo Europeo, Consejo, Comisión Europea y Tribunal de Justicia (aunque, en la medida en que puedan ayudar en la lucha contra el fraude a los intereses financieros de la Unión Europea, no descartaríamos a las otras dos, el Banco Central Europeo y el Tribunal de Cuentas).

Además, la Unión está provista de otra serie de órganos y agencias, varios de los cuales están integrados en este espacio o, por proximidad de materias, mantienen una estrecha relación con el mismo.

En todo este epígrafe se abordan las competencias de las Instituciones procurando centrarse en todo aquello relevante para la lucha contra la delincuencia organizada. Es importante destacar desde ahora que, los límites a la integración que se establecen en Lisboa, “van a conllevar que la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia jueguen un papel fundamental a la hora de asegurar la coherencia y consistencia del ELSJ”<sup>406</sup>.

### 2.2.1. Parlamento Europeo.

Sabiendo la competencia general del Parlamento Europeo<sup>407</sup>, es importante ver las particularidades del peculiar sistema del ELSJ.

De nuevo, como ya ocurriera en el año 1997, la reforma operada por el Tratado de Lisboa aumenta, en un primer vistazo, las competencias del Parlamento.

Esto es así porque, como norma general, se extiende el procedimiento legislativo ordinario (antigua codecisión) a todo el Título V del ELSJ, en detrimento de aquellos asuntos en los que el Parlamento tan sólo era consultado o simplemente informado.

De este modo, y junto con los Parlamentos nacionales, el Parlamento Europeo es la Institución de control más firme en esta materia. Aunque por otra parte esa labor encuentra, en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, variaciones notables: tan pronto es una institución fuerte, interlocutor necesario, como una institución a la que se acude como un mero trámite más, en un determinado procedimiento decisorio. Se

<sup>406</sup> Vid. CARRERA, Sergio; GEYER, Florian: "El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Excepcionalismo y Fragmentación en la Unión Europea" en *Revista de derecho comunitario europeo*, Año 12, N° 29, enero-abril, 2008, p. 159.

<sup>407</sup> “Artículo 14 TUE

1. El Parlamento Europeo ejercerá conjuntamente con el Consejo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de control político y consultivas, en las condiciones establecidas en los Tratados. Elegirá al Presidente de la Comisión.”

valoran a continuación las debilidades y fortalezas de la participación del Parlamento Europeo según el tipo de procedimiento:

- 1) El procedimiento ordinario, el más democrático, puede ser en ocasiones paralizado y, lo que es peor, suspendido mediante el sistema que se ha denominado “freno de emergencia”, empleado en las materias más sensibles de la cooperación judicial en materia penal y la cooperación policial.
- 2) El procedimiento legislativo especial supone que el Consejo tan sólo le consulta previamente al Parlamento Europeo aunque aquel debe resolver por unanimidad. Una excepción a este supuesto es el del artículo 86, que contempla la creación de una Fiscalía Europea mediante reglamentos y que, en este único caso, exige que el Consejo se pronuncie por unanimidad “previa aprobación del Parlamento Europeo”.
- 3) En el resto de supuestos del Título V al margen de los procesos legislativos ordinarios y especiales, al Parlamento se le consulta o se le informa. Así es el caso para la iniciación de una cooperación reforzada por nueve o más Estados miembros (“se le informará”), o para la adopción de una decisión por parte del Consejo acerca de las medidas relativas al Derecho de familia con repercusión transfronteriza (consulta previa). También esta última generalización tiene sus excepciones:
  - La primera, en el artículo 83.2, referente a la decisión que determine otros ámbitos delictivos, en la que el Consejo se debe pronunciar por unanimidad “previa aprobación del Parlamento Europeo”.
  - Y la segunda, en el artículo 86.4, relativo como se ha dicho a la Fiscalía Europea. Se trata de la posibilidad de ampliar, por parte del Consejo Europeo, el mandato de la Fiscalía, para lo que se requiere que se pronuncie por unanimidad “previa aprobación del Parlamento Europeo y previa consulta a la Comisión”.

Existe, en la organización interna de esta institución, una comisión para los asuntos ELSJ denominada “LIBE”, abreviatura de “Libertades civiles, Justicia y Asuntos de Interior”. Está presidida por el europarlamentario británico D. Claude MORAES (la legislatura anterior lo fue por el español D. Juan Fernando López Aguilar) y está compuesta por ciento dieciséis miembros.

Esta Comisión es competente para:

- “1. la protección, dentro del territorio de la Unión Europea, de los derechos de los ciudadanos, los derechos humanos y los derechos fundamentales, incluida la protección de las minorías, establecidos en los Tratados y en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea;
2. las medidas necesarias para luchar contra toda forma de discriminación, salvo las que se basen en razones de sexo o las que se produzcan en el lugar de trabajo y en el mercado laboral;
3. la legislación en los sectores de la transparencia y de la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de los datos de carácter personal;
4. el establecimiento y el desarrollo de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en particular:
  - a) las medidas referentes a la entrada y a la circulación de personas, al asilo y a la migración,
  - b) las medidas referentes a una gestión integrada de las fronteras exteriores,
  - c) las medidas relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal;
5. el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, EUROPOL, EUROJUST, CEPOL y otros órganos y agencias del mismo sector;

6. la determinación de un riesgo claro de violación grave por un Estado miembro de los principios comunes a los Estados miembros<sup>408</sup>.

Pero más importante si cabe a los efectos de esta Tesis es la creación, en marzo de 2012, de la “Comisión Especial sobre la Delincuencia Organizada, la Corrupción y el Blanqueo de Dinero” (CRIM)<sup>409</sup>.

Estaba presidido por la europarlamentaria D.ª Sonia Alfano, tenía un mandato de un año, prorrogable otros seis meses, y su objetivo, de forma amplia, era:

“Reunir en torno a una misma mesa a las diferentes instituciones, a los organismos internacionales y europeos, a las autoridades responsables de las investigaciones y a las autoridades judiciales nacionales a fin de elaborar una estrategia integrada y global para combatir eficazmente los entramados delictivos y las actividades relacionadas con ellos, como la corrupción y el blanqueo de dinero.”<sup>410</sup>

Este objetivo se concretaba en dos:

- El estudio y el análisis de los fenómenos delictivos que dan nombre a la comisión.
- Y la elaboración de un plan de lucha orgánico y estructurado a escala europea.

Aunque el diecisiete de septiembre de 2013 adoptaron el “Informe Final sobre Delincuencia Organizada, Corrupción y Lavado de Dinero del CRIM”, este informe no fue aprobado por el pleno del Parlamento Europeo hasta el veintitrés de octubre de ese mismo año<sup>411</sup>. En este informe se relacionaba esta delincuencia con la corrupción y el blanqueo de capitales, abogando por la defensa de la “economía legal” y de los ciudadanos, insistiendo también en la necesidad del llamado “enfoque común a escala europea” para abordar esta lucha, recordando la necesidad de un marco legal “homogéneo y coherente”, combatiendo las actividades de esta delincuencia mediante la confiscación de sus bienes y de sus ingresos, fortaleciendo la cooperación policial y judicial (tanto a nivel europeo como a nivel internacional), fortaleciendo las administraciones públicas para ser “eficaz y resistente a la corrupción”, mediante una política responsable (referente al perfil de los políticos y al papel de los partidos en la vida política), con sistemas de justicia penal eficientes, un “espíritu empresarial más sano”, mayor transparencia en el sector bancario y profesional, evitando que los delitos

---

<sup>408</sup> Disponible en:

<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/presCom.do?language=ES&body=LIBE>

<sup>409</sup> Fue creada tras la aprobación, el 25 de octubre de 2011, de la Resolución del Parlamento Europeo sobre la delincuencia organizada en la Unión Europea.

<sup>410</sup> Información disponible en:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/es/crim/home.html#menuzone>

<sup>411</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de octubre de 2013, sobre la delincuencia organizada, la corrupción y el blanqueo de dinero: recomendaciones sobre las acciones o iniciativas que han de llevarse a cabo (informe definitivo) (2013/2107(INI)). Más información disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20131018IPR22665/html/Cracking-down-on-organised-crime-corruption-and-money-laundering>

Un interesante resumen de sus trabajos se puede leer en el documento Parlamento Europeo: *18 months of CRIM in a nutshell*, disponible en:

<http://www.europarl.europa.eu/document/activities/cont/201309/20130910ATT70965/20130910ATT70965EN.pdf>

resulten beneficiosos para los criminales, y finalmente, empleando para todo ello las nuevas tecnologías.

En el informe sobre el futuro de las políticas de Asuntos de Interior, presentado por *International Transparency* se apunta a que “aparentemente no hay voluntad política de renovarlo” (referido a la Comisión CRIM), ahora que Europol cifra en 2013 el número de grupos de delincuencia organizada dentro de la Unión Europea en aproximadamente tres mil seiscientos<sup>412</sup>.

En la reunión del Consejo de Ministros JAI, de 4-5 de diciembre de 2014 la Presidencia informó a los ministros sobre las actividades de este Comité CRIM<sup>413</sup>. Sin embargo, en palabras de NOGUEROLÉS “la información que se proporcionó fue muy breve y sólo un resumen de la actividad de este comité especial”<sup>414</sup>.

### 2.2.2. Consejo Europeo.

El TUE indica en su artículo 15 la competencia del Consejo Europeo:

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

Pero en materia del ELSJ, el artículo 68 TFUE le da un mandato específico:

“El Consejo Europeo definirá las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.”

Y efectivamente, el Título V se encarga de especificar ese mandato ya que, al margen de que en cualquier reunión del Consejo Europeo se debatan cuestiones de esta materia, este título comprende varios supuestos en los que el Consejo Europeo ejerce un papel decisorio. Concretamente se refiere a las materias del Capítulo 4 (artículo 82, apartado 3 y artículo 83, apartado 3 -misma redacción-), dedicadas a la cooperación en materia judicial penal:

“3. Cuando un miembro del Consejo considere que un proyecto de directiva contemplada en el apartado 2 afecta a aspectos fundamentales de su sistema de justicia penal, podrá solicitar que el asunto se remita al Consejo Europeo, en cuyo caso quedará suspendido el procedimiento legislativo ordinario. Previa deliberación, y en caso de que se alcance un consenso, el Consejo Europeo, en el plazo de cuatro meses a partir de dicha suspensión, devolverá el proyecto al Consejo, poniendo fin con ello a la suspensión del procedimiento legislativo ordinario.

<sup>412</sup> Transparency International: “EU anti-corruption – much remains to be done”, publicado el 21 de enero de 2014 y disponible en la dirección web:

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2013/pdf/0027/organisations/transparency-international\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2013/pdf/0027/organisations/transparency-international_en.pdf)

<sup>413</sup> Documento del Consejo 16526/14, *Press Release, 3354th Council meeting, Justice and Home Affairs*, Bruselas, 4 y 5 de diciembre 2014.

<sup>414</sup> NOGUEROLÉS GARCÍA, Joaquín. Jefe de Prensa – Coordinación de Asuntos de Justicia e Interior & contra-terrorismo de la UE. Respuesta en comunicación por correo electrónico el 19/01/2015.

Igualmente, en conversación por correo electrónico el 26/01/2015 con Gai OREN, Administrador del Comité LIBE, al preguntarle si había habido nuevas actividades por parte del CRIM, o cuál era el contenido de esa información de la Presidencia del Consejo JAI, o si el Comité CRIM iba a ser restaurado, respondía que “Realmente no sabía. De hecho, el Comité CRIM acabó con anterioridad y hasta el momento no hay nuevas actividades. Se supone que LIBE debe continuar bajo las recomendaciones realizadas por CRIM en su informe final”.

Y a la materia del Capítulo 5 (artículo 87, apartado 3), de cooperación policial:

“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. En caso de falta de unanimidad, un grupo de al menos nueve Estados miembros podrá solicitar que el proyecto de medidas se remita al Consejo Europeo, en cuyo caso quedará suspendido el procedimiento en el Consejo. Previa deliberación, y en caso de alcanzarse un consenso, el Consejo Europeo, en el plazo de cuatro meses a partir de dicha suspensión, devolverá el proyecto al Consejo para su adopción.”

Se trata de los dos supuestos en los que al menos un Estado activa el mecanismo del “freno de emergencia” de una propuesta de directiva, lo que obliga a que el Consejo Europeo debata sobre el asunto y se posicione antes de cuatro meses para ver si sigue o no adelante.

El artículo 86 TFUE también contempla otros dos supuestos de intervención del Consejo Europeo:

“1. Para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, el Consejo podrá crear, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, una Fiscalía Europea a partir de Eurojust. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.

En caso de falta de unanimidad, un grupo de al menos nueve Estados miembros podrá solicitar que el proyecto de reglamento se remita al Consejo Europeo, en cuyo caso quedará suspendido el procedimiento en el Consejo. Previa deliberación, y en caso de alcanzarse un consenso, el Consejo Europeo, en el plazo de cuatro meses a partir de dicha suspensión, devolverá el proyecto al Consejo para su adopción. (...)

4. Simultáneamente o con posterioridad, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión que modifique el apartado 1 con el fin de ampliar las competencias de la Fiscalía Europea a la lucha contra la delincuencia grave que tenga una dimensión transfronteriza, y que modifique en consecuencia el apartado 2 en lo referente a los autores y cómplices de delitos graves que afectan a varios Estados miembros. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo y previa consulta a la Comisión.”

Se trata de supuestos en los que el Consejo Europeo actúa como última instancia decisoria para aquellos casos más “espinosos” referentes a la Fiscalía Europea, en los que sin duda la soberanía de los Estados puede chocar con estas iniciativas, por lo que se debe discutir al más alto nivel.

### 2.2.3. Consejo.

El Consejo, supuesto “perdedor” de parte del poder tras la reforma operada por el Tratado de Lisboa, mantiene en cambio un amplio margen de acción y de decisión.

En principio, según el artículo 16 TUE:

“1. El Consejo ejercerá conjuntamente con el Parlamento Europeo la función legislativa y la función presupuestaria. Ejercerá funciones de definición de políticas y de coordinación, en las condiciones establecidas en los Tratados.”

Dicho lo cual, no hay más que analizar en detalle el Título V del TFUE, referido al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, para darse cuenta de que a la potestad legislativa compartida junto con el Parlamento Europeo, le sigue una amplia potestad en la que tan sólo debe “informar” o “consultar”. Especialmente en los capítulos 4 y 5, desarrolla una amplia capacidad que, ante el escaso peso del Parlamento y la moratoria



de jurisdicción del Tribunal de Justicia, le permite un margen de movimiento político y operativo relevante.

El Consejo se reúne en formación de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior (JAI).

“El Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) convoca a los Ministros de Justicia y Asuntos de Interior una vez por bimestre, aproximadamente, para debatir sobre el desarrollo y la aplicación de la cooperación y las políticas comunes en ambos sectores.

Así pues, el Consejo ejerce su función de colegislador de la UE adoptando, en lo sucesivo, directivas y reglamentos en la totalidad del ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior. Preparan las reuniones del Consejo una serie de grupos de trabajo y de comités, en concreto el CATS (cooperación judicial y policial), el Comité Estratégico de Inmigración y Asilo, el COSI (Comité de Seguridad Interior) creado tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, y el Grupo "Derecho Civil".<sup>415</sup>”

Es cierto que el Consejo JAI llega a reunirse más veces de las expresadas. Vgr.: en el segundo semestre de 2013 la formación JAI se reunió, bien de modo conjunto como por separado (dependiendo del ministro que acudiese), en tres ocasiones –la primera de ellas, en julio y de modo informal, en Vilnius-; en el primer semestre de 2014 tan sólo en dos. Ello se debe a que, aunque el artículo 237 TFUE expresa que “El Consejo se reunirá por convocatoria de su Presidente, a iniciativa de éste, de uno de sus miembros o de la Comisión”, es en el artículo 1 del Reglamento Interno del Consejo en donde se determina que:

“2. La Presidencia comunicará, siete meses antes del comienzo del semestre correspondiente, para cada formación del Consejo y tras proceder a las consultas pertinentes las fechas que prevé para las sesiones que deberá celebrar el Consejo con objeto de llevar a cabo su labor legislativa o tomar decisiones operativas.”<sup>416</sup>

La Presidencia del Consejo es rotativa y depende de la alternancia semestral repartida entre los Estados miembros. El presidente o jefe de gobierno del Estado miembro de turno preside el Consejo de la Unión Europea, y sus ministros presiden las distintas formaciones del Consejo. Su labor es determinante, ya que dependiendo de su impulso durante sus seis meses de mandato, las políticas progresarán o no. Con respecto a la delincuencia organizada, la próxima presidencia, de la República de Italia, que entró el 1 de julio de 2014, avanzó antes de hacerlo que “en seguridad interior, se centrará en la discusión sobre la delincuencia organizada y su infiltración en la economía legal y la contratación pública, con especial atención a la lucha contra las actividades de lavado de dinero, la corrupción, y la confiscación de los beneficios del crimen”<sup>417</sup>.

Con relación a la delincuencia organizada es responsable la formación del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (incluida la Protección Civil), en la que existen cuatro bloques de trabajo con múltiples comités y grupos de trabajo denominados según las materias que tratan y cuya labor es preparar borradores para futuras normas y coordinar

<sup>415</sup> Información disponible en:

<http://www.consilium.europa.eu/policies/council-configurations/justice-et-affaires-interieures-%28jai%29.aspx?lang=es>

<sup>416</sup> Reglamento interno del Consejo Europeo. Reglamento interno del Consejo DO L 315 de 2.12.2009, p. 52, y DO L 325 de 11.12.2009, p. 36, rectificación, DO L 55 de 5.3.2010, p. 83

<sup>417</sup> Documento del Consejo 10578/14, Prensa 328, p. 23.

la acción de la UE y de los Estados miembros en cada una de las materias. Se trata de una enmarañada red operativa de determinación compleja, debido a la enorme facilidad que tienen para constituirse en grupos mixtos de trabajo y adaptación de agendas. Es complicado pensar en un control democrático de la materia si el resto de instituciones u órganos de la Unión tan sólo pueden estar presentes en las reuniones del Comité Permanente de Seguridad Interior o, en el caso del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales, tan sólo ser informados de sus trabajos<sup>418</sup>. El Coreper es el encargado de los comités y de los grupos de trabajo<sup>419</sup>.

A su vez, no todos los comités son iguales. Se dividen en dos grupos: los que pueden reunirse como órganos preparatorios del Consejo y los que no (aunque estos últimos tenga su asiento en el mismo edificio del Consejo). Aquellos que sí que pueden, figuran con su propia numeración, como se va a exponer en los siguientes subapartados.

Se trata de un conjunto de comités y grupos que, a la hora de elaborar las agendas de trabajo semestrales en la materia del ELSJ, se encuentran separados en cuatro bloques. Y se describe a continuación, junto con el Comité Permanente de Seguridad Interior estos bloques añadiendo tanto los grupos arriba descritos como el resto de grupos que no tienen capacidad de reunirse como órganos preparatorios del Consejo JAI<sup>420</sup>. Están compuestos por personal especializado de los Estados miembros (oficiales de enlace y altos funcionarios) que se reúnen varias veces por semestre, dependiendo de las agendas y del volumen de trabajo (si se estudia pormenorizadamente la agenda JAI en un semestre, se reúnen una media de cuatro o cinco veces).

#### 2.4.3.1. Comité Permanente de Seguridad Interior

---

<sup>418</sup> Es realmente ilustrativo el artículo “Mapping of the European Security Agencies”, realizado por el Grupo “Challenge Research”, y publicado el 4 de febrero de 2008. Reúne la compleja y enmarañada red de Instituciones y Agencias de la UE dedicadas a la seguridad, y sus relaciones entre ellas y con otras agencias externas. Disponible en:

[www.libertysecurity.org/article1670.html](http://www.libertysecurity.org/article1670.html)

<sup>419</sup> “Artículo 19.3. Podrán constituirse comités o grupos de trabajo creados o avalados por el Coreper para la realización de determinadas tareas de preparación o de estudio previamente definidas.

La Secretaría General actualizará y publicará la lista de las instancias preparatorias. Sólo podrán reunirse en calidad de instancias preparatorias del Consejo los comités y grupos de trabajo que figuren en dicha lista.”

Decisión del Consejo, de 22 de marzo de 2004, por la que se aprueba su Reglamento interno (2004/338/CE, Euratom); DO L 106 de 15.04.2004

Última lista, la publicada el 10 de julio de 2013, Nº doc.: 12111/13 “Lista de órganos preparatorios del Consejo”.

<sup>420</sup> La siguiente información procede en parte (incluidas las notas al pie que siguen) del documento interno del Consejo 12223/12 “Lista de órganos preparatorios del Consejo”, nº doc. prec.: 5269/12 y de su posterior revisión, el documento 12111/13 “Lista de órganos preparatorios del Consejo”. Los grupos auxiliares, aquellos que no son órganos auxiliares del Consejo, figuran como parte de los primeros. Todos aquellos que figuran con la letra “E” figuran entre los órganos de “Justicia y Asuntos de Interior”. Los grupos B.3 y B.4, no se encuentran insertados en ese esquema por ser considerados de “Asuntos Generales”.

Además de todos estos grupos de trabajo, existen a un nivel inferior otros tantos, muy especializados en distintas materias de seguridad, y que por su menor relevancia o sus escasas reuniones, no constan como tales. Su número es variable, pues muchas veces son constituidos *ad hoc*. Algunos ejemplos son la Red de Profesionales de Perros Policía en Europa (KYNOPOL), Expertos en Comunicaciones por Radio (RCEG), Expertos Europeos en Armas de Fuego (EFE), Cooperación Policial Internacional en el Agua (AQUAPOL), o Modelo de Intercambio de Información Europeo (EIXM).

El Tratado de Lisboa creó un Comité nuevo cuyo fin es el de coordinar a las autoridades de los Estados miembros.

“Artículo 71 TFUE

Se creará un comité permanente en el Consejo con objeto de garantizar dentro de la Unión el fomento y la intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior. Sin perjuicio del artículo 240, dicho comité propiciará la coordinación de la actuación de las autoridades competentes de los Estados miembros. Podrán participar en sus trabajos los representantes de los órganos y organismos de la Unión afectados. Se mantendrá informado de dichos trabajos al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales.”

Fue establecido mediante Decisión del Consejo del 25 de febrero de 2010<sup>421</sup>.

Hasta este momento, los grupos particulares del primer y tercer pilar relativos a las materias JAI dependían de los grupos CEIFA y CATS respectivamente<sup>422</sup>. Según indicación del Consejo “En noviembre de 2011 el Coreper decidió que el CATS y el CEIFA sigan reuniéndose de acuerdo con nuevas orientaciones hasta que se haga una nueva evaluación”<sup>423</sup>.

En mi opinión, matizando lo que opinan MANGAS y LIÑÁN<sup>424</sup>, puede que el Comité Permanente de Seguridad Interior sea heredero directo del antiguo Comité de Coordinación, pero parte de sus competencias han tenido que quedarse en el CATS (se mantiene para preparar los trabajos más operativos y de estrategia, como se explicará en el siguiente subepígrafe) y por más que se considere una “clara anomalía institucional”, no cabe duda de que el incremento de los trabajos en materia JAI exigen, cada día más, una estructura de coordinación organizada.

En otro sentido ¿de qué serviría tener una dualidad de órganos? Mírese el título del CATS. La materia de sus siglas coincide con el antiguo Comité de Coordinación.

Está claro que el COSI, heredero eso sí, del espíritu del Comité de Coordinación, ha sido creado por tanto con la intención de abarcar todo el ELSJ, dándole la coherencia que conlleva el haber agrupado toda la materia en el Título V de la Parte III del TFUE. Por lo tanto, sus competencias son mayores que las del antiguo Comité de Coordinación.

Su nombre, como ya se viene indicado, es el COSI ó “Comité Permanente de Coordinación Operativa en materia de Seguridad Interior”. Su mandato, sencillo de enunciar, es sin duda complicado por el volumen de trabajo a coordinar. Así lo indica en su creación la “Decisión del Consejo, de 25 de febrero de 2010, por la que se crea el Comité Permanente de Cooperación Operativa en Materia de Seguridad Interior, 2010/131/”<sup>425</sup>.

<sup>421</sup> DO L 52 de 3.3.2010, p. 50/50

<sup>422</sup> Información disponible en:

<http://www.guardiacivil.org/quesomos/organizacion/organosdeapoyo/gabinete/cap/nota13.jsp>

<sup>423</sup> Doc. Interno del Consejo 17187/11.

<sup>424</sup> Sobre la opinión discutida, en MANGAS MARTIN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010, p. 109:

“Este Comité es heredero directo del Comité de Coordinación que la anterior regulación preveía para el tercer pilar y que ya provocó serias resistencias institucionales en su momento. Su pervivencia tras la unificación del ELSJ debe considerarse con mayor firmeza como una clara anomalía institucional, por más que el artículo 71 TFUE indique que actuará sin perjuicio de las funciones del COREPER.”

<sup>425</sup> Recuérdese, creado por; DO L 52 de 3.3.2010

“Artículo 2

El Comité permanente propiciará, fomentará e intensificará la coordinación de la actuación de las autoridades competentes de los Estados miembros en materia de seguridad interior.

Artículo 3

1. Sin perjuicio de los mandatos de los organismos a que se refiere el artículo 5, el Comité permanente facilitará y garantizará una cooperación y una coordinación operativas eficaces en el contexto del título V de la parte tercera del Tratado, en particular en los sectores a los que se aplica la cooperación policial y aduanera y entre las autoridades encargadas del control y la protección de las fronteras exteriores. Se ocupará también, cuando corresponda, de los aspectos de la cooperación judicial en materia penal que sean pertinentes para la cooperación operativa en materia de seguridad interior.

2. El Comité permanente evaluará asimismo la orientación general y la eficacia de la coordinación operativa, determinará sus posibles deficiencias o fallos y adoptará recomendaciones concretas que permitan resolverlos.

(...)

Artículo 4

1. El Comité permanente no intervendrá en la dirección de operaciones, que seguirá siendo competencia de los Estados miembros.

2. El Comité permanente no participará en la elaboración de actos legislativos.

Artículo 5

1. Cuando corresponda, se invitará a representantes de Eurojust, Europol, la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la UE (Frontex) y otros organismos pertinentes a que asistan, en calidad de observadores, a las reuniones del Comité permanente.

2. El Comité permanente contribuirá a garantizar una actuación coherente de dichos organismos.

Artículo 6

1. El Comité permanente presentará regularmente al Consejo informes sobre sus actividades.

2. El Consejo mantendrá informados al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales de los trabajos del Comité permanente.”

Para CARRERA Y GEYER<sup>426</sup> no queda claro el control sobre este Comité:

“(...) la simple referencia en el artículo 71 sobre la necesidad de mantener informados al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales sobre los trabajos destinados a su concreción no garantiza un nivel adecuado de control democrático que consideramos debería reinar sobre un órgano con tanto potencial en cuestiones relativas a la seguridad interior.”

El COSI está compuesto por altos representantes de tres partes: la Comisión, el Servicio Europeo de Acción Exterior-SEAE, y de los ministerios de Justicia y de Interior (según sea una materia u otra la que se trate) de los Estados miembros.

---

<sup>426</sup> CARRERA, Sergio; GEYER, Florian: "El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Excepcionalismo y Fragmentación en la Unión Europea" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 12, Nº 29, enero-abril, 2008, p. 146.

El número de expertos no está determinado, y puede ser que, dependiendo del trabajo a realizar, los Estados miembros envíen a funcionarios expertos en la materia a tratar. Además suele invitarse a las regiones a expertos de otras agencias competentes de la UE (Eurojust, Europol, CEPOL, Frontex, Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías – OEDT, etc.).

Además, existe un Grupo de Apoyo COSI compuesto por los Consejeros de Justicia y Asuntos de Interior de los Estados miembros que trabajan en las Representaciones Permanentes de dichos Estados. Son funcionarios que en sus Estados miembros cumplen funciones como autoridades encargadas del cumplimiento de la ley, y en el COSI desempeñan un trabajo en parte político, lo que facilita la interconexión de ambos aspectos.

El Grupo de Apoyo tiene el encargo de preparar y asistir al COSI en sus trabajos.

#### 2.4.3.2. COREPER, Justicia y Asuntos de Interior, CATS, Grupos Horizontales, Protección Civil.

Bajo esta agenda, se coordina a los siguientes actores del ELSJ:

- Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior – Consejo JAI.

Es el órgano decisorio por excelencia en esta materia. Hasta el mismo llegan los trabajos ya coordinados y negociados entre los representantes de los Estados miembros para su aprobación.

- Coreper II

A.1. Creado por los Tratados. Prepara el trabajo del Consejo JAI entre otras funciones asignadas. Se reúne semanalmente.

Al Coreper II le llegan los asuntos que previamente han sido deliberados y preparados en el CATS, en el Comité Estratégico sobre Inmigración, Fronteras y Asilo (SCIFA) y el Comité sobre Asuntos Materia Civil.

Es el único órgano responsable de la preparación de actos legislativos.

- Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior

A.6. Creado por los Tratados. Forma parte de este bloque en las agendas de trabajo. El Comité Permanente de Cooperación Operativa en materia de Seguridad Interior es conocido como COSI<sup>427</sup>.

Cuenta con un “Grupo de Apoyo COSI”.

- Comité de Coordinación en el Ámbito de la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal

E. 25. El Comité de Coordinación en el Ámbito de la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal es conocido como CATS. Fue creado tras la revisión del Tratado de la Unión Europea mediante el Tratado de Ámsterdam<sup>428</sup>. Este órgano se mantiene para preparar los trabajos más

<sup>427</sup> Este Comité, previsto en el artículo 71 del TFUE, fue creado por Decisión del Consejo (véase el doc. 5949/10 + COR 1).

<sup>428</sup> El texto literal tras la revisión del TUE decía así:

Artículo 36 (antiguo artículo K.8)

1. Se creará un Comité de Coordinación compuesto por altos funcionarios. Además de su función de coordinación, dicho Comité tendrá como misión:

- formular dictámenes dirigidos al Consejo, a petición de éste o por iniciativa propia;
- contribuir, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 207 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, a la preparación de los trabajos del Consejo en las materias a que se refiere el artículo 29.

operativos y de estrategia de cara a las reuniones del COREPER y del Consejo JAI, de modo que estos últimos puedan centrarse en las decisiones más políticas<sup>429</sup>.

- Grupo Horizontal “Drogas”

B.4. Considerado un Grupo de “Asuntos Generales”. También denominado “Grupo de Trabajo Horizontal sobre Drogas” o “HDG” (en inglés “Horizontal Drugs Group”)<sup>430</sup>.

Cuenta con otras formaciones más especializadas: “TROIKA de Drogas UE-Balcanes” y “TROIKA de Drogas UE-ECOWAS”<sup>431</sup>; “Grupo de Dublín-Drogas”; “UE-LAC”-Comité tecnológico de drogas” (con América Latina). Y cualquier otra “ad hoc” para tratar asuntos con otros países relevantes (Afganistán, EEUU, Canadá).

2. La Comisión estará plenamente asociada a los trabajos en las materias contempladas en el presente título.

<sup>429</sup> Se trataba del Comité previsto en el artículo 36 TUE (versión anterior al Tratado de Lisboa):

“Artículo 36

1. Se creará un Comité de Coordinación compuesto por altos funcionarios. Además de su función de coordinación, dicho Comité tendrá como misión:

— formular dictámenes dirigidos al Consejo, a petición de éste o por iniciativa propia,

— contribuir, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 207 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, a la preparación de los trabajos del Consejo en las materias a que se refiere el artículo 29.

2. La Comisión estará plenamente asociada a los trabajos en las materias contempladas en el presente título.”

El 17 de diciembre de 2009 el Coreper decidió hacer varios cambios en las estructuras de trabajo, la mayoría de los cuales surtieron efecto el 1 de julio de 2010 (doc. 17653/09).

En la actualidad se trata, tras el COSI, del segundo órgano más importante de los que operan en materia ELSJ.

Como indica la nota 1, doc. 12223/12:

“En los trabajos de preparación con vistas a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Coreper ha vuelto a examinar las estructuras de trabajo en el ámbito de la JAI y ha llegado a la siguiente conclusión por lo que respecta al CATS:

a) El CATS seguirá reuniéndose hasta el 1 de enero de 2012. Antes de esa fecha, el Coreper examinará si se precisa mantener el CATS, habida cuenta de la necesidad de eficacia y de coherencia en las estructuras de trabajo del Consejo.

b) El CATS centrará sus debates en cuestiones estratégicas sobre las cuales el comité permanente de seguridad interior no pueda presentar contribuciones y se reunirá cuando sea necesario, por convocatoria de la Presidencia.

c) El CATS podría participar en la labor legislativa cuando se considere oportuno. El Coreper seguirá siendo el único órgano responsable de la preparación de actos legislativos. En noviembre de 2011 el Coreper decidió que el CATS y el CEIFA sigan reuniéndose de acuerdo con nuevas orientaciones hasta que se haga una nueva evaluación.”

Efectivamente, en el documento del Consejo 17187/11, de 18 de noviembre de 2011, la Secretaría General del Consejo emplaza al COREPER a mantener el CATS, eso sí, modificando sus métodos de trabajo.

El CATS sigue operando desde entonces, y así consta en la agenda de grupos JAI, en el seno del Consejo.

<sup>430</sup> El Grupo Horizontal debe tener una visión de conjunto de todos los asuntos relacionados con las drogas. La Presidencia y la Secretaría General se encargan, en consecuencia, de que reciba información sobre todas las cuestiones relacionadas con las drogas que se traten en otros grupos.

<sup>431</sup> Comunidad Económica de Estados de África Oeste (Economic Community of West African States). Grupo regional de 15 países, fundado en 1975,

Enlace a su portal web: <http://www.ecowas.int/>



- Grupo “JAIEX”
  - E.24. O “Grupo de apoyo JAI-RELEX”<sup>432</sup>. Encargado de las relaciones exteriores con relación a las materias JAI. Coordina al Consejo JAI con la Comisión (RELEX).
- “Grupo de Trabajo sobre e-Law” y “Grupo de Trabajo sobre e-Justice”<sup>433</sup>.
  - Se trata de grupos dedicados a la implantación de un gran portal Web para la legislación y la jurisprudencia de la Unión Europea.
- Grupo “Cuestiones Generales, incluida la Evaluación”
  - E.28. Conocido como GENVAL. Incluye al antiguo E.19. Grupo “Multidisciplinar sobre Crimen Organizado” (MDG-Multidisciplinar Group). La ciberdelincuencia ha formado parte del Grupo “Cuestiones Generales” hasta que finalmente ha sido transferida, en enero de 2013, a Europol. Conoce de todos los temas relacionados con la delincuencia organizada, pero no así de terrorismo, por no ser competencia del COSI.
  - En su momento existía el E.16 Grupo “Evaluación colectiva” (ya disuelto) encargado de la adaptación del acervo JAI en los países candidatos<sup>434</sup>.
- Grupo “Derechos Fundamentales, Derechos de los Ciudadanos y Libre Circulación de Personas”
  - E.22. Denominado FREMP (Working Party on Fundamental Rights, Citizen's Rights and Free Movement of Persons)<sup>435</sup>. Dentro del mismo trabaja el “Grupo EU-LAC” sobre “Diálogo a Alto Nivel sobre Migración” (con América Latina y su emigración a países de Europa del Sur).
- Grupo de “Jefes de Policía” - EPCTF (European Police Chiefs Task Force). Encargado de una labor de cooperación y coordinación más estrecha en el ámbito policial.
  - Consejo de Administración de Europol.
  - Consejo de Administración del Colegio Europeo de Policía (CEPOL).
  - Grupo *ad hoc* “Instrumentos Financieros JAI”.

---

<sup>432</sup> Véase doc. 14431/1/08. El 17 de diciembre de 2009, el Coreper lo convirtió en permanente (véase doc. 17653/09).

<sup>433</sup> “(...) un punto de encuentro entre ciudadanos y profesionales del derecho con el objetivo de facilitar el acceso a la justicia y prestar asesoramiento sobre problemas jurídicos transfronterizos, tanto de carácter civil como penal.”

Disponible en COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 2010*, Bruselas, 2011, p.39.

Portal web “Justicia-e”: <https://e-justice.europa.eu/home.do?sufix=8&plang=es&action=home>

<sup>434</sup> Creado por ACCIÓN COMÚN de 29 de junio de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea por la que se establece un sistema para evaluar colectivamente la adopción, aplicación y cumplimiento efectivo, por parte de los países candidatos, del acervo de la Unión Europea en los ámbitos de la Justicia y de los Asuntos de Interior (98/429/JAI).

<sup>435</sup> Véase Coreper (2.ª parte) del 27 de abril de 2005 (8457/05 CRS CRP 20). El 17 de diciembre de 2009 el Coreper decidió encomendarle todos los temas de derechos fundamentales y derechos de los ciudadanos, incluida la libre circulación de personas, las negociaciones sobre la adhesión de la Unión al Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el seguimiento de los informes de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Cuando sea necesario, el Grupo debe poder reunirse con distintas configuraciones dependiendo de los puntos del orden del día. El 17 de diciembre de 2009, el Coreper lo convirtió en permanente (véase doc. 17653/09).

E.29. Propuesto y aprobado por el Coreper II<sup>436</sup>.

## - Grupo “Amigos de la Presidencia”

A.16. Es un Grupo “estrechamente ligado al Coreper”, participando activamente en materias tales como la “Orden de Investigación Europea”; “Confiscación de bienes”; “DATIX”; “Dispositivo Integrado de Respuesta Política a las Crisis y Aplicación de la cláusula de Solidaridad” (IPCR/SCI); “Seguridad Informática”; “Protección de Datos”; “VIS”; “EAPO (European Account Preservation Order)”; “Confiscación”, “Bruselas I”; “EPPO” (European Public Prosecutor’s Office); Eurojust

2.4.3.3. *Asilo y Migración.*

## - Consejeros/Asesores.

A.18. Existe un grupo de asesores JAI para la Migración.

## - Grupo de Alto Nivel “Asilo y Migración”

B.3. Encuadrado como de “Asuntos generales”<sup>437</sup>. Valora los aspectos de la migración teniendo en cuenta las relaciones exteriores y la cooperación al desarrollo de la Unión Europea respecto a terceros Estados.

## - Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (CEIFA)

E.1. Conocido en inglés como SCIFA<sup>438</sup>. Prepara líneas maestras para asuntos relacionados con estas tres materias.

## - Grupo “Integración, Migración y Expulsión”

E.2. Trata cuestiones sobre entrada, permanencia y expulsión de nacionales de terceros Estados. En su seno trabajan independientemente o en binomios los Grupos de Trabajo “Expulsión”, “Admisión” y “Migración”.

## - Grupo “Visados”

E.3. Prepara una política común de visado para la UE. Cuenta en su interior con el Grupo “Amigos de VIS” (FoVIS), mediante el que tratan de acelerar el proceso de unificación del sistema VIS<sup>439</sup>. Incluye también al Grupo “VISA/VISION WWP” (World Wellness Project), encargado de la integración de la red de consulta VISION en el Sistema de Información de Visados (VIS) desde el punto de vista de las funciones técnicas.

## - Grupo “Asilo”

E.4. Prepara una política común de asilo en la Unión Europea. Grupos “Convenio de Dublín” y “Eurodac”.

## - Grupo “Fronteras”

E.6. Se encarga del control de las fronteras. Dentro del mismo se encuentra el Grupo de Trabajo de “Documentos Falsos”<sup>440</sup>. Ya no existe el Grupo E.5 CIREFI (Centro de información, reflexión e intercambio en materia de cruce de fronteras e inmigración).

## - Grupo “Cuestiones Schengen”

E.27. Que en esta materia también opera, en lo que se refiere a la parte Schengen de migración.

<sup>436</sup> Propuesto y aprobado por el Coreper II el 10 de enero de 2012. Doc. 5211/12 Ext. 1.

<sup>437</sup> Aprobado el 25 de enero de 1999 por el Consejo y el 4 de junio de 2002 por el Coreper.

<sup>438</sup> Véanse docs. 7440/04, 7780/06 y 16072/09.

<sup>439</sup> Recomiendo visitar la página de la Presidencia de Polonia de la Unión Europea en este asunto:

<http://pl2011.eu/en/content/friends-vis>

<sup>440</sup> Incluidos los documentos falsos.

#### 2.4.3.4. *Policía, Aduanas, SIS, Protección Civil.*

##### - Grupo “Terrorismo”

E.12. Encargado de todo lo concerniente a dicha materia. Tiene dos órganos relevantes: el “COTER” (Comité de Terrorismo) y el “Grupo de Trabajo de Terrorismo” (TWG)<sup>441</sup>.

##### - Grupo “Cooperación Aduanera”

E.13. Encargado de todos los asuntos referentes a las aduanas y conocido en inglés como “CCWP” (Customs Cooperation Working Group). Tiene reuniones de expertos.

##### - Grupo “Protección Civil”

E.21. Conocido como “PROCIV”. En su núcleo, opera el “FoP CCA”, “Amigos de la Presidencia para los Acuerdos de Coordinación de Crisis”.

##### - Grupo “Intercambio de Información y Protección de Datos”

E.23. Ha pasado a constituirse en órgano preparatorio del Consejo al unificar “Grupo *ad hoc* de Intercambio de Información” y al “DAPIX” (Protección de Datos. Antiguo “G.9 Working Party on Data Protection”) gracias a la incorporación del Tratado de Prüm a la Unión Europea<sup>442</sup>. Su competencia es la del intercambio de información entre las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley en los Estados miembros sirviéndose de los canales de cooperación policial internacional. En su seno operan distintas formaciones: “DAPIX ADN”; “DAPIX FP” para el intercambio de huellas digitales (fingerprints); “DAPIX VRD” para los datos de registro de vehículos (vehicles registration data); “DAPIX – Protección de Datos”; “DAPIX – Intercambio de Información”

##### - Grupo “Cuestiones Schengen”

E.27. Anteriormente citado. Sin duda uno de los Grupos más activos. Ha aglutinado a varios grupos anteriores: E.8. “SIS-SIRENE”; E.9. “SIS-TECH”; E.17. “Evaluación Schengen” (SEVAL –Schengen Evaluation); E.18. “Acervo Schengen”.

##### - Grupo “Aplicación de la Ley”

E.26. Es el LEWP (Law Enforcement Working Party), evolución de los Grupos E.10 “Cooperación policial” y E.11. “Europol”. Tiene una intensa actividad durante el semestre. Analiza borradores y normas legales para mejorar las materias ELSJ. En su seno operan “Oficiales de Enlace”; Expertos sobre competiciones deportivas; Expertos de la “Red Europea de Protección de Autoridades-ENPPF (European Network for the Protection of Public Figures); Europol.

##### - Grupo de “Cooperación Policial”

Otro de los grupos que no figura como órgano preparatorio del Consejo. En su interior funcionan grupos como el de “Expertos de Comunicaciones de Radio”; “Expertos de Football”; “Expertos de vehículos”; “Intercambio de información policial” y el Grupo “Técnicas de investigación y policía científica”.

---

<sup>441</sup> Existe un grupo llamado el “Grupo de Trabajo para la aplicación de medidas específicas para combatir el terrorismo (CP931)”, es el sucesor del grupo creado en el año 2001 (Council’s Clearing House), con la aprobación de la Posición Común 2001/931/CFSP. Está formado por representantes de los ministerios de Interior y de Exterior de los Estados Miembros. Su función es la de valorar si se incluyen o se excluyen a personas, grupos y entidades de las listas de terroristas. Sus reuniones no constan en las agendas del Consejo, ni sus debates se hacen públicos.

<sup>442</sup> Véanse docs. 6259/5/06 REV 5, 9208/1/08 REV 1 y 17653/09.

- Grupo de Trabajo en la Lucha contra el Fraude.

D. 8. Conocido como “GAF”, se encuentra integrado en el grupo de “Asuntos Económicos y Financieros”, aunque colabora en el grupo de “Justicia y Asuntos de Interior”.

2.4.3.5. *Cooperación Judicial.*

- Grupo “Derecho Civil”

E.7. Un grupo encargado de dicha materia y con un alto número de grupos de expertos: “Asuntos Generales”; “Legislación”; “Sucesiones”; “Régimen Económico Matrimonial”; “Régimen de Propiedad Matrimonial –MPR- y Parejas de Hecho –RP-”; “Insolvencia”; Bruselas I (Jurisdicción, reconocimiento y aplicación de sentencias en materia civil y comercial); “Coordinación Haya” (Convención de La Haya sobre Aspectos Civiles de la Sustracción Internacional de Menores); “EAPO (European Account Preservation Order)”; CESL “Common European Sales Law”.

- Grupo “Cooperación en Materia Penal”

E.14.<sup>443</sup> Conocido como “COPEN”. Tiene distintas formaciones: “EIO” para tratar la “Orden de Investigación Europea” (EAW-European Arrest Warrant); “EPPO” (European Public Prosecutor’s Office); “EPO” (European Property Agency) para tratar asuntos de propiedad intelectual. “ECRIS” (European Criminal Records Information System) para la implantación de un sistema de registro criminal; Eurojust.

- Grupo “Derecho Penal Sustantivo”

E.15. Es un Grupo “estrechamente ligado al Coreper”. Participa activamente en esta materia. Más conocido como “DROIPEN” (Substantive Criminal Law Working Group). Destaca el “Grupo para el tráfico de seres humanos” o “THB” (Trafficking on Human Beings); así como el de “Protección del Euro” y el de “Niños”.

- Grupo “Amigos de la Presidencia”

A.16. Que en esta materia también opera. Así, se les puede ver en materias como “Crisis”; “Hoja de Ruta para la Víctimas”; “Derecho Penal Sustantivo”; Roma III (Reconocimiento y ejecución de sentencias); JITs o “Equipos de Investigación Conjunta” (Joint Investigation Teams); “EPO” o asuntos de propiedad intelectual.

- Consejeros/Asesores.

A.18. Existe un grupo de asesores JAI para la Justicia. Concretamente estos Consejeros aparecen para intervenir en la materia (en general) o en materias particulares como “DAPIX”; “Derecho Penal Sustantivo”.

2.2.4. Comisión Europea.

El órgano “ejecutivo” en la concepción clásica de separación de poderes del Estado<sup>444</sup>, también tiene competencia en materia del ELSJ, pues también ejerce un control sobre las agencias comunes en esta materia. Si bien, y como parece la tónica habitual, también encuentra limitaciones.

En primer lugar, con respecto a la toma de decisiones, la iniciativa general es de la Comisión, pero dicho esto, para los actos de los capítulos 4 y 5 de cooperación judicial penal y cooperación policial, como para las medidas del artículo 74 (cooperación

<sup>443</sup> Véase doc. 6166/2/99.

<sup>444</sup> Art. 17 TUE.

administrativa entre los servicios competentes de los Estados miembros y entre los de los Estados miembros y la Comisión en el ámbito del Título V), dicha competencia de iniciativa es compartida entre aquella y una cuarta parte de los Estados miembros.

En segundo lugar, otra limitación a la competencia de la Comisión se encuentra en el artículo 10 del Protocolo nº 36 de las Disposiciones Transitorias.

“Artículo 10

1. Con carácter transitorio y con respecto a los actos de la Unión en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal que hayan sido adoptados antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las atribuciones de las instituciones en la fecha de entrada en vigor de dicho Tratado serán las siguientes: las atribuciones de la Comisión en virtud del artículo 258 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea no serán aplicables (...).

3. En cualquier caso, la medida transitoria mencionada en el apartado 1 dejará de tener efectos cinco años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.”

Se trata del actual artículo 226 TFUE<sup>445</sup>, que está referido a los procesos de incumplimiento. En definitiva, de lo que se trata es de poner otro freno a la competencia del Tribunal, aunque la Comisión también sea una perjudicada. La medida en cualquier caso dejará de tener efecto el 31 de octubre de 2014.

Hay dos Comisarías distintas a las que se atribuyen las materias relativas al ELSJ. Se trata de la Comisaría de “Justicia, consumidores e igualdad de género”, dirigida por la Comisaria D<sup>a</sup>. Věra Jourová; y de la Comisaría de “Migración y asuntos de Interior”, regida por el Comisario D. Dimitris Avramopoulos.

La Comisión incluye el ELSJ en una sola política denominada “Justicia y Derechos de los Ciudadanos” (Libertad, Seguridad y Justicia), que incluye los siguientes objetivos:

Derechos de los ciudadanos:

- Derechos del niño
- Derechos de los ciudadanos de la UE
- Derechos fundamentales
- Protección de datos

Interior:

- Asilo político
- Fronteras y control de fronteras
- Inmigración
- Lucha contra el terrorismo
- Lucha contra la delincuencia
- Policía
- Schengen
- Visados

---

<sup>445</sup> “Artículo 258

Si la Comisión estimare que un Estado miembro ha incumplido una de las obligaciones que le incumben en virtud de los Tratados, emitirá un dictamen motivado al respecto, después de haber ofrecido a dicho Estado la posibilidad de presentar sus observaciones.

Si el Estado de que se trate no se atuviere a este dictamen en el plazo determinado por la Comisión, ésta podrá recurrir al Tribunal de Justicia de la Unión Europea.”

Justicia:

- Cooperación judicial
- Justicia penal
- Tráfico de drogas

La gestión de esta política está distribuida en dos Direcciones Generales distintas:

- Justicia (Director General D. <sup>a</sup> Paraskevi MICHOU);
- Asuntos de Interior (Director General Matthias RUETE).

La DG de Justicia, desarrolla sus trabajos en cuatro direcciones:

- Ciudadanía de la UE y Derechos Fundamentales.
- Justicia Civil.
- Justicia Penal.
- Igualdad.

La DG de Asuntos de Interior, desarrolla sus trabajos en las siguientes áreas:

- Dirección A: Seguridad Interior.
  - A.1. Gestión de crisis y Lucha contra el terrorismo.
  - A.2. Lucha contra el crimen organizado y relaciones con EMCDDA<sup>446</sup>.
  - A.3. Cooperación policial y relaciones con Europol y Cepol.
  - A.4 Apoyo Financiero.
- Dirección B: Migración y Asilo.
- Dirección C: Schengen.
- Dirección D: Dirección de Estrategia y Reparto.

En la nueva Comisión, y con relación a la delincuencia organizada, el Presidente de la misma, Jean-Claude Juncker, indicó mediante carta al que iba a proponer como Comisario de Migración y asuntos de Interior, señor Avramopoulos, que “necesitaban dar un paso adelante en la lucha contra la delincuencia transnacional y el terrorismo”. Asimismo le indicaba que durante su mandato deseaba que el citado Comisario se centrara en “la lucha contra la delincuencia relacionada claramente con las políticas de la UE, tales como el tráfico de seres humanos, el contrabando y la delincuencia informática y ayudando a abordar la corrupción, también mediante el refuerzo de la cooperación policial”<sup>447</sup>. A la señora Jourová le

Este último, el Comisario de Migración y Asuntos de Interior, durante su proceso de audiencia ante el Parlamento Europeo celebrada el 30 de septiembre de 2014 declaró que “la lucha contra el tráfico de personas permanece como prioridad. Tenemos que traer a aquellos que explotan las necesidades de las personas en dificultades, a la justicia. Y la abominable forma de esclavitud moderna que es el tráfico de seres humanos también debería ser combatida eficazmente. Esto es también principalmente una lucha contra la delincuencia organizada dentro de la UE y a nivel mundial y necesitamos respuestas globales. (...) En tiempos de conflicto en nuestros vecinos y de amenazas debidas a combatientes extranjeros, necesitamos combatir mejor el terrorismo y la delincuencia organizada. La delincuencia viaja a través de Europa y socava nuestras

---

<sup>446</sup> European Monitor Centre for Drugs and Drug Addiction - Centro Europeo de Monitorización para las Drogas y la Drogodependencia.

<sup>447</sup> JUNCKER, Jean-Claude: “Mission letter”, Bruselas, 10 de septiembre de 2014. Disponible en: [http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/mission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/mission/index_en.htm)



sociedades y la economía. (...) La acción contra la delincuencia informática hará más fácil a los ciudadanos y negocios el hacer uso pleno de Internet. Asimismo, acciones contra otras formas de delincuencia organizada tales como el tráfico de drogas, o contra la corrupción, permitirán a los negocios y a las industrias, beneficiarse más del mercado interior y evitar pérdidas a los presupuestos públicos”. Y a la cuestión respecto al papel que desempeñará en la materia de lucha contra la delincuencia, efectuada por los miembros de Parlamento Europeo en el tiempo de preguntas respondió que “Si se me confirma como Comisario consideraré una prioridad la transposición e implementación completa de la normativa de la Unión Europea en los campos de la lucha contra la delincuencia organizada, el terrorismo y la corrupción en el sector privado, así como en el área del intercambio de información disponible entre las autoridades de los Estados miembros encargadas del cumplimiento de la ley”<sup>448</sup>.

### 2.2.5. Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Una de las instituciones sin duda más favorecidas por la reforma del Tratado de Lisboa es el Tribunal de Justicia, que, además de cambiar el nombre por el de Tribunal de Justicia de la Unión Europea, se ve investido de jurisdicción general en el ámbito del ELSJ, pudiendo pronunciarse sobre todos los actos legislativos que se adopten. Puede, por tanto, pronunciarse tanto sobre la interpretación como sobre la validez de los mismos<sup>449</sup>.

Este logro es de capital importancia en una materia tan sensible para los derechos y libertades de los ciudadanos, ya que se empieza a modificar la situación anterior, en la que una parte considerable del régimen del ELSJ quedaba al margen del control jurisdiccional<sup>450</sup>.

No obstante lo expresado, se percibe un importante freno a la competencia general del Tribunal en el ELSJ, a tenor del artículo 267 TFUE:

“En el ejercicio de sus atribuciones respecto de las disposiciones de los capítulos 4 y 5 del título V de la Tercera Parte relativas al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea no será competente para comprobar la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro, ni para pronunciarse sobre el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto del mantenimiento del orden público y de la salvaguardia de la seguridad interior.”

Es decir, se trata de una “cortapisa” que evita que el Tribunal pueda conocer de los asuntos operativos de los Estados miembros.

<sup>448</sup> Declaración disponible en: [http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/mission/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/mission/index_en.htm)

<sup>449</sup> Artículo 267 TFUE.

<sup>450</sup> Vid. sobre el aspecto positivo de esta nueva regulación: DONAIRE VILLA, Francisco Javier: “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia tras el Tratado de Lisboa: Entre supranacionalidad e integración diferenciada” en *Civitas. Revista española de Derecho Europeo*, N° 35, julio-septiembre, 2010, p. 357; y también CARRERA, Sergio; GEYER, Florian: “El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Excepcionalismo y Fragmentación en la Unión Europea” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 12, N° 29, enero-abril, 2008, p. 142.

Vid. sobre los problemas de la falta de competencia y la indefensión de los ciudadanos en materia de derechos fundamentales RADUCU, Ioanna: “The European Union, the European Convention of Human Rights and the UN sanctions: which standard for Human Rights protection? An analysis of the consequences of Kadi and Yusuf jurisprudence”, en *GARNET working paper*, n°. 3308, enero, 2008.

Otro factor determinante y que supone una clara ralentización de las “conquistadas” nuevas competencias del Tribunal, es la cláusula del artículo 10 del Protocolo nº 36 sobre las Disposiciones Transitorias, que mantiene, hasta el 31 de octubre de 2014, la limitación jurisdiccional sobre la cooperación policial y judicial en materia penal que pesaban sobre el Tribunal antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

“Artículo 10

1. Con carácter transitorio y con respecto a los actos de la Unión en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal que hayan sido adoptados antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, las atribuciones de las instituciones en la fecha de entrada en vigor de dicho Tratado serán las siguientes: (...) las atribuciones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea en virtud del título VI del Tratado de la Unión Europea, en su versión vigente antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, seguirán siendo las mismas, aun cuando hayan sido aceptadas con arreglo al apartado 2 del artículo 35 del mencionado Tratado de la Unión Europea.

(...)

3. En cualquier caso, la medida transitoria mencionada en el apartado 1 dejará de tener efectos cinco años después de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.”

Por lo tanto, rige todavía el artículo 35 TUE previo a la reforma del Tratado de Lisboa, que decía literalmente que el Tribunal sería competente:

“(...) para pronunciarse, con carácter prejudicial, sobre la validez e interpretación de las decisiones marco y de las decisiones, sobre la interpretación de convenios celebrados de conformidad con el presente título y sobre la validez e interpretación de sus medidas de aplicación.”

Implicaba e implica a su vez que cada Estado miembro deba haber declarado qué órgano jurisdiccional (cuyas decisiones sean o no sean susceptibles de ulterior recurso judicial de Derecho interno) “pueda pedir al Tribunal de Justicia que se pronuncie, con carácter prejudicial, sobre una cuestión”<sup>451</sup>.

#### 2.2.6.1. La incorporación del Procedimiento Preliminar de Urgencia

Es necesario aclarar en qué consiste el PPU (del francés *Procédure préliminaire d’Urgence*).

Este procedimiento, que entró en vigor el 1 de marzo del 2008, fue introducido mediante “Decisión del Consejo 2008/79/CE, Euratom: Decisión del Consejo, de 20 de diciembre de 2007, por la que se modifica el Protocolo del Estatuto del Tribunal de Justicia”, cuyo tenor literal dice:

“En el contexto de la creación de un procedimiento prejudicial de urgencia para las peticiones de decisión prejudicial relativas al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, conviene prever la posibilidad de establecer excepciones a ciertas disposiciones del Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia relativas al procedimiento. Por razones de sistematización, procede

---

<sup>451</sup> Pero a pesar de ello, la doctrina sigue creyendo positiva la reforma. Vid.: CARRERA, Sergio; GEYER, Florian: "El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Excepcionalismo y Fragmentación en la Unión Europea" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 12, Nº 29, enero-abril, 2008, p. 159; y LENAERTS, Koen: “Le traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l’Union” en *Cahiers de droit européen*, Vol. 45, N. 05 – 06, 2009, p. 741.

Vid. al respecto sobre el “juego de equilibrios” políticos, procedimentales y de protección de las libertades fundamentales que debe contemplar el Tribunal de Justicia, expresado en las conclusiones en el trabajo de HATZOPOULOS, Vassilis: "With or without you... judging politically in the field of Area of Freedom Security and Justice" *European law review*, Vol. 33, Nº 01, febrero, 2008, p. 65.

mencionar igualmente, en la disposición que autorice tales excepciones, el procedimiento acelerado establecido en el reglamento de procedimiento del Tribunal de Justicia.

DECIDE:

Artículo 1

En el Protocolo sobre el Estatuto del Tribunal de Justicia, a continuación del artículo 23, se añade el artículo siguiente:

«Artículo 23 bis

El reglamento de procedimiento podrá establecer un procedimiento acelerado y, para las remisiones prejudiciales relativas al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, un procedimiento de urgencia.

Estos procedimientos pueden prever, para la presentación de las alegaciones u observaciones escritas, un plazo inferior al previsto en el artículo 23 y, no obstante lo dispuesto en el artículo 20, párrafo cuarto, la falta de conclusiones del abogado general.

El procedimiento de urgencia puede prever, además, la limitación de las partes y otros interesados contemplados en el artículo 23, autorizados a presentar alegaciones u observaciones escritas, y, en casos de extrema urgencia, la omisión de la fase escrita del procedimiento.»<sup>452</sup>

La razón para haber establecido este procedimiento se encuentra en la necesidad de garantizar el derecho a una protección jurisdiccional efectiva. Recuérdese que los derechos en juego en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia son de una sensibilidad especial, de ahí la necesidad de establecer este procedimiento en aras de esa efectividad.

El PPU no es igual que el Procedimiento Prejudicial Acelerado (PPA), ya que aquel se aplica tan sólo en materias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, mientras que este último se puede aplicar en cualquier materia del Derecho de la Unión<sup>453</sup>.

#### 2.2.6. Parlamentos nacionales.

En cumplimiento de una vieja demanda en el seno de la Unión Europea, la reforma operada por el Tratado de Lisboa otorga a los Parlamentos nacionales ciertas funciones de control y de evaluación<sup>454</sup>.

Así, el TUE, en su Título II “Disposiciones sobre los principios democráticos”, dispone:

“Artículo 12

Los Parlamentos nacionales contribuirán activamente al buen funcionamiento de la Unión, para lo cual:

(...)

c) participarán, en el marco del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en los mecanismos de evaluación de la aplicación de las políticas de la Unión en dicho espacio, de conformidad con el artículo 70 del Tratado de

<sup>452</sup> DO L 24 de 29.1.2008.

<sup>453</sup> Vid. sobre este asunto, y en especial sobre el derecho de las partes, en especial el principio de contradicción: LENAERTS, Koen: “Le traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l’Union” en *Cahiers de droit européen*, Vol. 45, N. 05 – 06, 2009, pp. 737-738.

Vid. también sobre el PPU, BARNARD, Catherine: “The PPU: Is it worth the candle? An early assessment” en *European law review*, Vol. 34, N° 02, abril, 2009, pp. 281-297.

<sup>454</sup> El mandato de los Parlamentos nacionales se ha visto incrementado a raíz de la CIG 2007, en comparación con las competencias otorgadas en el artículo I-42 del Tratado Constitucional.

Funcionamiento de la Unión Europea, y estarán asociados al control político de Europol y a la evaluación de las actividades de Eurojust, de conformidad con los artículos 88 y 85 de dicho Tratado;”

Efectivamente, los citados artículos disponen que los Parlamentos nacionales serán informados del contenido y los resultados de la “evaluación objetiva e imparcial de la aplicación, por las autoridades de los Estados miembros, de las políticas de la Unión contempladas en el presente título, en particular con objeto de favorecer la plena aplicación del principio de reconocimiento mutuo”. También viene establecido por el artículo 69 TFUE:

“En relación con las propuestas e iniciativas legislativas presentadas en el marco de los capítulos 4 y 5, los Parlamentos nacionales velarán por que se respete el principio de subsidiariedad, de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad.”

Respecto a los artículos 85 y 88 del TFUE, se les otorga a los Parlamentos nacionales funciones de evaluación:

“En dichos reglamentos se determinará asimismo el procedimiento de participación del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales en la evaluación de las actividades de Eurojust.

(...)

En dichos reglamentos se fijará asimismo el procedimiento de control de las actividades de Europol por el Parlamento Europeo, control en el que participarán los Parlamentos nacionales.”

En los artículos 70 y 71 TFUE se prescribe la obligación de informar a los Parlamentos nacionales en relación con la “plena aplicación del principio de reconocimiento mutuo” y con relación a la creación de “un comité permanente en el Consejo”.

Además, cuenta con la posibilidad de ejercer una oposición ante la propuesta contemplada en el artículo 81.3 TFUE, párrafo 2, relativa a los “aspectos del Derecho de familia con repercusión transfronteriza que puedan ser objeto de actos adoptados mediante el procedimiento legislativo ordinario”.

Por si estas acciones no fuesen suficientes, los Parlamentos nacionales encuentran también un respaldo legal para actuar en asuntos del ELSJ al tratar cuestiones del principio de subsidiariedad, como así lo indica el Protocolo nº 2 “Sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”, en sus artículos 6 y 7.

Así, la intervención de los Parlamentos nacionales en esta cuestión propicia que la Institución europea que propuso el acto encuentre un mecanismo más de control. Ello redundará en el citado mayor control democrático<sup>455</sup>.

De hecho, el artículo 8 del citado Protocolo establece un mecanismo más ante una violación del principio de subsidiariedad al otorgarle competencia al Tribunal de Justicia<sup>456</sup>.

---

<sup>455</sup> Vid. sobre este asunto la breve referencia al sistema de alerta temprana (*early warning system*) y a la “concesión a las exigencias del Estado de Derecho y a la protección de los derechos fundamentales” en DONAIRE VILLA, Francisco Javier: “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia tras el Tratado de Lisboa: Entre supranacionalidad e integración diferenciada” en *Civitas. Revista española de Derecho Europeo*, Nº 35, julio-septiembre, 2010, p. 341.

<sup>456</sup> “Artículo 8

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse sobre los recursos por violación del principio de subsidiariedad, por parte de un acto legislativo, interpuestos con arreglo a los

### 2.2.7. Eurojust.

Eurojust fue creada en el año 2002 como órgano de la Unión con personalidad jurídica propia y como refuerzo para la lucha contra la delincuencia organizada grave en la Unión Europea, mediante la “Decisión del Consejo 2002/187/JAI: de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia”<sup>457</sup>.

El TFUE dedica el artículo 85 por completo a Eurojust, ya que la Unión Europea es consciente de la importancia que tiene y que en un futuro tendrá dicho órgano en la aproximación y, quién sabe, en la armonización hacia una ley penal europea.

Si bien es cierto que de momento sus funciones son “apoyar y reforzar la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de investigar y perseguir la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros” (transnacional). Todo ello en base a la aportación de información de los Estados miembros y de Europol.

El procedimiento legislativo ordinario es el método legislativo elegido para, mediante reglamentos, determinar su estructura, funcionamiento, ámbito de actuación y competencias. Competencias que según el artículo citado pueden abarcar:

- “a) el inicio de diligencias de investigación penal, así como la propuesta de incoación de procedimientos penales por las autoridades nacionales competentes, en particular los relativos a infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión;
- b) la coordinación de las investigaciones y los procedimientos mencionados en la letra a);
- c) la intensificación de la cooperación judicial, entre otras cosas mediante la resolución de conflictos de jurisdicción y una estrecha cooperación con la Red Judicial Europea.”

En principio, y como expresa el apartado 2 “los actos formales de carácter procesal serán llevados a cabo por los funcionarios nacionales competentes”<sup>458</sup>.

procedimientos establecidos en el artículo 263 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea por un Estado miembro, o transmitidos por éste de conformidad con su ordenamiento jurídico en nombre de su Parlamento nacional o de una cámara del mismo.

De conformidad con los procedimientos establecidos en dicho artículo, el Comité de las Regiones también podrá interponer recursos contra actos legislativos para cuya adopción el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea requiera su consulta.”

Con respecto a este último detalle, CARRERA Y GEYER opinan que:

“El papel del Comité de las Regiones en éste ámbito pretende estrechar lazos entre el principio de subsidiariedad y las dimensiones regionales y locales del ELSJ”.

En CARRERA, Sergio; GEYER, Florian: "El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Excepcionalismo y Fragmentación en la Unión Europea" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 12, Nº 29, enero-abril, 2008, p. 142.

<sup>457</sup> DO L 63 de 6.3.2002, p. 1/13 (versión consolidada de junio de 2009)

Posteriormente enmendada por Decisión 2003/659/JAI del Consejo, de 18 de junio de 2003, por la que se modifica la Decisión 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia. *DO L 245 de 29.9.2003*; y por Decisión 2009/426/JAI del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust y se modifica la Decisión 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia. *DO L 138 de 4.6.2009*.

<sup>458</sup> Vid. sobre ciertas voces críticas de la efectividad o no de Eurojust: SILVA OCHOA, Juan Carlos da: “El Juez penal europeo en los tiempos del Tratado de Lisboa” en *Noticias de la Unión Europea*, n.

La Comisión presentó al Consejo, el 17 de julio de 2013, una nueva propuesta destinada a la regulación de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación en Justicia Penal (Eurojust)<sup>459</sup>.

La finalidad de esta propuesta es la creación de esta renovada agencia, heredera del primigenio Eurojust, pero adaptándose al artículo 85 TFUE.

El objeto de esta propuesta es lograr que esta agencia siga coordinando y cooperando con las autoridades judiciales nacionales con respecto a “delitos graves que afecten a dos o más Estados miembros o que requieran un enjuiciamiento sobre bases comunes”.

Entre la lista de las treinta y una formas de delitos graves en los que Eurojust es competente para actuar de acuerdo con el artículo 3 de la propuesta, la primera es la delincuencia organizada:

- delincuencia organizada;
- terrorismo;
- narcotráfico;
- blanqueo de dinero;
- corrupción;
- delitos contra los intereses financieros de la Unión;
- homicidio voluntario, agresión con lesiones graves;
- secuestro, detención ilegal y toma de rehenes;
- explotación y abuso sexual de mujeres y menores, pornografía infantil y captación de menores con fines sexuales;
- racismo y xenofobia;
- robo organizado;
- tráfico de vehículos robados;
- estafa y fraude;
- chantaje y extorsión;
- falsificación y piratería;
- falsificación de documentos administrativos y tráfico de documentos falsos;
- falsificación de dinero y de medios de pago;
- ciberdelincuencia;
- operaciones con información privilegiada y manipulación del mercado;
- tráfico ilícito de migrantes;
- trata de seres humanos;
- tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos;
- tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros productos estimuladores del crecimiento;
- tráfico ilícito de bienes culturales, incluidas antigüedades y obras de arte;
- tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos;

---

291, abril, 2009, p. 114, y GARCÍA MORENO, José Miguel: “La cooperación penal en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia después del Tratado de Lisboa” en *Unión Europea Aranzadi*, Año 35, Nº 10, octubre, 2009, p. 31.

<sup>459</sup> COM(2013) 535 final, incorporada a Documento del Consejo 12566/13, “Propuesta para una Regulación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación en Justicia Penal (Eurojust)”. Se presentó al mismo tiempo que la comunicación COM(2013) 536 final “Propuesta para una Regulación del Consejo sobre el establecimiento de la Oficina del Fiscal Público Europeo”, ya que ambas propuestas contemplan que EPPO y Eurojust compartan algunas funciones administrativas.



- tráfico ilícito de especies en peligro de extinción;
- tráfico ilícito de especies y variedades vegetales protegidas;
- delitos contra el medio ambiente;
- contaminación procedente de buques;
- delincuencia relacionada con materiales nucleares y radioactivos;
- genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra.<sup>460</sup>

### 2.2.8. Fiscalía Europea.

En el año 2000, la Comisión planteaba la necesidad de crear esta figura para la protección de los intereses financieros<sup>461</sup>. La propuesta no progresó entonces y tampoco en la Constitución Europea al no superar el proceso de ratificación.

En esta última, se creaba la figura de la Fiscalía Europea para la lucha contra quienes perjudicasen los “intereses financieros de la Unión”, pero contemplaba la ampliación de competencias para luchar también contra la delincuencia organizada. Se trataba del artículo III-274, apartados 2 y 4, idénticos en su redacción a los apartados 3 y 4 del artículo 86 TFUE (disponibles unos párrafos más adelante), excepto al referirse al instrumento jurídico: reglamento en vez de ley europea.

Finalmente, el proyecto no se ha incorporado hasta el Tratado de Lisboa<sup>462</sup>.

La Fiscalía Europea está regulada en el artículo 86 del TFUE:

“Artículo 86

1. Para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, el Consejo podrá crear, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, una Fiscalía Europea a partir de Eurojust. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo.”

Se trataría, originariamente, de una figura encargada de la lucha contra las infracciones relativas a los intereses financieros. Es un mandato ciertamente impreciso que debería concretarse en el caso de ser creada dicha Fiscalía.

En el caso de que no se logre la deseada unanimidad, se contempla en el mismo artículo la posibilidad de que nueve Estados miembros puedan presentarlo al Consejo Europeo para consensuar esta Oficina, volviendo al Consejo de la UE y teniendo otros cuatro meses para alcanzar un acuerdo. Si no se alcanza se contempla que nueve Estados miembros puedan plantear una cooperación reforzada al respecto.

Además, el artículo contempla la posibilidad de ampliar su competencia a otras formas de delincuencia grave de dimensión transfronteriza, lo que sería por tanto

<sup>460</sup> COM(2013) 535 final, p. 47

<sup>461</sup> Contribución complementaria de la Comisión a la Conferencia Intergubernamental sobre las reformas institucionales. La protección penal de los intereses financieros de la Comunidad: el Fiscal Europeo. Doc. COM(2000) 608 final de 29 de septiembre de 2000.

<sup>462</sup> Recuérdese, ya mencionada anteriormente la propuesta de la Comisión: COM/2000/0608 final.

Vid. al respecto de esta propuesta, y en torno a la figura del Fiscal Europeo y el fraccionamiento del espacio penal europeo: QUEL LÓPEZ, F. J.: “Análisis de las reformas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Niza” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 9, enero-junio, 2001, pp. 120-121; FERNÁNDEZ APARICIO, Juan Manuel: “El nacimiento del Fiscal Europeo” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 17, 2004, p. 232; y ARROYO ROMERO, Francisco Javier: *La influencia de Europol en la comunitarización de la policía europea*, Ed. Akal, Madrid, 2005, p. 91.

extensible a las formas delimitadas en el artículo 83.1 TFUE<sup>463</sup> o a las que, según el mecanismo previsto en dicho artículo, pudieran ser incorporadas:

“Artículo 86

2. La Fiscalía Europea, en su caso en colaboración con Europol, será competente para descubrir a los autores y cómplices de infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión definidos en el reglamento contemplado en el apartado 1, y para incoar un procedimiento penal y solicitar la apertura de juicio contra ellos. Ejercerá ante los órganos jurisdiccionales competentes de los Estados miembros la acción penal relativa a dichas infracciones.

(...)

4. Simultáneamente o con posterioridad, el Consejo Europeo podrá adoptar una decisión que modifique el apartado 1 con el fin de ampliar las competencias de la Fiscalía Europea a la lucha contra la delincuencia grave que tenga una dimensión transfronteriza, y que modifique en consecuencia el apartado 2 en lo referente a los autores y cómplices de delitos graves que afectan a varios Estados miembros. El Consejo Europeo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo y previa consulta a la Comisión.”<sup>464</sup>

Desde el año 2012 se impulsaron múltiples encuentros a nivel institucional y de las agencias de la UE, para ir analizando y concretando la figura de la Oficina del Fiscal Público Europeo (EPPO)<sup>465</sup> y su futura creación<sup>466</sup>. Finalmente la Comisión presentó al Consejo, el 17 de julio de 2013, una nueva propuesta destinada al establecimiento de la Oficina del Fiscal Público Europeo<sup>467</sup>.

Esta Comunicación, que contempla la creación de esta Oficina bajo la regulación del citado artículo 86 TFUE, lo hace bajo la perspectiva de una respuesta específica a través del enjuiciamiento de los delitos en contra de los intereses financieros de la UE, bajo el propósito de “corregir las deficiencias del régimen de enjuiciamiento actual exclusivamente basado en los esfuerzos nacionales y añadir consistencia y coordinación

<sup>463</sup> Recuérdese, párrafo segundo

“Estos ámbitos delictivos son los siguientes: el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas, el tráfico ilícito de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada.”

<sup>464</sup> En particular sobre este mandato, vid: CARRERA, Sergio; y GEYER, Florian: "El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Excepcionalismo y Fragmentación en la Unión Europea" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 12, Nº 29, enero-abril, 2008, p. 146; SILVA OCHOA, Juan Carlos da: “El Juez penal europeo en los tiempos del Tratado de Lisboa” en *Noticias de la Unión Europea*, n. 291, abril, 2009, p. 114; y GARCÍA MORENO, José Miguel: “La cooperación penal en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia después del Tratado de Lisboa” en *Unión Europea Aranzadi*, Año 35, Nº 10, octubre, 2009, p. 32, nota 17.

<sup>465</sup> EPPO - European Public Prosecutor Office.

<sup>466</sup> Una detallada lista se puede consultar en las páginas 3 y 4 de la Comunicación de la Comisión COM(2013) 534 final, de 17 de julio de 2013 (no publicada en el DO), en el apartado “Resultados de las consultas con las partes interesadas y evaluaciones de impacto”.

<sup>467</sup> COM(2013) 534 final, incorporada a Documento del Consejo 12558/13 - documento interinstitucional 2013/0255 (APP), de 18 de julio de 2013, “Propuesta para una Regulación del Consejo sobre el establecimiento de la Oficina del Fiscal Público Europeo”. Se presentó al mismo tiempo, mediante documento del Consejo 12566/13, la Comunicación de la Comisión COM(2013) 535 final, “Propuesta para una Regulación del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación en Justicia Penal (Eurojust)”. Ambas propuestas se presentaron al mismo tiempo porque contemplan que EPPO y Eurojust compartan algunas funciones administrativas.

a estos esfuerzos”. Es decir, se rige por el principio de subsidiariedad, al actuar en aquellos casos en los que la competencia de los Estados miembros ha demostrado ser insuficiente para defender estos intereses.

La Comunicación propuesta al Consejo establece competencias y procedimientos de esta Oficina, que estará descentralizada y que tendrá competencias propias para la investigación, puesta a disposición judicial y enjuiciamiento de “autores de, y cómplices en, delitos contra los intereses financieros de la UE”. Destaca que tendrá poder general de investigación en todo el territorio de la UE, pero que actuará sobre la base de los sistemas jurisdiccionales nacionales, ya que dependerá de ellos para el enjuiciamiento de los delitos (“que afecten a los intereses financieros de la Unión”), y en colaboración con Eurojust (de la que anuncia que se propondrá su reforma, pues ambas propuestas forman un “paquete legislativo”) dado que en muchas ocasiones los delitos que afecten a los intereses financieros irán unidos a otros tipos penales, siendo necesario el intercambio de información.

Es interesante la evaluación de impacto que sobre la citada propuesta de la Comisión realiza el propio personal de esta misma Institución, y que es incorporado al documento del Consejo en una primera revisión<sup>468</sup>. En ella, se incide en la introducción sobre la vinculación entre el fraude y la delincuencia organizada, al referir que “se deberían considerar también los nexos entre los delitos que afectan a los intereses financieros de la Unión y la delincuencia organizada (...) la delincuencia organizada es una amenaza a los ciudadanos y a la economía de Europa, a sus empresas e instituciones estatales (...). Los delitos que afectan a los intereses financieros de la Unión, tanto a nivel nacional como de la UE atraen a los grupos de delincuencia organizada debido a los bajos niveles de detección y enjuiciamiento de casos (...).”

Entre los últimos trabajos del Consejo JAI respecto a esta Oficina consta el Consejo celebrado en Bruselas los días 3 y 4 de marzo de 2014, en el que la Presidencia presentó a todas las partes un documento sobre el estado del proceso de creación de esta Oficina<sup>469</sup>. De las opiniones vertidas durante este Consejo acerca de la propuesta de la Comisión, tres son los asuntos polémicos<sup>470</sup>:

- 1.- Respecto al planteamiento de la existencia de los “Fiscales Europeos Delegados”, integrados en la Oficina, y propuestos y cesados por ésta, los miembros del Consejo JAI en su mayoría ven más recomendable organizar la EPPO en torno a un Colegio que represente a los Estados miembros participantes, y cómo debería organizarse para “operar eficiente e independientemente”.
- 2.- Tampoco están de acuerdo la mayoría de los Estados miembros en darle a la EPPO “competencias exclusivas para todos los delitos en contra de los intereses financieros de la Unión”. Ello es así porque creen que es posible enjuiciar los delitos menores de este tipo a nivel nacional. A cambio, algunos Estados miembros creen posible darle a la EPPO competencia para “intervenir en situaciones transnacionales”.
- 3.- También surgieron diferencias respecto de si es necesario insertar (como lo ha hecho la propuesta de la Comisión) “referencias explícitas a derechos existentes y propuestos en la norma de la UE sobre esta regulación” (apartado

---

<sup>468</sup> Documento del Consejo 12558/13, ADD 1.

<sup>469</sup> Documento del Consejo 6490/1/14 REV 1, de 27 de febrero de 2014.

<sup>470</sup> Documento del Consejo 7095/14, Prensa 106, pp. 16-17.

### 3.3.4. Capítulo IV: Garantías procesales<sup>471</sup>) o si basta con las “referencias a las garantías previstas en la legislación nacional”.

En la reunión del Consejo JAI de los días 5 y 6 de junio de 2014, celebrado en Luxemburgo, la Presidencia presentó a los Ministros JAI una nueva propuesta de borrador para la creación de la Oficina del Fiscal Público Europeo<sup>472</sup>, tras los trabajos desarrollados en abril y mayo de 2014 por los grupos CATS y COPEN. En esta ocasión, y conscientes en el seno del Consejo JAI de la importancia de seguir trabajando a nivel técnico, dos cuestiones siguen quedando abiertas: la supervisión del trabajo operativo de la Oficina en los Estados miembros, y el significado del concepto de competencia concurrente.

La Presidencia italiana, que ostenta la Presidencia del Consejo en el segundo semestre de 2014, indica que “se centrará en alcanzar progresos en la negociación para el establecimiento de la Oficina del Fiscal Público Europeo”<sup>473</sup>, en cumplimiento de la declaración que realizaron los Jefes de Estado y de Gobierno en el Consejo Europeo celebrado los días 26 y 27 de junio de 2014 en Bruselas al respecto, al incidir en la necesidad de:

“luchar contra las conductas fraudulentas y los daños causados al presupuesto de la UE, en particular impulsando las negociaciones sobre la Fiscalía Europea.”<sup>474</sup>

La Comisaria de Justicia, Consumidores e Igualdad de Género presentó durante su proceso de audiencia por parte del Parlamento Europeo celebrada el 1 de octubre de 2014 planteó que una de sus prioridades sería la de desarrollar una Fiscalía Europea, al indicar que: “Quiero poner en marcha una Oficina de Fiscal Público Europeo fuerte, independiente y eficiente para proteger el dinero de los contribuyentes contra el fraude del presupuesto de la Unión Europea”. Posteriormente, en las preguntas que le realizaron los parlamentarios europeos, al ser cuestionada sobre cuáles serían sus prioridades en el área de la cooperación judicial en materia penal respondió que tenía la intención de “priorizar el establecimiento de un Oficina de Fiscal Público Europeo para el 2016”<sup>475</sup>.

La posibilidad de alcanzar un acuerdo global está cada vez más cerca, pero el trabajo se está logrando a base de un trabajo continuo de los grupos dedicados a esta materia en el seno del Consejo, en coordinación con la Comisión, dado que el paso es un reto, en palabras de CONWAY “un enorme desafío tanto desde una perspectiva de justicia penal y de manera más general desde una perspectiva constitucional. Tiene el potencial de convertirse en una institución muy poderosa, combinando los poderes de la policía y de fiscalía y potencialmente eclipsando los servicios de los fiscales nacionales e incluso los

---

<sup>471</sup> COM(2013) 534 final, p. 7: Las normas de este Capítulo IV “se refieren a la legislación de la Unión (Directivas sobre diversos derechos procesales en los procesos penales) respecto de ciertos derechos, pero también definen autónomamente otros derechos que aún no han sido regulado en la legislación de la Unión. Como tales, estas normas proporcionan una capa adicional de protección en comparación con la legislación nacional a fin de que los sospechosos y otras personas puedan beneficiarse directamente de una protección a nivel de la Unión”.

<sup>472</sup> Documento del Consejo 9834/14 REV 1, de 21 de mayo de 2014.

<sup>473</sup> Documento del Consejo 10578/14, Prensa 328, p. 23.

<sup>474</sup> Documento del Consejo 143491 EUCO79/14, de 27 de junio de 2014, “Conclusiones de la Presidencia”, p. 6.

<sup>475</sup> Ambas declaraciones disponibles en:

[http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/commissioners-designate/index\\_en.htm#comm\\_27](http://ec.europa.eu/about/juncker-commission/commissioners-designate/index_en.htm#comm_27)

servicios policiales de los Estados miembros. Será necesaria una consideración cuidadosa en cuanto a cómo funcionaría en la práctica si alguna vez es adoptada”<sup>476</sup>.

### 2.2.9. Europol.

Esta agencia, que tiene personalidad jurídica propia y sede en La Haya, encuentra en el artículo 88 TFUE su respaldo legal más firme. Sus funciones vienen expresadas en el párrafo primero:

“Artículo 88

1. La función de Europol es apoyar y reforzar la actuación de las autoridades policiales y de los demás servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros, así como su colaboración mutua en la prevención de la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, del terrorismo y de las formas de delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión, así como en la lucha en contra de ellos.”

Al igual que ocurre con Eurojust, “la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias” se regulan por reglamentos aprobados mediante el procedimiento legislativo ordinario.

La base jurídica de Europol es la “Decisión del Consejo, de 6 de abril de 2009, por la que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol)”<sup>477</sup>.

Sus competencias, establecidas en el artículo 88 TFUE, apartado 2, son:

“a) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de la información, en particular la transmitida por las autoridades de los Estados miembros o de terceros países o terceras instancias;

b) la coordinación, organización y realización de investigaciones y actividades operativas, llevadas a cabo conjuntamente con las autoridades competentes de los Estados miembros o en el marco de equipos conjuntos de investigación, en su caso en colaboración con Eurojust.”

Europol no puede actuar operativamente en un Estado miembro afectado si no es en contacto con sus autoridades y en ningún caso puede aplicar medidas coercitivas.

### 2.2.10. Supervisor Europeo de Protección de Datos

Órgano regulado en el artículo 286 del antiguo TCE<sup>478</sup>, es de vital importancia en las materias incluidas en el ELSJ por la especial sensibilidad de los datos que se tratan.

Está regulado por la “Decisión nº 1247/2002/CE del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, de 1 de julio de 2002, relativa al estatuto y a las condiciones generales de ejercicio de las funciones de Supervisor Europeo de Protección de

<sup>476</sup> CONWAY, Gerard: “Holding to account a possible european public prosecutor supranational governance and accountability across diverse legal traditions”, *Criminal Law Forum*, 24 (3), 2013, p. 401.

<sup>477</sup> OJ L 121, 15.05.2009, p. 37–66

<sup>478</sup> “Artículo 286

1. A partir del 1 de enero de 1999, los actos comunitarios relativos a la protección de las personas respecto del tratamiento de datos personales y a la libre circulación de dichos datos serán de aplicación a las instituciones y organismos establecidos por el presente Tratado o sobre la base del mismo.

2. Con anterioridad a la fecha indicada en el apartado 1, el Consejo establecerá, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251, un organismo de vigilancia independiente, responsable de controlar la aplicación de dichos actos comunitarios a las instituciones y organismos de la Comunidad y adoptará, en su caso, cualesquiera otras disposiciones pertinentes.”

Datos”<sup>479</sup> y existe numerosa normativa<sup>480</sup>, de la que destaca la “Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal”<sup>481</sup>, por tratar la protección de datos en el ámbito de la cooperación policial y judicial, aspecto definido en su primer artículo:

“Artículo 1

Objetivo y ámbito de aplicación

1. El objetivo de la presente Decisión Marco es garantizar un alto nivel de protección de los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas y en particular su derecho a la intimidad en lo que respecta al tratamiento de datos personales en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal, contemplada en el título VI del Tratado de la Unión Europea, garantizando al mismo tiempo un alto nivel de seguridad pública.”

El objetivo general del órgano es “asegurar que los órganos y las instituciones europeas respetan el derecho a la privacidad cuando procesan datos personales y desarrollan nuevas políticas”<sup>482</sup>.

Sus principales ámbitos de actuación son la supervisión, la consulta y la cooperación en materia de protección de datos. Mantiene una relación especial con la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo, a los que les envía propuestas en función de las novedades.

## 2.3. Instrumentos jurídicos y procedimientos decisorios

### 2.3.1. Instrumentos jurídicos.

El Tratado de Lisboa ha operado uno de los principales cambios con respecto al Tratado Constitucional al eliminar la terminología que éste proponía con respecto a los instrumentos jurídicos en su artículo I-33 (Leyes Europeas, Leyes Marco Europeas, etc.).

Se ha mantenido la misma terminología que se había empleado hasta ahora y eso sí, esta nomenclatura, en el proceso de integración sufrido tras esta reforma de Lisboa (comunitarización), ha unificado los actos al eliminar aquellos contemplados en el TUE (Decisiones, Decisiones Marco, Posiciones Comunes)<sup>483</sup>.

Por lo tanto, los instrumentos jurídicos de la Unión Europea son, según el TFUE, el reglamento, la directiva y la decisión como actos obligatorios en distinto grado; y las recomendaciones y dictámenes como actos no vinculantes<sup>484</sup>.

<sup>479</sup> DO L 183 de 12.7.2002.

<sup>480</sup> Directiva 95/46/EC, Directiva 2002/58/EC, Directiva 2009/136/EC, Decisión Marco del Consejo 2008/977/JHA, Convención n.º. 108 del Consejo de Europa sobre protección de datos.

<sup>481</sup> DO L 350 de 30.12.2008.

<sup>482</sup> Esta información está disponible en el portal web del propio órgano:

<http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/cache/off/EDPS/Membersmission>

<sup>483</sup> Vid. sobre el cambio histórico que esta nueva regulación aporta, entre otros, al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: CARRERA, Sergio; y GEYER, Florian: "El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Excepcionalismo y Fragmentación en la Unión Europea" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 12, N.º 29, enero-abril, 2008, pp. 139.

<sup>484</sup> Artículo 288 TFUE.



Respecto a los actos anteriores a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Protocolo nº 36 sobre las Disposiciones Transitorias<sup>485</sup> dispone que:

“Artículo 9

Los efectos jurídicos de los actos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión adoptados en virtud del Tratado de la Unión Europea antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa se mantienen en tanto dichos actos no hayan sido derogados, anulados o modificados en aplicación de los Tratados. Lo mismo ocurre con los convenios celebrados entre los Estados miembros sobre la base del Tratado de la Unión Europea.”<sup>486</sup>

Si se modifica un acto que había sido adoptado antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, no se le aplicará el primer párrafo del artículo 10 de Protocolo nº 36 y, en consecuencia, tanto la Comisión como el TJUE podrán ejercer sus competencias.

### 2.3.2. Procedimientos decisorios

Respecto a los procedimientos en el ELSJ, el Tratado ha evolucionado hacia un planteamiento más supranacional, aunque de nuevo la alta excepcionalidad según los casos y las materias sobre las que legislar, suponen un freno<sup>487</sup>.

#### 2.3.2.1. Procedimientos legislativos.

Dentro del marco legislativo, dos son los procedimientos decisorios más importantes, el procedimiento legislativo ordinario y el procedimiento legislativo especial.

“Artículo 289 del TFUE

1. El procedimiento legislativo ordinario consiste en la adopción conjunta por el Parlamento Europeo y el Consejo, a propuesta de la Comisión, de un reglamento, una directiva o una decisión. Este procedimiento se define en el artículo 294.

2. En los casos específicos previstos por los Tratados, la adopción de un reglamento, una directiva o una decisión, bien por el Parlamento Europeo con la participación del Consejo, bien por el Consejo con la participación del Parlamento Europeo, constituirá un procedimiento legislativo especial.

3. Los actos jurídicos que se adopten mediante procedimiento legislativo constituirán actos legislativos.

<sup>485</sup> Protocolo sobre la decisión del Consejo relativa a la aplicación del apartado 4 del artículo 9C del Tratado de la Unión Europea y del apartado 2 del artículo 205 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea entre el 1 de noviembre de 2014 y el 31 de marzo de 2017, por una parte, y a partir del 1 de abril de 2017, por otra.

#### TÍTULO VII

Disposiciones transitorias relativas a los actos adoptados en virtud de los Títulos V y VI del Tratado de la Unión Europea antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

<sup>486</sup> Recuérdese las limitaciones transitorias impuestas en el siguiente artículo, el 10, a la Comisión y al TJCE, y ya mencionadas *supra*.

<sup>487</sup> Vid. sobre esta evolución DONAIRE VILLA, Francisco Javier: op. cit., p. 350.

Con una opinión muy crítica sobre los alcances logrados vid.: MANGAS MARTIN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010, p. 107; y ACALE SÁNCHEZ, María: “Derecho Penal y Tratado de Lisboa” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 12, Nº 30, mayo-agosto, 2008, p. 356.

Y con una visión escéptica y en mi opinión muy realista sobre la desaparición o no de los Pilares, vid.: SILVA OCHOA, Juan Carlos da: “El Tratado de Lisboa: tres consideraciones sobre un Espacio Común de Libertad Seguridad y Justicia” en *Unión Europea Aranzadi*, Año 35, Nº 10, octubre, 2009, pp. 8-9.

4. En los casos específicos previstos por los Tratados, los actos legislativos podrán ser adoptados por iniciativa de un grupo de Estados miembros o del Parlamento Europeo, por recomendación del Banco Central Europeo o a petición del Tribunal de Justicia o del Banco Europeo de Inversiones.”

El Tratado de Lisboa ha generalizado el antiguo procedimiento de la codecisión y que ahora se denomina procedimiento legislativo ordinario<sup>488</sup>. En la materia que nos afecta, todas las competencias del Título V del TFUE contemplan, entre su articulado, el empleo de este procedimiento como método prioritario:

Artículo 75: para aprobar “medidas administrativas sobre movimientos de capitales y pagos” para prevenir y combatir el terrorismo y las actividades vinculadas al mismo (1).

Artículo 77: respecto a medidas relativas a la ausencia de controles en fronteras interiores y la presencia de ellos en las fronteras exteriores (2).

Artículo 78: medidas “relativas a un sistema europeo común de asilo” (3).

Artículo 79: sobre medidas que ayuden a crear una política común de inmigración y medidas que apoyen a los Estados miembros para la integración de ciudadanos de terceros Estados “que residan legalmente en su territorio” (4).

Artículo 81: referente a medidas para garantizar “una cooperación judicial en asuntos civiles con repercusión transfronteriza” y respecto al Derecho de Familia (5).

Artículo 82: respecto a medidas para establecer una cooperación judicial penal, en especial respecto a medidas que faciliten “el reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales y la cooperación policial y judicial en asuntos penales con dimensión transfronteriza” (6).

Artículo 83: para establecer normas mínimas relativas a la “definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes”, en particular para establecer normas mínimas respecto de la “definición de las infracciones penales y de las sanciones en el ámbito de que se trate” (7).

Artículo 84: ante medidas a acordar en el “ámbito de la prevención de la delincuencia” (8).

Artículo 85: sobre la “estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias de Eurojust” (9).

Artículo 86: para la creación de una Fiscalía Europea (10).

Artículo 87: para el desarrollo de una cooperación policial (11).

Artículo 88: para establecer el la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias de Europol (12).

Si bien, como se analizará en los próximos apartados, hay numerosas excepciones que desvirtúan este aspecto tan positivo del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia al contemplar procedimientos legislativos especiales o una derivación hacia cooperaciones reforzadas.

Por de pronto, y con respecto a la cooperación judicial en materia penal y a la cooperación policial, los actos que se adopten en dichas materias, lo serán a propuesta de la Comisión o por iniciativa de la cuarta parte de los Estados Miembros<sup>489</sup>.

<sup>488</sup> Vid. sobre este importante paso: DONAIRE VILLA, Francisco Javier: op. cit., p. 351.

<sup>489</sup> Artículo 76 TFUE.

Nótese el peso que el ELSJ tiene en los Tratados y la importancia que los Estados siguen dándole a esta materia, como se puede constatar en el hecho de que el artículo 7 del Protocolo que regula los principios de proporcionalidad y subsidiariedad establezca que los Parlamentos nacionales, en su dictamen motivado que indique que un proyecto de acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad, necesitarán no de un tercio de los votos, como es la norma general, sino que:

“Este umbral se reducirá a un cuarto cuando se trate de un proyecto de acto legislativo presentado sobre la base del artículo 76 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia.”<sup>490</sup>

### 2.3.2.2. Procedimientos en el seno del Consejo.

Otra de las novedades operadas por el Tratado de Lisboa es la extensión de la mayoría cualificada a gran parte de la toma de decisiones en seno del Consejo<sup>491</sup>.

También el Consejo Europeo contempla este procedimiento<sup>492</sup>.

Según este procedimiento decisorio contemplado en el “Protocolo (nº 36) sobre las disposiciones transitorias” (es decir, actualmente en vigor), se aplicará hasta el 31 de octubre de 2014 el procedimiento general de los “255 votos que representen la votación favorable de la mayoría de los miembros”.

A partir del 1 de noviembre del año 2014, está contemplado en el artículo 16 TUE la evolución a un sistema de voto que “incluya al menos a quince de ellos y represente a Estados miembros que reúnan como mínimo el 65% de la población de la Unión”. Este sistema se aplica en el supuesto de que participen en la votación todos los Estados miembros. Para casos en los que no todos participen, el procedimiento se regirá por el artículo 238 TFUE.

El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia no ha sido ajeno a esta novedad y por lo tanto, habría que entender que la regla de la mayoría cualificada deberá ser aplicada en todos los supuestos en los que no se diga lo contrario, al ser la norma general enunciada en el artículo 16, párrafo 3º del TUE.

Es decir, para todos aquellos casos en que se vaya a regular una materia del ELSJ mediante el procedimiento legislativo ordinario, la toma de decisiones por mayoría cualificada en el seno del Consejo es la norma general.

Además, el artículo 78.3 TFUE contempla esta modalidad general de la mayoría cualificada para pronunciarse sobre la toma de medidas provisionales en el caso de que “uno o varios Estados se enfrente a una situación de emergencia caracterizada por la afluencia repentina de nacionales de terceros países”.

Pero ya se ha dicho anteriormente que la “comunitarización” del ELSJ ha sido un proceso “a medias”, al prever numerosas excepciones en la línea del antiguo Tercer Pilar. Porque efectivamente la unanimidad “imperera a sus anchas” por este ELSJ.

---

<sup>490</sup> PROTOCOLO (nº 2) SOBRE LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS DE SUBSIDIARIEDAD Y PROPORCIONALIDAD.

<sup>491</sup> “Artículo 16 TUE

(...)

3. El Consejo se pronunciará por mayoría cualificada, excepto cuando los Tratados dispongan otra cosa.”

<sup>492</sup> Artículo 235 TFUE

Un análisis de los veintitrés artículos contenidos en el Título V del TFUE muestra los ocho supuestos en los que se requiere la unanimidad. Prácticamente en todos los casos, se trata del procedimiento legislativo especial, que en este Título V consiste en que “el Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo”. Estos son (se entiende, en el TFUE):

- Art. 77.3: referente a una acción de la Unión para facilitar el ejercicio del derecho de circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros (1)<sup>493</sup>.
- Art. 81.3: respecto a las medidas relativas al Derecho de familia con repercusión transfronteriza (2) y en torno a los aspectos de ese mismo Derecho que puedan ser objeto de actos adoptados mediante el procedimiento legislativo ordinario (3).
- Art. 83.1: sobre determinación de otros ámbitos delictivos (4).
- Art. 86.1: sobre la creación de una Fiscalía Europea (5).
- Art. 86.4: para ampliar las competencias de la Fiscalía Europea a la lucha contra la delincuencia grave que tenga una dimensión transfronteriza (6).
- Art. 87.3: acerca de medidas relativas a la cooperación operativa entre las autoridades policiales, de aduanas y otras fuerzas con funciones coercitiva especializadas en la prevención y en la detención e investigación de infracciones penales (7).
- Art. 89: respecto de condiciones y límites para poder, las autoridades arriba descritas, actuar en el territorio de otro Estado miembro en contacto y de acuerdo con las autoridades de dicho Estado (8).

En cualquier caso, es importante el matiz de los siguientes artículos respecto a la abstención, que impide los bloqueos de un número exiguo de Estados miembros:

“Artículo 235 TFUE

1. (...)

La abstención de los miembros presentes o representados no obstará a la adopción de los acuerdos del Consejo Europeo que requieran unanimidad.

Artículo 238 TFUE

(...)

4. Las abstenciones de los miembros presentes o representados no impedirán la adopción de los acuerdos del Consejo que requieran unanimidad.”

## 2.4. Cláusulas de salvaguarda y frenos a la integración

Como se ha venido exponiendo, el Tratado de Lisboa ha nacido, en materia del ELSJ, lleno de particularismos que “vician” (si se permite la expresión) el proceso de comunitarización de dicho espacio.

Ya en su momento, al tratar las excepciones previstas en la Constitución Europea, TERRADILLOS fue muy claro hablando de los peligros de las enmiendas y de las cooperaciones, al expresar que: “(...) la cooperación comporta el riesgo, constatado experimentalmente, de convertirse, a base de protocolos adicionales a convenios

---

<sup>493</sup> El procedimiento legislativo especial contemplado en el artículo 77.3 TFUE, y que requiere la unanimidad, fue una novedad operada en el Tratado Constitucional y que se ha mantenido.

firmados pero no ratificados, en inútil muro de papel frente a una criminalidad real y en expansión.”<sup>494</sup>

Y con la aprobación del Tratado de Lisboa se ha constatado que el ELSJ se ha convertido en un “campo de batalla” o de equilibrios entre el plano de la Unión y el de los Estados Miembros, dados los altos intereses tratados en este área, el referido “núcleo duro” de los Estados<sup>495</sup>.

#### 2.4.1. Cláusula general de salvaguardia.

De nuevo, como ya ocurría en la versión antigua del TUE y del TCE, existen disposiciones que establecen cláusulas de salvaguardia en favor de los Estados miembros, amparándose en el orden y la seguridad públicos.

Así, el artículo 4 TUE dice:

“2. La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los Tratados, así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de éstos, también en lo referente a la autonomía local y regional. Respetará las funciones esenciales del Estado, especialmente las que tienen por objeto garantizar su integridad territorial, mantener el orden público y salvaguardar la seguridad nacional. En particular, la seguridad nacional seguirá siendo responsabilidad exclusiva de cada Estado miembro.”

Posteriormente el TFUE, en la “Tercera Parte. Políticas y Acciones de la Unión”, en los Capítulos dedicados a las libertades en la Unión, siempre establece una cláusula de salvaguardia, si bien estas materias escapan al ELSJ<sup>496</sup>.

En tercer lugar, el artículo 73 TFUE vuelve a hacer mención expresa de dicha regla respecto del ELSJ:

“El presente título se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en cuanto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior.”

Y sin mencionarlo expresamente, pero encontrando otra fórmula para dejar a los Estados miembros “libres de manos” en esta materia, el artículo siguiente expresa:

“Los Estados miembros tendrán la posibilidad de organizar entre ellos y bajo su responsabilidad formas de cooperación y coordinación en la medida en que lo estimen apropiado, entre los servicios competentes de sus administraciones responsables de velar por la seguridad nacional.”<sup>497</sup>

<sup>494</sup> TERRADILLOS BASOCO, Juan: “La Constitución para Europa: un reto político-criminal” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 20, enero-abril, 2005, p. 28.

<sup>495</sup> Vid.: CARRERA, Sergio; y GEYER, Florian: “El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Excepcionalismo y Fragmentación en la Unión Europea” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 12, Nº 29, enero-abril, 2008, pp. 134-135; PEERS, Steve: “EU Criminal Law and the Treaty of Lisbon” en *European law review*, Vol. 33, Nº 04, agosto, 2008, p. 511 y p. 516.

<sup>496</sup> Capítulo 2. Cooperación Aduanera: artículos 33 y 36.

Capítulo 1. Trabajadores: artículo 45.

DERECHO DE ESTABLECIMIENTO Artículo 52

CAPITAL Y PAGOS Artículo 65

<sup>497</sup> Para DA SILVA, este artículo está de más. Vid: SILVA OCHOA, Juan Carlos da: “El Juez penal europeo en los tiempos del Tratado de Lisboa” en *Noticias de la Unión Europea*, n. 291, abril, 2009, p. 109.

#### 2.4.2. El “freno de emergencia” o “*emergency break*”

Una auténtica “vía de agua” en el proceso de integración del ELSJ. Así se podría definir el sistema establecido en los capítulos 4 y 5 del Título V.

Este sistema es activado por cualquier Estado miembro que discrepe del proyecto de directiva porque pueda afectar a “aspectos fundamentales de su sistema penal”, puede solicitar su remisión al Consejo Europeo, por lo que el proceso queda suspendido.

El Consejo Europeo tiene entonces el encargo de estudiar el asunto y deliberar acerca del mismo. Tras ello, si se ha alcanzado un consenso, y en un plazo de cuatro meses, “devolverá el proyecto al Consejo, poniendo fin con ello a la suspensión del procedimiento legislativo ordinario”.

Si no se alcanza dicho consenso, la única posibilidad es la de iniciar una cooperación reforzada.

Concretamente este sistema de “freno de emergencia” se aplica en los supuestos contemplados en los artículos 82.3, 83.3, 86.1 y 87.3. Lo que afecta respectivamente al:

- Establecimiento de normas mínimas necesarias para facilitar el reconocimiento mutuo de las sentencias judiciales y la cooperación policial y judicial en asuntos penales con dimensión transfronteriza.
- Relativo a la aprobación de normas mínimas en torno a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos de especial gravedad. O normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones.
- La creación de una Fiscalía Europea.
- Establecimiento de medidas relativas a la cooperación operativa entre las autoridades competentes de los Estados miembros (servicios de policía, servicios de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas especializadas en la prevención y en la detención e investigación de infracciones penales).

Curiosamente, los dos primeros supuestos son un sistema de “freno de emergencia” negativo, en el que, dentro del sistema del procedimiento legislativo ordinario, un Estado puede invocarlo y lograr parar dicho procedimiento.

En cambio los otros dos supuestos, se refieren a propuestas dentro del procedimiento legislativo especial, aquel que requiere de la unanimidad. El sistema en este caso, trata de salvar una situación de falta de unanimidad. Por lo que entiendo que dicho este sistema, que en los dos supuestos anteriores logran frenar, en estos otros intentan lo contrario, acelerar un procedimiento que bien podría no seguir adelante con la negativa de un solo Estado miembro.

El proyecto de Tratado Constitucional ya previó este sistema en su artículo III-271, si bien tenía una variante por la que, una vez frenado el asunto, la Comisión o el grupo de Estados miembros que habían presentado la iniciativa, podían volver a presentar un nuevo borrador. Esto ha sido eliminado, por lo que se ha “apretado” aun más la vía

---

En cambio, CARRERA Y GEYER lo encuentran como un punto a favor para avanzar en esta materia. Vid: CARRERA, Sergio; y GEYER, Florian: "El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Excepcionalismo y Fragmentación en la Unión Europea" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 12, N° 29, enero-abril, 2008, pp. 147.



integradora, “una dificultad más para alcanzar soluciones más democráticas y equilibradas a nivel práctico”<sup>498</sup>.

Para PEERS<sup>499</sup> este instrumento puede causar profundas tensiones entre los Estados miembros en un juego de amenazas de uso y no uso, de quedar mal ante el resto de Estados o ante la opinión pública nacional dependiendo de la decisión que adopte un determinado Estado miembro o de generosas concesiones al Estado miembro que disiente para evitar que lo active. Aunque en su opinión tan sólo se usaría en casos de claro enfrentamiento en dos posiciones enfrentadas entre todos los Estados miembros o por un único Estado miembro que haya “roto” con la Unión Europea. Y resulta interesante su planteamiento final:

“Finalmente, parece probable que la existencia del freno de emergencia reduciría la probabilidad de que un Estado miembro litigase contra legislación de derecho penal controvertida ante el Tribunal de Justicia. Donde los Estados miembros son capaces de proteger sus intereses en aras del proceso político, tienen menor necesidad de acudir a las cortes.”

### 2.4.3. Cooperación reforzada.

Como queda dicho, el sistema de cooperación reforzada del Título V relativo al ELSJ se activa cuando el “freno de emergencia” ha funcionado y un proyecto legislativo no ha salido adelante.

En este supuesto, un mínimo de nueve Estados miembros pueden iniciar este procedimiento. Basta con que lo comuniquen al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. Con este único requisito, se considera concedida la autorización para iniciar la cooperación reforzada y se rigen por las disposiciones de los artículos 82, 83, 86 y 87 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea:

“Si no hay acuerdo dentro de ese mismo plazo, y al menos nueve Estados miembros quieren establecer una cooperación reforzada con arreglo al proyecto de reglamento de que se trate, lo comunicarán al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. En tal caso, la autorización para iniciar la cooperación reforzada a que se refieren el apartado 2 del artículo 20 del Tratado de la Unión Europea y el apartado 1 del artículo 329 del presente Tratado se considerará concedida, y se aplicarán las disposiciones relativas a la cooperación reforzada.”<sup>500</sup>

La cooperación queda enunciada en el artículo 20 TUE. Su finalidad es “impulsar los objetivos de la Unión, proteger sus intereses y reforzar su proceso de integración”. Así, los Estados miembros pueden participar en sus deliberaciones, aunque sólo pueden votar los que participan en ella y los actos resultantes de dicha cooperación tan sólo vinculan a estos Estados miembros.

El TFUE sigue regulando los fines, procedimientos y las opciones de participación en la cooperación reforzada de que se trate. Se trata de la “Sexta Parte. Disposiciones Institucionales y Financieras. Título III. Cooperaciones reforzadas”, artículos 326 a 334.

---

<sup>498</sup> CARRERA, Sergio; y GEYER, Florian: "El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Excepcionalismo y Fragmentación en la Unión Europea" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 12, Nº 29, enero-abril, 2008, p 152.

<sup>499</sup> Vid. entre otros PEERS, Steve: “EU Criminal Law and the Treaty of Lisbon” en *European law review*, Vol. 33, Nº 04, agosto, 2008, pp. 522-529. La referencia citada en p. 529

<sup>500</sup> Artículo 86.1 *in fine* TFUE.

En cualquier caso, la actual cooperación reforzada también se ha convertido en otra “brecha” en el sistema de integración mediante la vía democrática, ya que facilita el uso de la cooperación reforzada en el ELSJ para eludir los procedimientos y controles, más exigentes, del procedimiento legislativo<sup>501</sup>.

Una combinación del “freno de emergencia” y de la “cooperación reforzada” ponen a disposición de los Estados miembros una útil herramienta jurídica que les permite usarla bien para poner trabas al proceso de integración en el ELSJ como sortear las dificultades que otros Estados miembros o Instituciones les pretendan imponer, aunque en este segundo caso, además y como clara desventaja en ese proceso integrador, darían lugar a la temida geometría variable<sup>502</sup>.

A este doble efecto MANGAS y LIÑÁN<sup>503</sup> lo califican de «frenacelerador». Y PEERS<sup>504</sup> se refiere a la cooperación reforzada como «fast-track».

#### 2.4.4. La excepción del Reino Unido e Irlanda y los Protocolos nº 20 y nº 21.

Antes de la aprobación del Tratado de Lisboa estos dos Estados miembros se regían en parte por el Protocolo sobre la Posición del Reino Unido e Irlanda que, básicamente, determinaba que no tomaban parte en el Título IV TCE en razón de su “condición especial” apoyada, entre otros aspectos, en los acuerdos de tránsito que el Reino Unido tiene con Irlanda y por los que constituyen entre sí la “Zona de Viaje Común” (“*the Common Travel Area*”). No se vinculaban por los actos jurídicos adoptados en el seno de dicho Título IV y disfrutaban de una cláusula denominada “opt-in” (*opting in*) por la que podían participar de determinadas medidas aprobadas en dicha materia siempre y cuando avisasen en un plazo de tres meses desde que se presentaba dicho acto.

Gracias al régimen actual del Protocolo (nº 20) sobre la aplicación de determinados aspectos del artículo 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea al Reino Unido y a Irlanda” y del “Protocolo (nº 21) sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda respecto del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”, anexos al TUE y al TFUE, estos dos Estados miembros no aplican en su territorio los artículos 26 y 77 del TFUE, pudiendo establecer controles en sus fronteras (Irlanda participará de este régimen mientras forme parte de la “Common Travel Area”) y pudiendo ser controlados en las fronteras del resto de Estados miembros. Y han logrado extender el régimen del

---

<sup>501</sup> No tiene desperdicio el ejemplo empleado por CARRERA y GEYER explicando cómo un grupo de Estados puede servirse de este método. Concluyen:

“De esta manera, y gracias a la combinación entre el freno de emergencia y el mecanismo de cooperación reforzada, los siete Estados miembros habrán conseguido pasar una iniciativa de naturaleza desequilibrada, no consensual e inicialmente sin futuro con la única obligación de comunicárselo a las instituciones comunitarias”.

En CARRERA, Sergio; y GEYER, Florian: “El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Excepcionalismo y Fragmentación en la Unión Europea” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 12, Nº 29, enero-abril, 2008, pp. 151-152..

<sup>502</sup> Vid. a este respecto GARCÍA MORENO, José Miguel: “La cooperación penal en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia después del Tratado de Lisboa” en *Unión Europea Aranzadi*, Año 35, Nº 10, octubre, 2009, p. 33; y con la misma inquietud, SILVA OCHOA, Juan Carlos da: “El Juez penal europeo en los tiempos del Tratado de Lisboa” en *Noticias de la Unión Europea*, n. 291, abril, 2009, pp. 11-112.

<sup>503</sup> MANGAS MARTIN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010, p. 108.

<sup>504</sup> PEERS, Steve: “EU Criminal Law and the Treaty of Lisbon” en *European law review*, Vol. 33, Nº 04, agosto, 2008, p. 507.

que disfrutaban antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa a todo el Título V de la Tercera Parte del TFUE actual<sup>505</sup>.

Según lo establecido en el Protocolo nº 21, se mantiene la cláusula “opt-in” de los tres meses, por la que ambos Estados miembros pueden, en ese plazo desde que se presentó la propuesta, participar en la adopción y aplicación de la medida de que se trate (artículo 3.1). Además, según lo establecido en el artículo 4, podrán aceptar una medida de las contempladas en el citado Título V de la Parte Tercera del TFUE en cualquier momento.

Se les aplican las normas de este segundo protocolo incluso para el caso de aquellas “medidas propuestas o adoptadas en virtud del título V de la tercera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que modifiquen una medida existente que sea vinculante para dichos Estados” (Artículo 4bis.1).

El artículo 4bis.2 regula la cuestión de qué ocurre si en una modificación de una medida no participa alguno de estos dos Estados miembros y como consecuencia de ello, la medida es inviable. En dicho supuesto, se debe iniciar un trámite de “escucha” al Estado afectado y si éste no emite una notificación en el plazo señalado (máximo antes de que entre en vigor la medida), la medida “dejará de ser vinculante para ellos y dejará de aplicárseles”. Con ello, y si el Consejo a propuesta de la Comisión lo acuerda por mayoría cualificada, podrán exigirle al Estado concreto (Reino Unido o Irlanda) que soporte “las consecuencias financieras directas que pudieran derivarse, necesaria e inevitablemente, de la terminación de su participación en la medida existente”.

Aunque no toda la materia del referido Título V queda dentro de la cláusula “opt-in” descrita, ya que según el Protocolo nº 21:

“Artículo 6

Cuando, en los casos a que se refiere el presente Protocolo, una medida adoptada por el Consejo en virtud del título V de la tercera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea sea vinculante para el Reino Unido o Irlanda, serán aplicables a dicho Estado en relación con tal medida las correspondientes disposiciones de los Tratados.”

Y por ser relevante, hay que tener en cuenta el artículo 8 del mismo Protocolo:

“Irlanda podrá notificar por escrito al Consejo su deseo de no seguir acogiéndose a las disposiciones del presente Protocolo. En tal caso, se aplicarán a Irlanda las disposiciones normales del Tratado.”

Por último, es necesario destacar un último pero relevante marco jurídico a favor del Reino Unido, contenido en los apartados 4 y 5 del artículo 10 del “Protocolo (nº 36) sobre las disposiciones transitorias”. Una opción de “opt-out” (*opting out*).

Según dichas normas, el Reino Unido tiene la posibilidad, hasta seis meses antes del final del periodo transitorio explicado en este mismo artículo 10, apartado 1 (es decir, antes del 30 de abril del 2014), de “notificar al Consejo que no acepta, con respecto a los actos contemplados en el apartado 1, las atribuciones de las instituciones mencionadas en el apartado 1 que establecen los Tratados”. Es decir, a la Comisión y al Tribunal.

---

<sup>505</sup> Los autores suelen referirse a esta cláusula de exención directamente como la opción *opt-out* (Vgr. RIOJA; GARCÍA MORENO, quien lo tilda en el régimen general de no participación; MANGAS refiere que es conocido en la jerga europea como *opt-out*). Aunque en el fondo se trata de una *exemption* y lo que realmente son las opciones *opt-in* y *opt-out* son (creo) las posibilidades (contempladas tras recoger la exención) de incorporarse al sistema o de optar por salirse del mismo. Por otra parte, el término *opt-in* también suele venir referido como *pick and choose*.

En consecuencia “dejarán de aplicársele todos los actos contemplados en el apartado 1 a partir de la fecha de expiración del período transitorio contemplado en el apartado 3. El presente párrafo no se aplicará a los actos modificados que sean aplicables al Reino Unido de conformidad con lo indicado en el apartado 2.”.

Tras lo cual el Consejo, sin la participación del Reino Unido valorará las medidas a adoptar y, si procede, cargará con “las consecuencias financieras directas que pudieran derivarse, necesaria e inevitablemente, de su decisión de dejar de participar en dichos actos”.

No obstante, el Reino Unido podrá (párrafo 5) “notificar ulteriormente al Consejo, en cualquier momento, su deseo de participar en actos que hayan dejado de aplicársele con arreglo al párrafo primero del apartado 4”.

#### 2.4.5. La excepción de Dinamarca y el Protocolo nº 22.

En virtud de un Protocolo, Dinamarca no participa en el ELSJ. Se trata de un caso parecido pero no igual a los del Reino Unido y de Irlanda.

Este “Protocolo (nº 22) sobre la Posición de Dinamarca” establece:

##### “Artículo 1

Dinamarca no participará en la adopción por el Consejo de medidas propuestas en virtud del título V de la tercera parte del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. (...)

##### Artículo 2

(...) En particular, los actos de la Unión en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal adoptados antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que sean modificados seguirán siendo vinculantes y aplicables a Dinamarca sin cambios.

##### Artículo 2 bis

El artículo 2 del presente Protocolo se aplicará igualmente a las normas establecidas sobre la base del artículo 16 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea que se refieran al tratamiento de datos de carácter personal por los Estados miembros en el ejercicio de las actividades comprendidas en el ámbito de aplicación de los capítulos 4 ó 5 del título V de la tercera parte de dicho Tratado.”

Por lo tanto, Dinamarca queda excluida del ELSJ en toda norma que se apruebe a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, pero no así en las modificaciones de normas en esta materia hechas con posterioridad a tal fecha.

Además, como ya ocurre con el Reino Unido, tiene una cláusula de “*opt-in*” en el artículo 4 del Protocolo respecto de las medidas adoptadas por el resto de Estados miembros:

“1. Dentro de un período de seis meses a partir de que el Consejo haya tomado una medida sobre una propuesta o iniciativa de desarrollar el acervo de Schengen en los ámbitos cubiertos por la presente parte, Dinamarca decidirá si incorpora esta medida a su legislación nacional. Si así lo hiciere, esta medida creará una obligación, de Derecho internacional, entre Dinamarca y los restantes Estados miembros vinculados por la medida.”

El artículo 6 establece una excepción a la norma general de los tres primeros artículos al determinar que:

“Los artículos 1, 2 y 3 no se aplicarán a las medidas que determinen los terceros países cuyos nacionales deban estar provistos de un visado al cruzar las fronteras exteriores de los Estados miembros, ni a las medidas relativas a un modelo uniforme de visado.”

Con lo que Dinamarca seguirá participando en todas las nuevas medidas en este asunto.

Asimismo, en el artículo 7 se establece la posibilidad que tiene dicho Estado miembro de renunciar al Protocolo total o parcialmente en cualquier momento.

En cualquier caso, tiene una posibilidad más, la de “notificar a los demás Estados miembros que, con efecto a partir del primer día del mes siguiente al de la notificación, la parte I consistirá en las disposiciones que figuran en el anexo” (artículo 8 del Protocolo), con lo que se regiría por otro sistema, muy parecido al del Reino Unido, en el que ya no se contempla la posibilidad del artículo 2 *in fine* relativo a la aplicación de las modificaciones de normas anteriores a Lisboa. El resto del Anexo trata las cláusulas *opt-in* respecto de plazos y materias.

#### 2.4.6. La cuestión de Schengen

El acervo Schengen, como ya ha quedado expuesto, fue incorporado al acervo Comunitario desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam el 1 de mayo de 1999, pero en palabras de DONAIRE<sup>506</sup> tras el Tratado de Lisboa sigue sin tener establecida una correspondencia de sus disposiciones con los catálogos de fuentes comunitarias. Problema que en opinión del autor, tan sólo se logrará “de la mano de las instituciones” mediante dos vías:

“Una de ellas, sobre una base necesariamente casuística, se cifra en la interpretación que vaya haciendo el Tribunal de Justicia acerca de la naturaleza normativa y efectos de los diversos componentes del acervo de Schengen integrado en la Unión. Y la segunda viene de la mano de la actualización ligada a la paulatina adopción de iniciativas de desarrollo del acervo de Schengen dentro del marco de la Unión, que modifiquen y actualicen componentes de ese mismo acervo generados en su día fuera de tal marco.”

La realidad respecto de Schengen es que, después de la entrada en vigor, este régimen tan particular sigue estando lleno de reservas. De hecho, el artículo 87 TFUE, que regula la cooperación policial, estipula en su apartado 3 *in fine*:

“El procedimiento específico establecido en los párrafos segundo y tercero no será de aplicación a los actos que constituyan un desarrollo del acervo de Schengen.”

Y es que el acervo Schengen tiene su propio protocolo, el número 19, que ya en su artículo 1º establece que veinticinco Estados miembros (todos menos Reino Unido e Irlanda):

“(…) quedan autorizados a establecer entre sí una cooperación reforzada en los ámbitos referentes a las disposiciones definidas por el Consejo y que constituyen el "acervo de Schengen". Esta cooperación se llevará a cabo en el marco institucional y jurídico de la Unión Europea y respetando las disposiciones pertinentes de los Tratados.”

Se vuelve a remarcar que “el Consejo sustituirá al Comité Ejecutivo creado por los acuerdos de Schengen.” Y es importante el mandato del artículo 5.1, que establece que:

“1. Las propuestas e iniciativas para desarrollar el acervo de Schengen estarán sometidas a las correspondientes disposiciones de los Tratados.”

---

<sup>506</sup> DONAIRE VILLA, Francisco Javier: “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia tras el Tratado de Lisboa: Entre supranacionalidad e integración diferenciada” en *Civitas. Revista española de Derecho Europeo*, N° 35, julio-septiembre, 2010, pp. 355-356.

El artículo 6 reconoce que el Reino de Noruega y la República de Islandia “serán asociados a la ejecución del acervo de Schengen y en su desarrollo futuro”, toda vez que, al no ser Estados miembros de la Unión Europea pero al ser miembros de la Unión Nórdica de Pasaportes, se encuentran en una posición especial con respecto a la Unión. A su vez tiene en cuenta la necesidad de regular el estatus de estos dos Estados con el Reino Unido e Irlanda por la cuestión Schengen.

El Protocolo nº 19 regula la participación de nuevos Estados en su artículo 17:

“A efectos de las negociaciones para la admisión de nuevos Estados miembros en la Unión Europea, se considerará que el acervo de Schengen y otras medidas adoptadas por las instituciones en su ámbito han de aceptarse en su totalidad como acervo por todo Estado que sea candidato a la adhesión.”

Y por último, las “Declaraciones relativas a protocolos anejos a los tratados” números 44, 45, 46 y 47 contemplan la posibilidad de los Estados miembros de incorporarse a medidas aprobadas pero aun no en vigor, las repercusiones de la no participación del Reino Unido o Irlanda en alguna medida, la posibilidad de que la Comisión pueda participar presentando propuestas y el debate de las consecuencias financieras de que un Estado miembro deje de participar en alguna medida.

#### 2.4.6.1. Dinamarca y el Protocolo nº 19

El artículo 3 del Protocolo nº 19 dice expresamente:

“La participación de Dinamarca en la adopción de las medidas que constituyen un desarrollo del acervo de Schengen, así como la puesta en práctica y la aplicación de dichas medidas en Dinamarca, estarán regidas por las disposiciones pertinentes del Protocolo sobre la posición de Dinamarca.”

Y este Protocolo nº 22, establece al mismo tiempo en su artículo 4 una cláusula de *opt-in* en el caso de que Dinamarca quiera incorporarse a una medida Schengen concreta.

En el artículo 8 establece otra cláusula por la que respecto de las medidas Schengen de las que venga participando “en calidad de obligaciones de Derecho internacional serán vinculantes para Dinamarca en calidad de Derecho de la Unión”.

El Protocolo nº 22, contempla de esa opción del artículo 8 ya tratada, por la que a Dinamarca pueda sustituir la Parte I de tal protocolo por el Anexo. En lo que afecta a las medidas Schengen y a la notificación de Dinamarca de participar o no, el artículo 6 establece medidas de conciliación cuando otros Estados miembros se puedan ver afectados.

#### 2.4.6.2. Reino Unido e Irlanda y el Protocolo nº 19

Para estos Estados miembros, el Protocolo nº 19 establece que:

“Artículo 4

Irlanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte podrán solicitar en cualquier momento participar en algunas o en todas las disposiciones del acervo de Schengen.”

Para ello, el artículo 5 establece que estos dos Estados miembros podrán participar en la cooperación reforzada y prevé un sistema de *opt-out* para ambos, en el caso de que decidan no proseguir en dicha cooperación.

Este sistema, difiere del establecido en el Protocolo nº 21 ya tratado. Y ello se debe a que este protocolo, en su artículo 7 establece:



“Los artículos 3, 4 y 4 bis se entenderán sin perjuicio del Protocolo sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea.”

Una salvedad que permite a estos dos Estados miembros regirse, en esta materia Schengen, por el Protocolo nº 19.

Por último, el Protocolo nº 36 especifica en su artículo 10, apartado 5, respecto de la posibilidad que tiene el Reino Unido de volver a participar en actos de la Unión en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal que hayan sido adoptados antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa que se le aplicarán “las disposiciones pertinentes del Protocolo sobre el acervo de Schengen integrado en el marco de la Unión Europea.

#### 2.4.7. El problema de la ampliación de competencias en materia penal *versus* soberanía de los Estados miembros.

La materia penal presenta un problema que, pese a la evolución operada tras el Tratado de Lisboa, sigue siendo importante. Tal dificultad se refería en su momento a la posibilidad de que el Primer pilar, el Comunitario, incluyese en su ámbito determinadas competencias en materias penales y, en consecuencia, se transfirieran a aquellas materias y competencias correspondientes al Tercer pilar. Así los Estados miembros, a través de su labor en el Consejo, intentaban frenar dicha regulación argumentando ser parte del Pilar intergubernamental y no del de la integración, evitando lo que interpretaban como una cesión implícita de su soberanía en materia penal a favor de la Comunidad<sup>507</sup>.

Dado que el sistema de pilares está extinguido, pudiera parecer que tal problema ha sido resuelto pero, en el fondo, tan sólo ha sufrido una “vuelta de tuerca”, ya que lo que ahora se plantea, con el sistema de frenos a la integración en los capítulos 4 y 5 del Título V ELSJ, es si la legislación penal de la Unión debe ser armonizada o tan sólo aproximada<sup>508</sup>. Algo que ya en el año 1998, al hablar sobre el Tratado de Ámsterdam, CARRERA<sup>509</sup> planteó como un problema sin resolver que originaría “conflictos de interpretación sobre la aplicación del pilar comunitario o del tercer pilar”.

Dos parecen ser las opciones hacia una ley penal europea, según MAGHERESCU:

---

<sup>507</sup> Resulta de interés la explicación del “sistema binario” por el que “Europa disponía las infracciones y sanciones administrativas, mientras que los Estados miembros se encargaban de definir las infracciones y sanciones de carácter penal, tarea ésta en la que por otro lado no podían desconocer los intereses comunitarios”.

En ACALE SÁNCHEZ, María: “Derecho Penal y Tratado de Lisboa” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 12, Nº 30, mayo-agosto, 2008, p. 351.

Y en una narración de los avances respecto a la armonización del Derecho penal material hasta el año 2003, vid. QUESADA MORALES, Víctor A.: “Aspectos penales del espacio judicial europeo” en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 225, octubre, 2003, pp. 75-77.

<sup>508</sup> Para BAKER Y HARDING, no se diferencia entre ambos conceptos y a la aproximación en ocasiones se le refiere como armonización.

En BAKER, Estella; HARDING, Christopher: “From past imperfect to future perfect? A longitudinal study of the Third Pillar” en *European law review*, Vol. 34, Nº 01, febrero, 2009, p.35.

Recuérdese en este mismo capítulo, al hablar de la Fiscalía Europea, la cita de FERNÁNDEZ APARICIO.

<sup>509</sup> CARRERA HERNÁNDEZ, F. Jesús: “La cooperación policial y judicial en materia penal: componente del espacio de libertad, de seguridad y de justicia” en *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, Nº 2, febrero (Suplemento), 1998, p. 9.

“La ciencia del Derecho penal europeo dedica algunas teorías con respecto a la responsabilidad penal por infracciones de la delincuencia organizada. Una de las teorías más conocidas de este tipo trae a primer plano del campo jurídico la existencia de leyes penal extranacionales, que implican competencias de dos o más estados y que pueden presentar una apelación al derecho penal internacional, a gran medida (Nota al pie: Sin embargo, se subrayó el hecho de que por encima del derecho penal nacional es una rama de la ley penal, que establece la unión de asuntos penales, que aparecen en el plano internacional).

La teoría clásica, preferida por la doctrina italiana, trae a la luz de la ley penal extranacional una serie de principios rectores, santificados en torno a la idea de un modelo de "Derecho penal europeo" - ab initio, patrón que tendrá como resultado un estudio comparativa de las leyes penales nacionales, a través de un análisis de los principios de carácter extranacional. Esta dirigido a que esto permita la individualidad precisa de castigos en materia de Derecho penal, por lo que, los elementos especiales y los comunes, de los diversos países de Europa, eliminen cualquier límite y barrera de aplicación”<sup>510</sup>.

Estas dos teorías responderían a los conceptos, *grosso modo*, de armonización y aproximación respectivamente. A pesar de que el Tratado contempla, de momento, la posibilidad de la aproximación, no son pocas la opiniones que inciden en la necesidad de la armonización como medio eficaz de prevención de la delincuencia organizada<sup>511</sup>.

Efectivamente una aproximación cercana a la segunda de las teorías (pero aun y todo muy parcial) ha sido, y de momento es, la vía elegida por el Tratado de Lisboa en materia penal<sup>512</sup>. Así se contempla en el artículo 67 TFUE:

“3. 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.”

Y en el artículo 82:

“1. La cooperación judicial en materia penal en la Unión se basará en el principio de reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales

---

<sup>510</sup> MAGHERESCU, Delia: “The danger of organized crime development at the East of Europe and its movement from East to West”, en *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, Nº 13, 2009, p. 405.

<sup>511</sup> Recuérdense las palabras de QUEL al tratar el asunto de la Fiscalía Europea, tan sólo unas líneas más arriba:

“(…) dos aspectos que limitan la eficacia de una acción comunitaria contra este tipo de delincuencia: el fraccionamiento del espacio penal europeo así como el carácter pesado e inadecuado de los métodos clásicos de cooperación judicial entre Estados miembros.”

En QUEL LÓPEZ, F. J.: “Análisis de las reformas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Niza” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 9, enero-junio, 2001, pp. 120-121.

<sup>512</sup> Vid. sobre el estancamiento entre el Derecho penal y el Derecho penal europeo: ACALE SÁNCHEZ, María: “Derecho Penal y Tratado de Lisboa” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 12, Nº 30, mayo-agosto, 2008, p. 352; y en ese mismo sentido, sobre el continuismo, vid.; ARIAS RODRÍGUEZ, José Manuel: “El programa de La Haya. Un nuevo programa en el área de libertad, seguridad y justicia” en *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*, Nº 1, 2007, pp. 1656-1657.

e incluye la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en los ámbitos mencionados en el apartado 2 y en el artículo 83.”

Según esta vía, las legislaciones penales nacionales, en lo que respecta a materias del ámbito penal de interés común y que afectan a toda la Unión, no son reconducidas mediante la labor de las Instituciones, con el fin de lograr un *ius puniendi* común. Tan sólo se van aproximando y cada Estado miembro llegará mediante sus propias técnicas y su tradición legislativa; la Directiva es el instrumento legislativo dominante.

Es decir, a pesar de tener intereses comunes y bienes jurídicos propios de la Unión Europea en materia penal, ésta todavía no cuenta con las herramientas e instrumentos jurídicos para adoptar una legislación común, en definitiva armonizada. Es más, la aparición de un nuevo orden penal genera recelos en la parte de la doctrina que entiende que hay que fomentar un Derecho penal de mínimos, y que un nuevo *ius puniendo* choca con esta idea. En este sentido CONWAY opina que “de manera más general sobre el papel de la subsidiariedad en el derecho penal, la subsidiariedad representa la racionalidad de una *ultima ratio*, lo que refleja una amplia preocupación de la justicia penal sobre una carrera superficial hacia la criminalización y una preferencia por el uso mínimo de los máximos poderes punitivos del Estado que constituye la ley penal. Desde este punto de vista, la penalización es un último recurso y especialmente penalización al nivel de la Unión; la subsidiariedad sirve para centrar la atención en esto esencialmente cuestionando si es sabio ejercer algún poder criminal de la Unión. La UE sólo debería actuar cuando los propios esfuerzos de los Estados miembros fallan demostradamente y donde la acción de la UE pueden remediar dicho fallo”<sup>513</sup>.

Para ACALE: “No obstante, desde un punto de vista puramente penal, este razonamiento ha de ser rechazado, en la medida en que se puede defender la existencia de un Derecho penal mínimo y simultáneamente la existencia de un nuevo ente que, en la medida en que es capaz de generar bienes jurídicos propios, sea capaz de llevar su tutela hasta el fin (...) el Tratado de Lisboa contiene el andamiaje imprescindible como para haber diseñado ese Derecho europeo penal, con la selección de un elenco de bienes jurídicos protegidos a través de un catálogo más o menos cerrado de eurodelitos, así como la inclusión de límites formales y materiales al *ius puniendi* europeo.”<sup>514</sup>

MAGHERESCU, en su aportación a la lucha contra la delincuencia organizada se atreve a proponer una armonización que va más allá de las fronteras de la Unión Europea, entre ésta y los estados vecinos “especialmente del Este del continente, sabiendo el hecho de que la comisión de tales actos criminales en el territorio de varios estados generalmente comprende una competencia diferente y este aspecto aparece como una necesidad”<sup>515</sup>.

<sup>513</sup> CONWAY, Gerard: “Holding to account a possible european public prosecutor supranational governance and accountability across diverse legal traditions”, *Criminal Law Forum*, 24 (3), 2013, p. 399.

<sup>514</sup> ACALE SÁNCHEZ, María: “Derecho Penal y Tratado de Lisboa” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 12, Nº 30, mayo-agosto, 2008, pp. 353-355; y también muy crítico con el estancamiento vid.: SILVA OCHOA, Juan Carlos da: “El Tratado de Lisboa: tres consideraciones sobre un Espacio Común de Libertad Seguridad y Justicia” en *Unión Europea Aranzadi*, Año 35, Nº 10, octubre, 2009, pp. 14-15.

<sup>515</sup> MAGHERESCU, Delia: “The danger of organized crime development at the East of Europe and its movement from East to West”, en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, Nº 13, 2009, p. 411.

A la carencia de una potestad legislatora propia en esta materia penal (para la protección de esos bienes jurídicos comunes), en la que la unanimidad sigue resistiendo tras la reforma de los Tratados, se le suman otras trabas:

1.- No se han establecido reglas comunes de procedimiento ni reglas resolutorias comunes en caso de conflicto jurisdiccional. La creación de un fiscal público europeo es en opinión de PEERS<sup>516</sup> la mejor solución.

2.- La cooperación ya no es suficiente para parte de la doctrina. Es preferible por tanto la armonización al reconocimiento mutuo, que si bien ha arrojado buenos resultados, no favorece un avance de peso en esta materia<sup>517</sup>. En conjunto la doctrina entiende la necesidad de mantener y fomentar ese reconocimiento mutuo, pero creen en la necesidad de fomentar la confianza bajo una base común, armonizada, de normas penales. De hecho, al referirse a la importancia de este asunto en la lucha contra la delincuencia organizada, ARROYO señala que: “(...) la promoción de reformas legislativas de carácter sustantivo de modo y manera que los Estados sean capaces de asumir la idea de que el *ius puniendi* individual no va a quedar mermado por el hecho de que todos los ordenamientos jurídicos compartan idénticas regulaciones de tipos penales. Es más, la madurez de la Unión sólo será una realidad cuando la persecución de la criminalidad organizada no tenga vericuetos susceptibles de aprovechamiento por los delincuentes.”<sup>518</sup>

3.- Otro aspecto negativo es la “falta de elección directa” en las Instituciones que tienen la potestad legislatora, en particular refiriéndose al Consejo Europeo<sup>519</sup>.

Respecto al tipo de medidas a adoptar para implantar ese *ius puniendi*, hay que recordar el tenor literal del artículo 67, apartado 3 del TFUE (citado unas líneas antes).

Según ACALE: “De estos cuatro niveles, las medidas que se incluyen en el segundo grupo tiene una naturaleza puramente procesal, mientras que las incluidas en el tercer

<sup>516</sup> PEERS, Steeve: “Mutual recognition and criminal law in the European Union: Has the Council got it wrong?” en *Common market law review*, Volume 41, Nº 1, febrero, 2004, p. 34.

<sup>517</sup>Vid. al tratar el reconocimiento mutuo de las sentencias, citado en el artículo 67.3 TFUE y en el artículo 82.1 TFUE: GARCÍA MORENO, José Miguel: “La cooperación penal en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia después del Tratado de Lisboa” en *Unión Europea Aranzadi*, Año 35, Nº 10, octubre, 2009, p. 27.

MANGAS refiere este asunto como un “remedio de la cláusula constitucional norteamericana *full faith and credit*”.

En MANGAS MARTIN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J.: *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, Tecnos, Madrid, 2010, p. 104.

Y BANTEKAS dice que hay una base sobre la que todo ello reposa “y no es otra cosa que la confianza”.

En BANTEKAS, Ilias: “The principle of mutual recognition in EU criminal law” en *European law review*, Volumen 32, Nº 3, junio, 2007, p. 384.

En fin, sobre este asunto, con la Orden de Detención Europea como experiencia positiva, vid. GUTIÉRREZ ZARZA, María de los Ángeles: “La evaluación de los Estados miembros en el Tercer Pilar de la Unión Europea. El caso particular de la Orden de Detención Europea (I)” en *Revista de Derecho y Proceso Penal*, Nº 16, 2006, p. 159 y p. 161.

<sup>518</sup> ARROYO ROMERO, Francisco Javier: La influencia de Europol en la comunitarización de la policía europea, Ed. Akal, Madrid, 2005, pp. 89-90.

<sup>519</sup> ACALE SÁNCHEZ, María: “Derecho Penal y Tratado de Lisboa” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 12, Nº 30, mayo-agosto, 2008, pp. 353-355.

escalón tiene un carácter mixto penal (porque entre otras cuestiones dará lugar a apreciar la reincidencia) y procesal. Las otras dos tienen una indudable naturaleza penal.”<sup>520</sup>

A fin de cuentas, la existencia, cada vez más desarrollado, de un proyecto común de lucha contra la criminalidad organizada, no se entiende sin la unión a un sistema penal europeo eficaz y congruente que termine comprendiendo la pertenencia al crimen organizado como un tipo penal europeo<sup>521</sup>.

Para ACALE<sup>522</sup> en este sentido, el mayor fallo en el Tratado con respecto a la delincuencia es que habla de prevención, pero no de sanción “a pesar de que es a través de ella como previene el Derecho penal la delincuencia”. Si bien es cierto, que el artículo 83.1 TFUE sí que hace referencia a “la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos”, aunque no les otorgue contenido real. MAGHERESCU va mucho más allá al plantear que “hay una necesidad de una regulación distinta de las infracciones de esta categoría, o en leyes especiales o en la parte especial del Código penal, mediante el establecimiento de algunas medidas para prevenir y combatir todas las acciones incluidas en la noción de delincuencia organizada<sup>523</sup>.

Y de nuevo ACALE incide en que mediante el artículo 83.2 “se amplían considerablemente las competencias penales de la Europa nueva” y, refiriéndose a las dos sentencias en seguida citadas, dice:

“Todo apunta pues a que a través de esta vía, se haya colado la aceptación general de las competencias de la Unión en materia penal (...). En efecto, la asunción de competencias en una concreta materia por parte del Derecho europeo ha de ser entendida, no de forma horizontal, sino transversal.”<sup>524</sup>

Para DA SILVA, al hablar de ese mismo artículo dice:

“El TL satisface así la carencia puesta de manifiesto por el TJ en las conocidas sentencias en el asunto C-176/03 (...) y en el asunto C-440/05.”<sup>525</sup>

---

<sup>520</sup> ACALE SÁNCHEZ, María: “Derecho Penal y Tratado de Lisboa” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 12, Nº 30, mayo-agosto, 2008, p. 357.

<sup>521</sup> Sobre este aspecto, vid., TERRADILLOS BASOCO, Juan: “La Constitución para Europa: un reto político-criminal” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 20, enero-abril, 2005, p. 31; ZAMBRANO PASQUEL, Alfonso: “La delincuencia organizada transnacional. La autoría mediata del Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Claus Roxin. El derecho penal del enemigo”. Disponible en [www.alfonsozambrano.com/.../conf-delincuencia\\_transnacional.doc](http://www.alfonsozambrano.com/.../conf-delincuencia_transnacional.doc); MILITELLO, Vincenzo: “La pertenencia a una organización criminal como tipo penal modelo europeo”. Disponible en <http://hdl.handle.net/10171/14490>; ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, Laura: “Redes internacionales y criminalidad: a propósito del modelo de "participación en organización criminal"” en ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L.; MÉNDEZ RODRÍGUEZ, C.; DIEGO DÍAZ-SANTOS, M. R. (coordinadoras): *El Derecho Penal ante la globalización*, Colex, Madrid, 2002.

<sup>522</sup> ACALE SÁNCHEZ, María: “Derecho Penal y Tratado de Lisboa” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 12, Nº 30, mayo-agosto, 2008, p. 352.

<sup>523</sup> MAGHERESCU, Delia: “The danger of organized crime development at the East of Europe and its movement from East to West”, en *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, Nº 13, 2009, p. 411.

<sup>524</sup> ACALE SÁNCHEZ, María: op. cit., pp. 366-367.

<sup>525</sup> SILVA OCHOA, Juan Carlos da: “El Juez penal europeo en los tiempos del Tratado de Lisboa” en *Noticias de la Unión Europea*, n. 291, abril, 2009, p. 110.



Y es que la razón armonizadora ha encontrado un importante respaldo en las sentencias del Tribunal de Justicia de los años 2005 y 2007<sup>526</sup>, que reconocieron cierta competencia penal a la Comunidad.

En la primera, la “Sentencia de 13 de septiembre de 2005, Comisión/Consejo, C-176/03”<sup>527</sup>, se reconoce que el Derecho comunitario puede llegar a imponer a los Estados miembros la obligación de establecer sanciones penales mediante directivas y no mediante Decisiones marco para defender bienes jurídicos de la Comunidad afectados por determinadas conductas contra esos bienes<sup>528</sup>. En el sumario de la sentencia dice:

“La Decisión Marco 2003/80, relativa a la protección del medio ambiente a través del Derecho penal, al estar basada en el título VI del Tratado de la Unión Europea, invade las competencias que el artículo 175 CE atribuye a la Comunidad e infringe pues en su conjunto, debido a su indivisibilidad, el artículo 47 UE. En efecto, los artículos 1 a 7 de dicha Decisión Marco, que comportan una armonización parcial de la legislación penal de los Estados miembros, especialmente por lo que se refiere a los elementos constitutivos de diferentes infracciones penales contra el medio ambiente, podrían haber sido adoptados válidamente sobre la base del artículo 175 CE puesto que, tanto por su finalidad como por su contenido, tienen como objetivo principal la protección del medio ambiente, que constituye uno de los objetivos esenciales de la Comunidad.

A este respecto, si bien es cierto que, en principio, la Comunidad no es competente en materia de Derecho penal ni en materia de Derecho procesal penal, ello no es óbice para que el legislador comunitario adopte medidas relacionadas con el Derecho penal de los Estados miembros y que estime necesarias para garantizar la plena efectividad de las normas que dicte en materia de protección medioambiental, cuando la aplicación por las autoridades nacionales competentes de sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias constituye una medida indispensable para combatir los graves atentados contra el medio ambiente. El hecho de que los artículos 135 CE y 280 CE, apartado 4, reserven a los Estados miembros la aplicación de la legislación penal nacional y la administración de justicia en los ámbitos de la cooperación aduanera y de la lucha contra los perjuicios causados a los intereses financieros de la Comunidad, respectivamente, no permite poner en duda esta competencia del legislador comunitario en el marco de la aplicación de la política medioambiental.”<sup>529</sup>

---

<sup>526</sup> Vid. sobre ambas sentencias WHITE, Simone: “Harmonisation of criminal law under the first pillar” en *European Law Review*, Volume 31, Nº 1, febrero, 2006; y sobre las consecuencias de la incorporación de los asuntos penales a la legislación comunitaria en DAWES, Anthony; LYNSKEY, Orla: “The Ever-longer Arm of EC law: The Extension of Community Competence into the Field of Criminal Law” en *Common market law review*, Vol. 45, Nº 01, febrero, 2008, pp. 131-158; y una opinión crítica en torno a estas sentencias y a la referida del caso *Pupino* en “The Court of Justice and the Third Pillar” en *European Law Review*, Nº 6, volumen 30, diciembre, 2005, Editorial, p. 774.

Vid. al respecto de si la Unión tiene el poder de aproximar leyes penales criminales, WASMEIER, Martin; THWAITES, Nadine: “The "battle of the pillars: does the European Community have the power to approximate national criminal laws?” en *European Law Review*, Volume 29, Nº 5, octubre, 2004, pp. 613-625.

<sup>527</sup> DO C 315 de 10.12.2005

<sup>528</sup> Conductas referidas al blanqueo de capitales, a los intereses económicos y financieros o al tráfico de drogas y de personas.

<sup>529</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/ALL/?uri=CELEX:62003CJ0176>



En la segunda, “Sentencia de 23 de octubre de 2007, Comisión/Consejo, 440/05”<sup>530</sup>, el bien jurídico protegido también era el medio ambiente y se cuestionaba una Decisión Marco del Consejo para la represión de la contaminación procedente de buques. Como explica también en el sumario:

“1. El artículo 80 CE, apartado 2, no establece ninguna limitación expresa respecto a la naturaleza de las normas comunes específicas que el Consejo puede adoptar sobre esa base. Así, el legislador comunitario dispone, en virtud de esta disposición, de una amplia facultad normativa y es competente, por este motivo y por analogía con las demás disposiciones del Tratado relativas a la política común de transportes, en especial el artículo 71 CE, apartado 1, para establecer, en particular, las medidas que permitan mejorar la seguridad en los transportes y cualesquiera otras disposiciones oportunas en materia de navegación marítima. Por otro lado, la existencia de esta competencia no depende de la decisión del legislador de ejercerla efectivamente.

En la medida en que las exigencias de la protección del medio ambiente, que constituye uno de los objetivos esenciales de la Comunidad, deben, según el artículo 6 CE, integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad, tal protección ha de considerarse un objetivo que también forma parte de la política común de transportes. El legislador comunitario puede, por tanto, sobre la base del artículo 80 CE, apartado 2, y en ejercicio de las facultades que le atribuye esta disposición, decidir fomentar la protección del medio ambiente. En este marco, cuando la aplicación por las autoridades nacionales competentes de sanciones penales efectivas, proporcionadas y disuasorias constituya una medida indispensable para combatir los graves atentados contra el medio ambiente, el legislador comunitario puede imponer a los Estados miembros la obligación de establecer tales sanciones para garantizar la plena efectividad de las normas que adopta en este ámbito.

(Véanse los apartados 58 a 60 y 66)

2. En virtud del artículo 47 UE, ninguna disposición del Tratado CE se verá afectada por una disposición del Tratado UE. Esta exigencia también figura en el artículo 29 UE, párrafo primero, que introduce el título VI, con el epígrafe «Disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal» de este último Tratado. Corresponde al Tribunal de Justicia velar por que los actos que, según el Consejo, están comprendidos en el ámbito de aplicación del referido título VI no invadan las competencias que las disposiciones del Tratado CE atribuyen a la Comunidad.

Pues bien, la Decisión Marco 2005/667, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la contaminación procedente de buques, y que impone a los Estados miembros la obligación de sancionar penalmente determinadas conductas, tiene, tal como se deriva de su exposición de motivos y de sus artículos 2, 3 y 5, por objeto y finalidad mejorar la seguridad marítima al mismo tiempo que reforzar la protección del medio ambiente marino frente a la contaminación, y habría podido ser adoptada válidamente, por lo menos respecto a dichas disposiciones, con arreglo al artículo 80 CE, apartado 2, de modo que dicha Decisión ha infringido el artículo 47 CE.”<sup>531</sup>

Será por tanto cuestión de tiempo el ver si mediante la vía de la interpretación del Tribunal de Justicia se va formando ese *ius puniendi* propio de un Derecho penal de la Unión. Aunque la creación del Fiscal Europeo fomentaría una rápida consecución, para

<sup>530</sup> DO C 315 de 22.12.2007

<sup>531</sup>

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=CELEX%3A62005CJ0440&qid=1411710465312>

ello es necesario el consentimiento de los Estados miembros y la creación de la correspondiente normativa penal comunitaria.

La protección de los derechos de los ciudadanos y de terceros frente a la nueva regulación penal, que también se pone de manifiesto en los Tratados<sup>532</sup>, ya fue planteada por BOULAND, quien considera que tres son los fundamentos de una política criminal europea:

- a) En primer lugar, está la necesidad de un ideal democrático en la organización política de los Estados (...);
- b) En segundo lugar, está el respeto de la dignidad humana debe aceptarse como un valor superior (...);
- c) Finalmente, el tercer fundamento que conviene recordar, es el respeto de los derechos del hombre (...)<sup>533</sup>.

Para ACALE<sup>534</sup> la declaración de la Carta de los Derechos Fundamentales es decisiva:

“(...) «al instituir la ciudadanía de la Unión y crear un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, sitúa a la persona en el centro de su atención»: desde aquí se afirma ya que la dignidad de la persona, que es el límite más temprano que tiene el poder estatal, limita materialmente el Derecho penal europeo diseñado en el interior del Tratado de Lisboa. Su vigencia en este ámbito garantiza que no se podrán dar indicaciones a los Estados miembros para que legislen en materia penal sin respetar la dignidad de la persona, que en lo penal supone partir del principio del Derecho penal del hecho –desterrando pues todo vestigio del Derecho penal de autor-, así como del principio de culpabilidad, por lo que no cabrá extender la responsabilidad penal más allá de la persona de su autor, ni sobrepasar su grado de culpabilidad.”

De la lectura de la Carta, se desprenden principios a favor de la persona en el ámbito penal como la retroactividad y el principio *non bis in idem*. Lo que presenta un problema de interpretación de si se refiere a asuntos administrativos o penales. Para ACALE<sup>535</sup> se tendría en cuenta ambos casos a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, al afirmar que “se interpreta ahora el principio *non bis in idem* como un derecho fundamental del ciudadano a no ser castigado dos veces por los mismos hechos y con el mismo fundamento, tengan las sanciones impuestas la naturaleza que tengan.

En este sentido, para DA SILVA puede plantearse una dualidad de interpretación en materia de derechos fundamentales ya que “los derechos del justiciable podrán ser distintos según la norma penal aplicable tenga origen nacional u origen europeo”. Lo que centra en el principio *non bis in idem* y sobre el que dice: “La cuestión radica en que no existe un concepto unívoco de *ne bis in idem*. En algunos países se limita a la

---

<sup>532</sup> Vid. SILVA OCHOA, Juan Carlos da: “El Juez penal europeo en los tiempos del Tratado de Lisboa” en *Noticias de la Unión Europea*, n. 291, abril, 2009, p. 112.

<sup>533</sup> BOULAN, Fernand: “Principes directeurs pour une politique criminelle européenne”, en *Cahiers de Défense Sociale – Bulletin de la Société Internationales de Défense Sociale*, Años 1992/1993, pp. 152-153.

<sup>534</sup> ACALE SÁNCHEZ, María: op. cit. pp. 375-376.

<sup>535</sup> ACALE SÁNCHEZ, María: op. cit. p. 378.

prohibición de doble condena (*nemo debet bis puniri pro uno delicto*); en otros se extiende a la prohibición de doble incriminación o investigación (*nemo debet bis vexari pro una et eadem causa*). En cualquiera de las dos versiones cabe distinguir entre los ordenamientos que lo aplican sólo a los procedimientos o a las sanciones penales y los que lo amplían también a los de orden administrativo (en todo caso o únicamente si no concurre una relación de especial sujeción).<sup>536</sup>

Continúa DA SILVA en torno a este ejemplo prestando atención a la jurisprudencia del TJCE en un intento de definir dicho principio, para finalmente concluir que: “aunque no existe ninguna norma de *ius cogens* que imponga el principio en el Derecho internacional público, los tratados en materia de derechos humanos y de cooperación jurídica internacional han venido incorporándolo como estándar mínimo imprescindible para hacer legítima la cooperación entre jurisdicciones”.

Sobre este asunto, JIMENO<sup>537</sup> trata este principio en función de la jurisprudencia del TJCE, en torno a la aplicación del artículo 54 del Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, destacando que la confianza mutua entre los Estados es fundamental, que es necesario interpretar el concepto de sentencia firme de modo flexible y que los Estados deben aceptar la aplicación que del Derecho penal hace otro Estado, no debiendo ser obstáculo “la eventual divergencia entre las calificaciones jurídicas o el bien jurídico protegido”.

En la actualidad, no debería esperarse a que la jurisprudencia sea la que marque la pauta respecto del reconocimiento mutuo de sentencias, los criterios de valoración o los criterios de interpretación de por ejemplo la retroactividad o el *ne bis in idem*. El Título V ELSJ ha proporcionado una base inmejorable para avanzar por la vía política, mucho más ágil, cuando se quiere, que la legislativa. Como queda dicho, todo depende de la confianza mutua entre los Estados miembros.

## 2.5. La protección de los Derechos Fundamentales

El Tratado de Lisboa ha resuelto el problema de la naturaleza jurídica de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, toda vez que ésta había sido declarada solemnemente por el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo en el año 2002 pero no había sido incorporada a los Tratados<sup>538</sup>, lo que había provocado que el

---

<sup>536</sup> SILVA OCHOA, Juan Carlos da: “El Tratado de Lisboa: tres consideraciones sobre un Espacio Común de Libertad Seguridad y Justicia” en *Unión Europea Aranzadi*, Año 35, Nº 10, octubre, 2009, pp. 12-14.

Vid. para una lectura detallada WEYEMBERGH, Anne: “Le principe *Ne bis in Idem*: Pierre d’achoppment de l’espace pénal européen ?” en *Cahiers de Droit Européen*, Nº 3-4, 2000, pp. 337-375.

<sup>537</sup> JIMENO FERNÁNDEZ, Fructuoso: “Algunas reflexiones sobre el principio *ne bis in idem* y el art. 54 del Convenio de aplicación de Schengen [Comentario a la STJCE Van Esbroeck (C-436/04) de 9 de marzo de 2006]” en *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*, Nº 3, 2006, pp. 1791-1792.

Vid. sobre todo ello las conclusiones en IRURZUN MONTORO, Fernando; MAPELLI MARCHENA, Clara: “Orden europea de detención y Constitución (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 177/2006, de 5 de junio)” en *Noticias de la Unión Europea*, Año 24, Nº 282, julio, 2008, pp. 15-29.

<sup>538</sup> “La Carta fue solemnemente proclamada por el Parlamento, el Consejo y la Comisión en Niza, el 7 de diciembre de 2000. El 12 de diciembre de 2007, los Presidentes del Parlamento, del Consejo y de la Comisión Europea firmaron y volvieron a proclamar solemnemente la Carta. Esta segunda proclamación

Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas la hubiese tenido que incorporar como un criterio de interpretación para poder hacerla efectiva en su labor jurisprudencial<sup>539</sup>, junto con otros criterios de interpretación que, al menos con relación a los actos del Tercer pilar, reforzaban la labor del Tribunal en la defensa de los Derechos reconocidos en la Carta<sup>540</sup>.

Así, incorporando esta Carta y previendo la futura adhesión al Convenio Europeo de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, la Unión Europea da un paso decisivo a favor de la protección de estos derechos en su seno. El Tratado de la Unión Europea dice en su artículo 6:

“1. La Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de 7 de diciembre de 2000, tal como fue adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo, la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados.

Las disposiciones de la Carta no ampliarán en modo alguno las competencias de la Unión tal como se definen en los Tratados.

Los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta se interpretarán con arreglo a las disposiciones generales del título VII de la Carta por las que se rige su interpretación y aplicación y teniendo debidamente en cuenta las explicaciones a que se hace referencia en la Carta, que indican las fuentes de dichas disposiciones.

2 La Unión se adherirá al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Esta adhesión no modificará las competencias de la Unión que se definen en los Tratados.

3. Los derechos fundamentales que garantiza el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales y los que son fruto de las tradiciones constitucionales comunes a los Estados miembros formarán parte del Derecho de la Unión como principios generales.”

---

era necesaria porque la Carta que se proclamó en 2000 fue adaptada para que fuera jurídicamente vinculante.”

En COM/2010/0573 final. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea.

<sup>539</sup> “(...) no podía ser de otra manera, pues lo que la Carta hace es recoger reglas que provienen del Convenio Europeo de Derechos Humanos y de las tradiciones comunes de los Estados miembros, por lo que no resulta difícil identificar su contenido con los principios generales del Derecho de la Unión.”

En SILVA OCHOA, Juan Carlos da: “El Tratado de Lisboa: tres consideraciones sobre un Espacio Común de Libertad Seguridad y Justicia” en *Unión Europea Aranzadi*, Año 35, Nº 10, octubre, 2009, p. 9.

Vid. por explicar el origen de este mandato en el TL, SILVA OCHOA, Juan Carlos da: “El Juez penal europeo en los tiempos del Tratado de Lisboa” en *Noticias de la Unión Europea*, n. 291, abril, 2009, p. 112.

<sup>540</sup> Se trata de la Sentencia PUPINO, de 16 de junio de 2005, C-105/03, relativa a una cuestión prejudicial planteada con respecto a la interpretación de la Decisión Marco 2001/220/JAI del Consejo, de 15 de marzo de 2001, sobre el estatuto de la víctima en el proceso penal. En dicha sentencia el TJCE, al hilo de la interpretación de si los ciudadanos podían exigir al Estado que su actuación fuese conforme a las Decisiones Marco (como lo debía ser conforme a las Directivas), reconocía un derecho fundamental de una menor no recogido en la Ley de Procedimiento criminal italiana cuando así debía de estarlo.

Vid. por todos M. MUÑOZ DE MORALES ROMERO, “La aplicación del principio de interpretación conforme a las decisiones-marco: ¿hacia el efecto directo?: especial referencia al caso *Pupino*”, en *El Derecho penal de la Unión Europea: situación actual y perspectivas de futuro*, ed. Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2007, pp. 291-294.

Así, CAMPOS<sup>541</sup> cree que la incorporación de la Carta al mismo nivel que los Tratados “introduce una carga adicional, considerable, de dificultades interpretativas y de aplicación”.

La Comisión reafirma la importancia de esta acción en su comunicación COM/2010/0573:

“La Europa de los derechos fundamentales acaba de dar unos pasos decisivos. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea es ahora jurídicamente vinculante y la Unión va a adherirse al Convenio Europeo de Derechos Humanos. El Parlamento Europeo y el Consejo Europeo han hecho de la defensa de los derechos fundamentales en la Unión una de sus prioridades para el futuro del espacio de justicia, libertad y seguridad.

(...)

Están reunidos, por tanto, todos los componentes de una ambiciosa política de derechos fundamentales. El respeto de los derechos fundamentales ha sido siempre una obligación sujeta al control del Tribunal de Justicia y un elemento constitutivo esencial de la construcción de la Unión. El nuevo estatuto de la Carta permite, no obstante, dar un nuevo impulso a la actuación de la Unión en este ámbito.”<sup>542</sup>

Según la citada Comunicación, la incorporación de estos textos jurídicos supone varias consecuencias:

- Estos derechos tienen el mismo valor que los Tratados.
- Ofrecen por tanto mayor seguridad jurídica a los ciudadanos.
- Las Instituciones están sometidas a tales derechos y en consecuencia lo está “el trabajo legislativo y decisorio de la Comisión, del Parlamento y del Consejo, cuyos actos jurídicos deben ajustarse plenamente a la Carta”.
- La Carta rige en los actos relativos al Derecho de la Unión.
- La Unión vigilará más si cabe para que sus actos estén sujetos a la protección de estos derechos, dado que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos tendrá competencia para examinar dichos actos.

Es importante la opinión de CARRERAS y GEYER, que en este sentido expresan: “Tanto los actores comunitarios como los Estados miembros deberán garantizar que todas las políticas, incluidas las relativas al ELSJ, respetan minuciosamente los derechos fundamentales. La obligación de respetar los derechos fundamentales a la hora de legislar, aplicar y practicar estas políticas será igualmente mayor, lo cual dará una mayor fuerza a la dimensión de libertad en la UE.”<sup>543</sup>

---

<sup>541</sup> CAMPOS SÁNCHEZ - BORDONA, Manuel: “Los jueces nacionales ante la carta de derechos fundamentales de la Unión Europea: algunas cuestiones que suscita el Título VII de la Carta” en *Noticias de la Unión Europea*, Año 25, N. 291, abril, 2009, p. 21. Y sigue:

“Como gráficamente se ha dicho, se trata de un «paraíso para juristas» a la vez que un «horror para profanos»”.

<sup>542</sup> COM/2010/0573 final. COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN Estrategia para la aplicación efectiva de la Carta de los Derechos Fundamentales por la Unión Europea.

<sup>543</sup> CARRERA, Sergio; y GEYER, Florian: "El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Excepcionalismo y Fragmentación en la Unión Europea" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 12, N° 29, enero-abril, 2008, pp. 144.

Vid. respecto a la capacidad limitante de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en el derecho comunitario y en el de la Unión, UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio: “La eficacia “federalizante” de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Análisis de sus manifestaciones en el Derecho Penal” en *Civitas. Revista española de derecho europeo*, N° 31, julio – septiembre, 2009, pp. 12-15.



Pero con respecto al citado ELSJ, que, como ya se ha indicado, es un área de especial sensibilidad en la que es necesario un cuidado y una aplicación de las garantías que protegen a los ciudadanos mayor si cabe que en otras materias, hay un nuevo “claroscuro” relativo a la aplicación de la referida Carta.

Se trata del caso del Reino Unido y de Polonia, quienes, mediante la negociación y aprobación del Protocolo nº 30 sobre la Aplicación de la Carta de Derechos Fundamentales, se posicionan en un plano de privilegio con respecto a los demás Estados miembros, al no aplicárseles dicho texto en el plano jurisdiccional de sus respectivos territorios en las siguientes condiciones enunciadas en sus dos únicos artículos:

“Artículo 1

1. La Carta no amplía la competencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea ni de ningún otro órgano jurisdiccional de Polonia o del Reino Unido para apreciar que las disposiciones legales o reglamentarias o las disposiciones, prácticas o acciones administrativas de Polonia o del Reino Unido sean incompatibles con los derechos, libertades y principios fundamentales que reafirma.

2. En particular, y a fin de no dejar lugar a dudas, nada de lo dispuesto en el título IV de la Carta crea derechos que se puedan defender ante los órganos jurisdiccionales de Polonia o del Reino Unido, salvo en la medida en que Polonia o el Reino Unido hayan contemplado dichos derechos en su legislación nacional.

Artículo 2

Cuando una disposición de la Carta se refiera a legislaciones y prácticas nacionales, sólo se aplicará en Polonia o en el Reino Unido en la medida en que los derechos y principios que contiene se reconozcan en la legislación o prácticas de Polonia o del Reino Unido.”

Reforzando la excepción otorgada en este Protocolo, Polonia tiene además una Declaración (la número 61) en la que se reserva el derecho a legislar sin que la Carta pueda interferir en los siguientes asuntos:

“(…) en el ámbito de la moral pública, del Derecho de familia, así como de la protección de la dignidad humana y del respeto de la integridad humana física y moral.”

Para CARRERA y GEYER: “Una Carta que de haberse otorgado con una naturaleza obligatoria para todos los Estados miembros, hubiera supuesto uno de los elementos cohesivos más importantes para mantener la naturaleza *común* del ELSJ. Hubiera igualmente supuesto un instrumento clave para asegurar el mismo grado de trato igualitario y de protección a todas las personas a lo largo y ancho de la UE en lo referente a las políticas de JAI.”<sup>544</sup>

Al margen de estas dos excepciones y con respecto al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, como queda dicho, la incorporación de la Carta y la adhesión al Convenio suponen una garantía a favor de los ciudadanos de la Unión y de terceros Estados.

Aunque para COBO estaría justificado el mantenimiento de ciertas limitaciones en materia de Derecho Penal y de orden público, en cambio: “(…) las otras restricciones señaladas en materia de cooperación judicial y policial en materia penal y en el marco

---

<sup>544</sup> Vid. CARRERA, Sergio; y GEYER, Florian: "El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Excepcionalismo y Fragmentación en la Unión Europea" en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 12, Nº 29, enero-abril, 2008, p. 159.



de visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas, debieran quedar derogadas.”<sup>545</sup>

Pero se crea una nueva pregunta al referirse al asunto de la cuestión prejudicial planteada por un juez nacional ante el TJ.

Efectivamente, puede ocurrir que el juez nacional, al intentar aplicar alguna de las normas penales procedentes de la Unión Europea y que deben ser traspuestas al ordenamiento del Estado miembro del que forma parte ese juez, tenga dudas de si afectan o no a los derechos fundamentales de la Carta, con lo que emplearía el mecanismo prejudicial<sup>546</sup> sobre la interpretación de la misma.

Para DA SILVA el problema es que los derechos enunciados en la Carta y en el Convenio: “(...) no se plantean en los mismos términos: al juez no le corresponde el análisis previo de la conformidad de la norma aplicable con el Convenio; éste se limita a ofrecer protección a los individuos tras infracciones singularizadas por parte de los poderes públicos. Si el sistema del Consejo de Europa se asemeja al procedimiento interno de amparo constitucional, la cuestión prejudicial fundada en una falta de coherencia con la Carta europea es semejante a la cuestión de constitucionalidad.”<sup>547</sup>

Para este autor, dos son los aspectos a valorar. El primero es si “la norma aplicable tiene su origen en el derecho de la Unión o es de naturaleza estrictamente nacional”. Refiere en este aspecto que “las disposiciones de la Carta están dirigidas a los Estados miembros únicamente cuando apliquen el Derecho de la Unión” y más adelante aclara que “Los derechos fundamentales garantizados en la Unión sólo son efectivos en el marco de las competencias que definen los Tratados”. Para concluir respecto a esta primera cuestión DA SILVA sostiene que: “(...) dicho control ha de quedar limitado a las disposiciones que son derivación de competencias de la Unión Europea, con lo cual los derechos reconocidos en la Carta van a desplegar una vigencia sectorial (a las parcelas del ordenamiento jurídico cedidas en todo o en parte a la Unión) y no general (contrariamente a lo que ocurre con los derechos proclamados en la Constitución española).”

En este mismo sentido se posiciona CAMPOS, para quien además la interpretación de la Carta: “(...) presenta una mayor dificultad en la medida en que no pretende definir derechos de los ciudadanos europeos en general sino tan sólo dentro del ámbito de

<sup>545</sup> COBO SÁENZ, José Francisco: “La adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos y sus efectos en la aplicación judicial del Derecho de la Unión” en *Noticias de la Unión Europea*, Año 25, N. 291, abril, 2009, p. 68. Vid. también pp. 66-67.

<sup>546</sup> “Artículo 267 TFUE:

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea será competente para pronunciarse, con carácter prejudicial:

- a) sobre la interpretación de los Tratados;
- b) sobre la validez e interpretación de los actos adoptados por las instituciones, órganos u organismos de la Unión;

Cuando se plantee una cuestión de esta naturaleza ante un órgano jurisdiccional de uno de los Estados miembros, dicho órgano podrá pedir al Tribunal que se pronuncie sobre la misma, si estima necesaria una decisión al respecto para poder emitir su fallo. (...)”

<sup>547</sup> SILVA OCHOA, Juan Carlos da: “El Tratado de Lisboa: tres consideraciones sobre un Espacio Común de Libertad Seguridad y Justicia” en *Unión Europea Aranzadi*, Año 35, N° 10, octubre, 2009, pp. 9-12.

También se refiere a este asunto, SILVA OCHOA, Juan Carlos da: “El Juez penal europeo en los tiempos del Tratado de Lisboa” en *Noticias de la Unión Europea*, n. 291, abril, 2009, p. 113.

competencias de la Unión. Y cuando se trata de derechos cuyo contenido puede desplegarse tanto en aquel ámbito, propiamente comunitario, como en el ámbito interno, nacional, los derechos reconocidos por la Carta no son aplicables a éste último y sí sólo a aquel.”<sup>548</sup>

El segundo supuesto es el de “la norma nacional de matriz europea cuya compatibilidad con los derechos fundamentales le parece cuestionable”. Y que al ser una norma penal “tendrá rango de ley”. Y el problema surge porque, al amparo del artículo 117 de la Constitución, parecería que el juez debería acudir al planteamiento de la cuestión de constitucionalidad. Esto deja abiertas dos vías de recurso, la nacional y la de la Unión.

Para DA SILVA, el criterio vuelve a ser el mismo, al referir que: “Si la ley penal nacional es desarrollo de una directiva europea, la materia queda desnacionalizada y sometida al Derecho de la Unión (...). El parámetro de protección de los derechos fundamentales en la aplicación por el juez nacional de dicha ley penal será exclusivamente el contenido en la Carta.” Concluyendo en este aspecto que: “En consecuencia, al juez español no se le plantea alternativa alguna a la hora de promover el juicio de adecuación de la norma penal nacional al régimen de derechos fundamentales aplicable; ni tal juicio es susceptible de una doble instancia, pues cada uno de los parámetros de protección de los derechos fundamentales dispone de un intérprete supremo exclusivo.”

Por lo tanto podemos concluir que en estos supuestos parece más lógico el aplicar el criterio más restrictivo respecto al alcance de los derechos contenidos en la Carta, constreñido al ámbito del derecho de la UE y su eficacia a nivel nacional.

---

<sup>548</sup> CAMPOS SÁNCHEZ - BORDONA, Manuel: “Los jueces nacionales ante la carta de derechos fundamentales de la Unión Europea: algunas cuestiones que suscita el Título VII de la Carta” en *Noticias de la Unión Europea*, Año 25, N. 291, abril, 2009, p. 21. Y sigue la disertación en pp.22-23, para concluir:

“(...) los jueces nacionales quedan vinculados en sentido estricto por la Carta sólo (“únicamente”) cuando hayan de aplicar el Derecho de la Unión a situaciones o relaciones jurídicas que sean susceptibles de ellos, precisamente por contener elementos de conexión comunitaria.”



## CAPÍTULO IV. DELINCUENCIA ORGANIZADA: PREVENCIÓN Y REPRESIÓN.



## SECCIÓN 1ª. MARCO GENERAL EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LA UNIÓN EUROPEA

La Unión Europea ha tejido un entramado normativo durante más de quince años para la lucha contra la delincuencia organizada. Mediante dicha red de medidas, crea una base sobre la que posteriormente ha ido desarrollando otras medidas específicas.

### 1.1. Mecanismo de evaluación de la aplicación y ejecución a escala nacional de los compromisos internacionales en materia de lucha contra la delincuencia organizada

El instrumento jurídico por el que se creaba este mecanismo fue la “97/827/JAI: Acción común de 5 de diciembre de 1997 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establece un mecanismo de evaluación de la aplicación y ejecución a escala nacional de los compromisos internacionales en materia de lucha contra la delincuencia organizada”<sup>549</sup>.

El objetivo de esta Acción Común es el de establecer:

“un mecanismo de evaluación, en régimen de «paridad», de la aplicación y ejecución a escala nacional de los actos e instrumentos tanto de la Unión como internacionales en materia penal, de la legislación y de las prácticas que se derivan a escala nacional y de las actuaciones de cooperación internacional vigentes en materia de lucha contra la delincuencia organizada en los Estados miembros.

2. Cada Estado miembro se compromete a que sus autoridades nacionales cooperen plenamente con los equipos de evaluación constituidos en el marco de la presente Acción común con vistas a la aplicación de la misma, respetando las normas jurídicas y deontológicas aplicables a escala nacional.”

Se trata de un método para poder evaluar, por parte del “Grupo de trabajo multidisciplinario sobre la delincuencia organizada (GMD)”, aspectos concretos de esta lucha, a razón de un mínimo de cinco Estados miembros por año y en el orden que se establece cada año.

Los Estados designados proponen expertos de sus autoridades habilitadas para participar en el método de evaluación.

Se les entrega un cuestionario al que los expertos deben contestar aportando “todas las disposiciones jurídicas y los datos técnicos y prácticos necesarios”.

---

<sup>549</sup> DO L 344 de 15.12.1997, p. 7/9

El tenor literal del artículo K.3 del TUE decía:

“2. El Consejo podrá,

— a iniciativa de cualquier Estado miembro o de la Comisión en las materias contempladas en los puntos 1 a 6 del artículo K.1;

— a iniciativa de cualquier Estado miembro en las materias contempladas en los puntos 7 a 9 del artículo K.1 ;

(...)

b) adoptar acciones comunes, en la medida en que los objetivos de la Unión puedan alcanzarse más fácilmente por medio de una acción común que por la acción aislada de los Estados miembros en razón de las dimensiones o de los efectos de la acción de que se trate”.



Posteriormente los miembros del GMD realizan una visita al Estado miembro para reunirse con las citadas autoridades y recibir más información referente a dicho Estado.

El equipo de evaluación emite un informe en el que el Estado miembro afectado puede intervenir aportando lo que estime pertinente. Posteriormente este equipo presenta el informe ante el GMD y el representante del Estado afectado puede volver a intervenir.

La Presidencia envía las conclusiones de estos informes al Consejo y éste, a su vez, informa anualmente al Parlamento Europeo sobre este proceso.

En definitiva, el Consejo, al finalizar el año, puede adoptar “las medidas adecuadas”, con lo que se encuentra así un elemento práctico de toda la evaluación, al encontrar un método de mejora de las anomalías descubiertas.

En realidad este método ha quedado absolutamente desfasado por el nuevo método del “Ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional”<sup>550</sup>. Este ciclo de actuación recibe la información de la incidencia interna del crimen organizado de todos los Estados miembros, para posteriormente realizar una evaluación y emitir unas recomendaciones de prioridades para la lucha. La desventaja de este último método, es que se realiza cada cuatro años, con una revisión parcial a la mitad del ciclo.

## 1.2. Estrategia Europea de Seguridad.

El entonces Alto Representante de la Unión Europea para la política exterior y de seguridad común, el Sr. Solana, presentó el documento llamado “Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12-13 de diciembre de 2003”<sup>551</sup>.

Se trata de un texto que recoge cuáles son las amenazas más directas que pueden afectar a la Unión Europea, analizadas desde el punto de vista exterior de la seguridad: el terrorismo, la proliferación de armas de destrucción masiva, los conflictos regionales, el debilitamiento de los Estados y la delincuencia organizada. Esta relación de amenazas específica en qué medida pueden afectar a la seguridad, concluyendo que prácticamente todas ellas están vinculadas a la última, la delincuencia organizada.

Además, el texto manifiesta cuáles son los retos mundiales a los que hacer frente: combatir o paliar, o intensificar (los efectos de las guerras, la pobreza y las enfermedades, la competencia por los recursos naturales, la dependencia energética, y la seguridad como medio de desarrollo) y los objetivos de la Unión Europea para combatir

---

<sup>550</sup> “Conclusiones del Consejo sobre el establecimiento y aplicación de un ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional”

Documento del Consejo 15358/10, de 25 de octubre de 2010.

<sup>551</sup> Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12 de diciembre de 2003 [no publicada en el Diario Oficial]. Disponible en:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_organised\\_crime/r00004\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/r00004_es.htm)

Además del texto, se puede acceder a una introducción del mismo en la serie digital “Europa. Síntesis de la legislación de la UE”. Todo este apartado está por tanto disponible a través de la dirección:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_organised\\_crime/r00004\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/r00004_es.htm)

esas cinco amenazas (hacer frente a las amenazas, crear seguridad en los países vecinos, y un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz).

Aunque ya se ha tratado con anterioridad el problema de la seguridad y de los Estados fallidos, es conveniente citar la visión global que sobre el problema de la interconexión de varias de estas amenazas hace el documento en su segunda página:

“La seguridad es una condición para el desarrollo. El conflicto no sólo destruye las infraestructuras, incluidas las sociales, sino que también fomenta la delincuencia, disuade a los inversores e imposibilita la actividad económica normal. Varios países y regiones han quedado atrapados en un ciclo de conflicto, inseguridad y pobreza.”

Se indica que el terrorismo puede apoyarse en la delincuencia organizada para proliferar al recordar que ésta “puede tener vinculaciones con el terrorismo”. Y esto es posible obteniendo de aquellos medios económicos, armamentísticos y electrónicos, principalmente por el hecho de que a las redes de delincuencia organizada les interesa la destrucción del orden establecido por el poder del Estado para la ampliación y consecución de sus fines, financiando y apoyando a cualquier ente que les ayude a alcanzarlos. Con ese apoyo, el terrorismo puede incluso acceder a la segunda amenaza, obteniendo armas de destrucción masiva, de modo que “un grupo pequeño podría causar daños de una magnitud que antes sólo estaba al alcance de los Estados y los ejércitos”<sup>552</sup>. Aunque es cierto que a la luz del Informe de Amenazas de la Delincuencia Organizada y Grave - SOCTA 2013, actualmente no se han encontrado indicios claros de una colaboración entre los grupos de delincuencia organizada y grupos terroristas en el ámbito de la UE, en cambio esa colaboración es efectiva en otras regiones y su influencia es notoria en la UE. Un claro ejemplo de que esta cooperación es real se encuentra en África Occidental, particularmente en el Sahel, en donde los miembros del grupo terrorista Al Qaeda en el Magreb Islámico (AQMI) aseguran las rutas de tránsito de cocaína hacia el norte de África, con destino final en Europa<sup>553</sup>.

Al mismo tiempo, los conflictos regionales desestabilizan la zona y destruyen la base social, fomentando, entre otros problemas, buenas oportunidades para el desarrollo de la delincuencia organizada. Ésta, mediante la corrupción, promueve el “mal gobierno y el conflicto civil”, ayudando a la descomposición de los Estados, y logrando, en definitiva, suplantar la figura del Estado a nivel local y regional. El colapso del Estado trae problemas regionales y de gobernanza mundial. Según el documento:

“Europa constituye un objetivo de primer orden para la delincuencia organizada, que tiene una dimensión exterior importante: el tráfico de drogas, la trata de seres humanos o el tráfico de armas no se detienen en las fronteras de la Unión. Estos delitos a menudo se asocian con Estados debilitados: así, por ejemplo, los ingresos por tráfico de drogas han contribuido a debilitar las estructuras oficiales en varios países productores. La delincuencia organizada

---

<sup>552</sup> A este fenómeno no escapan los inquietantes hechos sucedidos en agosto de 2013 en Siria, por los que el empleo de armas químicas produjeron cientos de muertos y miles de heridos, y aun habiendo sido probado que fue un ataque mediante estas armas, no se pudo determinar si fueron empleadas por fuerzas leales al régimen del presidente Bashar al’ Assad o por fuerzas rebeldes, muchas de ellas constituidas por grupos radicales islamistas.

<sup>553</sup> Vid. por metódico y especialmente revelador el documento “Terrorismo y tráfico de drogas en África Subsahariana”, publicado en colaboración por el Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) y el Instituto Militar de Documentación, Evaluación y Prospectiva de Argelia (IMDEP), febrero, 2013. Disponible en:

[www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_trabajo/2013/DIEEET01-2013\\_IEEE-IMDEP.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_trabajo/2013/DIEEET01-2013_IEEE-IMDEP.pdf)

puede tener vínculos con el terrorismo y, en casos extremos, puede incluso llegar a dominar al Estado.”

Por ello, la Estrategia Europea de Seguridad se plantea la necesidad de combatir estos males en el exterior, en los terceros países, ya que constituyen “la primera línea defensiva”. Y en particular:

“(…) restablecer una buena gestión de los asuntos públicos permite promover la democracia y combatir la delincuencia organizada.”

Además refuerza los criterios de “construir la seguridad en los países vecinos” y “basar el orden internacional en un multilateralismo eficaz”.

Para ello, la Unión Europea se plantea cuatro necesidades estratégicas.

La primera, ser más activa en la prosecución de sus objetivos estratégicos. Se refiere a las acciones de prevención de conflictos y gestión de crisis, mediante acción diplomática, política, militar, civil, comercial y de desarrollo. Todo ello mediante políticas activas, incluso de acción temprana, adelantada al surgimiento del problema (“intervención preventiva”).

La segunda necesidad es la de desarrollar sus capacidades, tanto en el plano militar como en el diplomático, siendo capaces de llevar a cabo misiones de cualquiera de esos dos tipos, según cada situación, en la zona en conflicto.

La tercera necesidad es la de desarrollar políticas más coherentes, fomentando los instrumentos de cooperación política y militar, y creando nuevos. Lo que destaca al reconocer que “Resulta fundamental para la lucha tanto contra el terrorismo como contra la delincuencia organizada mejorar la coordinación entre la actuación exterior y las políticas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior.”<sup>554</sup>

Y la cuarta necesidad es la de la colaboración de la Unión Europea con sus socios. Se trata de afrontar los problemas de forma conjunta, multilateral, bajo la idea de que “Pocos son los problemas, si es que hay alguno, a los que podamos hacer frente en solitario.” En definitiva, fomentar la colaboración con los socios transatlánticos, Rusia, los de Oriente Próximo, África, Latinoamérica y Asia.

Parece paradójico que haya sido casi diez años después de la presentación de la Estrategia Europea de Seguridad cuando la UE ha planteado y comenzado a aplicar un “Ciclo de Actuación” para combatir la delincuencia organizada. Tal ha sido el tiempo de demora, a pesar de que como se ha indicado varios párrafos antes, en la tercera necesidad, para la lucha contra aquella sea necesaria una acción global. Como se verá en los siguientes puntos, ha sido un desarrollo lento y progresivo, a través de la aprobación de distintos documentos e instrumentos.

### 1.3. La Convención de las Naciones Unidas

Como se ha indicado con anterioridad, las Naciones Unidas abordaron el problema de la delincuencia organizada de forma global en la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (entrando en vigor el 29 de septiembre de 2003)<sup>555</sup>.

---

<sup>554</sup> Esto refuerza la idea, expuesta al inicio de esta Tesis, de la necesidad de tratar la seguridad conjuntamente desde ambos prismas, y no por separado.

<sup>555</sup> Resolución 55/25 de la Asamblea General, de 15 de noviembre de 2000

Posteriormente, la Unión Europea, mediante la “Decisión 2004/579/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional”<sup>556</sup>, se adhirió a esta Convención.

La Convención expresa en su artículo 1 que:

“El propósito de la presente Convención es promover la cooperación para prevenir y combatir más eficazmente la delincuencia organizada transnacional.”

Según recoge el glosario legislativo de la Unión, lo que la Convención pretende es:

- Armonizar determinadas infracciones penales; es decir, aproximar las legislaciones nacionales penales en aras de la claridad jurídica; de esta manera, un acto que constituya una infracción en un Estado Parte puede también reconocerse como tal en los otros países signatarios; la Convención ofrece un conjunto de definiciones universales relativas a conceptos de Derecho penal en materia de lucha contra la delincuencia organizada, como la participación en un grupo delictivo organizado, el blanqueo de dinero o la corrupción;

- Desarrollar medidas para incrementar la cooperación judicial entre los Estados mediante el establecimiento de procedimientos de ayuda mutua y de extradición en un marco universal, así como mediante la instauración de equipos comunes de investigación.

La Convención aborda, entre otros, los conceptos de “delincuencia organizada” (ya tratado) y de “delito grave”:

“Artículo 2

Por “delito grave” se entenderá la conducta que constituya un delito punible con una privación de libertad máxima de al menos cuatro años o con una pena más grave;”

Y así, de manera sistemática, la Convención enumera las acciones que deberán tipificar como delito todos los Estados firmantes para la lucha contra la delincuencia organizada:

- La participación en un grupo delictivo organizado.
- El blanqueo del producto del delito.
- La corrupción.
- La obstrucción de la justicia.

E igualmente establece las medidas procesales sobre las que es deseable que los Estados adopten medidas respecto a:

- Decomiso e incautación.

Artículo 12. Decomiso e incautación.

“a) Del producto de los delitos comprendidos en la presente Convención o de bienes cuyo valor corresponda al de dicho producto;

b) De los bienes, equipo u otros instrumentos utilizados o destinados a ser utilizados en la comisión de los delitos comprendidos en la presente Convención.”

- Jurisdicción.

El artículo 15 contempla que un Estado firmante tendrá jurisdicción de manera general si uno de los delitos contemplados en la Convención se

---

<sup>556</sup> Diario Oficial L 261 de 6.8.2004.

comete en su territorio o en un buque que enarbole su pabellón o en “una aeronave registrada conforme a sus leyes en el momento de la comisión del delito”.

- Extradición.

Por delitos contemplados en la Convención. Contemplada en el artículo 16, trata las relaciones entre Estados que hayan ratificado o no (o sólo en parte) la Convención.

- Traslado de personas condenadas.

- Asistencia judicial recíproca.

- Investigación conjunta y técnicas especiales de investigación.

- Remisión de actuaciones penales.

- Establecimiento de antecedentes penales.

- Protección de los testigos y asistencia y protección a las víctimas.

Por último, la Convención trata diversas materias sobre cooperación entre los Estados:

- Establecimiento de medidas para facilitar que las personas involucradas en los delitos contemplados en el Convenio colaboren con las autoridades.

- Cooperar en materia de cumplimiento de la ley.

- Posibilidad de recopilar, intercambiar y analizar la información sobre la naturaleza de la delincuencia organizada.

- Prevención de la delincuencia organizada transnacional.

La Convención está complementada por dos protocolos: uno para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños; y otro sobre la lucha contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones.

A todos ellos se ha adherido la Unión Europea<sup>557</sup>.

Es de enorme importancia el paso dado al adherirse a ellos, ya que la UE se alinea con las Naciones Unidas, asume sus compromisos, e incorpora sus textos al acervo de la UE, lo que supone un refuerzo a esta lucha en el territorio europeo, de cara a la armonización de las legislaciones de los Estados miembros. Sería aun más efectivo que éstos comenzasen a ceder su soberanía en materia penal para la lucha contra determinadas formas de delincuencia que afectan de forma global al territorio de la UE.

---

<sup>557</sup> Decisión 2006/619/CE del Consejo, de 24 de julio de 2006, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada en lo que se refiere a las disposiciones del Protocolo, en la medida en que éstas entran en el ámbito de aplicación de la parte III, título IV, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

*DO L 262 de 22.9.2006*

Decisión 2006/618/CE del Consejo, de 24 de julio de 2006, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada en lo que se refiere a las disposiciones del Protocolo, en la medida en que éstas entran en el ámbito de aplicación de los artículos 179 y 181 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

*DO L 262 de 22.9.2006*

Decisión 2001/748/CE del Consejo, de 16 de octubre de 2001, relativa a la firma, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo sobre la lucha contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones adjunto al Convenio de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

DO L 280 de 24.10.2001

## 1.4. Concepto estratégico de lucha contra la delincuencia organizada

Ante la petición que hizo el Consejo Europeo de 5 de noviembre de 2004 al Consejo y a la Comisión, ésta presentó la Comunicación "Desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada"<sup>558</sup>.

En esta Comunicación, la Comisión expresa su preocupación al afirmar que:

“Desarrollar un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada es una tarea difícil porque la noción de delincuencia organizada sigue siendo compleja, a pesar de anteriores tentativas de definición de la «organización delictiva».”

La Comunicación expone las necesidades particulares para luchar contra la delincuencia organizada:

1) La mejora del conocimiento de la delincuencia organizada y la potenciación de la recogida y el análisis de información:

“Para prevenir y contrarrestar la delincuencia organizada, es preciso reunir y actualizar los conocimientos sobre ésta, sus grupos y los puntos vulnerables de los sectores lícitos, a fin de desarrollar mejores instrumentos (...)

El programa de La Haya puso de manifiesto la necesidad de desarrollar un mecanismo represivo de la UE basado en la inteligencia que permita a los responsables de la toma de decisiones definir las estrategias europeas de represión a partir de evaluaciones detalladas.

(...) debería desarrollarse un “modelo europeo de inteligencia”

2) La mejora de la prevención de la delincuencia organizada:

“Una política eficaz de prevención de la delincuencia debe ir más allá de la tradicional cooperación en materia de seguridad e incluir la buena gobernanza, transparencia, la obligación de rendir cuentas, y normas de responsabilidad social que permitan a los sectores público y privado reducir las oportunidades de la delincuencia organizada. (...)

3) La necesidad de combatir la corrupción, de cooperar entre el sector público y el privado para evitar oportunidades a la delincuencia organizada y la necesidad de dotar de un marco financiero que los Estados miembros empleen en esta materia<sup>559</sup>.

4) La necesidad de reforzar los instrumentos y de mejorar la cooperación: mediante la investigación de la delincuencia organizada, mediante los instrumentos para tratar los aspectos financieros de la delincuencia organizada, mediante la mejora del acceso a los datos y a la información e intensificando su intercambio entre los cuerpos de seguridad y mediante la cooperación interinstitucional y jurisdiccional.

---

<sup>558</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: "Desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada", COM/2005/0232 final, Bruselas, 2 de junio de 2005.

<sup>559</sup> Recuérdense las medidas preventivas que propone DOBOVSEK: “controlando la situación financiera de los políticos y otros en esa posición, la transparencia de las instituciones del Estado y los ciudadanos, estimulando las normas morales y la educación acerca de la peligrosidad de unirse a las actividades delictivas”. A mayor represión, mayores violaciones de los derechos humanos y una reacción más violenta de la delincuencia organizada

En DOBOVSEK, Bojan: “Organised crime as a state capture problem in countries in transition” en Research Conferences on *Organised Crime at the Bundeskriminalamt in Germany 2008 – 2010*, Kriminalistisches Institut KI 14 – Forschungs- und Beratungsstelle für Organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität- Wolters Kluwer Deutschland GMBH, Colonia, 2011, p. 82.



- 5) La importancia de reforzar y mejorar la actuación de los órganos existentes, en concreto Eurojust, Europol, Cepol y la Agencia Europea de Fronteras.
- 6) La necesidad de la mejora de la legislación cuando sea necesario.
- 7) Así como la mejorar del control y de la evaluación. Refiriéndose a instrumentos de evaluación de la política en materia de delincuencia organizada.
- 8) Y por último trata la necesidad de reforzar la cooperación con los países no comunitarios y las organizaciones internacionales.

El documento dispone al final los medios de evaluación:

“47. El concepto estratégico deberá considerarse un documento en plena evolución. Se ruega a la Comisión que presente al Consejo un informe anual sobre la aplicación del Programa de La Haya (cuadro de indicadores) que incorpore un informe sobre el estado de los trabajos relacionados con el concepto estratégico. También podría ser objeto de una evaluación separada que estuviese en consonancia con el proceso de definición anual de prioridades estratégicas de la lucha contra la delincuencia organizada a nivel de la UE.”

En este sentido, la Comisión presentó al Consejo y al Parlamento Europeo, en los años 2005, 2006 y 2007 sendos informes sobre la ejecución del Programa de La Haya. Y especialmente la “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 10 de junio de 2009 – Justicia, libertad y seguridad en Europa desde 2005: una evaluación del Programa de la Haya y del Plan de Acción<sup>560</sup>”.

Esta comunicación para el "Desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada" fue importante porque establecía bases de trabajo para el planteamiento de qué hacer y cómo luchar contra esa delincuencia. Los documentos posteriores, así como el trabajo de los distintos actores involucrados, especialmente los grupos de trabajo en el seno del Consejo, encuentran un apoyo sobre los puntos que deben trabajar con relación a esta lucha.

El único problema de esta comunicación, como de otros textos y programas, es que no respondían a un guión común, sino que iban surgiendo a razón de impulsos, lo que en definitiva se convierte en un retraso, en “papel mojado”, ante la rápida adaptación de la delincuencia organizada a los cambios de la sociedad. Era necesario crear un instrumento eficiente.

### **1.5. Programa específico: Prevención y lucha contra la delincuencia (2007-2013)**

La Unión se dotó de este Programa<sup>561</sup> por considerar que, como indica en el apartado sexto de su propio preámbulo:

---

<sup>560</sup> COM(2009) 263 final – no publicada en el DO

<sup>561</sup> Decisión del Consejo, de 12 de febrero de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Prevención y lucha contra la delincuencia, integrado en el programa general Seguridad y defensa de las libertades. DO L 58 de 24.2.2007, p. 7/12

Sustituía al Programa Marco relativo a Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal “AGIS”.

Disponible a través de:

“Es necesario y conveniente ampliar las posibilidades de financiación de las medidas destinadas a prevenir y combatir la delincuencia, así como revisar las disposiciones que regulan la concesión de estas ayudas en pro de la eficacia, la eficiencia y la transparencia”

El objetivo general del Programa se expresa así:

“El programa contribuirá a garantizar un elevado nivel de seguridad a los ciudadanos mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o de otro tipo, y en particular contra el terrorismo, la trata de seres humanos, los delitos cometidos contra niños, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, la corrupción y el fraude.”

Y particularmente, el programa pretendía abordar cuatro áreas:

- Prevención de la delincuencia y criminología:

“Alentar, promover y desarrollar los métodos e instrumentos horizontales necesarios para una estrategia de prevención y lucha contra la delincuencia y de garantía de la seguridad y el orden público, tales como la labor realizada en la red de prevención de la delincuencia de la Unión Europea, las asociaciones entre los sectores público y privado, el intercambio de las mejores prácticas en materia de prevención, la comparabilidad de las estadísticas, la criminología aplicada y un mejor planteamiento de la cuestión de los delincuentes juveniles”.

- Represión del delito:

“Promover e intensificar la coordinación, la cooperación y el conocimiento mutuo entre las fuerzas de seguridad, otras autoridades nacionales y los servicios competentes de la Unión Europea en lo que se refiere a las prioridades señaladas por el Consejo, en particular, las que figuran en la evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada de Europol”

- Protección y apoyo a los testigos:

“promover y desarrollar las mejores prácticas en materia de protección y apoyo a los testigos”

- Protección de las víctimas:

“promover y desarrollar las mejores prácticas en materia de protección de las víctimas del delito”

Aunque el Programa no incluía la financiación de acciones relacionadas con la cooperación judicial, sí que contemplaba hacerlo en el caso de que se tratase de “acciones destinadas a propiciar la cooperación entre las autoridades judiciales y las fuerzas de seguridad”.

Particularmente se podían financiar proyectos de ámbito europeo o, sin serlo por ser nacionales, que tendiesen o preparasen una posterior transnacionalización de los mismos.

Podían beneficiarse de apoyo financiero:

- medidas de mejora de la cooperación y la coordinación operativas;
- actividades de evaluación, control y análisis;
- desarrollo y la transferencia de técnicas y métodos;
- actividades de sensibilización y difusión.

Estaba dirigido a un amplio sector con implicaciones en la materia, abarcando por supuesto a las fuerzas policiales y a otros operadores (vgr. interlocutores sociales, universidades u oficinas estadísticas)<sup>562</sup>.

Como indica la síntesis de legislación de la UE, se trataba de un instrumento que sustituía “a partir del 1 de enero de 2007 a las disposiciones correspondientes de la Decisión 2002/630/JAI (AGIS). Las acciones emprendidas antes del 31 de diciembre de 2006 en virtud de la presente Decisión seguirán estando reguladas por dicha Decisión hasta su término.”<sup>563</sup>

Este programa ha sido actualmente sustituido por dos programas de financiación para el período 2014-2020, dentro del Área de Justicia e Interior, con un presupuesto de 6.901 millones de euros, aprobados por el Consejo JAI en su reunión celebrada en Luxemburgo el 14 de abril de 2014 (y comentado ampliamente en la Sección 3ª de este Capítulo).

### **1.6. Lucha contra la delincuencia organizada: participación en una organización delictiva**

El antecedente normativo relacionado con esta lucha se encontraba en la Acción común 98/733/JAI de 21 de diciembre de 1998 relativa a la tipificación penal de la participación en una organización delictiva en los Estados miembros de la Unión Europea.

Posteriormente, la Comisión presentó una Comunicación<sup>564</sup> en la que expresaba:

3. El dispositivo de lucha contra la delincuencia organizada en la UE debe reforzarse

a. Conviene establecer un vínculo entre las medidas de lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo.

El vínculo entre terrorismo y otras formas de criminalidad, en particular la delincuencia organizada, no siempre es evidente.

Sin embargo, entre estos dos fenómenos hay interconexiones, tanto en sus métodos como en su financiación y, en ocasiones, entre los propios grupos.

(...)

Dado que los dispositivos relativos a la lucha contra la delincuencia organizada pueden aplicarse a la lucha contra el terrorismo como

---

<sup>562</sup> Es interesante la reflexión de DOBOVSEK sobre la formación, especialmente en el ámbito universitario, de los profesionales vinculados a este ámbito, en particular opina que la preparación de jueces, fiscales, abogados, y policías debería ir en aumento, dada la complejidad para la obtención de pruebas y del seguimiento de los métodos empleados por la delincuencia organizada. Se debe incrementar la formación de todos ellos en investigación criminal y criminología.

En DOBOVSEK, Bojan: “Organised crime as a state capture problem in countries in transition” en Research Conferences on *Organised Crime at the Bundeskriminalamt in Germany 2008 – 2010*, Kriminalistisches Institut KI 14 – Forschungs- und Beratungsstelle für Organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität- Wolters Kluwer Deutschland GMBH, Colonia, 2011, p. 83.

<sup>563</sup> Disponible en:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_organised\\_crime/1332\\_63\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/1332_63_es.htm)

<sup>564</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo relativa a determinadas acciones que deben emprenderse en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y otras formas graves de delincuencia, en particular, con el fin de mejorar los intercambios de información. COM/2004/0221 final, Bruselas, 29 de marzo de 2004

complemento de los que le son específicos, debe dotarse a la Unión de un dispositivo potente para combatir la delincuencia organizada.

(...)

El "reformateado" de la Acción común sobre la participación en una organización delictiva mediante una Decisión marco permitirá, así, llevar a cabo un determinado paralelismo necesario en la lucha contra los grupos delictivos, ya se trate de organizaciones terroristas o de delincuencia organizada. Constituye un paso necesario para una acción más poderosa contra la delincuencia organizada como tal. Además, ayudará a luchar contra el terrorismo y, en particular, contra su financiación, concretamente:

- cuando el objetivo terrorista de la entidad aún no esté definido;
- cuando el grupo cometa actos delictivos, en particular, para procurarse financiación, sin que todavía se le puedan imputar formalmente actos terroristas;
- en los casos de conexión, o incluso confusión, entre organizaciones terroristas y grupos delictivos organizados (utilización de métodos por grupos delictivos, deriva mafiosa de organizaciones terroristas).

Por tanto, el dispositivo legislativo de la Unión relativo a las organizaciones delictivas debe reforzarse y, en aras de la coherencia, adecuarse a la legislación introducida en la Unión sobre la lucha contra el terrorismo: una Decisión marco que tenga por objeto sustituir la Acción común 1998/733/JAI constituirá una etapa importante en la lucha contra las formas más graves de delincuencia. Esto permitirá, por otro lado, aprehender con mayor eficacia el conjunto del fenómeno terrorista.

La Comisión prevé presentar una propuesta en este sentido en el transcurso del año 2004.”

Finalmente, se aprobó la Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo, de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada.

Esta Decisión Marco, como quedó dicho anteriormente, restringe más aun el concepto de “grupo delictivo organizado” aunque preserva, cambiando las palabras, la definición de “asociación estructurada”:

“Una organización no formada fortuitamente para la comisión inmediata de un delito ni que necesite haber asignado a sus miembros funciones formalmente definidas, continuidad en la condición de miembro, o exista una estructura desarrollada.”<sup>565</sup>

Esta norma aborda, en su artículo 2, la armonización de legislaciones en relación con los delitos relativos a la participación en una organización de naturaleza delictiva:

“Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para tipificar como delito a uno o ambos de los siguientes tipos de conducta relacionados con una organización delictiva:

- a) la conducta de toda persona que, de manera intencionada y a sabiendas de la finalidad y actividad general de la organización delictiva o de su intención de cometer los delitos en cuestión, participe activamente en las actividades ilícitas de la organización, incluida la facilitación de información o de medios materiales, reclutando a nuevos participantes, así como en toda forma de financiación de sus actividades a sabiendas de que

---

<sup>565</sup> La Convención de Naciones Unidas establece que “por “grupo estructurado” se entenderá un grupo no formado fortuitamente para la comisión inmediata de un delito y en el que no necesariamente se haya asignado a sus miembros funciones formalmente definidas ni haya continuidad en la condición de miembro o exista una estructura desarrollada.”

su participación contribuirá al logro de la finalidad delictiva de esta organización;

b) la conducta de toda persona que consista en un acuerdo con una o más personas para proceder a una actividad que, de ser llevada a cabo, suponga la comisión de delitos considerados en el artículo 1, aún cuando esa persona no participe en la ejecución de la actividad.”

El texto especifica que las penas que los Estados deben establecer para estos supuestos delictivos sean de entre dos y cinco años de pena máxima<sup>566</sup>.

Asimismo trata la posibilidad de que los Estados miembros regulen cláusulas que faciliten al autor del delito en caso de que éste abandone sus actividades delictivas o coopere con las autoridades.

También regula la responsabilidad de las personas jurídicas y las sanciones que les pueden recaer, la competencia y coordinación de las actuaciones judiciales y la posibilidad de actuar sin denuncia o acusación de las víctimas.

Esta Decisión Marco completa las definiciones que para la delincuencia organizada son imprescindibles de cara a ese entramado normativo de referencia para los Estados miembros de la UE. Como ya se explicó en el Capítulo I, es de gran importancia que el acervo de la UE sobre la delincuencia organizada sea lo más riguroso posible, de cara a ese deseable futuro sistema penal europeo.

### 1.7. Programa de Estocolmo

La Unión Europea vuelve a consolidar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia gracias a la aprobación del “Programa de Estocolmo - Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano”.

El programa de Estocolmo para Justicia y Asuntos de Interior, que fue aprobado por el Parlamento Europeo el 25 de noviembre de 2009<sup>567</sup> y aprobado el 11 de diciembre de 2009 en el Consejo Europeo de Bruselas, sufrió en cambio un retraso, pues fue necesario perfilar las dudas que surgieron por parte de algunos Estados miembros, siendo finalmente publicado en mayo del año 2010<sup>568</sup>.

<sup>566</sup> “Artículo 3

Sanciones

1. Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para garantizar que:

a) el delito contemplado en el artículo 2, letra a), sea punible con una pena máxima de reclusión de al menos entre dos y cinco años, o

b) el delito contemplado en el artículo 2, letra b), sea punible con la misma pena máxima de reclusión que el delito que constituye el objetivo de la conspiración o con una pena máxima de reclusión de al menos entre dos y cinco años.

2. Todos los Estados miembros adoptarán las medidas necesarias para velar por que el hecho de que los delitos mencionados en el artículo 2, conforme a lo determinado por cada uno de los Estados miembros, hayan sido cometidos en el marco de una organización delictiva, pueda considerarse como una circunstancia agravante.”

<sup>567</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 25 de noviembre de 2009, sobre la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo titulada “Un espacio de libertad, seguridad y justicia al servicio de los ciudadanos – Programa de Estocolmo”

<sup>568</sup> “Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano”, DO C 115 de 4.5.2010. Disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010XG0504%2801%29:ES:NOT>

Supuso el impulso que, como antes los de Tampere y La Haya, recibiría la Unión Europea durante cinco años, para el periodo 2010-2014.

El Programa, en su apartado “1.1. Prioridades políticas” enuncia la importancia de la unión en la misma dirección entre las medidas policiales y las destinadas a “salvaguardar los derechos individuales, el Estado de Derecho y las normas de protección internacionales”.

Y el Informe General de la Comisión detallaba sobre el Programa de Estocolmo:

“Establece prioridades en materia de justicia, libertad y seguridad para los próximos cinco años en lo que respecta a los derechos de los ciudadanos y la protección y promoción de una sociedad más integrada.”<sup>569</sup>

Concretamente el apartado 4, dedicado a “Una Europa que protege”, trata asuntos como la “Estrategia de seguridad interior”, la modernización de los instrumentos de trabajo o el refuerzo de la cooperación policial. Y dentro de éste bloque, el apartado 4.4 lo dedica a la “Protección contra las formas graves de delincuencia y la delincuencia organizada”, entre los que incluye la lucha contra las formas graves de delincuencia y la delincuencia organizada, la lucha contra la trata de seres humanos, la lucha contra la explotación sexual de menores y pornografía infantil, la lucha contra la delincuencia cibernética, la lucha contra la delincuencia económica y la corrupción y la lucha contra la droga.

En el primer subapartado, “4.4.1. Lucha contra las formas graves de delincuencia y delincuencia organizada”, remarca lo siguiente:

“A medida que la delincuencia organizada sigue globalizándose, es cada vez más importante que la policía tenga capacidad para trabajar eficazmente a través de las fronteras y las jurisdicciones. La Unión puede aportar una plusvalía real en la lucha contra algunas amenazas que exigen una acción extremadamente coordinada. La lucha contra estos tipos de delincuencia supondrá la sistematización de los intercambios de información, el uso generalizado de las agencias de la Unión y de las herramientas de investigación europeas y, en su caso, el desarrollo de técnicas de investigación y prevención comunes, así como una mayor cooperación con terceros países.”

Para ello el Consejo Europeo emplaza a la Comisión y al Parlamento a desarrollar dos acciones: “adoptar una estrategia en materia de delincuencia organizada, en el marco de la Estrategia de seguridad interior”, y “establecer sus prioridades en materia de lucha contra la delincuencia determinando los tipos de delincuencia contra los cuales desplegará los instrumentos que ha desarrollado, sin abandonar la Evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada (EADO) y sus versiones regionales”<sup>570</sup>.

Porque para el Consejo Europeo, es prioritario seleccionar qué tipos de delincuencia organizada se “abordarán de forma prioritaria a escala europea”.

La conclusión, al contrario de lo que pasara en los dos Programas anteriores, es que el Programa de Estocolmo ha sabido encontrar un equilibrio en la búsqueda de los tres vectores de un mismo espacio: la libertad, la seguridad y la justicia.

<sup>569</sup> COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 2009*, Bruselas, 2010.

<sup>570</sup> “Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano”, DO C 115 de 4.5.2010, p. 21.



En la Sección 3ª se tratará la entrada en vigor del siguiente programa, para el período 2105-2019.

### 1.8. Estrategia de Seguridad Interior.

La formación del Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior (JAI) presentó un documento sobre la seguridad interior en la Unión Europea que fue aprobado por el Consejo Europeo en la reunión del 25-26 de marzo de 2010<sup>571</sup>.

“La estrategia establece los retos, los principios y las directrices para abordar las amenazas para la seguridad relacionadas con la delincuencia organizada, el terrorismo y las catástrofes naturales y de origen humano. Sobre la base de la estrategia, la Comisión adoptó la presente Comunicación para proponer acciones que pusieran en práctica la estrategia durante el período 2011-2014.”<sup>572</sup>

Y para ello, plantea cuáles son las amenazas comunes. “Los mayores desafíos para la seguridad interior de la UE”:

- El terrorismo (en cualquiera de sus formas).
- La delincuencia organizada y grave.
- La ciberdelincuencia.
- La delincuencia transfronteriza.
- La violencia en sí misma.
- Los desastres naturales y los causados por el hombre.
- Otra serie de fenómenos comunes (vgr. los accidentes de tráfico).

Establece a continuación las respuestas a los desafíos descritos:

- Análisis de situación y de escenarios futuros: anticipación a la amenaza.
- Respuesta adecuada: planificación, programación y gestión de las consecuencias.
- Efectividad sobre el terreno: el trabajo de agencias, instituciones y organismos (entre los que cita a Europol, Eurojust, Frontex y el “Coordinador de la lucha contra el terrorismo”).
- Herramientas basadas en el reconocimiento mutuo, para compartir información y para facilitar investigaciones y operaciones conjuntas.
- Mecanismos de evaluación para valorar la eficacia de las acciones.

Posteriormente enuncia los medios para tender “Hacia un modelo de seguridad europeo”, mediante los principios siguientes:

- “Seguridad, libertad y justicia son políticas que se refuerzan mutuamente, respetando los derechos fundamentales, la protección internacional, el Estado de Derecho y la intimidad.”
- “La protección de todos los ciudadanos”, en especial las víctimas de delitos.
- “Transparencia y rendición de cuentas”.

---

<sup>571</sup> Doc. 5842/2/10 REV 2 JAI 90 de 23 de febrero de 2010, “Proyecto de Estrategia de Seguridad Interior en la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad”.

<sup>572</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 22 de noviembre de 2010 – La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura

COM(2010) 673 final – no publicada en el Diario Oficial. Disponible en:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_organised\\_crime/jl0050\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/jl0050_es.htm)

- El diálogo, “en consonancia con los principios de tolerancia, el respeto y la libertad de expresión”.
- “La integración, la inclusión social y la lucha contra la discriminación”.
- La solidaridad.
- La confianza mutua.

Y mediante unas líneas estratégicas de acción:

- Dando un enfoque amplio e integral de la seguridad interior.
- Garantizando el efectivo control democrático y judicial de las actividades de seguridad.
- Previendo y anticipándose “sobre la delincuencia y los desastres naturales y los causados por el hombre”.
- Desarrollando un modelo integral de intercambio de información.
- Cooperando operativamente.
- Cooperando judicialmente en asuntos penales.
- Mediante una gestión integral de las fronteras.
- Con una apuesta por la innovación y la formación.
- Cooperando con terceros países.
- Y con flexibilidad para adaptarse a los desafíos del futuro.

Se trata de un texto cargado de ideas, pero con pocas medidas concretas (por no decir ninguna). Procura tratar la seguridad europea en su conjunto, si bien es cierto que no perfila cómo aproximarse a la vertiente exterior de la seguridad europea. En ello se nota que no hay una coordinación entre ambas estrategias, la exterior y la interior.

Para ARTEAGA: “La ESI no puede crear un modelo europeo de seguridad, aunque lo pretende, porque la seguridad europea está fragmentada y compartimentada en numerosos actores y dimensiones que no cesan de crecer. Frente a la expectativa de un «modelo europeo de seguridad», la ESI presenta, en realidad, un modelo de cooperación intergubernamental en algunas materias de seguridad interior: un submodelo.”<sup>573</sup>

Y por si esta dosis de realismo no fuese suficiente, además considera que la ESI tiene dos interpretaciones: “En la primera, la elaboración de la estrategia es un fin en sí mismo que se agota con su aprobación. (...). En su segunda interpretación, la de la ESI como medio para llegar al fin de dinamizar, racionalizar e integrar el sector de la seguridad interior de la Unión, la ESI sólo ofrece aportaciones parciales.”<sup>574</sup>

ARTEAGA justifica sus afirmaciones. La primera al reconocer que “Es una estrategia elaborada en clave de cooperación intergubernamental, dirigida a reforzar y mejorar el proceso de cooperación interno, a reivindicar un espacio de autonomía propio y el reconocimiento de los demás actores de seguridad”. Y la segunda al expresar que “Difícilmente puede liderar la integración de un modelo si tiene dificultades para explicar cómo funcionará “su” parte del modelo y qué relaciones tendrá con el resto de actores y políticas que afectan a la seguridad interior, dentro y fuera de la Unión”.

En opinión de quien presenta esta Tesis, es cierto que formalmente, la ESI parece ser un medio en sí mismo, que pudiera aportar una base ordenadora del Área de Libertad, Seguridad y Justicia, explicando los fines y los objetivos, así como las amenazas. Pero independientemente de ello, se coincide con el autor citado supra en que no está dotada

<sup>573</sup> ARTEAGA MARTÍN, Félix: “La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea”, en *Real Instituto Elcano, Área: Seguridad y Defensa*, Madrid, ARI N° 75, 2010, p. 4.

<sup>574</sup> ARTEAGA MARTÍN, Félix: op. cit., p. 7.

de instrumentos ni medios (en concreto no se especifican los económicos, sin duda los más relevantes), para llevarla a cabo. Tampoco responde a la necesidad de aclarar si se dan pasos hacia un tratamiento conjunto de toda la seguridad en la Unión Europea, en sus vertientes externa e interna. En definitiva, la ESI responde a un loable afán de aportación y avance en un plano político, pero no termina de dotar de herramientas a esa estrategia, más bien apunta hacia dónde debería tenderse. Es cierto que en materia de lucha contra la delincuencia organizada, el hecho de que el Consejo aprobase, en octubre de ese mismo año de 2010, el “Ciclo de Actuación de la UE contra las delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional”, supuso un fuerte respaldo a la ESI, comenzando a aportarle una aplicación práctica<sup>575</sup>. Y no es menos cierto que los Estados miembros siguen teniendo la ESI como instrumento de guía para seguir profundizando en su contenido como medio para la lucha contra la delincuencia organizada. Así, la Presidencia italiana, que asumirá la Presidencia del Consejo en el segundo semestre de 2014, ha indicado en la reunión del Consejo JAI celebrada en Luxemburgo los días 5 y 6 de junio que “la implantación de la Estrategia de Seguridad Interior y su revisión también será una de sus prioridades”<sup>576</sup>.

Con posterioridad a la publicación de la Estrategia de Seguridad Interior, y en cumplimiento del mandato dado por este documento, la Comisión presentó ante el Consejo y el Parlamento Europeo, el 20 de noviembre de 2010, un Plan de Acción<sup>577</sup> en el que volvía a citar las cinco amenazas más graves:

- Las formas graves de delincuencia y la delincuencia organizada
- El terrorismo.
- La ciberdelincuencia.
- La seguridad en las fronteras.
- Las catástrofes.

Para ello, y dando respuesta a la aludida inestabilidad inicial de la ESI, el Plan de Acción desarrollaba cinco acciones estratégicas<sup>578</sup>:

- 1.- Desarticular las redes de la delincuencia internacional: identificar y dismantelar las redes delictivas; proteger la economía contra la infiltración de la delincuencia; decomisar los productos de la delincuencia.
- 2.- Prevenir el terrorismo y abordar la radicalización y la captación: reforzar las comunidades para prevenir la radicalización y la captación; cortar el acceso de los terroristas a la financiación y los materiales y seguir sus transacciones; proteger el transporte.
- 3.- Aumentar los niveles de seguridad de los ciudadanos y las empresas en el ciberespacio: reforzar la acción represiva y el poder judicial; trabajar con la industria para capacitar y proteger a los ciudadanos; mejorar la capacidad para tratar los ataques informáticos.

---

<sup>575</sup> Este ciclo es explicado con detenimiento más adelante.

<sup>576</sup> Documento del Consejo 10578/14, Prensa 328, p. 23.

<sup>577</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura, *COM/2010/0673 final, Bruselas, 22 de noviembre de 2010*.

<sup>578</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura, *COM/2010/0673 final, Bruselas, 22 de noviembre de 2010, pp. 4-15*.

4.-Reforzar la seguridad a través de la gestión de fronteras: aprovechar todo el potencial de EUROSUR; aumentar la contribución de Frontex en las fronteras exteriores; desarrollar la gestión común de riesgos relacionados con la circulación de mercancías por las fronteras exteriores; mejorar la cooperación entre las agencias en el ámbito nacional.

5.- Reforzar la resistencia de Europa frente a la crisis y las catástrofes: aplicar íntegramente la cláusula de solidaridad; desarrollar un enfoque global de la evaluación de riesgos y amenazas; establecer conexiones entre los diferentes centros de sensibilización sobre la situación; desarrollar la capacidad europea de reacción urgente en caso de catástrofe.

Este Plan de Acción fue importante porque vino a poner un punto de vista práctico a la ESI. De hecho, otro plan de acción que se acababa de aprobar para actuar en contra de la delincuencia organizada<sup>579</sup> iba encaminado a la implantación de esa primera acción estratégica de este Plan de Acción de 20 de noviembre de 2010.

Las Instituciones de la Unión Europea están desarrollando una labor de preparación para la renovación de la Estrategia de Seguridad Interior. La primera Institución en hacerlo fue el Parlamento Europeo, que presentó, el 12 de septiembre de 2013, su resolución 2013/2636(RSP), por la que animaba a la Comisión a comenzar a trabajar en una nueva ESI para el período 2015-2019. El Parlamento identificaba varios desafíos de futuro con relación a la delincuencia organizada (la delincuencia organizada en sí, el tráfico ilegal de armas de fuego, el blanqueo de capitales, pornografía infantil, ciberdelincuencia, el papel del sector financiero...). Destaca especialmente el párrafo dedicado por entero a la delincuencia organizada en sí, con reacomendaciones y planteamientos de futuro trabajo, y especialmente la llamada que realiza para que sea el Parlamento Europeo (y no otras Instituciones) el garante del respeto de los derechos fundamentales en esta materia:

“7. Recuerda que una de las principales amenazas para la seguridad interior de la UE es la delincuencia organizada, incluidas las mafias; toma nota del progreso realizado por los Estados miembros y la Comisión como parte del ciclo político de la UE en relación con la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional, y pide a los Estados miembros un compromiso renovado y recursos adecuados; considera que se deben promover normas jurídicas e instrumentos operativos comunes, como el decomiso, el exhorto europeo de investigación y los equipos conjuntos de investigación; considera necesario reforzar la cooperación judicial y policial entre Estados miembros y la UE, así como con los terceros países respetando la legislación y las obligaciones internacionales de la UE en materia de libertades y derechos fundamentales y de Estado de Derecho, protección de datos personales y vida privada de los ciudadanos y residentes de la UE, y reclama que el Parlamento Europeo desempeñe un cometido crucial en la evaluación y definición de las políticas de seguridad interior, pues estas inciden en gran manera en los derechos fundamentales de todas las personas que viven en la UE; destaca, por consiguiente, la necesidad de velar por que estas políticas sean competencia de la única institución europea elegida

---

<sup>579</sup> El Consejo JAI, en su reunión del 8 y 9 de noviembre de 2010, aprobó el documento “Conclusiones del Consejo sobre el establecimiento y aplicación de un ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional”. Documento del Consejo 15358/10, de 25 de octubre de 2010.

mediante sufragio directo para el examen y escrutinio democráticos de las políticas de la UE en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia.”<sup>580</sup>

Previamente a las conclusiones que presentaría la Comisión el 20 de junio de 2014 sobre la Estrategia de Seguridad Interior, envió al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, el 11 de marzo de 2014, la Comunicación COM(2014) 154 final “Una Europa abierta y segura: haciendo que ocurra”. De cara a la revisión por el Consejo Europeo de junio de 2014 de las líneas futuras del espacio de libertad, seguridad y justicia, la Comisión planteaba las prioridades políticas: una política efectiva de migración y movilidad; Schengen, visados y fronteras exteriores; un sistema común europeo de asilo puesto en práctica; el refuerzo hacia delante del marco GAMM (Global Approach to Migration and Mobility); una Europa que proteja. Esta comunicación reconoce los esfuerzos que se han realizado en la lucha contra la delincuencia organizada, pero dentro de la última prioridad, la de “una Europa que proteja” especifica que la delincuencia organizada “está siendo progresivamente más flexible y está desarrollando sus actividades dentro y más allá de las fronteras de Europa. Continúa suponiendo una amenaza importante a la seguridad interna de la UE y puede tener efectos desestabilizadores en terceros países”, para lo que propone seguir trabajando en el Ciclo de Actuación de la UE contra la Delincuencia Grave y Organizada y en particular abordar los problemas relacionados con ella: corrupción, tráfico de seres humanos, y el empleo de plataformas en la red (y medios digitales).

El 20 de junio de 2014 la Comisión presentó ante el Parlamento Europeo y el Consejo la Comunicación COM(2014) 365 final “Informe final de la implementación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE 2010-2014”, en donde se recogen los logros alcanzados en los cinco objetivos prioritarios de la ESI. Como indica en su página 3 “los mecanismos de legislación y cooperación proporcionan ahora herramientas para proteger mejor a las sociedades y economías europeas frente a la delincuencia organizada y grave”. Con respecto al primer objetivo, el de “desbaratar las redes criminales internacionales”, la Comunicación destaca los siguientes avances<sup>581</sup>:

En el refuerzo de las Agencias de Justicia y Asuntos de Interior (Europol y Eurojust) gracias en parte al empleo de los grupos conjuntos de investigación.

La lucha contra el tráfico de drogas se ha visto respaldada por la nueva “Estrategia de la Unión Europea para las Drogas 2013-2020”<sup>582</sup> y por la publicación del primer informe “EMCDDA – *Europol Drugs Markets Report*”<sup>583</sup>.

En relación con el tráfico de seres humanos se han centrado en la persecución, protección, enjuiciamiento y asociación (las cuatro *Pes*: *prevention*, *protection*,

---

<sup>580</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 12 de septiembre de 2013, sobre el segundo informe sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE (2013/2636(RSP)). Punto 7.

<sup>581</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo - Informe final sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE 2010-2014. COM/2014/0365, pp. 4 a 6

<sup>582</sup> Documento del Consejo 17547/12, de 11 de diciembre de 2012, Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga (2013-2020).

<sup>583</sup> Disponible en <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/drug-markets>

*prosecution, partnerships*), gracias a la Directiva del 2011<sup>584</sup>, y también por la “Estrategia de la UE hacia la Erradicación del Tráfico de Seres Humanos”<sup>585</sup>. Se ha establecido la Plataforma Europea de la Sociedad Civil contra el tráfico de seres humanos, presentada en Bruselas el 31 de mayo de 2013 e integrada por más de 100 organizaciones<sup>586</sup>.

Con relación a la protección de los menores, el 13 de diciembre de 2011 entró en vigor la Directiva para la lucha contra el abuso sexual y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil<sup>587</sup>.

Con relación a la lucha contra los beneficios obtenidos por las actividades delictivas se ha aprobado la Directiva para la congelación y confiscación de los productos del delito<sup>588</sup>, se ha presentado una propuesta de Directiva para luchar contra el lavado de dinero<sup>589</sup>, también una propuesta para la regulación de la transferencia de fondos<sup>590</sup>, y se han creado las Oficinas para la Recuperación de Bienes (*Asset Recovery Office – ARO*), operando a través de SIENA (*Secure Information Exchange Network Application*) mediante solicitudes de rastreo de bienes.

La corrupción ha sido abordada a través del “Informe Anticorrupción de la UE”, y se centra en qué medidas se están aplicando y sus eficiencia y modos de mejora<sup>591</sup>.

Con respecto a la lucha contra el uso ilegal de armas de fuego la UE ha ratificado el Protocolo de Naciones Unidas<sup>592</sup> y la Comisión ha presentado una comunicación con consejos a los Estados miembros para reforzar esta lucha<sup>593</sup>.

En la lucha contra la falsificación y de inferior calidad se han aprobado dos planes de acción, el primero combate las infracciones contra la propiedad intelectual<sup>594</sup>, y la segunda contra el tráfico de productos del tabaco<sup>595</sup>.

<sup>584</sup> Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por las que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo.

<sup>585</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones “Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012 – 2016)”. COM/2012/0286 final

<sup>586</sup> Información disponible en [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-484\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-484_en.htm)

<sup>587</sup> Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo. *DO L 335 de 17.12.2011, p. 1/14*

<sup>588</sup> Directiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea. *DO L 127 de 29.4.2014, p. 39/50*

<sup>589</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo. Estrasburgo, 5.2.2013 COM(2013) 45 final.

<sup>590</sup> Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos. COM/2013/044 final

<sup>591</sup> Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE. COM/2014/038 final

<sup>592</sup> 2014/164/UE: Decisión del Consejo, de 11 de febrero de 2014, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. *DO L 89 de 25.3.2014, p. 7/9*

<sup>593</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Las armas de fuego y la seguridad interna de la UE: proteger a los ciudadanos e impedir el tráfico ilícito. COM/2013/0716 final



En materia judicial penal se ha aprobado la importante Directiva relativa a la orden europea de investigación en materia penal, que permite la obtención de evidencias de tipo criminal por parte de las autoridades judiciales de los Estados miembros mediante un mecanismo común.<sup>596</sup>

Los Estados miembros han ido implementando la Decisión Prüm<sup>597</sup> y la Iniciativa Sueca<sup>598</sup> (abordadas al tratar la gestión de la información en la UE). Al mismo tiempo la Comisión ha presentado una Comunicación sobre el Modelo Europeo para el Intercambio de Información (EIXM – *European Information Exchange Model*)<sup>599</sup>, y se ha aprobado un Reglamento sobre el empleo de EURODAC por los Estados miembros<sup>600</sup>.

Con relación a los datos de los pasajeros la Comisión ha presentado una propuesta de Directiva para regular esta materia<sup>601</sup>.

Y con referencia al entrenamiento de las fuerzas policiales la Comisión ha presentado un modelo de entrenamiento<sup>602</sup>, basado en cuatro ramas: conocimiento básico de la dimensión europea del cumplimiento de la ley; cooperación bilateral y regional efectiva; especialización temática policial de la UE; y misiones civiles y creación de estructuras en terceros países.

<sup>594</sup> Resolución del Consejo sobre un plan de acción aduanero de la UE para luchar contra la vulneración de los derechos de propiedad intelectual e industrial, para los años 2013 a 2017. *DO C 80 de 19.3.2013, p. 1/7*

<sup>595</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Estrategia general de la UE para intensificar la lucha contra el contrabando de cigarrillos y otras formas de tráfico ilícito de productos del tabaco. COM/2013/0324 final

<sup>596</sup> Directiva 2014/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la orden europea de investigación en materia penal. *DO L 130 de 1.5.2014, p. 1/36*

<sup>597</sup> Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza. *DO L 210 de 6.8.2008, p. 1/11*

<sup>598</sup> 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. *DO L 386 de 29.12.2006, p. 89/100*

<sup>599</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - 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

<sup>600</sup> 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.

DO L 180 de 29.6.2013, p. 1/30

<sup>601</sup> Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves. COM/2011/0032 final

<sup>602</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Establecer un programa europeo de formación de los servicios con funciones coercitivas. COM/2013/0172 final

Y esta comunicación de 20 de junio de 2014, en su apartado de “Desafíos por delante” se subdivide en dos apartados. El primero, el de “Desafíos Temáticos” se centra en: delincuencia organizada y grave; delincuencia informática; terrorismo, radicalización y gestión de crisis; y refuerzo de la seguridad en las fronteras. El segundo, “Objetivos Transversales” especifica tres: el refuerzo entre la unión de las seguridades interna y externa de la UE; el refuerzo del respeto de los derechos fundamentales como parte de una acercamiento centrado en los ciudadanos; y el refuerzo del rol de la investigación, la financiación y el entrenamiento. Finalmente la comunicación pone en valor los objetivos establecidos en la ESI, dándolos por válidos y recomendando que se mantengan en la próxima ESI el refuerzo de la integración de los derechos fundamentales en la seguridad interior; así como crear ese vínculo entre ambas seguridades, la interior y la exterior, mediante una mayor operatividad; crear mayores sinergias entre los asuntos de interior y “otras áreas políticas relacionadas con la seguridad interior”. Además recomienda la creación de un “Foro Consultivo sobre la Seguridad Interior de la UE” que aglutine a los Estados miembros, el Parlamento Europeo, las agencias de la UE (relacionadas con la seguridad interior, se entiende), representantes de la sociedad civil, académica y del sector privado. Asimismo esta comunicación avisaba de que iba a preparar una comunicación sobre la renovación de la ESI, una vez celebrada una conferencia al más alto nivel durante el otoño de 2014.

En el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 26 y 27 de junio de 2014, los Jefes de Estado y de Gobierno, al tratar las materias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia recomendaban lo siguiente con respecto a la ESI:

“10. (...) En su combate contra la delincuencia y el terrorismo, la Unión debe apoyar a las autoridades nacionales movilizándolo todos los instrumentos de la cooperación judicial y policial, y otorgando a Europol y Eurojust un papel de coordinación reforzada, en particular mediante:

- el examen y la puesta al día de la estrategia de seguridad interior de aquí a mediados de 2015;”<sup>603</sup>

Posteriormente, los días 8 y 9 de julio de 2014 se reunieron informalmente los ministros de Justicia y Asuntos de Interior. En dicha reunión la Presidencia remarcó “la protección de la economía legal en contra de la corrupción, la violación de las normas de contratación pública y en términos generales la infiltración de la delincuencia organizada, la cuestión de los combatientes extranjeros y el equilibrio entre la seguridad y los derechos fundamentales como prioridades importantes”. Además los Estados miembros acordaron recoger en la próxima ESI los nuevos retos y cambios: “delincuencia informática, combatientes extranjeros, nuevas formas de delincuencia organizada y *modus operandi* en contrabando y tráfico”<sup>604</sup>.

EL 22 de julio de 2014, se reunió en Roma el COSI/CATS para “intercambiar ideas con relación a la renovación de la Estrategia de Seguridad Interior (ESI) para 2015-2020 desde ambos puntos de vista, el estratégico y el operativo”<sup>605</sup>. En su breve documento explicativo (incorporado al Documento del Consejo 13300/14 *in fine*) aclara que la Comisión tiene intención de publicar una nueva Estrategia de Seguridad Interior para

<sup>603</sup> Conclusiones de la Presidencia, Documento del Consejo 143491/14, 27 de junio de 2014, p. 5.

<sup>604</sup> Ambas citas del párrafo están disponibles en el Documento del Consejo 13300/14 LÍMITE, Bruselas, 17 de septiembre de 2014, *State of play on the development of a renewed EU Internal Security Strategy (ISS)*, p. 9.

<sup>605</sup> Documento del Consejo 13300/14 LÍMITE, Bruselas, 17 de septiembre de 2014, *State of play on the development of a renewed EU Internal Security Strategy (ISS)*, pp. 2 y 14-15.

inicios de 2015. Así, el COSI invita a las delegaciones a participar activamente, siguiendo la intención de la Presidencia de fomentar el debate y la recogida de ideas desde los planos estratégico y operativo, de cara al borrador de Conclusiones del Consejo que será enviado al Consejo para su aprobación en diciembre de 2014.

La anteriormente referida conferencia se celebró, efectivamente, el 29 de septiembre de 2014 en Bruselas, con el título de “*Protecting our societies and our citizens' rights - Renewing the EU Internal Security Strategy*”. Dicha conferencia estaba coorganizada por la Presidencia Italiana del Consejo y por la Comisión Europea. El objetivo de dicha conferencia era reunir a las altas partes involucradas en la seguridad interior de la UE, para, con las distintas presentaciones y conclusiones sobre el estado de la implantación de la ESI en el período 2010-2014, tratar las orientaciones futuras de la seguridad interior. Al mismo tiempo se aprovechó esta conferencia para iniciar el impulso del citado “Foro Consultivo sobre la Seguridad Interior de la UE”<sup>606</sup>

El 30 de septiembre tuvo una reunión en el seno del COSI para seguir discutiendo sobre la ESI<sup>607</sup>.

En la reunión del Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior, celebrada en Luxemburgo entre los días 9 y 10 de octubre de 2014, la Presidencia “ha informado a los ministros del resultado de la Conferencia de Alto Nivel sobre una Estrategia Renovada de Seguridad Interior de la UE, organizada por la Comisión y la Presidencia y que tuvo lugar en Bruselas el 29 de septiembre de 2014.”<sup>608</sup>

Pero los graves atentados de enero de 2015 en París han hecho saltar las alarmas sobre la necesidad de actualizar la ESI y, en conjunto, abordar íntegramente el problema de la delincuencia (en conjunción con el problema del terrorismo). Por ello, en la reunión informal de los Ministros de Justicia y Asuntos de Interior celebrada en Riga los días 29 y 30 de enero de 2015, éstos declaran que “Es importante dar una respuesta determinada a nivel de la UE. Los últimos acontecimientos han demostrado claramente la existencia de esta amenaza multidimensional que involucra diferentes ámbitos de la delincuencia. La necesidad y la importancia de un acercamiento coordinado efectivamente y coherente es de suma importancia. En este sentido, se necesita una Agenda Europea de Seguridad para hacer frente a las amenazas a la seguridad interior de la UE para los próximos años. Para garantizar la oportuna adopción de la Agenda Europea de Seguridad, instamos a la Comisión Europea a que presente su Comunicación para mediados de abril de 2015 a más tardar, a fin de revisar y actualizar la Estrategia de Seguridad Interior de la UE a mediados de 2015 como concluyó el Consejo Europeo”<sup>609</sup>.

---

<sup>606</sup> Se puede consultar la noticia en el portal de la Dirección de Asuntos de Interior, disponible en [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2014/20141001\\_02\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2014/20141001_02_en.htm)

<sup>607</sup> Recuérdese la confidencialidad de dichas reuniones y la consecuente ausencia de información pública.

<sup>608</sup> Documento del Consejo 14044/14, Comunicado de Prensa, Sesión nº 3336 del Consejo, p. 11.

<sup>609</sup> DECLARACIÓN CONJUNTA DE RIGA tras la reunión informal de los Ministros de Justicia y Asuntos de Interior en Riga los días 29 y 30 de enero de 2015. Disponible en:

<http://www.statewatch.org/news/2015/feb/eu-jha-informal-final-statement.pdf>

### 1.9. Plan de Acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo

La Comisión presentó, el 20 de abril de 2010, el “Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo”<sup>610</sup> que fue emitido para desarrollar las prioridades del Programa. Era por tanto la herramienta para ejecutar el Plan<sup>611</sup>.

Se centra en los siguientes aspectos:

- Garantizar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para los ciudadanos europeos.
- Garantizar la protección de los derechos fundamentales.
- Potenciación de los ciudadanos europeos.
- Aumentar la confianza en el espacio judicial europeo.
- Garantizar la seguridad de Europa.
- Una respuesta centrada en la solidaridad y la responsabilidad.
- Contribuir a la Europa global.
- De las prioridades políticas a las acciones y los resultados.

En particular, el Plan de Acción establece medidas en siete ámbitos: la Europa de los derechos, de la justicia, una Europa que protege, el acceso a Europa, una Europa de la solidaridad, Europa en el mundo globalizado y perspectivas de futuro.

De todos ellos, con respecto a la delincuencia, destaca el ámbito de la “Europa que protege”, al contemplar las siguientes medidas:

- Mejora de las herramientas de seguridad existentes, en especial las de la gestión de flujos de información y la adquisición de herramientas de seguridad tecnológicas.
- Mayor y mejor cooperación en el cumplimiento de la legislación europea.
- Mejor prevención de la delincuencia.
- Mejorar la gestión de catástrofes en la UE.

Y en particular, respecto de la delincuencia organizada, el Plan de Acción declara en su introducción que:

“Las futuras medidas sobre la delincuencia organizada deben aprovechar al máximo el nuevo marco institucional. La trata de seres humanos, la pornografía infantil, la delincuencia informática, la delincuencia financiera, la falsificación de medios de pago y el tráfico de drogas deben abordarse desde una perspectiva global. Una acción judicial y unas condenas más eficaces son tan importantes como atender las necesidades de las víctimas y reducir la demanda de servicios por parte de víctimas potenciales. La puesta en común de las capacidades policiales de los Estados miembros en relación con las drogas y rutas específicas será una primera respuesta operativa concreta.”

Posteriormente, en el Anexo, en la parte concreta de la lucha contra la delincuencia y en particular contra la delincuencia organizada, recoge una serie de marcadores con

---

<sup>610</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, de 20 de abril de 2010 – Garantizar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para los ciudadanos europeos – Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo

COM(2010) 171 final – no publicada en el Diario Oficial. Disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52010DC0171:ES:NOT>

<sup>611</sup> El desarrollo del presente apartado se basa en el propio Plan y en el resumen expuesto en:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_organised\\_crime/jl0036\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/jl0036_es.htm)

medidas que contemplan propuestas legislativas en torno a la trata de seres humanos, la explotación sexual de menores y pornografía infantil, la ciberdelincuencia y seguridad de la información de la red, la delincuencia económica y corrupción, las drogas y el terrorismo. De nuevo se trata de un texto que establecía unos marcadores, como los que se comenzaran a utilizar a partir del Tratado de Ámsterdam, y que tan buenos resultados han dado para que el legislador tenga una hoja de ruta<sup>612</sup>.

De todos los objetivos legislativos planteados, muchos han sido los logros, aunque también clamorosos retrasos. Para hacer un estudio de la implantación del Programa de Estocolmo, el Parlamento Europeo presentó un estudio encargado a LABAYLE y BRUYCKER. También el Parlamento del Reino Unido ha desarrollado un profundo debate desde finales del 2013, atendiendo a numerosos expertos británicos involucrados en los asuntos JAI, emitiendo un completo informe sobre la implantación del Programa de Estocolmo y con recomendaciones para el futuro programa, informe dirigido a su Gobierno, de cara a la aprobación del programa para el período 2015-2019 (que iba a ser denominado “Programa de Roma” y que ha sido adoptado sin denominación<sup>613</sup>).

### 1.10. Plan de acción para las estadísticas 2011-2015

El 19 de enero de 2012, la Comisión presentó ante el Consejo y el Parlamento Europeo una Comunicación sobre un Plan de Acción para las estadísticas de la delincuencia en la Unión Europea del 2011 al 2015<sup>614</sup>.

En esta Comunicación la Comisión destaca la importancia de los datos en torno a la delincuencia y a la aplicación de normas para combatirla. Al mismo tiempo reconoce el retraso que hay en esta materia en el ámbito de la Unión Europea. Por ello, se plantea un objetivo:

“El objetivo de la presente Comunicación es informar a los interesados sobre los progresos realizados para cuantificar la delincuencia y la justicia penal a lo largo de los cinco últimos años y establecer las principales acciones para los próximos cinco años en forma de un Plan de acción 2011-2015.”

El Plan de Acción es heredero de otro anterior, también presentado por la Comisión, para el período 2006-2010<sup>615</sup>.

<sup>612</sup> Estos marcadores, por extensos, se pueden consultar en los Anexos de esta Tesis Doctoral.

<sup>613</sup> Los resultados de ambos estudios, en relación con la delincuencia organizada y sus tipos delictivos, se comentan en el epígrafe “1.11. Programa para el período 2015-2019”.

LABAYLE, Henri y BRUYCKER, Philippe De: “Towards the negotiation and adoption of the Stockholm Programme’s successor for the period 2015-2019”, Parlamento Europeo-Departamento temático C: Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, Bruselas, agosto, 2013. Documento disponible en:

<http://www.europarl.europa.eu/studies>

House of Lords: “Strategic guidelines for the EU’s next Justice and Home Affairs programme: steady as she goes”, EU Committee, 13th Report of Session 2013–14, HL Paper 173, 14 de abril de 2014. Disponible en:

[www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldcom/173/173.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldcom/173/173.pdf)

<sup>614</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - La delincuencia en la UE en cifras: Plan de acción para las estadísticas 2011-2015 (COM/2011/0713 final - no publicada en el DO).

<sup>615</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo, de 7 de agosto de 2006, sobre el desarrollo de una estrategia global y coherente de la UE para evaluar la delincuencia y la justicia penal: Plan de acción de la UE 2006-2010



Durante este período, la Comisión se vio apoyada por un “grupo de expertos sobre las necesidades políticas en materia de datos sobre la delincuencia y la justicia penal”. Y trabajó conjuntamente con Eurostat, quien también creó un grupo de expertos para aplicar las recomendaciones de aquel otro.

El trabajo realizado en esta etapa fue la recogida de datos a nivel de todos los Estados miembros, gracias a la colaboración de expertos; una mejor comprensión de las necesidades respecto a la recogida de datos en materia de delincuencia, para la mejora de los análisis; elaboración de indicadores y recogida de datos, que se ha plasmado en la cubicación anual de Eurostat “Statistics in focus”, sobre la delincuencia; la elaboración de una metodología común y un módulo de estudio sobre la victimización, logrando poner bases comunes para que todos los Estados miembros puedan emitir datos sobre los problemas de las víctimas y sus sentimientos respecto a la seguridad; y apoyo para la investigación a grupos de expertos.

El actual Plan de Acción valora la utilidad del anterior, el de la etapa 2006-2010 en términos de “resultados realmente visibles escasos” y lo vincula a:

- Diferencias en las definiciones de tipos penales y en los sistemas de clasificación.
- Flujos de datos voluminosos.
- Diferencias en los sistemas de presentación de la información.
- Proliferación de las recogidas de datos por parte de la UE y de las organizaciones internacionales.
- Falta de interés o diferencias de prioridad para algunas actividades a nivel nacional.
- Las limitaciones presupuestarias y de personal y,
- El incremento de las cargas administrativas por las nuevas peticiones de datos.

No obstante lo anterior, añadido al hecho de que tan sólo se alcanzasen el 50% de los objetivos del anterior Plan de Acción, y a pesar de valorar que los datos de las formas tradicionales de delincuencia son más fiables que los de la delincuencia organizada transfronteriza (que sí que entra en las competencias de la Unión Europea), concluye positivamente pero de forma realista al decir que:

“Se han realizado avances en ámbitos nuevos y complejos tales como el blanqueo de capitales, la trata de seres humanos y la lucha contra la delincuencia informática. Sin embargo, es un hecho que los datos tanto sobre la delincuencia tradicional como sobre la delincuencia organizada transfronteriza dependen de la calidad y la eficiencia de las estructuras nacionales de apoyo a la recogida y suministro de datos.”<sup>616</sup>

En efecto, en el último documento de trabajo sobre el tráfico de seres humanos presentado por Eurostat, hace una advertencia a los lectores del documento al aclarar:

“La trata de seres humanos no es la única área de la delincuencia que se enfrenta con retos en la recopilación de datos. En efecto, los datos oficiales sobre los que se basa este informe son más detallados y más completos que los que existen para muchos tipos de delincuencia grave y organizada. Todo delito es un fenómeno en gran parte oculto, porque las fuentes estadísticas oficiales sólo pueden mostrar parte de la imagen. En particular, un número

COM(2006) 437 final - no publicada en el DO

<sup>616</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - La delincuencia en la UE en cifras: Plan de acción para las estadísticas 2011-2015 (COM/2011/0713 final - no publicada en el DO), p. 5.



informado elevado no es ni evidencia de una mayor cantidad de delitos, ni de una respuesta más eficaz de la policía o la justicia penal, ni de sistemas de identificación y presentación de informes más eficientes. En cuanto a las víctimas de delitos, también se presentan retos similares en el campo de la recopilación de datos administrativos sobre la violencia basada en el género y la violencia contralas mujeres, y las estadísticas oficiales no dicen nada de sí mismas acerca de la eficacia de la respuesta por las autoridades.”<sup>617</sup>

El Plan de Acción actual responde al mandato del Programa de Estocolmo, que indica que se deben “seguir elaborando instrumentos estadísticos para medir la delincuencia y las actividades delictivas, y reflexionar sobre el modo de seguir desarrollando, después de 2010, las acciones resumidas y en parte ya aplicadas en el Plan de acción de la Unión 2006-2010 relativo al desarrollo de una estrategia global y coherente de la Unión para evaluar la delincuencia y la justicia penal, teniendo en cuenta la necesidad creciente de estas estadísticas en varios ámbitos del espacio de libertad, seguridad y justicia”.

Además, cita la Estrategia de Seguridad Interior como otro de los estímulos a la creación de instrumentos estadísticos para el estudio y análisis de la lucha contra las formas graves de delincuencia, la delincuencia organizada y la delincuencia informática, en sectores tales como “la trata de seres humanos, el blanqueo de capitales, la delincuencia informática y la corrupción”.

Así, su objetivo principal es continuar con la labor iniciada en el Plan de Acción del año 2006 y lograr mayores resultados. Específicamente, contempla cuatro objetivos<sup>618</sup>:

- 1) Cooperación y Coordinación a nivel de la UE e internacional
- 2) Calidad de los datos
- 3) Análisis de los datos y difusión de resultados
- 4) Elaboración de indicadores y recogida de datos específicos

La ejecución de este Plan de Acción corresponde a la Dirección General de Asuntos de Interior de la Comisión Europea, que de nuevo debe apoyarse en Eurostat y en grupos de expertos creados con ese fin. El Plan presenta un cuadro de aplicación para cumplir con los citados objetivos.

Este Plan de Acción y el anterior han sido de gran ayuda, toda vez que la delincuencia organizada debe ser combatida desde todos los planos, y el estadístico es importante para apoyar tanto el plano policial y judicial como el sociológico y el académico. De hecho, gracias al trabajo de Eurostat, varias han sido las publicaciones desde el año 2006, en materias relacionadas con la delincuencia organizada<sup>619</sup>.

---

<sup>617</sup> Eurostat: “Trafficking in human beings – Eurostat Statistical Working Paper”, edición 2014, p. 15. Disponible:

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2014/20141017\\_01\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2014/20141017_01_en.htm)

[http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product\\_details/publication?p\\_product\\_code=KS-TC-14-008](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/product_details/publication?p_product_code=KS-TC-14-008)

Vid. sobre esas mismas dificultades para la recopilación de datos en materia de tráfico de personas ZHANG, Sheldon X.; PINEDA Samuel L.: “Corruption as a Causal Factor of Human Trafficking”, en SIEGEL, Dina; NELEN, Hans (Editores): *Organized Crime: Culture, Markets and Policies*, Studies in Organized Crime – Volumen 7, Ed. Springer, Universidad de Maastricht, Maastricht, 2008, pp. 43-44.

<sup>618</sup> Op. cit., p. 6.

<sup>619</sup> Según destaca Eurostat en la propia página reseñada al final de la cita “Los temas abordados incluyen delitos registrados por la policía (delitos en total, homicidios, delitos violentos, robos en la calle,

Lamentablemente, y aunque el trabajo de Eurostat es muy completo, trabajan con los datos que proporcionan los Estados miembros, y se localizan dos grandes problemas a la hora de confeccionar las estadísticas, lo que hace que su resultado no se ajuste a la realidad en el grado deseado. El primer problema es que los Estados miembros no siempre presentan sus datos y el segundo, es que en ocasiones algunos Estados miembros no aplican las mismas definiciones para los tipos delictivos, lo que les lleva a no incluirlas en los estándares marcados por Eurostat, aportando datos erróneos o incompletos. Todo ello hace que las estadísticas no sean del todo fiables, y que haya que analizar cada publicación para aclarar en qué aspectos hay modificaciones, la razón y cómo trabajar los resultados sin esos datos. Aun y todo, sigue siendo un trabajo necesario cuyos resultados serán cada vez más fiables.

### 1.11. Programa para el período 2015-2019

Tras los programas de Tampere (2000-2004), de La Haya (2005-2009) y de Estocolmo (2010-2014), las Instituciones de la UE están trabajando en el futuro texto, que se preveía fuera denominado “Programa de Roma” porque iba a ser presentado en diciembre de 2014, durante la Presidencia de Italia, pero que finalmente no ha recibido dicho nombre, sino el de “Orientaciones estratégicas en materia de Justicia y Asuntos de Interior”.

En la reunión del Consejo JAI de 6-7 de junio de 2013, celebrada en Luxemburgo, se encomendaba a la siguiente Presidencia que “continuará con la implementación del Programa de Estocolmo y lanzará discusiones sobre líneas estratégicas para el futuro del área de libertad, seguridad y justicia”<sup>620</sup>. Dicho mandato fue corroborado en el Consejo Europeo de 27-28 de junio de ese mismo año, y los ministros de Justicia y Asuntos de Interior comenzaron a tratar el tema en la reunión informal de 18-19 de julio de 2013 de Vilnius, en donde se apuntaban varios aspectos para el debate que iba a iniciarse:

- “Una de las vías para asegurar mejores sinergias podría ser reflexionar sobre una mejor sincronización en la planificación de políticas (tras 2014) y el ciclo de financiación política (MFF) que debería también hacer posible evitar acciones fragmentadas y ofrecer en su lugar un acercamiento mediante estrategias orientadas”.
- “Una Europa creciente también necesita herramientas adecuadas para encarar los cambios de hoy (...) la dimensión externa de las políticas JAI también debería ser considerada de enorme importancia para el futuro desarrollo del área.”
- “La seguridad es también una baza para el crecimiento en Europa (...). Una de las mayores amenazas a nuestra seguridad interna es la delincuencia

---

robos en domicilios, robo de vehículos de motor y tráfico de drogas), la población penitenciaria y el número de agentes de policía”.

La publicaciones de Eurostat relacionadas con la delincuencia organizada son:

“Statistics in Focus Issue No 15/2007 published 23 November 2007”; “Statistics in Focus Issue No 19/2008 published 12 March 2008”; “Statistics in Focus Issue No 36/2009 published 29 May 2009”; “Money laundering in Europe published 11 November 2010”; “Statistics in Focus Issue No 58/2010 published 29 November 2010”; “Statistics in Focus Issue No 6/2012 published 18 January 2012”; “Trends in crime and criminal justice, 2010 - Issue number 18/2013”

Dichas publicaciones y el resto de bases de datos de delincuencia se encuentran disponibles en:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/crime/introduction>

<sup>620</sup> Documento del Consejo 10461/13 (OR. en), PRESSE 234, PR CO 30, NOTA DE PRENSA, reunión del Consejo 3244<sup>a</sup>, Justicia y Asuntos de Interior, Luxemburgo, 6 y 7 de junio de 2013, p. 24.

organizada y sus efectos en detrimento de la economía de la UE, incluyendo las distorsiones en el mercado interior”<sup>621</sup>.

En este mismo documento, dejaba planteadas tres cuestiones a las que los Ministros JAI eran invitados a reflexionar:

- “1.- ¿Qué ha cambiado/qué cambios han emergido desde la adopción del Programa de Estocolmo en el campo de los Asuntos de Interior?
- 2.- ¿Qué tres prioridades estratégicas le gustaría destacar para cada área – asilo, migración y política de seguridad para el período post-2014?
- 3.- ¿Qué principios podrían ser útiles en la construcción de las directrices post-2014? ¿Sería razonable alinear los ciclos de planeamiento político y marco financiero?”<sup>622</sup>

En el estudio de 2013 de LABAYLE y BRUYCKER anteriormente citado, “Towards the negotiation and adoption of the Stockholm Programme’s successor for the period 2015-2019”<sup>623</sup>, al tratar el tema de los “Desequilibrios entre la justicia y la seguridad” y con respecto a la delincuencia organizada, menciona la creación del “Ciclo de Actuación contra la Delincuencia Organizada y Grave” como un gran logro del período que termina. Y al tratar el “Derecho Penal material” refiere que la delincuencia organizada en sí o alguno de sus tipos criminales siguen teniendo peso en el desarrollo normativo (en particular la droga, los fenómenos criminales a gran escala y la delincuencia financiera).

En los anexos del estudio reúne, bajo el epígrafe “4.4. Protección contra la delincuencia grave y organizada”, el tráfico de seres humanos, la explotación sexual de la infancia y la pornografía infantil, la delincuencia informática (ciberdelincuencia), la delincuencia económica, la corrupción, y las drogas.

De todo lo expuesto en el también ya citado informe presentado por el Parlamento del Reino Unido a su gobierno<sup>624</sup>, y dentro del balance del Programa de Estocolmo, en el apartado dedicado a la delincuencia organizada<sup>625</sup>, especifica que “muchos argumentaron que había que prestar mayor atención a la delincuencia grave y organizada”, insistiendo en la necesidad de “mayor cooperación policial, pasos prácticos para abordar la delincuencia organizada grave”. De entre los tipos criminales más graves, cita el tráfico de seres humanos, las drogas, y el radicalismo, la delincuencia

<sup>621</sup> Lithuanian Presidency, “Future Development of the JHA Area”, Informal Justice and Home Affairs Ministers’ meeting, p.3. Documento disponible en:

<http://www.eu2013.lt/en/events/political-meetings/informalmeetingsofministers/informal-meeting-of-ministers-for-justice-and-home-affairs-home-affairs>

<sup>622</sup> Op. cit., p. 3.

<sup>623</sup> LABAYLE, Henri y BRUYCKER, Philippe De: “Towards the negotiation and adoption of the Stockholm Programme’s successor for the period 2015-2019”, Parlamento Europeo-Departamento temático C: Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, Bruselas, agosto, 2013. Documento disponible en:

<http://www.europarl.europa.eu/studies>

<sup>624</sup> House of Lords: “Strategic guidelines for the EU’s next Justice and Home Affairs programme: steady as she goes”, EU Committee, 13th Report of Session 2013–14, HL Paper 173, 14 de abril de 2014. Disponible en:

[www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldcom/173/173.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldcom/173/173.pdf)

<sup>625</sup> House of Lords: op. cit., puntos 35-37, pp. 17-18.

informática, la protección de infraestructuras críticas, la lucha contra la corrupción, el lavado de dinero, financiación del terrorismo y el tráfico ilegal de armas. En palabras del director de Europol, Rob Wainwright “deberíamos estar abogando por una respuesta integrada contra la delincuencia organizada en la UE mucho más efectiva”. Además, el informe se refiere a la importancia de la gestión de la información y la “sinergia entre los aspectos interior y exterior de la seguridad” como medios para combatir la delincuencia organizada.

En su “Capítulo 7: Conclusiones y recomendaciones” incide en que el Programa de Estocolmo ha sido fundamental para unir esfuerzos para luchar contra la delincuencia organizada, y en la importancia de Europol para esta lucha<sup>626</sup>. Tal es el convencimiento de los ponentes tras escuchar a los testigos, que del propio informe extraen el título del informe: “*Steady as she goes*” (firme como hasta ahora; mantenga el rumbo).

En la reunión del Consejo JAI del 5-6 de diciembre de 2013 los Ministros acordaron que los trabajos seguirían durante la presidencia de Grecia. Entre sus conclusiones acordaron que las “futuras directrices deberían ser concisas y enfocadas en los resultados. No debería ser un catálogo de iniciativas sino un documento enfocado en la calidad”<sup>627</sup>.

Con posterioridad, mediante documento de la Presidencia a las Delegaciones involucradas en las materias JAI, sobre el futuro del desarrollo de dicha área, se recomiendan varios “principios horizontales”<sup>628</sup>:

- Crear una directriz política de acción, capaz de reaccionar rápidamente a los “desarrollos, cambios y crisis que ocurren dentro y fuera de Europa”.
- Con respeto a la legislación, se recomienda incidir en la aplicación de la ley para que sea “igual de efectiva en toda la UE”, mejorando la calidad de la normativa ya existente.
- Solventar las “brechas existentes de legislación”, terminando lo pendiente y creando normas que consoliden lo ya existente.
- La ya citada sincronización entre los ciclos políticos y financieros.
- Cooperación práctica: entre Estados miembros, entre éstos y la Comisión.
- Incrementar la “confianza mutua y el entendimiento de las diferentes culturas legales y judiciales”.
- Aumentar y buscar “las sinergias entre JAI y otras áreas políticas relevantes”.
- Solventar la necesidad de “comunicar eficazmente”.
- Tratar la “coherencia entre las dimensiones interna y externa del área de libertad, seguridad y justicia”.
- Mayor coordinación entre los actores involucrados: Estados miembros, e Instituciones y Agencias de la UE.

La Presidencia de Grecia siguió trabajando en los asuntos sobre el futuro del ELSJ, en primer lugar en la reunión informal de los Ministros JAI que tuvo lugar en Atenas los días 23 y 24 de enero de 2014. Y en la reunión del Consejo de 3 y 4 de marzo de 2014

<sup>626</sup> House of Lords: op. cit., puntos 149 y 163, pp. 51 y 53 (respectivamente).

<sup>627</sup> Documento del Consejo 17342/13, Nota de prensa, 3279th Reunión del Consejo, Justicia y Asuntos de Interior, Bruselas, 5 y 6 de diciembre de 2013.

<sup>628</sup> Documento del Consejo 17170/13, de 3 de diciembre de 2013 LIMITE.

los Ministros JAI atendieron una intervención de la Comisión sobre los aspectos más importantes de la comunicación que esta Institución está preparando de cara al Consejo de junio de 2014, en donde será presentada oficialmente, de modo que en el último semestre puedan darse por concluidos los trabajos y aprobada en el Consejo Europeo de diciembre de 2014, previsiblemente en Roma.

El 16 de mayo de 2014 la Presidencia presentó al COREPER el documento del Consejo “Futuro desarrollo del área de Libertad, Seguridad y Justicia”<sup>629</sup>, destinado a recopilar los principales puntos sobre este asunto de cara al Consejo de Europa de junio de 2014. De cara al próximo Programa de Roma, con relación a la delincuencia organizada, este documento recomendaba actualizar la Estrategia de Seguridad Interior, “mediante la revisión de las prioridades y reenfocando la acción en los retos futuros más importantes”, reconociendo que se han realizado progresos pero que hay que seguir trabajando en los progresos principales, entre ellos, la delincuencia grave y organizada.

Igualmente, con respecto a la necesidad de tener “visión de futuro”, y en relación con las nuevas tecnologías, se insistía en la necesidad de proteger a los ciudadanos y a los negocios, especialmente en “el ciberespacio, e idear medios para luchar resolutivamente contra cualquier (nueva) forma de delincuencia, abuso o explotación, especialmente tráfico y contrabando de seres humanos”.

En el Consejo Europeo celebrado en Bruselas los días 26 y 27 de junio de 2014, los Jefes de Estado y de Gobierno trataron las materias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, estableciendo en el Capítulo I de las Conclusiones de la Presidencia “las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa” en esta materia para el quinquenio 2015-2019 que de nuevo abordan todas las materias de este Espacio (inmigración, asilo, cooperación policial y judicial) y que deberán revisarse en el año 2017<sup>630</sup>. De hecho, estas recomendaciones vienen en consonancia con la “Agenda Estratégica de la Unión Europea”, que también fue presentada en el mismo documento dicho Consejo Europeo (Anexo I), y que en el apartado 4, titulado “Una Unión de libertad, seguridad y justicia” establece la siguiente como una de las prioridades de la Unión para los siguientes cinco años:

“prevención y lucha contra la delincuencia y el terrorismo: reprimiendo la delincuencia organizada, como la trata de seres humanos, el contrabando y la ciberdelincuencia; atajando la corrupción; combatiendo el terrorismo y la radicalización, al tiempo que se garantizan los derechos y valores fundamentales, en particular la protección de datos personales;”

Respecto de las cuestiones consideradas en esta Tesis doctoral, las orientaciones estratégicas referentes a la delincuencia organizada recomiendan lo siguiente:

“10. Es esencial garantizar a los ciudadanos europeos un verdadero espacio de seguridad mediante la cooperación policial operativa, así como mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia, incluida la trata y el tráfico ilícito de personas, y contra la corrupción. Al mismo tiempo se necesita una política antiterrorista eficaz de la UE, en la que colaboren estrechamente todos los interesados y que integre los aspectos internos y externos de la lucha contra el terrorismo. En este contexto, el Consejo Europeo reafirma la función del Coordinador de la lucha contra el terrorismo. En su combate contra la delincuencia y el terrorismo, la

<sup>629</sup> Documento del Consejo 9531/14 INIT, de 16 de mayo de 2014, enmendado por el Documento del Consejo 9531/14 REV1, de 27 de mayo de 2014.

<sup>630</sup> Documento del Consejo 143491 EUCO79/14, de 27 de junio de 2014, “Conclusiones de la Presidencia”, pp. 1-6.

Unión debe apoyar a las autoridades nacionales movilizando todos los instrumentos de la cooperación judicial y policial, y otorgando a Europol y Eurojust un papel de coordinación reforzada, en particular mediante:

- el examen y la puesta al día de la estrategia de seguridad interior de aquí a mediados de 2015;
- la mejora de los intercambios transfronterizos de información, en particular sobre los registros de antecedentes penales;
- el ulterior desarrollo de un planteamiento global sobre ciberseguridad y ciberdelincuencia;<sup>631</sup>

Como se puede apreciar, hay consonancia entre las prioridades de la Agenda Estratégica de la Unión Europea y las orientaciones estratégicas para el mismo período.

En la medida en que esta lucha contra la delincuencia organizada se apoya en el espacio europeo de justicia, el siguiente apartado de las orientaciones estratégicas incide en seis aspectos relevantes a estos efectos:

- “- reforzar la protección de las víctimas;
- mejorar el reconocimiento mutuo de las resoluciones y sentencias en materia civil y penal;
- reforzar los intercambios de información entre las autoridades de los Estados miembros;
- luchar contra las conductas fraudulentas y los daños causados al presupuesto de la UE, en particular impulsando las negociaciones sobre la Fiscalía Europea;
- facilitar las actividades transfronterizas y la cooperación operativa;
- potenciar la formación de los profesionales de la justicia;
- movilizar el conocimiento técnico de las agencias de la UE correspondientes, como Eurojust y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA).<sup>632</sup>

Pero sin duda estos planteamientos deberán ser consolidados mediante planes de acción, como ya se realizó con los planes JAI anteriores. De nuevo la Comisión tiene un papel relevante, aunque la materia sigue siendo competencia, en gran parte, de los Estados miembros, por lo que la coordinación de aquella con el Consejo será necesario.

---

<sup>631</sup> Documento del Consejo 143491 EUCO79/14, de 27 de junio de 2014, “Conclusiones de la Presidencia”, p. 5.

<sup>632</sup> Documento del Consejo 143491 EUCO79/14, de 27 de junio de 2014, “Conclusiones de la Presidencia”, p. 6.



## SECCIÓN 2ª. COOPERACIÓN POLICIAL Y JUDICIAL EN LA LUCHA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LA UNIÓN EUROPEA

### COOPERACIÓN POLICIAL

La cooperación policial es piedra angular sobre la que reposa la seguridad, en particular en lo que a la lucha contra la delincuencia organizada se refiere.

Lo expresa brillantemente CARRERA<sup>633</sup>: “De forma reiterada la doctrina ha puesto de manifiesto que el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia es un objetivo con tres elementos intrínsecamente ligados que no pueden articularse independientemente. Sin embargo, no cabe duda de que la cooperación policial, al servicio global del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, se dirige especialmente a garantizar la seguridad en el territorio de la Unión Europea luchando contra la delincuencia, sin perjuicio de que ello esté necesariamente conectado al mantenimiento de un adecuado margen de libertad para las personas y constituya, en muchos casos, un previo inexcusable para la puesta en marcha del aparato judicial y de la cooperación judicial entre los Estados miembros.”

#### **2.1. Programa de intercambios, formación y cooperación para responsables de la lucha contra la delincuencia organizada (FALCONE)**

Mediante una Acción común aprobada en el año 1998<sup>634</sup>, el Consejo estableció el programa denominado FALCONE, para el período 1998-2002, especializado en el “fomento de iniciativas coordinadas, dirigido a los responsables de la lucha contra la delincuencia organizada, a fin de facilitar la ejecución y el seguimiento del plan de acción para luchar contra la delincuencia organizada”.

Según esta Acción común, se consideran responsables de la lucha contra la delincuencia a jueces; fiscales; servicios de policía y de aduanas; funcionarios públicos; servicios públicos encargados de las cuestiones fiscales, del control de las entidades financieras y de la contratación pública, así como de la lucha contra el fraude y la corrupción; y a los representantes de los medios profesionales a los que pueda afectar la ejecución de determinadas recomendaciones del susodicho plan de acción, así como el mundo académico y científico.

Y el programa FALCONE estaba referido a una serie de actividades que enumeraba y especificaba en cuanto a su contenido y que constaba en los artículos 3 a 7 de la Acción Común que aprobaba el programa:

##### 1) Formación (artículo 3):

“- mutuo conocimiento de los aspectos específicos de las legislaciones y normativas, así como de los procedimientos y prácticas aplicables a los distintos aspectos de la lucha contra la delincuencia organizada

<sup>633</sup> CARRERA HERNÁNDEZ, F. Jesús: La cooperación policial en la Unión Europea: acervo Schengen y Europol, Colex, Madrid, 2003, P. 32.

<sup>634</sup> 98/245/JAI: Acción común de 19 de marzo de 1998 adoptada por el Consejo, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establece un programa de intercambios, formación y cooperación para responsables de la lucha contra la delincuencia organizada (programa Falcone)

DO L 99 de 31.3.1998, p. 8/12

contemplados en el plan de acción, tanto en el nivel de la prevención como de la represión y las actuaciones judiciales;

- preparación de módulos pedagógicos para programas de formación, intercambios y períodos de prácticas, conferencias o seminarios organizados en aplicación del presente programa.”

2) Cooperación entre los Estados miembros (artículo 4):

“Proyectos conjuntos de duración limitada, incluidos los aspectos relacionados con su preparación, y el envío temporal de expertos en comisión de servicios, cuando dichos proyectos estén organizados por las personas contempladas en el apartado 2 del artículo 1. Estos proyectos tendrán por objeto aumentar la capacidad y mejorar los métodos de actuación en la lucha contra las distintas formas de delincuencia organizada. Se invitará a la Unidad de drogas y tras la entrada en vigor del Convenio, a Europol, a que participen en los proyectos de su competencia.”

3) Programas de prácticas, organización de encuentros y seminarios (artículo 5):

“- la organización de visitas y de prácticas de duración limitada en organismos públicos a los que se hayan conferido competencias particulares en el ámbito de la lucha contra la delincuencia organizada;

- la organización y celebración de seminarios sobre aspectos específicos de la delincuencia organizada.”

4) Estudios de viabilidad e investigaciones (artículo 6):

“- definición de normas y metodología comunes con vistas a facilitar el reconocimiento del fenómeno y la recogida de datos, teniendo en cuenta las legislaciones pertinentes de los Estados miembros sobre protección de datos;

- realización de investigaciones científicas, técnicas o comparativas sobre aspectos específicos de la lucha contra la delincuencia organizada o la coordinación de investigaciones en la materia;

- comparación y evaluación de los instrumentos directa o indirectamente aplicables a la lucha contra la delincuencia organizada (prevención, represión, actuaciones judiciales), incluidos, en su caso, los instrumentos y procedimientos utilizados por los países candidatos, con objeto de determinar las posibilidades de definición de políticas comunes de lucha contra la delincuencia organizada y las posibles medidas de aproximación o armonización que podrían constituir un objetivo a largo plazo de la Unión;

- comparación y evaluación de las prácticas de lucha contra la delincuencia organizada seguidas por los servicios operativos (policía, aduanas, magistrados) con objeto de determinar los medios de mejora y, en su caso, coordinación de dichos métodos.”

5) Difusión e intercambio de información (artículo 7):

“- ayuda a la creación de redes de puntos de contacto para facilitar el intercambio de información y establecimiento de procedimientos de cooperación entre los servicios afectados (sistema de recogida y análisis de datos; servicios represivos y judiciales así como equipos integrados pluridisciplinarios);

- ayuda al desarrollo de bancos de datos y redes telemáticas de documentación en los que se recojan las legislaciones y la jurisprudencia existentes en materia de lucha contra la delincuencia organizada para facilitar la labor de los responsables de la lucha contra la delincuencia organizada;

- difusión de información sobre las acciones contempladas en los artículos 3, 5 y 6 y, cuando resulte oportuno, de las contempladas en el artículo 4.”

Todos estos proyectos debían presentar interés para la Unión y en ellos debían participar al menos dos Estados miembros. Podían hacerlo instituciones públicas y privadas y estaban sujetos a un proceso selectivo.

La Comisión era la Institución encargada del seguimiento del Programa, con la asistencia de un Comité (que estaba compuesto por un representante de cada Estado miembro y presidido por un representante de la Comisión).

Esta misma Institución debía enviar un Informe anual al Parlamento y al Consejo.

El Programa Falcone se aprobaba al final del año venidero (período 1998-2002) o a comienzos del mismo bajo el título “Programa Anual y Convocatoria de Proyectos”.

En la actualidad se puede valorar que el “Ciclo de Actuación” recientemente implantado para la lucha contra la delincuencia organizada ha sido un gran avance y que en las décadas anteriores no se realizó nada tan efectivo. Pero la realidad es que este “Ciclo” es heredero directo de todos los programas desarrollados en esta época: Falcone, Agis, Oisin, Hipócrates (Hippokrates), etc. De ahí la importancia de dichos instrumentos. El camino iniciado y recorrido antes, ha dado pie al avance actual.

## **2.2. Programa marco relativo a la cooperación policial y judicial en materia penal (AGIS)**

Como ya se ha apuntado brevemente con anterioridad, la “Decisión 2002/630/JAI del Consejo, de 22 de julio del 2002, relativa a la cooperación policial y judicial en materia penal (AGIS)” aprobó el plan de este último nombre<sup>635</sup>. Actualmente ha sido sustituido por el Programa específico: Prevención y lucha contra la delincuencia (2007-2013)<sup>636</sup>.

Este programa tenía tres objetivos:

- “a) desarrollar, aplicar y evaluar las políticas europeas en este ámbito;
- b) fomentar y reforzar la constitución de redes, la cooperación en temas generales de interés común para los Estados miembros, el intercambio y la difusión de información, experiencias y buenas prácticas, la cooperación local y regional, así como la mejora y la adaptación de la formación y la investigación científica y técnica;
- c) fomentar la intensificación de la cooperación de los Estados miembros con los países candidatos a la adhesión, otros terceros países y las organizaciones internacionales y regionales competentes.”<sup>637</sup>

El programa financiaba actividades en el marco del Título VI del antiguo TUE y podían ser cualquier de los siguientes tipos:

- “a) cooperación judicial general y en materia penal, incluida la formación;
- b) cooperación entre las autoridades competentes;
- c) cooperación entre estas autoridades u otros organismos públicos y privados de los Estados miembros implicados en la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o de otro tipo;

---

<sup>635</sup> Diario Oficial L 203 de 01.08.2002

<sup>636</sup> Decisión 2002/630/JAI del Consejo, de 22 de julio del 2002, relativa a la cooperación policial y judicial en materia penal (AGIS) - *DO L 203 de 01.08.2002*. Posteriormente sustituido, en materia de Delincuencia Organizada, por Decisión 2007/125/JAI (por tanto sólo en vigor para acciones emprendidas antes del 31/07/2006).

El programa específico ha sido tratado en este mismo Capítulo, en el punto 1.5.

<sup>637</sup> Diario Oficial L 203 de 01.08.2002, p. 6.

d) cooperación entre los Estados miembros para conseguir la protección efectiva de los intereses de la víctima en el proceso penal.”<sup>638</sup>

Al igual que los programas anteriormente citados, se enunciaban las fórmulas de acceso al programa, las autoridades que podían participar en él, actividades extra con posibilidad de ser también financiadas, tipos de proyectos, financiación y ejecución del programa, la figura del Comité, procedimiento de gestión, seguimiento y evaluación.

Como queda dicho, y como la aprobación del programa 2007-2013 demuestra, AGIS, al igual que el resto, han sido base fundamental para el trabajo de los distintos actores relacionados con la delincuencia organizada.

### **2.3. Delincuencia organizada: marco de orientación común para los funcionarios de enlace**

La Unión, convencida de la necesidad de reforzar la cooperación que los Estados miembros y Europol habían iniciado con los funcionarios de enlace para la lucha contra la delincuencia transfronteriza grave, aprobó la “Decisión 2003/170/JAI del Consejo, de 27 de febrero de 2003, relativa al uso conjunto de los funcionarios de enlace destinados en el extranjero por parte de los servicios policiales de los Estados miembros”<sup>639</sup> derogando la Acción Común existente<sup>640</sup>, que fue la precursora de esta figura operativa en el año 2003, especialmente atenta a “las regiones más sensibles a causa de la mayor incidencia de las formas más graves de delincuencia transnacional”.

La Decisión, que vino a sustituir a la Acción Común, considera funcionarios de enlace a:

“(…) un representante de uno de los Estados miembros destinado en el extranjero por parte de sus servicios policiales, en uno o varios terceros países u organizaciones internacionales, para establecer y mantener contactos con las autoridades de dichos países u organizaciones, con la finalidad de contribuir a prevenir o investigar delitos penales.”<sup>641</sup>

Y considera un funcionario de enlace de Europol a:

“(…) el funcionario de Europol destinado en el extranjero en uno o varios terceros países u organizaciones internacionales para afianzar la cooperación entre las autoridades de dichos países u organizaciones y Europol con el fin de apoyar a los Estados miembros, en particular a los oficiales de enlace destinados al extranjero por parte de los servicios policiales de los Estados miembros, en la lucha contra formas graves de delincuencia internacional, en particular mediante el intercambio de información.”<sup>642</sup>

Entre las tareas que estos funcionarios deben realizar, y que los Estados miembros deben facilitar, figuran que:

“- se reúnan periódicamente con el fin de intercambiar información útil;

<sup>638</sup> Diario Oficial L 203 de 01.08.2002, p. 6.

<sup>639</sup> DO L 67 de 12.3.2003, p. 27/30 (modificada por Decisión 2006/560/JAI del Consejo, de 24 de julio de 2006 - DO L 219 de 10.8.2006, p. 31/32; versión consolidada el 25 de agosto de 2006).

<sup>640</sup> La norma derogada era la 96/602/JAI: Acción común de 14 de octubre 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se define un marco de orientación común para las iniciativas de los Estados miembros sobre funcionarios de enlace - DO L 268 de 19.10.1996, p. 2/4

<sup>641</sup> DO L 67 de 12.3.2003, p. 27

<sup>642</sup> DO L 219 de 10.8.2006, p. 31

- colaboren con el fin de mejorar las relaciones con el país anfitrión;
- se repartan las tareas a realizar, cuando proceda;
- velen por los intereses de uno o de varios otros Estados miembros, si así lo han acordado los Estados miembros interesados;
- participen conjuntamente en seminarios relativos a la evolución de la delincuencia.”<sup>643</sup>

La Decisión trata también sobre la “cooperación entre Estados miembros en relación con el intercambio de información a través de los funcionarios de enlace destinados en terceros países”, la organización entre los Estados miembros, Europol y la Secretaría General.

Es relevante la matización que introdujo la revisión del año 2006, por la que Europol debe velar por recoger “información sobre amenazas graves de delitos contra los Estados miembros para los delitos respecto de los cuales Europol tiene competencias en virtud del Convenio Europol”, ya que debe reenviar esa información a las autoridades competentes de los Estados miembros.

QUESADA considera que: “Uno de los medios que pueden contribuir en mayor medida a hacer de la cooperación policial un mecanismo eficaz de lucha contra la delincuencia son los funcionarios de enlace, encargados de canalizar las solicitudes de cooperación que le son formuladas desde su propio país ante las autoridades nacionales del país en el que están destinados.

La simple existencia de una persona de referencia, a la que las autoridades nacionales puedan acudir para tramitar las solicitudes dirigidas a un determinado país, contribuye a aumentar la utilización de este mecanismo de lucha contra el delito. Además, el conocimiento que el funcionario de enlace adquiere de la organización policial propia del país en el que está destinado, redundará en que las solicitudes de cooperación se tramiten de un modo más ágil, todo ello unido a las ventajas propias del trato personal que se entabla entre el funcionario de enlace y las autoridades del país de acogida.”<sup>644</sup>

No cabe duda de ello. Las palabras de QUESADA son ciertas, ya que una de las mayores barreras para la cooperación autoridades de los Estados miembros no son físicas ni tecnológicas, incluso ni siquiera legales: la principal barrera es la falta de confianza en la otra nación y en sus autoridades. La relación de estos funcionarios ha demostrado ser una “punta de lanza” en la cooperación entre autoridades. Estos agentes son respetados y se confía en ellos en el Estado miembro acogedor, y, por el hecho de ser del Estado que envía, también en este son tenidos en cuenta. Las barreras caen por sí solas.

---

<sup>643</sup> Disponible en:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_organised\\_crime/1330\\_06\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/1330_06_es.htm)

<sup>644</sup> Vid. sobre las tensiones incluso entre la doctrina acerca de la posibilidad de comunitarización del Derecho penal en Maastricht en QUESADA MORALES, Víctor A.: “Aspectos penales del espacio judicial europeo” en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 225, octubre, 2003, p. 68.

## 2.4. Reforzar la cooperación policial y aduanera en la Unión Europea

En el año 2004, la Comisión presentó una Comunicación destinada a esta materia, en la que hacía un balance de los logros alcanzados desde el Tratado de Ámsterdam y lanzaba una serie de propuestas<sup>645</sup>.

En la introducción de dicha Comunicación, la Comisión expresaba su inquietud por la falta de aplicación de algunas de las propuestas del Plan de Viena y por las dificultades que surgían en los grupos de trabajo y en estas materias en general por los rápidos cambios que se estaban sucediendo. Igualmente, veía con buenos ojos el trabajo conjunto entre autoridades aduaneras de Estados miembros con fronteras comunes, pero criticaba el que esas experiencias no se compartiesen. Aspecto que también ocurría con las conclusiones que alcanzaban los grupos de trabajo. La ampliación de la Unión también era un reto en esta materia. El progreso en estos asuntos, más lento que en materia judicial penal también preocupaba a la Comisión. Por todo ello, la Comisión consideró necesario, como elemento aglutinador y clarificador, publicar esta Comunicación.

En la primera parte, en un extenso texto, analizaba tanto los citados logros como los cambios necesarios para llegar a los objetivos que no habían sido alcanzados, todo ello con respecto a la cooperación policial (Schengen, Europol, Cepol, el “Grupo de trabajo de los jefes de policía europeos”) y a la cooperación aduanera.

En la parte dedicada a las propuestas, se centró en:

- La naturaleza del trabajo policial y la necesidad de fomentar la confianza mutua entre las autoridades nacionales de los Estados miembros.
- La falta de un enfoque estratégico, para lo que proponía la necesidad de marcar “una serie anual de prioridades concretas sobre la base de un programa de trabajo plurianual”.
- El problema de la proliferación de instrumentos no vinculantes, para lo que proponía al Consejo que, si consideraba que una materia era relevante, debería lograr que se involucrasen todos los afectados.
- Los procedimientos de toma de decisiones en el tercer pilar. Respecto a lo cual recomendaba un mayor uso del procedimiento de decisión mediante mayoría cualificada.
- La aplicación insuficiente de los instrumentos jurídicos adoptados por el Consejo. Concluyendo que, al no existir un mecanismo para imponer la aplicación de éstos instrumentos, la Comisión seguiría examinando de manera sistemática la aplicación por parte de los Estados miembros.
- La ausencia de investigación empírica sobre la cooperación policial y aduanera, loando el inicio de financiación de proyectos de investigación en esta materia.
- La naturaleza de la cooperación entre la policía y las aduanas, que entendía en marcha pero con diferencias de pendiendo de cada Estado miembro. Por ello proponía “una coordinación y una comunicación más eficaces entre los respectivos servicios de policía y aduanas en los Estados miembros y en las estructuras de trabajo del Consejo”.
- Las bases de datos y sistemas de comunicación del tercer pilar. Respecto de lo que recomendaba tomar una decisión inmediata sobre qué tipo de coordinación llevar.

---

<sup>645</sup> Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Reforzar la cooperación policial y aduanera en la unión europea - I. Informe sobre las realizaciones desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam - II. Propuestas de mejoras [COM(2004) 376 final]



Y en las conclusiones y recomendaciones propuso:

- Mejorar el flujo de información;
- Mejorar la cooperación transfronteriza;
- Crear una cultura común, unos métodos e instrumentos comunes;
- Mejorar la coordinación y la cooperación en la lucha antiterrorista;
- Introducir mejoras en la cooperación aduanera, en especial mediante la formación de los funcionarios y la ayuda de Cepol.

Siguiendo con el comentario del epígrafe anterior, las autoridades de la UE son conscientes de la necesidad de fomentar y aumentar esa cooperación. Los funcionarios de enlace, los equipos conjuntos de investigación, las unidades especiales de intervención (epígrafe 2.5) y los grupos de trabajo en el seno del Consejo, han demostrado la importancia de la cooperación policial y aduanera. Muestra de dicha importancia fue la aprobación de la Decisión Prüm (epígrafe 2.6).

## **2.5. Cooperación entre unidades especiales de intervención**

Esta materia se debe a la Decisión 2008/617/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la mejora de la cooperación entre las unidades especiales de intervención de los Estados miembros de la Unión Europea en situaciones de crisis<sup>646</sup>.

En este texto se contempla la posibilidad de que las unidades especiales de intervención de un Estado miembro puedan prestar asistencia a otro Estado miembro o actuar en su territorio cuando solicite dicha intervención, mediante el suministro de equipos, el asesoramiento especializado o la realización de operaciones en el Estado solicitante.

En especial interesan los tres conceptos que define en su artículo 2:

- a) "unidad especial de intervención": cualquier unidad de las fuerzas y cuerpos de seguridad de un Estado miembro que esté especializada en el control de situaciones de crisis;
- b) "situación de crisis": cualquier situación en la que las autoridades competentes de un Estado miembro tengan motivos razonables para pensar que hay un hecho delictivo que supone una amenaza física directa y grave para las personas, bienes, infraestructuras o instituciones de ese Estado miembro, en particular las situaciones mencionadas en el artículo 1, apartado 1, de la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo [4];
- c) "autoridad competente": la autoridad nacional facultada para solicitar o autorizar el despliegue de unidades especiales de intervención”

## **2.6. Profundización de la cooperación transfronteriza. Decisión Prüm. Reforzar la cooperación policial y aduanera en la Unión Europea**

El 27 de mayo de 2005, Bélgica, Alemania, España, Francia, Luxemburgo, Países Bajos y Austria firmaron el “Tratado de Prüm relativo a la profundización de la

---

<sup>646</sup> Decisión 2008/617/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la mejora de la cooperación entre las unidades especiales de intervención de los Estados miembros de la Unión Europea en situaciones de crisis.

DO L 210 de 6.8.2008, p. 73/75

cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal”.

Dicho Tratado fue denominado como “Schengen III”, ya que se consideró realizado en condiciones y con fines similares al de 1985. Está destinado a la optimización del intercambio de información en las investigaciones criminales.

Posteriormente, en el 2008, el Consejo aprobó la Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, mediante la que integraba el Tratado de Prüm en el acervo comunitario. Mediante otra Decisión complementaria aportaba las disposiciones administrativas y técnicas necesarias para la puesta en práctica de la primera<sup>647</sup>.

La Decisión resume en su introducción los motivos para su existencia al afirmar que:

“Dado que los objetivos de la presente Decisión, en particular la mejora del intercambio de información en la Unión Europea, no pueden ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros aisladamente, debido a la naturaleza transfronteriza de la lucha contra la delincuencia y de las cuestiones de seguridad y a que los Estados miembros están obligados a depender unos de otros en estas cuestiones, y, por consiguiente, pueden lograrse mejor a nivel de la Unión Europea, el Consejo puede adoptar medidas (...)”

El objetivo, por tanto, de la Decisión es el de “intensificar la cooperación transfronteriza en los ámbitos regulados por el título VI del Tratado, en particular el intercambio de información entre las autoridades responsables de la prevención y la persecución de delitos.”

Así, la Decisión se divide en cuatro grandes bloques destinados a las siguientes materias:

- condiciones y procedimientos de transferencia automatizada de perfiles de ADN, datos dactiloscópicos y ciertos datos de los registros nacionales de matriculación de vehículos;
- condiciones de suministro de datos relacionados con acontecimientos importantes que tengan una dimensión transfronteriza;
- condiciones de suministro de información con el fin de prevenir atentados terroristas; y

---

<sup>647</sup> Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza

DO L 210 de 6.8.2008, p. 1/11

Decisión 2008/616/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, relativa a la ejecución de la Decisión 2008/615/JAI sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza

DO L 210 de 6.8.2008, p. 12/72

También está vinculado a ambas Decisiones:

2010/482/UE: Decisión del Consejo, de 26 de julio de 2010, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea e Islandia y Noruega sobre la aplicación de determinadas disposiciones de la Decisión 2008/615/JAI del Consejo sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza, y la Decisión 2008/616/JAI del Consejo relativa a la ejecución de la Decisión 2008/615/JAI sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza, y el anexo del mismo

DO L 238 de 9.9.2010, p. 1/2

- condiciones y procedimientos de intensificación de la cooperación policial transfronteriza

Dado que toda la Decisión versa sobre la transmisión de información, dedica una parte de su atención a regular el uso de los datos personales y al nivel de protección correspondiente.

De nuevo se comprueba como los pasos dados para la cooperación transfronteriza, aunque parezcan lentos, han sido determinantes. En este caso en detalles operativos y técnicos relacionados con la investigación criminal.

La Decisión Prüm tiene la virtud de mostrar el resultado positivo de la cooperación reforzada, algo que ya se ha indicado anteriormente. Unos Estados miembros deciden dar un paso más en la cooperación interestatal en esta materia. Los resultados son satisfactorios y no tardan tiempo en añadirse otros Estados miembros o, lo que ha ocurrido en este caso, un avance mucho mayor, la cooperación reforzada se extingue para incorporarse toda ella al acervo. Es un auténtico éxito de este instrumento aunque recuérdese que, con el Tratado de Lisboa, hay quienes entienden que el nuevo sistema de cooperación reforzada se ha convertido en una puerta falsa más poderosa que antaño, para introducir mecanismos que no cuentan con el apoyo deseable entre los Estados miembros en materias del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

## **2.7. Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior**

Creado mediante Decisión del Consejo, de 25 de febrero de 2010<sup>648</sup>, el “Comité Permanente de Cooperación Operativa en Materia de Seguridad Interior” (COSI) nace con la intención de propiciar, fomentar e intensificar la coordinación de la actuación de las autoridades competentes de los Estados miembros en materia de seguridad interior.

Establece los siguientes criterios a seguir por este comité:

- Facilitar y garantizar la cooperación y la coordinación operativa eficaz en el contexto del ELSJ “en particular en los sectores a los que se aplica la cooperación policial y aduanera y entre las autoridades encargadas del control y la protección de las fronteras exteriores”.
- Cuando le corresponda, también se hará cargo de “los aspectos de la cooperación judicial en materia penal que sean pertinentes para la cooperación operativa en materia de seguridad interior.”
- Evaluar la orientación general y la eficacia de la coordinación operativa, determinando “sus posibles deficiencias o fallos” y adoptando recomendaciones concreta para resolverlos.
- Prestar asistencia al Consejo.
- Invitar y coordinar, cuando proceda, a los representantes de Europol, Eurojust, Frontex y otros organismos competentes.

---

<sup>648</sup> 2010/131/UE: Decisión del Consejo, de 25 de febrero de 2010, por la que se crea el Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior

DO L 52 de 3.3.2010, p. 50/50

Recuérdese que ya se habló del COSI en el Capítulo III, al referirse a los actores, tras la aprobación del Tratado de Lisboa en el Epígrafe 2, en la Sección 2.3, dedicada al Consejo, apartado 2.4.3.1. Comité Permanente de Seguridad Interior

- Informar regularmente al Consejo para que, a su vez, éste mantenga informados al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales.

En cualquier caso, el Comité, debido a su carácter de cooperador, no puede ni participar o intervenir en la dirección de operaciones (por ser competencia de los Estados miembros), ni participar en la elaboración de actos legislativos.

Se trata de un Comité sumamente relevante ya que, en ese esfuerzo por progresar en la lucha contra la delincuencia organizada, todos los actores involucrados insistían en la necesidad de aumentar la coordinación. El COSI es quien realiza esa labor, y de hecho está valorado como tal actor relevante en el implantado “Ciclo de Actuación” para esta lucha.

Es un comité fundamental y su peso no cabe duda que será cada vez más importante, aunque no se puede saber si el Consejo dejará que se salga de su estructura para convertirse en independiente, ya que gran parte de su labor de coordinación tiene que ver con estructuras y personal (autoridades policiales, judiciales, aduaneras y tributarias) de los Estados miembros.

## 2.8. Equipos conjuntos de investigación

Uno de los grandes aciertos en materia de cooperación policial, por su demostrada operatividad, fue la aprobación de la “Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre equipos conjuntos de investigación”<sup>649</sup>, que posibilitaba la creación de equipos conjuntos de investigación<sup>649</sup>.

Esta Decisión marco fue aprobada ante la tardanza de los Estados miembros en ratificar el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal<sup>650</sup>, que ya contemplaba la creación de los equipos de investigación (y que no entró en vigor hasta el 23 de agosto de 2005).

Esta figura de los “equipos conjuntos de investigación” se llevó a cabo ya que (en palabras del Consejo) “para luchar contra la delincuencia internacional con la mayor eficacia posible, procede adoptar en la presente fase en el ámbito de la Unión un instrumento específico y jurídicamente vinculante para los equipos conjuntos de investigación, que sea de aplicación a las investigaciones conjuntas relacionadas con el tráfico de droga, la trata de seres humanos y el terrorismo”<sup>651</sup>.

Según la Decisión marco, estos equipos se pueden crear por dos o más Estados miembros para investigaciones penales en uno o más de esos Estados, siempre con un fin determinado y por un tiempo limitado, en dos supuestos:

---

<sup>649</sup> DO L 162 de 20.6.2002, p. 1/3

<sup>650</sup> Acto del Consejo, de 29 de mayo de 2000, por el que se celebra, de conformidad con el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea

DO C 197 de 12.7.2000, p. 1/2

El Convenio fue complementado al año siguiente por un Protocolo:

Acto del Consejo, de 16 de octubre de 2001, por el que se celebra, de conformidad con el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, el Protocolo del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea

DO C 326 de 21.11.2001, p. 1/8

<sup>651</sup> Sexto considerando de la Decisión marco, de 13 de junio de 2002, sobre equipos conjuntos de investigación.

“a) cuando la investigación de infracciones penales en un Estado miembro requiera investigaciones difíciles que impliquen la movilización de medios considerables y afecten también a otros Estados miembros;

b) cuando varios Estados miembros realicen investigaciones sobre infracciones penales que, debido a las circunstancias del caso, requieran una actuación coordinada y concertada de los Estados miembros afectados”.

Son las autoridades competentes de dos o más Estados miembros las encargadas de determinar el objeto, el tiempo de duración y la composición de cada equipo conjunto de investigación. Éste actúa en el territorio de los Estados miembros que forman parte de dicho equipo guardando las siguientes premisas:

- El equipo es dirigido por “un representante de la autoridad competente que participe en la investigación penal del Estado miembro en el que actúe el equipo”.
- El equipo se regirá según la legislación de ese Estado miembro en donde se actúa.
- El Estado miembro en donde desarrolla su actividad el equipo es quien toma las “disposiciones organizativas necesarias” para facilitar esa labor.

Los miembros del equipo que no son del Estado miembro en donde se desarrollan las actividades son referidos como “miembros destinados” al equipo y se les asimila a los funcionarios del Estado miembro en donde se actúa a efectos de responsabilidad penal.

Los Estados miembros que han formado ese equipo pueden acudir tanto a representantes de terceros Estados (en especial EEUU) como a los de Europol y la OLAF.

La información obtenida en la investigación puede ser utilizada por los “miembros destinados” que forman parte del equipo dentro de esa investigación, pero también fuera de ella, en estos otros supuestos:

- “condicionada a la autorización previa del Estado miembro en que se haya obtenido la información, para descubrir, investigar y enjuiciar otras infracciones penales”;
- “para evitar una amenaza inmediata y grave para la seguridad pública”;
- “para otros fines, siempre y cuando hayan convenido en ello los Estados miembros que crearon el equipo”.

## 2.9. Escuela Europea de Policía

Durante el Consejo Europeo de Tampere, celebrado entre el 15 y el 16 de octubre de 1999, se acordó que se debía crear una Escuela con el objetivo de instruir a los mandos superiores de los cuerpos policiales europeos.

Así, mediante Decisión del Consejo de 22 de diciembre de 2000, se creó la Escuela Europea de Policía (CEPOL)<sup>652</sup>, que fue operativa desde el 1 de enero de 2001, con sede en Copenhague, Dinamarca. Mediante otras dos Decisiones del Consejo, ambas de 26 de julio de 2004<sup>653</sup>, se estableció respectivamente que CEPOL tendría personalidad

---

<sup>652</sup> Decisión del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, sobre la creación de la Escuela Europea de Policía (CEPOL)

DO L 336 de 30.12.2000, p. 1/3

<sup>653</sup> 2004/566/JHA: Decisión 2004/566/JAI del Consejo, de 26 de julio de 2004, por la que se modifica la Decisión 2000/820/JAI sobre la creación de la Escuela Europea de Policía (CEPOL)

DO L 251 de 27.7.2004, p. 19/19

jurídica y que su sede estaría en adelante en Bramshill, Reino Unido. Finalmente, mediante Decisión del Consejo de 20 de septiembre de 2005<sup>654</sup>, se aprobó que a partir del 1 de enero de 2006 CEPOL comenzase a operar como una agencia de la Unión Europea.

El 13 de noviembre de 2013 se presentó al Consejo una proposición para que éste, junto con el Parlamento Europeo, aprobasen la reubicación de la sede de CEPOL de Bramshill (Reino Unido) a Budapest (Hungría)<sup>655</sup>. En la reunión del Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior, celebrada en Luxemburgo entre los días 9 y 10 de octubre de 2014, la Delegación húngara “ha invitado a los ministros a la inauguración de la nueva sede de la CEPOL, que se celebrará en noviembre de 2014 en Budapest”<sup>656</sup>.

En este momento se sigue trabajando en el futuro “Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una agencia de la Unión Europea para la formación en funciones coercitivas (CEPOL) y por el que se deroga y sustituye la Decisión 2005/681/JAI del Consejo”<sup>657</sup>.

La finalidad de CEPOL es “contribuir a la formación de los funcionarios policiales de rango superior de los Estados miembros, mediante la optimización de la cooperación entre los distintos componentes de la primera. La CEPOL apoyará y desarrollará el enfoque desde una perspectiva europea de los principales problemas que plantean en los Estados miembros la lucha y la prevención de la delincuencia y el mantenimiento del orden y la seguridad públicos, con especial atención a las dimensiones transfronterizas de estos problemas.”

El nuevo objetivo del futuro Reglamento especifica que “El objetivo general de la presente propuesta de Reglamento es, por tanto, mejorar la seguridad de la UE, mediante la implementación, por la CEPOL, de un nuevo enfoque de la formación de los agentes con funciones coercitivas de la UE, acorde con la evolución de las prioridades de la cooperación operativa de los servicios con funciones coercitivas”<sup>658</sup>. Este objetivo afronta una deficiencia ya explicada por FELGUEIRAS cuando refiere que “al haberse enfocado en los niveles local, regional y nacional en oposición al nivel europeo, las fuerzas policiales desatendieron a sus oficiales en su educación en asuntos transnacionales. Esta ausencia de entendimiento europeo contribuye a la alienación de los profesionales de policía en lo relativo a las actividades de cooperación. Dada la naturaleza transnacional de la delincuencia organizada y de otras actividades delictivas

2004/567/JHA: Decisión 2004/567/JAI del Consejo, de 26 de julio de 2004, por la que se modifica la Decisión 2000/820/JAI sobre la creación de la Escuela Europea de Policía (CEPOL)

DO L 251 de 27.7.2004, p. 20/20

<sup>654</sup> Decisión 2005/681/JAI del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, por la que se crea la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y por la que se deroga la Decisión 2000/820/JAI

DO L 256 de 1.10.2005, p. 63/70

<sup>655</sup> Procedimiento legislativo ordinario 2013/0812 (COD), que enmienda la Decisión 2005/681/JHA. Adoptado el 06 de mayo de 2014 por el Consejo después de la primera lectura en el Parlamento, y pendiente del acto de firma.

<sup>656</sup> Documento del Consejo 14044/14, Comunicado de Prensa, Sesión nº 3336 del Consejo, p. 11.

<sup>657</sup> Se trata del documento de la Comisión Europea COM(2014) 465 final/2, de 30 de septiembre de 2014, y está siendo debatido en el Parlamento Europeo y en el Consejo, Expediente interinstitucional: 2014/0217 (COD)

<sup>658</sup> Documento de la Comisión Europea COM(2014) 465 final/2, de 30 de septiembre de 2014, p. 3.



de hoy día se cree que los oficiales de policía deberían ser el foco de las estrategias europeas<sup>659</sup>.

En particular, con respecto a la lucha contra la delincuencia organizada, figura entre los objetivos de CEPOL de la legislación vigente el “mejorar los conocimientos sobre los instrumentos internacionales y de la Unión”, entre otros aspectos, en lo relativo a:

“b) los objetivos de Europol, su estructura y su funcionamiento, así como las posibilidades de maximizar la cooperación entre Europol y los servicios policiales de los Estados miembros en la lucha contra la delincuencia organizada;”

Para centrarse en este objetivo, establece que una de las acciones será la de “dar formación especializada a los policías que desempeñen un papel clave en la lucha contra la delincuencia transfronteriza, prestando especial atención a la delincuencia organizada”.

CEPOL puede cooperar con otros órganos competentes de la Unión Europea y de terceros Estados en materia policial y “otros ámbitos conexos”. Está regida por un Consejo de Gobierno y por un Director, que se encarga de la Secretaría General. Se establece la posibilidad de crear puntos nacionales de contacto, cuya finalidad es la de garantizar “una cooperación eficaz entre la CEPOL y los centros de formación”. Y gracias a la reforma de la Decisión del 2005, CEPOL recibe financiación del presupuesto de la Unión Europea<sup>660</sup>.

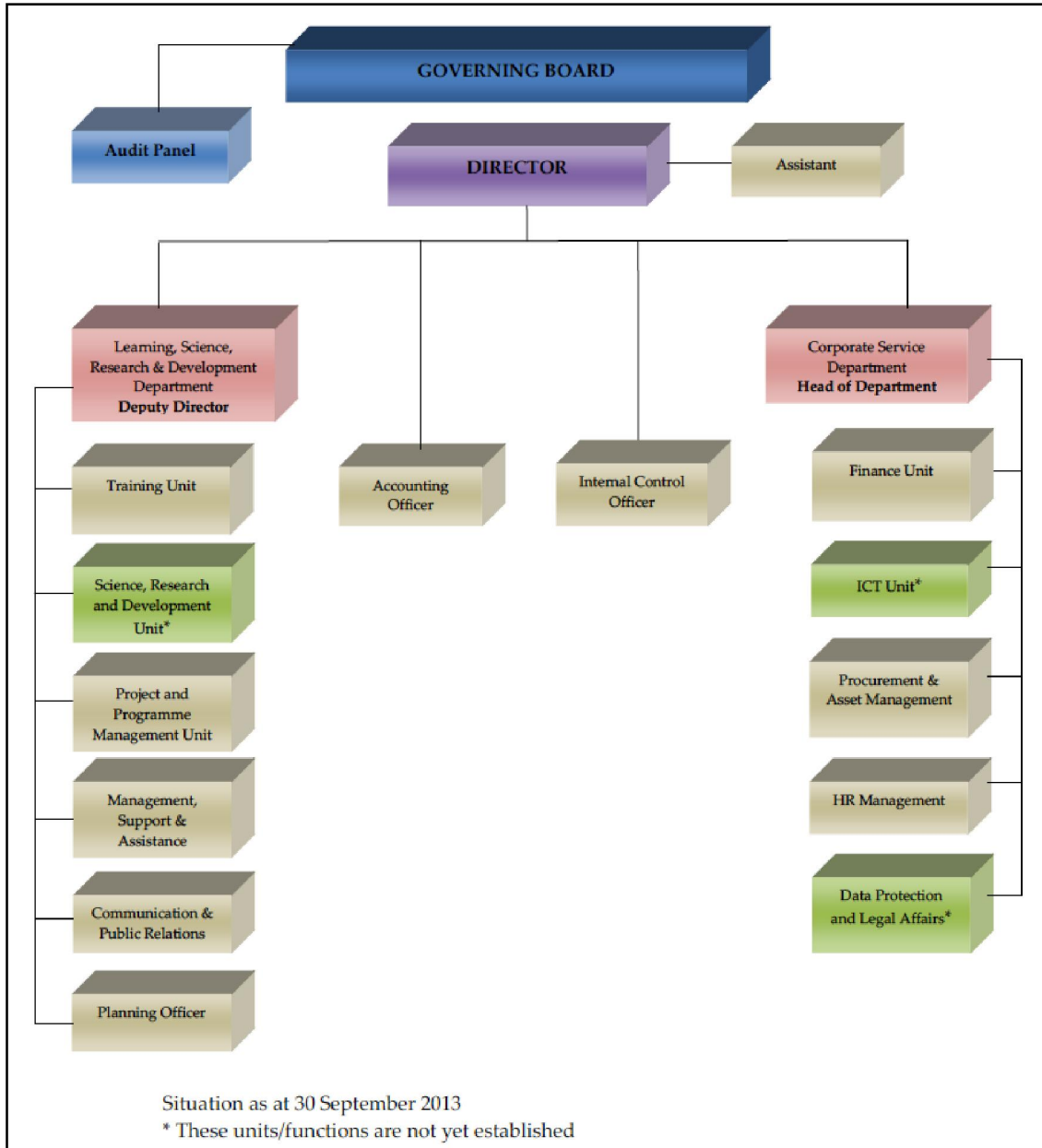
Su labor está posicionándola como otra herramienta fundamental para la cooperación entre las autoridades policiales, al haber insertado un completo sistema de formación al que acompaña la consecuente relación profesional entre agentes con poder operativo y decisorio de los distintos Estados miembros.

Se presenta a continuación el organigrama de CEPOL según consta en el Anexo del documento “Decisión 29/2013/GB de la Junta de Gobierno de la Escuela Europea de Policía, por la que se adopta el Programa de Trabajo 2014”, de 16 de diciembre de 2013.

---

<sup>659</sup> FELGUEIRAS, Sergio: “Police Learning Strategies” en AKHGAR, Babak; YATES, Simeon (editores): *Intelligence Management: Knowledge Driven Frameworks for Combating Terrorism and Organized Crime*, Advanced Information and Knowledge Processing, Ed. Springer, Universidad de Sheffield Hallam, Londres, 2011, Capítulo 14, p. 222.

<sup>660</sup> El portal web de CEPOL disponible en:  
<https://www.cepola.europa.eu/index.php?id=home0>



## 2.10. Oficina Europea de Policía – Europol

El Grupo ad hoc sobre Europol (Grupo de trabajo sobre Europol), creado en el año 1992 dentro de la estructura de Trevi, preparó la creación de una unidad de coordinación policial para el intercambio de información y asumió funciones del Grupo Trevi 92 y del Grupo Trevi 3. En palabras de POLITTI: “El primer paso en el desarrollo de Europol es la UDE, que debe recoger y analizar información de los Estados miembros relativa a los crímenes de droga a nivel europeo. Exitosamente llamada la Unidad de Drogas de Europol, la UDE extendió su mandato al llamado robo de coches, inmigración clandestina organizada y al tráfico nuclear en marzo de 1995.”<sup>661</sup>

<sup>661</sup> POLITTI, Alessandro: *European security: the new transnational risks*, Chaillot Paper, N°29 , 01, octubre, 1997, Institute for Security Studies – ISS, p. 25. Disponible en:

### 2.10.1. Creación de la Oficina Europea de Policía (1995)

Mediante Acto del Consejo de 26 de julio de 1995<sup>662</sup>, se aprobó el Convenio por el que se creaba la Oficina Europea de Policía (Convenio Europol). El Convenio entró en vigor el 1 de octubre de 1998.

A partir de la entrada en vigor del Convenio, Europol podía operar con personalidad jurídica.

Nació con la finalidad de mejorar “la eficacia de los servicios competentes de los Estados miembros y la cooperación entre los mismos con vistas a la prevención, lucha contra el terrorismo, el tráfico ilícito de estupefacientes y otras formas graves de delincuencia internacional, en la medida en que existan indicios concretos de una estructura delictiva organizada y que dos o más Estados miembros se vean afectados por las formas de delincuencia antes mencionadas de tal modo que, debido al alcance, gravedad y consecuencias de los actos delictivos, se requiera una actuación común de los Estados miembros”.<sup>663</sup>

Europol tenía inicialmente competencia en: prevención y lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes; material nuclear y radioactivo; lucha contra las redes de inmigración clandestina y contra la trata de seres humanos; y contra el tráfico de vehículos robados. Se contemplaba que en el plazo de dos años podría ampliar esa competencia al terrorismo. Y contemplaba como delitos de su competencia también el blanqueo de dinero relacionado con esas formas de delincuencia y los delitos conexos.

### 2.10.2. Modificaciones del Convenio

Con fecha de 3 de diciembre de 1998, dos Decisiones del Consejo modificaban parcialmente el Convenio. La primera ampliaba su competencia a la lucha contra el terrorismo<sup>664</sup>. La segunda, completaba la definición de “seres humanos” ya contemplada en el citado Convenio<sup>665</sup>. Ambas entraron en vigor el 1 de enero de 1999.

El 30 de noviembre de 2000, el Consejo modificaba mediante un Protocolo la cuestión relativa al blanqueo de dinero, incluyéndola en la lista de delitos del artículo 2 que son competencia de Europol. Entró en vigor el 29 de marzo de 2007<sup>666</sup>.

<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/european-security-the-new-transnational-risks/>

Vid. también CARRERA HERNÁNDEZ, F. Jesús: *La cooperación policial en la Unión Europea: acervo Schengen y Europol*, Colex, Madrid, 2003, pp. 77- 94 y Europol 69-75 y 95-109.

<sup>662</sup> Acto del Consejo, de 26 de julio de 1995, relativo al establecimiento del 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)

DO C 316 de 27.11.1995, p. 1/32

<sup>663</sup> DO C 316 de 27.11.1995, p. 5

<sup>664</sup> Decisión del Consejo de 3 de diciembre de 1998 por la que se encomienda a Europol la lucha contra los delitos cometidos o que puedan cometerse en el marco de actividades terroristas que atenten contra la vida, la integridad física, la libertad o los bienes de las personas

DO C 26 de 30.1.1999, p. 22/22

<sup>665</sup> Decisión del Consejo de 3 de diciembre de 1998 por la que se completa la definición de la forma de delincuencia «trata de seres humanos» incluida en el anexo del Convenio Europol

DO C 26 de 30.1.1999, p. 21/21

<sup>666</sup> Acto del Consejo, de 30 de noviembre de 2000, que establece, sobre la base del apartado 1 del artículo 43 del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol), un Protocolo que modifica el artículo 2 y el anexo de dicho Convenio

El 28 de noviembre de 2002, el Consejo modificaba el Convenio Europol para permitir la participación en los equipos conjuntos de investigación. Entró en vigor el 29 de marzo de 2007<sup>667</sup>.

Y el 27 de noviembre de 2003 de nuevo el Consejo modificaba el Protocolo<sup>668</sup>, matizando:

“Es preciso dotar a Europol del apoyo y los medios necesarios para que funcione efectivamente como piedra angular de la cooperación policial europea.

Deben introducirse en el Convenio Europol los cambios necesarios para reforzar la función de apoyo operativo a los servicios policiales nacionales que desempeña Europol.”

Esta modificación entró en vigor el 18 de abril de 2007.

Una nueva competencia para Europol fue la aprobada el 12 de julio de 2005 por el Consejo, mediante Decisión<sup>669</sup>, por la que se le nombraba como organismo central para la lucha contra la falsificación del euro. Entró en vigor el 16 de julio de 2005.

### 2.10.3. Oficina Europea de Policía (2009)

La aprobación de cualquier modificación del Convenio suponía una demora importante hasta que era ratificado en todos los Estados miembros y entraba en vigor. Por ello, el Consejo aprobó, el 6 de abril de 2009, una Decisión<sup>670</sup> por la que se creó la Oficina Europea de Policía (Europol), que derogó el Convenio Europol de 1998 y entró en vigor el 4 de junio de 2009.

Gracias a esta Decisión, Europol puede sufrir modificaciones de manera más sencilla que con el anterior Convenio. Las Decisiones son, en palabras de este nuevo texto, “más fácilmente adaptables a las circunstancias cambiantes y a las nuevas prioridades políticas”.

Europol queda así constituido como un “ente de la Unión” y sujeto al presupuesto general de ésta (se financia con presupuesto de la UE), lo que facilita el control del

DO C 358 de 13.12.2000, p. 1/7

<sup>667</sup> Acto del Consejo de 28 de noviembre de 2002 por el que se establece un Protocolo que modifica el Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol) y el Protocolo relativo a los privilegios e inmunidades de Europol, los miembros de sus órganos, sus directores adjuntos y sus agentes

DO C 312 de 16.12.2002, p. 1/7

<sup>668</sup> Acto del Consejo, de 27 de noviembre de 2003, por el que se establece, sobre la base del apartado 1 del artículo 43 del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol), un Protocolo por el que se modifica dicho Convenio - Declaración

DO C 2 de 6.1.2004, p. 1/12

<sup>669</sup> 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

DO L 185 de 16.7.2005, p. 35/36

<sup>670</sup> Decisión del Consejo 2009/371/JHA, de 6 de abril de 2009, por la que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol)

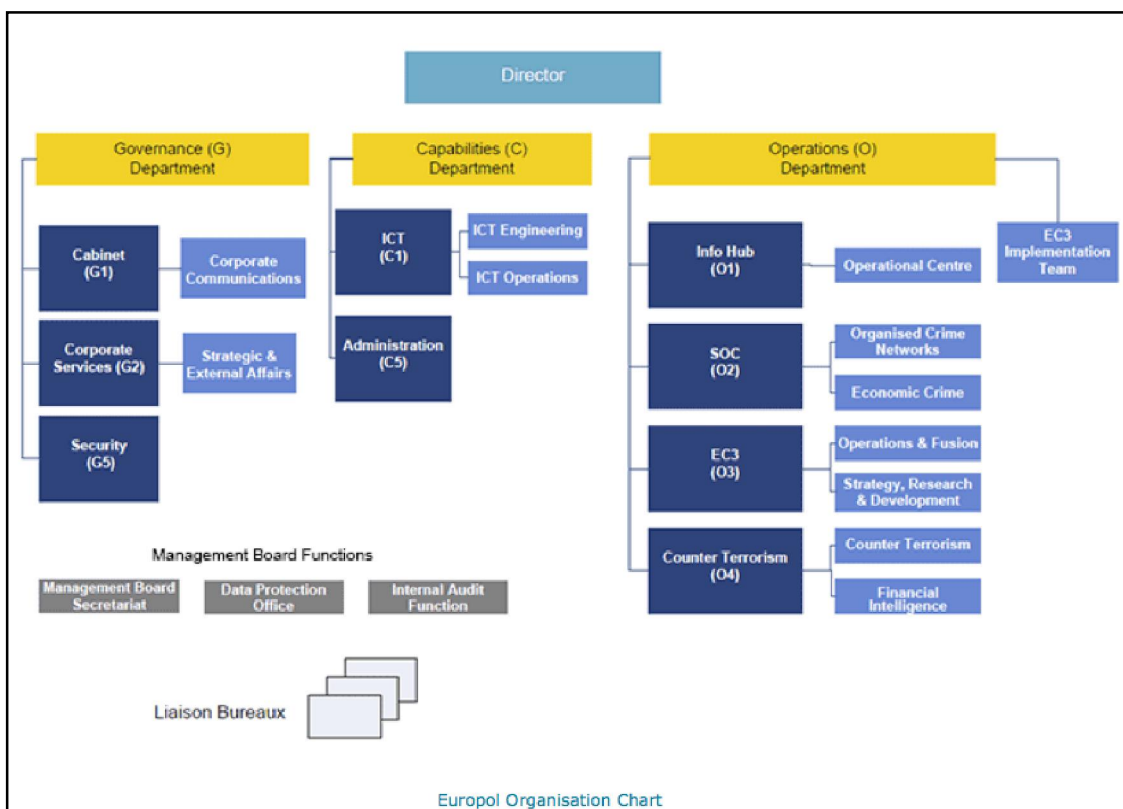
DO L 121 de 15.5.2009, p. 37/66

Parlamento Europeo<sup>671</sup>. Además, al aplicársele “normas y procedimientos generales aplicables a entes similares de la Unión”, Europol encuentra así una “simplificación administrativa” idónea para emplearse más a fondo en sus tareas operativas. Desde el 1 de enero de 2010 es una Agencia de la Unión Europea.

#### 2.10.4. Naturaleza, objetivo, funciones y estructura de Europol

Europol es una agencia de la UE, tiene su sede en La Haya (Países Bajos) y tiene personalidad jurídica.

El organigrama queda como se expone en el siguiente cuadro<sup>672</sup>:



El objetivo de Europol queda así definido:

“El objetivo de Europol será apoyar y reforzar la acción de las autoridades competentes de los Estados miembros y su cooperación mutua en materia de prevención y lucha contra la delincuencia organizada, el terrorismo y otras formas de delitos graves que afecten a dos o más Estados miembros.”<sup>673</sup>

La importante novedad es que desaparece la parte relativa a “en la medida en que existan indicios concretos de una estructura delictiva organizada”, lo que limitaba la competencia de Europol.

<sup>671</sup> El 26 de febrero de 2002 la Comisión había presentado la “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Control democrático de Europol” (COM/2002/0095 final-no publicada en el DO), en donde recogía una serie de propuestas ante la falta de control sobre esta Oficina.

<sup>672</sup> Según su propia sitio web, en:

<https://www.europol.europa.eu/content/page/organisational-structure-157>

<sup>673</sup> DO L 121 de 15.5.2009, p. 39

La competencia de Europol se ve ampliada, al enunciar que “las competencias de Europol abarcarán la delincuencia organizada, el terrorismo y otras formas de delitos graves que figuran en el anexo, en la medida en que dos o más Estados miembros se vean afectados de tal modo que, debido al alcance, gravedad y consecuencias de los actos delictivos, se requiera una actuación común de los Estados miembros”. La lista de delitos graves del anexo es sin duda muy amplia:

- tráfico ilícito de estupefacientes,
- actividades ilícitas de blanqueo de capitales,
- delitos relacionados con materiales nucleares o sustancias radiactivas,
- tráfico de inmigrantes clandestinos,
- trata de seres humanos,
- delincuencia relacionada con el tráfico de vehículos robados,
- homicidio voluntario, agresión con lesiones graves,
- tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos,
- secuestro, retención ilegal y toma de rehenes,
- racismo y xenofobia,
- robo organizado,
- tráfico ilícito de bienes culturales, incluidas las antigüedades y obras de arte,
- fraude y estafa,
- chantaje y extorsión,
- violación de derechos de propiedad industrial y falsificación de mercancías,
- falsificación de documentos administrativos y tráfico de documentos administrativos falsos,
- falsificación de moneda, falsificación de medios de pago,
- delito informático,
- corrupción,
- tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos,
- tráfico ilícito de especies animales protegidas,
- tráfico ilícito de especies y variedades vegetales protegidas,
- delitos contra el medio ambiente,
- tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento.<sup>674</sup>

Además, tiene competencia sobre los delitos penales conexos a estos anteriores:

- a) los delitos cometidos con objeto de procurarse los medios para perpetrar los actos para los que Europol sea competente;
- b) los delitos cometidos para facilitar o consumir la ejecución de los actos para los que Europol sea competente;
- c) los delitos cometidos para conseguir la impunidad de los actos para los que Europol sea competente.<sup>675</sup>

Y en virtud de la Decisión 2005/511/JAI del Consejo, mantiene la competencia en materia de lucha contra la falsificación del euro<sup>676</sup>.

La evolución con respecto al Convenio Europol en materia competencial es sin duda significativa. La intención es la de dotar a la Unión Europea de un cuerpo que, aunque

<sup>674</sup> ANEXO. DO L 121 de 15.5.2009, p. 67

<sup>675</sup> DO L 121 de 15.5.2009, p. 39

<sup>676</sup> DO L 185 de 16.7.2005, p. 35/36



de momento se encuentre en el límite de la cooperación, se pueda convertir en un futuro en un cuerpo policial europeo propio (es decir, con competencias de investigación propias).

La funciones de Europol hacia los Estados miembros tras la nueva Decisión son las siguientes: recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información y datos; comunicación de información que les afecta; facilitar mediante esa información las investigaciones; solicitarles investigaciones y equipos conjuntos de investigación; apoyar en análisis e información en acontecimientos internacionales de relevancia; y elaborar análisis de amenazas, en especial de la delincuencia organizada. A ello se añade el apoyo que brindará Europol a los Estados miembros en la “recogida y análisis de información en Internet”.

Además, Europol debe también:

- a) profundizar en los conocimientos especializados utilizados por las autoridades competentes de los Estados miembros en el marco de sus investigaciones y ofrecer asesoramiento para las mismas;
- b) proporcionar datos estratégicos para facilitar y promover la utilización eficaz y racional de los recursos disponibles a nivel nacional y de la Unión para las actividades operativas y apoyo para tales actividades.<sup>677</sup>

Siempre y cuando tenga capacidad, Europol puede “asistir a los Estados miembros, mediante apoyo, asesoramiento e investigaciones, en los ámbitos siguientes:

- a) formación de los miembros de las autoridades competentes, en su caso en cooperación con la Escuela Europea de Policía;
- b) organización y equipamiento de dichas autoridades, facilitando la prestación de ayuda técnica entre los Estados miembros;
- c) métodos de prevención de la delincuencia;
- d) métodos y análisis técnicos y científicos, así como procedimientos de investigación.”<sup>678</sup>

Europol puede participar en los equipos conjuntos de investigación en “calidad de apoyo”. E igualmente puede solicitar a los Estados miembros el inicio de investigaciones penales.

Cada Estado miembro tiene una unidad nacional de enlace entre Europol y las autoridades competentes en ese Estado. La designación de un funcionario de enlace por parte de los Estados miembros constituye la clave para que esa unidad nacional esté representada. Su papel es el de defender los intereses del Estado miembro relativos a las materias relacionadas con el Protocolo dentro de Europol.

Europol tiene un mandato muy estricto con respecto al tratamiento de datos e información ya que, aunque está habilitada para crear un Sistema de información de Europol y ficheros de trabajo de análisis respecto de las personas que hayan cometido o se crea que pueden cometer algún delito, sólo pueden emplear esos datos para el desempeño de sus funciones. Y además, sólo podrán acceder a esos datos aquellas autoridades de los Estados miembros que tengan competencia y tan sólo para prevenir y combatir los delitos.

Esos datos solamente pueden ser almacenados durante el tiempo que sea necesario para el cumplimiento de las funciones de Europol, estableciéndose un plazo máximo de almacenamiento de tres años desde que fueron introducidos. Posteriormente, será

<sup>677</sup> DO L 121 de 15.5.2009, p. 40

<sup>678</sup> DO L 121 de 15.5.2009, p. 40

revisada la conveniencia de que permanezcan. Hay una figura de control, que es la de un responsable de protección de datos, encargado de hacer cumplir la norma. Además, los particulares tienen derecho a comprobar quién ha accedido a sus datos y a corregirlos o eliminarlos en el caso de que sean incorrectos. Y por último, los Estados miembros deben controlar que el uso de esos datos en su propio Estado se haga de acuerdo con la ley.

La Decisión contempla la posibilidad de que Europol pueda “cooperar con otras instituciones, organismos, oficinas o agencias comunitarias o de la Unión Europea (UE), especialmente con Eurojust, la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), la Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (Frontex), la Escuela Europea de Policía (CEPOL), el Banco Central Europeo (BCE) y el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (OEDT).”

En este sentido, Europol y CEPOL tuvieron una reunión en la nueva sede de CEPOL en Budapest, durante los días 24 y 25 de febrero de 2015. En dicha reunión ambos directores, D. Rob Wainwright y Dr. Ferenc Bánfi (respectivamente), abordaron la necesidad de mejorar “la efectividad de las fuerzas policiales en la lucha contra la delincuencia mediante la dirección de entrenamientos en común para agentes de policía para incrementar el conocimiento de los sistemas policiales nacionales, de los mecanismos e instrumentos de cooperación europea, así como de una amplia gama de materias específicas, como antiterrorismo, tráfico de narcóticos y delincuencia organizada, inmigración ilegal, y control de fronteras o tráfico de seres humanos”<sup>679</sup>.

Europol puede cooperar con terceros Estados y organizaciones, por ejemplo con la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL)<sup>680</sup>.

Los órganos de Europol son:

- 1) Un consejo de administración, que es quien toma las decisiones y que está integrado por “un representante de cada Estado miembro y un representante de la Comisión, y cada miembro dispondrá de un voto”.
- 2) Un director, considerado representante legal de Europol, y sobre el que recae la gestión ordinaria. Es designado por el Consejo por cuatro años, mandato prorrogable otros tantos.
- 3) Se crea una Autoridad Común de Control, cuya función es: “(...) vigilar la actividad de Europol, con arreglo a lo dispuesto en la presente Decisión, con el objeto de garantizar que el almacenamiento, el tratamiento y la utilización de los datos de que dispongan los servicios de Europol no vulneren los derechos de las personas. La autoridad común de control controlará además la licitud de la transmisión de datos que procedan de Europol.”

---

<sup>679</sup> Información disponible en la web de CEPOL:

<https://www.cepol.europa.eu/media/news/20150224/cepol-and-europol-strengthen-cooperation-combat-crime-eu>

<sup>680</sup> La Decisión, en sus artículos 23 y 24, regula lo que estaba legislado mediante dos Actos del Consejo:

Acto del Consejo de 12 de marzo de 1999 por el que se fijan las normas para la transmisión por EUROPOL de datos personales a Estados y organismos terceros (derogado).

Acto del Consejo de 28 de febrero de 2002 que modifica el Acto del Consejo de 12 de marzo de 1999 por el que se fijan las normas para la transmisión por EUROPOL de datos personales a Estados y organismos terceros (derogado).

Esta Autoridad Común de Control tiene un mandato independiente y sus miembros no reciben instrucciones de ninguna autoridad.

Tiene entre otras misiones, la de elaborar “informes de actividad a intervalos regulares”, que envía tanto al Consejo como al Parlamento Europeo.

Como recomendaba la Comisión en su ya citada Comunicación sobre el control democrático de Europol, la Decisión por la que se crea la Oficina Europea de Policía (Europol) marca unos controles en los que tanto el Consejo como el Parlamento, e incluso la Comisión, tienen un papel relevante. Así, además del informe de actividad que remite la Autoridad Común de Control, el control democrático de EUROPOL se manifiesta en varios aspectos:

1) El consejo de administración debe presentar ante el Consejo para su aprobación y éste enviarlos con carácter informativo al Parlamento estos documentos: el proyecto de previsiones de gastos e ingresos y el presupuesto definitivo; el programa de trabajo para las actividades futuras de EUROPOL; y un informe general sobre las actividades de EUROPOL del año transcurrido.

2) EUROPOL manda al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión el informe de evaluación externo e independiente que se debe realizar cada cuatro años.

3) Como quedaba expuesto anteriormente, la dotación presupuestaria de EUROPOL se logra mediante acuerdo del Consejo con el Parlamento Europeo.

4) Además, las cuentas deben remitirse tanto al Tribunal de Cuentas como al Consejo y al Parlamento Europeo. El director de EUROPOL debe presentar ante el Parlamento Europeo toda información sobre la aplicación del presupuesto, siempre que éste se lo solicite. Y además debe aprobar la gestión del director antes del 30 de abril de cada año, lo que supone que se ve sometido a la valoración del Parlamento Europeo respecto a su labor.

5) Y respecto a la información general “La Presidencia del Consejo, el presidente del consejo de administración y el director comparecerán ante el Parlamento Europeo, a petición de este, para tratar de cuestiones relativas a EUROPOL y teniendo en cuenta las obligaciones de discreción y respecto de la confidencialidad.”<sup>681</sup>

EUROPOL ha sido autorizada, mediante Decisión del Consejo de 23 de junio de 2008<sup>682</sup>, a acceder al Sistema de Información de Visados (VIS).

A los efectos de esta Tesis, interesan saber que en la estructura de EUROPOL, la materia de investigación contra el crimen organizado está enmarcada en el Departamento de Operaciones (O):

- Dentro de la sección “SOC – O2” se tratan las “Redes de Delincuencia Organizada” y “Delitos Económicos”.

El método de trabajo es el “Fichero de Trabajo de Análisis” (AWF-Analysis work file). Se trata de una herramienta en la que trabajan conjuntamente los analistas y los expertos en delincuencia organizada y terroristas, reuniendo inteligencia criminal<sup>683</sup>.

---

<sup>681</sup> Artículo 48. DO L 121 de 15.5.2009, p. 39

<sup>682</sup> Decisión 2008/633/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) por las autoridades designadas de los Estados miembros y por EUROPOL, con fines de prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves

DO L 218 de 13.8.2008, p. 129/136

<sup>683</sup> Información disponible a través del sitio Web de EUROPOL, en:

En la actualidad existen AWFs para “todas las áreas delictivas graves que tienen un impacto sobre EUROPOL”. Con respecto a la delincuencia organizada y los delitos económicos, estos son los principales AWFs<sup>684</sup>: CANNABIS, Checkpoint, COLA, SYNERGY, Match fixing, EE-OC, MONITOR, COPPER, FURTUM, HEROIN, PHOENIX, SOYA, Bitmap, TERMINAL, ECCC, CYBORG y TWINS.

#### 2.10.5. Propuesta de Reglamento para la creación de la Agencia de la Unión Europea para la cooperación y la formación en funciones coercitivas (EUROPOL)

El 27 de marzo de 2013 la Comisión presentó una “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de la Unión Europea para la cooperación y la formación en funciones coercitivas (EUROPOL) y por el que se derogan las Decisiones 2009/371/JAI y 2005/681/JAI. La última versión del documento fue presentada por la Presidencia el 28 de mayo de 2014<sup>685</sup> para el Consejo JAI celebrado en Luxemburgo el 5 y 6 de junio, coincidiendo todas las partes en que se debe seguir trabajando en la propuesta. De hecho, dicha propuesta fue incorporada como orientación general en la Sesión nº 3319 del Consejo de la Unión Europea (Justicia y Asuntos de Interior), que tuvo lugar en Luxemburgo durante los días 5 y 6 de junio de 2014<sup>686</sup>. En dicha sesión los Ministros de Justicia e Interior remarcaban la importancia de mantener una coherencia entre los trabajos de proyectos de Reglamentos de Eurojust y la Fiscalía Europea, mediante el trabajo conjunto a escala técnica.

El objetivo principal de esta propuesta es “alinearse EUROPOL con los requisitos del tratado de Lisboa”, lo que en la misma denominan “Lisbonización”. Se pretende llevar a cabo la revisión del marco legal de EUROPOL y someterlo al control del Parlamento Europeo; convertirlo en centro de la información de las autoridades policiales de los Estados miembros; establecer un “régimen de protección de datos robusto”; y mejorar su gobernanza.

Entre las modificaciones más llamativas, la Comisión proponía unificar EUROPOL y CEPOL, pero tanto el Consejo como el Parlamento Europeo rechazaron dicha propuesta a mediados de 2013.

<https://www.EUROPOL.europa.eu/content/page/our-people-19>

Para más información se puede consultar EUROPOL: “EUROPOL. New AWF Concept. Guide for MS and Third Parties, 01-Operational Centre, EDOC#525188v14, de 31 de mayo de 2012.

<sup>684</sup> GODART, Benoit: “Áreas de Cooperación entre EUROPOL e INTERPOL” (díptico), Interpol, Lyon, 27 de enero de 2012, p. 126.

House of Lords: “EUROPOL: coordinating the fight against serious and organised crime”, EU Committee, 29th Report of Sesión 2007-08, HL Paper 183, 18 de noviembre de 2008. Disponible en:

[www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/183/183.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/183/183.pdf)

<sup>685</sup> Documento del Consejo 10033/14, de 28 de mayo de 2014, “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de la Unión Europea para la cooperación y la formación en funciones coercitivas (EUROPOL) y por el que se derogan las Decisiones 2009/371/JAI y 2005/681/JAI (Primera lectura) - Orientación general”.

La Comisión presentó, el 16 de julio de 2014, una nueva Propuesta para una regulación del Parlamento Europeo y el Consejo estableciendo una Agencia de Entrenamiento Policial de la Unión Europea (Cepol), derogando y sustituyendo la Decisión del Consejo 2005/681/JHA [COM/2014/465 final]. Dicha propuesta no siguió adelante, por lo que la Comisión presentó el documento de la Comisión Europea COM(2014) 465 final/2, de 30 de septiembre de 2014, y está siendo debatido en el Parlamento Europeo y en el Consejo, Expediente interinstitucional: 2014/0217 (COD).

<sup>686</sup> Proyecto de Acta, documento del Consejo 10771/14, Bruselas, 26 de junio de 2014.

En cuanto a la lucha contra la delincuencia organizada, el actual borrador de propuesta de reglamento contempla que esa lucha seguirá siendo “uno de los principales objetivos”. Así, en su tercer objetivo contempla que:

“EUROPOL apoyará y reforzará la actuación de las autoridades competentes de los Estados miembros y su cooperación mutua en la prevención y lucha contra la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, el terrorismo y las formas de delincuencia que afectan a un interés común que sea objeto de una política de la Unión, incluida la delincuencia organizada”.

Y de nuevo constan las formas de delincuencia en las que EUROPOL es competente en el Anexo I. Se trata de todas las anteriores, que mantiene con breves salvedades y algunas nuevas<sup>687</sup>:

- Terrorismo (añadido).
- Delincuencia organizada (añadida como tal).
- Robo organizado. Modificado a: “robo y hurto agravado”.
- Delitos contra los intereses financieros de la Unión.
- Operaciones con información privilegiada y manipulación del mercado financiero.
- Delitos contra el medio ambiente. Modificado a: “... incluyendo polución procedente de barcos”.
- Abusos sexuales y explotación sexual de mujeres, y niños, incluyendo la pornografía infantil y la solicitud de niños con fines sexuales (añadido).
- Genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra.

Está claro que EUROPOL tiene un papel cada vez más relevante en la Unión Europea, pero de momento se mantiene en un plano de coordinador-cooperador. Todavía los Estados no terminan de dar pasos decisivos y, aunque amplíen ámbito competencial, éste sigue siendo en el plano del apoyo. Sorprendentemente, en esta ocasión incluso el Parlamento Europeo se ha negado al incremento de su peso (referido a la abortada proposición de unificar las dos agencias, EUROPOL y CEPOL), mientras que se hace hincapié en la necesidad del control de la agencia y de afianzar la política de privacidad de datos. Está claro que la UE no quiere un “monstruo” policial en su seno.

No obstante la labor de EUROPOL no es insignificante, ya que precisamente en materia de delincuencia organizada es necesario un organismo de procesamiento, análisis, inteligencia y coordinación de la información. Esta es la gran aportación de EUROPOL, mientras no se le permita tener competencias operativas propias<sup>688</sup>.

## 2.12. Jefes de Policía Europeos

El Grupo de Trabajo de los Jefes de Policía Europeos, hoy conocido como “EPCTF – European Police Chiefs Task Force”, es una estructura que nació bajo el auspicio del Consejo de Tampere, celebrado los días 15 y 16 de octubre de 1999.

<sup>687</sup> Documento del Consejo 10033/14, de 28 de mayo de 2014, Anexo I, p. 133-134.

<sup>688</sup> Vid., por interesante en la cuestión de la inteligencia criminal, la tesis doctoral de:

MORAL TORRES, Anselmo del: “COOPERACIÓN POLICIAL EN LA UNIÓN EUROEA. Planteamiento de un Modelo Europeo de Inteligencia Criminal”, Departamento de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, UNED, 2010.

En las Conclusiones de la Presidencia, en el apartado “C. Lucha contra la delincuencia a escala de la Unión. IX. Incremento de la cooperación contra la delincuencia”, se hacía la siguiente petición:

“44. El Consejo Europeo pide que se establezca una Unidad operativa europea de jefes de policía con objeto de intercambiar, en cooperación con EUROPOL, experiencia, mejores prácticas e información sobre las actuales tendencias de la delincuencia transfronteriza, así como de contribuir a la planificación de acciones operativas.”

Este Grupo de Trabajo nacía “tras detectarse una laguna entre el suministro de información confidencial sobre delincuencia organizada grave (a través de EUROPOL) y su plasmación en actividades operativas”<sup>689</sup>.

Estaba formada por jefes y oficiales superiores de las fuerzas y cuerpos de seguridad de los Estados Miembros, con capacidad para coordinar operaciones. El Grupo de Trabajo no tendría capacidad propia de coordinar operaciones y su principal misión sería la de concentrarse “en todo momento en cuatro o cinco problemas altamente prioritarios en materia de delincuencia organizada”. Sus siglas iniciales fueron PCTF.

Nació sin una base jurídica formal, bajo la idea de tener una categoría propia dentro del Consejo, para que todos los grupos restantes tuviesen clara su estructura, y para tener una base jurídica adecuada a la protección de datos. Se recomendaba por tanto que fuese creado mediante una Decisión del Consejo.

La realidad fue que nunca tuvo dicho estatuto, con la situación de indeterminación jurídica consiguiente, y la falta de transparencia democrática que ello supuso<sup>690</sup>. En palabras de BUNYAN:

“El hecho de que la PCTF se reúne en las oficinas de EUROPOL no le otorga ninguna base constitucional o legal. Tampoco lo hace el acuerdo del Consejo de que las Presidencias del Consejo puedan convocar reuniones de los Jefes de Policía en cualquier "marco que consideren apropiado" a la espera de la aprobación de la Constitución de la UE (que pudiera no ocurrir nunca).

Es conveniente para el Consejo funcione de un modo en el que a través de la participación activa de la Secretaría General (JAI) puede influir tanto en las operaciones como en la estrategia - pero es un montaje totalmente inexplicable que no tiene lugar en una Europa democrática.”

Pero es cierto que el PCTF fue ampliando sus competencias durante los primeros años de su existencia, llegando a separar sus funciones en dos: estratégicas y operativas. Las funciones estratégicas se llevaron a cabo dentro de las estructuras del Consejo JAI, mientras que las operativas lo hicieron en la base de EUROPOL<sup>691</sup>.

Funcionaba bajo la idea de coordinar sin ánimo de retrasar en trámites innecesarios, buscando soluciones a los problemas que surgían en materia operativa.

Contaba con un Grupo de Trabajo “Troika” (representante del Estado miembro que ostentase la Presidencia del Consejo en curso, de la anterior y de la siguiente), un Grupo

<sup>689</sup> Esta información y la que prosigue, se puede localizar en el primer texto que recoge su estatuto, el Documento del Consejo 5858/00, de 2 de febrero del 2000, “Unidad operativa europea de jefes de policía”.

<sup>690</sup> Vid.: TONY, Bunyan: “The EU’s Police Chief Task Force (PCTF) and Police Chiefs Committee”, Statewatch analysis, marzo, 2006.

Disponible en:

[www.statewatch.org/news/2006/mar/pctf.pdf](http://www.statewatch.org/news/2006/mar/pctf.pdf)

<sup>691</sup> Documento del Consejo 13075/01/04, de 27 de octubre de 2004.



Directivo (GT Troika, Comisión Europea, Secretaría del Consejo, y EUROPOL), y una Unidad de Soporte Operativo (tres miembros, uno de cada Estado representado en la Troika) que se encarga de apoyar al PCTF en su labor operativa (especialmente en la lucha contra el terrorismo y el intercambio de información)<sup>692</sup>.

Con la creación del Comité Permanente de Seguridad Interior, el PCTF vio como aquel asumía gran parte de sus funciones, en “áreas de cooperación operativa para la seguridad interior”. Actualmente se le conoce como el EPCTF, y desde octubre de 2010 se decidió que seguirían reuniéndose, pero ya con ánimo de “complementar en vez de duplicar el marco institucional del Consejo JAI”, para mejorar dicha política y para contribuir a la seguridad de los ciudadanos europeos<sup>693</sup>.

### 2.13. Cooperación EUROPOL-INTERPOL

La Agencia de Policía Europea-EUROPOL alcanzó un acuerdo operativo con la Organización Internacional de Policía Criminal-INTERPOL en el año 2001<sup>694</sup>. Desde entonces tres han sido los acuerdos hacia una colaboración más estrecha<sup>695</sup>:

- Memorando de Entendimiento sobre el estado/tareas de los oficiales de enlace (2003).
- Memorando de Entendimiento sobre el Acceso Extranet Seguro (2010).
- Plan de Acción Operativa Conjunta (2010).

Este último plan está enfocado en cinco áreas: delincuencia informática, explotación sexual de menores, seguridad pública y terrorismo, piratería informática, y grandes eventos.

Con respecto a la cooperación operativa en relación con la delincuencia organizada, las dos agencias lo realizan dentro del bloque que ambas denominan “Organizaciones criminales, Drogas y Tráfico de Seres Humanos-THB (Trafficking in Human Beings)”. Para ello INTERPOL cuenta con dos grupos: el “Subdirectorío de Organizaciones Criminales & Drogas” (DCO) y el “Subdirectorío de THB”. EUROPOL cuenta con tres “Unidades de Redes de Delincuencia Organizada” (orientadas según criterios

<sup>692</sup> Documento del Consejo 9453/04, de 11 de mayo de 2004. Sobre el funcionamiento específico de la Unidad de Soporte Operativo, vid. el documento del Consejo 15067/05, de 29 de noviembre de 2005.

<sup>693</sup> CALLINAN, Martin: “Police Cooperation and Security in the EU”, en la obra conjunta *European Criminal Justice Post-Lisbon: An Irish Perspective*, The Institute of International and European Affairs, Dublin, mayo, 2012, pp. 52-53 (para las explicaciones de ambos párrafos).

Vid. también sobre el tema:

DEUBNER, Christian: “Report 2. Deepening of Integration in Justice and Home Affairs policy, concerning judicial co-operation in criminal matters and police co-operation”, en la obra conjunta *How can European integration advance in the 21st century. Key policies, methods and coalitions for the deepening of EU integration*, Friedrich-Ebert-Stiftung, EU Office Brussels, Bruselas, 2008, pp. 33-34.

<sup>694</sup> INTERPOL trata la cuestión de la delincuencia organizada siguiendo esta estructura jerárquica: Secretaría General / Secretario General / Directorado Ejecutivo de Servicios Policiales / Delitos especializados & Análisis.

<sup>695</sup> La información de este apartado ha sido posible tras reunión en Interpol-Lyon con el Sr. Benoit GODART, Oficial de Enlace de EUROPOL para Interpol. Y gracias al díptico que elaboró el 27 de enero de 2012, con motivo de la celebración de la 60ª Reunión del Comité Europeo INTERPOL, celebrado en Lyon, los días 7-8 de febrero de 2012.

geográficos): O6 – Esfera de Europa Occidental; O7 – Esfera de Europa Nororiental; y O8 – Esfera de Europa Suroriental.

Otro apartado de cooperación, en el que también se podría hablar de delincuencia organizada, es el llamado “Falsificación de dinero & Delitos de alta tecnología (HTC)”.

Con respecto a los proyectos de EUROPOL referentes al área de “Delincuencia organizada y las drogas” en colaboración con INTERPOL, y siempre según los datos aportados por GODART (balance del 2010-2011), este área ocuparía la tercera posición en importancia de intercambio de información entre ambas agencias.

La cooperación se realiza mediante el uso de una red informática de intercambio de información de alta seguridad llamada SIENA (Secure International Exchange Network Application) y mediante el trabajo de los oficiales de enlace de EUROPOL para INTERPOL y viceversa.

A comienzos del año 2012 ambas agencias cooperaban en las siguientes materias relativas a la delincuencia organizada:

- Cocaína: entre el grupo “Ice Trail” de INTERPOL y el grupo “COLA” de EUROPOL, que trabajan mediante el análisis de archivo de trabajo (AWF-Analysis Work File).
- Tráfico de personas: grupo “People smuggling” de INTERPOL con el grupo “Checkpoint” de EUROPOL.
- Drogas sintéticas procedentes especialmente de Irán: operación “Ice Trail” de INTERPOL en colaboración con el “AWF Synergy” de EUROPOL.
- Arreglo de partidos: entre los dos grupos, “Asian OC Match Fixing” de INTERPOL y “Match Fixing” de EUROPOL, por los movimientos de la delincuencia organizada, en especial procedente de Asia, para amañar partidos de fútbol.
- Balcanes Occidentales: entre los dos grupos, “Western Balkans OC” de INTERPOL y “COPPER” de EUROPOL.
- Robos: entre los dos grupos, “Pink Panthers” de INTERPOL (especializado en robos de joyas a gran escala) y “FURTUM” de EUROPOL (especializado en delitos contra la propiedad). Y otro dedicado a los vehículos, entre los dos grupos, “Stolen vehicles” de INTERPOL y “FURTUM” de EUROPOL.
- Tráfico de seres humanos: entre los dos grupos, “Illegal immigration” de INTERPOL y “PHOENIX” de EUROPOL pero en este caso dedicados a la inmigración ilegal.
- Cooperación entre los dos grupos, “Asian OC Match Fixing” de INTERPOL y “TERMINAL” de EUROPOL (dedicado al fraude de tarjetas de crédito).
- Se contemplaba la posibilidad de ampliar la cooperación en dos materias: explotación de menores y grupos del Este Europeo.

El hecho de que INTERPOL colabore estrechamente es un factor de reconocimiento al papel de EUROPOL, máxime cuando ésta se creó por el escepticismo de los Estados miembros de la UE por los escasos resultados de aquella.

Esta cooperación es importante por los vínculos que crea y, con respecto a la delincuencia organizada y al ya explicado fenómeno global de ésta, por la imperiosa necesidad de cooperar a nivel global (mundial).

## COOPERACIÓN JUDICIAL

### 2.14. Cooperación del individuo con la justicia

El 20 de diciembre de 1996 el Consejo adoptó la “Resolución 97/C 10/01 del Consejo, de 20 de diciembre de 1996, relativa a las personas que colaboran con el proceso judicial en la lucha contra la delincuencia internacional organizada”<sup>696</sup> invitando a los Estados miembros a que adoptasen “medidas adecuadas para fomentar la cooperación con el proceso judicial de las personas que participen o hayan participado en asociaciones para delinquir o en delitos tipificados como delincuencia organizada.”

La razón principal es la de facilitar los testimonios de dichas personas, aportándolos como prueba en los procesos contra organizaciones delictivas organizadas.

La Resolución se encarga de determinar, a sus efectos, qué se entiende por cooperar con el proceso judicial:

- 1) facilitar información útil a las autoridades competentes para fines de investigación y obtención de pruebas acerca de:
  - la composición, estructura o actividades de las organizaciones delictivas,
  - sus vinculaciones, incluidas las internacionales, con otros grupos delictivos,
  - delitos cometidos o que pudiesen cometer estas organizaciones o grupos;
- 2) brindar a las autoridades competentes una ayuda eficaz y práctica que pueda contribuir a privar a las organizaciones delictivas de recursos ilícitos o del producto de un delito.

Además insta a que se concedan beneficios específicos a quienes se desvinculen de esas actividades, intenten frenarlas o paralizarlas, o a quienes colaboren en la obtención de pruebas.

Por último, anima a darles, tanto a esos cooperantes, como a sus personas cercanas, la protección necesaria, así como darle a los primeros la asistencia judicial pertinente.

Como ya se reflejó en la Sección 2ª del Capítulo I, uno de los grandes problemas para las fuerzas del orden es la detección de los delitos en los que actúan los grupos de delincuencia organizada. Un cuerpo normativo que favorezca la colaboración de personas implicadas es fundamental, aunque la labor de desarrollo normativo depende nuevamente de los Estados miembros, lo que supone veintiocho criterios heterogéneos, más o menos eficientes.

### 2.15. Lucha contra la delincuencia organizada y contra el terrorismo

El 29 de junio de 1998, el Consejo aprobó una Acción común<sup>697</sup> para la creación de una red judicial europea. Posteriormente, el 16 de diciembre de 2008, aprobó la “Decisión 2008/976/JAI del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre la Red Judicial

---

<sup>696</sup> DO C 10 de 11.01.1997

<sup>697</sup> 98/428/JAI: Acción común de 29 de junio de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se crea una red judicial europea.

DO L 191 de 7.7.1998, p. 4/7

Europea”<sup>698</sup> que derogó la Acción común anterior y que establece las disposiciones para la continuidad de la Red Judicial Europea.

Al mismo tiempo, el Consejo creó Eurojust, con fecha de 28 de febrero de 2002 y mediante la “Decisión 2002/187/JAI del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia”<sup>699</sup>. Posteriormente, en el año 2003, aprobó para la modificación de la anterior la “Decisión 2003/659/JAI del Consejo, de 18 de junio de 2003, por la que se modifica la Decisión 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia”<sup>700</sup>.

La Red Judicial Europea fue creada con una función principal, general, para que la cooperación judicial en materia penal entre los Estados miembros sea más sencilla. Para ello, se apoya en la mejora de la comunicación mediante puntos de contacto; celebración de reuniones entre las autoridades de los Estados miembros; y el intercambio de información básica.

Eurojust en cambio tiene un mandato más específico, consistente en la coordinación entre las autoridades competentes de los Estados miembros que se vean afectados por delincuencia grave que les esté afectando en ese momento y que necesiten llevar una misma acción de investigación y de actuación. Este mandato se extiende también a la lucha contra el terrorismo.

Ambos mantienen una cooperación estrecha entre sí. Además, Eurojust también lo hace con otras agencias involucradas (EUROPOL, OLAF, FRONTEX y Centro Conjunto de Situación del Consejo)<sup>701</sup>.

El 23 de octubre de 2007 la Comisión publicó la “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 23 de octubre de 2007, sobre el papel de Eurojust y la Red Judicial Europea en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada y contra el terrorismo en la Unión Europea”<sup>702</sup> en la que hacía un balance del papel desempeñado por ambos órganos en la lucha contra la delincuencia organizada y el terrorismo.

En dicho documento, la Comisión valoraba que los pasos dados hasta el momento si bien decisivos, no eran todavía firmes y era necesario fomentar varios aspectos:

- 1) Necesidad de aclarar y reforzar las competencias de los miembros de Eurojust (miembros nacionales) y las del Colegio (conjunto de los miembros nacionales), concediéndoles a ambos competencias más amplias.
- 2) Reforzar la cooperación entre Eurojust y la Red Judicial Europea. En particular, facilitando a Eurojust la posibilidad de disponer de funcionarios de enlace (corresponsal nacional) y de poder nombrar magistrados de enlace en terceros Estados afectados.

---

<sup>698</sup> DO L 348 de 24.12.08

<sup>699</sup> DO L 63 de 6.3.2002

<sup>700</sup> DO L 245 de 29.9.2003;

<sup>701</sup> Vid. sobre las ventajas que para la coordinación entre los Estados miembros han supuesto ambas figuras: QUEL LÓPEZ, F. J.: “Análisis de las reformas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Niza” en Revista de Derecho Comunitario Europeo, Nº 9, enero-junio, 2001, pp. 124-125, 129-132; y QUESADA MORALES, Víctor A.: “Aspectos penales del espacio judicial europeo” en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 225, octubre, 2003, pp. 72-73.

<sup>702</sup> COM(2007) 644 final - no publicada en el DO

- 3) Reforzar la cooperación con EUROPOL, en particular, fomentando una mejora de las relaciones e intercambio de información entre Eurojust y las oficinas de enlace nacionales de EUROPOL.
- 4) Fomentar la cooperación entre Eurojust y FRONTEX.
- 5) Promover una mayor cooperación entre Eurojust y los terceros Estados a través de la creación de una red de puntos de contacto.

El 16 de diciembre de 2008 el Consejo aprobó una tercera Decisión, la “2009/426/JAI del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust y se modifica la Decisión 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia”<sup>703</sup>, que modificaba aquella por la que se crea Eurojust.

Con esta reforma, el Consejo daba forma a las recomendaciones de la Comisión, y gracias a ello, Eurojust en la actualidad ha visto mejorada: su coordinación con las autoridades competentes; la coordinación entre los distintos enlaces en EUROPOL; el trabajo conjunto con otras agencias; y el uso de los datos personales. Además, se ha ampliado la participación de Eurojust a los equipos conjuntos de investigación y se ha creado la Célula de Coordinación de Emergencias, destinada a “cumplir sus funciones en casos urgentes”.

Actualmente el Parlamento Europeo y el Consejo trabajan conjuntamente en la “Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal (Eurojust)”, documento presentado por la Comisión el 17 de julio de 2013<sup>704</sup>.

En el seno del Consejo este documento está siendo ampliamente enmendado y su última revisión, de 25 de septiembre de 2014<sup>705</sup>, no está disponible, ya que los Estados miembros siguen aportando nuevas propuestas de enmienda.

La importancia de Eurojust es también clave, toda vez que la justicia, como quedó explicado en el primer capítulo, es parte fundamental del trío (junto con la libertad y la seguridad).

Quizás el futuro de un sistema judicial penal europeo no esté tan cercano como sería deseable, pero al igual que en el ámbito policial y aduanero, la cooperación y la confianza en el campo judicial es clave. Y más aun, es absolutamente necesario alcanzar, tarde o temprano (cuanto antes mejor, todo sea dicho), el logro del deseado reconocimiento mutuo de las sentencias, en este campo particular, por la importancia de combatir la delincuencia organizada con herramientas comunes, eficientes y fiables.

El progreso a través de Eurojust va, poco a poco, asentando las bases para dicho logro.

---

<sup>703</sup> DO L 138 de 4.6.2009.

<sup>704</sup> COM/2013/0535 final

<sup>705</sup> Documento del Consejo 13403/2014 INIT, Bruselas, 25 de septiembre de 2014.

## SECCIÓN 3ª. MARCO GENERAL EN LA PREVENCIÓN DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN LA UNIÓN EUROPEA

Esta sección trata la cuestión de la prevención: qué instrumentos ha desarrollado la Unión Europea desde 1997 para esa segunda parte tan importante para la lucha contra la delincuencia organizada, la prevención.

Quizás pareciera que unos pocos epígrafes no puedan mostrar la labor necesaria en prevención de la delincuencia organizada, pero el desarrollo de todos ellos apuntan siempre a unas mismas líneas: educación, formación, prevención, estudio, análisis, detección, investigación, refuerzo, reducción.

La UE es consciente de la importancia de esta labor preventiva, en unión con la represiva. Y de nuevo queda demostrado que la implantación del “Ciclo de Actuación” (que en breve será abordado) no ha sido una primera acción decidida, acertada, y cuasimilagrosa, sino más bien ha sido el final feliz (y comienzo, al mismo tiempo) tras quince años de andadura quizás descoordinada en muchos aspectos, no cabe duda, en contra de la delincuencia organizada, pero que iba tejiendo esa red de medidas que están siendo coordinadas.

### **3.1. Delincuencia organizada: estrategia para la prevención y el control de la delincuencia organizada**

Mediante la aprobación por el Consejo Europeo celebrado en Ámsterdam (reunido el 16 y 17 de junio de 1997) de un Acto titulado “Prevención y control de la delincuencia organizada - Estrategia de la Unión Europea para el comienzo del nuevo milenio”<sup>706</sup>, el Consejo y la Comisión concretaron las declaraciones que, en torno a la lucha contra la delincuencia organizada, se habían realizado en los Consejos Europeos de Tampere y Viena.

En particular, este Acto establecía una serie de acciones que debían aplicarse (qué prioridad, por qué instancia y en qué plazo) encuadradas en uno de estos once objetivos:

- “- Reforzar la recogida y análisis de datos relativos a la delincuencia organizada;
- Evitar que la delincuencia organizada se infiltre en el sector público y el sector privado;
- Reforzar la prevención de la delincuencia organizada y la colaboración entre el sistema de justicia penal y la sociedad;
- Reexaminar y mejorar la legislación así como el control y los marcos reglamentarios nacionales y comunitarios;
- Reforzar las investigaciones en el ámbito de la delincuencia organizada;
- Reforzar EUROPOL;
- Detectar, congelar, decomisar y confiscar los productos del crimen;
- Reforzar la cooperación entre autoridades represivas y autoridades judiciales a nivel nacional y en la Unión Europea;
- Reforzar la cooperación con los países candidatos a la adhesión;

---

<sup>706</sup> Prevención y control de la delincuencia organizada - Estrategia de la Unión Europea para el comienzo del nuevo milenio

DO n° C 124 de 03/05/2000 p. 1-33



- Reforzar la cooperación con terceros países y otras organizaciones internacionales;
- Vigilar el refuerzo de la aplicación de las medidas de prevención y control de la delincuencia organizada en de la Unión<sup>707,</sup>

### 3.2. Estrategia global de prevención de la delincuencia

El Consejo adoptó la “Resolución del Consejo, del 21 de diciembre de 1998, relativa a la prevención de la delincuencia organizada para el establecimiento de una estrategia global de lucha contra esta delincuencia” en la que, apoyándose en distintos actos jurídicos y eventos académicos relacionados con la delincuencia<sup>708</sup>, remarcaba la importancia de la prevención, como indicaba a su inicio:

“CONSIDERA que la lucha contra la delincuencia organizada internacional apoyada por una aplicación de la ley eficaz y sostenible también requiere un amplio abanico de medidas preventivas, elaboradas con el debido respeto a los derechos humanos fundamentales”

Se trata de una Resolución destinada a animar a las fuerzas implicadas en la prevención y la represión para proseguir en sus esfuerzos.

Particularmente anima a:

- Proseguir la aplicación de programas de prevención así como el desarrollo de una acción pedagógica;
- Desarrollar acciones para luchar contra el tráfico y el consumo de droga;
- Adoptar medidas (códigos de conducta, por ejemplo) para las profesiones expuestas a la corrupción;
- Garantizar la transparencia de los contratos públicos así como de los asuntos públicos (financiación de partidos y otras organizaciones políticas);

---

<sup>707</sup> Disponible en:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_organised\\_crime/133125\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/133125_es.htm)

<sup>708</sup> DO C 408 de 29.12.1998

En su inicio se refiere a:

- El Plan de acción para luchar contra la delincuencia organizada de 28 de abril de 1997;
- La Resolución del Parlamento Europeo de 20 de noviembre de 1997 sobre el Plan de acción, en la que se apela a una mayor atención al aspecto de la prevención;
- El seminario sobre policía y delincuencia urbana (Zaragoza, febrero de 1996), la Conferencia de la Unión sobre prevención de la delincuencia (Estocolmo, mayo de 1996), el seminario sobre medidas de la Unión Europea para combatir el problema de la droga (Dublín, noviembre de 1996), las conclusiones de la Conferencia de la Unión Europea sobre prevención de la delincuencia (Noordwijk, mayo de 1997), así como del seminario «Colaboración en la reducción de la delincuencia» (Londres, junio de 1998);
- Las conclusiones de la Conferencia «Achieving a corruption-free commercial environment - EU's contribution» (Bruselas, abril de 1998); y
- Las Resoluciones del Consejo de Europa n° R (81) 12 sobre la delincuencia económica, n° R (87) 19 sobre la organización de la prevención de la delincuencia y n° R (97) 24 sobre veinte directrices para la lucha contra la corrupción, los trabajos del programa de las Naciones Unidas sobre la prevención del delito y justicia penal así como los resultados de la sesión extraordinaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre droga (Nueva York, junio de 1998), en especial de declaración sobre directrices para reducir la demanda.”

El primero, el Plan de acción para luchar contra la delincuencia organizada (adoptado por el Consejo el 28 de abril de 1997) - *DO n° C 251 de 15/08/1997 pp. 1-16*, se trató de un Plan que contenía treinta propuestas de actuación en esta materia para plazos de aplicación entre el año 1997 y el año 1999.

- Realizar acciones de sensibilización sobre las causas, los peligros y las consecuencias del aumento de la delincuencia;
- A escala regional o local, crear estructuras dedicadas al estudio de las cuestiones vinculadas a la delincuencia;
- Informar a los otros Estados miembros de toda nueva información adquirida de la experiencia práctica así como de los trabajos científicos. Además, el Consejo prevé la posibilidad de institucionalizar este intercambio mediante la designación de puntos de contacto nacionales;
- Definir, en colaboración con la Comisión y EUROPOL, métodos comunes de prevención.<sup>709</sup>

Esta Resolución del Consejo impulsaba la aprobación de una “Red Europea de Prevención de la Delincuencia”<sup>710</sup>, la publicación de la “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Prevención de la delincuencia en la Unión Europea. Reflexión sobre unas orientaciones comunes y propuestas en favor de un apoyo financiero comunitario”<sup>711</sup> y la aprobación del siguiente acto para la prevención y control de la delincuencia organizada.

### 3.3. Delincuencia organizada: prevención de la delincuencia

En el mismo año, el 2000, la Comisión publicó la “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Prevención de la delincuencia en la Unión Europea - Reflexión sobre una orientación común y propuestas para el apoyo financiero comunitario”, centrada en implantar una orientación común y en propuestas de apoyo financiero<sup>712</sup>.

Es particularmente interesante esta Comunicación porque, además de recordar el concepto anteriormente analizado de delincuencia organizada, expone distintos conceptos de qué se puede considerar delincuencia:

“La delincuencia engloba los actos delictivos cometidos por individuos o asociaciones no organizadas de personas. No obstante, este concepto cubre realidades distintas, a saber:

- la delincuencia en sentido estricto, es decir, los hechos tipificados penalmente como delitos en los Derechos nacionales (Ej.: homicidios, violaciones, algunos tráfico ilícitos);
- la delincuencia que corresponde a un nivel de infracción penal menos grave, pero más frecuente (Ej.: hurtos, receptaciones, agresiones, fraudes o estafas);
- la violencia que tiende a propagarse en los más distintos medios (escuelas, estadios deportivos, vías públicas, hogares domésticos...);

---

<sup>709</sup> Disponible en:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_organised\\_crime/l33149\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/l33149_es.htm)

<sup>710</sup> Decisión 2001/427/JAI del Consejo, de 28 de mayo de 2001, por la que se crea una red europea de prevención de la delincuencia (DO L 153 de 8.6.2001), derogada mediante Decisión 2009/902/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, por la que se crea una Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD).

<sup>711</sup> COM(2000) 786 final - no publicada en el DO

<sup>712</sup> COM(2000) 786 final - no publicada en el DO

- la falta de civismo, que sin ser necesariamente una infracción penal, se manifiesta en comportamientos asociales variados que pueden, por acumulación, crear un clima de tensión e inseguridad.”

Define la prevención de la delincuencia en los siguientes términos:

“La prevención de la delincuencia abarca todas las actividades que contribuyen a detener o reducir la delincuencia como fenómeno social, tanto cuantitativa como cualitativamente, ya sea a través de medidas de cooperación permanente y estructurada, o a través de iniciativas concretas. Estas actividades incumben a todos los protagonistas susceptibles de desempeñar una función preventiva: cargos públicos locales, servicios represivos y sistema judicial, servicios sociales, sistema educativo, movimientos asociativos en sentido amplio, industria, banca y sector privado, investigadores y científicos, así como el público en general, con el que se enlaza a través de los medios de comunicación.”

Y concretamente expone qué aspectos serían útiles para minimizar su impacto y desarrollo:

- “- La reducción de las oportunidades, encaminada a dificultar el delito, hacerlo más arriesgado y a reducir los beneficios que obtienen los delincuentes;
- La reducción de los factores sociales y económicos que favorecen el desarrollo de la delincuencia;
- La información y la protección de las víctimas y la prevención de la victimización.”<sup>713</sup>

La Comisión habla de un “modelo europeo” de prevención de la delincuencia tras la comprobación de que, en la generalidad de las estrategias emprendidas por los Estados miembros a la hora de esa labor preventiva, hay una serie de elementos comunes, a saber:

- “- Optan por un enfoque multidisciplinar;
- Articulan acciones de prevención, políticas de seguridad y políticas "complementarias" (políticas policiales y judiciales, políticas sociales, educativas, de investigación...);
- Desarrollan la colaboración entre los protagonistas de la prevención porque ésta sólo es eficaz si se apoya en todos los componentes de la sociedad.”

En la Comunicación queda claro que la Unión Europea no puede sustituir a los Estados en su labor preventiva, salvo como acción última que “sin substituir a las acciones nacionales, regionales o locales, rematará la pirámide de las responsabilidades y facilitará el ejercicio de las acciones nacionales al sacar a la luz los temas de interés común”.

Establece los siguientes objetivos de cara a una estrategia europea:

- “- Reducir las oportunidades que facilitan el delito, aumentar los riesgos para el criminal de ser descubierto y sancionado, disminuir las posibilidades de beneficiarse del delito cometido;
- Reducir los factores que facilitan la entrada y la reincidencia en la delincuencia;
- Evitar la victimización, es decir, el conjunto de los factores que, al situar a una persona en una situación de vulnerabilidad, la predispone a ser víctima de una infracción;

---

<sup>713</sup> Tanto esta cita de texto literal como la siguiente, constan en el apartado “2.2.2. Concepto de prevención”.

- Reducir la sensación de inseguridad;
- Fomentar y difundir una cultura de la legalidad y una cultura de gestión preventiva de los conflictos;
- Fomentar una gestión pública sana ("good governance") y prevenir en particular la corrupción;
- Prevenir la infiltración de los medios criminales en las estructuras de la economía y la sociedad;<sup>714</sup>

Pero, consciente de la necesidad de priorizar, establece que para la delincuencia general debe centrarse en la “delincuencia urbana, juvenil y relacionada con la droga” y respecto a la delincuencia organizada en la “delincuencia que utilice tecnologías avanzadas, el tráfico de drogas, la trata de personas, en particular, la explotación de mujeres, la explotación sexual de los niños, la delincuencia financiera y la falsificación del Euro.”

Para todo ello, indica la necesidad de apoyarse en el conocimiento, la colaboración y la multidisciplinariedad.

Por tanto, la Comisión propone trabajar en varios aspectos:

- Desarrollo de la prevención del crimen en las políticas de la Unión Europea.
- Probar las propuestas legislativas: "crime proofing"<sup>715</sup>.
- Mejorar el conocimiento de los fenómenos delictivos.
- Crear una red de participantes en la prevención.
- Crear un instrumento financiero.

### 3.4. Programa Hipócrates (Hippokrates)

En cumplimiento de la última propuesta descrita anteriormente, la de crear un instrumento financiero, el Consejo aprobó, el 28 de junio de 2001, la “Decisión del Consejo, de 28 de junio de 2001, que establece un programa de estímulo, intercambios, formación y cooperación en el ámbito de la prevención de la delincuencia (Hipócrates)”<sup>716</sup>.

Se servía de la experiencia adquirida en la creación en particular de otros dos programas anteriores, Oisin y Falcone<sup>717</sup>.

---

<sup>714</sup> La Comunicación los establece en el apartado “3. Elementos para una estrategia europea”.

<sup>715</sup> La propia Comunicación explica:

“Este tema se abordó tanto en las conclusiones de la cumbre de Tampere como en las de la Conferencia de Praia da Falésia. Aunque se deba precisar el concepto, en particular, con relación al de "fraud proofing", puede sin embargo definirse como la evaluación de los textos legislativos, vigentes o previstos, desde el punto de vista de su "impermeabilidad" a las actividades criminales.”

<sup>716</sup> DO L 186 de 07.07.2001

La decisión propuso dicho nombre porque Hipócrates, fundador de la medicina, empleaba la expresión “más vale prevenir que curar”.

<sup>717</sup> Oisin: Prevenir, detectar y combatir el terrorismo y la delincuencia mejorando la cooperación entre las autoridades policiales y aduaneras con el fin de contribuir a aumentar el conocimiento y la comprensión recíprocos de los sistemas jurídicos y de las prácticas policiales y aduaneras de los Estados miembros y a elevar el nivel de conocimientos especializados del personal policial y aduanero de los Estados miembros.

Acción común 97/12/JAI de 20 de diciembre de 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establece un programa común para el intercambio, la formación y la cooperación de las autoridades policiales y aduaneras («Oisin»)

La Decisión remarca que:

“El programa contribuye al objetivo general de proporcionar a los ciudadanos un elevado nivel de protección en un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. En este marco, se propone fomentar la cooperación entre todos los organismos públicos o privados de los Estados miembros implicados en la prevención de la delincuencia, organizada o no.”

El programa está pensado para financiar:

“- Proyectos presentados por organismos públicos o privados de los Estados miembros de la Unión Europea implicados en la prevención de la delincuencia.

- Acciones específicas, organizadas por los Estados miembros, que presentan un interés particular en relación con las prioridades del programa o la cooperación con los países candidatos a la adhesión;

- Medidas complementarias, organizadas por los Estados miembros, como seminarios, reuniones de expertos u otras acciones de difusión de la información obtenida en el marco del programa.”

Y comprende cualquiera de estos tipos de actividades:

“- Formación;

- Intercambios y períodos de prácticas;

- Estudios e investigación;

- Encuentros y seminarios;

- Difusión de los resultados obtenidos en el marco del programa.”

El programa, dirigido por la Comisión, cuenta con su propio Comité, denominado con el mismo nombre que el programa.

DO L 7 de 10.01.1997

Falcone: Facilitar, por medio de un programa de fomento de iniciativas coordinadas, la ejecución y el seguimiento del plan de acción relativo a la delincuencia organizada.

Acción común 98/245/JAI, de 19 de marzo de 1998, adoptada por el Consejo por la que se establece un programa de intercambios, formación y cooperación para responsables de la lucha contra la delincuencia organizada (programa FALCONE)

DO L 99 de 31.03.1998

Pero también:

Grotius: Apoyar las iniciativas de instituciones públicas o de organismos privados que persigan, en un marco de formación continua, un objetivo de sensibilización de los profesionales de la Justicia respecto a los sistemas jurídicos y judiciales de los distintos Estados miembros.

Acción Común 96/636/JAI, de 28 octubre 1996, adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea por la que se aprueba un programa de fomento e intercambios para profesionales de la Justicia

DO L 287 de 08.11.1996

Stop: Entablar el intercambio de información, por medio de un programa, entre los Estados miembros en los ámbitos de la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños.

Acción común de 29 de noviembre de 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establece un programa de estímulo e intercambios destinado a los responsables de la acción contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños

DO L 322 de 12.12.1996

### 3.5. La dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia

En la Estrategia Europea de Seguridad<sup>718</sup>, presentada en Bruselas el 12 de diciembre de 2003 por el Sr. Solana, ya se planteaban los riesgos de la delincuencia organizada procedente del exterior como una amenaza interior:

“Delincuencia organizada: Europa es un objetivo primordial de la delincuencia organizada. Esta amenaza interna a nuestra seguridad tiene una dimensión exterior importante: el tráfico transfronterizo de drogas, mujeres, inmigrantes ilegales y armas representa una parte importante de las actividades de las bandas de delincuentes. Puede tener vinculaciones con el terrorismo.”

Además, para la lucha contra la delincuencia organizada y contra el terrorismo, ya planteaba la necesidad de “mejorar la coordinación entre la actuación exterior y las políticas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior”. Para ello reclamaba mayor coherencia en los instrumentos que emplea la UE y en la acción exterior de los Estados miembros.

Enfatizaba la necesidad de abordar los problemas no ya a nivel estatal, sino a escala regional. Y también la importancia de continuar con la colaboración con los socios de la UE, especialmente a escala trasatlántica, con los EEUU, pero sin dejar de lado la necesidad de vínculos más estrechos con Rusia y el trabajo común con Canadá, China, India y Japón. Igualmente, mantenía que los lazos con otros continentes y regiones del mundo debían servir para fomentar esta lucha común.

El 12 de octubre de 2005 la Comisión presentó la “Comunicación de la Comisión: Hacia una estrategia sobre la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia”<sup>719</sup> dirigida a una estrategia sobre la dimensión exterior del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Se trataba, en definitiva, de seguir trabajando en la misma línea marcada en el Programa de la Haya y por el documento “Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad”<sup>720</sup>.

En esta Comunicación, la Comisión se planteaba como objetivo:

“Demostrar cómo la dimensión exterior de la justicia y los asuntos de interior contribuye a crear el espacio interior de libertad, seguridad y justicia, al mismo tiempo que apoya los objetivos políticos de las relaciones exteriores de la Unión Europea y, en particular, la defensa compartida y el fomento de los valores de libertad, seguridad y justicia en los terceros países.”

Y ello para hacer frente a las siguientes amenazas exteriores:

- Terrorismo;
- Delincuencia organizada;
- Inmigración ilegal;

---

<sup>718</sup> Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12 de diciembre de 2003

No publicada en el DO

<sup>719</sup> COM(2005) 491 final - no publicada en el DO

<sup>720</sup> Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad. Bruselas, 12 de diciembre de 2003 [no publicada en el Diario Oficial]. Disponible en:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_organised\\_crime/r00004\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/r00004_es.htm)



- Instituciones judiciales y policiales deficientes en terceros Estados; y
- Transacciones transfronterizas inseguras e imprevisibles.

La idea que transmite a lo largo de todo el texto es la de la necesidad de seguir fomentado el refuerzo del estado de Derecho, tanto dentro como fuera de las fronteras de la Unión Europea. Para ello, trata continuamente de la necesidad del fomento de la justicia y de la acción ordenada y dirigida de las fuerzas policiales, el imperio de la ley, la gobernanza, la democracia y el respeto y protección de los derechos humanos. Todo ello en concierto recíproco con los terceros Estados, en una suerte de simbiosis jurídica que promueva la mejora de unos y otros, como medio también para luchar contra las fuerzas que se oponen a los Estados consolidados (cuyo máximo exponente, en opinión de la Comisión, son las cinco amenazas exteriores arriba citadas).

La Comunicación pone en alza la importancia de la cooperación mediante la “acción concertada a nivel regional”, en un trabajo paciente de años, exportando la propia experiencia adquirida en la formación del espacio interno de libertad, seguridad y justicia, a zonas como Europa Orienta, Oriente Medio, o a organizaciones regionales como la Unión Africana<sup>721</sup>.

En definitiva la Comunicación es importante al tratar el crecimiento de la delincuencia organizada con origen en el exterior de la UE, al afirmar que “Las amenazas del terrorismo, la delincuencia organizada y el tráfico de drogas también se originan fuera de la UE”. Y respecto a esto, al plantear los retos, la Comunicación especifica que “La dimensión exterior del espacio de justicia, libertad y seguridad se está desarrollando para afrontar los principales desafíos exteriores, a saber:

- La sofisticación creciente de la delincuencia organizada y, en particular, del blanqueo de capitales y otros delitos económicos, así como del tráfico transfronterizo de drogas, personas y armas sólo puede combatirse mediante la intensificación de la cooperación judicial y policial, tanto dentro como fuera de la UE, y apoyando el desarrollo de las capacidades de los terceros países.
- Las deficiencias de las instituciones judiciales y de los cuerpos de seguridad en Estados débiles y lugares conflictivos de todo el mundo crea un vacío que puede ser aprovechado por la delincuencia organizada. La UE está apoyando la transformación de los cuerpos de seguridad deficientes o inexistentes de determinados terceros países en cuerpos plenamente operativos.”

Entre las propuestas que plantea para esta lucha contra la delincuencia organizada, la gestión eficaz de las fronteras es una de ellas, así como “disponer de unas fuerzas policiales eficientes y eficaces, que puedan cooperar con sus homólogas de otros países”. Destaca la importancia de la UE como “punto de referencia” para la ayuda y asesoramiento a terceros Estados, sirviendo de ejemplo dada la experiencia de los Estados miembros y de la propia UE en la lucha contra este tipo de delincuencia. Y destaca la necesidad de mantener y fomentar la cooperación regional.

Con respecto a las prioridades políticas “que establecen la base global de las relaciones con los terceros países” y dentro de éstas a las prioridades temáticas, establece:

“Delincuencia organizada, en particular la trata de personas y órganos humanos, el tráfico de droga, la falsificación, la delincuencia financiera y

---

<sup>721</sup> Vid. a este respecto el documento de trabajo REMIRO BROTONS, Antonio (Dtor.): “Los límites de Europa. La UE, Rusia y los «Nuevos Estados Independientes» occidentales (Belarús, Moldova, Ucrania)” en *Cuaderno de trabajo-Academia Europea de ciencias y artes*, 2006.

económica y los delitos informáticos: apoyar el desarrollo institucional y la aplicación de instrumentos internacionales y desarrollar la cooperación operativa.”

Y para combatirla recomienda:

- Apoyar el desarrollo institucional;
- Apoyar la aplicación de instrumentos internacionales; y
- Desarrollar la cooperación operativa.

Entre los aspectos a tener en cuenta a la hora de poner en práctica distintos programas de cooperación en esta acción exterior, la Comunicación indicaba varios parámetros: fijación de prioridades geográficas; diferenciación para cada país o región de trabajo; flexibilidad para que la Unión pueda cambiar a nuevas prioridades según la coyuntura; coordinación entre pilares (recuérdese la fecha, todavía no había sido aprobado el Tratado de Lisboa) para evitar duplicidad de esfuerzos; asociación con los terceros Estados respetando el principio de responsabilidad de los interesados; pertinencia de la acción exterior con respecto a las políticas del ELSJ que se estén desarrollando en ese momento; valor añadido, referido a la buena comunicación entre la UE y los Estados miembros, también para evitar dobles esfuerzos; y evaluación comparativa para valorar en cada momento la pertinencia de esa acción exterior<sup>722</sup>.

Esta Comunicación también señala los instrumentos para desarrollar esta acción:

- Acuerdos bilaterales.
- Procesos de ampliación y de preadhesión.
- Planes de acción de la Política Europea de Vecindad (PEV).
- Cooperación regional.
- Regímenes individuales.
- Cooperación operativa.
- Desarrollo institucional y hermanamientos.
- Política de desarrollo.
- Programas de ayuda exterior.
- Participación en Organizaciones Internacionales.
- Seguimiento.

La Estrategia de Seguridad Interior, aprobada por el Consejo Europeo en reunión del 25-26 de marzo del 2010, viene a ratificar la importancia de esta dimensión al referirse a la necesidad de “reconocer la interdependencia entre la seguridad interior y exterior en la construcción de un enfoque de "seguridad global" en relación con terceros países”; plantea que el “Modelo de Seguridad Europea” comprende, entre otros aspectos, “una mayor interdependencia entre la seguridad interior y exterior”; reconoce el trabajo desarrollado por esta “Estrategia sobre la dimensión exterior en el ámbito de la Justicia, Libertad y Seguridad”; y dedica, entre las “Líneas estratégicas de acción”, todo un apartado (el IX), llamándolo “Dimensión externa de la seguridad interior / cooperación con terceros países”. Este apartado viene a corroborar todo lo anteriormente expuesto sobre el importante papel que debe desempeñar la UE en su dimensión exterior en

---

<sup>722</sup> Vid. sobre este particular MORRISON, Shona: “Approaching Organised Crime: Where Are We Now and Where Are We Going?” en *Trend and issues-Australian Institute of Criminology*, N.º. 231, Julio, 2002, p. 5.

materia de justicia y asuntos de interior. En particular, respecto a la materia estudiada, recuerda que:

“Se consideran de crucial importancia los esfuerzos para luchar contra la delincuencia transnacional también fuera de la UE y para fortalecer el respeto del Estado de Derecho (...).

Especial atención deberá prestarse a los denominados "Estados débiles y fallidos", para que no se conviertan en centros de la delincuencia organizada o el terrorismo”.

El 8 de mayo de 2010, el “Grupo de Reflexión para el Futuro de Europa” entregó al presidente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, el informe que habían estado elaborando durante los dieciocho meses anteriores<sup>723</sup>.

En este Informe, titulado “Proyecto Europa 2030. Retos y oportunidades”, se dedica una parte especial a la seguridad, titulándolo “Seguridad interior y exterior: el eterno reto”<sup>724</sup>. De nuevo los problemas de seguridad que se reflejan son el terrorismo, y otros “que trascienden las fronteras”: trata de seres humanos; contrabando de personas y de sustancias ilícitas; blanqueo de dinero; explotación de mujeres y niños; desastres naturales y de origen humano; delincuencia informática; piratería intelectual; y corrupción.

Hace mención de la ESI, como una nueva y clara oportunidad de abordar las amenazas emergentes a la hora de establecer un “Modelo Europeo de Seguridad”, indicándole, entre otros aspectos, aquel referido a “comprometerse con los ciudadanos, y reconocer la interdependencia entre las dimensiones interna y externa de la seguridad a la hora de establecer un planteamiento de "seguridad global" con terceros países”.

Respecto a esta interdependencia entre ambas, el Informe refuerza la idea ya expresada en los documentos anteriores:

“Por encima de todo, es necesario que los Estados miembros de la UE reconozcan que la seguridad interior está supeditada en gran medida a la consecución de un entorno exterior seguro. Los retos transfronterizos en materia de seguridad no se detienen en las fronteras de la UE. Así pues, para mejorar la seguridad y la libertad de los ciudadanos europeos será necesario realizar una actuación complementaria más allá de las fronteras de la UE.”

Y la Comisión, en la “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura”<sup>725</sup> presentada el 22 de noviembre de 2010 sobre cinco medidas para desarrollar la ESI, hace especial énfasis en la labor a desarrollar por el Servicio

<sup>723</sup> “El Grupo de Reflexión se creó por iniciativa del Consejo Europeo de diciembre de 2007, cuando era presidido por Nicolas Sarkozy. Para la elaboración del informe, de 46 páginas, Felipe González contó con la ayuda de dos vicepresidentes: Vaira Vike-Freiberga, ex presidenta de Letonia, y Jorma Ollila, ex presidente ejecutivo de Nokia. Completaron el llamado “grupo de sabios” otras nueve personalidades, entre ellos Lech Walesa, histórico líder sindical polaco, o el italiano Mario Monti, ex comisario de Competencia.”

Disponible en: <http://www.euractiv.es/dossiers/dossier=104>

Web del Grupo: <http://www.european-council.europa.eu/home-page/highlights/project-europe-2030?lang=es>

<sup>724</sup> Páginas 33 a 36 del Informe.

<sup>725</sup> COM/2010/0673 final

Europeo de Acción Exterior y la colaboración de éste con las agencias de la UE afectadas por esta dimensión. Todo ello con la siguiente intención, expresada en las conclusiones:

“Con el Tratado de Lisboa como nuevo marco jurídico, la Estrategia de Seguridad Interior debería convertirse en la agenda común de la UE en los próximos cuatro años. Su éxito depende de los esfuerzos comunes de todos los actores de la UE, así como de la cooperación con el mundo exterior. Sólo aunando sus fuerzas y trabajando juntos para poner en práctica esta estrategia podrán los Estados miembros, las instituciones de la UE y los organismos y agencias reaccionar de forma auténticamente coordinada frente a las amenazas de seguridad que pesan sobre nuestro tiempo.”

Para CARRAPICO<sup>726</sup> la acción exterior de la UE con respecto a la delincuencia organizada se dividiría en tres fases: una etapa de 1990 a 1996 caracterizada por iniciativas dispersas y sin una estrategia clara, en la que las políticas con respecto a las drogas se trataban aparte; una fase de convergencia, de 1997 a 2005, en la que hay dos tendencias, “una profundización de la cooperación existente y una diversificación de los instrumentos empleados”, además, es una fase en la que la dimensión exterior con respecto a la delincuencia organizada “comenzó a alinearse con la dimensión exterior general y a seguir un patrón de gobernanza similar (...) con la UE multiplicando el número de acuerdos incluyendo provisiones sobre la delincuencia organizada y llevando a cabo programas contra el tráfico de drogas en más de 100 países diferentes”, aunque en esta fase la política respecto a la lucha contra las drogas sigue siendo independiente con respecto a la delincuencia organizada, lo que para esta autor implica “una falta de coherencia entre la retórica de la UE (que intenta desarrollar un acercamiento integral a la delincuencia organizada) y las prácticas externa de la UE”; y una tercera fase decisiva y que se inicia con la publicación por parte de la Comisión de la Comunicación “Hacia una estrategia sobre la dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”<sup>727</sup>, coincidiendo en el tiempo con la Política Europea de Vecindad<sup>728</sup>, siendo una fase en la que se sigue el legado de las dos anteriores, ampliando el ámbito de intervención para la lucha contra la delincuencia organizada, apoyándose en nuevos actores (i.e. EUROPOL), pero en la que todavía hay desconexión entre las distintas especialidades para esta lucha, especialmente visible, todavía, con relación a las drogas. LABAYLE, MEHDI y BERGÉ en cambio centran esa dimensión exterior del ELSJ particularmente en la política de migración de la UE, reconociendo los esfuerzos que ésta hace para definir una estrategia para esta política en el marco de la definición de las prioridades políticas<sup>729</sup>.

---

<sup>726</sup> CARRAPICO, H.: “The External Dimension of the EU’s Fight against Organized Crime: The Search for Coherence between Rhetoric and Practice” en *Journal of Contemporary European Research*, Nº 9 (3), 2013, pp. 460-476.

<sup>727</sup> Comunicación de la Comisión: Hacia una estrategia sobre la dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia [COM(2005) 491 final].

<sup>728</sup> Comunicación de la Comisión: Política europea de vecindad - Documento de estrategia [COM(2004) 0373 final].

<sup>729</sup> LABAYLE, H., MEHDI R., y BERGÉ, J-S: “La dimension externe de l’ELSJ. Quatrième ateliers doctoraux «Réseau universitaire européen – Droit de l’espace de liberté, sécurité et justice», en *Revue trimestrielle de droit européen – RTDEur*, julio-septiembre 2014, Nº 3, 653.

### 3.6. Prevención de la delincuencia en la UE

Cuatro años después de la referida Comunicación del año 2000 para la “Prevención de la Delincuencia en la Unión Europea”, la Comisión volvió a publicar una nueva Comunicación para prevenir la delincuencia común<sup>730</sup>.

De nuevo la Comisión remarca el papel subsidiario de la Unión Europea en esta materia, ya que los delitos se comenten a nivel local, pero remarca que es necesaria una coordinación a nivel de la Unión.

Efectivamente, la Comunicación presenta a la delincuencia común como una de las principales preocupaciones, al referirse a los delitos habituales o más comunes que, incluso llegando a la violencia física sobre las personas, son “portada en los periódicos” y que resume en tres tipos, la delincuencia de los jóvenes, la delincuencia urbana y la delincuencia vinculada a la droga.

Asimismo la Comunicación valora que este tipo de delincuencia provoca un perjuicio financiero considerable y que es una fase previa para muchos jóvenes que terminan saltando a la delincuencia organizada.

Emplea la fórmula de prevención de la delincuencia definida en la Decisión 2001/427/JAI (en la actualidad derogada por la Decisión 2009/902/JAI):

“...la prevención de la delincuencia incluirá todas aquellas medidas que pretendan reducir o contribuyan a reducir de cualquier otro modo la delincuencia y el miedo a ésta, tanto cuantitativa como cualitativamente, bien mediante la supresión directa de las actividades delictivas o a través de políticas e intervenciones pensadas para reducir delitos. Incluirá los trabajos realizados por el Gobierno, las posibilidades y las causas de que se cometan, las autoridades competentes, las instituciones judiciales penales, las autoridades locales, y las asociaciones de especialistas que se hayan establecido en Europa, el sector privado, las organizaciones benéficas, los investigadores y el público en general, con apoyo de los medios de comunicación”

Se tratan dos asuntos de importancia con respecto a la delincuencia. En primer lugar los comportamientos antisociales, que son un “caldo de cultivo” previo a la delincuencia. Se destaca la importancia de evitar determinados ambientes:

“(...) barrios ruidosos caracterizados por el hecho de que los adolescentes deambulan ociosos por sus calles, donde también se encuentran borrachos y camorristas, en donde se mantienen sin recoger desperdicios o residuos abandonados y en los que las viviendas y zonas públicas están degradadas.”

Y en segundo lugar, se centra en el miedo a la delincuencia, al especificar que:

“(...) este miedo es a menudo tan perjudicial como la propia delincuencia y genera una huida de la vida social y una pérdida de confianza en la policía y el Estado de Derecho.”

Se mencionan medidas demostradas como útiles para la prevención:

- Medidas preventivas en el hogar.
- Programas de desarrollo e intervención precoz.
- Refuerzo del alumbrado público.
- Programa preescolar en niños de 3-4 años en familias de renta baja.

---

<sup>730</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Sobre prevención de la delincuencia en la Unión Europea (COM/2004/165 final)

- Educación en el medio carcelario y en el periodo inmediatamente posterior a la puesta en libertad.
- Interrelación de todos los actores que operan en la prevención de la delincuencia a nivel local y regional.

Destaca la importancia del estudio de las tendencias delictivas mediante dos fuentes. La primera es la de los informes policiales, aunque se reconoce la dificultad de poder valorar en términos absolutos por la diferencia de datos y criterios existentes en cada Estado. La segunda es la Investigación Internacional sobre la Víctimas de la Delincuencia (ICVS), que define así:

“Este estudio es un programa ambicioso de encuestas mediante muestreo completamente estandarizadas sobre la experiencia de la delincuencia, en tanto que víctimas, de los cabezas de familia en diversos países. El ICVS permite obtener un cálculo de los niveles absolutos de delincuencia en relación con la experiencia de las víctimas de la misma.”<sup>731</sup>

La Comunicación expresa que se deberá estudiar en especial dos tipos de delitos:

“(…) los robos en los hogares (definidos como el hecho de acceder a una vivienda por la fuerza con el fin de robar bienes) y los delitos con violencia (definidos como la violencia ejercida contra una persona, el robo y las agresiones sexuales) (...) constituyen, desde el punto de vista de las víctimas, las formas más graves y más costosas de delincuencia, que preocupan mucho a la población urbana y se producen frecuentemente en todos los Estados miembros.”

De igual modo, el texto se preocupa por la opinión pública sobre la delincuencia y sobre las tendencias previstas de la delincuencia en el futuro, su capacidad de mutación y la necesidad de readaptarse a esas mutaciones por parte de las autoridades, prestando especial atención al desarrollo tecnológico de la sociedad y a los potenciales marginados de ese desarrollo.

La Comisión cree que a estas acciones hay que añadir una coordinación y un apoyo mediante la Red Europea de Prevención de la Delincuencia y de los programas Hippokrates y Agis<sup>732</sup>.

Especifica las tareas y actividades que se deben abordar en el ámbito de la UE:

- Favorecer los intercambios de experiencias entre responsables políticos y expertos de la prevención;
- Definir y decidir las acciones prioritarias;
- Acordar las políticas y medidas en materia de prevención de la delincuencia cuya eficacia haya quedado demostrada (buenas prácticas);

---

<sup>731</sup> Más información disponible en:

<http://rechten.uvt.nl/icvs/>

<http://62.50.10.34/icvs/>

[http://www.unicri.it/documentation\\_centre/publications/icvs/](http://www.unicri.it/documentation_centre/publications/icvs/)

<sup>732</sup> Agis: Establecer un programa marco único para la cofinanciación de proyectos presentados por promotores de los Estados miembros y los países candidatos en los ámbitos de Justicia y Asuntos de Interior, que permita un enfoque coordinado y multidisciplinario de las distintas actividades relacionadas con la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia así como la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada en la Unión Europea.

Este programa fue aprobado mediante Decisión 2002/630/JAI del Consejo, de 22 de julio del 2002, relativa a la cooperación policial y judicial en materia penal (AGIS) (DO L 203 de 01.08.2002) y a su vez sustituido por Decisión 2007/125/JAI.



- Acordar metodologías uniformes para la elaboración, la aplicación y la evaluación de las políticas de prevención;
- Sensibilizar a los ciudadanos europeos respecto a la utilidad de la prevención de la delincuencia;
- Poner en marcha proyectos comunes de prevención;
- Seguir y evaluar las políticas nacionales de prevención y mejorar la comparabilidad de las estadísticas nacionales para definir las diferencias entre los niveles de delincuencia.”<sup>733</sup>

### 3.7. Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD)

Esta Red es creada por la “Decisión 2009/902/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, por la que se crea una Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD) y se deroga la Decisión 2001/427/JAI”<sup>734</sup>, que viene a sustituir a la Decisión 2001/427/JAI, que creó la Red Europea de Prevención de la Delincuencia.

Nace con un doble objetivo:

- “1. La Red contribuirá a desarrollar los diferentes aspectos de la prevención de la delincuencia a escala de la Unión, teniendo en cuenta la estrategia de prevención de la delincuencia de la Unión Europea, y apoyará las actividades de prevención de la delincuencia a los niveles nacional y local.
2. La prevención de la delincuencia incluirá todas aquellas medidas que persigan reducir o que contribuyan a reducir la delincuencia y el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos, tanto cuantitativa como cualitativamente, bien mediante la disuasión directa de las actividades delictivas o mediante políticas y acciones orientadas a reducir el potencial de la delincuencia y sus causas. Incluirá los trabajos realizados por el Gobierno, las autoridades competentes, las instituciones judiciales penales, las autoridades locales, y las asociaciones de especialistas que hayan establecido en Europa, el sector privado y las organizaciones benéficas, los investigadores y el público en general, con apoyo de los medios de comunicación.”

Entre sus objetivos, referidos siempre a la prevención de la delincuencia, están las siguientes misiones:

- Facilitar la “cooperación, los contactos e intercambios de información y experiencia entre los agentes”.
- Recabar, evaluar y comunicar información.
- Organizar conferencias y convocar un Premio Europeo para compartir sus resultados.
- Asesorar al Consejo y a la Comisión, así como informar anualmente de sus trabajos al primero.
- Desarrollar y ejecutar un programa de trabajo que valore las amenazas delictivas.

La órganos de esta Red están compuestos por un Consejo (asistido por un Comité Ejecutivo), de una Secretaría y de puntos de contacto designados por los Estados miembros.

---

<sup>733</sup> Disponible en:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_organised\\_crime/l332\\_58\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/l332_58_es.htm)

<sup>734</sup> DO L 321 de 8.12.2009, p. 44/46

### 3.8. Programas de financiación

El 15 de noviembre de 2011 la Comisión presentó la “Comunicación COM(2011) 749 final - Construyendo una Europa abierta y segura: el presupuesto de asuntos de interior para 2014-2020)”<sup>735</sup>. En ella se especifica que “los ciudadanos también esperan de la Unión que contribuya proporcionando seguridad mediante la lucha contra la delincuencia organizada, el terrorismo y otras amenazas”. Explica que la delincuencia organizada (entre otras) es una amenaza de “naturaleza cada vez más transfronteriza”, y que el principio de solidaridad entre los Estados miembros debe consistir en un apoyo aquellos que, por su situación geográfica, tienen cada vez más presión, por lo que hay que combatirla mediante la “cooperación y la coordinación transfronteriza entre las autoridades”. Especificaba que con respecto a la lucha contra la delincuencia organizada, el fondo ayudará a combatirla “en sus múltiples formas, mediante el fortalecimiento de la cooperación policial práctica mediante, por ejemplo, apoyo financiero para operaciones conjuntas de autoridades policiales (incluyendo los Equipos Conjuntos de Investigación), la puesta en común de recursos, el intercambio de información y buenas prácticas o formación para las autoridades policiales”.

El Consejo JAI, en su reunión celebrada en Luxemburgo el 14 de abril de 2014, adoptó cuatro textos por los que se aprobaban dos programas de financiación para el período 2014-2020, dentro del Área de Justicia e Interior, con un presupuesto de 6.901 millones de euros. Las reglas generales de ambos programas se encuentran reguladas en PE-CONS 139/13.

El primer programa es el “Fondo de Asilo, Migración e Integración”<sup>736</sup>. Establecido mediante regulación PE-CONS 142/13, de 2 de abril de 2014, es un programa de financiación “con el objetivo de contribuir a la gestión eficiente de los flujos migratorios y para la puesta en práctica, el fortalecimiento y el desarrollo de la política común de asilo e inmigración.”<sup>737</sup> Cuenta con un presupuesto de 3.137 millones de euros para el período 2014-2020.

De dicha cantidad un total de 2.752 millones de Euros corresponden a la gestión compartida (2.392 millones a cantidad básica y 360 millones a cantidad variable), mientras que los 385 millones de euros restantes están destinados a la gestión centralizada.

---

<sup>735</sup> Al mismo tiempo que la citada Comunicación de 15 de noviembre de 2011, la Comisión presentaba al legislador cuatro propuestas, que coinciden con los cuatro textos siguientes: COM(2011) 752 final ha desembocado en PE-CONS 139/13; COM(2011) 751 final en PE-CONS 142/13; COM(2011) 750 final en PE-CONS 141/13; COM(2011) 753 final en PE-CONS 135/13;

Las cuatro regulaciones entraron en vigor desde el día siguiente a su publicación en el DO de la Unión Europea, con efectos desde el 1 de enero de 2014.

<sup>736</sup> Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF). Sus predecesores fueron el “Fondo Europeo para los Refugiados (ERF)”, el “Fondo de Integración (EIF)” y el “Fondo para el Retorno (RF)”.

<sup>737</sup> Documento del Consejo 8916/14, PRENSA 233, Luxemburgo, 14 de abril de 2014, p. 2.

En el siguiente cuadro se puede apreciar las partidas y los destinos de las mismas.

<b>Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) – total amount EUR 3 137 million</b>			
<b>Shared management – EUR 2 752 million</b>			<b>Centralised management – EUR 385 million</b>
<b>Basic amounts</b>	<b>Variable amount</b>		
EUR 2 392 million	EUR 360 million		
National allocations	Resettlement / Relocation	Specific actions	If an amount remains available from Resettlement / Relocation and Specific actions, it will be allocated in the framework of mid-term review in 2018
			Union actions, emergency assistance, European Migration Network and technical assistance (used by the Commission)

(Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Asuntos de Interior)

El segundo programa es el “Fondo de Seguridad Interior”<sup>738</sup>, que ha sido dividido en “Fronteras-ISF” y “Policía-ISF”. El primero regulado en PE-CONS 141/13 de 2 de abril de 2014, está destinado a “contribuir a asegurar un alto nivel de seguridad en la Unión a la vez que facilitar el viaje legítimo, a través de un nivel alto y elevado de control de las fronteras exteriores y del procesado efectivo de los visados Schengen”<sup>739</sup>. El presupuesto para “Fronteras-ISF” es de 2.760 millones de euros.

El fondo “Policía-ISF”, regulado en PE-CONS 135/13, está destinado a “contribuir a asegurar un alto nivel de seguridad en la UE”<sup>740</sup> y junto con éste a contribuir a la lucha (entre otros) contra la delincuencia organizada y grave. En este subprograma se encuentran las medidas destinadas a luchar contra la delincuencia organizada. En particular, se contemplan las siguientes cuestiones para esta lucha:

- Reforzar la capacidad de los Estados miembros.
- Se establece como prioridad estratégica de la Unión (Anexo I) las “medidas para la prevención de todos los tipos de delitos y la lucha contra la delincuencia organizada, grave y transfronteriza”.
- En particular, dentro de la citada prioridad estratégica cita proyectos referidos a: “ciclos de actuación, tráfico de drogas, tráfico de seres humanos, explotación sexual de la infancia, proyectos que identifiquen y desmantelen redes criminales, mejora de la capacidad de lucha contra la corrupción, protección de la economía contra la infiltración criminal y la reducción de los incentivos financieros mediante la incautación, congelación y confiscación de los activos criminales”.

El presupuesto para poder implementar el fondo “Policía-ISF” asciende a 1.004 millones de euros, de los cuales para la gestión compartida (programas nacionales) 662 millones de euros, y para la gestión centralizada (acciones de la Unión, acciones en y en

<sup>738</sup> Internal Security Fund (ISF). Sus antecesores eran el “Fondo de Fronteras Exteriores (EBF)”, el programa específico “Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad (CIPS)” y el fondo para la “Prevención y lucha contra la delincuencia (ISEC)”.

<sup>739</sup> Documento del Consejo 8916/14, PRENSA 233, Luxemburgo, 14 de abril de 2014, p. 2.

<sup>740</sup> Documento del Consejo 8916/14, PRENSA 233, Luxemburgo, 14 de abril de 2014, p. 2.

relación con terceros Estados, asistencia para emergencias, EMN –Red Europea de Migración -, y asistencia técnica de la Comisión) 342 millones de euros<sup>741</sup>.

Una visión general de este segundo fondo se puede apreciar en el siguiente cuadro.

<b>Internal Security Fund (ISF) - Total amount EUR 3 764 million</b>					
<b>ISF – BORDERS – total amount EUR 2 760 million</b>					
<b>Shared management – EUR 1 551 million</b>				<b>Centralised management – EUR 264 million</b>	IT systems – EUR 791 million*
<b>Basic amounts</b>	<b>Variable amount</b>		Special Transit Scheme* (Lithuania)		*subject to the adoption of relevant Union legislation (Smart Borders Package)
EUR 1 276 million	EUR 147 million	EUR 128 million	EUR 154 million		
National allocations	Specific actions	Mid-term review in 2018	*applicable only to Lithuania	Union actions, emergency assistance, technical assistance (Commission)	
<b>ISF – POLICE – total amount EUR 1 004 million</b>					
<b>Shared management – EUR 662 million</b>				<b>Centralised management – EUR 342 million</b>	
<b>Basic amounts</b>	<b>NO variable amount</b>	<b>NO extra funds at mid-term review in 2018</b>		Union actions, emergency assistance, technical assistance (Commission)	
EUR 662 million					
National allocations					

(Fuente: Comisión Europea, Dirección General de Asuntos de Interior)

### 3.9. CORDIS y los programas de investigación en seguridad

A través de CORDIS (*Community Research and Development Information Service*), la Comisión Europea muestra los proyectos de investigación coordinados gracias a los programas de investigación, desarrollo tecnológico y demostración<sup>742</sup>.

El 19 de diciembre de 2006 el Consejo aprobó la Decisión 2006/971/CE, relativa al programa específico “Cooperación” por el que se ejecuta el séptimo programa marco de la Comunidad Europea de acciones de investigación, desarrollo tecnológico y demostración (2007-2013)<sup>743</sup>.

Dentro de este programa había una sección entera dedicada a la seguridad, un subprograma dotado de 1.400 millones de euros. Se trataba del Programa Marco FP7, cuyo tema de investigación es la seguridad y su objetivo, enunciado en la citada Decisión era:

“Desarrollar las tecnologías y conocimientos que permitan crear la capacidad necesaria para garantizar la seguridad de los ciudadanos europeos frente a amenazas como el terrorismo, las catástrofes naturales y la delincuencia, sin

<sup>741</sup> Esta última información está disponible y es ampliable en la siguiente dirección Web de la Comisión:

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/funding-home-affairs-beyond-2013/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/funding-home-affairs-beyond-2013/index_en.htm)

<sup>742</sup> Accesible en [http://cordis.europa.eu/home\\_es.html](http://cordis.europa.eu/home_es.html)

<sup>743</sup> DO L 400 de 30.12.2006, p. 86/242

El programa está accesible en [http://cordis.europa.eu/fp7/security/home\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/security/home_en.html)

detrimento de los derechos humanos fundamentales, incluida la intimidación; asegurar un uso óptimo y concertado de las tecnologías disponibles y evolutivas en beneficio de la seguridad civil europea, y estimular la cooperación de los proveedores y usuarios de soluciones civiles de seguridad, mejorando la competitividad de la industria de seguridad europea y ofreciendo los resultados de una investigación con misiones determinadas para colmar las lagunas de seguridad.”

Este séptimo programa, el que más proyectos desarrolló de todos los aprobados hasta entonces, estaba subdividido en dos secciones y siete subsecciones dentro de las mismas: Misiones de Seguridad 1) “seguridad de los ciudadanos” (treinta y cuatro proyectos); 2) “seguridad de infraestructuras y servicios públicos” (treinta proyectos); 3) “vigilancia inteligente y seguridad de frontera” (veinticuatro proyectos); 4) “restaurando la seguridad en caso de crisis” (treinta y cinco proyectos); y Misiones Transversales 5) “integración de sistemas de seguridad, interconectividad e interoperabilidad (catorce proyectos); 6) “seguridad y sociedad” (treinta y un proyectos); 7) “coordinación y estructuración de investigación de seguridad” (veintiún proyectos).

El 3 de diciembre de 2013 el Consejo aprobó la Decisión 2013/743/UE, por la que se establece el Programa Específico por el que se ejecuta Horizonte 2020 – Programa Marco de Investigación e Innovación (2014-2020) y se derogan las Decisiones 2006/971/CE, 2006/972/CE, 2006/973/CE, 2006/974/CE y 2006/975/CE Texto pertinente a efectos del EEE<sup>744</sup>.

En la “Parte III” de la nueva Decisión hay un apartado titulado “Sociedades seguras – proteger la libertad y la seguridad de Europa y de sus ciudadanos”, en donde enuncia:

“La Unión, sus ciudadanos y sus socios internacionales se enfrentan a una serie de amenazas a la seguridad y retos tales como la delincuencia, el terrorismo y las emergencias a gran escala debidas a catástrofes naturales o provocadas por el hombre. Estos fenómenos pueden cruzar fronteras e ir dirigidos tanto a objetivos físicos como al ciberespacio. Por ejemplo, los ataques contra infraestructuras y redes esenciales y contra las sedes electrónicas de autoridades públicas y entidades privadas no solo socavan la confianza de los ciudadanos, sino que podrían afectar seriamente a sectores tan fundamentales como la energía, el transporte, la sanidad, las finanzas o las telecomunicaciones.”

Este enunciado no dista mucho sino más bien mantiene el espíritu de la redacción de la Estrategia de Seguridad Interior, con respecto a las amenazas sobre Europa. En este caso se trata de fomentar el estudio y la investigación. Es decir, este programa tiende a buscar problemas y aportar soluciones desde el punto de vista científico.

Como objetivo específico de este programa de seguridad consta:

“7.1. Luchar contra la delincuencia, el tráfico ilegal y el terrorismo, y comprender y contrarrestar las ideas y creencias terroristas

El objetivo es tanto evitar un incidente como paliar sus posibles consecuencias. Ello requiere nuevas tecnologías y capacidades para luchar contra la delincuencia (incluida la delincuencia cibernética), el tráfico ilegal y el terrorismo (incluido el ciberterrorismo), con inclusión de la comprensión de las causas y las consecuencias de la radicalización y el extremismo violento y la lucha contra las ideas y creencias terroristas, y para la prevención de los mismos, y para evitar asimismo las amenazas relacionadas con la aviación.”

---

<sup>744</sup> DO L 347 de 20.12.2013, p. 965/1041



De nuevo la delincuencia y el terrorismo constan como preocupación relevante, pero esta vez con el tráfico de seres humanos al mismo nivel, como si ya fuese un problema de gran dimensión al que es necesario dedicarle un esfuerzo especial.

De entre los proyectos financiados por los programas coordinados gracias a estas ayudas se enuncian los principales (finalizados o en curso) y dedicados a la delincuencia organizada o a los delitos vinculados<sup>745</sup>:

- ASSESING OC. Proyecto dedicado a “desarrollar y probar una metodología transnacional e intersectorial para la evaluación de la naturaleza, la pertinencia social y la dinámica de los patrones de la cooperación penal”<sup>746</sup>. La principal aportación de este proyecto fue el informe “Reorganizando nuestro entendimiento de la delincuencia organizada”, ya comentado anteriormente en esta Tesis doctoral, al hablar de la importancia de las actividades criminales y no del concepto de “delincuencia organizada en sí”<sup>747</sup>.
- CRIMEN Y CULTURA. Un proyecto que procuraba el estudio de medios para optimizar la prevención de la corrupción a nivel de la Unión Europea<sup>748</sup>.
- IKOC (*Improving Knowledge on Organised Crime to Develop a Common European Approach*). Proyecto destinado a recabar sistemas dispersos para el estudio de la delincuencia organizada y ofrecer una metodología que ayudase al conocimiento sobre el terreno<sup>749</sup>.
- MARC (*Developing Mechanisms for Assessing the Risk of Crime Due to Legislation and Products in Order to Proof them Against Crime at an UE Level*). Destinado, como su nombre indica, al desarrollo de mecanismos para evaluar la dimensión del problema de la delincuencia organizada y ofrecer soluciones en distintos ámbitos (político, empresarial, etc.).
- Top Story. Un ingenioso proyecto que cuya finalidad era aportar motores de búsqueda audio-visuales que ayudasen a las personas a identificar aspectos comunes en distintos vídeos. Estaba pensado en parte para luchar contra la delincuencia internacional, en especial para combatir la pornografía infantil<sup>750</sup>.
- ADABTS (*Automatic Detection of Abnormal Behaviour and Threats in Crowded Spaces*). Destinado a la protección de los ciudadanos y de las infraestructuras frente a amenazas de delincuentes, terroristas y algaradas, detectando automáticamente comportamientos humanos anormales<sup>751</sup>.
- CAMINO (*Comprehensive Approach to Cyber Roadmap Coordination and Development*). Creado para buscar una hoja de ruta sobre medios de resistir los delitos y el terrorismo en el ámbito informático<sup>752</sup>.
- CAPER (*Collaborative Information, Acquisition, Processing, Exploitation and Reporting for the Prevention of Organised Crime*). Proyecto dedicado a

---

<sup>745</sup> Los proyectos se pueden localizar a través de la siguiente dirección:

<sup>746</sup> [http://cordis.europa.eu/fp7/security/projects\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/security/projects_en.html)

<sup>747</sup> [http://cordis.europa.eu/project/rcn/73870\\_en.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/73870_en.html)

<sup>748</sup> [http://cordis.europa.eu/result/rcn/90945\\_en.html](http://cordis.europa.eu/result/rcn/90945_en.html)

<sup>749</sup> [http://cordis.europa.eu/project/rcn/78645\\_en.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/78645_en.html)

<sup>750</sup> [http://cordis.europa.eu/project/rcn/73871\\_en.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/73871_en.html)

<sup>751</sup> [http://cordis.europa.eu/result/rcn/85535\\_en.html](http://cordis.europa.eu/result/rcn/85535_en.html)

<sup>752</sup> [http://cordis.europa.eu/project/rcn/91158\\_en.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/91158_en.html)

<sup>752</sup> [http://cordis.europa.eu/project/rcn/185485\\_en.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/185485_en.html)



crear una plataforma común para detectar y prevenir el empleo de Internet por parte de la delincuencia organizada<sup>753</sup>.

- CYBERROAD (*Development of the Cyber Crime and Cyber Terrorism Research Roadmap*). Al igual que CAMINO, trataba de encontrar tendencias presentes y futuras para combatir la ciberdelincuencia y el ciberterrorismo<sup>754</sup>.

E-CRIME (*Economic Impacts of Cybercrime*). Destinado a detectar problemas de coordinación entre empresas, autoridades y legislación para la lucha conjunta contra el impacto económico de la ciberdelincuencia y desarrollar medidas concretas para combatirlo<sup>755</sup>.

- EUCRIMINTEL (*Criminal Intelligence in the EU*). Centrado en el análisis de la inteligencia criminal para el descubrimiento y la prevención de las tendencias criminales a nivel de la UE<sup>756</sup>.

- FORENSICIDFRONTIERS (*Forensic Identification Frontiers*). Dedicado a la investigación de límites a la identificación forense y a la armonización de la legislación de la UE en este campo<sup>757</sup>.

- MEPROCS (*New Methodologies and Protocols of Forensic Identification by Cranofacial Superimposition*). Este proyecto estaba destinado a fomentar la aplicación masiva de las técnicas informáticas en escenarios de práctica forense de identificación<sup>758</sup>.

- MISAFE (*The Development and Validation of Microbial Soil Community Analyses for Forensics Purposes*). Proyecto destinado a aumentar los conocimientos del estudio del suelo y sus microbios para su aplicación en las técnicas forenses policiales<sup>759</sup>.

- ODYSSEY (*Strategic Pan-European Ballistic Intelligence Platform for Combating Organised Crime and Terrorism*). Destinado a “emprender una investigación para crear y desarrollar una plataforma de aviso de situación de seguridad interoperativa para la UE para combatir la delincuencia organizada y el terrorismo”. En principio se llevaría a cabo a través de información delictiva y datos balísticos técnicos<sup>760</sup>.

- SCIIMS (*Strategic Crime and Immigration Information Management System*). Se trata de un sistema dedicado a la búsqueda de técnicas y tecnologías que ayuden en la lucha contra el tráfico de seres humanos<sup>761</sup>.

- SEC POL TRANSFER (*Successful Security Policy Transfer*). Estudio para la rápida movilización de policías a zonas con escasez en situaciones de necesidad por terrorismo o delincuencia organizada<sup>762</sup>.

- SMARTPREVENT (*Smart Video-Surveillance System to Detect and Prevent Local Crime in Urban Areas*). Proyecto dedicado al desarrollo de sistemas de vigilancia en áreas públicas para evitar delitos de pequeña entidad en núcleos urbanos<sup>763</sup>.

---

<sup>753</sup> [http://cordis.europa.eu/project/rcn/188358\\_en.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/188358_en.html)

<sup>754</sup> [http://cordis.europa.eu/project/rcn/188603\\_en.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/188603_en.html)

<sup>755</sup> [http://cordis.europa.eu/project/rcn/185498\\_en.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/185498_en.html)

<sup>756</sup> [http://cordis.europa.eu/project/rcn/103775\\_en.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/103775_en.html)

<sup>757</sup> [http://cordis.europa.eu/project/rcn/92268\\_en.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/92268_en.html)

<sup>758</sup> [http://cordis.europa.eu/project/rcn/102350\\_en.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/102350_en.html)

<sup>759</sup> [http://cordis.europa.eu/project/rcn/108678\\_en.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/108678_en.html)

<sup>760</sup> [http://cordis.europa.eu/project/rcn/89324\\_en.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/89324_en.html)

<sup>761</sup> [http://cordis.europa.eu/project/rcn/92513\\_en.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/92513_en.html)

<sup>762</sup> [http://cordis.europa.eu/project/rcn/91880\\_en.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/91880_en.html)

<sup>763</sup> [http://cordis.europa.eu/project/rcn/185481\\_en.html](http://cordis.europa.eu/project/rcn/185481_en.html)

### 3.10. La red operativa @ON

El Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior adoptó en Bruselas la Resolución del Consejo de 4 de diciembre de 2014, sobre la creación de una Red operativa -@ON- para contrarrestar los grupos de delincuencia organizada y grave de estilo mafioso<sup>764</sup>.

Los objetivos de esta red son:

“Reforzar y desarrollar la cooperación y la comunicación entre las autoridades policiales de los Estados miembros para luchar contra los grupos de delincuencia organizada y grave de estilo mafioso (...).

Realizar esfuerzos para reforzar la cooperación de cara a la prevención de la infiltración criminal en los procedimientos de contratación públicos.

Cooperar con CEPOL en lo relativo al entrenamiento en métodos de investigación específicos en la lucha contra tal delincuencia, y con la Red Europea de Servicios Tecnológicos Policiales (ENLETS- *European Network of Law Enforcement Technology Services*) en la identificación de las mejoras necesarias con relación al equipamiento tecnológico usado por las unidades especializadas.”

La participación en dicha red es voluntaria, tanto para formar parte como para dejar de hacerlo, entre los Estados miembros.

Estará basada y se trabajara en la red @ON en base a las prioridades del “Ciclo de Actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional”<sup>765</sup>, asegurándose de que cumple con las directrices de este ciclo.

Además, estará administrada por un “grupo núcleo” que se encargará de dirigir el trabajo de la red, debiendo informar regularmente al “E.26 - Grupo de Aplicación de la Ley (LEWP-*Law Enforcement Working Party*)” que trabaja en el seno del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior.

Este “grupo núcleo” de la red nace con el mandato de fomentar el asesoramiento de los investigadores especializados de cara a las operaciones en curso, favoreciendo así el trabajo y formación de los agentes e investigadores de los Estados miembros que trabajan en redes, de cara también a la mejora de la eficiencia en los “instrumentos de cooperación de EUROPOL”.

La idea es que EUROPOL facilite el canal SIENA para el intercambio de información y, si procede, que la red @ON también se nutra de la “Plataforma de EUROPOL para Expertos (EPE-EUROPOL *Platform for Experts*).

La eficiencia es una máxima, debiendo evitar que la red suponga “duplicar el trabajo de grupos existentes o interferir con procedimientos o instrumentos de autoridades que estén en marcha, ni que se superponga a herramientas de cooperación internacional existentes”. Para ello, se le encomienda al “coordinador de la red” que mantenga

---

<sup>764</sup> Documento del Consejo 14929/1/14 REV 1, de 4 de diciembre de 2014.

Videre también la nota de prensa del Consejo de Ministros de Bruselas de 4 de diciembre de 2014, Documento del Consejo 146046/14.

<sup>765</sup> Documento del Consejo 15358/10, de 25 de octubre de 2010.

consultas con EUROPOL y los conductores EMPACT para evitar dichas superposiciones.

Italia es el Estado miembro encargado de la coordinación inicial.

El trabajo de la red @ON será revisado dos años después de su puesta en marcha.

Se podrá financiar del fondo “Policía-ISF”, aunque se le plantea a la Comisión la posibilidad de aportar mayor apoyo financiero.

La creación de esta red viene a complementar el trabajo de los expertos en la materia y sin duda favorecerá el intercambio de información. Es sin embargo necesario ser conscientes de las dificultades de coordinación, financiación y tecnológicas que lógicamente encontrará en su primer período de existencia, por lo que la citada revisión a los dos años será de gran ayuda. Son no obstante mayores las ventajas que las posibles desventajas, pues como la propia resolución dice, y como se viene argumentando en esta Tesis doctoral, la evolución y adaptación de los grupos de delincuencia organizada es rápida, y este tipo de redes favorecen el intercambio de experiencias y conocimientos, de cara a una agilización de la respuesta legal.

## SECCIÓN 4ª. EL CICLO DE ACTUACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA Y LAS FORMAS GRAVES DE DELINCUENCIA INTERNACIONAL

El Consejo JAI, en su reunión del 8 y 9 de noviembre de 2010, aprobó el documento “Conclusiones del Consejo sobre el establecimiento y aplicación de un Ciclo de Actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional”<sup>766</sup>.

Se trata de un procedimiento de actuación complejo pero bien elaborado y estructurado, mediante el que se aborda, de manera efectiva, la lucha contra la delincuencia organizada de una forma global.

A este ciclo de actuación no se llegó de la nada, ya que se venían dando una serie de pasos, principalmente desde finales de 2005, mediante la creación de mecanismos que, de forma independiente, intentaban paliar el problema de esta forma grave de delincuencia. No obstante, seguía quedando patente que era necesario un enfoque global.

Apoyándose en la experiencia y la estructura desarrollados mediante la implantación del Modelo Europeo de Inteligencia Criminal y los informes EADO, en la implantación de la arquitectura de la seguridad interior de la UE, de COSPOL<sup>767</sup>, del proyecto *Harmony*<sup>768</sup>, siguiendo las directrices del Programa de Estocolmo, y con la intención de darle una “aplicación efectiva” a la Estrategia de Seguridad Interior, el Consejo JAI estableció y aplicó el citado “ciclo de actuación plurianual respecto a este tipo de delincuencia”<sup>769</sup>.

El procedimiento fue testado en un ciclo reducido durante los años 2011-2013, y ha sido definitivamente implantado en un ciclo completo que se está ejecutando para el período 2014-2017<sup>770</sup>.

---

<sup>766</sup> Documento del Consejo 15358/10, de 25 de octubre de 2010.

<sup>767</sup> El Grupo de Jefes de Policía desarrolló, en el año 2006, la “Planificación estratégica operativa global para la policía (COSPOL – Comprehensive, Operational, Strategic Planning for the Police)”. Fue aprobado mediante Documento del Consejo 5859/06, de 10 de octubre de 2006.

<sup>768</sup> El proyecto “Harmony – A generic European Crime Intelligence Model – Bringing together the existing instruments and strengthening EUROPOL’s central role” fue elaborado y presentado por un equipo con representantes de EUROPOL, Bélgica, Holanda y Reino Unido. Realizaron un análisis de los instrumentos en vigor en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada, y de su aplicación efectiva. Prepararon un proyecto de trabajo de lo que sería un “ciclo ideal” en la lucha contra esta forma de delincuencia (Desarrollo de una política; Toma de decisiones; Implementación y monitorización; Evaluación) y de las dificultades que veían en dicho momento para su puesta en práctica. El resultado de este proyecto fue recogido en el Documento del Consejo 14851/10, de 25 de octubre de 2010.

<sup>769</sup> Documento de la cita 424. Pp. 1-5.

<sup>770</sup> Toda la Sección ha sido elaborada siguiendo parcialmente el guión del Módulo “EU Policy Cycle for Organised and Serious International Crime” (elaborado por CEPOL), en todo aquello que por sintético y claro favorecen la exposición en el presente trabajo.

Los autores del citado Módulo son: Didier Dochain (Secretaría General del Consejo de la Unión Europea), Katarzyna Kwiecinska (Comisión Europea, DG Asuntos de Interior), Chris Humphrey (EUROPOL, Unidad de Apoyo EMPACT), Bo Anderson (EUROPOL, Unidad de Apoyo EMPACT), Paul Minnebo (EUROPOL, equipo SOCTA), Glyn Morgan (contratado por CEPOL), Zuzana Liskova (CEPOL, Unidad de Entrenamiento), Radu Todoran (CEPOL, Unidad de Entrenamiento).

## 4.1. Antecedentes del Ciclo de Actuación.

### 4.1.1. Los informes EADO y el Modelo Europeo de Inteligencia Criminal

Hasta el año 2006 EUROPOL presentaba un informe anual sobre la situación de la delincuencia organizada, pero el Programa de la Haya estableció lo siguiente en su apartado dedicado a la “Consolidación de la seguridad”:

“Con efectos a partir del 1 de enero de 2006, EUROPOL debe haber reemplazado anualmente sus «informes sobre la situación de la delincuencia» por «evaluaciones de amenaza» referentes a formas graves de delincuencia organizada, basadas en la información proporcionada por los Estados miembros y en las contribuciones de Eurojust y la Unidad operativa de jefes de policía de la UE. El Consejo deberá utilizar esos análisis para establecer las prioridades estratégicas anuales, que servirían de directrices para nuevas medidas. Éste será el próximo paso hacia el objetivo de crear y de ejecutar una metodología de aplicación de una acción policial guiada por la labor de inteligencia a nivel de la UE.”<sup>771</sup>

En consecuencia, y siguiendo este mandato del Consejo Europeo, el Consejo aprobó, en su reunión del 12 de octubre de 2005, el Documento del Consejo 10180/4/05 REV 4, por el que se creaba el informe para la Evaluación de la Amenaza de la Delincuencia Organizada - EADO (*Organised Crime Threat Assessment -OCTA*), y se establecía un modelo europeo de inteligencia criminal<sup>772</sup>.

Anteriormente EUROPOL elaboraba un informe sobre la situación de la delincuencia organizada (*Organised Crime Situation Report – OCSR*). Era un informe que describía cómo había ido la situación de esta forma de criminalidad durante el año anterior. Se estableció en el Consejo Europeo de noviembre de 1993.

Mediante el nuevo mandato, se emplazaba a EUROPOL a elaborar el primer informe EADO a partir del 1 de enero de 2006<sup>773</sup>.

Este informe era el punto de partida para elaborar lo que en el citado documento refiere como un “modelo común de inteligencia por parte de EUROPOL y los Estados miembros”.

Dicho modelo, creado durante la Presidencia del Reino Unido, y basado en su Modelo de Inteligencia Nacional (*UK National Intelligence Model –NIM-*) fue conocido como Modelo Europeo de Inteligencia Criminal (*ECIM - European Criminal Intelligence Model*).

La estructura del ECIM constaba de cuatro apartados, con actores variables y con una acción determinada en cada caso. Se remitía a distintos actores y contemplaba una serie de plazos para su cumplimiento en el año correspondiente.

Un acercamiento académico se puede leer en PAOLI, Letizia: “How to tackle (organized) crime in Europe? The EU policy cycle on serious and organized crime and the new emphasis on harm”, en *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Volumen 22, 2014.

<sup>771</sup> “Programa de La Haya: reforzando la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea”, Documento del Consejo 16054/04, Bruselas, 13 de diciembre de 2004, p. 22.

<sup>772</sup> Documento del Consejo 10180/4/05 REV 4, Bruselas, 3 de octubre de 2005.

<sup>773</sup> En el documento de la anterior cita, en su punto 6, especifica que EUROPOL deberá amoldar sus estructuras, a través de su Consejo de Administración, para poder elaborar “una EADO eficaz en la primavera de 2006”.

PASO	ACTOR PRINCIPAL	PLAZOS	ACCIÓN	REMITIDO A:	OTROS ASPECTOS
1º	EUROPOL		“Declaración de necesidades de inteligencia (Intelligence Requirement)”.	Los Estados a través de los Jefes de las unidades nacionales de EUROPOL.	- Información e inteligencia en materia penal. - Aprobada por el Consejo de Administración de EUROPOL.
2º	Estados / Organismos y órganos de la UE, terceros países, organismos con acuerdos de cooperación	Octubre de cada año.	“Respuesta estructurada” a las necesidades de la Declaración. + Cualquier tema relevante de información e inteligencia en materia penal que surja en el año.	EUROPOL	- El plazo de respuesta lo determina EUROPOL, en consulta con el Consejo. - El Consejo emplaza a los organismos y órganos de la UE a responder positivamente a la petición de EUROPOL.
3º	EUROPOL	Primavera de cada año (a inicios, a poder ser en marzo).	Elabora la Evaluación de Amenaza de la Delincuencia Organizada – EADO (evaluación independiente) y la presenta al Consejo.	Consejo	La EADO es elaborada con la información e inteligencia en materia penal procedente de Estados; Organismos y órganos de la UE (en especial Eurojust), terceros países, organismos con acuerdos de cooperación; los propios ficheros de EUROPOL; otra información que sea útil.
4º	Consejo de la UE	Primavera de cada año (a finales)	El órgano ministerial JAI presenta las “Prioridades estratégicas”.	- Órganos y organismos UE dedicados a esta lucha. - EUROPOL junto con EADO para su programa de trabajo. - PCTF para su empleo en COSPOL. - Estados miembros.	- Los grupos especializados en la materia (especialmente el GM “Delincuencia Organizada”) elaboran recomendaciones en esta lucha, teniendo en cuenta el dictamen de Eurojust al respecto. - Los EEMM las emplean junto con sus consideraciones nacionales de cara a sus respuestas a nivel nacional y a nivel conjunto ante las amenazas de la delincuencia organizada.

(Fuente: cuadro creado por el autor de esta Tesis doctoral)

El principal objetivo del ECIM era el facilitar que toda la inteligencia criminal de la que se dispone en el ámbito de la Unión Europea pueda ser empleada para la lucha contra los crímenes más graves.

El documento del Consejo de creación de ambos especificaba que todo el proceso “deberá contribuir al objetivo de crear y aplicar una metodología común para las funciones policiales basadas en la inteligencia a escala de la UE”<sup>774</sup>.

Se trataba de un proceso cíclico, en el que EUROPOL tenía un papel fundamental, pues era el encargado de dirigir tanto el inicio del mismo como el final, teniendo en cuenta que el final del proceso anual era empleado en el inicio del proceso del año siguiente.

Lamentablemente, la carencia en el ECIM de un mecanismo de actuación que pudiese poner en práctica las recomendaciones del informe EADO, hizo que la lucha contra el crimen organizado siguiese sin avanzar del modo deseado (coordinada y eficientemente).

A pesar de ello, EUROPOL seguía elaborando anualmente sus informes EADO.

#### 4.1.2. La arquitectura de la seguridad interior

<sup>774</sup> Documento del Consejo 10180/4/05 REV 4, punto 11.



En el seno del Consejo de la Unión Europea se aplazó la creación del COSI, contemplado en el artículo III-261 del proyecto de Tratado constitucional. Así lo expresó la Presidencia del Consejo en su documento 9596/1/06 REV1 sobre la “Arquitectura de la seguridad interior”:

“Ante el retraso que ha sufrido la entrada en vigor del Tratado constitucional, no se considera oportuno crear semejante comité en esos momentos.”<sup>775</sup>

Pero a pesar de ello, los Ministros JAI, en la reunión informal de Viena de 13 y 14 de enero de 2006 pidieron que se siguiese trabajando para aumentar la coordinación.

En consecuencia, el Consejo aprobó el citado documento de la “Arquitectura de la seguridad interior”, en el que se esbozaba un “proceso de establecimiento de un marco de referencia para la seguridad interior de la UE”. Estaba dirigido a la “coordinación horizontal de la cooperación operativa”.

Este proceso se dividía en cuatro etapas:

- La realización de una evaluación global de las amenazas a las que estaba expuesta la “seguridad interior general de la UE”.
- La definición de unas prioridades de carácter político relativas a esa seguridad interior.
- Asegurarse de que todas las partes implicadas respetasen dichas prioridades.
- Una fase de evaluación.

El documento remarcaba la importancia de la “evaluación global de la amenaza y, a tenor de ésta, la organización de las operaciones y de la cooperación basada en la inteligencia”. De nuevo se centra en la cooperación como elemento clave para el progreso en esta acción de la UE.

Un aspecto relevante de este proceso, es que se establecía “a largo plazo”, para las siguientes materias sensibles a la seguridad interior de la UE: terrorismo, inmigración ilegal, delitos transfronterizos más frecuentes, la evaluación del riesgo y de la delincuencia relacionados con acontecimientos importantes.

Entre esas materias no consta la delincuencia organizada, ya que en el documento, acto seguido de la anterior enumeración, se proponía comenzar a aplicarlo precisamente con ésta, dado que EUROPOL había presentado ya el primer informe EADO. Este hecho es significativo, ya que demuestra que algo estaba cambiando en esos años, y la lucha contra esta forma grave de delincuencia comenzaba a tener cada vez más atención y protagonismo.

En el Anexo aborda los distintos apartados del proceso. De los aspectos relevantes destacan los siguientes:

- Respecto de la evaluación de amenazas y riesgos, se reconoce que ya hay más de una evaluación realizada (no sólo en materia de delincuencia organizada –terrorismo, inmigración ilegal en el Mediterráneo-), pero incide en la necesidad de planear bien qué evaluaciones se llevarán a cabo “para hacerlas (más) complementarias entre sí y alinearlas en el tiempo;
- Respecto a las prioridades marcadas por el Consejo, se recomienda valorar si deben ser todas globales (a todo el territorio de la UE) o si en ocasiones será necesario adaptarlas regionalmente a las “distintas situaciones de la delincuencia existentes en distintas regiones”, y encomienda al CATS la tarea de asociar correctamente los trabajos para determinar esas prioridades a los interlocutores adecuados (grupos de trabajo en el seno del Consejo JAI,

---

<sup>775</sup> Documento del Consejo 9596/1/06 REV1, Bruselas, 22 de mayo de 2006, p. 1.

mediante una profunda coordinación, en especial con los representantes de las autoridades nacionales. Lo refiere como “coherencia dentro del Consejo”);

- Con relación a la fase de ejecución, se destaca la importancia de que los Estados miembros empleen “los mecanismos disponibles de la cooperación, tanto oficiales como oficiosos”. Esto se debe a que, aunque el CATS deba “en términos generales, asegurarse de que todas las partes interesadas conozcan y tengan muy en cuenta las prioridades para mejorar su ejecución”, la parte operativa corresponde a las autoridades de los Estados miembros. Se incide en la necesidad de la cooperación horizontal.
- Con respecto a la evaluación, se remarca que debe ser especialmente a nivel operativo, pero también a nivel de los órganos del Consejo. Todo ello bajo un modelo común, claro y sencillo.

Si se observa con detenimiento, este proceso tiene una gran similitud con el Modelo Europeo de Inteligencia Criminal. Si bien se puede afirmar que aquel se queda en una serie de prioridades para el trabajo de los Estados miembros en sus problemas nacionales relativos a problemas a nivel de la Unión Europea. En cambio este proceso de la arquitectura de la seguridad interior se ejecuta con una visión y trabajo que le da una dimensión global en materia de coordinación de las amenazas entre Estados miembros y UE.

En el cuadro de la siguiente página, contenido en el Anexo II del Documento del Consejo 9596/1/06 REV1, del 22 de mayo de 2006, consta la aplicación del proceso para la delincuencia organizada (previo informe EADO), y las fechas que constan son las referentes a esa primera etapa.

Fase	Medida	Responsable	Fecha	Observaciones
Evaluación de la amenaza	Consultar a otros Estados miembros, a otras agencias, otras evaluaciones de amenazas o riesgos, al sector privado	Europol	Antes de abril de 2006	(Hecho)
	Evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada (EADO)	Europol	Abril de 2006	
Establecimiento de prioridades	Preparar la definición de las prioridades del Consejo para la seguridad interior de la UE en el ámbito de la delincuencia organizada (preparación del debate del Comité del Artículo 36)	Grupo Multidisciplinar "Delincuencia Organizada"	25 de abril de 2006	Recabar la participación de un amplio grupo de agencias
	Obtener las aportaciones de los responsables nacionales	- ¿Mediante (reuniones organizadas por) las agencias pertinentes? - ¿Mediante la coordinación nacional? - ¿En el Comité del Artículo 36?		
	Hacer aportaciones a los programas de trabajo de las diferentes agencias (dentro de los límites de las competencias del Consejo en esos ámbitos)	Presidencia	Abril a mayo	
	Reunión específica de EADO: preparar la definición de las prioridades del Consejo en materia de seguridad interior de la UE en el ámbito de la delincuencia organizada: debate en profundidad	(A nivel del Comité del Artículo 36)	8 de mayo de 2006	Recabar la participación de los responsables nacionales y de un amplio grupo de agencias (distintos métodos posibles)
	Preparar la definición de las prioridades del Consejo en materia de seguridad interior de la UE en el ámbito de la delincuencia organizada: debate del proyecto de conclusiones del Consejo	Comité del Artículo 36	16 y 17 de mayo de 2006	Recabar la participación de los responsables nacionales y de un amplio grupo de agencias (distintos métodos posibles)
	Acordar los programas de trabajo de las diferentes agencias	Comité del Artículo 36	16 y 17 de mayo de 2006 (ej. para la Escuela Europea de Policía: la fecha para los demás dependerá de la disponibilidad)	Tener en cuenta las prioridades preparadas para el Consejo
	Fijar las prioridades de la UE en el ámbito de la delincuencia organizada	Consejo	1 y 2 de junio de 2006	
Ejecución	Preparar propuestas para los ámbitos de actuación relacionados con la planificación estratégica operativa global para la policía	Unidad de apoyo de la Unidad operativa de jefes de policía de la UE	Segunda quincena de mayo	Sobre la base de los debates del Comité del Artículo 36 de los días 16 y 17 de mayo de 2006
	Definir los ámbitos de actuación relacionados con la planificación estratégica operativa global para la policía	Directores generales de policía, en cooperación con Europol	9 de junio de 2006	
	Elaborar planes de acción y llevar a cabo operaciones conjuntas para proyectos concretos de planificación estratégica operativa global para la policía	Europol + Unidad operativa de jefes de policía de la UE - países que tomen la iniciativa o asuman la dirección	Después del 9 de junio	Coordinación, según corresponda, con Eurojust, la Agencia Europea de Fronteras y la Presidencia (Unidad operativa de jefes de policía de la UE y Grupo "Cooperación Aduanera")
	Reunión estratégica con los fiscales nacionales para tratar de las prioridades del Consejo	Eurojust		Reunión similar a la reunión contra el terrorismo celebrada o en preparación: coordinación bilateral entre Europol y Eurojust
	Organizar operaciones conjuntas para llevar a cabo las prioridades del Consejo	Agencia Europea de Fronteras		Coordinación, según corresponda, entre la Agencia Europea de Fronteras, Europol y la Presidencia (Unidad operativa de jefes de policía de la UE y Grupo "Cooperación Aduanera")
	Definir operaciones aduaneras conjuntas para apoyar, cuando corresponda, la planificación estratégica operativa global para la policía	Grupo "Cooperación Aduanera" (en cooperación, cuando proceda, con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude)	Junio a julio de 2006	Coordinación de la Presidencia entre la Unidad operativa de jefes de policía de la UE y el Grupo "Cooperación Aduanera". Mejorar la coordinación entre las administraciones aduaneras y Europol (cauces)
	Celebrar, si ha lugar, una reunión de coordinación de funcionarios de enlace destacados en determinadas regiones	Presidencia	Después de julio de 2006	Coordinación de la Presidencia con la unidad de apoyo de la Unidad operativa de jefes de policía de la UE, con el país que asuma la dirección del proyecto de planificación estratégica operativa global para la policía (cuando corresponda)
Evaluación	Informar en las estructuras del Consejo sobre los resultados de la planificación estratégica operativa global para la policía	Unidad operativa de jefes de policía de la UE	Febrero de 2007	

(Fuente: Anexo II del Documento del Consejo 9596/1/06 REV1, del 22 de mayo de 2006)

#### 4.1.3. COSPOL

El Programa de La Haya recomendó que, mientras se constituía el COSI, se organizaran reuniones semestrales entre el CEIFA, el CATS, la Comisión, EUROPOL, Eurojust, la Agencia Europea de Fronteras, la Unidad Operativa de Jefes de Policía y el SICTE, “con el fin de adquirir experiencia práctica de coordinación”.

El PCTF desarrolló en el año 2006 la “Planificación estratégica operativa global para la policía (COSPOL – *Comprehensive, Operational, Strategic Planning for the Police*)”.

COSPOL constaba en los aspectos operativos, como una “propuesta para una metodología para la cooperación Europea” (junto con el “Modelo Europeo de Inteligencia Criminal –ECIM”), y había sido formulada por la delegación Holandesa<sup>776</sup>.

Fue aprobada por el CATS<sup>777</sup>, definiéndolo como:

“Un instrumento policial multilateral bajo la orientación, el apoyo y la dirección de la Unidad operativa de jefes de policía de la UE. Su misión consiste en alcanzar resultados operativos concretos en lo que se refiere a la detención de delincuentes del más alto nivel y al desmantelamiento de organizaciones o redes de delincuentes y terroristas, garantizando al mismo tiempo que las autoridades competentes de los Estados miembros recurran al apoyo analítico de EUROPOL, y en particular a sus ficheros de trabajo de análisis”.

Las funciones principales ya habían sido planteadas a comienzos del año 2005 por el PCTF, decidiéndose que el punto de partida serían seis objetivos<sup>778</sup>:

- Blanqueo de capitales.
- Pornografía infantil.
- Delincuencia Organizada proveniente de los Balcanes Occidentales.
- Drogas Sintéticas.
- Delincuencia Organizada de Europa del Este.
- Terrorismo.

Pero básicamente, “su actividad operativa, tal como está dirigida a través de COSPOL, se centre en las prioridades establecidas por el Consejo sobre la base de la EADO y las que figuran en el ámbito de la lucha contra el terrorismo”<sup>779</sup>. También se encargaría de la asignación de tareas y de la coordinación en el ámbito de la cooperación policial transfronteriza<sup>779</sup>.

Dentro de COSPOL, se constituyeron una serie de “Grupos COSPOL” para encargarse de cada una de las amenazas, pudiendo trabajar en los ficheros de EUROPOL. De hecho, su misión operativa va ligado a la misión de facilitar el acceso a la información de EUROPOL por parte de las autoridades competentes de los Estados miembros. Por ello, el proyecto COSPOL exige un alto grado de compromiso de los implicados (las citadas autoridades, el Grupo de Apoyo de PCTF, y EUROPOL).

<sup>776</sup> Documento del Consejo 13075/01/04, de 27 de octubre de 2004, p. 2.

<sup>777</sup> Documento del Consejo 5859/06, de 10 de octubre de 2006, p. 2.

<sup>778</sup> Documento del Consejo 6268/05, de 18 de febrero de 2005.

<sup>779</sup> Documento del Consejo 5859/06, de 10 de octubre de 2006, p. 2.

En la última etapa previa a la entrada en funcionamiento de la “Plataforma Multidisciplinar Europea Contra las Amenazas Delictivas – EMPACT”<sup>780</sup>, siete fueron los Grupos COSPOL:

- CIRCAMP - Internet Related Child Abuse Material Project.
- OCICT - Organised Crime exploiting Information and Communication Technology.
- VOIC - Vietnamese Organised Immigration Crimes.
- WBOC - Western Balkans Organised Crime.
- Cocaína.
- Heroína.
- SYNDRU - Synthetic Drugs.

Paulatinamente se fueron reduciendo los Grupos y tres de los cuatro últimos (WBOC, Cocaína y SYNDRU) fueron integrados en el marco EMPACT; y CIRCAMP integrado en la prioridad de delitos informáticos, como una acción secundaria<sup>781</sup>.

De este modo, la experiencia obtenida del trabajo, los resultados y las evaluaciones de COSPOL significaban el punto de partida para la EMPACT.

Pero la estructura COSPOL, lejos de desintegrarse a pesar de haber traspasado sus proyectos, fue integrada en EUROPOL. De este modo, se estructura como una “plataforma de cooperación multilateral para hacer frente a las amenazas prioritarias”<sup>782</sup>, dentro del nuevo “Modelo Europeo de Inteligencia Criminal – ECIM”. Y ello debido a la enorme satisfacción en el seno del Consejo por los resultados obtenidos durante los años previos de funcionamiento.

De hecho, COSPOL seguirá realizando proyectos dentro de las amenazas prioritarias establecidas en el OCTA, y el COSI sólo le encargará proyectos al margen de dichas amenazas si hay una necesidad real de hacerlo (vgr. En el caso de que emerja una nueva amenaza que difícilmente haya sido prevista y recogida en el OCTA y a la que sea necesario hacerle frente).

#### 4.1.4. El Proyecto “Harmony”.

El proyecto “Harmony – *A generic European Crime Intelligence Model – Bringing together the existing instruments and strengthening EUROPOL’s central role*” fue elaborado y presentado por un equipo compuesto por representantes de EUROPOL, Bélgica, Holanda y Reino Unido, bajo el auspicio de la Presidencia belga del segundo trimestre del año 2010.

Realizaron un análisis de los instrumentos en vigor en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada, y de su aplicación efectiva. Decidieron

---

<sup>780</sup> EMPACT- European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats: se trata de una plataforma de trabajo operativo desarrollado como parte del Ciclo de Actuación contra la delincuencia organizada. Tiene un epígrafe propio en esta misma Sección 4ª.

<sup>781</sup> Todo mediante decisión del COSI de 8 de diciembre de 2011, recogida en el documento del Consejo 17756/11 (confidencial). Esta información se recoge del documento del Consejo 7282/13, de 7 de marzo de 2013.

<sup>782</sup> Documento del Consejo 10043/1/11 REV 1, p. 10. Además, en este documento se apunta en su nota al pie 6: La abreviatura COSPOL se ha mantenido porque es bien conocida. Sin embargo, contrariamente a su nombre el énfasis en el futuro ya no es el aspecto de la "planificación", sino la conversión de los planes estratégicos plurianuales en planes de acción operativos concretos anuales.

Prepararon un proyecto de trabajo de lo que sería un “ciclo ideal” en la lucha contra esta forma de delincuencia (Desarrollo de una política; Toma de decisiones; Implementación y monitorización; Evaluación) y de las dificultades que veían en dicho momento para su puesta en práctica.

Igualmente, recomendaban el refuerzo de EUROPOL como órgano coordinador en esta materia.

El resultado de este proyecto fue recogido en el Documento del Consejo 14851/10, de 25 de octubre de 2010. Y sobre esta base, se dio paso al ciclo de actuación.

## 4.2. Actores del Ciclo de Actuación

### 4.2.1. Presidencia de la Unión Europea

La Presidencia tiene, con respecto al ciclo de actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional, un papel de supervisor.

El COSI recibe de la Presidencia el proyecto de discusión de las recomendaciones SOCTA. Posteriormente traslada el resultado de dicha discusión al Consejo JAI.

También supervisa el desarrollo de los trabajos respecto de la Unidad de Apoyo EMPACT en EUROPOL y de los Coordinadores del EMPACT Nacional.

Además, la Presidencia desempeña un papel de mediador en cuestiones de conflicto respecto a la aplicación del ciclo de actuación en los Estados miembros

### 4.2.2. Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, Secretaría General del Consejo y COSI.

El Consejo JAI es el encargado de adoptar la lista de prioridades de la Unión Europea en la lucha contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional.

La Secretaría General del Consejo, gracias a su carácter permanente, mantiene el orden y la cohesión en los trabajos que se realizan en el interior del Consejo. En esta materia, asesora y brinda su apoyo a la Presidencia del Consejo para la elaboración de los documentos de trabajo. En particular el proyecto de discusión de las recomendaciones SOCTA, destinado al COSI.

El COSI es sin duda un actor destacado del Ciclo de Actuación, ya que participa en la aprobación del MASP y de los OAP, controla la actividad de inserción en las distintas fases del ciclo y es quien emplea, en el ciclo vigente y en los sucesivos, las evaluaciones de la Comisión.

Cuenta además con el Grupo de Apoyo COSI (*COSI Supporting Group* ó COSI-SG), encargado de preparar los trabajos del COSI.

### 4.2.3. Comisión Europea y Servicio de Acción Exterior Europeo.

La Comisión, mediante su Dirección General de Interior (DG HOME. Dependiente del Comisario Dimitris Avramopoulos), participa en el Ciclo de Actuación de varias formas:

- Mantiene la coherencia de los trabajos con respecto a la legislación de la Unión Europea. Es decir, cumple su misión general de garante.
- Cooperación con la Presidencia en la elaboración del PAD.



- Aporta la financiación necesaria para que funcionen las actividades derivadas de los talleres contemplados en el MASP.
- Se encarga de elaborar la evaluación del Ciclo de Actuación.

El Servicio de Acción Exterior Europeo (SAEE) se encarga de poner en contacto aquellas áreas del Ciclo de Actuación que necesitan de un apoyo exterior. Así, el SAEE contacta con terceros Estados para la obtención de la cooperación necesaria en materia criminal.

#### 4.2.4. EUROPOL, Eurojust y Frontex

EUROPOL, que como ya ha sido anteriormente explicado, nació en 1994 bajo el nombre de “Unidad de Drogas EUROPOL”, y tomó forma bajo el primer nombre a partir de 1999, es la agencia de orden público de la Unión Europea (agencia en sí desde el 1 de enero de 2010).

El papel de EUROPOL en el Ciclo de Actuación es predominante, a juzgar por el alto grado de competencias encomendadas:

- Está encargada de la producción del SOCTA.
- Es sede para los trabajos de la Unidad de Apoyo EMPACT.
- Da apoyo para los proyectos EMPACT, mediante la coordinación operativa y el análisis de inteligencia.

Eurojust, que no tiene un papel específico en el Ciclo de Actuación, si que aporta en cambio su punto de vista y experiencia en aquellos casos en los que la consulta a otras agencias de la Unión Europea es obligatoria o recomendable.

FRONTEX tampoco cuenta con una orden concreta en el ciclo, pero también es necesaria su colaboración para el desarrollo de trabajos, en concreto durante los aspectos operativos y de intercambio de inteligencia criminal.

#### 4.2.5. OEDT, OLAF y CEPOL

El Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías – OEDT (*European Monitoring Centre for Drugs and Drug Adiction – EMCDDA*), que fue creado en 1993 y establecido en Lisboa en el año 1995, está encargado de “proporcionar a la UE y a sus Estados miembros una visión objetiva del problema de las drogas en Europa y una base sólida sobre la que fundamentar el debate en esta materia”. Partiendo de esa posición, el OEDT está en disposición de aportar información rigurosa y experta y “ejerce actualmente una clara influencia en la toma de decisiones a través del análisis, las normas y las herramientas que ofrece”. Por ello, es otra de las agencias a las que se le tiene en cuenta para el desarrollo del Ciclo de Actuación<sup>783</sup>. En enero de 2013 presentó su primer informe “EMCDDA – *EUROPOL Drugs Markets Report*”, en donde identificaba tendencias en el campo de la droga y proponía el trabajo conjunto entre las distintas agencias de la UE dedicadas a la lucha contra la droga<sup>784</sup>.

OLAF es la agencia de la Unión Europea de lucha contra el fraude (del francés “*Office de Lutte Anti-Fraude*”), y se encuentra como una oficina anexa a la Comisión

---

<sup>783</sup> Las frases entrecomilladas y más información se puede consultar en el sitio web de la agencia: [www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index376ES.html](http://www.emcdda.europa.eu/html.cfm/index376ES.html)

<sup>784</sup> El informe está disponible en: <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/drug-markets>

Europea. Sus misiones son las de proteger los intereses financieros de la Unión Europea (investigando el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal), detectar e investigar asuntos graves relativos a la corrupción del personal de la Unión Europea, y apoyar a las instituciones de la UE en el desarrollo e inserción de políticas y legislación antifraude. Es mediante esta última misión como brinda su apoyo en el Ciclo de Actuación.

La Escuela Europea de Policía fue creada en el año 2005 para crear una confianza entre los servicios policiales de los Estados miembros de la UE, mediante la celebración de cursos y seminarios que, al mismo tiempo, ayuden a una aproximación más estandarizada de los usos y criterios policiales. Así, dentro del Ciclo de Actuación, debe desarrollar un programa de formación específico para el entrenamiento del personal con competencias en el cumplimiento de la ley, e involucrado en las distintas fases del citado ciclo. Así, emplea los citados cursos y seminarios, formación on-line, programas de intercambio y planes de estudio comunes<sup>785</sup>.

#### 4.2.6. Estados miembros

La participación de los Estados miembros en el Ciclo de Actuación tiene lugar mediante sus autoridades competentes, es decir, por miembros de agencias encargadas del cumplimiento de la ley (policía genérica y policía judicial, cuerpos militares dedicados al servicio civil, agencias de fronteras y aduanas, agencias tributarias o de finanzas, otras agencias –financieras, medioambientales, salud, alimentación, etc.-).

Gracias a la implementación del Ciclo de Actuación, la fase de decisión política y de inteligencia se materializan en una serie de planes de acción operativos, que son precisamente desarrollados por las autoridades competentes de los Estados miembros, en cooperación con representantes de otras agencias de la UE.

En particular su aportación repercute en la elaboración del SOCTA, en la participación en talleres de trabajo para la creación del MASP y de los OAP, en la inserción en sus propios Estados de los OAP y la participación en éstos, y en cooperar con otras autoridades de sus propios Estados para el desarrollo del Ciclo de Actuación.

#### 4.2.7. Terceros Estados, Organizaciones Internacionales y ONGs

El Ciclo de Actuación procura abordar el problema de la delincuencia de una manera multidisciplinar, por eso, apoyarse en otros actores con conocimiento del tema es fundamental. De hecho, aunque originariamente consten unos pocos (y expuestos acto seguido), la dimensión multidisciplinar no excluye el que se pueda acudir a cualquier actor que, tanto a nivel nacional como internacional, pueda hacer su aportación para la lucha contra la delincuencia organizada.

Dada la naturaleza de la delincuencia organizada, y el hecho de que la Unión Europea haya desarrollado este Ciclo de Actuación para combatir aquella de carácter más grave y de tipo internacional, en muchas ocasiones será en terceros Estados en donde se deberá implementar un determinado programa, o donde se deba desarrollar una acción concreta. Por eso, la cooperación de la UE con las autoridades de estos Estados es fundamental, pues cuanto más se involucre en el Ciclo de Actuación, más fácilmente podrá la UE abordar las prioridades establecidas.

---

<sup>785</sup> Precisamente todo este apartado sobre el Ciclo de Actuación ha seguido parcialmente el guión de uno de esos módulos de formación, brillantemente expuesto por los expertos de CEPOL.

No sólo INTERPOL y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), sino cualquier otra con implicación y trabajadores en el terreno, tanto dentro como fuera del territorio de la UE, son piezas clave, junto con los terceros Estados, en el desarrollo del Ciclo de Actuación. Por su posición, sus estudios y su conocimiento de ciertas realidades relacionadas con la delincuencia organizada (social, económica, etc.) en los Estados más afectados por ésta, son actores clave para un acercamiento más real al problema y a los esfuerzos a realizar en aplicación del ciclo.

Las ONGs también son importantes, precisamente por lo mismo por lo que lo son las Organizaciones Internacionales. Su conocimiento del terreno, muchas veces gracias al trabajo de años, es una fuente de información importante ante determinadas realidades relacionadas con la delincuencia organizada. Además, pueden ser colaboradores fundamentales no sólo para informar, sino para desarrollar programas que puedan cercenar los esfuerzos de la delincuencia organizada en los llamados Estados fallidos.

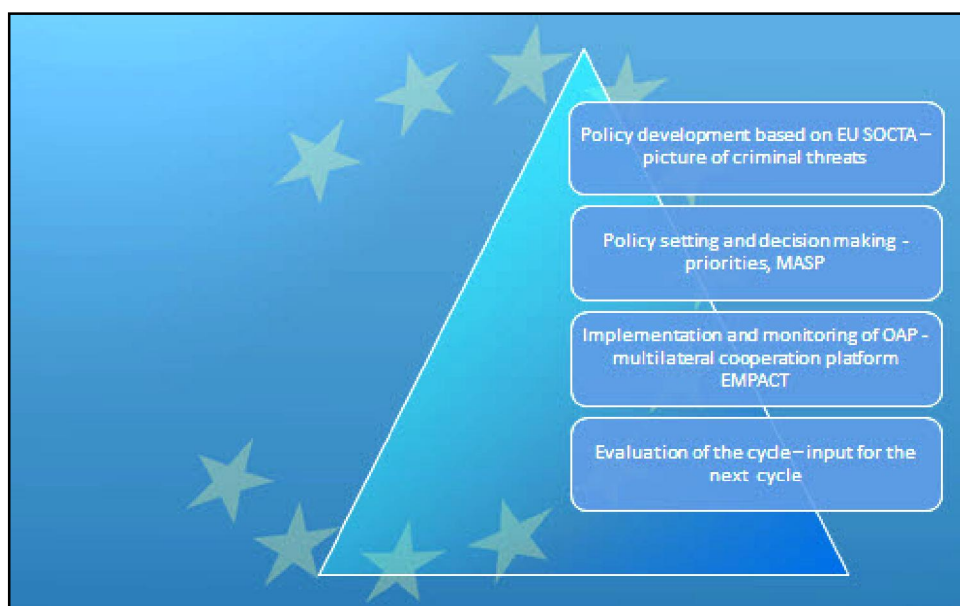
Si bien es cierto que ninguna de las terceras partes participa en las fases anteriores a la puesta en marcha de los planes de acción operativos.

### 4.3. Proceso e instrumentos del Ciclo de Actuación

Cuatro son las fases principales del ciclo:

- 1.- Desarrollo de la política en base al cuadro del informe SOCTA sobre amenazas criminales.
- 2.- Establecimiento de la política y de las prioridades/toma de decisiones, MASP.
- 3.- Implementación y seguimiento de la OAP-plataforma multilateral de cooperación EMPACT.
- 4.- Evaluación de la puesta en marcha del ciclo de cara al siguiente ciclo.

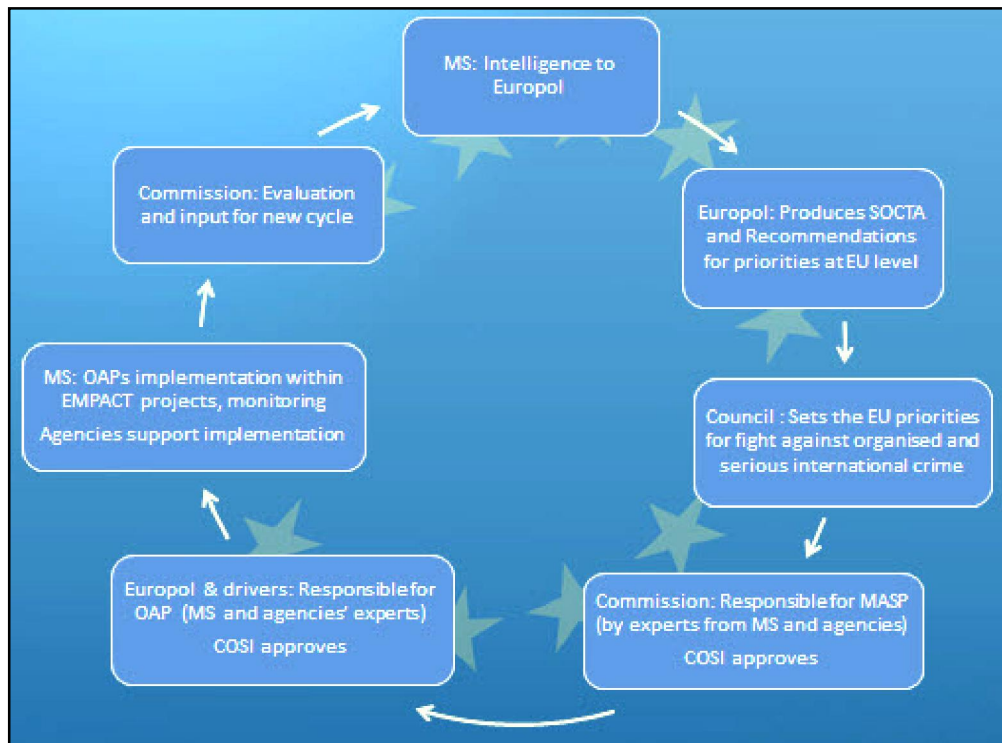
Los cuadros completos del Ciclo de Actuación para los períodos 2011-2013 y 2014-2017 se pueden consultar en el Anexo 8 de esta Tesis doctoral.



(Fuente: Módulo “EU Policy Cycle for Organised and Serious International Crime” – CEPOL)

Y a su vez, cada una de estas fases contempla una serie de procesos internos, con numerosos actores y plazos, como constan a continuación<sup>786</sup>:

- 1.- Los Estados miembros transmiten datos de inteligencia sobre la delincuencia organizada a EUROPOL.
- 2.- EUROPOL genera el informe SOCTA con una serie de recomendaciones de cara a la elaboración de las prioridades a nivel de la Unión Europea.
- 3.- El Consejo establece las prioridades de la UE para la lucha contra el crimen internacional organizado y grave.
- 4.- La Comisión es la responsable del MASP (elaborado por expertos de los Estados miembros y de las agencias de la UE involucradas); el COSI lo aprueba.
- 5.- EUROPOL y los conductores de los proyectos: responsables de la OAP (expertos de los Estados miembro y de las agencias de la UE involucradas).
- 6.- Estados miembros: inserción de los OAPs en los proyectos EMPACT y control de dicha inserción. Las agencias de la UE involucradas apoyan con ese fin.
- 7.- Comisión: evaluación e inserción para el nuevo ciclo.



(Fuente: Módulo “EU Policy Cycle for Organised and Serious International Crime” – CEPOL)

#### 4.3.1. Desarrollo de la política en base al cuadro del informe SOCTA sobre amenazas criminales.

Como ya se ha indicado anteriormente, EUROPOL viene analizando la inteligencia criminal de la Unión Europea desde su formación. Por eso, aunque el primer informe SOCTA data del año 2013 y es válido para el primer Ciclo de Actuación 2013-2017, otros dos tipos de informes previos permitieron llegar a aquel.

<sup>786</sup> Acto seguido se explican todos ellos, por lo que cualquier duda de siglas o su contenido se encuentra desarrollado en los subepígrafos siguientes.

Originariamente EUROPOL elaboraba el informe OCSR, que, como ha quedado expuesto, se centraba en un repaso a la situación de la delincuencia organizada durante el año anterior a su emisión. En conjunto se trataba de unos informes que, si bien servían para analizar la tendencia pasada respecto a esta forma de delincuencia, no eran empleados en una predicción a futuro de las tendencias.

Además, los Estados miembros tenían un poder de veto sobre los datos que fuesen a constar, de modo que podían evitar que determinados aspectos sobre la delincuencia organizada en sus territorios salieran a la luz. Esto iba en perjuicio de la claridad y la realidad de la situación global.

Posteriormente, desde el año 2006, el informe OCSR se sustituyó por el OCTA, que suprimía el citado veto, abordaba el problema desde un plano más multidisciplinar, y hacía una estimación de las tendencias futuras de la delincuencia organizada con una serie de recomendaciones. De esta forma, se convertía en una herramienta más útil para combatir la delincuencia organizada.

Finalmente, mediante la introducción del Ciclo de Actuación, el OCTA ha sido sustituido por el SOCTA, la “evaluación de la amenaza que representan la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional” (Serious and Organised Crime Threat Analysis – SOCTA). Sus novedades con respecto del OCTA son:

- “Se ha incrementado el alcance y el uso de indicadores para los grupos de delincuencia organizada (OCGs) y los indicadores han sido desarrollados para analizar las áreas de delincuencia organizada grave.
- Se ha añadido el escaneo horizontal para definir mejor las futuras amenazas.
- Los efectos de los factores relevantes de la delincuencia organizada grave y de la delincuencia son analizados en detalle para permitir una mejor y más centrada priorización.”<sup>787</sup>

El SOCTA es una herramienta destinada al análisis de la inteligencia en materia criminal para de este modo lograr encaminar ese esfuerzo a la realización de operaciones policiales: “El SOCTA es el informe estratégico para la evaluación y priorización de las amenazas en la UE, evaluando las vulnerabilidades y oportunidades para la delincuencia.”

Su proceso de elaboración incluye:

- “La preparación y aprobación de la metodología.
- La recolección de datos, incluyendo los requisitos de inteligencia de la UE (cuestionario).
- El análisis de los datos.
- Redacción del informe SOCTA, incluida una lista de principales amenazas.
- Redacción de las prioridades recomendadas”<sup>788</sup>.

El modelo conceptual de la metodología SOCTA consta de cuatro pasos: enfoque (*focus*); herramientas (*tools*); análisis y evaluación (*análisis & assessment*); y resultado (*result*).

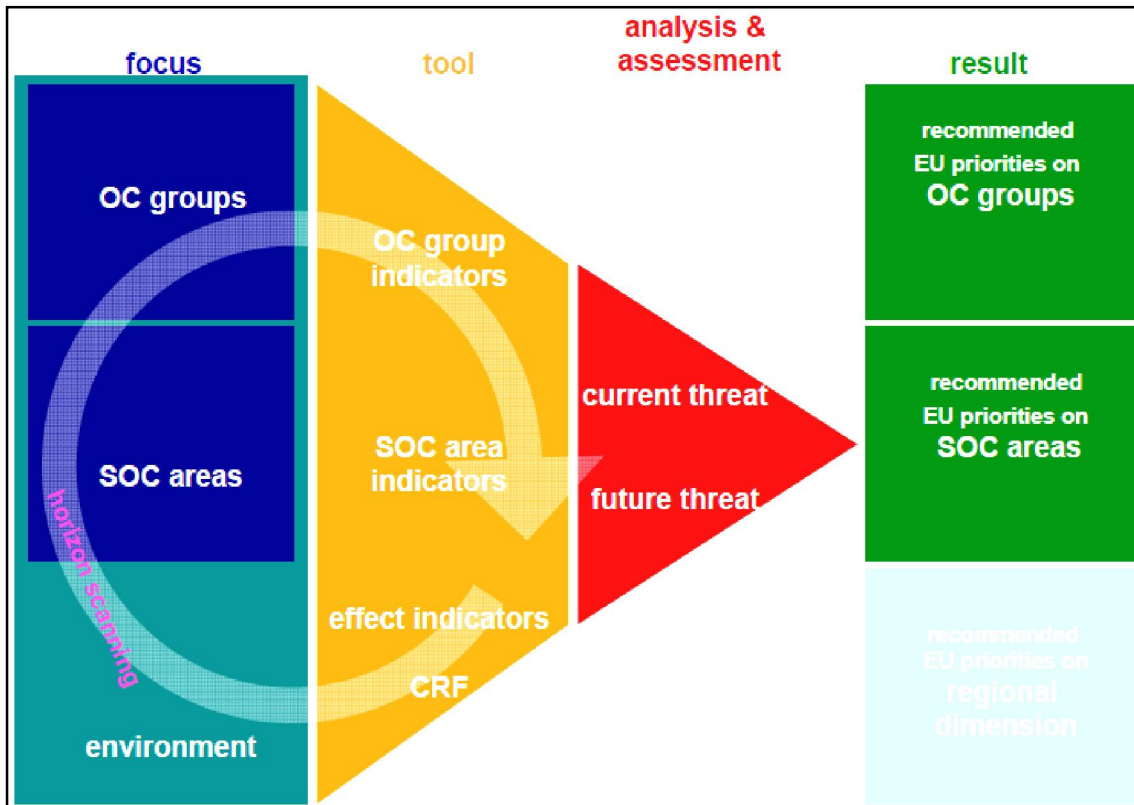
---

<sup>787</sup> European Police Office: SOCTA 2013, Gravenzande (Países Bajos), 2013, p. 44.

A su vez extraído del Documento del Consejo 12159/12, LÍMITE, de 4 de julio de 2012, p. 3.

<sup>788</sup> Documento del Consejo 12159/12, LÍMITE, de 4 de julio de 2012, p. 26 (tanto la anterior cita sobre el SOCTA como esta última).





(Fuente: Documento del Consejo 12159/12, LÍMITE, de 4 de julio de 2012)

#### 4.3.1.1. Enfoque

El informe SOCTA se desarrolla desde tres aspectos, los grupos de delincuencia organizada, las áreas de delincuencia organizada grave, y el ambiente (en el que se desarrollan o el ambiente por el que terminan desarrollándose).

Respecto de los grupos de delincuencia organizada, se miden por la definición de la Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo, de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada<sup>789</sup>. Aunque aclara que se puede informar de cualquier delito grave, aunque no entre en la definición de la Decisión Marco, incluyendo de hecho a “actores en solitario o acciones individuales”.

Las áreas de delincuencia organizada grave se refiere a “grupos específicos de actividades delictivas que afecten a los Estados miembros, cometidos por grupos de delincuencia organizada, así como grupos de actividades delictivas que son graves por su dimensión internacional o por su efecto en la UE”. De nuevo no se descarta que esas listas de actividades delictivas se puedan ver incrementadas cuando un Estado miembro de aviso de otra forma delictiva grave.

Respecto al ambiente, se refiere a todas aquellas situaciones que envuelven a los grupos de delincuencia organizada y a las áreas de delincuencia grave, toda vez que dichas situaciones son las que favorecen o dificultan el desarrollo criminal. Por ello, se propone un continuo análisis para ver qué se mantiene y que cambia, en el entorno inmediato y en el futuro, para poder abordar de manera eficiente el problema de la delincuencia organizada.

#### 4.3.1.2. Herramientas

<sup>789</sup> DO L 300 de 11.11.2008, p. 42/45



Para abordar los tres enfoques arriba referidos se emplean tres herramientas:

- Indicadores de grupos de delincuencia organizada.
- Indicadores de las áreas de delincuencia organizada grave.
- Indicadores de efecto.

Los dos primeros son indicadores “a medida que describen y evalúan las características intrínsecas” de grupos y áreas, empleándose para “describir sus respectivos niveles de amenaza”.

Los indicadores de efecto miden el efecto de grupos y áreas en distintos aspectos de la sociedad de la Unión Europea.

Además en el SOCTA se analizan los factores relevantes de delincuencia (*Crime Relevant Factors* – CRF). Se trata de los “factores facilitadores o vulnerabilidades en el ambiente que tienen una influencia en las oportunidades actuales y de futuro, o las barreras, para los grupos de delincuencia organizada o para las áreas de delincuencia organizada grave (...) tienen como objetivo identificar las tendencias futuras de la sociedad y las futuras amenazas de la delincuencia”<sup>790</sup>.

Los indicadores de grupos de delincuencia organizada son: recursos (nacionalidad, país de nacimiento de sus miembros, tamaño del grupo, beneficios, financiación y otros recursos, expertos que les apoyan, cooperación con otros grupos, modus operandi); alcance (dimensión internacional, múltiples áreas delictivas); adaptabilidad (estructura, adaptabilidad y flexibilidad); influencia (contramedidas, corrupción e influencia en el sector público, uso de estructuras de negocios legales); y violencia (violencia externa).

Los indicadores para las áreas de delincuencia organizada grave son: recursos (alcance, valor, disponibilidad de recursos, demanda y suministro, grupos activos, y evolución); alcance (dimensión internacional y áreas de delincuencia vinculadas); adaptabilidad (modus operandi e innovación); y tolerancia (tolerancia social).

Para los indicadores de efecto se valoran varios aspectos, como los “elementos descriptivos de la naturaleza del efecto”, la “diferencia entre efecto directo e indirecto”, una “estimación de su volumen, alcance y gravedad”, una “evaluación de distintos niveles de objetivos/víctimas”, y una “medición cualitativa o cuantitativa”: efecto físico o psicológico; efecto político; efecto financiero y económico; efecto social; efecto tecnológico; y efecto medioambiental.

Por último, los factores relevantes de delincuencia (*Crime Relevant Factors* – CRF) son “desarrollos en la sociedad que tienen una influencia mayor en distintos aspectos de la delincuencia organizada grave, lo que incluye las áreas de delincuencia, el comportamiento de los actores delictivos (...) y el comportamiento de las víctimas. CRF comprenden factores que facilitan (...) y vulnerabilidades en la sociedad, creando oportunidades para la delincuencia o para la lucha contra la delincuencia. CRF incluyen todos los aspectos del entorno (PESTEL)”<sup>791</sup>.

<sup>790</sup> La información de los tres últimos párrafos en:

Documento del Consejo 12159/12, LÍMITE, de 4 de julio de 2012, p. 10.

<sup>791</sup> Todo el párrafo en:

Documento del Consejo 12159/12, LÍMITE, de 4 de julio de 2012, p. 16.

PESTEL se refiere a: “Policy, Economic, Social, Technological, Environmental, Legal” (nota 13 del citado documento). Es decir, los aspectos del entorno político, económico, social, tecnológico, medioambiental y legal.

El objetivo principal de los factores CRF es el de tener un punto de vista lo más completo posible de la realidad que envuelve a la delincuencia organizada, aunque sin ánimo sistemático. Más bien se trata de encontrar vulnerabilidades en el entorno que puedan ser aprovechadas por la delincuencia organizada, para poder focalizarse en dichos problemas, y eliminar esas facilidades a esta forma de criminalidad. Se realiza mediante un ejercicio Delphi<sup>792</sup>.

#### 4.3.1.3. Análisis y Evaluación

En primer lugar se realiza una recopilación de datos de las siguientes fuentes:

- EUROPOL: se acude a los ficheros de análisis de la base de datos sobre delincuencia organizada (*EUROPOL's Analytical Work File – AWF*)<sup>793</sup>; a los avisos de amenaza sobre tendencias nuevas o emergentes del equipo SCAN (*Scanning, Analysis and Notification*); a los informes de evaluación sobre amenazas específicas o a otros informes estratégicos realizados en el ámbito de EUROPOL (Ej. Delincuencia informática, explotación sexual de menores, o fraude de tarjetas de pago); a proyectos de la plataforma multidisciplinar europea contra las amenazas delictivas –EMPACT; y a inteligencia procedente de dominio público (*Open Sources Intelligence – OSINT*)<sup>794</sup>.
- Con la información anterior se elabora un cuestionario destinado a los Estados miembros, que incluye: datos descriptivos de los indicadores; resolver “brechas” de inteligencia; recabar información sobre nuevas tendencias.
- También se remite un cuestionario específico a terceros Estados y organizaciones con los que EUROPOL tiene acuerdos de cooperación estratégica u operativa<sup>795</sup>.

En segundo lugar, toda la información recabada se emplea para alimentar el SOCTA. Para ello, se analizan todos los datos, sin descartar ninguno desde el comienzo, sino analizando la veracidad de la fuente y, en caso de contradicciones entre distintas fuentes, se someten a un proceso de contraste (referido a aquellos casos de contradicción entre los datos remitidos por un Estado miembro y obtenidos de la inteligencia OSINT. Se solicita más información al referido Estado).

En tercer lugar, se evalúa la información mediante el sistema de “cuatro por cuatro”. Se trata de un sistema de evaluación de la fuente y de la información, de forma

---

<sup>792</sup> “El método Delphi es una técnica de comunicación estructurada, desarrollada como un método de pronóstico interactivo y sistemático que depende de un grupo de expertos.

Documento del Consejo 12159/12, LÍMITE, de 4 de julio de 2012, p. 17.

<sup>793</sup> “AWF: un AWF es una base de datos sobre un área delictiva específica que está intrínsecamente unida a formas específicas de apoyo operativo ofrecido por EUROPOL. En efecto un AWF es la única herramienta legal existente a nivel Europeo para almacenar, procesar y analizar información (datos “duros”) y en particular “inteligencia” (o datos “blandos”), incluyendo al mismo tiempo datos personales de naturaleza sensible. Una vez que se recibe la información en un AWF, EUROPOL se asegurará de que todos los datos están disponibles para el análisis. Esto significa, para empezar, que los datos son procesados de una forma estructurada para que puedan ser aprovechados y mejorados continuamente.”

En Documento del Consejo 12159/12, LÍMITE, de 4 de julio de 2012, p. 11, nota al pie 15.

<sup>794</sup> Los datos OSINT incluidos en el Documento del Consejo citado contemplan: informes de otras organizaciones públicas (como las ONGs); rendimientos del sector privado; informes científicos; otras fuentes abiertas (periódicos, revistas, e informes de agencias de noticias); documentación de la UE y otros entes gubernamentales.

<sup>795</sup> Una lista de Estados y organizaciones se puede encontrar en el Documento del Consejo 12159/12, LÍMITE, de 4 de julio de 2012, p. 18, notas al pie 16 y 17.

autónomas, arrojando una clasificación de fuente-información entre A1 y X4. El informe SOCTA debe emplear información de nivel B3 o superior<sup>796</sup>.

Con la recopilación de datos descrita, el equipo de analistas estratégicos de EUROPOL desarrolla el análisis y la evaluación, con el objetivo de determinar cuáles son las principales amenazas para la Unión Europea en el ámbito de la delincuencia organizada.

Este proceso de análisis se realiza en seis pasos y finaliza con un informe dirigido a los Estados miembros para su revisión y propuesta de cambios. Los seis pasos son<sup>797</sup>:

Paso 0: arriba descrito, recopilación de datos sobre OCGs, áreas SOC y el entorno, mediante indicadores.

Paso 1: valoración de los OCGs y las áreas SOC en función de los indicadores desarrollados.

Paso 2: definición de las amenazas actuales y de los CRFs relevantes.

Paso 3: exploración horizontal, no sólo para trabajar en las amenazas actuales, sino en las futuras. Así, se prevén futuros cambios en los CRFs.

Paso 4: definición de amenazas futuras.

Paso 5: se prepara una lista de amenazas actuales y futuras de la delincuencia organizada grave hacia la UE (combinación de los pasos 2 y 4).

Paso 6: en el caso de que no se obtenga claramente cuáles son las amenazas principales provenientes de los grupos de delincuencia organizada y de las áreas de delincuencia organizada grave, se puede realizar una valoración extra mediante una serie de valores añadidos. Se trata de los siguientes:

“Valor de los indicadores OCG:

- Alta: dimensión internacional, corrupción;
- Medio: adaptabilidad y flexibilidad, recursos, estructuras empresariales legales, múltiple zonas de delincuencia;
- Baja: cooperación, experiencia, violencia externa, contramedidas.

Valor de los indicadores de zonas SOC:

- Alta: dimensión internacional, beneficio;
- Medio: Innovación, número de grupos activos, evolución;
- Baja: disponibilidad de recursos, la tolerancia social, ámbitos delictivos vinculados.

Es importante señalar que, con respecto a los indicadores, tiene que hacerse una clara distinción entre:

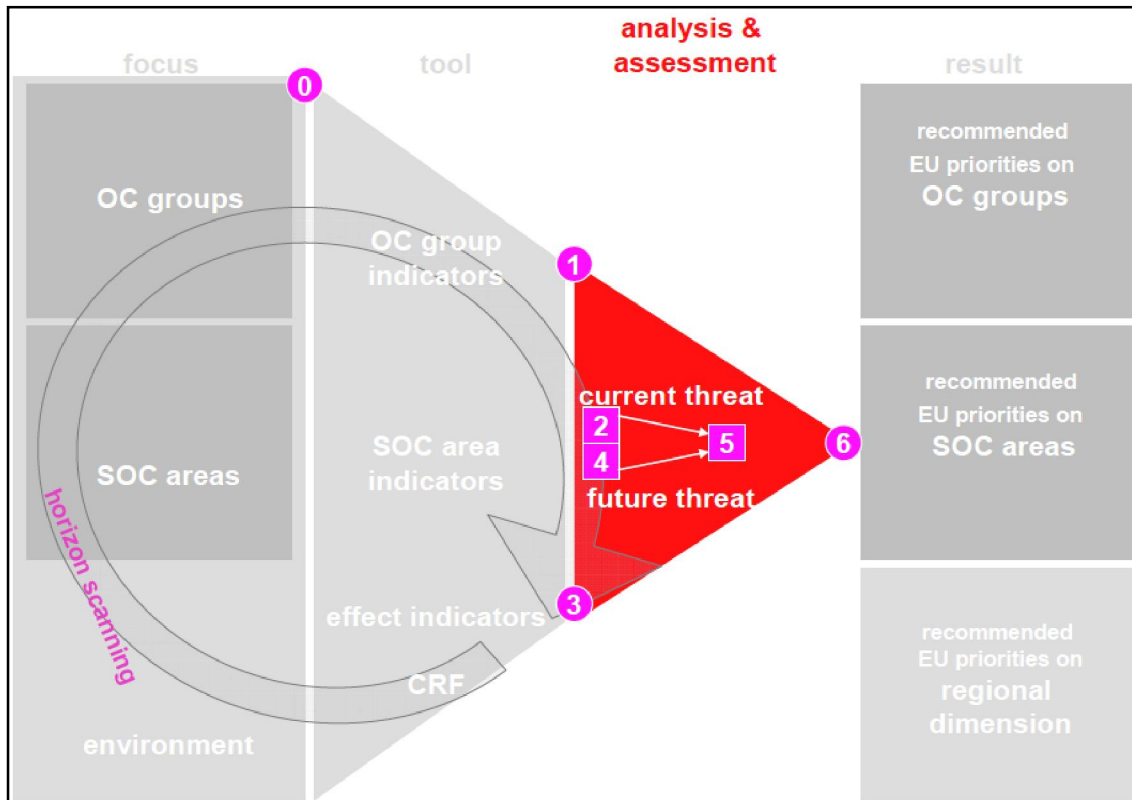
- la escala del indicador (desconocido; nulo- bajo – medio - alto);
- el valor de cada indicador separado, que es necesario con el fin de combinar las puntuaciones en todos los indicadores en un solo índice de amenaza.”

---

<sup>796</sup> La información de EUROPOL, de los Estados miembros y de otras instituciones o agencias de la UE se consideran de nivel A1, mientras que la información procedente de otras fuentes puede estar entre A1 y X4.

Documento del Consejo 12159/12, LÍMITE, de 4 de julio de 2012, p. 19.

<sup>797</sup> La metodología de los seis pasos está igualmente determinada en el Documento del Consejo 12159/12, LÍMITE, de 4 de julio de 2012, pp. 20-25.



(Fuente: Documento del Consejo 12159/12, LÍMITE, de 4 de julio de 2012)

#### 4.3.1.4. Resultado

Todo el análisis descrito más arriba termina con una lista de prioridades recomendadas sobre grupos de delincuencia organizada (OCGs) y áreas de delincuencia organizada grave (SOC).

Se especifican los motivos para la elección de los mismos, incluyendo un “mapa de argumentos”, que tiene una “visión general de toda la información evaluada (incluyendo el efecto y los factores delictivos relevantes –CRF-), los pros y los contras de esa elección”<sup>798</sup>.

Con dicha información, el SOCTA ya está elaborado y se puede pasar a la siguiente fase del Ciclo de Actuación.

#### 4.3.2. Establecimiento de la política y de las prioridades/toma de decisiones, MASP.

##### 4.3.2.1. Las prioridades

Una vez presentado el SOCTA, la Presidencia del Consejo de la Unión Europea y la Comisión Europea preparan un borrador con las prioridades del Ciclo de Actuación. Se trata del documento orientativo de actuación (*Policy Advisory Document –PAD*), y en el se incluyen parcialmente las recomendaciones del SOCTA, ya que no sería posible desarrollar todas según criterios de eficiencia. Además, dado que el informe SOCTA es elaborado por EUROPOL y que la Comisión y el Consejo disponen en ocasiones de

<sup>798</sup> Documento del Consejo 12159/12, LÍMITE, de 4 de julio de 2012, p. 25.

otras fuentes de información, el documento PAD puede recomendar otras prioridades distintas a las recomendadas en el citado informe.

El proceso de creación del documento PAD nace en el Grupo de Apoyo COSI, en donde se discuten tanto el SOCTA como un borrador del documento PAD. De ahí, este último es remitido a los Estados miembros para que hagan sus aportaciones, y con ellas revisar el borrador si procede, emitiendo el documento PAD definitivo.

Con el documento orientativo de actuación ya elaborado, la Presidencia del Consejo elabora un borrador de Conclusiones del Consejo con una propuesta de prioridades políticas y con una propuesta de qué Estados miembros pueden ser “conductor” y “co-conductores” (encargados de dirigir los proyectos en cada prioridad).

El COSI recibe así el documento PAD, el borrador de las prioridades políticas, la lista de Estados miembros más afectados por cada amenaza delictiva (lista incorporada al SOCTA), y la lista de Agencias de la UE involucradas. Con todo ello, el COSI discute y aprueba el “Proyecto de conclusiones del Consejo sobre los ámbitos delictivos prioritarios en materia de Justicia y Asuntos de Interior”.

El Consejo aprueba una Decisión política sobre dichos ámbitos.

Para el presente Ciclo de Actuación, el Consejo aprobó en su reunión del Consejo JAI celebrada en Luxemburgo los días seis y siete de junio de 2013 las “Conclusiones del Consejo sobre el establecimiento de las prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia grave y organizada entre 2014 y 2017”<sup>799</sup>. Son las siguientes:

- PRIORIDAD A: “Poner trabas a los grupos de delincuencia organizada implicados en la facilitación de la inmigración ilegal y que operan en los países de origen, en los principales puntos de entrada en la UE en las rutas principales y, siempre que haya pruebas, en canales alternativos, y reducir las utilidades ilegales por dichos grupos de los canales legales para la migración, incluida la utilización de documentos fraudulentos como medio para facilitar la inmigración ilegal.”

Conductor (C): Italia; Co-Conductores (CC): Grecia, Hungría, España y Frontex.

- PRIORIDAD B: “Poner trabas a los grupos de delincuencia organizada implicados en la trata de seres humanos dentro de la UE y a partir de los países externos de origen más conocidos a efectos de explotación laboral y sexual, incluidos los grupos que utilizan estructuras empresariales legales para facilitar u ocultar sus actividades delictivas.”

C: Reino Unido; CC: Países Bajos.

- PRIORIDAD C: “Poner trabas a los grupos de delincuencia organizada implicados en la producción y distribución de productos falsificados que violan la reglamentación relativa a la salud pública, la seguridad y la alimentación, y a los grupos que producen bienes que no cumplen la normativa correspondiente.”

C: Italia.

- PRIORIDAD D: “Minar la capacidad de los grupos de delincuencia organizada y de los especialistas en el fraude en el ámbito de los impuestos

---

<sup>799</sup> Documento del Consejo 12095/13, de 26 de julio de 2013, “Conclusiones del Consejo sobre la determinación de las prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia grave y organizada entre 2014 y 2017”.

La lista de actores relevantes, incluyendo “conductores” y “co-conductores”, fue aprobada mediante Documento del Consejo 10615/8/13 REV8, de 18 de diciembre de 2013. Posteriormente se revisó mediante el Documento del Consejo 11538/2/14 REV2, de 20 de octubre de 2014.

especiales y en el fraude intracomunitario (conocido como fraude «del operador desaparecido».)”

C: Italia; CC: Reino Unido.

- PRIORIDAD E: “Reducir la producción de drogas de síntesis en la UE y poner trabas a los grupos de delincuencia organizada implicados en el tráfico de dichas drogas.”

C: Polonia; CC: Países Bajos.

- PRIORIDAD F: “Reducir el tráfico de cocaína y la heroína hacia la UE y poner trabas a los grupos de delincuencia organizada que facilitan su distribución en la UE.”

C: España; CC: Francia, Reino Unido.

- PRIORIDAD G: “Luchar contra los delitos informáticos cometidos por los grupos de delincuencia organizada y que generan importantes beneficios fraudulentos, como el fraude en línea y con tarjetas de pago, los delitos informáticos que causan importantes daños a sus víctimas, como la explotación sexual infantil (CSE) en línea, y los ataques informáticos que afectan a infraestructuras críticas y a servicios de información de la UE.”

C: Rumania; CC: EUROPOL (salvo para CSE y Ciberataques).

C: Reino Unido; CC: EUROPOL (para CSE – *Child Sexual Exploitation*)

C: Alemania; CC: Rumania, España, EUROPOL (para Ciberataques).

- PRIORIDAD H: “Reducir el riesgo de las armas de fuego para los ciudadanos, por ejemplo luchando contra el tráfico ilegal de dichas armas.”

C: España; CC: Finlandia.

- PRIORIDAD I: “Luchar contra la delincuencia organizada contra la propiedad cometida por grupos móviles de delincuencia organizada.”

C: Bélgica; CC: Francia.

#### 4.3.2.2. MASP

Como ya se indicó anteriormente, todos los pasos dados en la lucha contra la delincuencia organizada en el seno de la UE no habían conseguido los resultados deseados debido a la ausencia o debilidad de planes operativos que desarrollasen los planteamientos políticos.

Por ello, y como paso intermedio entre las prioridades adoptadas y los planes operativos, el Ciclo de Actuación ha establecido el Plan Estratégico Multi-Anual (*Multi-Annual Strategic Plan – MASP*), que contiene los objetivos estratégicos en los que centrarse dentro de cada una de las prioridades políticas, marcando qué actores serán necesarios para cada objetivo y el tiempo recomendable para su desarrollo.

La novedad de este Plan es que no sólo se centra en el plano de los actores encargados del cumplimiento de la ley, sino en un plano mucho más amplio, es decir, en un plano multidisciplinar, incluyendo aspectos preventivos y represivos, por “el hecho, largamente reconocido por sociólogos y criminólogos, de que la delincuencia es un problema social de amplia base con múltiples causas y factores influyentes”<sup>800</sup>.

El proceso de creación de los planes MASP se inicia en las instalaciones de la Comisión, una vez presentadas las prioridades políticas (normalmente en el Consejo JAI de junio), durante los meses de junio o julio. Es el COSI quien determina (en

---

<sup>800</sup> Módulo “EU Policy Cycle for Organised and Serious International Crime” – CEPOL, punto “5.1 Strategic Planning – the MASP”, sitio Web de CEPOL, 2013. Asimismo, la lista de factores valorados por los expertos del siguiente párrafo también consta en el mismo punto.



colaboración con la Comisión, resto de organismos de la UE involucrados y Estados miembros) qué agencias u organismos de la UE y qué Estados miembros se encargarán de elaborar los proyectos de estos planes MASP.

Se realizan unos talleres de dos días de duración, presididos por algún representante del departamento competente, y participan expertos de los Estados miembros involucrados por la incidencia del determinado delito (para el que se va a elaborar el plan MASP correspondiente. En particular del Estado miembro conductor y de los co-conductores), expertos en la materia de las Agencias de la UE involucradas, miembros de la Secretaría General y de la Presidencia. En particular la presencia de expertos es importante, ya que “la asistencia de los expertos adecuados de los Estados miembros adecuados es quizás el factor de éxito clave para el taller”<sup>801</sup>.

En el primer día del taller se realiza un acercamiento a la situación global, en el que EUROPOL presenta el problema (basándose en el informe SOCTA); la Presidencia y la Secretaría General hacen lo propio sobre las iniciativas presentes y futuras de la UE con respecto a dicho ámbito delincriminal; y los Estados miembros describen sus actuaciones para combatir ese área del delito. Durante el resto de los dos días del taller se realizan distintas presentaciones y debates.

Se efectúa una presentación técnica de la metodología ideal para el establecimiento de los objetivos estratégicos que den forma al MASP y que puedan derivar posteriormente en acciones operativas. Los factores que valoran los expertos a la hora de determinar los objetivos estratégicos son varios:

- “Cuadro de inteligencia: para tener el mejor conocimiento posible del problema de la delincuencia.
- Mayor enfoque de investigación: asegurando que a este tipo de delito se le da prioridad.
- Investigaciones unidas: tratando de vincular las investigaciones más pequeñas que están siendo dirigidas contra las diferentes partes de un problema o grupo delictivo mayor, hacia una investigación coordinada (internacional) mayor.
- Cooperación: teniendo las redes y protocolos que permitan una cooperación más amplia en las investigaciones.
- Productos del delito: haciendo siempre un esfuerzo para eliminar los beneficios de la delincuencia.
- Formación en el cumplimiento de la ley: asegurándose de que hay un número adecuado de agentes que han sido entrenados con las habilidades necesarias para vigilar el problema de la delincuencia.
- Medidas de endurecimiento de la comunidad y los comercios: creando una sociedad que es más resistente al problema específico de la delincuencia (es decir, una medida de prevención de la delincuencia).
- Alcance: contactando con todas las partes interesadas externas para construir consensos y cooperaciones más amplios.
- Legislación: asegurándose de que la legislación disponible es la adecuada para abordar el problema de la delincuencia.”

Tras la presentación técnica, el presidente del taller da paso a una sesión de “lluvia de ideas” sobre “todas las ideas y aspectos relevantes para el problema delincriminal”.

---

<sup>801</sup> Módulo “EU Policy Cycle for Organised and Serious International Crime” – CEPOL, punto “5.2 Creating the MASP”, sitio Web de CEPOL, 2013.

La explicación siguiente sobre el desarrollo de los talleres procede de dicho apartado.

Los grupos de expertos de los Estados miembros y de los organismos de la UE aportan a esos proyectos una serie de definiciones a los problemas que surgirán al abordar los ámbitos delictivos prioritarios (introducen indicadores de resultados como método de evaluación).

Gracias a estas ideas y definiciones se preparan las líneas de trabajo que, una vez revisadas y debatidas, darán lugar a un borrador de MASP.

Finalmente el COSI (con los mismos colaboradores descritos al inicio del párrafo), tras un proceso de debate, adopta los planes MASP en su reunión de septiembre, definiendo las funciones de los Estados miembros y de los organismos de la UE involucrados. Así lo hizo en reunión de 17 de septiembre de 2013.

Los planes MASP, que se aprueban para todo el ciclo, son sometidos a una revisión intermedia a los dos años de su aprobación.

Para el Ciclo de Actuación actual los planes fueron aprobados en el documento del Consejo 13495/1/13 REV1 LIMITE, de 20 de septiembre de 2013 (ANEXO 8 del presente trabajo).

#### 4.3.3. Implementación y seguimiento de la OAP-plataforma multilateral de cooperación EMPACT.

Finalizado el proceso de publicación de las prioridades políticas, y una vez aprobados los objetivos estratégicos por parte de los expertos, a través de los planes MASP, falta el elemento clave en el plano real, las operaciones específicas.

Aunque tanto los Estados miembros como las agencias y organismos de la UE competentes pueden desarrollar operaciones o acciones (dependiendo de sus competencias) por su cuenta en cuestión de lucha contra la delincuencia organizada dentro de los objetivos estratégicos del MASP, sin duda las acciones que mayor coordinación necesitan son aquellas desarrolladas de forma conjunta.

Para todas estas acciones y operaciones se elabora el Plan de Acción Operativo<sup>802</sup>. Se trata de un plan de “visión de conjunto” creado para cada una de las prioridades políticas, y en él se recogen todas aquellas actividades que se están llevando a cabo. Incluye tanto las operaciones que desarrollan los objetivos estratégicos como cualesquiera otras acciones complementarias.

Los OAP son de acceso restringido, dada la naturaleza de su contenido, y tienen una duración anual, siendo cuatro por cada Ciclo de Actuación (en el presente ciclo, habrá OAPs para los años 2014, 2015, 2016 y 2017). No necesariamente abordan desde el primer plan todos los objetivos estratégicos de cada prioridad política, sino que pueden hacerlo en cualquiera de los cuatro años, dependiendo de los plazos que los expertos estimen pertinentes para su cumplimiento.

El OAP es al mismo tiempo un documento de gestión, que emplean todas las partes involucradas, en especial el Estado miembro que tiene la función de conductor de la prioridad política, pero también el resto de Estados miembros, agencias y organismos de la UE competentes (entre ellos la Comisión, el COSI, la Unidad de Apoyo EMPACT y los coordinadores nacionales EMPACT).

Los trabajos de creación del OAP se realizan en octubre, una vez finalizado el proceso de aprobación de los MASPs por parte del COSI. Se realiza un taller de dos

---

<sup>802</sup> Plan de Acción Operativo: Operational Action Plan – OAP.

días de duración dirigido por el Estado miembro conductor de la prioridad política, y en el que participan expertos tanto del resto de Estados miembros como de las agencias y organismos de la UE involucrados según el tema (EUROPOL, CEPOL, Frontex, Presidencia, Comisión, Secretaría General, etc.).

Los trabajos se inician en base a los objetivos estratégicos ya elaborados, con la aportación de las acciones relacionadas ya iniciadas o programadas por los Estados miembros, y con aquel OAP previo que no haya podido ser finalizado. Con ese material, y en una labor metódica, los asistentes deben coordinar todo el material y las opciones existentes, y encaminarlo hacia una necesidad en la lucha contra la delincuencia organizada con relación a la prioridad política para la que se está creando el OAP.

Este plan se recoge en una plantilla, cuya estructura fue determinada en el año 2011 pero replanteada en el año 2013 de cara al actual Ciclo de Actuación<sup>803</sup>. Según la plantilla, se debe recoger en ella: el objetivo; el contexto; la estructura; la gestión y el apoyo al proyecto (incluida la gestión de la información); y la metodología (planeamiento, implementación, control e informe, y buenas prácticas).

De esta forma el OAP especifica, de objetivo en objetivo (estratégicos), la lista de acciones (acciones operativas) que se pondrán en marcha para el cumplimiento del objetivo.

Crime Priority A - OAP 20xx - List of actions							
<u>Strategic goal A:</u>							
<u>Measurement of achievement:</u>							
Ref.	Activity summary	Leader / Participants	Description	Links Strat. Goals	Links Ops Actions	Timing	Target/KPI
OA 1.1	Operational activity short description	MS Agency	Brief outline of the activity and basic specifications	Connection with other SG?	Connection with other actions?	Dates Phases	Target KPI
Intermediate Results							
Final Results							

(Fuente: Documento del Consejo 9940/13 LÍMITE, de 24 de mayo de 2013)

Del OAP y en definitiva del trabajo realizado por los expertos se espera un conjunto de actividades de tipo operativo que puedan arrojar resultados significativos en la lucha contra la delincuencia organizada. Estas actividades suelen traducirse en equipos conjuntos de investigación, en operaciones de alto impacto<sup>804</sup> o en proyectos conjuntos de inteligencia (valoraciones de amenaza, perfiles criminales, puntos clave en un archivo de trabajo analítico de EUROPOL).

Finalizado el taller para la preparación de un borrador de OAP, éste se presenta a los participantes y actores involucrados, para un período de revisión, en el que se espera que todos confirmen su participación. El Estado miembro conductor lo cierra y lo remite al COSI. Este período ha podido realizarse entre los meses de octubre y diciembre. El

<sup>803</sup> Documento del Consejo 12587/3/11 LIMITE, de 5 de septiembre de 2011; y enmendado parcialmente por el Documento del Consejo DS2026/13 LIMITE, de 2 de diciembre de 2013 (las plantillas para la definición de los MASPs, para la definición de los planes de acción operativos, y para el informe, de cara al Ciclo de Actuación 2014-1017, constan en el Documento del Consejo 9940/13 LIMITE, de 24 de mayo de 2013).

COSI lo valida a finales de año, de modo que las actividades planteadas en el OAP comienzan con el nuevo año. Los dos últimos documentos relacionados son la revisión del 2014<sup>805</sup>, y la aprobación de los planes para el año 2015<sup>806</sup>. La revisión del 2014 es un documento con un anexo confidencial, en el que tratan sobre el resultado de las 239 acciones llevadas a cabo. Destaca que, aunque hubo acciones de resultados inconsistentes, en conjunto el balance es positivo (usa como ejemplo la Operación Archimedes, efectuada entre el 15 y el 23 de septiembre de 2014). Se hace una valoración de las reuniones EMPACT y del elevado coste que están suponiendo, pero sin una valoración crítica negativa al respecto. También valora el hecho de que en EMPACT, como plataforma multidisciplinaria, hayan participado no sólo policías, sino agentes de aduanas y otros expertos. En el documento se recuerda que son las agencias involucradas (de la UE) las que están dirigiendo las acciones, y alienta a los Estados miembros a tomar parte en más acciones, al afirmar que “Hay una clara necesidad de que aún más Estados miembros asuman responsabilidad como Líderes de Acción para cambiar esta tendencia de manera que EMPACT será claramente un proyecto conducido por los Estados miembros”. La conclusión del documento es clara: “EMPACT continua creciendo como una planta saludable en suelo bueno, se hace mayor cada año, hay gran cantidad de follaje, pero ¿cuando florecerá realmente? Vemos unas pocas flores pero no la impresionante exhibición a la que todos estamos esperando”. Se anima a invertir más en conductores y participantes, entrenándolos y empleando más personal con experiencia operativa.

Como ya se explica al inicio de esta sección, COSPOL había sido una eficiente herramienta para la ejecución de proyectos en el plano de la cooperación policial y con otras agencias (en especial, obviamente, EUROPOL). Además los proyectos de su última etapa, previa a la entrada en funcionamiento del Ciclo de Actuación 2011-2013, coincidían en gran parte con las prioridades políticas de éste Ciclo<sup>807</sup>.

Por ello se decidió que, en vez de comenzar con una herramienta nueva de gestión y control, se incorporase la metodología empleada en COSPOL, por estar ya arraigada y haber demostrado ser eficiente.

Así, para la ejecución de los planes estratégicos multianuales (MASP), se creó la “Plataforma Multidisciplinaria Europea Contra las Amenazas Delictivas – EMPACT” (*European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats*).

---

<sup>805</sup> Documento del Consejo 15856/14 LIMITE, de 27 de noviembre de 2014. EU Policy Cycle: Monitoring of the Operational Action Plans 2014.

<sup>806</sup> Documento del Consejo 15929/14 LIMITE, de 27 de noviembre de 2014. Operational Action Plans 2015 related to the EU's priorities for the fight against serious and organised crime between 2014 and 2017. Se trata de una enumeración de planes, ya que el contenido de éstos es confidencial.

<sup>807</sup> Los Grupos COSPOL: CIRCAMP - Internet Related Child Abuse Material Project; OCICT - Organised Crime exploiting Information and Communication Technology; VOIC - Vietnamese Organised Immigration Crimes; WBOC - Western Balkans Organised Crime; Cocaína; Heroína; SYNDRU - Synthetic Drugs. WBOC, Cocaína y SYNDRU pasan a la EMPACT; CIRCAMP lo hace a la prioridad de delitos informáticos; el resto se extinguen. Recuérdese: todo mediante decisión del COSI de 8 de diciembre de 2011, recogida en el documento del Consejo 17756/11 (confidencial). Esta información se recoge del documento del Consejo 7282/13, de 7 de marzo de 2013.

Mediante la aprobación de los términos de referencia EMPACT (ToR) por parte del COSI, se estableció: una metodología; el papel de los distintos actores, incluidos los de la UE; el mecanismo de control; y el modelo de informe<sup>808</sup>.

La EMPACT consta en el documento del Consejo que define los términos de referencia como “un entorno de gestión ad hoc para desarrollar actividades con el fin de alcanzar unos objetivos preestablecidos. Se trata de una plataforma de cooperación multidisciplinaria estructurada de los correspondientes Estados miembros, Instituciones y agencias de la UE, así como de terceros países y organizaciones (públicas y privadas) para enfocar amenazas prioritarias de delincuencia internacional y organizada grave”.

Hay una fase de entrenamiento dirigida por CEPOL para cada grupo EMPACT que se crea.

De entre los actores involucrados destaca que cada proyecto EMPACT es dirigido por el representante del Estado miembro conductor de la prioridad política, quien se encarga de los aspectos operativos. A su vez, un representante de EUROPOL ocupa el puesto de gerente de soporte del proyecto EMPACT, encargándose de los aspectos más logísticos. Y también es importante la Unidad de Apoyo EMPACT<sup>809</sup>, en la que participan miembros de EUROPOL y un oficial de un Estado miembro designado por la Presidencia. Esta unidad se encarga de mantener una supervisión, en el día a día, de la ejecución de las distintas acciones operativas coordinadas en la EMPACT.

Asimismo, entre los términos de referencia EMPACT consta el coordinador nacional EMPACT (*NEC-National EMPACT Coordinator*), un “oficial de alto grado con competencia estratégica quien tiene la autoridad para asegurar la implementación de la EMPACT en su país”. Su papel es de suma importancia, ya que es el representante del Estado miembro en todo lo relativo a la puesta en marcha y la coordinación EMPACT. Del NEC se espera un alto grado de comunicación y de habilidades negociadoras, para dar salida a los problemas que pueda tener en su propio Estado la implantación de las actividades coordinadas en el ámbito EMPACT. Todos los NEC se reúnen cada seis meses para tratar los asuntos más relevantes de la puesta en marcha y aplicación de los proyectos EMPACT.

Los Estados miembros conductores son los encargados de tomar el pulso a la realización de las distintas actividades encaminadas al cumplimiento de la prioridad política de la que se encarga. Para ello, recibe toda la información que llega a la plantilla de los planes de acción operativos que le conciernen. Asimismo, preparan un informe semestral de los progresos y resultados alcanzados en los planes de acción operativos y de soluciones a los problemas encontrados, contando para ello con el apoyo de la Unidad de Apoyo EMPACT. Este informe es también revisado por los NEC, en su propia reunión semestral. El informe se emite se remite al COSI y a la Comisión.

Estos informes son consolidados por la Unidad de Apoyo EMPACT, que emplea también los datos aportados por el gerente de soporte del proyecto EMPACT para publicar un informe general. Todo ello es empleado por el Director de EUROPOL para enmarcar en una descripción general lo más destacable del trabajo en el ámbito EMPACT. Esta descripción es también remitida a los NEC, para que aporten medidas

---

<sup>808</sup> La aprobación de los términos de referencia (EMPACT ToR-Terms of Reference) se realizó mediante Documento del Consejo 14518/12 LIMITE, de 3 de octubre de 2012.

<sup>809</sup> ESM: EMPACT Project Support Manager (EUROPOL Support Manager); ESU: EMPACT Support Unit (localizada en EUROPOL).



que puedan remediar las carencias localizadas, lo que vuelven a comunicar al Director de EUROPOL, quien emite un informe final.

Toda esta información contenida en los informes es remitida tanto al COSI como a la Secretaría General. Así, el primero podrá adoptar las medidas que estime pertinentes para asegurarse que se puedan corregir y reenfocar las actividades encaminadas a la lucha contra los ámbitos delictivos prioritarios.

Las funciones operativas generales llevadas a cabo en el marco del Ciclo de Actuación son realizadas por personal de la UE y de los Estados miembros que se encuentran asignados a unidades y grupos de trabajo preconstituidos, por lo que no es necesario establecer una financiación específica para ellos.

En cambio, determinadas actividades pueden requerir una financiación especial: la participación en labores de planeamiento y coordinación; y actividades conjuntas entre Estados durante la ejecución de los planes de acción operativa.

Para la financiación requerida se emplean tres fuentes. La primera es el presupuesto de la Comisión disponible en el programa “Prevención y lucha contra la delincuencia organizada (ISEC)”, con un presupuesto de 600 millones de euros (período 2007-2013). El segundo es el presupuesto de EUROPOL, al que pueden recurrir en su asignación anual destinada las operaciones. La tercera puede provenir del presupuesto de Eurojust, en aquellas operaciones que cumplan los requisitos de “equipos conjuntos de investigación”.

#### 4.3.4. Evaluación de la puesta en marcha de cara al siguiente ciclo.

La institución encargada de la evaluación del Ciclo de Actuación es la Comisión Europea.

La Comisión se centra en la ejecución de las actividades previstas en el ciclo, con especial incidencia a las cuestiones transversales horizontales relacionadas con los planes de acción operativos<sup>810</sup>.

Además, con todos los informes de todos los actores, lleva cabo su documento de trabajo. Presentó el documento “Evaluación del Ciclo de Actuación de la UE para la delincuencia organizada y grave 2011-2013”<sup>811</sup>, con seis puntos para el Ciclo de Actuación 2014-2017:

- “La primera condición esencial para el éxito del ciclo de la política es el compromiso de los Estados miembros que, de acuerdo con sus decisiones políticas tomadas en COSI y en el Consejo, debería asegurar un seguimiento real con el compromiso operativo, incluyendo los recursos y la designación de los conductores competentes y otros expertos.
- Se pueden llevar a cabo importantes mejoras para el proceso de Ciclo de Actuación del próximo año con el establecimiento de objetivos estratégicos más "operativos " y concretos que conduzcan a proyectos EMPACT operativos.

<sup>810</sup> Módulo “EU Policy Cycle for Organised and Serious International Crime”, CEPOL, 2013.

<sup>811</sup> Commission Staff Working Document: “Evaluation of the EU policy cycle on serious and organised crime 2011-2013”, SWD(2013) 17 final, Bruselas, 24.01.2013. Las seis conclusiones siguientes, en su página 5.



- Se necesita un cierto grado de flexibilidad durante la fase de implementación, por ejemplo, de modificar o terminar ciertas acciones, proyectos EMPACT o incluso una prioridad fallidos.
- El reconocimiento del potencial de las capacidades de EUROPOL y de la importancia de la alimentación de información en EUROPOL desempeña un papel fundamental en el medio y largo plazo.
- La financiación, la simplificación de los procesos y el aumento de la conciencia requerirá una mayor atención.
- Posibles sinergias con las políticas y las acciones exteriores de la UE, por ejemplo, deben buscarse activamente proyectos de asistencia financiados por la UE o las misiones de la PCSD<sup>812</sup>.”

El Consejo aprobó la línea de tiempo de las actividades del Ciclo de Actuación para la lucha contra la delincuencia organizada y grave de cara al año 2014<sup>813</sup>. Se encuentra en el Anexo 10 de esta Tesis doctoral.

---

<sup>812</sup> PCSD: Política Común de Seguridad y Defensa (CSDP: Common Security and Defence Policy).

<sup>813</sup> Documento del Consejo 5039/14, de 24 de enero de 2014, modificado por el Documento del Consejo 5039/1/14, Bruselas, 11 de julio de 2014.

## SECCIÓN 5ª. GESTIÓN DE DATOS E INFORMACIÓN

Sin duda la lucha contra la delincuencia necesita recopilación y procesamiento de datos personales, encaminados a actuaciones operativas por parte de los cuerpos policiales y aduaneros, así como a actuaciones judiciales por parte de las autoridades competentes.

El uso que se hace de esos datos depende de quién los maneja, y para que dicho tratamiento sea siempre el correcto, dada la especial sensibilidad de los mismos, la Unión Europea ha ido configurando un entramado legal, de lo que ya se ha expuesto un ejemplo al tratar el apartado de EUROPOL, en el punto 4.10.

A fin de cuentas, se trata de proteger a los ciudadanos de la Unión Europea de las amenazas que les impiden el libre ejercicio de sus derechos, pero al mismo tiempo garantizando que se cumpla el más riguroso respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales que componen el marco jurídico de la Unión y de los Estados miembros.

### 5.1. Secretaría para las autoridades de control comunes encargadas de la protección de datos

Mediante Decisión del Consejo de 17 de octubre de 2000, se creó una Secretaría para las autoridades comunes encargadas de la protección de datos<sup>814</sup>.

Se denomina la Secretaría de protección de datos, y unifica las Secretarías creadas anteriormente para las Autoridades comunes de control establecidas en el Convenio por el que se creó la Oficina Europea de Policía (Convenio EUROPOL), el Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros y el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (Convenio de Schengen)<sup>815</sup>. Reúne por tanto las competencias que esas Secretarías tenían antes de unificarlas.

---

<sup>814</sup> Decisión del Consejo, de 17 de octubre de 2000, por la que se crea una Secretaría para las Autoridades comunes de control de protección de datos establecidas por el Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio EUROPOL), el Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros y el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (Convenio de Schengen)

DO L 271 de 24.10.2000, p. 1/3

<sup>815</sup> Acto del Consejo, de 26 de julio de 1995, relativo al establecimiento del 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)

DO C 316 de 27.11.1995, p. 1/32

Acto del Consejo (95/C 316/02), de 26 de julio de 1995, por el que se establece el Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros.

DO L 316 de 27.11.1995

Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985, entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa, relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras interiores”, firmado en Schengen el 19 de junio de 1990.

El Secretario General del Consejo es el encargado de nombrar al secretario que se encarga de esta Secretaría, quien no podrá recibir instrucciones que provengan más que de las autoridades de control comunes y de los Presidentes de dichas autoridades de control. Ello le otorga un amplio grado de independencia.

Los gastos generales están a cargo del presupuesto general de la Unión Europea y los gastos de las reuniones son sufragados por el Consejo y por EUROPOL en lo relativo a las reuniones que afectan a su propio Convenio.

Si precisamente tanto el Consejo como el Parlamento Europeo están revisando la norma básica de EUROPOL, insistiendo en la importancia del control de los datos y su privacidad, no cabe duda que esta figura es imprescindible, al asegurar un escrupuloso cumplimiento de los derechos fundamentales, en especial en lo referente a esos datos personales. No se entendería un trabajo de autoridades judiciales, policiales, aduaneras y tributarias sin el preceptivo control, dado el enorme flujo de datos y la alta sensibilidad de los mismos.

Si el crecimiento de las agencias encargadas de la lucha contra la delincuencia organizada requiere de un mayor control del flujo de datos, sea éste un tributo a pagar, garantía de derechos irrenunciable y fundamental.

## **5.2. Intercambio de información entre las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley de los Estados miembros**

El 16 de junio de 2004 la Comisión presentó una Comunicación para la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley<sup>816</sup>.

La Comunicación destaca los dos problemas que existen para el intercambio de la comunicación entre autoridades competentes: compartimentación y falta de una política clara de canales de información. Y está enfocada al trabajo en los dos campos necesarios para el fomento de la comunicación: “mejora del acceso a la información necesaria y pertinente, así como en los conceptos generales para la introducción de un sistema represivo basado en la Inteligencia a escala de la UE.”

En esta Comunicación se “invita” a que los Estados miembros y resto de “partes interesadas” trabajen en torno a varias acciones de cooperación:

1ª) Que las autoridades encargadas del cumplimiento de la ley tengan acceso “a los datos y a la información necesaria y pertinente” para prevenir el terrorismo y la delincuencia organizada;

2ª) “Producir y utilizar servicios de Inteligencia criminal europea de alta calidad; tercera, aumentar la confianza entre los servicios represivos.

La Comunicación establece que esta política de información debe ir dirigida a: autoridades policiales, autoridades aduaneras, unidades de inteligencia financiera, autoridades judiciales y fiscales, y a cualesquiera otros organismos públicos que participen en “el proceso que se extiende desde la detección precoz de amenazas a la seguridad y de los delitos hasta la condena y el castigo de los culpables”.

La política de información debe tener en cuenta cinco elementos:

---

<sup>816</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Sobre la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley (Política de información de la UE) (COM/2004/0429 final).

- 1) La seguridad exige una acción común y concertada.
- 2) Los derechos humanos exigen un equilibrio entre respeto de derechos humanos y protección de datos por un lado y eficacia en el uso de la información para la labor de protección de bienes públicos por otro.
- 3) En la parte tecnológica se requieren sistemas compatibles, seguros ante accesos ilegales y que protejan los datos.
- 4) Las normas comunes favorecerán la citada confianza mutua.
- 5) La cooperación debe perdurar en el tiempo.

En el apartado de acceso a los datos y a la información, la Comunicación establece, en primer lugar, el objetivo de “crear una política europea de información destinada a las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley”, en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada, así como “sentar la base para la creación de un sistema represivo basado en la Inteligencia a escala local, nacional y europea, apoyado por el necesario clima de confianza.”

En segundo lugar, la Comunicación establece cuáles son los “elementos básicos para un acceso, recogida, almacenamiento, análisis e intercambio de datos efectivo”:

- 1) El principio de acceso equivalente a los datos de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley. Lo que significa que la información circule libremente entre los servicios competentes, incluyendo entre éstos tanto a EUROPOL como a Eurojust.

- 2) Delimitar las condiciones de acceso: contenido de las bases, definición del propósito de éstas, usuarios que tienen acceso, protocolos para acceder, protocolos técnicos, pertinencia de acceso, y determinación de las necesidades.

- 3) Recogida de datos: se debe valorar qué autoridades están recogiendo datos y con qué nivel de confidencialidad los están tratando. Es necesario establecer una normativa común para la autorización de acceso a la información clasificada.

- 4) Intercambio y tratamiento de datos: no sólo mediante el principio de acceso equivalente, sino también creando bases comunes o centrales, o añadiendo los datos en una red.

- 5) Investigación: encaminar los programas de investigación a cubrir también la materia referente a sistema de Inteligencia y actividades represivas.

Por último, la Comunicación de 16 de junio de 2004 abordó cuáles son los “elementos fundamentales de un sistema represivo eficaz basado en la Inteligencia a escala de la UE:

- 1) A corto plazo, los representantes de los Estados miembros competentes debían reunirse y poner en común sus “evaluaciones estratégicas y operativas nacionales”, para poder que el Consejo estableciese “prioridades represivas”.

- 2) A largo plazo los servicios de inteligencia nacionales podrían producir resultados gracias a los datos ya disponibles “a nivel de la Unión”.

La Comunicación insiste en la necesidad de crear un Modelo Europeo de Inteligencia, con el fin de que realice “evaluaciones estratégicas y operativas de la UE”. Para ello, cuenta con el existente Sistema de Información de EUROPOL. Plantea dos etapas:

1) Una primera, a corto plazo, en la que se intercambien aspectos de evaluaciones estratégicas y operativas a nivel nacional. Los encargados serían los servicios de Inteligencia de los Estados miembros.

2) En la segunda fase, estos servicios empezarían a producir información mediante el uso de los datos que ya constan a nivel europeo.

Y en cuarto lugar, insiste en la necesidad de crear un “clima de confianza”. Para ello plantea la necesidad de crear una “plataforma común de valores, normas y orientaciones políticas compartidos”, que tan sólo cree que serán efectivas si el apoyo político a “un espacio común de represión del crimen en la UE” es continuo. Enfatiza el papel fundamental de CEPOL en este aspecto.

### **5.3. Incremento de la eficacia y de la interoperabilidad de las bases de datos europeas**

El 24 de noviembre de 2005, la Comisión presentó otra Comunicación<sup>817</sup> dirigida a lograr una mayor eficacia, interoperabilidad y sinergia entre las bases de datos europeas en el ámbito JAI.

Teniendo en cuenta que tanto el Consejo Europeo como el Consejo venían reclamando a la Comisión que hiciese propuestas “sobre una mayor eficacia, interoperabilidad y sinergia entre las bases de datos europeas” y que insistían en incorporar “datos biométricos en bases de datos y documentos de viaje para aumentar el nivel de seguridad en la Unión Europea”, la Comisión planteó como objetivo primordial de la Comunicación el explicar de qué manera podrían

La finalidad de esta Comunicación es explicar de qué manera podrían los sistemas de tecnología de la información (TI) apoyar de un modo más eficaz las “políticas relacionadas con la libre circulación de personas y contribuir al objetivo de luchar contra el terrorismo y la delincuencia grave”.

En ese afán por emplear términos comunes para todas las autoridades involucradas, la Comunicación define cuatro términos:

- “- Por "interoperatividad" se entiende la "capacidad para compartir e intercambiar información y conocimientos de los sistemas de tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) y de los procesos empresariales en que se basan".
- La "conectividad" es un término genérico que designa la conexión de dispositivos para la transferencia de datos.
- La "sinergia" tiene una dimensión técnica, económica y organizativa. Técnicamente, "sinergia" designa una conjunción mutuamente ventajosa de varios elementos. Desde el punto de vista económico, significa un aumento del valor de los activos o una economía de escala. Desde el punto de vista organizativo, la "sinergia" supone la combinación de recursos hasta entonces separados o la racionalización de la organización existente con el fin de lograr una mayor eficacia.
- El " principio de disponibilidad" supone que las autoridades responsables de la seguridad interior en un Estado miembro o los agentes de EUROPOL que

---

<sup>817</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2005, sobre una mayor eficacia, interoperabilidad y sinergia entre las bases de datos europeas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior

COM(2005) 597 final - no publicada en el DO

necesiten información para la realización de sus tareas deberán obtenerla de otro Estado miembro si esta información es accesible en este último.”<sup>818</sup>

La Comunicación se centra principalmente en los sistemas de información que hasta ese momento estaban operativos en materia JAI: el Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II); el Sistema de Información sobre Visados (VIS); y la herramienta para el sistema europeo de asilo, EURODAC.

Se realiza una amplia enumeración de los fallos detectados tanto en estas bases como en otros aspectos de la lucha contra el terrorismo y la delincuencia:

- 1) Infraexplotación de los sistemas existentes.
- 2) Limitación a las investigaciones alfanuméricas.
- 3) Ninguna ventaja para los viajeros de buena fe que se desplazan con frecuencia.
- 4) Dificultad de identificación de los residentes ilegales.
- 5) Deficiencias en la aplicación del Reglamento Dublín II 819.
- 6) Imposibilidad de utilizar los datos relativos al asilo, la inmigración y los visados a efectos de la seguridad interior.
- 7) El control no abarca todas las categorías de nacionales de terceros países.
- 8) Vigilancia incompleta de la entrada y salida de los nacionales de terceros países.
- 9) Falta de herramientas de identificación biométrica.
- 10) No existe ningún registro de ciudadanos de la Unión a escala europea.
- 11) Identificación de las víctimas de catástrofes y cuerpos no identificados.

La Comunicación propone una serie de medidas para mejorar las deficiencias observadas:

- 1) Mejor utilización de los sistemas que ya existen.
- 2) Reforzar dichos sistemas y los que está previsto implantar. En particular:
  - Investigaciones biométricas en el SIS II.
  - Un mayor acceso por parte de las autoridades competentes en materia de asilo e inmigración al VIS y al SIS II.
  - Acceso de las autoridades competentes en materia de seguridad interior.
- 3) Situaciones a largo plazo y medidas futuras:
  - Creación de un Sistema europeo automatizado de identificación penal mediante huellas dactilares (AFIS).
  - Creación de un sistema de entradas-salidas y de un sistema para facilitar el paso de las fronteras a las personas que efectúan frecuentes desplazamientos transfronterizos.
  - Registro(s) europeos(s) de documentos de viaje y tarjetas de identidad.
- 4) Cambios arquitectónicos y organizativos de los sistemas de información europeos.

Por último, la Comunicación hace un especial hincapié en la necesidad de mantener el equilibrio entre las medidas propuestas y la protección de los derechos humanos, en particular en lo referente a la protección de datos.

<sup>818</sup> COM(2005) 597 final - no publicada en el DO, pp. 3-4.

<sup>819</sup> Como indica la Comunicación: “Este Reglamento define los criterios que deben aplicarse para determinar el Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de asilo.”



Tanto en este caso, como en el descrito en el siguiente epígrafe, se cuestionan los sistemas establecidos para lograr una mayor eficiencia con la información, bien porque no se intercambia lo suficiente (epígrafe 5.4), o bien porque los sistemas no son todo lo ágiles que deberían (epígrafe 5.3).

A menudo los grupos de delincuencia organizada llevan la delantera a las fuerzas del orden. En una parte se debe a su rápida adaptabilidad a las situaciones y a los medios. Estos grupos emplean asesoramiento para el uso de dispositivos, redes y medios electrónicos. Dichos medios y conocimientos son aplicados inmediatamente para sus fines criminales. Las autoridades en cambio deben realizar su labor con menos medios (peores en época de crisis económica) y con enormes retrasos. Sus sistemas necesitan horas de cooperación y trabajo de expertos, para lograr al mismo tiempo la interconectividad de las distintas agencias en distintos Estados miembros. Se requiere un esfuerzo humano y económico enorme, pero es necesario si se quiere estar no ya a la altura, sino ligeramente por detrás de los delincuentes.

#### **5.4. Simplificación del intercambio de información entre los servicios represivos**

Mediante una Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006<sup>820</sup>, se reguló la necesidad de simplificar el intercambio de información entre los distintos servicios de seguridad de los Estados miembros<sup>821</sup>.

La Decisión Marco ya en su preámbulo aclara que “El intercambio de información e inteligencia sobre la delincuencia y las actividades delictivas es la base de la cooperación policial en la Unión para alcanzar el objetivo general de aumentar la seguridad de sus ciudadanos”. Se trata de una de las piezas clave para lograr ese objetivo de conseguir un alto grado de libertad, seguridad y justicia.

Esta Decisión marco se plantea como objetivo:

“Establecer las normas en virtud de las cuales los servicios de seguridad de los Estados miembros puedan intercambiar de forma rápida y eficaz la información e inteligencia disponibles para llevar a cabo investigaciones criminales u operaciones de inteligencia criminal.”

Establece en los siguientes apartados una serie de conceptos de “no obligación” para los Estados respecto al intercambio de información, en especial en lo referente al uso de dicha información como medio de prueba en procesos inculpativos, para los que será necesario acuerdo o permiso específico del Estado que aporta esas pruebas.

---

<sup>820</sup> 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

DO L 386 de 29.12.2006, p. 89/100

<sup>821</sup> En materia de terrorismo se adoptaron dos normas que también fomentan la unificación y el intercambio de información e inteligencia en materia de terrorismo:

Decisión 2005/671/JAI del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo

DO L 253 de 29.9.2005, p. 22/24

Recomendación 2007/562/CE del Consejo, de 12 de junio de 2007, respecto del intercambio de información sobre los secuestros perpetrados por terroristas

DO L 214 de 17.8.2007, p. 9/12

Se sigue con la importante herramienta de unificación de conceptos, definiendo cinco aspectos para su comprensión común:

- “1) Servicio de seguridad competente: la autoridad nacional policial, aduanera u otra, autorizada según el Derecho interno a descubrir, prevenir e investigar delitos y actividades delictivas y a ejercer la autoridad y adoptar medidas coercitivas en el contexto de esas actividades.
- 2) Investigación criminal: fase del procedimiento dentro de la cual los servicios de seguridad o las autoridades judiciales competentes, incluido el Ministerio fiscal, adoptan medidas para el establecimiento y averiguación de los hechos, los sospechosos y las circunstancias en relación con uno o varios actos delictivos concretos comprobados.
- 3) Operación de inteligencia criminal: fase del procedimiento que no ha alcanzado aún la fase de investigación criminal, dentro de la cual el Derecho interno autoriza a un servicio de seguridad competente a recoger, tratar y analizar información sobre delitos o actividades delictivas para establecer si se han cometido actos delictivos concretos o se pueden cometer en el futuro.
- 4) Información y/o inteligencia:
  - a) todo tipo de información o datos en poder de los servicios de seguridad;
  - b) todo tipo información o datos en poder de autoridades públicas o entes privados, de la que puedan disponer los servicios de seguridad sin tener que utilizar medidas coercitivas de conformidad con el artículo 1, apartado 5.
- 5) Delitos enumerados en el artículo 2, apartado 2, de la Decisión Marco 2002/584/JAI, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea<sup>822</sup>.

El intercambio de información e inteligencia se debe realizar entre servicios de seguridad competentes de los Estados miembros, siempre a petición de una de las partes, cuando “actuando de conformidad con los poderes que le haya conferido el Derecho interno, lleven a cabo una investigación criminal o una operación de inteligencia criminal”.

Ese intercambio de información se realizará con el mismo pero no superior nivel de exigencia que se aplica a nivel nacional. En el supuesto de que sea necesaria autorización judicial, será el Estado miembro requerido el encargado de solicitarla a la autoridad judicial competente.

---

<sup>822</sup> DO L 386 de 29.12.2006, p. 91

Recuérdese la lista anteriormente citada: pertenencia a organización delictiva, terrorismo, trata de seres humanos, explotación sexual de los niños y pornografía infantil, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, corrupción, fraude, incluido el que afecte a los intereses financieros de las Comunidades Europeas con arreglo al Convenio de 26 de julio de 1995 relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, blanqueo del producto del delito, falsificación de moneda, incluida la falsificación del euro, delitos de alta tecnología, en particular delito informático, delitos contra el medio ambiente, incluido el tráfico ilícito de especies animales protegidas y de especies y variedades vegetales protegidas, ayuda a la entrada y residencia en situación ilegal, homicidio voluntario, agresión con lesiones graves, tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos, secuestro, detención ilegal y toma de rehenes, racismo y xenofobia, robos organizados o a mano armada, tráfico ilícito de bienes culturales, incluidas las antigüedades y las obras de arte, estafa, chantaje y extorsión de fondos, violación de derechos de propiedad industrial y falsificación de mercancías, falsificación de documentos administrativos y tráfico de documentos falsos, falsificación de medios de pago, tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento, tráfico ilícito de materiales radiactivos o sustancias nucleares, tráfico de vehículos robados, violación, incendio voluntario, delitos incluidos en la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, secuestro de aeronaves y buques, sabotaje.

En el caso de que haya información suministrada por otro Estado miembro o un tercer estado, no se podrá transmitir sin el consentimiento expreso de aquel.

El plazo general máximo para suministrar información relativa a alguno de los delitos contemplados será de ocho horas en el caso de ser urgente. Si por volumen de trabajo no puede hacerlo, la autoridad competente debe responder por escrito y enviarla lo antes posible. Para los casos no urgentes el plazo es de una semana. Para el resto, el límite son catorce días.

Sólo se puede solicitar información e inteligencia “a efectos de descubrimiento, prevención o investigación de un delito” si se tiene “razones de hecho” que hagan creer que el otro Estado miembro tiene ese tipo de información o inteligencia. Además, la autoridad competente del Estado miembro requirente sólo debe pedir lo imprescindible.

Se prevé la posibilidad de realizar el intercambio espontáneo de información hacia otro Estado miembro si se cree que puede ser útil para el descubrimiento, prevención o investigación de alguno de los delitos de la lista en ese territorio.

En el intercambio de información e inteligencia, se mantienen las cláusulas de seguridad referentes a la protección de datos, al regirse por la normativa interna de cada Estado miembro, el requirente y el requerido.

Los Estados miembros deben a su vez asegurar la confidencialidad de “toda la información e inteligencia de carácter confidencial que se haya facilitado”.

Por último, hay un cuadro de exclusiones para no facilitar información e inteligencia por parte de un Estado miembro requerido:

“1. (...) los servicios de seguridad competentes sólo podrán negarse a facilitar información o inteligencia cuando razones de hecho hagan suponer que el suministro de la información o inteligencia:

- a) perjudicaría intereses esenciales en materia de seguridad nacional del Estado miembro requerido, o
- b) comprometería el éxito de una investigación en curso o de una operación de inteligencia criminal o la seguridad de las personas, o
- c) sería claramente desproporcionado o irrelevante para el fin que persigue la solicitud.

2. Cuando la solicitud se refiera a un delito castigado con pena de prisión igual o inferior a un año con arreglo a la legislación del Estado miembro requerido, el servicio de seguridad competente podrá negarse a facilitar la información o inteligencia requerida.

3. El servicio de seguridad competente se negará a facilitar la información o inteligencia solicitadas si la autoridad judicial competente no ha autorizado el acceso y el intercambio de la información solicitada (...).<sup>823</sup>

## 5.5. Cooperación en material penal: protección de datos personales

Mediante Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008<sup>824</sup>, se plantea:

<sup>823</sup> DO L 386 de 29.12.2006, pp. 93-94

<sup>824</sup> Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal

DO L 350 de 30.12.2008, p. 60/71

“garantizar un alto nivel de protección de los derechos y libertades fundamentales de las personas físicas y en particular su derecho a la intimidad en lo que respecta al tratamiento de datos personales en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal, contemplada en el título VI del Tratado de la Unión Europea, garantizando al mismo tiempo un alto nivel de seguridad pública.”

Para ello, como en otras normas sobre protección de datos, vuelve a dar una serie de definiciones para su interpretación homogénea: datos personales; tratamiento; bloqueo; fichero; encargado del tratamiento; destinatario; consentimiento; autoridad competente; responsable del tratamiento; marcado; procedimiento de disociación”.

Según los principios de licitud, proporcionalidad y finalidad que contempla:

“Las autoridades competentes solo podrán recoger datos personales con fines determinados, explícitos y legítimos en el marco de sus funciones y solo podrán tratarlos para el mismo fin con el que se hayan recogido. El tratamiento de los datos deberá ser lícito y adecuado, pertinente y no excesivo con respecto a los fines para los que se recojan.”

Así mismo, trata la rectificación de los datos en caso de ser incorrectos, la supresión una vez finalizados los fines para los que fueron recopilados, y el bloqueo por “razones justificadas para suponer que la supresión pueda perjudicar los intereses legítimos del interesado”.

Aquellos datos especiales, referentes a “origen racial o étnico, las opiniones políticas, las convicciones religiosas o filosóficas o la afiliación sindical, de datos relativos a la salud o a la vida sexual” no se pueden recopilar salvo supuestos necesarios y con garantías suficientes establecidas por los Derechos de los Estados miembros.

Se regula que los Estados miembros establezcan controles de calidad de los datos transmitidos o disponibles.

En el caso de que se hayan recibido datos de un tercer Estado, y que se desee utilizarlos con un fin distinto para el que fueron cedidos, solo podrá hacerse en cuatro supuestos:

- a) la prevención, la investigación, la detección o el enjuiciamiento de infracciones penales o la ejecución de sanciones penales distintas de aquellas para las que se transmitieron o pusieron a disposición;
- b) otros procedimientos judiciales y administrativos directamente relacionados con la prevención, la investigación, la detección o el enjuiciamiento de infracciones penales o la ejecución de sanciones penales;
- c) la prevención de amenazas inmediatas y graves a la seguridad pública, o
- d) cualquier otro fin, solo con el previo consentimiento del Estado miembro transmisor o con el consentimiento del interesado, otorgados de acuerdo con el Derecho nacional.”

Y para el supuesto de que sean terceros Estados u organismos internacionales los que soliciten datos nacionales puestos a disposición de las autoridades competentes de un Estado miembro, sólo se podrán transmitir en otros cuatro supuestos:

- a) que sea necesario para la prevención, la investigación, la detección o el enjuiciamiento de infracciones penales o para la ejecución de sanciones penales;
- b) que la autoridad receptora del tercer Estado o el organismo internacional receptor sea competente para la prevención, la investigación, la detección o el enjuiciamiento de infracciones penales o la ejecución de sanciones penales;
- c) que el Estado miembro que proporcionó los datos haya consentido la transferencia de acuerdo con su Derecho nacional;

d) que el tercer Estado u organismo internacional de que se trate garantice un nivel adecuado de protección en el tratamiento de datos previsto.

Pero se podrán transmitir sin consentimiento previo, si no ha habido tiempo e informando a la autoridad competente, en los casos en que se busque la “prevención de una amenaza inmediata y grave a la seguridad pública de un Estado miembro o de un tercer Estado o a intereses esenciales de un Estado miembro”.

Los interesados deben tener derecho a ser informado en lo que le afecte sobre la recopilación o tratamiento de sus datos, derecho de acceso a los mismos, de rectificación, supresión, bloqueo y rectificación. Igualmente, la Decisión Marco regula que los interesados puedan tener acceso a un recurso judicial “en caso de violación de los derechos que le garanticen las disposiciones de Derecho nacional aplicables”.

Se contempla también la confidencialidad y seguridad del tratamiento, así como la consulta previa “a las autoridades nacionales de control competentes antes del tratamiento de datos personales que vayan a formar parte de un nuevo sistema que vaya a crearse”, y las sanciones.

Se encarga a las autoridades nacionales de control de los Estados miembros la vigilancia en la aplicación de la Decisión Marco, con el mandato de brindar asesoramiento en su aplicación.

Destaca la relación con actos de la Unión adoptados anteriormente, que indica que para normas específicas reguladas en otros actos que regulen “el intercambio de datos personales entre los Estados miembros o el acceso de unas autoridades designadas de los Estados miembros a sistemas de información establecidos en virtud del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea”, aquellas prevalecen sobre las adoptadas en esta Decisión Marco<sup>825</sup>.

La protección de datos, como se ha indicado anteriormente, es un derecho de los ciudadanos irrenunciable, y las autoridades no sólo deben respetarlo, sino garantizarlo. De nuevo vuelve a surgir el difícil equilibrio entre garantía de derechos y tratamiento eficiente. No se puede salvo seguir adelante en dicho reto.

## **56 Gestión de la información en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia**

El 20 de julio de 2010, la Comisión presentó la “Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 20 de julio de 2010 – Panorama general de la gestión de la información en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”<sup>826</sup>.

La Comunicación hace un reconocimiento al camino que, desde la puesta en marcha de Schengen, se ha recorrido en aras del establecimiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, concluyendo que “Ni el espacio de Schengen ni el mercado interior de la UE podrían funcionar hoy día sin el intercambio transfronterizo de datos”.

En este texto, expone las herramientas que tienen que ver con la información y la Inteligencia, es decir, la “recogida, el almacenamiento o el intercambio transfronterizo

---

<sup>825</sup> Con posterioridad, se ha aprobado una norma parcial en materia penal: Decisión Marco 2008/315/JAI del Consejo, de 26 de febrero de 2009, relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros

DO L 93 de 7.4.2009, p. 23/32

<sup>826</sup> COM(2010) 385 final – no publicada en el DO

de información personal para procesos con fines represivos o de gestión de la migración”<sup>827</sup>:

“Describe el objetivo principal y la estructura de estos instrumentos, así como los tipos de datos personales que cubre, las autoridades que tienen acceso a tales datos y las disposiciones que regulan la protección y conservación de datos. También recoge los principios esenciales en los que debe basarse el diseño y la evaluación de dichos instrumentos en el futuro.”

Destaca el hecho de que la información esté todavía en compartimentos, lo que años atrás la Comisión valoraba como una desventaja a vencer, y que ahora considera una garantía para los ciudadanos frente a la vulneración de derechos que supondría tener un sistema de información único y general de la UE.

Cita y explica los distintos instrumentos en aplicación, ejecución o en consideración:

1) Instrumentos de la UE para mejorar el funcionamiento del espacio de Schengen y de la unión aduanera:

a) El Sistema de Información de Schengen (SIS)

“Su objetivo es mantener la seguridad pública, incluida la seguridad nacional, dentro del espacio de Schengen y facilitar la circulación de personas utilizando la información comunicada a través de este sistema.”

b) Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II)

“La finalidad del SIS II es garantizar un elevado nivel de seguridad en el espacio de libertad, seguridad y justicia mejorando las funciones del sistema de primera generación y facilitar la circulación de personas utilizando la información comunicada a través de este sistema.”

c) “EURODAC es un sistema informatizado de identificación de impresiones dactilares centralizado que contiene las impresiones dactilares de determinados nacionales de terceros países.”

d) El sistema de información de visados (Visa Information System - VIS)

“Su objetivo es ayudar a aplicar una política de visados común facilitando el examen de las solicitudes de visado y los controles de las fronteras exteriores contribuyendo al mismo tiempo a prevenir las amenazas a la seguridad interior de los Estados miembros.”

d) Advance Passenger Information – API

“Transmisión de la información previa sobre pasajeros por parte de los transportistas aéreos a las autoridades de control fronterizo. La finalidad de este instrumento es mejorar el control fronterizo y combatir la migración irregular.”

e) Convenio de Nápoles II relativo a la asistencia mutua y la cooperación entre las administraciones aduaneras

“Tiene por finalidad permitir a las administraciones aduaneras nacionales prevenir y detectar las infracciones de las disposiciones aduaneras nacionales y ayudarles a perseguir y castigar las infracciones a las disposiciones aduaneras comunitarias y nacionales.”

f) Convenio SIA y Sistema de Información Aduanero (SIA) (complementario al Convenio de Nápoles II)

“Ayudar a prevenir, investigar y perseguir infracciones graves de las legislaciones nacionales incrementando, a través de la difusión rápida de

<sup>827</sup> Esta cita y la inmediata, disponible en:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/police\\_customs\\_cooperation/jl0040\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/police_customs_cooperation/jl0040_es.htm)



información, la efectividad de la cooperación entra las administraciones aduaneras de los Estados miembros”

2) Instrumentos de la UE para prevenir y combatir el terrorismo y otras formas graves de delincuencia transfronteriza:

a) La iniciativa sueca

“Racionaliza los intercambios entre Estados miembros de cualquier información o inteligencia sobre actividades delictivas existente que pueda ser necesaria para una investigación o una operación de inteligencia penales.”

b) Decisión Prüm

“Su objetivo es mejorar la prevención de delitos, especialmente de terrorismo y transfronterizos, y mantener el orden público en relación con acontecimientos destacados.”

c) Directiva sobre conservación de datos de 2006

Un instrumento de la UE que armoniza las normas nacionales aplicables a la conservación de datos.

d) Sistema de información europeo de antecedentes penales (European Criminal Records Information System - ECRIS)

Su finalidad es “inhabilitar a los delincuentes condenados por delitos sexuales para trabajar con niños en otros Estados miembros.”

e) Instrumento que regula el intercambio de información entre las unidades de información financiera (UIF, *Financial Intelligence Units* - FIU)

Su finalidad es “combatir el blanqueo de capitales y, posteriormente, la financiación del terrorismo.”

f) Instrumento para la mejora de la cooperación entre organismos de recuperación de activos (ORA, *Asset Recovery Offices* - ARO)

Creado para “rastrear e identificar los productos del delito.”

g) Plataformas de alerta contra la delincuencia informática. Nacionales y de EUROPOL

La plataforma europea contra la delincuencia informática (European Cybercrime Platform - ECCP)<sup>828</sup>, gestionada por EUROPOL, centro de información para el análisis y el intercambio con las autoridades nacionales.

3) Agencias y organismos de la UE encargados de ayudar a los Estados miembros a prevenir y combatir las formas graves de delincuencia transfronteriza:

a) Oficina Europea de Policía (EUROPOL)

“Su objetivo es ayudar a los Estados miembros a prevenir y combatir la delincuencia organizada, el terrorismo y otras formas de delincuencia grave que afecten a dos o más Estados miembros.”

b) Unidad Europea de Cooperación Judicial (Eurojust)

“Su objetivo es mejorar la coordinación de investigaciones y acciones penales en los Estados miembros y la coordinación entre las autoridades nacionales competentes.”

4) Acuerdos internacionales para prevenir y combatir el terrorismo y otras formas graves de delincuencia transnacional:

a) Acuerdos PNR (*Passenger Name Record*)

Firmados por la Comisión de la UE con EEUU, Australia y Canadá para la evaluación previa del nivel de protección de datos que garantizan los terceros países. “El objetivo de cada acuerdo es prevenir y combatir el terrorismo y otras formas graves de delincuencia transnacional.”

---

<sup>828</sup> Desde el 1 de enero de 2013 es el European Cybercrime Centre –EC3.

b) Acuerdo TFTP (Terrorist Finance Tracking Program) UE-EE.UU

“La finalidad del Acuerdo TFTP UE-EE.UU. es prevenir, detectar, investigar o perseguir el terrorismo o su financiación.”

Acto seguido la Comunicación dedica un apartado a las iniciativas que lleva a cabo la Comisión en cumplimiento del Plan de acción por el que se aplica el Programa de Estocolmo:

1) Iniciativas legislativas:

a) “Sistema PNR de la UE para prevenir, detectar y perseguir el terrorismo y las formas graves de delincuencia.”

b) Sistema de entrada y salida (*Entry/Exit System – EES*).

“Para los nacionales de terceros países que entren en la UE para estancias breves de hasta tres meses.”

c) Programa de viajeros registrados (*Registered Travellers Programme – RTP*)

“Para simplificar los controles fronterizos a determinados grupos de viajeros frecuentes de terceros países.”

2) Iniciativas a estudio:

a) Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo de la UE (UE TFTP)

“Para facilitar la transferencia de datos de la UE a los Estados Unidos.”

b) Sistema electrónico de autorización de viaje (ESTA)

“Para facilitar la entrada de nacionales de terceros países que no están sujetos a la obligación del visado.”

c) Sistema europeo de fichero policial (*European Police Records Index System - EPRIS*)

“Para facilitar la localización de información en la UE a través de los funcionarios de los servicios represivos.”

Posteriormente se hace un análisis de todos esos instrumentos, llegando a las siguientes conclusiones<sup>829</sup>:

“- Solo seis de los instrumentos arriba mencionados implican la recogida y el almacenamiento de datos personales en el ámbito de la UE: SIS, VIS, Eurodac, SIA, EUROPOL y Eurojust. Los demás instrumentos regulan el intercambio o transferencia de información personal recogida en el ámbito nacional. A excepción de SIS y VIS, estos instrumentos tienen una única finalidad. Del mismo modo, la información personal recogida solo puede usarse para la única finalidad definida por el instrumento en cuestión, salvo la recogida a través de SIS y VIS.

- Únicamente la policía, el control fronterizo y las autoridades aduaneras tendrán acceso a la información desde instrumentos cuyo objetivo sea combatir el terrorismo y la delincuencia grave. Únicamente las autoridades de inmigración y, en determinadas circunstancias, la policía, el control fronterizo y las autoridades aduaneras tendrán acceso a la información desde instrumentos a los que se aplica la lógica Schengen. El flujo de información está controlado por interfaces nacionales en el caso de los instrumentos

---

<sup>829</sup> Por acertado y bien resumido, se recoge la síntesis disponible en:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/police\\_customs\\_cooperation/jl0040\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/police_customs_cooperation/jl0040_es.htm)

centralizados y por puntos de contacto nacionales o unidades centrales de coordinación en el caso de los instrumentos descentralizados.”

Marca a continuación cuáles son los principios de desarrollo de las políticas, separándolos en dos. Los primeros son los sustantivos: Salvaguardar los derechos fundamentales, en particular el derecho a la intimidad y a la protección de datos, subsidiariedad, necesidad, y gestión precisa del riesgo. Los segundos son los principios orientados hacia el proceso: rentabilidad, diseño de la política desde la base, asignación clara de responsabilidades, y cláusulas de revisión y extinción.

Termina la Comunicación con un breve apartado sobre “el camino a seguir”, en donde indica el camino iniciado con esa revisión sistemática e indica su intención de “mejorar la coherencia y eficacia de los instrumentos actuales y futuros de forma que se respeten completamente los derechos fundamentales de los ciudadanos.”

A menudo una materia se vuelve difícil y complicada de seguir para los ciudadanos, requiriendo de ayuda de expertos o renunciando a entender nada. Esta Comunicación aporta luz al complicado mundo de las bases de datos que maneja la UE en la cuestión de la lucha contra la delincuencia organizada. Es sumamente importante que todas estas bases cuenten con la garantía fundamental de control de datos, sobre la que debería estar el Parlamento Europeo.

### **5.7. Un enfoque global de las transferencias de datos *Passenger Name Records - PNR***

El origen de esta materia está en la Comunicación de la Comisión de 20 de julio de 2010<sup>830</sup> sobre la gestión de la información en el ELSJ, en la que, entre otros aspectos, se trata la cuestión de este tipo de datos, al afirmar en su preámbulo:

“El intercambio de registros de nombres de pasajeros (Passenger Name Records - PNR) con terceros países ha ayudado también a la UE combatir el terrorismo y otras formas graves de delincuencia. Después de celebrar acuerdos PNR con los EE.UU., Australia y Canadá, la Comisión, ha vuelto recientemente al punto de partida para reconsiderar su enfoque en la creación de un sistema PNR en la Unión Europea y compartir esos datos con terceros países.

(...)

Enviados bastante antes de la salida del vuelo, los datos PNR ayudan a las autoridades policiales a controlar a los pasajeros sobre sus posibles vínculos con actividades terroristas u otras formas graves de delincuencia. Por consiguiente, el objetivo de cada acuerdo es prevenir y combatir el terrorismo y otras formas graves de delincuencia transnacional. A cambio de los datos PNR de la UE, el Departamento de seguridad interna (*Department of Homeland Security - DHS*) de los EE.UU. comparte la «información sobre pistas», resultante de su análisis de los PNR, con los servicios represivos, EUROPOL y Eurojust; y tanto Canadá como los EE.UU. se han comprometido en sus respectivos acuerdos a cooperar con la UE para crear su propio sistema PNR.

(...)

---

<sup>830</sup> Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo de 20 de julio de 2010 – Panorama general de la gestión de la información en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia COM(2010) 385 final - No publicada en el DO

En la UE, sólo el Reino Unido tiene un sistema PNR. Francia, Dinamarca, Bélgica, Suecia y los Países Bajos han promulgado la correspondiente legislación o están ensayando actualmente el uso de los datos PNR como preparación para crear sistemas PNR. Otros Estados miembros están considerando la creación de sistemas PNR y todos los Estados miembros usan, sobre una base de caso por caso, datos PNR para fines represivos.

(...)

En el Programa de Estocolmo, el Consejo Europeo solicitó a la Comisión que presentara tres propuestas relacionadas directamente con la presente comunicación: un sistema PNR de la UE para prevenir, detectar y perseguir el terrorismo y las formas graves de delincuencia; un sistema de entrada y salida y un programa de viajeros registrados.”

En consecuencia, el 21 de septiembre del año 2010 la Comisión presentó una comunicación titulada “Sobre el enfoque global de las transferencias de datos de los registros de nombres de los pasajeros (PNR) a los terceros países”<sup>831</sup>.

En esta comunicación, la Comisión trata de establecer criterios comunes a la hora de establecer acuerdos bilaterales con terceros Estados en materia de intercambio de datos PNR para “asegurar unas garantías firmes de protección de datos y el pleno respeto de los derechos fundamentales, así como coincidir con los principios de desarrollo de las políticas que se han definido en el Panorama general de la gestión de la información en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”.

Se encarga de diferenciar entre datos PNR y API:

“Los datos PNR son información no verificada que proporcionan los pasajeros y recogen las compañías aéreas para efectuar las reservas y llevar a cabo el proceso de facturación.”<sup>832</sup>

(...)

Los datos PNR difieren de la información anticipada sobre los pasajeros (API). Los datos API son información biográfica que figura en la parte de lectura óptica del pasaporte y se refieren al nombre, el lugar de residencia, el lugar del nacimiento y la nacionalidad de la persona.”

Destaca la importancia de los datos PNR al declarar que:

“Estos datos son utilizados para la lucha contra el terrorismo y los delitos graves como la trata de seres humanos y el tráfico de drogas.

(...)

Los PNR se utilizan principalmente como un instrumento de investigación penal más que como instrumento de control de identidad. Los PNR se utilizan principalmente para los fines siguientes:

---

<sup>831</sup> 21/09/2010 – Comunicación de la Comisión sobre el enfoque global de las transferencias de datos de los registros de nombres de los pasajeros (PNR) a los terceros países [COM(2010) 492 final]

<sup>832</sup> Datos PNR: información no verificada que proporcionan los pasajeros y recogen las compañías aéreas para efectuar las reservas y llevar a cabo el proceso de facturación. Se trata de un registro de los requisitos de viaje de cada pasajero que figura en los sistemas de reservas y control de salidas de las compañías. Contiene diversos tipos de información, por ejemplo las fechas y el itinerario de viaje, los datos del billete, datos de contacto, agencia de viajes, información sobre el pago, número de asiento y datos del equipaje.

Disponible en:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_organised\\_crime/jl0043\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/jl0043_es.htm)

- (i) evaluación de riesgos de los pasajeros e identificación de personas «desconocidas», es decir, personas que podrían ser de interés para los servicios represivos y que no eran hasta ahora sospechosas,
- (ii) disponibilidad anterior a la de los datos API, y ventaja para los servicios represivos consistente en disponer de más tiempo para su tratamiento, análisis y cualquier actividad de seguimiento,
- (iii) identificación de las personas a las que pertenecen las direcciones, tarjetas de crédito concretas, etc. relacionadas con los delitos, y
- (iv) comparación de un PNR con otro PNR para identificar a las personas asociadas a los sospechosos, por ejemplo descubriendo a personas que viajan juntas.<sup>833</sup>

Así, establece su importancia también en el plano temporal, al indicar que: los datos históricos sirven de modo reactivo para investigaciones; los datos actuales o en tiempo real son útiles en torno a un delito por cometer o siendo cometido; y de forma proactiva al poder ser usados “para el análisis y la creación de modelos de comportamiento general y de viaje basados en hechos, que luego pueden usarse en tiempo real”. Particularmente establece que, dado que la exigencia de transmisión por parte de los Estados de datos PNR a las compañías aéreas va a generalizarse, y dado que los vuelos con origen en la UE imposibilitan ceder esos datos (salvo el caso ya acordado de EEUU, Canadá y Australia), es necesario establecer los criterios para las futuras negociaciones UE-terceros Estados. Consecuentemente con la importancia que a la protección de los datos personales como parte de los derechos fundamentales protegidos le da la Unión Europea, lo que se pedirá de los terceros Estados respecto de la cesión de PNR que hagan las compañías aéreas será que:

- “- la utilización de los datos deberá limitarse a la finalidad de la transferencia;
- el intercambio de datos deberá limitarse al mínimo necesario;
- los datos sensibles sólo deberán utilizarse en circunstancias excepcionales;
- deberán adoptarse las medidas oportunas para preservar la seguridad, confidencialidad e integridad de los datos;
- las autoridades que empleen los datos PNR ostentarán responsabilidad sobre los mismos y estarán sometidas a la supervisión de una autoridad pública independiente;
- deberá informarse a los interesados del tratamiento de sus datos personales;
- a las personas se les permitirá el acceso a sus datos PNR y éstas podrán solicitar su rectificación o supresión;
- toda persona cuya privacidad se haya vulnerado tendrá derecho a tutela judicial y administrativa;
- las decisiones que tengan efectos adversos para las personas no podrán basarse exclusivamente en el tratamiento automatizado de los datos personales;
- el periodo de conservación de los datos deberá limitarse a la finalidad de la transferencia;
- las transferencias posteriores de datos a otras autoridades públicas u otros terceros países deberá limitarse.<sup>834</sup>

---

<sup>833</sup> COM(2010) 385 final, pp. 4-5.

<sup>834</sup> Enumeración disponible en:

[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_organised\\_crime/jl0043\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/jl0043_es.htm)

La comunicación establece tres criterios que deberán cumplir las compañías aéreas en aras de la seguridad jurídica y de la eficiencia financiera:

“- Método de transmisión. Para proteger los datos contenidos en las bases de datos de las compañías y mantener su control sobre los mismos, los datos deberían transmitirse utilizando exclusivamente el sistema de transmisión (*push*)<sup>835</sup>.

- Frecuencia de la transmisión. Debería fijarse un límite razonable al número de veces que el tercer país puede requerir que se le transmitan los datos, lo cual garantiza una mayor seguridad y a la vez reduce los costes de las compañías.

- No obligar a las compañías a recoger datos adicionales. No se debería pedir a las compañías que recopilaran más datos de los que ya recopilan ni que recopilaran obligatoriamente determinados tipos de datos, sino únicamente que transmitieran lo que ya han recopilado en el curso de su actividad.”<sup>836</sup>

Por último, se indica la necesidad de establecer una duración de cada acuerdo y la posibilidad de revisarlos; el establecimiento de mecanismos de control; la posibilidad de solucionar los posibles conflictos que surjan; y que funcione la reciprocidad. La Comisión plantea que en el caso de que el uso de los datos PNR se generalicen, se puedan iniciar conversaciones sobre la conveniencia de tratar el asunto en el foro internacional, y no ya en el ámbito bilateral.<sup>837</sup>

El Parlamento Europeo se ha encargado de garantizar la protección y correcto empleo de los datos PNR, pues no siempre es complicado controlar a los otros “guardianes” de la seguridad, en especial si son ajenos al ámbito de la UE y si tienen sus propios sistemas de garantía que, en ocasiones, no responden a los criterios de la UE, como ha sido el caso de las autoridades de los Estados Unidos de América, con quien la Unión Europea ha tenido desencuentros al no prolongar los permisos de consulta y almacenamiento de dichos datos que permitiera a raíz de los atentados del 11-S. Sin embargo, debido a los graves atentados ocurridos en París en el mes de enero de 2015, perpetrados por ciudadanos de la Unión Europea que habían viajado a países del Medio Oriente para recibir entrenamiento terrorista, el propio Parlamento Europeo ha reconocido que se debe trabajar más en esta cuestión, buscando un nuevo equilibrio entre la privacidad (libertad) y la seguridad. Desde estos últimos atentados los Estados miembros están acelerando los trabajos relativos a una nueva normativa de datos PNR, que mantenga las garantías de protección debida, estableciendo un “sistema PNR de la UE eficiente” y al mismo tiempo útil para la “identificación de las rutas de viaje de los terroristas”<sup>838</sup>.

En la reunión informal de los Ministros de Interior que se celebró en París el día 11 de enero de 2015, éstos declararon que estaban “convencidos de la necesidad crucial y

<sup>835</sup> Según este método, el órgano que posee los datos PNR es el encargado de seleccionarlos y de enviarlos. Contrariamente al método “pull”, en el que es el órgano receptor, interesado en dichos datos, el que entra en el sistema de almacenamiento ajeno para obtener los datos que requiere.

<sup>836</sup> COM(2010) 385 final, p. 10.

<sup>837</sup> Puede resultar de interés, aunque ya desfasado, el artículo de MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: “La cooperación policial y judicial en materia penal (II): Principales actuaciones”, 2.2.4. La problemática cuestión de la protección de datos, en [www.iustel.com](http://www.iustel.com).

<sup>838</sup> Ministerio de Interior – Ministerio de Justicia, República de Letonia: “Justice and Home Affairs Council. Background”, Riga, 27 de enero de 2015, p. 2. Disponible en:

<https://eu2015.lv/events/political-meetings/informal-meeting-of-ministers-for-justice-and-home-affairs-2015-01-29>



urgente de avanzar hacia un marco de Registro Europeo de Nombres de Pasajeros (PNR), incluyendo los PNR dentro de la UE. Estamos preparados para seguir adelante, la adopción de un enfoque constructivo con el Parlamento Europeo”<sup>839</sup>. La Presidencia de Letonia del Consejo de la Unión Europea (tras la reunión planteaba al respecto en la reunión informal de los ministros de Justicia e Interior celebrada en Riga los días 29 y 30 de enero de 2015 que “la UE y sus Estados miembros deberían adaptar continuamente sus medidas y capacidades. La discusión se centrará en si son necesarios nuevos instrumentos para responder a la evolución de la amenaza criminal/terrorista, haciendo un uso completo de nuevas posibilidades tecnológicas”<sup>840</sup>. Y así fue, ya que tras la reunión informal de los Ministros JAI en Riga, éstos confirmaron su “determinación de crear sin más demora un marco PNR de la UE eficaz de acuerdo con el enfoque general del Consejo y, al mismo tiempo, garantizar las salvaguardias de protección de datos sólidas. Se debería reiniciar un diálogo constructivo con el Parlamento Europeo con vistas a la adopción de la Directiva PNR de la UE lo antes posible.”<sup>841</sup>

---

<sup>839</sup> Texto íntegro disponible en la página web de la Embajada de Francia en el Reino Unido:

<http://www.ambafrance-uk.org/Charlie-Hebdo-joint-statement-of>

<sup>840</sup> *Ibidem* nota 803, p. 3.

<sup>841</sup> DECLARACIÓN CONJUNTA DE RIGA tras la reunión informal de los Ministros de Justicia y Asuntos de Interior en Riga los días 29 y 30 de enero de 2015. Disponible en:

<http://www.statewatch.org/news/2015/feb/eu-jha-informal-final-statement.pdf>

## CONCLUSIONES



Las presentes conclusiones resumen los resultados de la investigación llevada a cabo en la presente Tesis doctoral, y contienen los juicios críticos y propuestas que formulamos como aportaciones prácticas a la materia objeto de estudio.

1ª.- La evolución de la delincuencia organizada desde los orígenes de las Comunidades Europeas hasta la Unión Europea actual ha sido significativa y paralela al progreso de la UE en muchos aspectos.

Los grupos de delincuencia organizada han intentado y, en parte, logrado amoldarse a los cambios de la sociedad, adaptándose a ella para buscar y obtener su propio beneficio. El paso de la Europa de las fronteras a la de la libertad de movimientos, y la absoluta modernización de los mercados y de los medios de transporte, ha traído consigo una facilidad mayor para delinquir. Los métodos que emplean los grupos de delincuencia organizada, los campos delictivos en los que actúan, la composición de aquellos, la interoperabilidad con otros grupos (dentro y fuera de la UE), todo ello es explotado para obtener y aprovechar posibilidades en el campo de las actividades delictivas. Afrontar esta situación es un auténtico reto para la UE.

La respuesta de la UE, desde sus orígenes, ha sido gradual. Hay una primera etapa, entre la década de los sesenta y finales de los años ochenta, en la que el fenómeno de la delincuencia organizada, en su dimensión transnacional, comienza a mostrarse como un problema incipiente en contra de la seguridad de los Estados y, por tanto, en la que se reacciona con pequeños pasos mediante la creación de grupos de trabajo específicos para el tratamiento del fenómeno a nivel de colaboración interestatal. El método operativo consistió en reuniones discretas de grupos de trabajo formados por expertos (principalmente policiales, pero también miembros de los servicios de inteligencia) creados a tal efecto. Posteriormente, con la entrada en vigor en 1992 del Tratado de Maastricht, esos grupos de expertos, constituidos para la lucha contra la delincuencia organizada, van incorporándose a las estructuras, agencias y acuerdos de nueva creación.

En los años 1985 y 1990, algunos Estados Miembros de las Comunidades Europeas adoptan el Acuerdo y el Convenio Schengen, un hito, una muestra valiente y decidida de lo que aquellos están dispuestos a consensuar para, sin eliminar la nueva libertad de movimientos, restringir las consecuencias negativas de la apertura de fronteras. Estos acuerdos logran que la apertura de las fronteras interiores se haga efectiva antes aun de la aprobación del Tratado de Maastricht, estableciendo al mismo tiempo un fortalecimiento en las fronteras exteriores mediante la creación de medidas de refuerzo basadas en la colaboración y la coordinación entre las autoridades aduaneras de los Estados miembros que forman parte del Sistema Schengen.

El trabajo prosigue y cada revisión de los tratados (Ámsterdam, Niza, el fallido Proyecto de Tratado Constitucional y Lisboa), así como los Programas para la consolidación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (Tampere, La Haya y Estocolmo –contando también con un cuarto plan para la etapa 2015-2019-) van marcando una ruta de trabajo para los distintos actores involucrados en la lucha contra la delincuencia organizada que, aunque lenta, comienza a definir una tendencia positiva a su favor.

Esta ruta de trabajo ha dado lugar a varias líneas de actos normativos: Convenios, Decisiones Comunes, Acciones Comunes, Decisiones del Consejo, Decisiones de la Comisión, Reglamentos, Directivas, Recomendaciones y Resoluciones. Así como

también ha dado lugar a otros textos: Comunicaciones de la Comisión, Informes, Declaraciones Políticas, Documentos del Consejo, Planes de Acción, Documentos de Acción Orientada, Libros Verdes, y Estrategias.

La citada ruta también ha dado lugar a la creación de agencias y organismos específicos, fundamentales para abordar la lucha contra la delincuencia organizada desde un punto de vista integral: Oficina Europea de Policía (EUROPOL, nacida en 1993 como EDU –*Europe Drugs Unit*-), Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF, 1999), Unidad de Cooperación Judicial en la UE (EUROJUST, 2002), Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores (FRONTEX, 2004), Colegio Europeo de Policía (CEPOL, 2005). Así como organismos y grupos de trabajo de expertos en la materia: Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (EMCDDA, 1993), Agencia Europea para la Seguridad en la Red y en la Información (ENISA, 2004), Instituto Europeo para la Igualdad de Géneros (EIGE, 2006), Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales (FRA, 2007), Red Europea para la Prevención de la Delincuencia (EUCPN, 2009), Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO, 2010), Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (eu-LISA, 2011), y la Plataforma Europea de la Sociedad Civil contra el Tráfico de Seres Humanos (2013). Y formaciones dentro del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior: Comité Permanente de Coordinación Operativa en materia de Seguridad Interior (COSI, 2010), Comité de Coordinación en el Ámbito de la Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal (CATS, 1998), y los numerosos grupos especializados que les asisten.

Todo ello ha fomentado la lucha contra todas las formas delictivas en las que intervienen la delincuencia organizada, mediante la creación de medidas y programas de apoyo contra la delincuencia, el fomento de la cooperación a nivel de expertos (autoridades policiales, aduaneras, fiscales y judiciales), y la aprobación de partidas presupuestarias concretas para la financiación de programas destinados a esta lucha.

2ª.- Según reflejan los estudios de opinión (EUROSTAT), las preocupaciones de los ciudadanos de la Unión Europea, en un contexto como el actual, de prolongada crisis económica mundial, no recaen suficientemente sobre la amenaza potencial de la delincuencia organizada. Es difícil para el ciudadano sustraerse de sus problemas cotidianos, que son los que marcan las primeras posiciones en los porcentajes que presenta Eurostat (paro, pensiones, ingresos, etc.) con respecto a otras amenazas que, estando presentes, no son tan visibles (la delincuencia organizada entre ellas).

A pesar de ese relativo desentendimiento ciudadano, los gobernantes de la Unión Europea deben trabajar para que el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se constituya como un área en la que los elementos que lo conforman (libertad, seguridad y justicia) mantengan un equilibrio permanente, como garantía del respeto de los derechos fundamentales, tanto frente a la acción de los grupos de delincuencia organizada, como de las autoridades que, en un exceso de celo por luchar contra dichos grupos, pudieran conculcar uno o varios de esos derechos. Dado que la delincuencia organizada es una amenaza real, el elemento “seguridad” debe tener una posición destacada, pero nunca en detrimento ni de la justicia ni mucho menos de la libertad. Ese es el riesgo en el que los Estados miembros y la UE pueden incurrir y deben evitar, buscando permanentemente el equilibrio.

3ª.- Partiendo de la premisa de que no hay una única definición general comúnmente aceptada de delincuencia organizada, la Unión Europea, al amparo de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y de los informes relativos a la participación en organización delictiva y sobre delincuencia organizada del Consejo de Europa, ha logrado una formulación conceptual muy acertada. La Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo, de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada define la organización delictiva como “una asociación estructurada de más de dos personas, establecida durante un cierto periodo de tiempo y que actúa de manera concertada con el fin de cometer delitos sancionables con una pena privativa de libertad o una medida de seguridad privativa de libertad de un máximo de al menos cuatro años o con una pena aún más severa, con el objetivo de obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material”.

Esta Decisión marco obligaba a los Estados miembros a su transposición a la legislación nacional antes del 11 de mayo de 2010, dada su naturaleza jurídica de acto obligatorio “para la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros” en el cuadro de los actos de la Unión Europea (artículo 34 TUE, versión consolidada del 2006, previa a la reforma del Tratado de Lisboa). No obstante lo cual, y en contra de lo establecido por el Parlamento Europeo, ni se ha emitido informe por parte de la Comisión Europea sobre la transposición de dicha norma a los ordenamientos de los Estados miembros tras un informe previo del Consejo, ni la Comisión ha presentado un borrador de Directiva que contenga “una definición más concreta de la delincuencia organizada”, lo que plantea la cuestión de si se está haciendo, a nivel político, todo lo que se podría o debería en esta lucha.

Al mismo tiempo, el concepto de delincuencia organizada cuenta con matices en torno a la transnacionalidad, la gravedad o a su autonomía. En el ámbito de la UE, la delincuencia organizada es: 1) transnacional en el momento en que se ven afectados dos o más Estados; 2) grave si entra en uno de los tipos del artículo 83 TFUE, que no son excluyentes y pueden verse aumentados; 3) no se puede considerar autónoma y una forma delictiva particular, sino que depende para su consumación de los otros tipos penales del artículo 83 TFUE y de la lista de EUROPOL que consta en el anexo de la Decisión del Consejo 2009/371/JHA, de 6 de abril de 2009, por la que se crea la Oficina Europea de Policía (EUROPOL). Se exceptúa el terrorismo, por ser éste un tipo penal cuyo fin no es económico, a diferencia de la delincuencia organizada, aunque ambos tipos son horizontales, pueden llegar a confluir en función de los intereses de los sujetos que los perpetran, y hacia esta situación parecen dirigirse ambos, a tenor de las muestras incipientes que, a nivel policial, van surgiendo con relación a los dramáticos atentados de inicio del año 2015 o a la cooperación y financiación entre delincuentes organizados y terroristas en la ruta de la droga Noroeste de África – Sahel – Europa.

Pero el principal matiz respecto del concepto de delincuencia organizada en estos momentos es que, a nivel operativo en el ámbito de la Unión Europea, se ha dejado de lado la búsqueda de una definición normativa única y perdurable en el tiempo, adaptando dicha definición a la evolución continua de este fenómeno criminal. Así, la delincuencia ya no es sólo organizada, sino grave y organizada, como queda cada vez más patente en los documentos que emite las partes involucradas, en especial EUROPOL.

4ª.- La lucha contra la delincuencia organizada en el ámbito de la UE, lenta en sus orígenes, cuantitativa y cualitativamente hablando, en especial si se compara con la



actividad legislativa en la lucha contra el terrorismo, conoce a partir del Programa de Estocolmo (aprobado en el Consejo Europeo de Bruselas el 11 de diciembre de 2009), y del Tratado de Lisboa (en vigor el 1 de diciembre de 2009) un nuevo impulso, mediante el cual son adoptadas distintas medidas normativas, que suponen el incremento de la actividad de todos los actores involucrados en esta lucha.

El instrumento culmen de este impulso es, por el momento, el “Ciclo de Actuación” adoptado por el Consejo JAI, en su reunión del 8 y 9 de noviembre de 2010, regulado en el Documento del Consejo 15358/10, de 25 de octubre de 2010 “Conclusiones del Consejo sobre el establecimiento y aplicación de un Ciclo de Actuación de la UE contra la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional”, destinado a la lucha contra la delincuencia organizada. Se trata de una verdadera herramienta para la coordinación y el impulso de acciones efectivas contra la delincuencia organizada. Este Ciclo recoge todos los procedimientos, mecanismos y actores que hasta el momento han participado en la lucha contra la delincuencia organizada, incluso creando nuevas herramientas, gracias a la experiencia acumulada, con aciertos y desaciertos. Presenta desde su creación un procedimiento único y común, con objetivos impuestos tras un complejo procedimiento de revisión y análisis de las necesidades, con sistemas de revisión intermedios y finales, con actores que participan en las distintas etapas, entre los que se encuentran aquellos más relevantes, que dirigen la acción globalmente (Comisión, COSI y EUROPOL, fundamentalmente). Además, al mismo tiempo, en el plano legislativo, Comisión, Parlamento Europeo y Consejo han continuado con su labor legislativa, y lo siguen haciendo, mejorando la protección de los ciudadanos mediante la regulación de los distintos aspectos que rodean a la delincuencia organizada (la prevención, la protección de los derechos fundamentales, la mejora de los actores involucrados y dependientes de la UE, los distintos delitos a los que va asociada, etc.).

La soberanía de los Estados miembros era plena al inicio de la Cooperación Política Europea, mientras que la competencia de las Comunidades Europeas era escasa (especialmente centrada en la inmigración ilegal). Posteriormente la Unión Europea inició un camino de consolidación de esa cooperación, al mismo tiempo que iba creando un marco normativo que, si bien todavía no se puede definir como armonizado, se puede considerar tendente a ello, ya que la soberanía de los Estados miembros, tan celosamente preservada en materia de justicia e interior, y que permanece en manos de éstos, no ha impedido que finalmente, el Tratado de Lisboa, a pesar de los “frenos a la integración”, haya comunitarizado toda esta política. Por ello la UE viene desarrollando, con brillante resultado, mecanismos de cooperación en los ámbitos judicial, policial y aduanero, tendentes a una cooperación cada vez más estrecha y eficiente entre las autoridades nacionales de estos ámbitos que están logrando el clima de mayor entendimiento y confianza necesario.

En nuestra opinión, el trabajo de cooperación, mediante acuerdos y convenios, tendrá un tope, no muy lejano en el tiempo, que exigirá pasos decididos para la cesión de soberanía de los Estados miembros que posibiliten la creación de unidades judiciales, policiales y aduaneras (e incluso fiscales) propias de la UE, es decir, una suerte de jueces y agentes al estilo federal.

Los resultados van apareciendo conforme se avanza en el proceso de cooperación, en vía policial y judicial, mediante intercambio de oficiales y jueces de enlace, a través de equipos conjuntos y reuniones al más alto nivel. Pero los avances relevantes, hacia un modelo de integración, son todavía insuficientes.

5ª.- La estructura organizativa de la UE para la lucha contra la delincuencia organizada es compleja y abarca a un número considerable de actores. Además de las Instituciones de la UE (la Comisión, el Consejo y, cada vez más, el Parlamento Europeo) en esta lucha están actuando las Agencias encargadas directamente de esta materia: EUROPOL, EUROJUST, CEPOL, FRONTEX, la futura OFICINA DEL FISCAL PÚBLICO EUROPEO. También colaboran distintas Agencias de la UE: Eurostat, ENISA, INTERPOL; agencias externas, de ámbitos académicos y de la vida social, todas ellas realizando aportaciones relevantes en su competencia. Es cierto que el número de grupos de delincuencia organizada que operan o inciden en la UE es elevado, pero no es menos importante (por la capacidad de impulso, acciones, resultados y grado en que están involucrados) que los actores que luchan contra la delincuencia organizada son un fuerte eje en contra de aquellos grupos. Es fundamental que se establezca un sistema equilibrado y bien dirigido para aunar esfuerzos. Muchos pasos hacia la coordinación y la integración deben darse todavía para alcanzar ese sistema.

6ª.- La previsible (y tal vez no tan lejana en el tiempo) creación de la Oficina del Fiscal Público Europeo es un signo de cambio, un elemento de esperanza. Porque la vía de la mera cooperación no puede permanecer activa mucho más tiempo si se pretende abordar de manera eficiente la lucha contra una amenaza tan grave como la delincuencia organizada, que tanto sufrimiento humano y material reporta. Si se persiste en que la justicia y los asuntos de interior pertenecen al núcleo duro de los Estados, perdurarán los enormes frenos a la integración, como se ha comprobado en la historia de este área a través de los tratados de la UE.

La creación de la Oficina del Fiscal Público Europeo es todo un reto, casi un experimento legislativo y de integración. Aunque su puesta en funcionamiento esté limitada a los delitos contra los intereses financieros de la Unión Europea, la estructura y las normas para su creación suponen un paso hacia delante, una experiencia de la que aprender y futura base para la ampliación de sus competencias a otras formas delictivas de incidencia en todo el territorio de la UE.

7ª.- No sólo la Oficina del Fiscal Público Europeo, sino EUROJUST y EUROPOL, si se quiere alcanzar la eficiencia en la lucha contra la delincuencia organizada, deberán tener un grado de autonomía competencial, es decir, que exista además de una tipificación penal única y concordada, todo un sistema jurisdiccional penal europeo en torno a los delitos ya aludidos en el artículo 83 TFUE y a cualesquiera otros que, en virtud de tratado, se decida añadir mediante la armonización de las legislaciones de los Estados miembros de la UE en material penal, procesal y penitenciaria, y acaso las relativas a la responsabilidad civil consecuente a los delitos. Así estos delitos podrían ser enjuiciados cuando afectasen o se consumasen en o desde un Estado miembro, es decir, se trataría de una normativa penal común europea.

El sistema al que las legislaciones vigentes de los Estados miembros responden, aunque con algunas diferencias, es el comprendido bajo la fórmula de “agente de la autoridad (investigador de los hechos) - fiscal (calificador y en ocasiones también investigador) - juez (tramitador/enjuiciador)”. Aprovechando las similitudes existentes, y con las particularidades que decidan los legisladores, se podrá articular un Derecho Procesal Penal para la lucha contra la delincuencia organizada. La fórmula, ya inventada, es la que se emplea en los Estados Unidos de América: un modelo penal federal, en el que determinados delitos son federales, investigados por agentes federales

bajo mandato de un fiscal federal, y enjuiciados por jueces federales. El camino ya recorrido en la Unión Europea, de cooperación y reconocimiento mutuo, es una sólida base para ese inicio.

Una propuesta lógica es que ese personal europeo para la lucha contra la delincuencia organizada (policial, fiscal, aduanero y judicial) proceda, bien por completo o bien en gran parte, de cuerpos nacionales. Esto supone que se incorpora personal cualificado y experimentado en dichas funciones, lo que unido al grado de confianza mutua, tan buscado, fomentado e insertado a nivel europeo durante los últimos años a través de los grupos de trabajo (funcionarios de enlace, *joint investigation teams*, etc.) favorece un inicio y desarrollo más fáciles dentro de la dificultad inicial que supone la puesta en marcha de una iniciativa de tal naturaleza.

8ª.- Consideramos necesaria la conversión de EUROJUST y EUROPOL en instrumentos de carácter federal, con autonomía en cuanto al desarrollo de sus funciones. Llevarlo a cabo supone una lógica reducción de los grupos de trabajo en el ámbito del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, y en particular supone la reducción de toda la estructura interior. Los órganos principales (el Comité Permanente de Coordinación Operativa en materia de Seguridad Interior-COSI) podrían mantener su labor, pero la mayor parte de grupos de trabajo creados, todos muy técnicos y especializados, deberán pasar a esta superagencia de tipo policial propuesta. Para ello, EUROPOL también tendrá que aumentar su control de ficheros policiales e información que en ellos se contiene, con las garantías y controles necesarios.

El “Ciclo de Actuación” adoptado por el Consejo JAI, mediante el Documento del Consejo 15358/10, de 25 de octubre de 2010, está demostrando la importancia de la actualización permanente de los datos y de las tendencias, para readaptarse a ellos y dar una respuesta lo más acertada en el menor tiempo posible. Por eso, la unificación de servicios facilitará esta labor de estudio y planificación. Si a la delincuencia organizada se le ponen trabas, la consecuencia es inmediata, al sufrir una merma en sus ingresos. Si se le cortan los canales de ingreso, se reduce su actividad y su influencia. Si se combate la delincuencia común, la delincuencia organizada pierde influencia y “mano de obra” para ejercer su labor de extorsión y criminalidad. Y en definitiva, esta herramienta tiene que ser altamente adaptable, como lo es este fenómeno criminal. Si no se despliegan mecanismos de adaptación ágil y sencilla ante los cambios de la criminalidad (siempre bajo el imperio de la ley), difícilmente se le podrá combatir de forma eficiente. Nos referimos a la necesidad de desplegar un derecho positivo de la UE mutante.

9ª.- Todavía no se han integrado la Estrategia Europea de Seguridad y la Estrategia de Seguridad Interior en un modelo único. El modelo actual, con los ámbitos de Interior y Exterior separados responde a un concepto estatal clásico (Ministerios de Interior, de Justicia, de Exterior, y de Defensa). Pero este modelo clásico de la seguridad, de políticas de interior y exterior adecuado a la estructura de los Estados, ha evolucionado en su concepto internacional, ya que las amenazas y los retos evolucionan constantemente, pudiendo afectar indistintamente a los ámbitos interior y exterior de los Estados. Se dan agresiones a un Estado en su ámbito interior procedentes del exterior, sin ser militares ni causadas por otro Estado (terrorismo, delincuencia organizada).

Las respuestas a este fenómeno pueden ser múltiples, no sólo entre Estados en el concepto clásico de orden mundial, sino también respuestas de los Estados a grupos violentos estructurados que se encuentren en territorios “no gobernados” por un Estado,

es decir, territorios que estén controlados por otras fuerzas que hayan sustituido las estructuras clásicas de poder (en un Estado fallido), referido en particular a Estados en regiones externas al territorio de la Unión Europea.

Es decir, bajo el nombre de Estrategia Europea de Seguridad se deben fundir ambas estrategias, la de Seguridad y la de Seguridad Interior, creando un auténtico Área de Libertad, Seguridad y Justicia, que no sólo actué en el ámbito interior de la UE en aras de conseguir dicha Área, sino que lo haga también en el exterior, pues los problemas externos, sin una correcta gestión a nivel internacional terminan, hoy día, convirtiéndose en problemas internos.

Dado que en muchas ocasiones la Estrategia Europea de Seguridad y la Estrategia de Seguridad Interior están tratando los mismos contenidos, la coordinación y síntesis de textos normativos ayudará a clarificar y ejecutar planes, mientras que lo contrario, el tratamiento dual, arroja resultados negativos que ralentizan la acción política y, posteriormente, las acciones operativas.

El reto hacia una mayor integración es significativo. No en vano, el avance que en el año 1992 supuso la flexibilización de las fronteras y la apertura de los mercados, debe servir de referencia como reto, para que la creación de ese Área de Libertad, Seguridad y Justicia en sus diversas facetas, incluida la prevención y persecución de la Delincuencia Organizada, sea nuevo objetivo y logro de la UE en el primer cuarto del siglo XXI.

10ª.- Desde el punto de vista de la prevención y la planificación, en primer lugar hay que actuar sobre la sociedad, sobre los propios ciudadanos de la UE y los ciudadanos de terceros Estados que residen en el territorio de la UE. La “complicidad pasiva”, entendida como despreocupación por el fenómeno de la delincuencia organizada es un factor que debe preocupar a las autoridades de los Estados miembros encargadas de la gestión tributaria y de la acción penal y judicial tanto como a las agencias de la UE involucradas (EUROJUST, EUROPOL, CEPOL, FRONTEX, OLAF). Muchos de los “productos” de las acciones delictivas de los grupos de delincuencia organizada son directamente ofrecidos a los ciudadanos y residentes de la UE, quienes admiten, aceptan, compran, pagan, en el mejor de los casos, si no colaboran directa y conscientemente con los grupos de delincuencia organizada. Algunos ejemplos que reflejan esta realidad son: a) la prostitución, que genera beneficios porque hay quien “consume” ese “producto” y quien se aprovecha de la trata de mujeres y niños; b) los empleados de la empresa privada o, lo que es peor, los funcionarios públicos, que se dejan corromper por estos grupos, corrompiendo las estructuras sociales desde dentro; c) el público que adquiere bienes y servicios, productos del tráfico y de la falsificación, a precios inferiores, sin facturación; d) el elevado número de personas en la sociedad que consumen drogas, sin importarles la estela de violencia y corrupción que ha dejado en el camino, ni los problemas de salud y desintegración de la sociedad que dicho consumo conlleva.

Es primordial combatir la corrupción de autoridades y funcionarios públicos, ya que una sociedad con una Administración Pública sin corrupción soporta mejor los ataques de los grupos criminales que desean infiltrarse en el tejido social. En particular, la lucha contra la corrupción de los agentes de la autoridad, aquellos que más directamente pueden controlar el fenómeno de delincuencia organizada, o que más fácilmente pueden percibir indicios de su existencia, es primordial, mediante una formación seria en valores democráticos y humanitarios, un salario digno, y controles internos y normas

disciplinarias rigurosos. Es necesario aumentar la educación en ética pública, volver a mostrar a la sociedad lo que es correcto y lo que no, lo que es un delito o está vinculado al mismo. Jamás se vencerá a la delincuencia organizada solamente desde el plano de la represión, por más esfuerzos que se dediquen. Ha de ser mediante la educación de la población como se combatirá de forma más eficiente. El trabajo de estudio sociológico, estadístico y jurídico en torno a la criminalidad y sus fenómenos es fundamental. Hay que seguir incentivando los programas oficiales en torno a estas investigaciones, como medio de trabajo para aplicar medidas tendentes a la educación y acción referidas, y para estudiar las tendencias de la delincuencia y medidas a adoptar.

11ª.- Siendo como es necesario abordar la lucha contra todas las formas delictivas en las que la delincuencia organizada se desarrolla, es especialmente urgente y necesario centrarse en la lucha contra los medios económicos de los grupos de delincuencia organizada: movimiento de capitales y blanqueo de los mismos. La disminución de recursos económicos reduciría considerablemente su influencia y sus medios para aumentar su actividad criminal. Esta lucha en particular debe ir acompañada, irremediamente, de un aumento del esfuerzo en el ámbito cibernético. Si las fuerzas del orden no son capaces de reducir la distancia entre la velocidad y medios de comisión de crímenes de la delincuencia organizada y la capacidad de respuesta de aquellos, esa brecha seguirá permitiendo la impunidad. Es necesaria la formación de profesionales con un nivel de alta capacidad técnica, para lo que EUROPOL en colaboración con CEPOL, como formadores, serían determinantes. La ayuda de terceros Estados, en especial aquellos considerados paraísos fiscales y de blanqueo, sería crucial.

12ª.- La acción exterior de la Unión Europea como mecanismo que sirva a la lucha contra la delincuencia organizada debe ser firme y decidida, tendente a estrechar lazos con terceros Estados y con las Organizaciones Internacionales. Sólo un modelo de riqueza distributiva logrará reducir la presión sobre el territorio de la UE, pues muchos de los problemas generados por la delincuencia organizada surgen de problemas sociales en los terceros Estados. La pérdida de nivel ético de las sociedades da paso a este tipo de delincuencia, favoreciendo el paulatino y peligroso debilitamiento de un Estado. La UE no puede aislarse pensando que el territorio de la Unión estará siempre a salvo. Cada vez está más claro, como efecto de la globalización, que las acciones o las ausencias de las mismas en otros territorios y regiones acaban repercutiendo, antes o después, con mayor o menor gravedad, en otras regiones del mundo. La reconstrucción de los Estados más o menos fallidos y la ayuda a los que están en camino de avanzar o retroceder es fundamental para esta lucha. La acción del Servicio de Acción Exterior Europeo es sumamente importante.



## BIBLIOGRAFÍA

### CAPÍTULO I

#### 1.- MONOGRAFÍAS

DE LA CORTE IBÁÑEZ, Luis y GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea: *Crimen.Org: Evolución y Claves de la Delincuencia Organizada*, Aria, Madrid, 2010.

GARCÍA SAN PEDRO, José: *Terrorismo: Aspectos criminológicos y legales*, Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid y Centro de Estudios Judiciales del Ministerio de Justicia, Madrid, 1993.

NELEN, Hans y LANKHORST, Francien: “Facilitating Organized Crime: The Role of Lawyers and Notaries”, en SIEGEL, Dina; NELEN, Hans (Editores): *Organized Crime: Culture, Markets and Policies*, Studies in Organized Crime – Volumen 7, Ed. Springer, Universidad de Maastricht, Maastricht, 2008.

RANKIN, Glyn y KINSELLA, Nick: “The Importance of Knowledge Information” en AKHGAR, Babak y YATES, Simeon (editores): *Intelligence Management: Knowledge Driven Frameworks for Combating Terrorism and Organized Crime*, Advanced Information and Knowledge Processing, Ed. Springer, Universidad de Sheffield Hallam, Londres, 2011, Capítulo 11.

UNDOC: “The threat of Transnational Organized Crime”, UNODC, 2010. Disponible en:

[www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/1.The-threat-transnational-organized-crime.pdf](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/tocta/1.The-threat-transnational-organized-crime.pdf)

#### 2.- ARTÍCULOS DE REVISTA O EN OBRAS COLECTIVAS

ACALE SÁNCHEZ, María: “Derecho Penal y Tratado de Lisboa” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 12, Nº 30, mayo-agosto, 2008.

ARTEAGA MARTÍN, Félix: “Una aproximación a la Seguridad Interior de la Unión Europea”, en *Grupo de estudios estratégicos GEES, Colaboraciones*, Madrid, Nº 14, 2002.

ARTEAGA MARTÍN, Félix: “Balance de la presidencia española en asuntos de Justicia e Interior” en *Real Instituto Elcano, Área: Seguridad y Defensa*, Conclusiones, Madrid, ARI Nº 35, 2002.

ARTEAGA MARTÍN, Félix: “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el proyecto de tratado de Constitución”, en *Real Instituto Elcano, Área: Seguridad y Defensa*, Madrid, ARI Nº 94, 2003.

ARTEAGA MARTÍN, Félix: “La seguridad interior de la Unión Europea de cara a la Constitución y a la ampliación de 2004”, en *Grupo de estudios estratégicos GEES, Colaboraciones*, Madrid, Nº 17, 2003.

ARTEAGA MARTÍN, Félix: “La cooperación policial y judicial de la Unión Europea en perspectiva española”, *Real Instituto Elcano*, Madrid, DT Nº 49, 2004.

ARTEAGA MARTÍN, Félix: “La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea”, en *Real Instituto Elcano, Área: Seguridad y Defensa*, Madrid, ARI Nº 75, 2010.

BAKER, Estella; HARDING, Christopher: “From past imperfect to future perfect? A longitudinal study of the Third Pillar” en *European law review*, Vol. 34, Nº 01, febrero, 2009

BEIRE di ARGENTINE, Adolfo: “Pour un système de justice pénale moderne”, en *Cahiers de Defense Sociale– Bulletin de la Société Internationales de Défense Sociale*, Edition franco-anglaise, Ancona (Italia), Nº 21-22, 1994-1995.

BERMEJO MARCOS, Fernando: “La globalización del crimen organizado”, en *Eguzkilore*, nº 23, diciembre, 2009.

BERNASCONI, Paolo: “La punissabilité du blanchiment et la confiscation du produit de la corruption de fonctionnaires publics”, en *Cahiers de Defense Sociale– Bulletin de la Société Internationales de Défense Sociale*, Edition franco-anglaise 1994-1995.

CALDERONI, Francesco: “A definition that does not work: The impact of the EU Framework Decision on the fight against organized crime”, en *Common Market Law Review*, Vol. 49, Nº 4, agosto, 2012.

CASABIANCO, Paola, “Criminalidad organizada y la amenaza de los narcosubmarinos”, en *Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado de Goiás*, Goiânia (Brasil), Nº 2, 2012.

CARRAPICO, H.: “The External Dimension of the EU’s Fight against Organized Crime: The Search for Coherence between Rhetoric and Practice” en *Journal of Contemporary European Research*, Nº 9 (3), 2013.

CARRERA HERNÁNDEZ, F. Jesús: *La cooperación policial en la Unión Europea: acervo Schengen y EUROPOL*, Colex, Madrid, 2003.



CASTRO RUANO, José Luis de: “Las nuevas capacidades de la UE en materia de política exterior en el Tratado de Lisboa” en *Unión Europea Aranzadi*, Nº 10, 2009.

CASTRO SÁNCHEZ, Claribel de: “De la Cooperación Política Europea a la Política Exterior y de Seguridad Común” en *Boletín de la Facultad de Derecho de la UNED*, nº 15, 2000.

COMISIÓN EUROPEA: Eurobarómetro Estándar nº 81, La opinión pública en la Unión Europea, primavera 2014.

DAVID, Pedro R.: “The instrumental use of juveniles in criminal activities”, en *Cahiers de Defense Sociale– Bulletin de la Société Internationales de Défense Sociale*, Edition franco-anglaise 1994-1995.

DAVID, Pedro R.: “Penological Dimensions of International Criminality”, en *Cahiers de Defense Sociale– Bulletin de la Société Internationales de Défense Sociale*, Edition franco-anglaise 1998.

DAVID, Fiona: “Organised crime and trafficking in persons” en *Trend and issues-Australian Institute of Criminology*, Nº. 436, marzo, 2012.

DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel: “La cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal en el seno de la Unión Europea - Nuevas perspectivas” en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 218, marzo, 2003.

DIAZ RODÍGUEZ, Rodrigo: “Secure Architecture” en AKHGAR, Babak; YATES, Simeon (editores): *Intelligence Management: Knowledge Driven Frameworks for Combating Terrorism and Organized Crime*, Advanced Information and Knowledge Processing, Ed. Springer, Universidad de Sheffield Hallam, Londres, 2011, Capítulo 3.

DOBOVSEK, Bojan: “Organised crime as a state capture problem in countries in transition” en Research Conferences on *Organised Crime at the Bundeskriminalamt in Germany 2008 – 2010*, Kriminalistisches Institut KI 14 – Forschungs- und Beratungsstelle für Organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität- Wolters Kluwer Deutschland GMBH, Colonia, 2011.

DORN, Nicholas: “The end of organised crime in the European Union”, en *Crime, Law and Social Change*, Nº 51, 2008.

DUEÑAS JIMÉNEZ, Valentín: “La cooperación judicial penal en el Tercer Pilar de la Unión”, en *Boletín de Información del Ministerio de Justicia*, Nº 1972, de 1 de marzo de 1997.

Disponible en: <http://www.mjusticia.gob.es/>

ECPR Standing Group on Organised Crime: “Theme: Organised Crime and Terrorism”, en *Newsletter*, Volumen 5, Publicación 2, mayo, 2006 I.

Disponible en <http://sgocnet.org/>

ELVIRA PERALES, Ascensión: “Libertad de circulación y orden público en España”, en *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, N. 2, 2008.

FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos: “El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea” en *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*, Nº 4, 2004.

FONSECA MORILLO, Francisco: “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Marco general”. Disponible en <http://www.iustel.com/>. Año 2002.

GARCÍA COLLANTES, Ángel: “Delimitación conceptual de la delincuencia organizada”, en *Derecho y Cambio Social*, Año1, Nº. 37, 2014.

GARCÍA-CHAMÓN CERVERA, Enrique: “Lo que se salvó del naufragio de la Constitución Europea. Del Tratado constitucional de Roma de 2004 al Tratado de Lisboa de 2007”, en *Noticias de la Unión Europea*, nº 291, abril, 2009.

GIL ROBLES, José María: “Hacia un abogado europeo”.

Disponible en: [http://www.cgae.es/portalCGAE/printPortal.do?urlPagina=S001020001/es\\_ES.html#](http://www.cgae.es/portalCGAE/printPortal.do?urlPagina=S001020001/es_ES.html#)

GIMÉNEZ-SALINAS FRAMIS, Andrea: “La delincuencia organizada en Europa: extensión, factores facilitadores y rasgos principales”, en *La Lucha Contra el Crimen Organizado en la Unión Europea*, Serie Documentos de Seguridad y Defensa, Nº. 48, Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional – Ministerio de Defensa, abril de 2012.

GÓMEZ JENE, Miguel: “La interpretación de la cláusula de orden público en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades”.

Disponible en <http://www.amedip.org/pdf/GomezJeneMiguel.PDF>

GOSALBO BONO, Ricardo: “Las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal” en *Revista General de Derecho*, nº 644, 1998.

IRUJO AMÉZAGA, Mikel: “Seguridad nacional versus derechos fundamentales” en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, n. 710, 27 de julio, 2006.

HARTMANN, Arthur y VAN DER HULST, Jaap W.: “Prevention of fraud, corruption and bribery committed through legal entities for the purpose of financial and economic gain”, Comisión Europea – Dirección General de Asuntos de Interior, 26 de octubre de 2012.

Disponible en <http://repub.eur.nl/pub/34736/>

LINDAHL, Hans: “Finding a place for freedom, security and justice: the European Union's claim to territorial unity” en *European Law Review*, Volumen 29, Nº 4, Agosto, 2004, pp. 466; MARISCAL BERÁSTEGUI, Nicolás: “Gobernanza múltiple y plural en las políticas del Tratado Constitucional de la Unión Europea” en *Cuadernos Europeos de Deusto*, Nº 34, 2006.

LINDE PANIAGUA, Enrique: “El significado del espacio de libertad, seguridad y justicia de la Unión en la Constitución Europea” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 10, 1er semestre, 2006.

MAGHERESCU, Delia: “The danger of organized crime development at the East of Europe and its movement from East to West”, en *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, Nº 13, 2009.

MAKARENKO, Tamara: “The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism”, en *Global Crime*, Volumen 6, Nº 1, febrero, 2004. Disponible en la Web del *Institut International de Recherche Anti Contrefaçon de Médicaments*: <http://www.iracm.com/>

MANIGART, Philippe: “Public opinión and European defense”, en *Eurobarometer Sepcial Surveys*, Nº 146, Julio, 2001, Royal Military Academy, Bélgica.

MARISCAL BERÁSTEGUI, Nicolás: “Gobernanza múltiple y plural en las políticas del Tratado Constitucional de la Unión Europea” en *Cuadernos Europeos de Deusto*, Nº 34, 2006.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: “La cooperación policial y judicial en materia penal (II): Principales actuaciones”, en [www.iustel.com](http://www.iustel.com). Año 2002.

MITSILEGAS, Valsamis: “The third wave of third pillar law: Wich direction for EU criminal justice?”, en *European Law Review*, Nº 4, 2009, pp. 528-529.

MITSILEGAS, Valsamis: “The Council Framework Decision on the Fight Against Organised Crime: what can be done to strengthen EU legislation in the field?”, Comisión Europea, Dirección General de Asuntos de Interior, Bruselas, 2011.

MORRISON, Shona: “Approaching Organised Crime: Where Are We Now and Where Are We Going?” en *Trend and issues-Australian Institute of Criminology*, Nº. 231, julio, 2002.

NAVARRO GONZÁLEZ, Alberto: “La posición de España ante la Unión Europea” en *Revista Española de Derecho Europeo*, Nº 12, año 2004.

ORTEGA ÁLVAREZ, Luis: “Hacia un concepto integral de seguridad europea” en *Civitas. Revista española de Derecho Europeo*, Nº 15, julio-septiembre, 2005.

PAOLI, Letizia: “How to tackle (organized) crime in Europe? The EU policy cycle on serious and organized crime and the new emphasis on harm”, en *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Volumen 22, 2014.

POLITTI, Alessandro: “European Security: the New Transnational Risks” en *Chaillot Papers*, Nº 29, 1997.

PORTUGAL AYESTAS, José Antonio: “Seguridad e inseguridad ciudadana”, Capítulo 2: Seguridad ciudadana y orden público. Disponible en <http://www.mailxmail.com/curso-seguridad-inseguridad-ciudadana>

PUERTA DOMÍNGUEZ, Enrique: “Una perspectiva analítica sobre el art. 59 de la vigente Ley española de arbitraje privado de 1988 en materia de orden público internacional y su relectura a la luz de la Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea” en *Unión Europea Aranzadi*, Nº 2, febrero, 2004.

QUESADA MORALES, Víctor A.: “Aspectos penales del espacio judicial europeo” en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 225, octubre, 2003.

REMIRO BROTONS, Antonio (Dtor.): “Los límites de Europa. La UE, Rusia y los «Nuevos Estados Independientes» occidentales (Belarús, Moldova, Ucrania)” en *Cuaderno de trabajo-Academia Europea de Ciencias y Artes*, 2006.

RODRÍGUEZ HITTA, Antonio: “La convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus protocolos complementarios: introducción a la problemática, contenidos normativos y conclusión”, en *Nómadas: Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Nº 26, 2010.

ROVIRA, Antonio: “Extradición y Derechos Fundamentales (Comentario al artículo 13.3 de la Constitución)” en *Revista de las Cortes Generales*, Nº 58, 2003.

SAVONA, Ernesto U.; RICCARDI, Michele: “The investmens of organised crime across Europe. Preliminary findings of project Organised Crime Portfolio”, en *High-Level Conference on a Renewed EU Internal Security Strategy*, Bruselas, 29 de septiembre de 2014. Disponible en la página web de [www.transcrime.it](http://www.transcrime.it):

<http://www.transcrime.it/eventi/high-level-conference-on-a-renewed-eu-internal-security-strategy/>

SPENCER, Claire: “Europa a examen: ¿qué fronteras? ¿qué valores?” en *Quaderns de la Mediterrània - Cuadernos del Mediterráneo*, Nº 6, 2006.

SHELLEY, Louise I.: “Post-Soviet Organized Crime. Implications for Economic, Social and Political Development”, en *Demokratizatsiya: The Journal of Post-Soviet Democratization*, Nº. 3, verano 1994.

SIEGEL, Dina: “Diamonds and Organized Crime: the case of Antwerp”, en SIEGEL, Dina; NELEN, Hans (Editores): *Organized Crime: Culture, Markets and Policies*, Studies in Organized Crime – Volumen 7, Ed. Springer, Universidad de Maastricht, Maastricht, 2008.

SILVA OCHOA, Juan Carlos da: “El Juez penal europeo en los tiempos del Tratado de Lisboa” en *Noticias de la Unión Europea*, n. 291, abril, 2009.

TUSIKOV, Natasha: “Measuring Organised Crime-Related Harms: Exploring Five Policing Methods”, en *Crime Law and Social Change*, Volumen 57, Publicación 1ª, febrero, 2012,

URBANO CASTRILLO, Eduardo: “El Tratado de Lisboa y el espacio común de justicia: observaciones críticas” en *Unión Europea Aranzadi*, Año 35, Nº 10, octubre, 2009.

VALLE GÁLVEZ, Alejandro del: “La refundación de la Libre Circulación de Personas, Tercer Pilar y Schengen: el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 3, 1998.

VALLE GÁLVEZ, Alejandro del: “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado constitucional” en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 250, noviembre, 2005.

VAN DE BUNT, Henk: “The Role of Hawala Bankers in the Transfer of Proceed from Organized Crime”, en SIEGEL, Dina; NELEN, Hans (Editores): *Organized Crime: Culture, Markets and Policies*, Studies in Organized Crime – Volumen 7, Ed. Springer, Universidad de Maastricht, Maastricht, 2008.

VILARIÑO PINTO, E.: “La cooperación en los ámbitos de justicia e interior en el Tratado de la Unión Europea. Los aspectos básicos para su realización”, *Revista de Instituciones Europeas*, 1994.

VILLACAMPA ESTIARTE, Carolina: “Trata de seres humanos y delincuencia organizada. Conexión entre ambos fenómenos criminales y su plasmación jurídico-penal”, en *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, Nº 1, 2012.

VITORINO, Antonio: «La constitución del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia», en la obra colectiva coordinada por BENEYTO PÉREZ, J. M. y PAÚL GUTIÉRREZ, J.: *El futuro de la Unión Europea. Unión política y coordinación económica*, Dykinson, Madrid, 2002.

VOUYOUCAS, Constantin (traducción FABIÁN CAPARRÓS, Eduardo A.): “Action nationale et internationale efficace contre le crime organisé”, en *Cahiers de Défense Sociale– Bulletin de la Société Internationale de Défense Sociale*, Años 1992/1993.

ZHANG, Sheldon X.; PINEDA Samuel L.: “Corruption as a Causal Factor of Human Trafficking”, en SIEGEL, Dina; NELEN, Hans (Editores): *Organized Crime: Culture, Markets and Policies*, Studies in Organized Crime – Volumen 7, Ed. Springer, Universidad de Maastricht, Maastricht, 2008.

### 3.- DOCUMENTOS

Comisión Europea: Eurobarómetro Estándar nº 81. La opinión pública en la Unión Europea, primavera 2014, publicado en julio de 2014.

Comisión Europea: Eurobarómetro Estándar nº 82. La opinión pública en la Unión Europea. Primeros resultados, noviembre 2014, publicado en diciembre de 2014.

Comisión Europea: Eurobarómetro Estándar nº 82, Tablas de Resultados, otoño 2014, publicado en diciembre de 2014.

EUROPOL: *Exploring tomorrow's organised crime*, La Haya, 2015. Disponible en:

[https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/edi/images/Europol\\_OrgCrimeReport\\_web-FINAL.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/edi/images/Europol_OrgCrimeReport_web-FINAL.pdf)

PARLAMENTO EUROPEO: "The EU response to organised crime", *Library Briefing – Library of the European Parliament*, 17/09/2013.

## CAPÍTULO II

### 1.- MONOGRAFÍAS

BRESLER, F.: *Interpol*, Ed. Presses de la Cite, Weert, 1992.

CARRERA HERNÁNDEZ, F. Jesús: La cooperación policial en la Unión Europea: acervo Schengen y EUROPOL, Colex, Madrid, 2003.

GRAJNY, Magdalena: The European Union counterterrorism policy before and after the 9/11 attacks: to what extent does the European Union have an integrated policy towards terrorism?, The Tischner European University, Cracovia, noviembre, 2008.

Disponible en: <http://www.terrorism.com/the-european-union-counterterrorism-policy/>

HARDING, Christopher (et al.): *Criminal Justice in Europe, A Comparative study*, Oxford University Press, Inc, New York, 1995.

HREBLAY, Vendelin: *Les accords de Schengen*, Colección Pratique du droit communautaire (European Law in Practice), Bruylant, Bruselas, 1998.

OCCHIPINTI, John. D.: *The politics of EU police cooperation: toward an European FBI?*, Lynne Rienner Publishers, Inc., Colorado (EEUU), 2003.

PAPAGIANNI, Georgia: *Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2006.

RIPOL CARULLA, Santiago: La Unión Europea en transformación. El Tratado de la Unión Europea en el proceso de integración comunitaria, Ariel, Barcelona, 1995.

SCHREIER, Fred: *WMD Proliferation. Reforming the security sector to meet the threat*, Potomac Books Edition, University of Nebraska Press, 2009.

WALSH, James I.: *The international politics of intelligence sharing*, Columbia University Press, Nueva York, 2010.

ZAIOTTI, Ruben: Cultures of border control. Schengen & the Evolution of European Frontiers, The University of Chicago Press, Chicago, 2011.

### 2.- ARTÍCULOS DE REVISTA O EN OBRAS COLECTIVAS

ARIAS RODRÍGUEZ, José Manuel: "El programa de La Haya. Un nuevo programa en el área de libertad, seguridad y justicia" en *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*, Nº 1, 2007.

BACIGALUPO SAGGESE, M.: "Visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas (el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia)" en la obra colectiva LINDE PANIAGUA, E. (Coord.): *Políticas Comunitarias*, Colex, 2001, Madrid.

BAKER, Estella y HARDING, Christopher: "From past imperfect to future perfect? A longitudinal study of the Third Pillar" en *European law review*, Vol. 34, Nº 01, febrero, 2009

BIGO, Didier: "L' Union Européenne comme espace de liberté, sécurité et justice: des déséquilibres fondamentaux" en *Politiques européennes*, Renaud Dehousse (coord.), colección Les Manuels de Sciences Po, Burdeos, 2009.

BUNYAN, Tony: "Trevi, EUROPOL and the European state" en <http://www.statewatch.org/>.

BUUREN, J. Van: "Secret Truth. The EU Joint Situation Centre" en Eurowatch, Ámsterdam, 2009, p.10.

CARRERA HERNÁNDEZ, F. Jesús: "La cooperación policial y judicial en materia penal: componente del espacio de libertad, de seguridad y de justicia" en *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, Nº 2, febrero (Suplemento), 1998.



CALONGUE VELÁZQUEZ, Antonio: “Sistema competencial y de fuentes en el «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia»” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 10, 1er semestre, 2006.

CHALTIEL, FLORENCE: “L’ordre public devant la cour de justice des communautés européennes” en *Revue de Marché commun et de l’Union européenne*, nº 465, febrero, 2003.

DASTIS QUECEDO, Antonio M<sup>a</sup>.: «Un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia», en la obra colectiva coordinada por J. M. <sup>a</sup> DE AREIZALA CARVAJAL: *España y las transformaciones de Europa*, FAES, Madrid, 1999.

DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel: “La cooperación policial y judicial en materia penal en el seno de la Unión Europea” en *Noticias de la Unión Europea*, nº 186, 2000.

DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel: “La cooperación policial y la cooperación judicial en materia penal en el seno de la Unión Europea - Nuevas perspectivas” en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 218, marzo, 2003.

FERNÁNDEZ APARICIO, Juan Manuel: “El nacimiento del Fiscal Europeo” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 17, 2004.

FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos: “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia consolidado por la Constitución Europea” en *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*, Nº 4, 2004.

FLETCHER, Maria: “Extending “indirect effect” to the third pillar: the significance of Pupino?” en *European Law Review*, Nº 6, volumen 30, diciembre, 2005.

FONSECA MORILLO, F. y MARTIN BURGOS, Juan A.: “La Unión Europea: génesis de Maastricht” en *Revista de Instituciones Europeas*, vol. Nº 2, mayo-agosto 1992.

FONSECA MORILLO, Francisco J.: “La orden de detención y entrega europea” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 14, enero-abril, 2003.

FONSECA MORILLO, Francisco: “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Marco general”. Disponible en <http://www.iustel.com/>. Año 2002.

GONZÁLEZ ALONSO, Luis Norberto: “La jurisdicción comunitaria en el nuevo Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 4, julio-diciembre, 1998.

GONZÁLEZ CANO, M<sup>a</sup>. Isabel: “La ejecución condicionada del mandamiento de detención y entrega europeo” en *Unión Europea Aranzadi*, Nº 6, junio, 2003.

GOSALBO BONO, Ricardo: “Las disposiciones del Tratado de Ámsterdam relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal” en *Revista General de Derecho*, nº 644, 1998.

HARTMANN, Andreas-Renatus: “La Cooperación Policial”, en *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*, Nº 04, 2013.

HOFFMANN, Bruce (y otros): *The Radicalization of Diasporas and Terrorism: A Joint Conference by the RAND Corporation and the Center for Security Studies, RAND-National Security Reserach Division, Santa Mónica (California)*, 2007.

IRURZUN MONTORO, Fernando: “La Orden Europea de Detención y Entrega” en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 225, 2003.

JONES, Chris: “Analysis Secrecy reigns at the EU’s Intelligence Analysis Centre”, en *Statewatch Journal*, volumen 22, nº 4, enero, 2013.

LANGRISH, Sally: “The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights” en *European Law Review*, Volumen 23, Nº 1, 1998.

LEFEBVRE, Stéphane, *The Difficulties and Dilemmas of International Intelligence Cooperation*, International Journal of Intelligence and Counterintelligence, Vol. 16, No. 4, 2003.

LINDE PANIAGUA, Enrique: “Algunas consideraciones sobre el tercer pilar y la libre circulación de las personas en la Unión Europea”, en la obra colectiva *Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la Unión Europea*, Ministerio del Interior, Madrid, 2002.

LINDE PANIAGUA, Enrique: “El significado del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la Unión en la Constitución Europea” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 10, 1er semestre, 2006.

LIÑÁN NOGUERAS, Diego: “Cooperación política y Acta Única Europea” en *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 15, No.1, 1988.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: “La cooperación policial y judicial en materia penal (I): Aspectos jurídicos e instituciones generales”, en [www.iustel.com](http://www.iustel.com), 2012.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: “La cooperación policial y judicial en materia penal (II): Principales actuaciones”, Introducción, en [www.iustel.com](http://www.iustel.com), 2002.

MELLADO PRADO, Pilar: “El funcionamiento de las Instituciones en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia” en *Revista de Derecho de la Unión Europea*, nº 10, 1er semestre, 2006.

PARLAMENTO EUROPEO: FICHAS TÉCNICAS, “6.3.1. El problema de la Ampliación de la Unión”. Disponible en:

<http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/es/displayFtu.html?ftuId=index.html>

PEERS, Steeve: “Democratic Control by the European Parliament in Relation to Control of Justice and Home Affairs” en *Collegium*, Nº 22, diciembre, 2001.

PINEDA, Cristina: “Should Pillar III be Abolished and if so how?” en *EPC Working Paper*, Conclusión, 17.7.2002.

POLITTI, Alessandro: “European Security: the New Transnational Risks” en *Chaillot Papers*, Nº 29, 1997.

QUEL LÓPEZ, F. J.: “Análisis de las reformas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Niza” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 9, enero-junio, 2001.

QUESADA MORALES, Víctor A.: “Aspectos penales del espacio judicial europeo” en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 225, octubre, 2003.

SVENDSEN, Adam D.M.: “On ‘a Continuum with Expansion’? Intelligence Co-operation in Europe in the Early Twenty-first Century”, *Journal of Contemporary European Research*, Vol 7, No 4 (2011): Special Issue. Disponible en: [www.jcer.net/index.php](http://www.jcer.net/index.php)

VALLE GÁLVEZ, Alejandro del: “La refundación de la Libre Circulación de Personas, Tercer Pilar y Schengen: el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 3, 1998.

VALLE GÁLVEZ, Alejandro del: “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado constitucional” en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 250, noviembre, 2005.

VILARIÑO PINTO, E.: “La cooperación en los ámbitos de justicia e interior en el Tratado de la Unión Europea. Los aspectos básicos para su realización”, *Revista de Instituciones Europeas*, 1994.

VITORINO, Antonio: «La constitución del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia», en la obra colectiva coordinada por BENEYTO PÉREZ, J. M. <sup>a</sup> y PAÚL GUTIÉRREZ, J.: *El futuro de la Unión Europea. Unión política y coordinación económica*, Dykinson, Madrid, 2002.

WALSH, James I.: “Intelligence-Sharing in the European Union: Institutions Are Not Enough”, *Journal of Common Market Studies*, Volumen 44, Nº 3, 2006, pp. 625-643.

ZILLER, Jacques: “El Tratado de Prüm”, en *ReDCE*, nº 7, enero-junio de 2007.

ZIMMERMANN, Doron & ROSENAU, William (eds.): *The radicalization of diasporas and terrorism*, Zürcher Beiträge zur Sicherheitspolitik, Nº 80, Center for Security Studies, ETH Zurich, 2009.

“The Tampere summit: The ties that bind "or" The Policemen's Ball”, en *Common Market Law Review*, Nº 36, octubre, 1999, Editorial Comments, pp1119-1126.

### 3.- DOCUMENTOS

COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 1995*, Bruselas, 1996.

COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 1998*, Bruselas, 1999.

COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 1999*, Bruselas, 2000.

COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 2001*, Bruselas, 2002.

COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 2002*, Bruselas, 2003.

COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 2003*, Bruselas, 2004.



COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 2004, Bruselas, 2005.

COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 2005*, Bruselas, 2006. Preámbulo.

COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 2008*, Bruselas, 2009.

## CAPÍTULO III

### 1.- MONOGRAFÍAS

ARROYO ROMERO, Francisco Javier: La influencia de EUROPOL en la comunitarización de la policía europea, Ed. Akal, Madrid, 2005.

### 2.- ARTÍCULOS DE REVISTA O EN OBRAS COLECTIVAS

ACALE SÁNCHEZ, María: “Derecho Penal y Tratado de Lisboa” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 12, Nº 30, mayo-agosto, 2008.

ARTEAGA MARTÍN, Félix: “Una aproximación a la Seguridad Interior de la Unión Europea”, en *Grupo de estudios estratégicos GEES, Colaboraciones*, Madrid, Nº 14, 2002.

ARTEAGA MARTÍN, Félix: “La seguridad interior de la Unión Europea de cara a la Constitución y a la ampliación de 2004”, en *Grupo de estudios estratégicos GEES, Colaboraciones*, Madrid, Nº 17, 2003.

ARIAS RODRÍGUEZ, José Manuel: “El programa de La Haya. Un nuevo programa en el área de libertad, seguridad y justicia” en *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*, Nº 1, 2007.

BAKER, Estella; HARDING, Christopher: “From past imperfect to future perfect? A longitudinal study of the Third Pillar” en *European Law Review*, Vol. 34, Nº 01, febrero, 2009.

BANTEKAS, Ilias: “The principle of mutual recognition in EU criminal law” en *European Law Review*, Volumen 32, Nº 3, junio, 2007.

BARNARD, Catherine: “The PPU: Is it worth the candle? An early assessment” en *European Law Review*, Vol. 34, Nº 02, abril, 2009.

BOULAN, Fernand: “Principes directeurs pour une politique criminelle européenne”, en *Cahiers de Defense Sociale– Bulletin de la Société Internationales de Défense Sociale*, Años 1992/1993.

CAMPOS SÁNCHEZ - BORDONA, Manuel: “Los jueces nacionales ante la carta de derechos fundamentales de la Unión Europea: algunas cuestiones que suscita el Título VII de la Carta” en *Noticias de la Unión Europea*, Año 25, N. 291, abril, 2009.

CARRERA HERNÁNDEZ, F. Jesús: “La cooperación policial y judicial en materia penal: componente del espacio de libertad, de seguridad y de justicia” en *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, Nº 2, febrero (Suplemento), 1998.

CARRERA, Sergio; GEYER, Florian: “El Tratado de Lisboa y un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: Excepcionalismo y Fragmentación en la Unión Europea” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Año 12, Nº 29, enero-abril, 2008.

CASTRO RUANO, José Luis de: “Las nuevas capacidades de la UE en materia de política exterior en el Tratado de Lisboa” en *Unión Europea Aranzadi*, Nº 10, 2009.

COBO SÁENZ, José Francisco: “La adhesión de la Unión al Convenio Europeo de Derechos Humanos y sus efectos en la aplicación judicial del Derecho de la Unión” en *Noticias de la Unión Europea*, Año 25, N. 291, abril, 2009.

CONWAY, Gerard: “Holding to account a possible european public prosecutor supranational governance and accountability across diverse legal traditions”, *Criminal Law Forum*, 24 (3), 2013.

DONAIRE VILLA, Francisco Javier: “El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia tras el Tratado de Lisboa: Entre supranacionalidad e integración diferenciada” en *Civitas. Revista española de Derecho Europeo*, Nº 35, julio-septiembre, 2010.

ESTELLA, Antonio: “European Union Scenario for 2017” en Real Instituto Elcano, Working Paper 39/2008.

GARCÍA-CHAMÓN CERVERA, Enrique: “Lo que se salvó del naufragio de la Constitución Europea. Del Tratado constitucional de Roma de 2004 al Tratado de Lisboa de 2007”, en *Noticias de la Unión Europea*, nº 291, abril, 2009.

GARCÍA MORENO, José Miguel: “La cooperación penal en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia después del Tratado de Lisboa” en *Unión Europea Aranzadi*, Año 35, Nº 10, octubre, 2009.

GUTIÉRREZ ZARZA, María de los Ángeles: “La evaluación de los Estados miembros en el Tercer Pilar de la Unión Europea. El caso particular de la Orden de Detención Europea (I)” en *Revista de Derecho y Proceso Penal*, Nº 16, 2006.

FERNÁNDEZ APARICIO, Juan Manuel: “El nacimiento del Fiscal Europeo” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 17, 2004.

FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos: “El espacio de libertad, seguridad y justicia consolidado por la Constitución Europea” en *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*, Nº 4, 2004.

HATZOPOULOS, Vassilis: "With or without you... judging politically in the field of Area of Freedom Security and Justice" *European Law Review*, Vol. 33, Nº 01, febrero, 2008.

IRURZUN MONTORO, Fernando; MAPELLI MARCHENA, Clara: "Orden europea de detención y Constitución (Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 177/2006, de 5 de junio)" en *Noticias de la Unión Europea*, Año 24, Nº 282, julio, 2008.

JIMENO FERNÁNDEZ, Fructuoso: “Algunas reflexiones sobre el principio ne bis in idem y el art. 54 del Convenio de aplicación de Schengen [Comentario a la STJCE Van Esbroeck (C-436/04) de 9 de marzo de 2006]” en *La Ley. Revista Jurídica Española de Doctrina, Jurisprudencia y Legislación*, Nº3, 2006.

LENAERTS, Koen: “Le traité de Lisbonne et la protection juridictionnelle des particuliers en droit de l' Union” en *Cahiers de droit européen*, Vol. 45, N. 05 – 06, 2009.

LYNSKEY, Orla: “The Ever-longer Arm of EC law: The Extension of Community Competence into the Field of Criminal Law” en *Common market law review*, Vol. 45, Nº 01, febrero, 2008.

MAGHERESCU, Delia: “The danger of organized crime development at the East of Europe and its movement from East to West”, en *Anuario da Faculdade de Direito da Universidade da Coruña*, Nº 13, 2009.

MILITELLO, Vincenzo: “La pertenencia a una organización criminal como tipo penal modelo europeo”. Disponible en <http://hdl.handle.net/10171/14490>

MUÑOZ DE MORALES ROMERO, Marta: “La aplicación del principio de interpretación conforme a las decisiones-marco: ¿hacia el efecto directo?: especial referencia al caso *Pupino*”, en *El Derecho penal de la Unión Europea: situación actual y perspectivas de futuro*, ed. Universidad de Castilla-La Mancha, Cuenca, 2007.

PEERS, Steeve: “Mutual recognition and criminal law in the European Union: Has the Council got it wrong?” en *Common market law review*, Volume 41, Nº 1, febrero, 2004.

PEERS, Steve: “EU Criminal Law and the Treaty of Lisbon” en *European Law Review*, Vol. 33, Nº 04, agosto, 2008.

QUEL LÓPEZ, F. J.: “Análisis de las reformas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Niza” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 9, enero-junio, 2001.

QUESADA MORALES, Víctor A.: “Aspectos penales del espacio judicial europeo” en *Noticias de la Unión Europea*, Nº 225, octubre, 2003.

RADUCU, Ioanna: “The European Union, the European Convention of Human Rights and the UN sanctions: which standard for Human Rights protection? An analysis of the consequences of Kadi and Yusuf jurisprudence”, en *GARNET working paper*, nº. 3308, enero, 2008.

RIOJA GARCÍA, María: “El Tratado de Lisboa: reformas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia. Especial referencia al ámbito de la cooperación judicial penal” en *Revista Aranzadi. Unión Europea*, Año 35, n. 4, abril, 2009.

SILVA OCHOA, Juan Carlos da: “El Juez penal europeo en los tiempos del Tratado de Lisboa” en *Noticias de la Unión Europea*, n. 291, abril, 2009.

SILVA OCHOA, Juan Carlos da: “El Tratado de Lisboa: tres consideraciones sobre un Espacio Común de Libertad Seguridad y Justicia” en *Unión Europea Aranzadi*, Año 35, Nº 10, octubre, 2009.

TERRADILLOS BASOCO, Juan: “La Constitución para Europa: un reto político-criminal” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Nº 20, enero-abril, 2005.

UGARTEMENDIA ECEIZABARRENA, Juan Ignacio: “La eficacia "federalizante" de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Análisis de sus manifestaciones en el Derecho Penal” en *Civitas. Revista española de Derecho Europeo*, Nº 31, julio – septiembre, 2009.

URBANO CASTRILLO, Eduardo de: “El Terrorismo como forma de organización delictiva” en *La Ley Penal. Revista de Derecho Penal, Procesal y Penitenciario*, Nº 5 (49), 2008.

URBANO CASTRILLO, Eduardo: “El Tratado de Lisboa y el espacio común de justicia: observaciones críticas” en *Unión Europea Aranzadi*, Año 35, Nº 10, octubre, 2009.

WASMEIER, Martin; THWAITES, Nadine: “The "battle of the pillars: does the European Community have the power to approximate national criminal laws?” en *European Law Review*, Volume 29, Nº 5, octubre, 2004.

WEYEMBERGH, Anne: “Le principe *Ne bis in Idem* : Pierre d’achoppment de l’espace pénal européen ?” en *Cahiers de Droit Européen*, Nº 3-4, 2000.

WHITE, Simone: “Harmonisation of criminal law under the first pillar” en *European Law Review*, Volume 31, Nº 1, febrero, 2006.

ZAMBRANO PASQUEL, Alfonso: “La delincuencia organizada transnacional. La autoría mediata del Prof. Dr. h.c. mult. Claus Roxin. El derecho penal del enemigo”.

Disponible en [www.alfonsozabrano.com/.../conf-delincuencia\\_transnacional.doc](http://www.alfonsozabrano.com/.../conf-delincuencia_transnacional.doc)

ZÚÑIGA RODRIGUEZ, Laura: “Redes internacionales y criminalidad: a propósito del modelo de "participación en organización criminal”” en ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L.; MÉNDEZ RODRÍGUEZ, C.; DIEGO DÍAZ-SANTOS, M. R. (coordinadoras): *El Derecho Penal ante la globalización*, Colex, Madrid, 2002.

“The Court of Justice and the Third Pillar” en *European Law Review*, Nº 6, volumen 30, diciembre, 2005, Editorial.

## 2.- DOCUMENTOS

COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 2010*, Bruselas, 2011.

# CAPÍTULO IV

## 1.- MONOGRAFÍAS

CARRERA HERNÁNDEZ, F. Jesús: *La cooperación policial en la Unión Europea: acervo Schengen y EUROPOL*, Colex, Madrid, 2003.

MORAL TORRES, Anselmo del: “COOPERACIÓN POLICIAL EN LA UNIÓN EUROPEA. Planteamiento de un Modelo Europeo de Inteligencia Criminal”, Departamento de Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, UNED, 2010.

## 2.- ARTÍCULOS DE REVISTA O EN OBRAS COLECTIVAS

ARTEAGA MARTÍN, Félix: “La Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea”, en *Real Instituto Elcano, Área: Seguridad y Defensa*, Madrid, ARI Nº 75, 2010.

CALLINAN, Martin: “Police Cooperation and Security in the EU”, en la obra conjunta *European Criminal Justice Post-Lisbon: An Irish Perspective*, The Institute of International and European Affairs, Dublin, mayo, 2012.

CARRAPICO, H.: “The External Dimension of the EU’s Fight against Organized Crime: The Search for Coherence between Rhetoric and Practice” en *Journal of Contemporary European Research*, Nº 9 (3), 2013.

COMISIÓN EUROPEA. Dirección General de Comunicación: *Informe General sobre actividades de la Unión Europea. 2009*, Bruselas, 2010.

DEUBNER, Christian: “Report 2. Deepening of Integration in Justice and Home Affairs policy, concerning judicial co-operation in criminal matters and police co-operation”, en la obra conjunta *How can European integration advance in the 21st century. Key policies, methods and coalitions for the deepening of EU integration*, Friedrich-Ebert-Stiftung, EU Office Brussels, Bruselas, 2008.

DOBOVSEK, Bojan: “Organised crime as a state capture problem in countries in transition” en Research Conferences on *Organised Crime at the Bundeskriminalamt in Germany 2008 – 2010*, Kriminalistisches Institut KI 14 – Forschungs- und Beratungsstelle für Organisierte Kriminalität und Wirtschaftskriminalität- Wolters Kluwer Deutschland GMBH, Colonia, 2011.

GODART, Benoit: “Áreas de Cooperación entre EUROPOL e INTERPOL” (díptico), Interpol, Lyon, 27 de enero de 2012.

FELGUEIRAS, Sergio: “Police Learning Strategies” en AKHGAR, Babak; YATES, Simeon (editores): *Intelligence Management: Knowledge Driven Frameworks for Combating Terrorism and Organized Crime*, *Advanced Information and Knowledge Processing*, Ed. Springer, Universidad de Sheffield Hallam, Londres, 2011, Capítulo 14, p. 222.

House of Lords: “EUROPOL: coordinating the fight against serious and organised crime”, EU Committee, 29th Report of Session 2007-08, HL Paper 183, 18 de noviembre de 2008. Disponible en: [www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/183/183.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200708/ldselect/ldcom/183/183.pdf)

House of Lords: “Strategic guidelines for the EU’s next Justice and Home Affairs programme: steady as she goes”, EU Committee, 13th Report of Session 2013-14, HL Paper 173, 14 de abril de 2014. Disponible en:

[www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldcom/173/173.pdf](http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201314/ldselect/ldcom/173/173.pdf)

LABAYLE, Henri y BRUYCKER, Philippe De: “Towards the negotiation and adoption of the Stockholm Programme’s successor for the period 2015-2019”, Parlamento Europeo-Departamento temático C: Derechos de los Ciudadanos y Asuntos Constitucionales, Bruselas, agosto, 2013. Documento disponible en:

<http://www.europarl.europa.eu/studies>

LABAYLE, H., MEHDI R., y BERGÉ, J-S: “La dimension externe de l’EJSJ. Quatrième ateliers doctoraux «Réseau universitaire européen – Droit de l’espace de liberté, sécurité et justice», en *Revue trimestrielle de droit européen – RTDEur*, julio-septiembre 2014, N° 3.

MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, José: “La cooperación policial y judicial en materia penal (II): Principales actuaciones”, 2.2.4. La problemática cuestión de la protección de datos, en [www.iustel.com](http://www.iustel.com), 2002.

MORRISON, Shona: “Approaching Organised Crime: Where Are We Now and Where Are We Going?” en *Trend and issues-Australian Institute of Criminology*, N° 231, julio, 2002.

PAOLI, Letizia: “How to tackle (organized) crime in Europe? The EU policy cycle on serious and organized crime and the new emphasis on harm”, en *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, Volumen 22, 2014.

POLITTI, Alessandro: *European security: the new transnational risks*, Chaillot Paper, N°29 , 01, octubre, 1997, Institute for Security Studies – ISS. Disponible en:

<http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/european-security-the-new-transnational-risks/>

QUEL LÓPEZ, F. J.: “Análisis de las reformas en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el Tratado de Niza” en *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N° 9, enero-junio, 2001.

QUESADA MORALES, Víctor A.: “Aspectos penales del espacio judicial europeo” en *Noticias de la Unión Europea*, N° 225, octubre, 2003.

REMIRO BROTONS, Antonio (Dtor.): “Los límites de Europa. La UE, Rusia y los «Nuevos Estados Independientes» occidentales (Belarús, Moldova, Ucrania)” en *Cuaderno de trabajo-Academia Europea de ciencias y artes*, 2006.

TONY, Bunyan: “The EU’s Police Chief Task Force (PCTF) and Police Chiefs Committee,” *Statewatch análisis*, marzo, 2006.

ZHANG, Sheldon X.; PINEDA Samuel L.: “Corruption as a Causal Factor of Human Trafficking”, en SIEGEL, Dina; NELEN, Hans (Editores): *Organized Crime: Culture, Markets and Policies*, *Studies in Organized Crime – Volumen 7*, Ed. Springer, Universidad de Maastricht, Maastricht, 2008.

### 3.- DOCUMENTOS

EUROSTAT: “Statistics in Focus Issue No 15/2007 published 23 November 2007”. Disponible, éste y los siguientes, en: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/crime/introduction>

EUROSTAT: “Statistics in Focus Issue No 19/2008 published 12 March 2008”

EUROSTAT: “Statistics in Focus Issue No 36/2009 published 29 May 2009”

EUROSTAT: “Money laundering in Europe published 11 November 2010”

EUROSTAT: “Statistics in Focus Issue No 58/2010 published 29 November 2010”

EUROSTAT: “Statistics in Focus Issue No 6/2012 published 18 January 2012”

EUROSTAT: “Trends in crime and criminal justice, 2010 - Issue number 18/2013”

## **DIRECCIONES RELEVANTES EN LA RED**

### A) Instituciones, organismos y agencias de la UE

#### Parlamento Europeo

1.- Comité de libertades civiles, justicia y asuntos de interior – LIBE

<http://www.europarl.europa.eu/committees/en/LIBE/home.html>

#### Consejo de la Unión Europea

1.- Consejo de Justicia y Asuntos de Interior

<http://www.consilium.europa.eu/council/council-configurations?lang=es>

#### Comisión Europea

1.- Dirección General de Asuntos de Interior

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/index_en.htm)

2.- Dirección General de Justicia

[http://ec.europa.eu/justice/index\\_en.htm#newsroom-tab](http://ec.europa.eu/justice/index_en.htm#newsroom-tab)

3.- Observatorio Europeo para la infracción de derechos de propiedad intelectual.

[http://ec.europa.eu/internal\\_market/iprenforcement/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/internal_market/iprenforcement/index_en.htm)

4.- Política de Control de Drogas

[http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/anti-drugs/index_en.htm)

5.- Oficina Europea contra el Fraude (OLAF)

[http://ec.europa.eu/anti\\_fraud/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/anti_fraud/index_es.htm)

#### Comité Europeo Económico y Social

1.- Sección de empleo, asuntos sociales y ciudadanía

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.soc-section>

#### Comité de las Regiones

1.- Comisión de ciudadanía, gobernanza, asuntos institucionales y relaciones exteriores (CIVEX).

<http://cor.europa.eu/es/activities/commissions/civex/Pages/civex.aspx>

#### Supervisor Europeo de Protección de Datos

<https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/es/EDPS>

#### Agencias y otras entidades de la UE

1.- Eurojust – La Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea

<http://www.eurojust.europa.eu/Pages/languages/es.aspx>

Red Judicial Europea (EJN) - <http://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/>

2.- Agencia de la UE para la cooperación operativa en las fronteras exteriores (FRONTEX)

<http://frontex.europa.eu/>

3.- Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO)

<http://easo.europa.eu/>

4.- Monitor Europeo para las Drogas y la Drogodependencia (EMCDDA)

<http://www.emcdda.europa.eu/index.cfm>

5.- Agencia Europea para la Seguridad en la Red y en la Información (ENISA)

<http://www.enisa.europa.eu/>



6.- Colegio Europeo de Policía (CEPOL)

<https://www.cepola.europa.eu/>

7.- Oficina Europea de Policía (EUROPOL)

<https://www.EUROPOL.europa.eu/>

8.- Agencia de la Unión Europea para los Derechos Fundamentales (FRA)

<http://fra.europa.eu/en>

9.- Instituto Europeo para la Igualdad de Género (EIGE)

<http://eige.europa.eu/>

10.- Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia (eu-LISA)

<http://www.eulisa.europa.eu/Pages/default.aspx>

11.- Plataforma Europea de la Sociedad Civil contra el tráfico de seres humanos

[http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-13-484\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-484_en.htm)

12.- Red Europea para la Prevención de la Delincuencia (EUCPN).

<http://www.eucpn.org/mshome/?mclang=7>

B) Instituciones, organismos y agencias extracomunitarias

**Naciones Unidas**

1.- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen - UNODC

<http://www.unodc.org/>

**Consejo de Europa**

1.- Grupo Pompidou

[http://www.coe.int/T/DG3/Pompidou/default\\_en.asp](http://www.coe.int/T/DG3/Pompidou/default_en.asp)

2.- Acción contra los delitos económicos (delitos económicos y cibercrimen)

[http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/default_en.asp)

3.- Comité Europeo en Problemas de Delincuencia (CDPC).

<http://www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/CDPC/>

Consejo Internacional de Control de Drogas

<http://www.incb.org/>

**Interpol**

<http://www.interpol.com/Public/Drugs/default.aspx>

Pan European Game Information (PEGI)

<http://www.pegi.info/es/>





## ANEXOS

## 1. INDICE POR MATERIAS

- Abusos a menores, 89  
 Acta Única Europea, 13, 118, 129, 130, 131, 392  
 AFIS, 363  
 Bandas, 19, 79, 91, 146, 315  
 Blanqueo de dinero, 71, 72, 77, 87, 94, 95, 106, 119, 154, 155, 191, 211, 251, 292, 318  
 CATS, 194, 196, 198, 199, 215, 267, 334, 335, 337  
 Ciberdelincuencia, 48, 72, 73, 109, 127, 154, 200, 211, 260, 262, 263, 270, 274, 277, 328, 423, 424, 451, 452, 470  
 Ciclo de Actuación, 60, 82, 250, 262, 264, 274, 280, 287, 309, 329, 331, 332, 338, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 349, 350, 351, 353, 354, 355, 357, 358, 382, 384, 463, 475  
 Colegio Europeo de Policía, 200, 399  
 Comité permanente de seguridad interior, 13  
 Consejo de Europa, 14, 31, 52, 53, 54, 118, 119, 126, 127, 158, 217, 242, 276, 310, 381, 399, 409, 414, 416, 419, 423, 425, 426, 429, 439, 452  
 Constitución para Europa, 10, 157, 158, 171, 181, 222, 234, 395  
 Convenio de Nápoles, 117, 369  
 CORDIS, 325  
 Coreper, 195, 196, 198, 199, 200, 201, 203  
 Corrupción, 16, 21, 30, 45, 47, 50, 51, 52, 53, 61, 66, 67, 68, 71, 72, 77, 79, 80, 81, 82, 94, 101, 145, 154, 161, 166, 175, 187, 191, 194, 205, 206, 211, 213, 249, 251, 253, 255, 259, 264, 265, 267, 270, 272, 274, 275, 276, 278, 295, 310, 313, 318, 324, 327, 341, 346, 348, 365, 385, 424, 425, 426, 451, 452, 454, 463, 468, 472  
 COSI, 13, 82, 194, 196, 197, 198, 199, 200, 267, 268, 286, 287, 334, 337, 338, 339, 343, 350, 351, 353, 354, 355, 356, 357, 384  
 COSPOL, 13, 331, 333, 337, 338, 355  
 Criminalidad organizada, 9, 66, 91, 152, 233, 234  
 Crisis económica, 89, 364, 380  
 Decisión Prüm, 266, 284, 286, 370, 430  
 Delincuencia común, 93  
 Delincuencia grave, 47, 48, 65, 69, 70, 161, 162, 167, 193, 210, 212, 213, 216, 221, 271, 274, 276, 300, 306, 345, 350, 362, 370, 371  
 Delincuencia informática, 47, 68, 75, 109, 161, 187, 205, 213, 267, 269, 271, 272, 274, 275, 302, 318, 370  
 Delincuencia juvenil, 429  
 Delincuencia organizada y grave, 46, 48, 72, 73, 260, 264, 267, 324, 357, 358, 407  
 Delitos contra la propiedad, 77, 87, 109  
 Delitos Económicos, 298  
 Delitos medioambientales, 87  
 EADO, 13, 85, 87, 259, 331, 332, 333, 334, 335, 337, 406  
 ECIM, 13, 332, 333, 337, 338  
 EMCDDA, 14, 205, 264, 340, 398, 409  
 EMPACT, 14, 331, 338, 339, 340, 342, 343, 347, 353, 355, 356, 357, 358  
 EPPO, 201, 203, 211, 213, 214  
 Equipos conjuntos de investigación, 13, 287  
 Escuela Europea de Policía, 13, 288, 289, 290, 296, 297, 341, 433, 434, 455  
 Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, 9, 10, 11, 13, 20, 30, 31, 33, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 45, 46, 47, 51, 66, 129, 132, 136, 138, 139, 143, 144, 145, 148, 152, 153, 154, 158, 159, 160, 165, 167, 168, 169, 170, 171, 172, 173, 174, 176, 181, 182, 183, 184, 185, 189, 190, 192, 193, 197, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213, 217, 219, 220, 222, 223, 224, 225, 228, 231, 233, 237, 240, 241, 258, 267, 269, 276, 278, 286, 306, 314, 319, 321, 368, 372, 373, 379, 380, 387, 388, 390, 391, 392, 393, 394, 395, 397, 405, 406, 428, 441, 451  
 ESTA, 371  
 Estrategia de Seguridad Interior  
 ESI, 30, 37, 48, 72, 73, 260, 261, 262, 263, 264, 267, 272, 276, 317, 318, 319, 326, 331, 384, 387, 396, 405  
 Estupefacientes, 19, 66, 76, 96, 292, 295, 365  
 Eurodac, 201, 266, 371, 429  
 EURODAC, 266, 363, 369  
 Eurojust, 38, 47, 158, 159, 161, 162, 165, 166, 167, 168, 170, 171, 187, 189, 193, 197, 198, 201, 203, 209, 210, 211, 212, 213, 214, 216, 219, 254, 260, 264, 267, 277, 286, 297, 299, 306, 307, 332, 333, 337, 340, 357, 361, 370, 371, 372, 383, 398, 408, 427, 437, 438, 439, 440  
 European Criminal Intelligence Model, 13, 332  
 Europol, 13, 14, 33, 47, 48, 50, 66, 68, 76, 77, 78, 83, 84, 85, 89, 105, 107, 121, 124, 125, 136, 138, 141, 143, 145, 147, 148, 151, 152, 154, 158, 159, 162, 166, 167, 168, 171, 177, 187, 192, 197, 198, 200, 202, 205, 209, 210, 212, 213, 216, 219, 233, 254, 255, 260, 264, 266, 267, 275, 277, 278, 279, 281, 282, 283, 286, 288, 290, 291, 292, 293, 294, 295, 296, 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303, 306, 307, 309, 311, 331, 332, 333, 334, 337, 338, 339, 340, 343, 344, 347, 348, 349, 351, 352, 354, 355, 356, 357, 358, 359, 360, 361, 362, 370, 371, 372, 381, 383, 387, 391, 394, 396, 399, 406, 409, 421, 427, 429, 433, 449, 452, 469, 470  
 Evaluación de la amenaza de la delincuencia organizada, 13, 259  
 Evaluación de la Amenaza de la Delincuencia Organizada, 85, 87, 332, 406  
 Extorsión, 20, 21, 66, 67, 77, 79, 80, 92, 93, 107, 211, 295, 365, 384  
 Falsificación de arte, 77, 87  
 Falsificación de dinero, 77, 109, 211  
 Falsificación de documentación, 87  
 Falsificación de dinero, 87  
 Fiscal Europeo, 165, 212, 236, 392, 395  
 Fondo de Asilo, Migración e Integración, 323  
 Fondo de Seguridad Interior, 324  
 Fraude aduanero, 87

- Fraude de crédito del carbón, 87  
 Fraude de fondos de la UE, 87  
 Fraude de impuestos especiales, 87  
 Fraude del IVA, 87  
 Frontex, 197, 198, 260, 263, 286, 297, 340, 350, 354, 383, 463  
 FRONTEX, 98, 306, 307, 340, 398  
 Grupos de delincuencia organizada, 21, 40, 65, 79, 80, 81, 82, 88, 89, 90, 91, 92, 94, 95, 96, 105, 106, 107, 109, 110, 192, 214, 249, 305, 344, 345, 346, 348, 349, 350, 351, 364, 379, 380, 385, 386, 463, 464, 465, 466, 467, 468, 469, 470, 472, 473  
 Harmony, 331, 338  
 Iniciativa sueca, 370  
 Inmigración ilegal, 65, 77, 92, 94, 96, 97, 104, 174, 186, 303, 334, 350, 412, 413, 415, 451, 463  
 Intereses financieros de la UE, 87, 107, 213, 214, 417  
 Interpol, 77, 121, 302, 391, 399  
 INTERPOL, 121, 297, 299, 302, 303, 342, 383, 396  
 Jefes de Policía, 200, 300, 301, 331, 337  
 Lavado de dinero. Véase blanqueo de dinero  
 MASP, 14, 339, 340, 341, 342, 343, 349, 351, 352, 353, 355  
 Multi-Annual Strategic Plan, 14, 351  
 Naciones Unidas, 3, 10, 13, 15, 16, 31, 32, 52, 61, 64, 67, 76, 81, 100, 102, 104, 105, 121, 152, 155, 173, 176, 250, 251, 252, 257, 265, 310, 342, 381, 390, 399, 407, 409, 411, 413, 414, 415, 416, 425, 429, 447  
 Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías, 190, 198, 297, 340, 408, 430  
 OCTA, 14, 85, 87, 106, 332, 338, 344, 406  
 Oficina del Fiscal Público Europeo, 211, 213, 215, 383  
 Oficina Europea de Policía, 125, 136, 141, 177, 216, 291, 292, 293, 298, 359, 370, 381, 399, 427, 433  
 OLAF, 15, 288, 297, 306, 340, 398, 423  
 Organización delictiva, 51, 53, 54, 66, 67, 76, 92, 152, 172, 184, 253, 256, 257, 258, 365, 381, 396  
 PNR, 15, 370, 371, 372, 373, 374, 375, 428, 443  
 Pornografía infantil, 66, 72, 108, 154, 172, 176, 211, 259, 263, 265, 269, 270, 274, 300, 327, 365, 415, 416, 417, 452  
 Prevención de la delincuencia, 15, 36, 38, 46, 48, 64, 69, 151, 153, 155, 169, 170, 175, 184, 187, 216, 219, 231, 253, 255, 269, 289, 296, 309, 310, 311, 312, 313, 314, 320, 321, 322, 352, 407, 429  
 programa de Estocolmo, 258, 405, 451  
 Programa de Estocolmo, 30, 46, 177, 178, 258, 259, 269, 270, 272, 273, 274, 275, 331, 371, 373, 382, 405  
 Programa de La Haya, 173, 174, 175, 176, 254, 332, 337, 405, 406  
 Programa de Tampere, 406  
 Propiedad intelectual, 87, 110, 203, 265, 266, 398, 418, 420, 421, 422, 453  
 Prostitución, 71, 76, 89, 100, 104, 105, 106, 176, 416  
 Redes de Delincuencia Organizada, 298, 302  
 Robo, 77, 87, 300  
 Robo de datos personales, 77, 87  
 Robos a mano armada, 87, 110  
 Schengen, 15, 33, 40, 41, 45, 121, 123, 124, 131, 132, 133, 134, 143, 145, 146, 147, 148, 149, 150, 174, 175, 176, 201, 202, 204, 205, 227, 228, 229, 230, 238, 264, 278, 283, 285, 292, 324, 359, 363, 368, 369, 371, 379, 387, 390, 391, 393, 395, 396, 427, 435, 445, 446  
 Servicio de Acción Exterior, 13, 339, 340, 386  
 SIENA, 15, 265, 303  
 SIS II, 15, 363, 369  
 Sistema de Información Aduanero, 369  
 SOCTA, 15, 64, 82, 83, 85, 87, 90, 91, 93, 94, 98, 106, 110, 249, 331, 339, 340, 341, 342, 343, 344, 345, 346, 347, 348, 349, 350, 352, 406  
 Terrorismo, 9, 22, 30, 32, 37, 39, 45, 46, 47, 48, 52, 60, 66, 68, 72, 73, 74, 75, 76, 77, 108, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 127, 129, 136, 138, 139, 145, 154, 161, 162, 163, 165, 170, 171, 173, 174, 175, 177, 186, 200, 202, 204, 205, 211, 213, 216, 219, 248, 249, 250, 255, 256, 257, 260, 262, 265, 266, 267, 270, 275, 276, 284, 285, 287, 292, 294, 295, 298, 300, 302, 305, 306, 313, 315, 318, 323, 324, 325, 326, 327, 328, 334, 337, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 370, 371, 372, 373, 381, 382, 384, 408, 418, 420, 427, 429, 430, 432, 433, 439, 442  
 Testigos, 80, 93, 94, 95, 252, 255, 275  
 Tráfico de armas, 77, 87  
 Tráfico de combustible, 77, 87  
 Tráfico de drogas, 45, 61, 65, 71, 72, 74, 75, 77, 83, 89, 118, 119, 122, 123, 124, 125, 129, 134, 154, 171, 206, 235, 249, 255, 264, 269, 273, 313, 324, 373, 408, 409, 438, 454, 467  
 Tráfico de especies en peligro de extinción, 87, 94, 110  
 Tráfico de órganos, 87  
 Tráfico de productos, 77, 87  
 Tráfico de residuos, 77, 87  
 Tráfico de seres humanos, 62, 72, 77, 95, 96, 99, 100, 101, 103, 104, 108, 109, 124, 163, 203, 205, 264, 271, 274, 324, 327, 328, 399, 452  
 explotación sexual de menores, 72, 105, 108, 259, 270, 302, 347, 470  
 Tráfico de vehículos robados, 77, 87  
 Trata de seres humanos, 13, 30, 45, 46, 47, 66, 68, 71, 72, 74, 101, 145, 154, 155, 161, 166, 172, 176, 186, 211, 213, 249, 255, 259, 265, 269, 270, 271, 272, 287, 292, 295, 314, 318, 350, 365, 373, 412, 413, 415, 451, 452, 464  
 explotación sexual de mujeres, 47, 68, 87, 161, 186, 213, 300  
 explotación sexual de niños, 74  
 Tratado de Ámsterdam, 20, 29, 30, 31, 32, 38, 39, 41, 42, 45, 132, 141, 143, 144, 145, 147, 148, 149, 152, 157, 158, 165, 166, 172, 198, 228, 230, 270, 283, 389, 392  
 Tratado de Funcionamiento, 11, 15, 38, 42, 46, 47, 181, 183, 184, 185, 188, 204, 209, 210, 218, 220, 224, 225, 226, 227, 405  
 Tratado de la Unión Europea, 10, 16, 35, 37, 42, 51, 117, 127, 133, 135, 136, 138, 139, 143, 144, 146, 148, 149, 150, 152, 165, 168, 181, 183, 184, 185, 198, 200, 207, 217, 218, 224, 235, 239, 247, 278, 281, 287, 292, 305, 313, 314, 359, 367, 390, 391, 393, 405, 407, 409, 414,

- 416, 417, 418, 419, 424, 425, 426, 432, 434,  
435, 438
- Tratado de Lisboa, 9, 10, 11, 30, 31, 35, 37, 38, 39,  
41, 46, 158, 174, 177, 181, 182, 183, 184, 185,  
187, 189, 193, 194, 196, 197, 199, 204, 206,  
207, 208, 209, 210, 212, 213, 217, 218, 219,  
220, 221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228,  
230, 231, 232, 233, 234, 237, 238, 239, 240,  
241, 242, 286, 317, 319, 382, 387, 388, 390,  
394, 395, 396, 405
- Tratado de Maastricht, 19, 71, 126, 130, 135, 137,  
138, 139, 140, 141
- Tratado de Niza, 157, 165, 166, 167, 168, 169, 231
- Trevi, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 137,  
291, 391
- Unidad de Drogas Europol, 340
- UNODC, 16, 19, 40, 60, 61, 65, 79, 81, 100, 104,  
342, 387, 399, 414, 425
- Violencia, 3, 33, 48, 49, 50, 51, 53, 69, 70, 79, 82,  
83, 92, 93, 94, 99, 104, 260, 272, 311, 320, 321,  
346, 348, 416, 429, 430, 431, 432
- VIS, 16, 66, 201, 298, 363, 369, 371, 433, 434
- Visados, 16, 66, 136, 201, 204, 298, 363, 391, 433,  
434



## 2. APÉNDICE NORMATIVO Y DOCUMENTAL RELATIVO A LA PREVENCIÓN Y REPRESIÓN DE LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN EL ÁMBITO DE LA UE

### 2.1. DOCUMENTOS BÁSICOS

#### 2.1.1. Tratados

13/12/2007 – Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007

*DO C 306, 17.12.2007, p. 1-271*

01/12/2009 – Tratado de la Unión Europea y Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

*DO C 326, 26.10.2012, p. 13-390 (Versión consolidada)*

01/01/2009 – Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea

*DO C 326, 26.10.2012, p. 391-407*

#### 2.1.2. Estrategias y Planes de Acción de la Unión Europea

*Agenda 2020 de Justicia y Asuntos de Interior de la Unión Europea*

11/03/2014 – Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones, “Una Europa abierta y segura: haciendo que ocurra” [COM(2014) 154 final]

*Estrategia de Seguridad Interior de la Unión Europea*

20/06/2014 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, “Informe final sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE 2010-2014” [COM(2014) 365 final]

10/04/2013 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, “Segundo informe sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE” [COM(2013) 179 final]

25/11/2011 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, “Primer informe anual sobre la aplicación de la Estrategia de Seguridad Interior de la UE” [COM(2011) 790 final]

22/11/2010 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo de 22 de noviembre de 2010 – La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura [COM(2010) 673 final]

25-26/03/2010 - Estrategia de Seguridad Interior en la Unión Europea: Hacia un modelo europeo de seguridad<sup>842</sup>

*El Programa de Estocolmo 2010-2014*

04/05/2010 – Programa de Estocolmo — Una Europa abierta y segura que sirva y proteja al ciudadano

*DO C 115 de 4.5.2010, p. 1/38*

20/04/2010 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Garantizar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para los ciudadanos europeos - Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo [COM(2010) 171 final]

*El Programa de La Haya 2005-09*

10/06/2009 - Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Justicia, libertad y seguridad en Europa desde 2005: una evaluación del Programa de La Haya y del plan de acción [COM(2009) 263 final]

---

<sup>842</sup> Documento del Consejo 7120/10, Bruselas, 8 de marzo de 2010.



12/08/2005 - Plan de Acción del Consejo y la Comisión por el que se aplica el Programa de la Haya sobre refuerzo de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea

01/05/2005 - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia [COM(2005) 184 final]

03/03/2005 - El Programa de La Haya: consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea.

*DO C 53 de 3.3.2005, p. 1/14*

### *El Programa de Tampere 1999-2004*

02/06/2004 - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia: balance del programa de Tampere y futuras orientaciones [COM(2004) 401 final]

### *Estrategia Europea de Seguridad*

12/12/2003 - Una Europa segura en un mundo mejor - Estrategia Europea de Seguridad. No publicada en el Diario Oficial]. Disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1416501285852&uri=URISERV:r00004>

## **2.1.3. EUROPOL: Informes sobre delincuencia organizada**

1) Informe sobre la situación de la delincuencia organizada”:

01/02/2000: Documento del Consejo 14119/1/99, de 1 de febrero de 2000, 1998 – EU Organised Crime Situation Report. Open version.

15/11/2000: Documento del Consejo 13296/00, de 15 de noviembre de 2000, 1999 – EU Organised Crime Situation Report. Open version.

07/11/2001: Documento del Consejo 13538/01, de 7 de noviembre de 2001, 2000 – EU Organised Crime Situation Report. Open version.

05/11/2002: Documento del Consejo 13752/02, de 5 de noviembre de 2002, 1998 – 2002 EU Organised Crime Report - non-classified version.

04/11/2003: Documento del Consejo 14017/03, de 4 de noviembre de 2003, 2003 – EU Organised Crime Situation Report. Open version.

EUROPOL: Informe 2004 de la Unión Europea sobre la delincuencia organizada. Versión pública, Bruselas, diciembre, 2004. Disponible en: [https://www.EUROPOL.europa.eu/latest\\_publications/31](https://www.EUROPOL.europa.eu/latest_publications/31)

17/11/2005: Documento del Consejo 13788/1/05, de 17 de noviembre de 2000, 2005 – EU Organised Crime Report. Public version. Disponible en: [https://www.EUROPOL.europa.eu/latest\\_publications/31](https://www.EUROPOL.europa.eu/latest_publications/31)

2) “Informe para la Evaluación de la Amenaza de la Delincuencia Organizada – EADO”. Disponibles en [https://www.EUROPOL.europa.eu/latest\\_publications/31](https://www.EUROPOL.europa.eu/latest_publications/31):

EUROPOL: OCTA – EU Organised Crime Threat Assessment 2006.

EUROPOL: OCTA – EU Organised Crime Threat Assessment 2007, junio 2007.

European Police Office: OCTA 2008 – EU Organised Crime Threat Assessment, 2008.

European Police Office: OCTA 2009 – EU Organised Crime Threat Assessment, 2009.

European Police Office: OCTA 2011 – EU Organised Crime Threat Assessment, 2011.

3) “Evaluación de la amenaza que representan la delincuencia organizada y las formas graves de delincuencia internacional” – SOCTA:

European Police Office: SOCTA 2013 – EU Serious and Organised Crime Threat Assessment, 2013.

## 2.2. LEGISLACIÓN Y DOCUMENTOS TEMÁTICOS

### 2.2.1. Delincuencia Organizada

#### *Normativa Adoptada*

24/10/2008 - Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo, de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada

*DO L 300 de 11.11.2008, p. 42/45*

31/07/2008 - Decisión de la Comisión, de 31 de julio de 2008, relativa a la concesión de subvenciones para traducir y ensayar un módulo de encuesta de victimización con arreglo al programa específico Prevención y lucha contra la delincuencia integrado en el programa general Seguridad y defensa de las libertades

*DO L 221 de 19.8.2008, p. 34/35*

12/02/2007 - Decisión del Consejo, de 12 de febrero de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Prevención y lucha contra la delincuencia, integrado en el programa general Seguridad y defensa de las libertades

*DO L 58 de 24.2.2007, p. 7/12*

28/06/2001 - Decisión 2001/515/JAI del Consejo, de 28 de junio de 2001, por la que se aprueba un programa de fomento y de intercambios, formación, y cooperación en el ámbito de la prevención de la delincuencia (Hippocrates)

*DO L 186 de 7.7.2001, p. 11/13*

19/03/1998 - Acción común 98/245/JAI de 19 de marzo de 1998 adoptada por el Consejo, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establece un programa de intercambios, formación y cooperación para responsables de la lucha contra la delincuencia organizada (programa Falcone)

*DO L 99 de 31.3.1998, p. 8/12*

05/12/1997 - Acción común 97/827/JAI de 5 de diciembre de 1997 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establece un mecanismo de evaluación de la aplicación y ejecución a escala nacional de los compromisos internacionales en materia de lucha contra la delincuencia organizada

*DO L 344 de 15.12.1997, p. 7/9*

#### *Convenios Internacionales*

15/11/2000 – Convenio de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional  
En vigor desde el 29/09/2003

#### *Documentos políticos y estratégicos*

6-7/06/2013 – Conclusiones del Consejo para el establecimiento de las prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia organizada y grave entre 2014 y 2017. Reunión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, Luxemburgo, 6 y 7 de junio de 2013.

09/06/2011 –Conclusiones del Consejo sobre el establecimiento de las prioridades de la UE para la lucha contra la delincuencia organizada entre 2011 y 2013<sup>843</sup>.

28/11/2006 –Documento de Acción Orientada sobre la implementación con Rusia del Espacio Común de Libertad, Seguridad y Justicia<sup>844</sup>.

03/05/2000 - Prevención y control de la delincuencia organizada - Estrategia de la Unión Europea para el comienzo del nuevo milenio

*DO C 124 de 3.5.2000, p. 1/33*

#### *Comunicaciones*

---

<sup>843</sup> Reunión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, en Luxemburgo, los días 9 y 10 de junio de 2011.

<sup>844</sup> Documento del Consejo 15534/1/06, Bruselas, 28 de noviembre de 2006.

23/10/2007 - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el papel de Eurojust y la Red Judicial Europea en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada y contra el terrorismo en la Unión Europea [COM(2007) 0644 final]

02/06/2005 - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - "Desarrollo de un concepto estratégico para hacer frente a la delincuencia organizada" [COM(2005) 232]

29/03/2004 - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento europeo relativa a determinadas acciones que deben emprenderse en el ámbito de la lucha contra el terrorismo y otras formas graves de delincuencia, en particular, con el fin de mejorar los intercambios de información [COM(2004) 0221 final]

03/05/2000 - Prevención y control de la delincuencia organizada - Estrategia de la Unión Europea para el comienzo del nuevo milenio  
DO C 124 de 03/05/2000, p. 1/33

## 2.2.2. Drogas

### *Normativa Adoptada*

29/12/2012 - Recomendación 2012/C 402/01 del Consejo, Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga (2013-2020)

*DO C 402 de 29.12.2012, p. 1/10*

25/09/2007 - Decisión nº 1150/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de septiembre de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Información y prevención en materia de drogas como parte del programa general Derechos fundamentales y justicia

*DO L 257 de 3.10.2007, p. 23/29*

12/12/2006 - Reglamento (CE) Nº 1920/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, sobre el Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías (Refundición)

*DO L 376 de 27.12.2006, p. 1/13*

10/05/2005 - Decisión 2005/387/JAI del Consejo, de 10 de mayo de 2005, relativa al intercambio de información, la evaluación del riesgo y el control de las nuevas sustancias psicotrópicas

*DO L 127 de 20.5.2005, p. 32/37*

25/10/2004- Decisión marco 2004/757/JAI del Consejo, de 25 de octubre de 2004, relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas

*DO L 335 de 11.11.2004, p. 8/11*

30/03/2004 - Recomendación del Consejo de 30 de marzo de 2004 sobre directrices para la toma de muestras de drogas incautadas

*DO C 86 de 6.4.2004, p. 10/11*

17/12/2003 - Resolución del Consejo de 17 de diciembre de 2003 sobre la formación del personal de los servicios competentes en la lucha contra el tráfico de drogas

*DO C 38 de 12.2.2004, p. 1/2*

18/06/2003 - Recomendación del Consejo, de 18 de junio de 2003, relativa a la prevención y la reducción de los daños para la salud asociados a la drogodependencia

*DO L 165 de 3.7.2003, p. 31/33*

23/09/2002 - Decisión nº 1786/2002/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de septiembre de 2002, relativa a la adopción de un programa de acción comunitario en el ámbito de la salud pública (2003-2008) - Declaraciones de la Comisión

*DO L 271 de 09.10.2002, p. 1/12*

25/04/2002 – Recomendación del Consejo de 25 de abril de 2002 sobre mejora de la metodología de investigación operativa en la lucha contra la delincuencia vinculada al tráfico organizado de drogas: investigación de la organización por tráfico de drogas y simultáneamente investigación económico-patrimonial de la misma

*DO C 114 de 15.5.2002, p. 1/2*

25/04/2002 - Recomendación del Consejo de 25 de abril de 2002 sobre la necesidad de reforzar la cooperación e intercambio de información entre las distintas unidades operativas especializadas en la lucha contra el tráfico de precursores en los Estados miembros de la Unión Europea

*DO C 114 de 15.5.2002, p. 3/4 (*

28/05/2001 - 2001/419/JAI: Decisión del Consejo, de 28 de mayo de 2001, sobre el envío de muestras de sustancias controladas

*DO L 150 de 6.6.2001, p. 1/3*

17/12/1996 - 96/750/JAI: Acción Común de 17 de diciembre de 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea relativa a la aproximación de las legislaciones y de las prácticas entre los Estados miembros de la Unión Europea con el fin de luchar contra la toxicomanía y de prevenir y luchar contra el tráfico ilícito de drogas

*DO L 342 de 31.12.1996, p. 6/8*

16/12/1996 - Decisión nº 102/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 16 de diciembre de 1996 por la que se adopta un programa de acción comunitario relativo a la prevención de la toxicomanía en el marco de la acción en el ámbito de la salud pública (1996-2000)

*DO L 019 de 22.01.1997 p. 25/31*

29/11/1996 - Resolución del Consejo, de 29 de noviembre de 1996, sobre el establecimiento de acuerdos policiales y aduaneros en la lucha contra la droga

*DO C 375 de 12.12.1996, p. 1/2*

29/11/1996 - 96/698/JAI: Acción Común de 29 noviembre de 1996 adoptada por el Consejo, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, sobre la cooperación entre las autoridades aduaneras y las organizaciones empresariales para luchar contra el tráfico de drogas

*DO L 322 de 12.12.1996, p. 3/4*

29/11/1996 - 96/699/JAI: Acción Común de 29 de noviembre de 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa al intercambio de información sobre la descripción del perfil químico de las drogas para facilitar la mejora de la cooperación entre los Estados miembros en la lucha contra el tráfico de drogas

*DO L 322 de 12.12.1996, p. 5/6*

### *Convenios Internacionales*

#### 1) Naciones Unidas

20/12/1988 – Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas

21/02/1971 –Convención de las Naciones Unidas sobre Sustancia Psicotrópicas

30/03/1961 –Convención de las Naciones Unidas contra sobre Drogas Narcóticas según enmienda del Protocolo de 1972

#### 2) Consejo de Europa

31/01/1995 –Acuerdo del Consejo de Europa sobre tráfico ilícito por mar, implementando el artículo 17 de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Drogas Narcóticas y Sustancias Psicotrópicas (CETS No 156)

### *Normativa propuesta*

17/09/2013 - Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las nuevas sustancias psicotrópicas[COM(2013) 619 final]

### *Comunicaciones*

12/11/2003 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a la coordinación en materia de droga en la Unión Europea[COM(2003) 681 final]

### *Informes*

2013-2014 – Informe Europeo sobre Droga: tendencias y novedades<sup>845</sup> y “EMCDDA – *EUROPOL Drugs Markets Report*”<sup>846</sup>.

---

<sup>845</sup> Todos los informes emitidos por la EMCDDA desde 1995 hasta 2014 están disponibles a través del portal web

1995-2012–Informe Anual sobre el estado del problema de la droga en Europa

11/07/2011 –Informe de la Comisión sobre la evaluación del funcionamiento de la Decisión 2005/387/JAI del Consejo relativa al intercambio de información, la evaluación del riesgo y el control de las nuevas sustancias psicotrópicas[COM(2011) 430 final]

05/05/2011 - Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Informe sobre la evaluación intermedia del Programa Específico de «Información y Prevención en materia de Drogas» (PIPD) 2007-2013 [COM(2011) 246final]

23/08/2010 - Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo basado en el artículo 22 de la Decisión marco 2006/783/JAI del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones de decomiso[COM(2010) 428 final]

10/12/2009 - Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Decisión marco 2004/757/JAI del Consejo relativa al establecimiento de disposiciones mínimas de los elementos constitutivos de delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico ilícito de drogas [COM(2009) 669 final]

### *Documentos políticos y estratégicos*

11/12/2012 - Documento del Consejo 17547/12, de 11 de diciembre de 2012, Estrategia de la UE en materia de lucha contra la droga (2013-2020).

10/05/2011 – Declaración Política del G8 y Plan de Acción adoptado por los Ministros responsables de la Lucha contra el Tráfico Ilícito de Droga en la reunión Ministerial sobre tráfico transatlántico de cocaína<sup>847</sup>.

03/06/2010 –Pacto Europeo para combatir el tráfico internacional de drogas – interrumpiendo las rutas de cocaína y heroína<sup>848</sup>.

25/03/2010 –Documento de Acción Orientada para la implantación de la estrategia para la dimensión externa de Justicia y Asuntos de Interior: Acción estratégica y concertada para mejorar la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada, especialmente el tráfico de droga, originado en África Occidental<sup>849</sup>.

17/07/2009 – Plan de Acción contra las drogas entre la UE y los países de los Balcanes Occidentales (2009-2013)<sup>850</sup>.

19/05/2009 – Plan de Acción contra las drogas entre la UE y los países de Asia Central (2009-2013)<sup>851</sup>.

20/12/2008 – Plan de Acción de la UE contra las Drogas para 2009-2012<sup>852</sup>.

26/06/2006 - Libro Verde sobre el papel de la sociedad civil en la política de la Unión Europea en materia de drogas[COM(2006) 316final]

22/05/2006 - Documento de Acción Orientada para el aumento del apoyo de la UE contra la producción de drogas y el tráfico desde Afganistán, incluyendo las rutas de tránsito<sup>853</sup>.

08/07/2005 - Plan de Acción de la UE en materia de lucha contra la droga (2005-2008) *DO C 168 de 8.7.2005, p. 1/18*

22/11/2004 – Plan de Acción de la UE contra las Drogas para 2005-2012<sup>854</sup>.

[http://www.emcdda.europa.eu/publications/searchresults?action=list&type=PUBLICATIONS&SERIES\\_PUB=w36](http://www.emcdda.europa.eu/publications/searchresults?action=list&type=PUBLICATIONS&SERIES_PUB=w36)

<sup>846</sup> Disponible en <http://www.emcdda.europa.eu/publications/joint-publications/drug-markets>

<sup>847</sup> <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2010427%202011%20REV%201>.

<sup>848</sup> Reunión del Consejo de Justicia y Asuntos de Interior, Luxemburgo, 3 de junio de 2010.

<sup>849</sup> Documento del Consejo 5069/3/10 LÍMITE, Bruselas, 25 de marzo de 2010.

<sup>850</sup> Documento del Consejo 12185/09 LÍMITE, Bruselas, 17 de julio de 2009.

<sup>851</sup> Documento del Consejo 9961/09 LÍMITE, Bruselas, 19 de mayo de 2009.

<sup>852</sup> *DO C 326, 20.12.2008, p. 7–25.*

<sup>853</sup> Documento del Consejo 9379/1/06 REV 1, Bruselas, 22 de mayo de 2006.

<sup>854</sup> Documento del Consejo 15074/1/04, Bruselas, 22 de noviembre de 2004.

### 2.2.3. Armas de Fuego y Explosivos

#### *General*

11/02/2014 - 2014/164/UE: Decisión del Consejo, de 11 de febrero de 2014, relativa a la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

*DO L 89 de 25.3.2014, p. 7/9*

18/07/2011 - Decisión 2011/429/PESC del Consejo, de 18 de julio de 2011, relativa a la posición de la Unión Europea para la Séptima Conferencia de Revisión de los Estados Partes en la Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción (CABT)

*DO L 188 de 19.7.2011, p. 42/46*

18/07/2011 - Decisión 2011/428/PESC del Consejo, de 18 de julio de 2011, en apoyo de las actividades de la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas para aplicar el Programa de Acción para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras en todos sus aspectos

*DO L 188 de 19.7.2011, p. 37/41*

02/12/2010 - Decisión 2010/765/PESC del Consejo, de 2 de diciembre de 2010, sobre la acción de la UE para hacer frente al tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras (APAL) por vía aérea

*DO L 327 de 11.12.2010, p. 44/48*

21/05/2008 - Directiva 2008/51/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, por la que se modifica la Directiva 91/477/CEE del Consejo sobre el control de la adquisición y tenencia de armas

*DO L 179 de 08.07.2008, p. 5/11*

16/10/2001 - 2001/748/CE: Decisión del Consejo, de 16 de octubre de 2001, relativa a la firma, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo sobre la lucha contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas, componentes y municiones adjunto al Convenio de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional

*DO L 280 de 24.10.2001, p. 5/5*

12/07/2002 - Acción Común 2002/589/PESC del Consejo, de 12 de julio de 2002, sobre la contribución de la Unión Europea para combatir la acumulación desestabilizadora y la proliferación de armas ligeras y de pequeño calibre

*DO L 191 de 19.7.2002, p. 1/4*

25/02/1993 - 93/216/CEE: Recomendación de la Comisión, de 25 de febrero de 1993, relativa a la tarjeta europea de armas de fuego

*DO L 93 de 17.4.1993, p. 39/4 1-[complementado por 96/129/CE: Recomendación de la Comisión, de 12 de enero de 1996 -DO L 30 de 8.2.1996, p. 47/4- y por 2005/11/EC Recomendación de la Comisión, de 28 de diciembre de 2004, complementaria a la Recomendación 96/129/CE relativa a la tarjeta europea de armas de fuego pertinente a efectos del EEE -DO L 9 de 12.1.2005, p. 1/6-)*

18/06/1991 - Directiva 91/477/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1991, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas (versión consolidada de Julio 2008)

*DO L 256 de 13.9.1991, p. 51/58*

#### *Convenios Internacionales*

31/05/2001 - Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

En vigor desde el 03/07/2005

15/11/2000 – Convenio de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

En vigor desde el 29/09/2003

#### *Estrategias*



13/01/2006 - Estrategia de la UE contra la acumulación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y ligeras y de sus municiones. Bruselas, 13 de enero de 2006<sup>855</sup>

14/11/2014 - Proyecto de Plan de Acción contra el tráfico ilícito de armas de fuego entre la UE y la región de Europa Sudoriental (2015-2019)<sup>856</sup>

### *Informes*

27/07/2010 - Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: La comercialización de las réplicas de armas de fuego [COM(2010) 404 final]

15/12/2000 - Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Aplicación de la Directiva 91/477/CEE del Consejo, de 18 de junio de 1991, sobre el control de la adquisición y tenencia de armas [COM(2000) 837 final]

### *Comunicaciones*

21/10/2013 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Las armas de fuego y la seguridad interna de la UE: proteger a los ciudadanos e impedir el tráfico ilícito [COM(2013)0716 final]

06/11/2007 - Comunicación de la Comisión - Mejorar la seguridad de los explosivos [COM(2007) 651 final]

18/07/2005 - Comunicación de la Comisión relativa a las medidas para garantizar una mayor seguridad en el control de los explosivos, detonadores, material para la fabricación de bombas y armas de fuego [COM(2005) 329 final]

## **2.2.4. Tráfico de Seres Humanos**

### *Normativa Adoptada*

25/10/2012 – Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo  
*DO L 315 de 14.11.2012, p. 57/73*

05/04/2011 - Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/629/JAI del Consejo  
*DO L 101 de 15.4.2011, p. 1/11*

10/08/2011 - 2011/502/UE: Decisión de la Comisión, de 10 de agosto de 2011, por la que se crea el Grupo de expertos en la trata de seres humanos y se deroga la Decisión 2007/675/CE  
*DO L 207 de 12.8.2011, p. 14/21*

18/06/2009 - Directiva 2009/52/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de junio de 2009, por la que se establecen normas mínimas sobre las sanciones y medidas aplicables a los empleadores de nacionales de terceros países en situación irregular  
*DO L 168 de 30.6.2009, p. 24/32*

29/04/2009 - Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes  
*DO L 261 de 06.08.2004, p. 19/23*

24/10/2008 - Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo, de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada  
*DO L 300 de 11.11.2008, p. 42/45*

---

<sup>855</sup> 13/01/2006 – Estrategia de la UE para combatir el almacenamiento y el tráfico ilegal de SALW (Small Arms and Light Weapons) y su munición. Documento del Consejo 5319/06, Bruselas, 13 de enero de 2006.

<sup>856</sup> Documento del Consejo 15516/14, Bruselas, 14 de noviembre de 2014.

24/06/2006 - Decisión del Consejo 2006/618/CE, de 24 de julio de 2006, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada en lo que se refiere a las disposiciones del Protocolo, en la medida en que estas entran en el ámbito de aplicación de los artículos 179 y 181 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

*DO L n° 262 de 22/09/2006 p. 0044 - 0050*

24/06/2006 - 2006/617/CE: Decisión del Consejo, de 24 de julio de 2006, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada en lo que se refiere a las disposiciones del Protocolo, en la medida en que estas entran en el ámbito de aplicación de la parte III, título IV, del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

*DO L 262 de 22.9.2006, p. 34/43*

24/06/2006 - 2006/616/CE: Decisión del Consejo, de 24 de julio de 2006, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada en lo que se refiere a las disposiciones del Protocolo, en la medida en que estas entran en el ámbito de aplicación de los artículos 179 y 181 A del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea

*DO L 262 de 22.9.2006, p. 24/33*

09/12/2005 - 2005/C 311/01: Plan de la UE sobre mejores prácticas, normas y procedimientos para luchar contra la trata de seres humanos y prevenirla

*DO C 311 de 9.12.2005, p. 1/12*

29/04/2004 - Decisión 2004/579/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

*DO L 261 de 6.8.2004, p. 69/69*

29/04/2004 - Directiva 2004/81/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes

*DO L 261 de 6.8.2004, p. 19/23*

29/04/2004 - Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos

*DO L 261 de 6.8.2004, p. 15/18*

29/04/2004 - Directiva 2004/38/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al derecho de los ciudadanos de la Unión y de los miembros de sus familias a circular y residir libremente en el territorio de los Estados miembros por la que se modifica el Reglamento (CEE) n° 1612/68 y se derogan las Directivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE y 93/96/CEE

*DO L 158 de 30.4.2004, p. 77/123*

28/11/2002 - 2002/946/JAI: Decisión marco del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a reforzar el marco penal para la represión de la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares

*DO L 328 de 5.12.2002, p. 1/3*

28/11/2002 - Directiva 2002/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, destinada a definir la ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares

*DO L 328 de 5.12.2002, p. 17/18*

19/07/2002 - 2002/629/JAI: Decisión marco del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos

*DO L 203 de 1.8.2002, p. 1/4*

28/06/2001 - 2001/514/JAI: Decisión del Consejo, de 28 de junio de 2001, por la que se aprueba la segunda fase del programa de fomento, intercambios, formación y cooperación destinado a los responsables de la acción contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños (STOP II)

*DO L 186 de 7.7.2001, p. 7/10*

15/03/2001 - Decisión marco del Consejo 2001/220/JAI, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal

*DO L 82 de 22.3.2001, p. 1/4*

08/12/2000 – Decisión del Consejo 2001/87/CE, de 8 de diciembre de 2000, referente a la firma del Convenio de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y de los Protocolos adjuntos sobre la lucha contra la trata de personas, especialmente mujeres y niños, y contra el tráfico de emigrantes por tierra, aire y mar, en nombre de la Comunidad Europea

*DO L 30 de 1.2.2001, p. 44/44*

29/11/1996- 96/700/JAI: Acción común de 29 de noviembre de 1996 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se establece un programa de estímulo e intercambios destinado a los responsables de la acción contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños (STOP)

*DO L 322 de 12.12.1996, p. 7/10*

### *Convenios y documentos Internacionales*

30/07/2010 - Plan de Acción Mundial de las Naciones Unidas para combatir la Trata de Personas

2009 – Ley Modelo contra el Tráfico de Personas – UNODC, Viena, 2009.

12/07/2007 - Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Niños contra la Explotación y el Abuso Sexual

En vigor desde el 01/07/2010

16/05/2005 – Convenio del Consejo de Europa sobre la Lucha contra la Trata de Seres Humanos

En vigor desde el 01/02/2008

15/11/2000 - Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

En vigor desde el 25/12/2003

15/11/2000 - Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional

En vigor desde el 28/01/2004

15/11/2000 – Convención de las Naciones Unidas en contra de la Delincuencia Organizada

En vigor desde el 29/09/2003

25/05/2000 - Protocolo facultativo sobre la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía

En vigor desde el 18/01/2002

17/06/1999 - Convenio sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil y la Acción Inmediata para su Eliminación

En vigor desde el 19/11/2000

29-30/09/1990 – Declaración Mundial sobre la Supervivencia, la Protección y el Desarrollo del Niño y Plan de Acción para su Implementación

20/11/1989 - Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño

En vigor desde el 02/09/1990

18/12/1979 - Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la mujer

En vigor desde el 03/09/1981

20/11/1959 – Declaración de los Derechos del Niño

25/06/1957 - Convenio sobre la Abolición del Trabajo Forzoso

En vigor desde el 17/01/1959

07/09/1956 - Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud

En vigor desde el 30/04/1957

02/12/1949 - Convenio para la Represión de la Trata de Personas y de la Explotación de la Prostitución Ajena

En vigor desde el 25/07/1951

10/12/1948 - La Declaración Universal de los Derechos Humanos

11/10/1933 – Convención Internacional relativa a la Represión de la Trata de Mujeres Mayores de Edad

En vigor desde el 24/08/1934

28/06/1930 - Convenio sobre el Trabajo Forzoso

En vigor desde el 01/05/1932

25/09/1926 – Convención para la Supresión del Comercio de Esclavos y de la Esclavitud (Convención sobre la Esclavitud)

En vigor desde el 07/03/1927

30/09/1921 - Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Mujeres y Niños (modificado por el Protocolo aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 20 de octubre de 1947)

04/05/1910 - Convenio Internacional para la Represión de la Trata de Blancas (modificado por el Protocolo aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 3 de diciembre de 1948)

18/05/1904 - Acuerdo Internacional para la Represión de la trata de blancas (modificado por el Protocolo aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 3 de diciembre de 1948)

### *Informes*

15/10/2010 - Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación de la Directiva 2004/81/CE relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes [COM(2010) 0493 final]

22/12/2003 - Informe de la Comisión basado en el artículo 12 de la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo, de 22 de diciembre de 2003, relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil[COM(2007) 0716 final]

19/07/2002 - Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo basado en el artículo 10 de la Decisión marco del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos[COM(2006) 0187 final]

19/07/2002 –Documento de Trabajo del Personal de la Comisión – Anexo al Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo basado en el artículo 10 de la Decisión marco del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos[COM(2006) 0187 final] – Versión en inglés (SEC (2006) 0525)

### *Comunicaciones*

19/06/2012 Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Estrategia de la UE para la erradicación de la trata de seres humanos (2012 – 2016) [COM(2012) 0286 final]

18/05/2011 – Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos [COM(2011) 275 final]

13/07/2010 - Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo estacional [COM(2010) 379 final]

29/03/2010 - Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas, por la que se deroga la Decisión marco 2002/629/JAI [COM(2010) 95 final]

25/03/2009 - Propuesta de decisión marco del Consejo relativa a la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos, y a la protección de las víctimas, por la que se deroga la Decisión marco 2002/629/JAI [COM(2009) 136 final]

02/05/2006 - Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo basado en el artículo 10 de la Decisión marco del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos [COM(2006) 187 final]

09/12/1998 - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre nuevas medidas en el ámbito de la lucha contra la trata de mujeres [COM(98) 726 final]

*DO C 59 de 23.2.2001, p. 307/313*

20/11/1996 –Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la trata de mujeres con fines de explotación sexual [COM(96) 567 final]

## **2.2.5. Explotación y Abuso Sexual de Menores - Pornografía Infantil**

### *Normativa adoptada*

13/12/2011 - Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil y por la que se sustituye la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo

*DO L 335 de 17.12.2011, p. 1/14*

22/12/2003 - Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo, de 22 de diciembre de 2003, relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil

*DO L 13 de 20.1.2004, p. 44/48*

09/10/2001 - Resolución relativa a la aportación de la sociedad civil en la búsqueda de niños desaparecidos y explotados sexualmente

*DO C 283 de 9.10.2001, p. 1/2*

29/05/2000 - Decisión 2000/375/JAI del Consejo, de 29 de mayo de 2000, relativa a la lucha contra la pornografía infantil en Internet

*DO L 138 de 9.6.2000, p. ¼*

24/02/1997 - 97/154/JAI: Acción común de 24 de febrero de 1997 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos y la explotación sexual de los niños

*DO L 63 de 4.3.1997, p. 2/6*

### *Convenios Internacionales*

12/07/2007 - Convenio del Consejo de Europa para la Protección de los Niños contra la Explotación y el Abuso Sexual

*En vigor desde el 01/07/2010*

25/05/2000 - Protocolo facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía

*En vigor desde el 18/01/2002*

20/11/1989 – Convención de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Niño

*En vigor desde el 02/09/1990*

### *Programas*

16/12/2008 - Decisión nº 1351/2008/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, por la que se establece un programa comunitario plurianual sobre la protección de los niños en el uso de Internet y de otras tecnologías de la comunicación

*DO L 348 de 24.12.2008, p. 118/127*

20/06/2007 - Decisión nº 779/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2007, por la que se establece, para el período 2007-2013, un programa específico para prevenir y combatir la violencia ejercida sobre los niños, los jóvenes y las mujeres y proteger a las víctimas y grupos de riesgo (programa Daphne III) integrado en el programa general Derechos fundamentales y justicia

*DO L 173 de 3.7.2007, p. 19/26*

### *Informes*

13/09/2011 - Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de la Recomendación del Consejo, de 24 de septiembre de 1998, relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana y de la Recomendación del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de diciembre de 2006, relativa a la protección de los menores y de la dignidad humana y al derecho de réplica en relación con la competitividad de la industria europea de servicios audiovisuales y de información en línea-LA PROTECCIÓN DE LOS MENORES EN EL MUNDO DIGITAL-[COM(2011) 556 final]

11/5/2011 – Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Informe de evaluación intermedia del «Programa Daphne III 2007-2013» [COM(2011) 254 final]

16/11/2007 - Informe de la Comisión basado en el artículo 12 de la Decisión marco 2004/68/JAI del Consejo, de 22 de diciembre de 2003, relativa a la lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil [COM(2007) 716 final]

### *Comunicaciones*

06/05/2010 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo Plan de acción sobre los menores no acompañados (2010 - 2014) [COM(2010) 213 final]

04/07/2006 - Comunicación de la Comisión - Hacia una Estrategia de la Unión Europea sobre los Derechos de la Infancia [COM(2006) 367 final]

22/12/2000 - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Lucha contra la trata de seres humanos y lucha contra la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil [COM(2000) 854 final]

26/05/1999 - Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones sobre la aplicación de las medidas de lucha contra el turismo sexual que afecta a niños [COM(99) 262 final]

27/11/1996 - Comunicación de la Comisión sobre la lucha contra el turismo sexual que afecta a niños [COM(96) 547 final]

16/10/1996 - Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Contenidos ilícitos y nocivos en Internet [COM(96) 487 final]

## **2.2.6. Blanqueo de capitales y lucha contra los intereses financieros de la UE**

### *Normativa Adoptada*

24/11/2010 - Directiva 2010/78/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, por la que se modifican las Directivas 98/26/CE, 2002/87/CE, 2003/6/CE, 2003/41/CE, 2003/71/CE, 2004/39/CE, 2004/109/CE, 2005/60/CE, 2006/48/CE, 2006/49/CE y 2009/65/CE en relación con las facultades de la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Bancaria Europea), la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Seguros y Pensiones de Jubilación) y la Autoridad Europea de Supervisión (Autoridad Europea de Valores y Mercados)

*DO L 331 de 15.12.2010, p. 120/161*

16/09/2009 - Directiva 2009/110/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, sobre el acceso a la actividad de las entidades de dinero electrónico y su ejercicio, así como sobre la supervisión prudencial de dichas entidades, por la que se modifican las Directivas 2005/60/CE y 2006/48/CE y se deroga la Directiva 2000/46/CE

*DO L 267 de 10.10.2009, p. 7/17*

11/03/2008 - Directiva 2008/20/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de marzo de 2008, por la que se modifica la Directiva 2005/60/CE, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo, por lo que se refiere a las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión

*DO L 76 de 19.3.2008, p. 46/47*

06/12/2007 - Decisión del Consejo, de 6 de diciembre de 2007, relativa a la adhesión de Bulgaria y Rumanía al Convenio, establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas; al Protocolo de 27 de septiembre de 1996; al Protocolo de 29 de noviembre de 1996 y al Segundo Protocolo de 19 de junio de 1997

*DO L 9 de 12.1.2008, p. 23/24*

13/11/2007 - Directiva 2007/64/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, sobre servicios de pago en el mercado interior, por la que se modifican las Directivas 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE y 2006/48/CE y por la que se deroga la Directiva 97/5/CE

*DO L 319 de 5.12.2007, p. 1/36*

15/11/2006 - Reglamento (CE) n o 1781/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de noviembre de 2006, relativo a la información sobre los ordenantes que acompaña a las transferencias de fondos (Texto pertinente a efectos del EEE)

*DO L 345 de 8.12.2006, p. 1/9*



01/08/2006 - Directiva 2006/70/CE de la Comisión, de 1 de agosto de 2006, por la que se establecen disposiciones de aplicación de la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo en lo relativo a la definición de personas del medio político y los criterios técnicos aplicables en los procedimientos simplificados de diligencia debida con respecto al cliente así como en lo que atañe a la exención por razones de actividad financiera ocasional o muy limitada

*DO L 214 de 4.8.2006, p. 29/34*

26/10/2005 - Reglamento (CE) n° 1889/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativo a los controles de la entrada o salida de dinero efectivo de la Comunidad

*DO L 309 de 25.11.2005, p. 9/12*

26/10/2005 - Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo (Texto pertinente a efectos del EEE)

*DO L 309 de 25.11.2005, p. 15/36*

21/10/2004 - Reglamento (CE) n° 1891/2004 de la Comisión, de 21 de octubre de 2004, por el que se adoptan las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 1383/2003 del Consejo relativo a la intervención de las autoridades aduaneras en los casos de mercancías sospechosas de vulnerar determinados derechos de propiedad intelectual y a las medidas que deben tomarse respecto de las mercancías que vulneren esos derechos

*DO L 328 de 30.10.2004, p. 16/49*

29/04/2004 - Directiva 2004/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual (Texto pertinente a efectos del EEE)

*DO L 157 de 30.4.2004, p. 45/86 (Corrección de errores en DO L 195 de 2.6.2004, p. 16/25)*

22/07/2003 - Reglamento (CE) n° 1383/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo a la intervención de las autoridades aduaneras en los casos de mercancías sospechosas de vulnerar determinados derechos de propiedad intelectual y a las medidas que deben tomarse respecto de las mercancías que vulneren esos derechos

*DO L 196 de 2.8.2003, p. 7/14*

04/12/2001 - Directiva 2001/97/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2001, por la que se modifica la Directiva 91/308/CEE del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales - Declaración de la Comisión

*DO L 344 de 28.12.2001, p. 76/82*

26/06/2001 - Decisión marco del Consejo 2001/500/JAI, de 26 de junio de 2001, relativa al blanqueo de capitales, la identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito

*DO L 182 de 5.7.2001, p. 1/2*

17/10/2000 - Decisión del Consejo 2000/642/JAI, de 17 de octubre de 2000, relativa a las disposiciones de cooperación entre las unidades de información financiera de los Estados miembros para el intercambio de información

*DO L 271 de 24.10.2000, p. 4/6*

19/06/1997 - Segundo Protocolo establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas - Declaración conjunta relativa al apartado 2 del artículo 13 - Declaración de la Comisión relativa al artículo 7

*DO C 221 de 19.7.1997, p. 12/22*

29/11/1996 - Protocolo establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la interpretación, con carácter prejudicial, por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, del Convenio sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas - Declaración relativa a la adopción simultánea del Convenio sobre la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas y del Protocolo relativo a la interpretación, con carácter prejudicial, por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, de dicho Convenio - Declaración efectuada en aplicación del artículo 2

*DO C 151 de 20.5.1997, p. 2/14*

27/09/1996 - Acto del Consejo de 27 de septiembre de 1996 por el que se establece un Protocolo del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas

*DO C 313 de 23.10.1996, p. 1/10*

26/07/1995 - Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas

*DO C 316 de 27.11.1995, p. 49/57*

10/06/1991 - Directiva 91/308/CEE del Consejo, de 10 de junio de 1991, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales

*DO L 166 de 28.06.1991, p. 77/83*

03/12/1998 - 98/699/JAI: Acción común de 3 de diciembre de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa al blanqueo de capitales, identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito

*DO L 333 de 9.12.1998, p. 1/3*

### *Normativa propuesta*

17/03/2013 – Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos [COM(2013) 44 final].

17/03/2013 – Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo [COM(2013) 45 final].

### *Convenciones Internacionales*

16/05/2005 – Convenio del Consejo de Europa sobre el blanqueo, la investigación, la incautación y el decomiso del producto del delito y sobre la financiación del terrorismo (CETS Nº: 198)

08/11/1990 - Convenio del Consejo de Europa sobre el blanqueo, la investigación, la incautación y el decomiso del producto del delito (CETS Nº: 141)

### *Informes*

12/08/2010 - Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación del Reglamento (CE) nº 1889/2005 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2005, relativo a los controles de la entrada o salida de dinero efectivo de la Comunidad, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10 de este Reglamento[COM(2010) 429 final]

20/12/2007 - Informe de la Comisión sobre la aplicación de la decisión del Consejo, de 17 de octubre de 2000, relativa a las disposiciones de cooperación entre las unidades de información financiera de los Estados miembros para el intercambio de información (2000/642/ JAI)[COM(2007) 827 final]

05/04/2004 - Informe de la Comisión basado en el artículo 6 de la Decisión marco del Consejo, de 26 de junio de 2001, relativa al blanqueo de capitales, la identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito [COM(2004) 230 final]

25/06/2002 - Informe de la Comisión al Consejo sobre los controles de los movimientos transfronterizos de dinero efectivo [COM(2002) 328 final]

### *Comunicaciones*

16/04/2004 - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo relativa a la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada en el sector financiero [COM(2004) 262 final]

## **2.2.7. Decomiso y Recuperación de Activos**

### *Normativa Adoptada*

03/04/2014 -Directiva 2014/42/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea.

*DO L 127 de 29.4.2014, p. 39/50*

06/12/2007 - Decisión 2007/845/JAI del Consejo, de 6 de diciembre de 2007, sobre cooperación entre los organismos de recuperación de activos de los Estados miembros en el ámbito del seguimiento y la identificación de productos del delito o de otros bienes relacionados con el delito

*DO L 332 de 18.12.2007, p. 103/105*

06/10/2006 - Decisión marco 2006/783/JAI del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones de decomiso

*DO L 328 de 24.11.2006, p. 59/78*

24/02/2005 - Decisión marco 2005/212/JAI del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa al decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con el delito

*DO L 68 de 15.3.2005, p. 49/51*

22/07/2003 - Decisión marco 2003/577/JAI del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la ejecución en la Unión Europea de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas  
*DO L 196 de 2.8.2003, p. 45/55*

26/06/2001 - 2001/500/JAI: Decisión marco del Consejo, de 26 de junio de 2001, relativa al blanqueo de capitales, la identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito

*DO L 182 de 5.7.2001, p. 1/2*

### *Normativa propuesta*

05/02/2013 - Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales y para la financiación del terrorismo. Estrasburgo COM(2013) 45 final.

05/02/2013 - Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la información que acompaña a las transferencias de fondos. COM/2013/044 final

### *Convenios Internacionales*

16/05/2005 – Convenio relativo al Blanqueo, Seguimiento, Embargo y Comiso de los Productos del Delito y a la Financiación del Terrorismo

En vigor desde el 01/05/2008

08/11/1990 – Convenio relativo al blanqueo, seguimiento, embargo y decomiso de los productos del delito

En vigor desde el 01/09/1993

### *Comunicaciones*

20/11/2008 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Productos de la delincuencia organizada: garantizar que «el delito no resulte provechoso» [COM(2008) 766 final]

### *Informes*

12/04/2011 - Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo basado en el artículo 8 de la Decisión 2007/845/JAI del Consejo, de 6 de diciembre de 2007, sobre cooperación entre los organismos de recuperación de activos de los Estados miembros en el ámbito del seguimiento y la identificación de productos del delito o de otros bienes relacionados con el delito [COM(2011) 176 final]

23/08/2010 – Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo basado en el artículo 22 de la Decisión marco 2006/783/JAI del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones de decomiso [COM(2010) 428]

01/06/2009 – Informe para el Asesoramiento de la efectividad de las prácticas de los Estados miembros en la identificación, seguimiento, congelación y confiscación de los bienes del delito. *Matrix Insight*

22/12/2008 - Informe de la Comisión basado en el artículo 14 de la Decisión marco 2003/577/JAI del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la ejecución en la Unión Europea de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas [COM(2008) 885 final]

17/12/2007 - Informe de la Comisión con arreglo al artículo 6 de la decisión marco del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa al decomiso de los productos, instrumentos y bienes relacionados con el delito (2005/212/JAI) [COM(2007) 805 final]

05/04/2004 - Informe de la Comisión basado en el artículo 6 de la Decisión marco del Consejo, de 26 de junio de 2001, relativa al blanqueo de capitales, la identificación, seguimiento, embargo, incautación y decomiso de los instrumentos y productos del delito [COM(2004) 230 final]

## **2.2.8. Lucha contra la Falsificación y Protección de la Propiedad Intelectual**

### *Normativa Adoptada*

19/03/2013 - Resolución del Consejo sobre un plan de acción aduanero de la UE para luchar contra la vulneración de los derechos de propiedad intelectual e industrial, para los años 2013 a 2017.

*DO C 80 de 19.3.2013, p. 1/7*

15/12/2010 - Reglamento (UE) n ° 1210/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de diciembre de 2010, relativo a la autenticación de las monedas de euros y el tratamiento de las monedas de euros no aptas para la circulación

*DO L 339 de 22.12.2010, p. 1/5*

16/09/2010 - Decisión del Banco Central Europeo 2010/597/EU, de 16 de septiembre de 2010, sobre la comprobación de la autenticidad y aptitud de los billetes en euros y sobre su recirculación (BCE/2010/14)

*DO L 267 de 9.10.2010, p. 1/20*

16/03/2009 – Resolución del Consejo de 16 de marzo de 2009 sobre un plan de acción aduanero de la UE para luchar contra la vulneración de los derechos de propiedad intelectual e industrial, para los años 2009 a 2012 (2009/C 71/01)

*DO C 71 de 25.3.2009, p. 1/7*

25/09/2008 - Resolución del Consejo de 25 de septiembre de 2008 sobre un plan europeo global de lucha contra la falsificación y la piratería (2008/C 253/01)

*DO C 253 de 4.10.2008, p. 1/2*

12/07/2005 - Decisión del Consejo 2005/511/JAI, 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

*DO L 185 de 16.7.2005, p. 35/36*

29/10/2004 - Decisión de la Comisión 2005/37/CE, de 29 de octubre de 2004, por la que se crea el Centro Técnico y Científico Europeo (CTCE) y se dispone la coordinación de las acciones técnicas destinadas a proteger las monedas de euro contra la falsificación

*DO L 19 de 21.1.2005, p. 73/74*

21/10/2004 - Reglamento (CE) N° 1891/2004 de la Comisión de 21 de octubre de 2004 por el que se adoptan las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) no 1383/2003 del Consejo relativo a la intervención de las autoridades aduaneras en los casos de mercancías sospechosas de vulnerar determinados derechos de propiedad intelectual y a las medidas que deben tomarse respecto de las mercancías que vulneren esos derechos

*DO L 328 de 30.10.2004, p. 16/49*

29/04/2004 - Directiva 2004/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004 relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual

*DO L 157 de 30.4.2004, p. 45/86*

08/12/2003 - Decisión del Consejo 2003/862/CE, de 8 de diciembre de 2003, que amplía los efectos de la Decisión 2003/861/CE relativa al análisis y la cooperación en relación con las monedas de euro falsificadas a los Estados miembros que no han adoptado el euro como moneda única

*DO L 325 de 12.12.2003, p. 45/45*

08/12/2003 - Decisión del Consejo 2003/861/CE, de 8 de diciembre de 2003, relativa al análisis y la cooperación en relación con las monedas de euro falsificadas

*DO L 325 de 12.12.2003, p. 44/44*

22/07/2003 - Reglamento (CE) n° 1383/2003 del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativo a la intervención de las autoridades aduaneras en los casos de mercancías sospechosas de vulnerar determinados derechos de propiedad intelectual y a las medidas que deben tomarse respecto de las mercancías que vulneren esos derechos

*DO L 196 de 2.8.2003, p. 7/14*

17/12/2001 - Decisión del Consejo 2001/923/CE, de 17 de diciembre de 2001, por la que se establece un programa de acción en materia de intercambios, asistencia y formación para la protección del euro contra la falsificación de moneda (programa "Pericles")

*DO L 339 de 21.12.2001, p. 50/54*

06/12/2001 - Decisión del Consejo 2001/887/JAI, de 6 de diciembre de 2001, relativa a la protección del euro contra la falsificación

*DO L 329 de 14.12.2001, p. 1/2*

08/11/2001 - Decisión del Banco Central Europeo 2001/912/CE, de 8 de noviembre de 2001, sobre ciertas condiciones de acceso al Sistema de Control de Falsificaciones (SCF) (BCE/2001/11)

*DO L 337 de 20.12.2001, p. 49/51*

28/06/2001 - Reglamento (CE) nº 1339/2001 del Consejo, de 28 de junio de 2001, que amplía los efectos del Reglamento (CE) nº 1338/2001 por el que se definen las medidas necesarias para la protección del euro contra la falsificación a los Estados miembros que no han adoptado el euro como moneda única  
*DO L 181 de 4.7.2001, p. 11/11*

28/06/2001 - Reglamento (CE) nº 1338/2001 del Consejo, de 28 de junio de 2001, por el que se definen las medidas necesarias para la protección del euro contra la falsificación  
*DO L 181 de 4.7.2001, p. 6/10*

28/05/2001 - Decisión marco del Consejo 2001/413/JAI de 28 de mayo de 2001, sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo  
*DO L 149 de 2.6.2001, p. 1/4*

29/05/2000 - Decisión marco del Consejo, de 29 de mayo de 2000, sobre el fortalecimiento de la protección, por medio de sanciones penales y de otro tipo, contra la falsificación de moneda con miras a la introducción del euro  
*DO L 140 de 14.6.2000, p. 1/3*

### *Programas*

17/12/2001 –Decisión del Consejo, de 17 de diciembre de 2001, por la que se establece un programa de acción en materia de intercambios, asistencia y formación para la protección del euro contra la falsificación de moneda (programa "Pericles")  
*DO L 339 de 21.12.2001, p. 50/54*

### *Informes*

22/12/2010 - Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Aplicación de la Directiva 2004/48/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, relativa al respeto de los derechos de propiedad intelectual[COM(2010) 779final]

20/09/2007 - Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Segundo informe sobre la aplicación del reglamento (CE) Nº 2320/2002 relativo a la seguridad de la aviación civil[COM(2007) 542final]

23/05/2006 –Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativo a la ejecución y resultados del programa Pericles para la protección del euro contra la falsificación [COM(2006) 243 final]

03/09/2003 - Segundo Informe de la Comisión basado en el artículo 11 de la decisión marco del Consejo, de 29 de mayo de 2000, sobre el fortalecimiento de la protección, por medio de sanciones penales y de otro tipo, contra la falsificación de moneda con miras a la introducción del euro [COM(2003) 532final]

13/12/2001 - Informe de la Comisión basado en el artículo 11 de la Decisión-marco del Consejo, de 29 de mayo de 2000, sobre el fortalecimiento de la protección, por medio de sanciones penales y de otro tipo, contra la falsificación de moneda con vistas a la introducción del euro [COM(2001) 771final]

### *Comunicaciones*

06/06/2013 - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo- Estrategia general de la UE para intensificar la lucha contra el contrabando de cigarrillos y otras formas de tráfico ilícito de productos del tabaco [COM(2013) 324 final]

16/07/2008 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo - Derechos de propiedad industrial: una estrategia para Europa [COM(2008) 645final]

19/10/2005 - Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social EUROPEO relativa a una respuesta aduanera a las últimas tendencias en la falsificación y la piratería [COM(2005) 479final]

06/04/2005 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo relativa a la ejecución y continuación del programa Pericles para la protección del euro contra la falsificación [COM(2001) 771final]

30/11/2000 - Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social - Seguimiento del Libro Verde sobre la lucha contra la usurpación de marca y la piratería en el mercado interior [COM(2000) 789final]



## 2.2.9. Lucha contra el Fraude

### *Normativa Adoptada*

25/05/1999 - Reglamento (CE) n° 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)

*DO L 136 de 31.5.1999, p. 1/7*

25/05/1999 - Reglamento (Euratom) n° 1074/1999 del Consejo, de 25 de mayo de 1999, relativo a las investigaciones efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)

*DO L 136 de 31.5.1999, p. 8/14*

28/04/1999 -1999/352/CE, CECA, Euratom: Decisión de la Comisión, de 28 de abril de 1999, por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude [notificada con el número C(1999) 802]

*DO L 136 de 31.5.1999, p. 20/22*

25/05/1999 - Acuerdo Interinstitucional, de 25 de mayo de 1999, el Parlamento Europeo, el Consejo de la Unión Europea y la Comisión de las Comunidades Europeas relativo a las investigaciones internas efectuadas por la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)

*DO L 136 de 31.5.1999, p. 15/19*

23/02/1994 - 94/140/CE: Decisión de la Comisión, de 23 de febrero de 1994, relativa a la creación de un Comité consultivo para la coordinación de la lucha contra el fraude

*DO L 61 de 4.3.1994, p. 27/28 (rectificación en DO L 117 de 7.5.1994, p. 42)*

## 2.2.10. Delincuencia Informática - Ciberdelincuencia

### *Normativa Adoptada*

12/08/2013 - Directiva 2013/40/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de agosto de 2013 relativa a los ataques contra los sistemas de información y por la que se sustituye la Decisión marco 2005/222/JAI del Consejo

*DO L 218 de 14.8.2013, p. 8/14*

24/02/2005 - Decisión marco 2005/222/JAI del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa a los ataques contra los sistemas de información

*DO L 69 de 16.3.2005, p. 67/71*

10/03/2004 - Reglamento (CE) n° 460/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de marzo de 2004, por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (Texto pertinente a efectos del EEE)

*DO L 77 de 13.3.2004, p. 1/11*

25/06/2001 - Recomendación del Consejo de 25 de junio de 2001 sobre puntos de contacto accesibles de manera ininterrumpida para la lucha contra la delincuencia de alta tecnología

*DO C 187 de 3.7.2001, p. 5/6*

### *Convenios Internacionales*

Consejo de Europa

28/01/2003 -Protocolo Adicional a la Convención sobre ciberdelincuencia, relativa a la penalización de actos de naturaleza racista y xenófoba perpetrados a través de sistemas informáticos (CETS N° 189)

23/11/2001 - Convención del Consejo de Europa sobre Ciberdelincuencia (CETS No 185)

### *Normativa propuesta*

07/02/2013 –Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a medidas para garantizar un elevado nivel común de seguridad de las redes y de la información en la Unión COM(2013) 48 final]

30/09/2010 - Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el Reglamento (CE) n° 460/2004 por el que se crea la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información, en lo que respecta a su duración[COM2010) 520 final]

30/09/2010 - Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA)[COM(2010) 251 final]



## *Informes*

14/07/2008 - Informe de la Comisión al Consejo basado en el artículo 12 de la Decisión marco del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa a los ataques contra los sistemas de información [COM(2008) 448 final]

## *Comunicaciones*

07/02/2013 –Comunicación Conjunta del Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité Europeo Económico y Social y el Comité de las Regiones – Estrategia en Ciberseguridad de la Unión Europea: un Ciberespacio Abierto, Libre y Seguro (Joint(2013) 1 final]

28/03/2012 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “La represión del delito en la era digital: creación de un centro europeo de ciberdelincuencia”[COM(2012) 140 final]

31/03/2011 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre la protección de infraestructuras críticas de información «logros y próximas etapas: hacia la ciberseguridad global»[COM(2011) 163 final]

30/03/2009 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones sobre protección de infraestructuras críticas de información - «Proteger Europa de ciberataques e interrupciones a gran escala: aumentar la preparación, seguridad y resistencia» [COM(2009) 149 final]

22/05/2007 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité de las Regiones - Hacia una política general de lucha contra la ciberdelincuencia[COM(2007) 267 final]

26/01/2001 - Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Creación de una sociedad de la información más segura mediante la mejora de la seguridad de las infraestructuras de información y la lucha contra los delitos informáticos - eEurope 2002[COM(2000) 890 final]

## **2.2.11. Corrupción**

### *Normativa Adoptada*

28/09/2001 –2011/C 286/03: Decisión de la Comisión, de 28 de septiembre de 2011 , por la que se crea el Grupo de expertos en corrupción

*DO C 286 de 30.9.2011, p. 4/11*

06/06/2011 – Decisión de la Comisión de 6 de junio de 2011 - Estableciendo un mecanismo de información en contra de la corrupción en la Unión Europea para evaluación periódica (“Informe Anti-corrupción de la UE”), (C(2011) 3673 final)<sup>857</sup>

24/10/2008 - Decisión 2008/852/JAI del Consejo, de 24 de octubre de 2008, relativa a una red de puntos de contacto en contra de la corrupción

*DO L 301 de 12.11.2008, p. 38/39*

08/11/2007 -2007/751/CE: Decisión del Consejo, de 8 de noviembre de 2007, sobre la adhesión de Bulgaria y Rumanía al Convenio establecido sobre la base del artículo K.3, apartado 2, letra c), del Tratado de la Unión Europea, relativo a la lucha contra la corrupción en la que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o funcionarios de los Estados miembros de la Unión Europea

*DO L 304 de 22.11.2007, p. 34/35*

22/07/2003 - Decisión del Consejo 2003/642/JAI, de 22 de julio de 2003, sobre la aplicación a Gibraltar del Convenio relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades o de los Estados miembros de la Unión Europea

*DO L 226 de 10.9.2003, p. 27/27*

22/07/2003 - Decisión marco 2003/568/JAI del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado

*DO L 192 de 31.7.2003, p. 54/56*

---

<sup>857</sup> Disponible en versión en inglés, a través de la dirección:

[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/com\\_decision\\_2011\\_3673\\_final\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/pdf/com_decision_2011_3673_final_en.pdf)

26/05/1997 - Convenio establecido sobre la base de la letra c) del apartado 2 del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea  
*DO C 195 de 25.6.1997, p. 2/11*

### *Convenciones de la UE*

25/09/2008 - Decisión del Consejo 2008/801/CE, de 25 de septiembre de 2008, sobre la celebración, en nombre de la Comunidad Europea, de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción  
*DO L 287, 29.10.2008, p. 1-110*

06/12/2007 - Decisión del Consejo, de 6 de diciembre de 2007, relativa a la adhesión de Bulgaria y Rumanía al Convenio, establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas; al Protocolo de 27 de septiembre de 1996; al Protocolo de 29 de noviembre de 1996 y al Segundo Protocolo de 19 de junio de 1997  
*DO L 9 de 12.1.2008, p. 23/24*

19/06/1997 - Segundo Protocolo establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas - Declaración conjunta relativa al apartado 2 del artículo 13 - Declaración de la Comisión relativa al artículo 7  
*DO C 221 de 19.7.1997, p. 12/22*

27/09/1996 - Protocolo establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, del Convenio relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas - Declaraciones hechas por los Estados miembros con ocasión de la adopción del acto jurídico por el que se establece el Protocolo  
*DO C 313 de 23.10.1996, p. 2/10*

26/05/1997 - Convenio establecido sobre la base de la letra c) del apartado 2 del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la lucha contra los actos de corrupción en los que estén implicados funcionarios de las Comunidades Europeas o de los Estados miembros de la Unión Europea  
*DO C 195 de 25.6.1997, p. 2/11*

### *Convenciones Internacionales*

1) Consejo de Europa

15/05/2003 – Protocolo Adicional a la Convención de Ley Penal sobre Corrupción (CETS No 191)

04/11/1999 – Convención de Ley Civil sobre Corrupción (CETS No 174)

27/01/1999 - Convención de Ley Penal sobre Corrupción (CETS No 173)

06/11/1997 – Resolución (97) 24 sobre los veinte Principios Guía para la lucha contra la corrupción

2) Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Crimen (UNODC)

31/10/2003 – Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

3) Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

21/11/1997 – Convención de la OCDE para la Lucha contra el Soborno de Oficiales Públicos Extranjeros en Transacciones de Negocios Internacionales.

### *Informes*

03/02/2014 - Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Informe sobre la lucha contra la corrupción en la UE [COM(2014)038 final]

06/06/2011 – Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo basado en el artículo 9 de la Decisión marco 2003/568/JAI del Consejo, de 22 de julio de 2003, relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado [COM(2011) 309final]

06/06/2011 – Informe de la Comisión al Consejo sobre las modalidades de participación de la Unión Europea en el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) [COM(2011) 307final]

14/02/2008 – Segundo Informe de la Comisión - Implementation of the Convention on the Protection of the European Communities' financial interests and its protocols - Article 10 of the Convention [COM(2008) 77 final]

18/06/2007 - Informe de la Comisión al Consejo basado en el artículo 9 de la Decisión marco del Consejo 2003/568/JAI de 22 de julio de 2003 relativa a la lucha contra la corrupción en el sector privado [COM(2007) 328final]

25/10/2004 - Informe de la Comisión - La aplicación por los Estados miembros del Convenio relativo a la protección de intereses financieros de las Comunidades Europeas y sus Protocolos Artículo 10 del Convenio [COM(2004) 709final]

### *Comunicaciones*

19/10/2012 – Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo - Participación de la Unión Europea en el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO) [COM(2012) 604final]

06/06/2011 – Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo – Lucha contra la corrupción en la UE[COM(2011) 308final]

28/05/2003 – Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo – Sobre una política de la UE comprehensiva contra la corrupción[COM(2003) 317final]

21/07/1997 – Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo– Política de la Unión contra la corrupción[COM(1997) 192final]

## **2.2.12. Protección del Medio Ambiente**

### *Normativa Adoptada*

21/10/2009 - Directiva 2009/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de octubre de 2009, por la que se modifica la Directiva 2005/35/CE relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones

*DO L 280 de 27.10.2009, p. 52/55*

19/11/2008 - Directiva 2008/99/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de noviembre de 2008, relativa a la protección del medio ambiente mediante en el Derecho penal

*DO L 328 de 6.12.2008, p. 28/37*

07/12/2005 - Directiva 2005/35/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 7 de septiembre de 2005, relativa a la contaminación procedente de buques y la introducción de sanciones para las infracciones

*DO L 255 de 30.9.2005, p. 11/21*

27/01/2003 - Decisión marco 2003/80/JAI del Consejo de 27 de enero de 2003 relativa a la protección del medio ambiente a través del derecho penal.

*DO L 29 de 5.2.2003, P. 55/59*

### *Jurisprudencia*

*Sentencia del Tribunal (Gran Sala) de 13 de septiembre de 2005, Comisión de las Comunidades Europeas contra Consejo de la Unión Europea - Asunto 176/03.* Mediante esta sentencia el Tribunal anula la Decisión 2003/80/JAI al considerar que debería haber sido adoptada basándose en el Tratado CE y no en el Tratado de la Unión Europea (Tratado UE). El Tribunal da razón a la Comisión, explicando que ésta puede adoptar medidas relativas al derecho penal de los Estados miembros cuando la aplicación de sanciones penales constituye una medida indispensable para luchar contra los delitos graves contra el medio ambiente.

## **2.2.13. Información, Inteligencia y Gestión de Bases de Datos**

### *Normativa Adoptada*

14/02/2012 - Decisión de la Comisión, de 14 de febrero de 2012 , por la que se crea el grupo de expertos sobre las necesidades políticas en materia de datos relativos a delincuencia y por la que se deroga la Decisión 2006/581/CE

*DO C 42 de 15.2.2012, p. 2/10*

05/02/2010 - Decisión de la Comisión 2010/87/, de 5 de febrero de 2010 , relativa a las cláusulas contractuales tipo para la transferencia de datos personales a los encargados del tratamiento establecidos en terceros países, de conformidad con la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo  
*DO L 39 de 12.2.2010, p. 5/18*

30/11/2009 - Decisión 2009/968/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, por la que se adoptan las normas sobre confidencialidad de la información de EUROPOL  
*DO L 332 de 17.12.2009, p. 17/22*

30/11/2009 - Decisión 2009/934/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, por la que se adoptan las normas de desarrollo que rigen las relaciones de EUROPOL con los socios, incluido el intercambio de datos personales y de información clasificada  
*DO L 325 de 11.12.2009, p. 6/11*

04/06/2009 - Decisión del Consejo de Administración de EUROPOL, de 4 de junio de 2009 , sobre las condiciones relativas al tratamiento de datos en virtud del artículo 10, apartado 4, de la Decisión EUROPOL  
*DO L 348 de 29.12.2009, p. 1/2*

18/12/2008 - Decisión Marco 2008/978/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2008 , relativa al exhorto europeo de obtención de pruebas para recabar objetos, documentos y datos destinados a procedimientos en materia penal  
*DO L 350 de 30.12.2008, p. 72/92*

27/11/2008 - Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la protección de datos personales tratados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal  
*DO L 350 de 30.12.2008, p. 60/71*

12/6/2007 - Recomendación del Consejo, de 12 de junio de 2007, respecto del intercambio de información sobre los secuestros perpetrados por terroristas  
*DO L 214 de 17.8.2007, p. 9/12*

20/03/2007 - Decisión del Consejo de Administración de EUROPOL, de 20 de marzo de 2007, sobre los mecanismos de control de las consultas en el sistema informatizado de recogida de información  
*DO C 72 de 29.3.2007, p. 30/31*

18/12/2006 - 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  
*DO L 386 de 29.12.2006, p. 89/100 (corregido en DO L 75 de 15.3.2007, p. 26/26)*

24/02/2005 - Normas del Reglamento interno de Eurojust relativas al tratamiento y a la protección de datos personales (Texto adoptado por unanimidad por el Colegio de Eurojust en su reunión del 21 de octubre de 2004 y aprobado por el Consejo el 24 de febrero de 2005)  
*DO C 68 de 19.3.2005, p. 1/10*

20/09/2005 - Decisión del Consejo 2005/671/JAI, de 20 de septiembre de 2005, relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo  
*DO L 253 de 29.9.2005, p. 22/24*

12/06/2002 - Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas)  
*DO L 201 de 31.7.2002, p. 37/47*

15/06/2001 - Decisión de la Comisión 2001/497/CE, de 15 de junio de 2001, relativa a cláusulas contractuales tipo para la transferencia de datos personales a un tercer país previstas en la Directiva 95/46/CE  
*DO L 181 de 4.7.2001, p. 19/31*

17/10/2000 - 2000/641/JHA: Decisión del Consejo, de 17 de octubre de 2000, por la que se crea una Secretaría para las Autoridades comunes de control de protección de datos establecidas por el Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio EUROPOL), el Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros y el Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes (Convenio de Schengen)  
*DO L 271 de 24.10.2000, p. 1/3*

14/11/2000 - Reglamento provisional relativo a la protección de datos en aplicación de la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo al EUMC<sup>858</sup>

*DO C 323 de 14.11.2000, p. 6/6*

24/10/1995 - Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos

*DO L 281 de 23.11.1995, p. 31/50*

09/06/1997 - Acción común 97/372/JAI de 9 de junio de 1997 adoptada por el Consejo con arreglo al artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la precisión de los criterios de fijación de objetivos, los métodos de selección, etc. y la recogida de información aduanera y policial

*DO L 159 de 17.6.1997, p. 1/2*

### *Normativa propuesta*

02/02/2011 - Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de delitos terroristas y delitos graves [COM(2011) 032 final]

25/01/2012 – Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y la libre circulación de dichos datos [COM(2012) 010 final]

25/01/2012 – Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos (Reglamento general de protección de datos) [COM(2012) 011 final]

### *Comunicaciones*

27/11/2013 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Restablecer la confianza en los flujos de datos entre la UE y EE.UU. [COM(2013)846 final] Comunicaciones

07/12/2012 - 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)735 final]

21/09/2010 – Comunicación de la Comisión sobre el enfoque global de las transferencias de datos de los registros de nombres de los pasajeros (PNR) a los terceros países [COM(2010) 492 final]

20/07/2010 – Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento - Panorama general de la gestión de la información en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia [COM(2010) 385 final]

19/05/2010 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones Una Agenda Digital para Europa [COM(2010) 245 final]

24/02/2007 - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo por la que se establece un programa marco Seguridad y defensa de las libertades para el período 2007-2013 [COM(2005) 124 final]

*DO L 58 de 24.2.2007*

16/06/2004 - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Sobre la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley (Política de información de la UE) [COM(2004) 429 final]

16/12/2003 - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Transferencia de datos de los registros de nombres de los pasajeros (PNR): un enfoque global de la Unión Europea [COM(2003) 826 final]

12/07/2002 - Directiva 2002/58/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2002, relativa al tratamiento de los datos personales y a la protección de la intimidad en el sector de las comunicaciones electrónicas (Directiva sobre la privacidad y las comunicaciones electrónicas)

*DO L 201 de 31.7.2002, p. 37/47*

---

<sup>858</sup> European Union Monitoring Center on Racism and Xenophobia

## 2.2.14. Prevención de la Delincuencia

### *Normativa Adoptada*

30/11/2009 - Decisión 2009/902/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, por la que se crea una Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD) y se deroga la Decisión 2001/427/JAI  
*DO L 321 de 8/12/2009, p. 44/46*

21/12/1998 - Resolución del Consejo, del 21 de diciembre de 1998, relativa a la prevención de la delincuencia organizada para el establecimiento de una estrategia global de lucha contra esta delincuencia  
*DO C 408 de 29/12/1998*

### *Convenios Internacionales*

21/05/2003 - Resolución 160 (2003) sobre asociaciones locales para prevenir y combatir la violencia en las escuelas

04/12/2000 - Declaración de Viena sobre la delincuencia y la justicia: frente a los retos del siglo XXI

14/12/1990 - Directrices de las Naciones Unidas para la prevención de la delincuencia juvenil (Directrices de Riad)

17/09/1987 - Recomendación n° R (87) 19 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la organización de la prevención del delito

### *Comunicaciones*

30/11/2012 – Informe de la Comisión al Consejo – Informe de evaluación sobre la Red Europea de Prevención de la Delincuencia [COM(2012) 717 final]

18/01/2012 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo –La delincuencia en la UE en cifras: Plan de acción para las estadísticas 2011-2015[COM(2011) 713 final]

16/06/2011 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación intermedia del Programa Marco «Seguridad y defensa de las libertades» (2007-2013) [COM(2011) 318 final]

12/03/2004 - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Sobre prevención de la delincuencia en la Unión Europea [COM(2004) 165 final]

29/11/2000 - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Prevención de la delincuencia en la Unión Europea - Reflexión sobre unas orientaciones comunes y propuestas en favor de un apoyo financiero comunitario [COM(2000) 786 final]

### *Programas*

12/07/2007 - Decisión del Consejo 2007/124/CE, Euratom, de 12 de febrero de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo y de otros riesgos en materia de seguridad, integrado en el programa general Seguridad y defensa de las libertades

*DO L 58 de 24.2.2007, p. 1/6*

12/02/2007 - Decisión del Consejo, de 12 de febrero de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Prevención y lucha contra la delincuencia, integrado en el programa general Seguridad y defensa de las libertades

*DO L 58 de 24.2.2007, p. 7/12*

## 2.2.15. Cooperación Policial

### *Normativa Adoptada*

26/06/2013 - Reglamento (UE) n° 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° 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 ° 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.

*DO L 180 de 29.6.2013, p. 1/30*

23/01/2012 - 2012/58/UE: Decisión del Consejo, de 23 de enero de 2012 , relativa al establecimiento del intercambio automatizado de datos respecto a los datos del ADN en la República Checa

*DO L 30, 2.2.2012, p. 15-16*

23/01/2012 - 2012/46/EU: Council Decision of 23 January 2012 on the launch of automated data exchange with regard to dactyloscopic data in the Netherlands

*DO L 26, 28.1.2012, p. 32-32*

15/12/2011 - 2011/841/UE: Decisión del Consejo, de 5 de diciembre de 2011 , relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Croacia sobre la participación de la República de Croacia en los trabajos del Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías

*DO L 334, 16.12.2011, p. 6-6*

13/12/2011 - 2011/888/UE: Decisión del Consejo, de 13 de diciembre de 2011 , relativa al establecimiento del intercambio automatizado de datos dactiloscópicos en Lituania

*DO L 344, 28.12.2011, p. 38-38*

13/12/2011 - 2011/887/UE: Decisión del Consejo, de 13 de diciembre de 2011 , relativa al establecimiento del intercambio automatizado de datos respecto a los datos del ADN en Lituania

*DO L 344, 28.12.2011, p. 36-37 (*

27/10/2011 - 2011/715/: Decisión del Consejo, de 27 de octubre de 2011 , relativa al establecimiento del intercambio automatizado de datos respecto a los datos del ADN en Letonia

*DO L 285, 1.11.2011, p. 24-24*

19/07/2011 - Decisión 2011/472/UE del Consejo, de 19 de julio de 2011 , relativa al establecimiento del intercambio automatizado de datos respecto a los datos del ADN en Portugal

*DO L 195, 27.7.2011, p. 71-71*

03/06/2010 - Resolución del Consejo relativa a un manual actualizado de recomendaciones para la cooperación policial internacional y de medidas de prevención y lucha contra la violencia y los desórdenes relacionados con los partidos de fútbol de dimensión internacional en los que se vea afectado al menos un Estado miembro

*DO C 165 de 24.6.2010, p. 1/21*

25/02/2010 - 2010/131/: Decisión del Consejo, de 25 de febrero de 2010, por la que se crea el Comité permanente de cooperación operativa en materia de seguridad interior

*DO L 52 de 3.3.2010, p. 50/50*

30/11/2009 - Decisión 2009/902/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, por la que se crea una Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD) y se deroga la Decisión 2001/427/JAI

*DO L 321 de 8.12.2009, p. 44/46*

04/06/2009 - Decisión 2009/796/JAI del Consejo, de 4 de junio de 2009 , por la que se modifica la Decisión 2002/956/JAI relativa a la creación de una red europea de protección de personalidades

*DO L 283 de 30.10.2009, p. 62/62*

23/06/2008 - Decisión 2008/617/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la mejora de la cooperación entre las unidades especiales de intervención de los Estados miembros de la Unión Europea en situaciones de crisis

*DO L 210 de 6.8.2008, p. 73/75*

23/06/2008 - Decisión 2008/616/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, relativa a la ejecución de la Decisión 2008/615/JAI sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza

*DO L 210 de 6.8.2008, p. 12/72*

23/06/2008 - Decisión 2008/615/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza (Decisión Prüm)

*DO L 210 de 6.8.2008, p. 1/11*

25/03/2008 - Decisión 2008/324/CE de la Comisión, de 25 de marzo de 2008, por la que se crea el grupo de expertos Plataforma para la conservación de datos electrónicos con fines de investigación, detección y enjuiciamiento de los delitos graves

*DO L 111 de 23.4.2008, p. 11/14*

06/12/2007 - Decisión 2007/845/JAI del Consejo, de 6 de diciembre de 2007, sobre cooperación entre los organismos de recuperación de activos de los Estados miembros en el ámbito del seguimiento y la identificación de productos del delito o de otros bienes relacionados con el delito

*DO L 332 de 18.12.2007, p. 103/105*

12/06/2007 - Recomendación del Consejo, de 12 de junio de 2007, respecto del intercambio de información sobre los secuestros perpetrados por terroristas

*DO L 214 de 17.8.2007, p. 9/12*

12/06/2007 - Decisión 2007/412/JAI del Consejo, de 12 de junio de 2007, por la que se modifica la Decisión 2002/348/JAI, relativa a la seguridad en los partidos de fútbol de dimensión internacional

*DO L 155 de 15.6.2007, p. 76/77*

18/12/2006 - 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

*DO L 386 de 29.12.2006, p. 89/100 (corregido en DO L 75 de 15.3.2007, p. 26/26)*

04/12/2006 - Resolución del Consejo, de 4 de diciembre de 2006, relativa a un manual actualizado de recomendaciones para la cooperación policial internacional y de medidas de prevención y lucha contra la violencia y los desórdenes relacionados con los partidos de fútbol de dimensión internacional en los que se vea afectado al menos un Estado miembro

*DO C 322 de 29.12.2006, p. 1/39*

24/07/2006 - Decisión 2006/560/JAI del Consejo, de 24 de julio de 2006, por la que se modifica la Decisión 2003/170/JAI relativa al uso conjunto de los funcionarios de enlace destinados en el extranjero por parte de los servicios policiales de los Estados miembros

*DO L 219 de 10.8.2006, p. 31/32*

22/12/2004 - Decisión 2004/919/CE del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativa a la lucha contra la delincuencia de dimensión transfronteriza relacionada con vehículos

*DO L 389 de 30.12.2004, p. 28/30*

17/11/2003 - Resolución del Consejo de 17 de noviembre de 2003 sobre la adopción en los Estados miembros de la prohibición de acceso a las instalaciones donde tienen lugar partidos de fútbol de dimensión internacional

*DO C 281 de 22.11.2003, p. 1/2*

08/05/2003 - Decisión 2003/335/JAI del Consejo, de 8 de mayo de 2003, sobre investigación y enjuiciamiento de delitos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra

*DO L 118 de 14.5.2003, p. 12/14*

27/02/2003 - Decisión 2003/170/JAI del Consejo, de 27 de febrero de 2003, relativa al uso conjunto de los funcionarios de enlace destinados en el extranjero por parte de los servicios policiales de los Estados miembros

*DO L 67 de 12.3.2003, p. 27/30 (modificada por Decisión 2006/560/JAI del Consejo, de 24 de julio de 2006 - DO L 219 de 10.8.2006, p. 31/32 (versión consolidada el 25 de agosto de 2006))*

28/11/2002 - Decisión 2002/956/JAI del Consejo, de 28 de noviembre de 2002, relativa a la creación de una red europea de protección de personalidades

*DO L 333 de 10.12.2002, p. 1/2 (Modificado por Decisión 2009/796/JAI del Consejo, de 4 de junio de 2009 - DO L 283 de 30.10.2009, p. 62/62)*

22/07/2002 - Decisión 2002/630/JAI del Consejo, de 22 de julio del 2002, relativa a la cooperación policial y judicial en materia penal (AGIS)

*DO L 203 de 01.08.2002 (en materia de Delincuencia Organizada sustituido por Decisión 2007/125/JAI y sólo en vigor para acciones emprendidas antes del 31/07/2006)*

13/06/2002 - Decisión marco 2002/465/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre equipos conjuntos de investigación

*DO L 162 de 20.6.2002, p. 1/3*

25/04/2002 - Decisión 2002/348/JAI del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la seguridad en los partidos de fútbol de dimensión internacional

*DO L 121 de 8.5.2002, p. 1/3*

06/12/2001 - Resolución del Consejo, de 6 de diciembre de 2001, relativa a un manual de recomendaciones para la cooperación policial internacional y de medidas de prevención y lucha contra la

violencia y los desórdenes relacionados con los partidos de fútbol de dimensión internacional en los que se vea afectado al menos un Estado miembro

*DO C 22 de 24.1.2002, p. 1/25*

06/12/2001 - Recomendación del Consejo de 6 de diciembre de 2001 sobre la creación de una escala común de valoración de amenazas para personalidades que visitan la Unión Europea

*DO C 356 de 14/12/2001, p.1/2*

17/10/2000 - Decisión 2000/642/JHA del Consejo, de 17 de octubre de 2000, relativa a las disposiciones de cooperación entre las unidades de información financiera de los Estados miembros para el intercambio de información

*DO L 271 de 24.10.2000, p. 4/6*

26/05/1997 - 97/339/JAI: Acción común de 26 de mayo de 1997 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativa a la cooperación en el ámbito de la seguridad y el orden públicos

*DO L 147 de 5.6.1997, p. 1/2*

### *Legislación propuesta*

25/01/2012 - Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y la libre circulación de dichos datos [COM(2012) 10 final]

### *Acuerdos Internacionales*

26/07/2010 - Decisión del Consejo 2010/482/UE, de 26 de julio de 2010, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea e Islandia y Noruega sobre la aplicación de determinadas disposiciones de la Decisión 2008/615/JAI del Consejo sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza, y la Decisión 2008/616/JAI del Consejo relativa a la ejecución de la Decisión 2008/615/JAI sobre la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia transfronteriza, y el anexo del mismo

*DO L 238 de 9.9.2010, p. 1/2*

30/04/2007 - Acuerdo entre la Unión Europea y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre seguridad en materia de información clasificada

*DO L 115 de 3.5.2007, p. 30/34*

25/03/2005 - Acuerdo entre la Antigua República Yugoslava de Macedonia y la Unión Europea sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada

*DO L 94 de 13.4.2005, p. 39/44*

25/06/2003 - Acuerdo de Extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América

*DO L 181 de 19.7.2003, p. 27/33*

### *Informes*

03/05/2012 - Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones basado en el Artículo 29 (2) de la Decisión Marco del Consejo de 27 de noviembre de 2008 sobre la protección de los datos personales procesados en el marco de la cooperación policial y judicial en materia penal [COM(2012) 12/2]

12/04/2011 - Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo basado en el artículo 8 de la Decisión 2007/845/JAI del Consejo, de 6 de diciembre de 2007, sobre cooperación entre los organismos de recuperación de activos de los Estados miembros en el ámbito del seguimiento y la identificación de productos del delito o de otros bienes relacionados con el delito [COM(2011) 176 final]

20/12/2007 - Informe de la Comisión sobre la aplicación de la decisión del Consejo, de 17 de octubre de 2000, relativa a las disposiciones de cooperación entre las unidades de información financiera de los Estados miembros para el intercambio de información (2000/642/ JAI) [COM(2007) 827 final]

21/04/2006 - Informe de la Comisión sobre la aplicación de la Posición común del Consejo 2005/69/JAI[COM(2006) 167 final]

07/01/2005 - Informe de la Comisión Sobre la transposición legal de la Decisión marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre equipos conjuntos de investigación [COM(2004) 858 final]

## *Comunicaciones*

27/03/2013 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Establecer un programa europeo de formación de los servicios con funciones coercitivas [COM(2013) 0172 final]

18/05/2004 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Reforzar la cooperación policial y aduanera en la unión europea - I. Informe sobre las realizaciones desde la entrada en vigor del Tratado de Amsterdam - II. Propuestas de mejoras [COM(2004) 376 final]

### **2.2.16. EUROPOL - CEPOL**

#### *1) Oficina Europea de Policía (EUROPOL)*

30/11/2009 - Decisión 2009/968/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, por la que se adoptan las normas sobre confidencialidad de la información de EUROPOL

*DO L 332 de 17.12.2009, p. 17/22*

30/11/2009 - Decisión del Consejo 2009/936/JAI, de 30 de noviembre de 2009, por la que se adoptan las normas de desarrollo aplicables a los ficheros de trabajo de análisis de EUROPOL

*DO L 325 de 11.12.2009, p. 14/22*

30/11/2009 - Decisión 2009/935/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, por la que se determina la lista de terceros Estados y organizaciones con los que EUROPOL celebrará acuerdos

*DO L 325 de 11.12.2009, p. 12/13*

30/11/2009 - Decisión del Consejo 2009/934/JAI, de 30 de noviembre de 2009, por la que se adoptan las normas de desarrollo que rigen las relaciones de EUROPOL con los socios, incluido el intercambio de datos personales y de información clasificada

*DO L 325 de 11.12.2009, p. 6/11*

04/06/2009 - Decisión del Consejo de Administración de EUROPOL, de 4 de junio de 2009, por la que se establecen las normas relativas a la selección, ampliación de la duración del mandato y destitución del director y los directores adjuntos de EUROPOL

*DO L 348 de 29.12.2009, p. 3/8*

04/06/2009 - Decisión del Consejo de Administración de EUROPOL, de 4 de junio de 2009, sobre las condiciones relativas al tratamiento de datos en virtud del artículo 10, apartado 4, de la Decisión EUROPOL

*DO L 348 de 29.12.2009*

06/04/2009 - Decisión 2009/371/JAI del Consejo, de 6 de abril de 2009, por la que se crea la Oficina Europea de Policía (EUROPOL)

*DO L 121 de 15.5.2009, p. 37/66*

23/06/2008 - Decisión 2008/633/JAI del Consejo, de 23 de junio de 2008, sobre el acceso para consultar el Sistema de Información de Visados (VIS) por las autoridades designadas de los Estados miembros y por EUROPOL, con fines de prevención, detección e investigación de delitos de terrorismo y otros delitos graves

*DO L 218 de 13.8.2008, p. 129/136*

12/07/2005 - 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

*DO L 185 de 16.7.2005, p. 35/36*

17/10/2000 - 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

*DO L 185 de 16.7.2005, p. 35/36*

#### *Normativa propuesta*

Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO relativo a la Agencia de la Unión Europea para la cooperación y la formación en funciones coercitivas (EUROPOL) y por el que se derogan las Decisiones 2009/371/JAI y 2005/681/JAI [COM(2013) 0173 final]

#### *2) Escuela Europea de Policía (CEPOL)*

24/02/2006 - Decisión 9/2006/GB del Consejo de Gobierno de la Escuela Europea de Policía sobre las normas relativas a la selección de candidatos al puesto de Director (Adoptadas por el Consejo el 24 de febrero de 2006)

*DO C 107 de 6.5.2006, p. 1/2*

20/09/2005 - Decisión 2005/681/JAI del Consejo, de 20 de septiembre de 2005, por la que se crea la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y por la que se deroga la Decisión 2000/820/JAI

*DO L 256 de 1.10.2005, p. 63/70*

### *Normativa propuesta*

16/07/2014 – Propuesta para una regulación del Parlamento Europeo y el Consejo estableciendo una Agencia de Entrenamiento Policial de la Unión Europea (Cepol), derogando y sustituyendo la Decisión del Consejo 2005/681/JHA [COM/2014/465 final]

### *Comunicaciones*

27/03/2013 – Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Establecer un programa europeo de formación de los servicios con funciones coercitivas” [COM/2013/172 final]

## **2.2.17. Cooperación Aduanera**

### *Normativa Adoptada*

23/10/2009 - Resolución del Consejo, de 23 de octubre de 2009, sobre una estrategia reforzada de cooperación aduanera

*DO C 260 de 30.10.2009, p. 1/3*

09/07/2008 - Reglamento (CE) n o 767/2008 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de julio de 2008, sobre el Sistema de Información de Visados (VIS) y el intercambio de datos sobre visados de corta duración entre los Estados miembros (Reglamento VIS)

*DO L 218, 13.08.2008, p. 60/81*

03/05/2007 - Decisión n° 624/2007/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de mayo de 2007, por la que se establece un programa de acción para la aduana en la Comunidad (Aduana 2013)

*DO L 154 de 14.6.2007, p. 25/31*

27/04/2006 - Recomendación del Consejo, de 27 de abril de 2006, sobre la elaboración de acuerdos entre los servicios de policía, de aduanas y otros servicios especializados en el cumplimiento de la ley en materia de prevención y lucha contra la delincuencia

*DO C 124 de 25.5.2006, p. 1/2*

22/12/2004 - 2004/919/CE: Decisión del Consejo, de 22 de diciembre de 2004, relativa a la lucha contra la delincuencia de dimensión transfronteriza relacionada con vehículos

*DO L 389 de 30.12.2004, p. 28/30*

26/10/2004 - Reglamento (CE) n° 2007/2004 del Consejo, de 26 de octubre de 2004, por el que se crea una Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea

*DO L 349 de 25.11.2004, p. 1/11*

08/06/2004 - 2004/512/CE: Decisión del Consejo, de 8 de junio de 2004, por la que se establece el Sistema de Información de Visados (VIS)

*DO L 213, 15.06.2004, p. 5/7*

27/05/1999 - Resolución del Consejo, de 27 de mayo de 1999, relativa a la lucha contra la delincuencia internacional, con una mayor cobertura de las rutas utilizadas

*DO C 162 de 9.6.1999, p. 1/1*

### *Convenios de la UE*

#### 1) CIS

08/05/2003 - Protocolo aprobado con arreglo al artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, que modifica, en lo relativo a la creación de un fichero europeo de identificación de los expedientes de investigación aduanera, el Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros

*DO C 139 de 13.6.2003, p. 2/8*



12/03/1999 - Protocolo establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, sobre la definición del concepto de blanqueo de capitales y sobre la inclusión de información sobre matrículas de vehículos en la lista de datos del Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros - Declaraciones

*DO C 91 de 31.3.1999, p. 2/7*

29/11/1996 - Protocolo establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la interpretación, con carácter prejudicial, por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, del Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros - Declaración relativa a la adopción simultánea del Convenio relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros y del Protocolo relativo a la interpretación, de dicho Convenio, con carácter prejudicial, por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas - Declaración efectuada en aplicación del artículo 2

*DO C 151 de 20.5.1997, p. 16/28*

27/11/1995 - Convenio establecido sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la utilización de la tecnología de la información a efectos aduaneros

*DO C 316 de 27.11.1995, p. 34/47*

14/06/1985 - Acervo de Schengen - Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen de 14 de junio de 1985 entre los Gobiernos de los Estados de la Unión Económica Benelux, de la República Federal de Alemania y de la República Francesa relativo a la supresión gradual de los controles en las fronteras comunes

*DO L 239 de 22.09.2000, p. 19/62*

## 2) Nápoles II

18/12/1997 - 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 aduaneras

*DO C 24 de 23.1.1998, p. 2/22*

## *Convenios Internacionales*

26/04/2004 - 2004/485/CE: Decisión del Consejo, de 26 de abril de 2004, por la que se modifica la Decisión 2003/231/CE relativa a la adhesión de la Comunidad Europea al Protocolo de Enmienda del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kioto)

*DO L 162 de 30.4.2004, p. 113/11*

17/03/2003 - Decisión 2003/231/CE del Consejo, de 17 de marzo de 2003, relativa a la adhesión de la Comunidad Europea al Protocolo de Enmienda del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kioto)

*DO L 86 de 3.4.2003, p. 21/45 (modificado por DO L 162 de 30.4.2004, p. 113/113)*

18/05/1973 - Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kioto)

En vigor desde el 25/09/1974

## *Comunicaciones*

01/04/2008 - Comunicación de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo y el Comité económico y social - Estrategia para la evolución de la Unión Aduanera [COM(2008) 169 final]

11/10/2005 - Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social EUROPEO relativa a una respuesta aduanera a las últimas tendencias en la falsificación y la piratería [COM(2005) 479 final]

18/05/2004 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - Reforzar la cooperación policial y aduanera en la unión europea [COM(2004) 376 final]

24/04/2003 - Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento europeo y al Comité Económico y Social Europeo relativa al papel de la aduana en la gestión integrada de las fronteras exteriores. [COM(2003) 452 final]

DO C 96, 21.4.2004

08/02/2001 - Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social relativa a una estrategia para la unión aduanera [COM(2001) 51 final]



## 2.2.18. Cooperación Judicial en Materia Penal

### *Normativa*

03/04/2014 - Directiva 2014/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la orden europea de investigación en materia penal.

*DO L 130 de 1.5.2014, p. 1/36*

25/10/2012 - Directiva 2012/29/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos, y por la que se sustituye la Decisión marco 2001/220/JAI del Consejo

*DO L 315, 14.11.2012, p. 57-73*

22/05/2012 - Directiva 2012/13/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales

*DO L 142 de 1.6.2012, p. 1/10*

13/12/2011 - Directiva 2011/99/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección

*DO L 338 de 21.12.2011, p. 2/18*

20/10/2010 - Directiva 2010/64/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales

*DO L 280 de 26.10.2010, p. 1/7*

30/11/2009 - Decisión marco 2009/948/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, sobre la prevención y resolución de conflictos de ejercicio de jurisdicción en los procesos penales

*DO L 328 de 15.12.2009, p. 42/47*

30/11/2009 - Resolución del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, sobre un plan de trabajo para reforzar los derechos procesales de sospechosos o acusados en los procesos penales

*DO C 295 de 4.12.2009, p. 1/3*

23/10/2009 - Decisión marco 2009/829/JAI del Consejo, de 23 de octubre de 2009, relativa a la aplicación, entre Estados miembros de la Unión Europea, del principio de reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional

*DO L 294 de 11.11.2009, p. 20/40*

06/04/2009 - Decisión 2009/316/JAI del Consejo, de 6 de abril de 2009, por la que se establece el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS) en aplicación del artículo 11 de la Decisión Marco 2009/315/JAI

*DO L 93 de 7.4.2009, p. 33/48*

26/02/2009 - Decisión Marco 2008/315/JAI del Consejo, de 26 de febrero de 2009, relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros

*DO L 93 de 7.4.2009, p. 23/32*

26/02/2009 - Decisión Marco 2009/299/JAI del Consejo, de 26 de febrero de 2009, por la que se modifican las Decisiones Marco 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI y 2008/947/JAI, destinada a reforzar los derechos procesales de las personas y a propiciar la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones dictadas a raíz de juicios celebrados sin comparecencia del imputado

*DO L 81 de 27.3.2009, p. 24/36*

24/02/2009 - Decisión Marco 2009/299/JAI del Consejo, de 26 de febrero de 2009, por la que se modifican las Decisiones Marco 2002/584/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI y 2008/947/JAI, destinada a reforzar los derechos procesales de las personas y a propiciar la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones dictadas a raíz de juicios celebrados sin comparecencia del imputado

*DO L 81 de 27.3.2009, p. 24/36*

20/12/2008 - Resolución del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo sobre la creación de una red de cooperación legislativa entre los Ministerios de Justicia de los Estados miembros de la Unión Europea

*DO C 326 de 20.12.2008, p. 1/2*

18/12/2008 - Decisión Marco 2008/978/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativa al exhorto europeo de obtención de pruebas para recabar objetos, documentos y datos destinados a procedimientos en materia penal

*DO L 350 de 30.12.2008, p. 72/92*

16/12/2008 - Decisión 2009/426/JAI del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust y se modifica la Decisión 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia

*DO L 138 de 4.6.2009, p. 14/32*

16/12/2008 - Decisión 2008/976/JAI del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, sobre la Red Judicial Europea

*DO L 348 de 24.12.08*

27/11/2008 - Decisión Marco 2008/909/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad a efectos de su ejecución en la Unión Europea

*DO L 327 de 5.12.2008, p. 27/46*

27/11/2008 - Decisión Marco 2008/947/JAI del Consejo, de 27 de noviembre de 2008, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas

*DO L 337 de 16.12.2008, p. 102/122*

24/07/2008 - Decisión Marco 2008/675/JAI del Consejo, de 24 de julio de 2008, relativa a la consideración de las resoluciones condenatorias entre los Estados miembros de la Unión Europea con motivo de un nuevo proceso penal

*DO L 220 de 15.8.2008, p. 32/34*

06/10/2006 - Decisión marco 2006/783/JAI del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones de decomiso

*DO L 328 de 24.11.2006, p. 59/78*

07/08/2006 - 2006/581/CE: Decisión de la Comisión, de 7 de agosto de 2006, por la que se crea un grupo de expertos sobre las necesidades políticas en materia de datos sobre la delincuencia y la justicia penal

*DO L 234 de 29.8.2006, p. 29/32*

27/06/2006 - 2006/697/CE: Decisión del Consejo, de 27 de junio de 2006, relativa a la firma del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre el procedimiento de entrega entre los Estados miembros de la Unión Europea e Islandia y Noruega

*DO L 292 de 21.10.2006, p. 1/19*

19/04/2006 - 2006/337/CE: Decisión de la Comisión, de 19 de abril de 2006, por la que se establecen unos impresos uniformes para la transmisión de solicitudes y decisiones con arreglo a la Directiva 2004/80/CE del Consejo sobre indemnización a las víctimas de delitos

*DO L 125 de 12.05.2006, p. 25/30*

24/02/2005 - Decisión marco 2005/214/JAI del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias

*DO L 76 de 22.3.2005, p. 16/30*

29/04/2004 - Directiva 2004/80/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, sobre indemnización a las víctimas de delitos

*DO L 261 de 06.08.2004, p. 15/18*

17/12/2003 - 2004/79/CE: Decisión del Consejo, de 17 de diciembre de 2003, relativa a la firma del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la aplicación de determinadas disposiciones del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, de 29 de mayo de 2000, y del Protocolo al mismo, de 2001

*DO L 26 de 29.01.2004, p. 1/9*

18/06/2003 - Decisión 2003/659/JAI del Consejo, de 18 de junio de 2003, por la que se modifica la Decisión 2002/187/JAI por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia

*DO L 245 de 29.09.2003, p. 44/45*

08/05/2003 - Decisión 2003/335/JAI del Consejo, de 8 de mayo de 2003, sobre investigación y enjuiciamiento de delitos de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra

*DO L 118 de 14.05.2003, p. 12/14*

13/06/2002 - 2002/584/JAI: Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros - Declaraciones realizadas por algunos Estados miembros con ocasión de la adopción de la Decisión marco

*DO L 190 de 18.07.2002, p. 1/20*

13/06/2002 - 2002/494/JAI: Decisión del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la creación de una red europea de puntos de contacto en relación con personas responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra

*DO L 167 de 26.6.2002, p. 1/2*

28/02/2002 - 2002/187/JAI: Decisión del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia

*DO L 63 de 6.3.2002, p. 1/13*

21/11/2001 - Protocolo del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, celebrado por el Consejo de conformidad con el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea

*DO C 326 de 21.11.2001, p. 2/8*

15/03/2001 - 2001/220/JAI: Decisión marco del Consejo, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal

*DO L 82 de 22.03.2001, p. 1/4*

29/05/2000 - Acto del Consejo, de 29 de mayo de 2000, por el que se celebra, de conformidad con el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea

*DO C 197 de 12.07.2000, p. 1/23*

29/06/1998 - 98/428/JAI: Acción común de 29 de junio de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, por la que se crea una red judicial europea

*DO L 191 de 07.07.1998, p. 4/7*

29/06/1998 - 98/427/JAI: Acción común de 29 de junio de 1998 adoptada por el Consejo sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, sobre buenas prácticas de asistencia judicial en materia penal

*DO L 191 de 07.07.1998, p. 1/3*

17/06/1998 - Acto del Consejo de 17 de junio de 1998 relativo a la celebración del Convenio sobre las decisiones de privación del derecho de conducir

*DO C 216 de 10.07.1998, p. 1/1*

20/12/1996 - Resolución 97/C 10/02 del Consejo de 20 de diciembre de 1996 sobre sentencias relativas a infracciones graves en materia de tráfico de drogas

*DO C 10 de 11.01.1997, p. 3/4*

20/12/1996 - Resolución 97/C 10/01 del Consejo, de 20 de diciembre de 1996, relativa a las personas que colaboran con el proceso judicial en la lucha contra la delincuencia internacional organizada

*DO C 10 de 11.01.1997, p. 1/2*

27/09/1996 - Acto del Consejo de 27 de septiembre de 1996 por el que se establece el Convenio relativo a la extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea

*DO C 313 de 23.10.1996, p. 11/23*

22/04/1996 - 96/277/JAI: Acción común, de 22 de abril de 1996, adoptada por el Consejo en virtud del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, para la creación de un marco de intercambio de magistrados de enlace que permita mejorar la cooperación judicial entre los Estados miembros de la Unión Europea

*DO L 105 de 27.04.1996, p. 1/2*

10/03/1995 - Acto del Consejo, de 10 de marzo de 1995, por el que se establece el Convenio relativo al procedimiento simplificado de extradición entre los Estados miembros de la Unión Europea

*DO C 78 de 30.03.1995, p. 1/10*

### *Convenciones*

29/05/2000 - Acto del Consejo, de 29 de mayo de 2000, por el que se celebra, de conformidad con el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea

*DO L 197 de 12.07.2000, p. 1/2*

08/11/2001 – Segundo Protocolo Adicional a la Convención Europea sobre Asistencia Mutua en Materia Penal

17/03/1978 – Protocolo Adicional a la Convención Europea sobre Asistencia Mutua en Materia Penal

20/04/1959 – Consejo de Europa: Convención Europea sobre Asistencia Mutua en Materia Penal

### *Legislación propuesta*

08/06/2011 - Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el derecho de acceso a un abogado en los procesos penales y el derecho de comunicación en el momento de la detención [COM(2011) 326 final]

18/05/2011 – Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo – Estableciendo estándares mínimos sobre los derechos, apoyo y protección de las víctimas del delito[COM(2011) 275 final]

### *Programas*

12/02/2007 - Decisión 2007/125/JAI del Consejo, de 12 de febrero de 2007, por la que se establece para el período 2007-2013 el programa específico Justicia penal, integrado en el programa general Derechos fundamentales y justicia

*DO L 58 de 24.2.2007, p. 13/18*

15/01/2001 - Programa de medidas destinado a poner en práctica el principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones en materia penal

*DO C 12 de 15.1.2001, p. 10/22*

26/04/2006 - Libro Verde - La presunción de inocencia [COM(2006) 174final]

23/12/2005 - Libro Verde sobre los conflictos de jurisdicción y el principio non bis in idem en los procedimientos penales [COM(2005) 696final]

17/08/2004 - Libro Verde sobre el reconocimiento mutuo de las medidas de control no privativas de libertad [COM(2004) 562final]

### *Comunicaciones*

18/05/2011 – Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Refuerzo de los derechos de las víctimas en la UE[COM(2011) 0274final]

29/04/2011 - Conclusiones del Consejo en las que se promueve la creación de un identificador europeo de jurisprudencia (ECLI) y la definición de un conjunto mínimo de metadatos uniformes de jurisprudencia

*DO C 127 de 29.4.2011, p. 1/7*

20/04/2009 - Informe de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo relativo a la aplicación de la Directiva 2004/80/CE del Consejo sobre indemnización a las víctimas de delitos [COM(2009) 170final]

30/05/2008 - Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social Europeo - Hacia una estrategia europea en materia de e-Justicia (Justicia en línea) (SEC(2008) 1947) (SEC(2008) 1944)

04/02/2008 - Comunicación de la Comisión relativa a la creación de un Foro de reflexión sobre las medidas y prácticas de la UE en el ámbito de la justicia[COM(2008) 038final]

23/10/2007 - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el papel de Eurojust y la Red Judicial Europea en el marco de la lucha contra la delincuencia organizada y contra el terrorismo en la Unión Europea [COM(2007) 644 final]

07/08/2006 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo y al Comité Económico y Social Europeo - Desarrollo de una estrategia global y coherente de la UE para evaluar la delincuencia y la justicia penal: Plan de acción de la UE 2006 – 2010[COM(2006) 437final]

29/06/2006 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la formación judicial en la Unión Europea[COM(2006) 356 final]

21/02/2006 - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Penas privativas de derechos impuestas por condenas penales en la Unión Europea[COM(2006) 073final]

23/11/2005 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre las consecuencias de la sentencia del Tribunal de Justicia de 13.9.05 dictada en el asunto C-176/03 [Comisión contra Consejo][COM(2005) 583 final]

19/05/2005 - Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo - Comunicación sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y el fortalecimiento de la confianza mutua entre los Estados miembros [COM(2005) 195final]

06/07/2004 - Informe de la Comisión sobre la transposición a los ordenamientos jurídicos nacionales de la Decisión del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia [COM(2004) 457final]

14/07/1999 - Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social - Víctimas de delitos en la Unión Europea - Normas y medidas [COM(1999) 349final]

### *Informes*

02/06/2014 - Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación por los Estados miembros de la Decisión marco 2009/948/JAI, de 30 de noviembre de 2009, sobre la prevención y resolución de conflictos de ejercicio de jurisdicción en los procesos penales[COM(2014) 313 final]

02/06/2014 - Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación por los Estados miembros de la Decisión marco 2008/675/JAI, de 24 de julio de 2008, relativa a la consideración de las resoluciones condenatorias entre los Estados miembros de la Unión Europea con motivo de un nuevo proceso penal[COM(2014) 312final]

05/02/2014 - Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación, por los Estados miembros, de las Decisiones Marco 2008/909/JAI, 2008/947/JAI y 2009/829/JAI, relativas al reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad, medidas de libertad vigilada y penas sustitutivas y medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional[COM(2014) 057final]

11/07/2011 - Informe de la Comisión sobre la evaluación del funcionamiento de la Decisión 2005/387/JAI del Consejo relativa al intercambio de información, la evaluación del riesgo y el control de las nuevas sustancias psicotrópicas[COM(2011) 430 final]

11/04/2011 - Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la aplicación desde 2007 de la Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros [COM(2011) 175 final]

23/08/2010 - Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo basado en el artículo 22 de la Decisión marco 2006/783/JAI del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones de decomiso [COM(2010) 428final]

20/04/2009 - Informe de la Comisión de conformidad con el artículo 18 de la Decisión marco del Consejo, de 15 de marzo de 2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal (2001/220/JAI)[COM(2009) 166final]

22/12/2008 - Informe de la Comisión basado en el artículo 20 de la Decisión Marco 2005/214/JAI del Consejo, de 24 de febrero de 2005, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las sanciones pecuniarias[COM(2008) 888 final]

11/07/2007 - Informe de la Comisión relativo a la aplicación, desde 2005, de la Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros [COM(2007) 407final].

11/07/2007 - Commission staff working document - Annex to the Report from the Commission on the implementation since 2005 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (SEC(2007) 979 final]

24/01/2006 - Commission staff working document - Annex to the Report from the Commission based on Article 34 of the Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (SEC(2006) 79 final]

24/01/2006 - Informe de la Comisión basado en el artículo 34 de la Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros (versión revisada) [COM(2006) 008final]



23/02/2005 - Informe de la Comisión basado en el artículo 34 de la Decisión Marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros[COM(2005) 063 final]

03/02/2004 - Document de travail des services de la Commission - Annexe au rapport de la Commission fondé sur l'article 18 de la décision-cadre du Conseil du 15 mars 2001 relative au statut des victimes dans la cadre de procédures pénales {COM(2004)54 final} (SEC(2004) 102final]

14/10/2002 - Informe explicativo del Convenio de 2000 relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea (Texto aprobado por el Consejo el 14 de octubre de 2002)  
*DO C 257, 24.10.2002, p. 1-9*

## 2.2.19. Ámbito Internacional

### *General*

12/10/2011 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo -Estrategia de ampliación y principales retos 2011-2012[COM(2011) 666 final]

12/10/2005 - Comunicación de la Comisión: Hacia una estrategia sobre la dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia [COM(2005) 491 final]

### *Países candidatos*

Pacto de preadhesión para luchar contra la delincuencia organizada entre los Estados miembros de la Unión Europea y los países candidatos de Europa Central y Oriental (Texto aprobado por el Consejo JAI el 28 de mayo de 1998)

*DO C 220 de 15.7.1998, p. 1/5*

### *Socios*

#### 1) África

28/05/2009 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Mauricio sobre exención de visados para estancias de corta duración

*DO L 169 de 30.6.2009, p. 17/22*

28/05/2009 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de las Seychelles sobre exención de visados para estancias de corta duración

*DO L 169 de 30.6.2009, p. 31/36*

#### 2) Asia

07/10/2010 - 2010/616/UE: Decisión del Consejo, de 7 de octubre de 2010, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Unión Europea y Japón sobre asistencia judicial en materia penal

*DO L 271 de 15.10.2010, p. 3/3*

30/11/2009 - Decisión 2010/88/PESC/JAI del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la firma, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de asistencia judicial en materia penal entre la Unión Europea y Japón. Acuerdo entre la Unión Europea y Japón sobre cooperación judicial en materia penal

*DO L 39, 12.2.2010, p. 19-35*

26/10/2009 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República Islámica de Pakistán sobre readmisión de residentes ilegales

*DO L 287 de 4.11.2010, p. 52/67*

28/01/2008 - 2008/202/CE: Decisión del Consejo, de 28 de enero de 2008 , relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Japón sobre cooperación y asistencia administrativa mutua en materia aduanera

*DO L 62 de 6.3.2008, p. 23/23*

11/05/1999 - 1999/400/CE: Decisión del Consejo, de 11 de mayo de 1999, relativa a la conclusión del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Hong Kong, China, sobre cooperación y asistencia administrativa mutua en materia aduanera

*DO L 151 de 18.6.1999, p. 20/20*

16/11/2004 - 2004/889/CE: Decisión del Consejo, de 16 de noviembre de 2004, relativa a la celebración de un acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de la República Popular China sobre cooperación y asistencia administrativa mutua en materia aduanera



*DO L 375 de 23.12.2004, p. 19/19*

04/06/2004 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República Socialista Democrática de Sri Lanka sobre la readmisión de residentes ilegales - Declaraciones

*DO L 124 de 17.5.2005, p. 43/60*

30/03/2004 - 2004/633/CE: Decisión del Consejo, de 30 de marzo de 2004, relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de la India sobre cooperación aduanera y asistencia administrativa mutua en materia aduanera

*DO L 304 de 30.9.2004, p. 24/24*

12/02/2004 - Memorándum de Acuerdo entre la Comunidad Europea, y la Administración Nacional de Turismo de la República Popular China, respecto a los visados y cuestiones conexas en relación con los grupos de turistas de la República Popular China (ADS)

*DO L 83 de 20.3.2004, p. 14/21*

13/10/2003 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Región Administrativa Especial de Macao de la República Popular China sobre la readmisión de residentes ilegales

*DO L 143 de 30.4.2004, p. 99/115*

27/11/2002 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de la Región Administrativa Especial de Hong Kong de la República Popular China sobre readmisión de residentes ilegales

*DO L 17 de 24.1.2004, p. 25/39*

26/04/1997 - 97/291/CE: Decisión del Consejo de 26 de abril de 1997 relativa a la celebración del Acuerdo de cooperación y asistencia administrativa mutua en materia aduanera entre la Comunidad Europea y la República de Corea

*DO L 121 de 13.5.1997, p. 13/13*

11/05/1999 - 1999/400/CE: Decisión del Consejo, de 11 de mayo de 1999, relativa a la conclusión del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Hong Kong, China, sobre cooperación y asistencia administrativa mutua en materia aduanera

*DO L 151 de 18.6.1999, p. 20/20*

### 3) Caribe

28/05/2009 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y Antigua y Barbuda sobre exención de visados para estancias de corta duración

*DO L 169 de 30.6.2009, p. 3/8*

28/05/2009 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Commonwealth de las Bahamas sobre exención de visados para estancias de corta duración

*DO L 169 de 30.6.2009, p. 24/29*

28/05/2009 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y Barbados sobre exención de visados para estancias de corta duración

*DO L 169 de 30.6.2009, p. 10/15*

28/05/2009 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de San Cristóbal y Nieves sobre exención de visados para estancias de corta duración

*DO L 169 de 30.6.2009, p. 38/43*

### 4) América Latina

08/11/2010 - Acuerdo entre la Unión Europea y la República Federativa de Brasil sobre exención de visados para estancias de corta duración para titulares de pasaportes diplomáticos, de servicio u oficiales

*DO L 66 de 12.3.2011, p. 2/6*

### 5) América del Norte

13/07/2010 - Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América relativo al tratamiento y la transferencia de datos de mensajería financiera de la Unión Europea a los Estados Unidos a efectos del Programa de seguimiento de la financiación del terrorismo

*DO L 195 de 27.7.2010, p. 5/14*

30/11/2009 - Decisión 2009/933/PESC del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, sobre la ampliación, en nombre de la Unión Europea, del alcance territorial del Acuerdo de Extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América. Se amplía el alcance territorial del acuerdo de extradición entre la UE y los EE.UU. a las Antillas Holandesas y Aruba.

*DO L 325 de 11.12.2009, p. 4/5*

23/10/2009 - Decisión 2009/820/PESC del Consejo, de 23 de octubre de 2009, sobre la celebración, en nombre de la Unión Europea, del Acuerdo de Extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América y del Acuerdo de Asistencia Judicial en materia penal entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América

*DO L 291 de 7.11.2009, p. 40/41*

27/11/2007 - 98/18/CE: Decisión del Consejo de 27 de noviembre de 1997 relativa a la celebración del Acuerdo entre la Comunidad Europea y Canadá sobre cooperación aduanera y asistencia mutua en materia aduanera

*DO L 7 de 13.1.1998, p. 37/37*

23/07/2007 - Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos (Acuerdo PNR 2007)

*DO L 204 de 4.8.2007, p. 18/25 (Acuerdo 2007 PNR)*

30/04/2007 - Acuerdo entre la Unión Europea y el Gobierno de los Estados Unidos de América sobre seguridad en materia de información clasificada

*DO L 115 de 3.5.2007, p. 30/34*

05/12/2006 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Canadá por el que se instituye un marco de cooperación en materia de enseñanza superior, formación y juventud

*DO L 397 de 30.12.2006, p. 15/21*

21/06/2006 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América por el que se renueva el programa de cooperación en materia de enseñanza superior y de enseñanza y formación profesionales

*DO L 346 de 9.12.2006, p. 34/40*

24/03/2006 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Canadá sobre el tratamiento de datos procedentes del sistema de información anticipada sobre pasajeros y de los expedientes de pasajeros

*DO L 86 de 24.3.2006, p. 19/19*

25/06/2003 - Acuerdo de Extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América

*DO L 181 de 19.7.2003, p. 27/33*

06/06/2003 - 2003/516/CE: Decisión del Consejo, de 6 de junio de 2003, relativa a la firma de los Acuerdos entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre Extradición y Asistencia Judicial en Materia Penal - Acuerdo de Extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América - Acuerdo de Asistencia Judicial entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América

*DO L 181, 19.7.2003, p. 25-42*

#### 6) Pacífico

30/06/2008 - Acuerdo entre la Unión Europea y Australia sobre el tratamiento y la transferencia de datos, generados en la Unión Europea, del registro de nombres de los pasajeros (PNR) por las compañías aéreas a los Servicios de Aduanas de Australia

*DO L 213 de 8.8.2008, p. 49/57*

#### 7) Cáucaso del Sur

21/11/2010 - Acuerdo entre la Unión Europea y Georgia sobre la readmisión de residentes en situación ilegal

*DO L 52 de 25.2.2011, p. 47/65*

17/06/2010 - Acuerdo entre la Unión Europea y Georgia sobre la facilitación de la expedición de visados

*DO L 52 de 25.2.2011, p. 34/44*

#### 8) Rusia

28/11/2006 – Documento de Acción Orientada sobre la implantación con Rusia del Espacio Común de Libertad, Seguridad y Justicia<sup>859</sup>.

25/05/2006 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre la facilitación de la expedición de visados a los ciudadanos de la Unión Europea y de la Federación de Rusia

*DO L 129, 17.5.2007, p. 27-34*

---

<sup>859</sup> Documento del Consejo 15534/1/06 REV 1, Bruselas, 28 de noviembre de 2006.

25/05/2006 - Acuerdo entre la Federación Rusa y la Comunidad Europea sobre readmisión -  
Declaraciones conjuntas  
*DO L 129, 17.5.2007, p. 40–60*

9) Mediterráneo Sur

09/10/2014 –Declaración conjunta estableciendo una Alianza de Movilidad entre el Reino Jasemita de Jordania y la Unión Europea y sus Estados miembros participantes<sup>860</sup>.

03/03/2014 - Declaración conjunta estableciendo una Alianza de Movilidad entre Tunicia y la Unión Europea y sus Estados miembros participantes<sup>861</sup>.

03/06/2013 - Declaración conjunta estableciendo una Alianza de Movilidad entre el Reino de Marruecos y la Unión Europea y sus Estados miembros participantes<sup>862</sup>.

10) África Sub-Sahariana

28/05/2009 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Mauricio sobre exención de visados para estancias de corta duración

*DO L 169, 30.6.2009, p. 17–22*

21/05/2009 - Declaración conjunta estableciendo una Alianza de Movilidad entre la Unión Europea y la República de Cabo Verde<sup>863</sup>.

27/05/2008 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de las Seychelles sobre exención de visados para estancias de corta duración

*DO L 169, 30.6.2009, p. 31–36*

11) Balcanes Occidentales

18/09/2007 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Albania sobre la facilitación de la expedición de visados - Declaraciones

*DO L 334 de 19.12.2007, p. 85/95*

18/09/2007 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y Bosnia y Herzegovina sobre la facilitación de la expedición de visados - Declaraciones

*DO L 334 de 19.12.2007, p. 97/107*

18/09/2007 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y Bosnia y Herzegovina sobre readmisión de residentes ilegales - Declaraciones conjuntas

*DO L 334 de 19.12.2007, p. 66/83*

18/09/2007 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Antigua República Yugoslava de Macedonia sobre la facilitación de la expedición de visados

*DO L 334 de 19.12.2007, p. 125/135*

18/09/2007 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Antigua República Yugoslava de Macedonia sobre readmisión de residentes ilegales - Declaraciones conjuntas

*DO L 334 de 19.12.2007, p. 7/24*

18/09/2007 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Montenegro sobre la facilitación de la expedición de visados - Declaraciones

*DO L 334 de 19.12.2007, p. 109/119*

---

<sup>860</sup> Pendiente de publicación. Disponible a través de la dirección [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20141009\\_joint\\_declaration\\_establishing\\_the\\_eu-jordan\\_mobility\\_partnership\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20141009_joint_declaration_establishing_the_eu-jordan_mobility_partnership_en.pdf)

<sup>861</sup> Pendiente de publicación. Disponible a través de la dirección [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/specific-tools/docs/final\\_joint\\_declaration\\_tn-eu\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/specific-tools/docs/final_joint_declaration_tn-eu_fr.pdf)

<sup>862</sup> Documento del Consejo 6139/13 LÍMITE, Bruselas, de 3 de junio de 2013. Disponible a través de la dirección [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130607\\_declaration\\_conjointe-maroc\\_eu\\_version\\_3\\_6\\_13\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/2013/docs/20130607_declaration_conjointe-maroc_eu_version_3_6_13_en.pdf)

<sup>863</sup> Documento del Consejo 9460/08 LÍMITE, Bruselas, de 21 de mayo de 2008. Disponible a través de la dirección [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/specific-tools/docs/mobility\\_partnership\\_cape\\_verde\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration/specific-tools/docs/mobility_partnership_cape_verde_en.pdf)

18/09/2007 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Montenegro sobre readmisión de residentes ilegales - Declaraciones conjuntas

*DO L 334 de 19.12.2007, p. 26/44*

18/09/2007 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Serbia sobre la facilitación de la expedición de visados - Declaraciones

*DO L 334 de 19.12.2007, p. 137/147*

18/09/2007 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Serbia sobre readmisión de residentes ilegales

*DO L 334 de 19.12.2007, p. 46/64*

14/04/2005 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Albania sobre la readmisión de residentes ilegales - Declaraciones

*DO L 124 de 17.5.2005, p. 22/40*

25/03/2005 - Acuerdo entre la Antigua República Yugoslava de Macedonia y la Unión Europea sobre procedimientos de seguridad para el intercambio de información clasificada

*DO L 94, 13.4.2005, p. 39-44*

## 12) Europa Occidental

03/05/2012 - Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega para la determinación de los derechos y obligaciones entre Irlanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por un lado, y la República de Islandia y el Reino de Noruega, por otro, en los ámbitos del acervo de Schengen que se apliquen a estos Estados

*DO L 15, 20.1.2000, p. 2-7*

30/09/2009 - Acuerdo entre la Comunidad Europea, por una parte, y la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein, por otra, sobre las modalidades de participación de estos Estados en la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea

*DO L 243 de 16.9.2010, p. 4/15*

24/06/2009 - Protocolo entre la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein del Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre los criterios y mecanismos para determinar el Estado responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en un Estado miembro o en Suiza

*DO L 161 de 24.6.2009, p. 8/12*

28/02/2008 - Protocolo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein sobre la adhesión del Principado de Liechtenstein al Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen

*DO L 160 de 18.6.2011, p. 21/36*

28/02/2008 - Protocolo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea, la Confederación Suiza y el Principado de Liechtenstein sobre la adhesión del Principado de Liechtenstein al Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen

*DO L 160 de 18.6.2011, p. 3/18*

01/02/2007 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre las modalidades de participación de estos Estados en la Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea - Declaración conjunta

*DO L 188 de 20.7.2007, p. 19/23*

29/06/2005 - Protocolo del Acuerdo entre la Comunidad Europea, la República de Islandia y el Reino de Noruega relativo a los criterios y mecanismos para determinar el Estado responsable de examinar las peticiones de asilo presentadas en un Estado miembro o en Islandia o Noruega

*DO L 57 de 28.2.2006, p. 16/18*

26/10/2004 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en un Estado miembro o en Suiza - Acta final - Declaraciones

*DO L 53 de 27.2.2008, p. 5/17*

20/10/2004 - Acuerdo entre la Unión Europea, la Comunidad Europea y la Confederación Suiza sobre la asociación de la Confederación Suiza a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen - Acta final - Declaraciones conjuntas - Declaraciones - Acuerdo en forma de Canje de notas

*DO L 53 de 27.2.2008, p. 52/79*

17/12/2003 - 2004/79/CE: Decisión del Consejo, de 17 de diciembre de 2003, relativa a la firma del Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la aplicación de determinadas disposiciones del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, de 29 de mayo de 2000, y del Protocolo al mismo, de 2001 - Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la aplicación de determinadas disposiciones del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal, entre los Estados miembros de la Unión Europea, de 29 de mayo de 2000, y del Protocolo al mismo, de 2001

*DO L 26, 29.1.2004, p. 1-9*

19/01/2001 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega relativo a los criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro responsable de examinar las peticiones de asilo presentadas en un Estado miembro o en Islandia o Noruega - Declaraciones

*DO L 93 de 3.4.2001, p. 40/47*

18/08/1999 - Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea con la República de Islandia y el Reino de Noruega sobre la asociación de estos dos Estados a la ejecución, aplicación y desarrollo del acervo de Schengen - Acta final

*DO L 176 de 10.7.1999, p. 36/62*

30/06/1999 - Acuerdo celebrado por el Consejo de la Unión Europea y la República de Islandia y el Reino de Noruega para la determinación de los derechos y obligaciones entre Irlanda y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por un lado, y la República de Islandia y el Reino de Noruega, por otro, en los ámbitos del acervo de Schengen que se apliquen a estos Estados

*DO L 15 de 20.1.2000, p. 2/7*

21/06/1999 - Acuerdo sobre la libre circulación de personas entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Confederación Suiza, por otra - Acta final - Declaraciones conjuntas - Información relativa a la entrada en vigor de los siete acuerdos con la Confederación Suiza en los sectores siguientes: libre circulación de personas, transporte aéreo y por carretera, contratos públicos, cooperación científica, reconocimiento mutuo en materia de evaluación de la conformidad y agricultura

*DO L 114 de 30.4.2002, p. 6/72*

### 13) Otros Estados Europeos

10/10/2007 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Moldova sobre la facilitación de la expedición de visados - Declaraciones

*DO L 334 de 19.12.2007, p. 169/179*

10/10/2007 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la República de Moldova sobre readmisión de residentes ilegales - Declaraciones

*DO L 334 de 19.12.2007, p. 149/167*

18/06/2007 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y Ucrania sobre la facilitación de la expedición de visados de corta duración - Protocolo - Declaración - Declaraciones conjuntas

*DO L 332 de 18.12.2007, p. 68/76*

18/06/2007 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y Ucrania sobre la readmisión de personas - Anexos - Declaración - Declaraciones conjuntas

*DO L 332 de 18.12.2007, p. 48/65*

25/05/2006 - Acuerdo entre la Comunidad Europea y la Federación de Rusia sobre la facilitación de la expedición de visados a los ciudadanos de la Unión Europea y de la Federación de Rusia

*DO L 129 de 17.5.2007, p. 27/34*

25/05/2006 - Acuerdo entre la Federación Rusa y la Comunidad Europea sobre readmisión - Declaraciones conjuntas

*DO L 129 de 17.5.2007, p. 40/60*

### 14) Turquía

20/10/2014 - Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo - On progress by Turkey in fulfilling the requirements of its visa liberalisation roadmap[COM(2014) 0646 final]

07/05/2014 - Acuerdo entre la Unión Europea y la República de Turquía sobre readmisión de residentes ilegales

DO L 134, 7.5.2014, p. 3–27

### *Informes*

21/02/2014 - Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Informe sobre la aplicación del Enfoque Global de la Migración y la Movilidad 2012-2013[COM(2014) 96 final] y sus anexos

### *Normativa propuesta*

27/11/2013 - Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se modifica el Reglamento (CE) nº 539/2001 por el que se establecen la lista de terceros países cuyos nacionales están sometidos a la obligación de visado para cruzar las fronteras exteriores y la lista de terceros países cuyos nacionales están exentos de esa obligación [COM(2013) 853 final]

### *Comunicaciones*

21/05/2013 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité económico y social Europeo y al Comité de las Regiones - Maximizar la repercusión en el desarrollo de la migración Contribución de la UE al Diálogo de Alto Nivel de las Naciones Unidas y próximas etapas hacia la ampliación de los vínculos entre desarrollo y migración [COM(2013) 292final]

18/11/2011 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité económico y social Europeo y al Comité de las Regiones -Enfoque Global de la Migración y la Movilidad [COM(2011) 743 final]

26/09/2011 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité económico y social Europeo y al Comité de las Regiones – Cooperación en el Área de Justicia y Asuntos de Interior con la Alianza del Este [COM (2011) 564 final]

24/05/2011 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité económico y social Europeo y al Comité de las Regiones- Un diálogo para la migración, la movilidad y la seguridad con los países del Mediterráneo Meridional[COM (2011) 292 final]

04/05/2011 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, el Consejo, el Comité económico y social Europeo y al Comité de las Regiones- Comunicación sobre migración[COM (2011) 248 final]

12/10/2005 – Comunicación de la Comisión – Una estrategia sobre la dimensión exterior del área de libertad, seguridad y justicia [COM(2005) 491 final]

12/10/2005 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y el Consejo – Evaluación de los Acuerdos de Readmisión de la UE [COM(2011) 76 final]

## **2.2.20. Estadísticas y Estudios**

### *2.2.20.1. Estadísticas*

#### *Normativa Adoptada*

07/08/2006 - Decisión 2006/581/CE de la Comisión, de 7 de agosto de 2006, por la que se crea un grupo de expertos sobre las necesidades políticas en materia de datos sobre la delincuencia y la justicia penal

DO L 234 de 29.8.2006, p. 29/32

#### *Legislación Propuesta*

08/06/2011 - Propuesta de Reglamento del Parlamento y del Consejo relativo a las estadísticas europeas sobre seguridad frente a la delincuencia [COM(2011) 335 final]

### *2.2.20.2. Estudios*

#### *2014*

- Study to Support an Impact Assessment on Options for Combatting Illicit Firearms Trafficking in the European Union. Final Report.

CSES. Centre for Strategy & Evaluation Services.



- Study to Support an Impact Assessment on a possible initiative related to improving rules on deactivation, destruction and marking procedures of firearms in the EU, as well as on alarm weapons and replicas.

EY. Building a better working world / Sipri. Stockholm International Peace Research Institute

### 2013

- Study on corruption on Healthcare System  
Ecorys / European Healthcare Fraud & Corruption Network (EHFCN)

- Study on possible ways to improve the exchange of information on travelling violent offenders (VTO)  
ICF/GHK

- Evaluation of Aquapol, Railpol and Tispol  
Ernst & Young et Associés

- The crime against business in Europe: A pilot survey (Executive summary)  
Gallup / Transcrime

### 2012

- Study on possible ways to enhance efficiency in the exchange of police records between the Member States by setting up a European Police Records Index System (EPRIS)  
UNISYS/Institute for International Research on Criminal Policy (IRCP)

- Study on the amendment of the Council Decision 2005/681/JHA setting up CEPOL activity Annexe 1, Annexe 2  
GHK

- Study for an Impact Assessment on a Proposal for a New Legal Framework on Identity Theft  
CSES. Centre for Strategy & Evaluation Services.

- Feasibility study for a European Cybercrime Centre, final report.  
RAND Europe.

- Estudio externo usado como base para el informe de impacto de la Comisión sobre la propuesta de una Directiva sobre la congelación y confiscación de los productos del delito en la Unión Europea  
Rand Europe

- Study on preventing and fighting illicit trafficking in cultural goods in the EU  
CECOJI-CNRS / UMR

### 2011

- Development of a European Crime Report: Improving safety and justice with existing crime and criminal justice data  
Rand Corporation

- Projects, studies and research on illicit drugs funded by the European Commission (2007-2010)  
Comisión Europea

- Comparative Study on Legislative and Non Legislative Measures to Combat Identity Theft and Identity Related Crime: Final Report  
Rand Corporation/Time.Lex

### 2010

- Study on the status of information exchange amongst law enforcement authorities in the context of existing EU instruments.  
Res Publica / International Centre for Migration Policy Development (ICMPD)

- Feasibility study to assess the possibilities, opportunities and needs to standardise national legislation on violence against women, violence against children and sexual orientation violence.  
Comisión Europea

- Study on the assessment of the extent of different types of Trafficking in Human Beings in EU countries.  
ICMPD (International Center for Immigration Policy Development)

- ICVS - International Crime Victims Survey

Grupo de Expertos – Coordinadores John van Kesteren y Jan van Dijk (Universidad de Tilburg –Países Bajos)

- Methamphetamine - A European Union perspective in the global context  
Monitor Europeo para las Drogas y la Drogodependencia / EUROPOL

*2009*

- A report on Global Illicit Drugs Markets 1998-2007  
Rand Europe / Trimblos Instituut

- Methamphetamine - A European Union perspective in the global context  
Monitor Europeo para las Drogas y la Drogodependencia / EUROPOL

- Understanding illicit drug markets, supply reduction efforts, and drug-related crime in the European Union  
Rand Europe

- Comparative Analysis of Research into Illicit Drugs in the European Union.  
Comisión Europea

- Evaluation of the European Crime Prevention Network.  
CSES. Centre for Strategy & Evaluation Services

- Examining the Links between Organised Crime and Corruption.  
CSD. Centre for the Study of Democracy

- Feasibility and assessment study on a European hotline for victims of trafficking in human beings.  
La Strada International

- Legislation and the Situation Concerning Trafficking in Human Beings for the Purpose of Sexual Exploitation in EU Member States.  
ICMPD. International Centre for Migration Policy Development

- Member States' legislation, national policies, practices and approaches concerning the victims of crime  
Comisión Europea

- Study on the development of an EU-level offence classification system and an assessment of its feasibility to supporting the implementation of the Action Plan to develop an EU strategy to measure crime and criminal justice  
UNISYS y IRCP (Institute for International Research and Criminal Policy)

*2008*

- Study on Best practices in vertical relations between the Financial Intelligence Unit and (1) law enforcement services and (2) Money Laundering and Terrorist Financing Reporting entities with a view to indicating effective models for feedback on follow-up to and effectiveness of suspicious transaction reports  
Comisión Europea

- Study on Extortion Racketeering the Need for an Instrument to Combat Activities of Organised Crime  
TRANSCRIME, Joint Research Centre on Transnational Crime/Comisión Europea

- Study to Assess the Extent of Abuse of Non-Profit Organisations for Financial Criminal Purposes at EU Level  
Matrix Insight/Comisión Europea

- Study on Obstacles to Cooperation and Information-sharing among Forensic Science Laboratories and other Relevant Bodies of Different Member States and between these and Counterparts in Third Countries  
Forensic Science Service/Comisión Europea

*2007*

- Study on Corruption within the Public Sector in the Member States of the European Union  
Comisión Europea

*2005*

- Scoping Study: Cost Benefit Analysis of Transparency Requirements in the Company/Corporate Field  
Comisión Europea

*2004*

- The impact of piracy and counterfeiting in Europe - Final report  
CEIPI Centre d'études internationales de la propriété industrielle

### 2.2.21. Plan de Acción de Estocolmo - Marcadores

20/04/2010 - Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones - Garantizar el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para los ciudadanos europeos - Plan de acción por el que se aplica el programa de Estocolmo [COM(2010) 171 final] - marcadores relativos a la delincuencia y a la delincuencia organizada.

(Fuente - <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?qid=1417505103751&uri=CELEX:52010DC0171>)

<b>Prevención más eficaz de la delincuencia</b>		
<b>Acciones</b>	<b>Parte responsable</b>	<b>Calendario</b>
Evaluación del funcionamiento de la Red Europea de Prevención de la Delincuencia (REPD) y propuesta legislativa sobre el establecimiento de un Observatorio para la Prevención de la Delincuencia (OPD)	Comisión	2013
Promover el concepto de prevención y lucha contra la delincuencia organizada mediante un enfoque administrativo	Comisión	En curso
Desarrollo de un marco de gestión de riesgos aduaneros para prevenir las actividades de la delincuencia organizada relacionadas con las mercancías	Comisión	En curso
<b>Estadísticas</b>		
<b>Acciones</b>	<b>Parte responsable</b>	<b>Calendario</b>
Nuevo Plan de acción sobre el desarrollo de estadísticas sobre la delincuencia y la justicia penal 2011-2015	Comisión	2011
Propuesta de una clasificación europea de los tipos de delitos	Comisión	2013
Estudio sobre la seguridad de la UE	Comisión	2013
Recopilación de estadísticas comparables sobre determinadas categorías de delitos: blanqueo de capitales, ciberdelincuencia, corrupción, trata de seres humanos	Comisión	En curso
<b>Protección contra las formas graves de delincuencia organizada</b>		
<b>Lucha contra las formas graves de delincuencia organizada</b>		
<b>Acciones</b>	<b>Parte responsable</b>	<b>Calendario</b>
Informe sobre la aplicación de la Decisión marco 2008/841/JAI sobre la lucha contra la delincuencia organizada	Comisión	2012
<b>Trata de seres humanos</b>		
<b>Acciones</b>	<b>Parte responsable</b>	<b>Calendario</b>
Creación del Coordinador europeo de la lucha contra la trata de seres humanos (CCT) en la Comisión	Comisión	2010
Propuesta de Directiva relativa a la lucha contra la trata de seres humanos	Comisión	2010 (adoptada)
Informe sobre la aplicación de la Directiva 2004/81/CE relativa a la expedición de un permiso de residencia a nacionales de terceros países que sean víctimas de la trata de seres humanos o hayan sido objeto de una acción de ayuda a la inmigración ilegal, que cooperen con las autoridades competentes, y su posible seguimiento.	Comisión	2010

Informe sobre la aplicación del plan de acción sobre el tráfico de seres humanos 2005-2009	Comisión	2010
Informe sobre la aplicación del documento orientado a la acción sobre el tráfico de seres humanos de noviembre de 2009	Comisión	2011
Comunicación sobre una nueva estrategia integrada de la lucha contra el tráfico de seres humanos, y sobre las medidas para proteger y asistir a las víctimas (incluido el desarrollo de mecanismos de indemnización, retorno seguro y asistencia con reintegración en la sociedad del país de origen en caso de retorno voluntario), utilizando acuerdos de cooperación <i>ad hoc</i> con terceros países específicos	Comisión	2011
Directrices dirigidas a los servicios consulares y guardias de frontera para la identificación de las víctimas de la trata de seres humanos	Comisión	2012
<b>Explotación sexual de la infancia y pornografía infantil</b>		
<b>Acciones</b>	<b>Parte responsable</b>	<b>Calendario</b>
Propuesta de Decisión relativa a la lucha contra los abusos sexuales, la explotación sexual de los niños y la pornografía infantil	Comisión	2010 (adoptada)
Promover las asociaciones con el sector privado, principalmente con el sector financiero, a fin de interrumpir las transferencias monetarias relacionadas con sitios web que contienen abusos sexuales	Comisión	En curso
Promover las medidas pertinentes en el marco del Programa para una Internet más segura 2009-2013	Comisión	En curso
<b>Cibercriminalidad y seguridad de la información y de la red</b>		
<b>Acciones</b>	<b>Parte responsable</b>	<b>Calendario</b>
Medidas relativas a una política de seguridad de la información y de la red reforzada y de alto nivel, incluidas iniciativas legislativas como la relativa a la Agencia Europea de Seguridad de las Redes y de la Información (ENISA), así como otras medidas que permitan reacciones más rápidas en caso de ciberataque	Consejo Comisión Parlamento Europeo	2010 (adoptada) Regulación 580/2011 DO L 165 24.06.2011
Propuesta legislativa sobre los ataques contra los sistemas de información	Comisión	2010
Creación de una plataforma de alerta a escala europea para la cibercriminalidad	EUROPOL Comisión	2010-2012
Desarrollar un modelo europeo de acuerdo sobre las asociaciones público-privadas en la lucha contra la cibercriminalidad y para la seguridad informática	Comisión	2011
Comunicación sobre los medicamentos falsificados	Comisión	2013
Medidas, incluidas propuestas legislativas para establecer las normas de competencia jurisdiccional relativas a la cibercriminalidad, a escala europea e internacional	Comisión	2013
Ratificación del Convenio del Consejo de Europa sobre cibercriminalidad de 2001	Estados miembros	
<b>Delincuencia económica y corrupción</b>		
<b>Acciones</b>	<b>Parte responsable</b>	<b>Calendario</b>
Informe sobre la aplicación de la Decisión 2007/845/JAI sobre los organismos de recuperación de activos	Comisión	2010
Comunicación sobre una política global contra la	Comisión	2011

corrupción en los Estados miembros, incluido el establecimiento de un mecanismo de evaluación y la presentación de las modalidades de cooperación con el Grupo de Estados del Consejo de Europa contra la corrupción (GRECO) para tal fin		
Propuesta de un nuevo marco jurídico para la recuperación de activos	Comisión	2011
Propuesta legislativa sobre las medidas penales dirigidas a garantizar la ejecución de los derechos de propiedad intelectual (sustituye a la propuesta COM(2006) 168 final]	Comisión	2011
Propuesta de modificación del Reglamento (CE) nº 1383/2003 relativo a la intervención de las autoridades aduaneras en los casos de mercancías sospechosas de vulnerar determinados derechos de propiedad intelectual y a las medidas que deben tomarse respecto de las mercancías que vulneren esos derechos	Comisión	2010
Reconducción y ejecución del plan de acción sobre la cooperación aduanera EU-China en materia de derechos de protección intelectual	Comisión Estados miembros	En curso
Comunicación sobre una estrategia europea para la investigación financiera y el análisis penal y financiero	Comisión	2012
Propuesta legislativa por la que se actualiza el marco penal europeo del blanqueo de capitales	Comisión	2012
Elaboración y seguimiento de un informe de la Comisión sobre la aplicación del Reglamento (CE) nº 1889/2005 relativo a los controles de la entrada o salida de dinero efectivo de la Comunidad	Comisión	2010 - 2011
Evaluación de la necesidad de adoptar nuevas medidas para una mayor transparencia de las personas jurídicas y de los acuerdos/trusts jurídicos, con objeto de identificar al propietario beneficiario, que será seguida por propuestas legislativas	Comisión	2012
Directrices sobre los nuevos instrumentos para la recuperación de los productos del delito tales como la creación de registros nacionales de cuentas bancarias	Comisión	2012
Estrategia europea sobre la gestión de identidad, incluidas propuestas legislativas sobre la tipificación de delitos de usurpación de identidad, sobre la identidad electrónica y sobre los sistemas de autenticación seguros	Comisión	2012
Establecimiento de un marco institucional sostenible para FIU.NET (red de unidades de inteligencia financiera de la UE), incluida una posible base de datos sobre transacciones sospechosas, previo estudio de viabilidad	Comisión	2013
Primera evaluación de las políticas anticorrupción de los Estados miembros	Comisión	2013
Informe sobre la convergencia de sanciones en el sector de servicios financieros	Comisión	2010
Comunicación sobre los aspectos policiales de la lucha contra la falsificación	Comisión	2013
<b>Drogas</b>		
<b>Acciones</b>	<b>Parte responsable</b>	<b>Calendario</b>
Propuesta legislativa por la que se modifica la Decisión 2005/387/JAI sobre las nuevas sustancias psicotrópicas, como consecuencia de su evaluación	Comisión	2010
Concluir las negociaciones de un Acuerdo EU-Rusia sobre el control del comercio de precursores de drogas	Comisión	2010



Evaluación de la actual estrategia de la UE sobre drogas y del plan de acción de la UE contra la droga, incluida la coherencia entre la política antidroga interna y externa de la UE, y la renovación de la estrategia y del plan de acción	Comisión	2010-2012
Propuestas legislativas de modificación de la legislación de la UE sobre precursores de drogas a fin de reforzar los controles en determinados sectores	Comisión	2011
Campaña de comunicación y actos públicos relacionados con la Acción Europea contra la Droga, como consecuencia de la evaluación de su funcionamiento realizada en 2010	Comisión	En curso
Comunicación sobre las estructuras permanentes de la UE para la coordinación operativa de las acciones contra la droga fuera de la UE, especialmente en África Occidental	Comisión	2012
Ayuda financiera y política a las organizaciones internacionales, plataformas de seguridad e iniciativas similares de lucha contra la droga y el tráfico de precursores de drogas	Comisión	En curso
Aplicación del documento orientado a la acción contra el tráfico de drogas relativo a Afganistán, y prosecución del diálogo con los países de América Latina y Caribe (ALC) de forma global y a nivel bilateral y birregional	Comisión	En curso

<b>Prioridades geográficas y organizaciones internacionales</b>		
<b>Acciones</b>	<b>Parte responsable</b>	<b>Calendario</b>
<b>Balcanes Occidentales</b>		
Seguir abordando la reforma de la judicatura y la lucha contra la corrupción y la delincuencia organizada en el proceso de la aplicación, especialmente a través del refuerzo del mecanismo de control y la asistencia selectiva	<b>Comisión</b>	<b>2010</b>

**2.2.22. Programa de formación de CEPOL para el año 2014**

Programa de formación de CEPOL según consta en el Anexo del documento “Decisión 29/2013/GB de la Junta de Gobierno de la Escuela Europea de Policía, por la que se adopta el Programa de Trabajo 2014”, de 16 de diciembre de 2013.

Disponible en [https://www.cepola.europa.eu/sites/default/files/website/About\\_CEPOL/Governing\\_Board/Governing\\_Board\\_Decisions/2013/29-2013.pdf](https://www.cepola.europa.eu/sites/default/files/website/About_CEPOL/Governing_Board/Governing_Board_Decisions/2013/29-2013.pdf)

**Annex A: List of CEPOL Residential Activities in 2014**

 <span style="float: right; font-size: 2em; color: #4F81BD;">CEPOL COURSES, SEMINARS, CONFERENCES 2014</span>								
set of activities		presidency seminars		cancelled activity				
NO	Topic area as known in JHA terminology	Title	No. of Days	Min. No. of Participants	Target Group	Aim	Objectives	Strategic documents
1. Serious and organised Crime following the EU Policy Cycle								
1. Facilitation of illegal immigration								
1	Organised Crime Policy Cycle	Presidency seminar - Markets related to Illegal Immigration detecting/tackling/repatriating	3	40	Senior police and expert officers involved in combating illegal immigration and/or related crimes.	Awareness of criminalities related to illegal immigration including fraudulent documentation.	Upon completion of the activity the participants will be able to: <ul style="list-style-type: none"> <li>• increase their knowledge of migration flows and will be able to better analyse the complexity of the activities carried out by criminal organizations and their modus operandi;</li> <li>• increase the knowledge of EU legislation, so as to enable the improvement of the law enforcement;</li> <li>• evaluate cash flows, and define more precisely the routes used, and possible new routes, between the countries of origin and those of destination of illegal immigration;</li> <li>• examine repatriation possibilities.</li> </ul>	doc. 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94
2. Trafficking in Human Beings								
2	Organised Crime Policy Cycle	THB Mechanisms with specific focus on reduction of demand	3	28	Law enforcement officials - experts on THB prevention, policy developers within Home Affairs in the area of THB	To facilitate exchange of practice and experience on preventive mechanisms encompassing prosecution and protection in all areas of THB.	Upon completion of the activity the participants will be able to: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Discuss EU Strategy on THB with focus on priority B:Stepping up the prevention of THB</li> <li>• Appraise demand reduction in the area of all types of THB experiences and existing legal and operational tools;</li> <li>• Discuss multi-institutional approach and roles of individual actors including private sector;</li> <li>• Describe successful mechanisms of demand reduction.</li> </ul>	Stockholm Programme: 4.4.2.; Trafficking in human beings, EU Policy Cycle Priority; EU Strategy towards the Eradication of THB 2012-2016
3	Organised Crime Policy Cycle	EU Approach to Trafficking in Human Beings	4	28	Law enforcement officials, experienced THB team or investigative group leaders	To enhance knowledge on the instruments and techniques in the fight against THB.	Upon completion of the activity the participants will be able to: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Discuss EU Strategy on THB: priorities and challenges;</li> <li>• Appraise THB investigative methods and techniques and describe specific techniques for intelligence/evidence gathering;</li> <li>• Discuss identification and handing THB victims and the equilibrium between the victim's interests and police investigation;</li> <li>• Describe successful mechanisms of prosecution of the traffickers of European and international dimension.</li> </ul>	Stockholm Programme: 4.4.2.; Trafficking in human beings, EU Policy Cycle Priority; EU Strategy towards the Eradication of THB 2012-2016



3. Counterfeit goods								
4	Organised Crime Policy Cycle	Currency, goods and intellectual properties counterfeiting	4	28	Senior law enforcement (police, customs) officers involved in the investigation of counterfeiting at operational or strategic level.	Raise awareness on the manufacturing and distribution of counterfeit commodities	<p>Upon completion of the activity the participants will be able to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• evaluate the phenomenon concerning counterfeiting as well as the M.O;</li> <li>• identify the most effective responses in the fields of prevention, repression and police cooperation;</li> <li>• Identify an operational vademecum in accordance with the best practices;</li> <li>• Acknowledge International and national rules in the field.</li> </ul> <p>NOTE: Training should be provided in a police facility and participants must have relevant security clearance.</p>	OCTA report and art 38 of the Eu Charter of human rights`
4. Excise and MTIC fraud								
5	Organised Crime Policy Cycle	Container Shipment trafficking	3	28	Senior and middle ranking police officers responsible for combatting smuggling of illicit commodities in containers arriving to seaports, as well as customs officers dealing with risk assessment on pre-arrival/pre-departure manifests.	Strengthen the multi-agency approach to detection and investigation of trafficking of illicit goods in container shipments, in particular by encouraging pro-active sharing of information and intelligence detected by customs during risk assessment on pre-arrival and pre-departure manifests, with police or other relevant law enforcement agencies. Europol's support has been secured and shall be requested by organisers.	<p>Upon completion of the activity the participants will be able to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Identify possibilities for police derived from information discovered during the risk assessment on pre-arrivals/pre-departure manifests performed by customs (e.g. intelligence regarding car trafficking or drug smuggling in containers)</li> <li>• Apply knowledge on inter-agency cooperation as presented during the port visit</li> <li>• Gain efficient understanding of services provided by Europol regarding crimes committed via smuggling in container shipments (e.g. tobacco products),</li> <li>• Gain efficient understanding of pre-arrival and pre-departure risk assessment procedures at seaports, and the common risk assessment framework stipulated in the COM Regulation</li> </ul> <p>NOTE: Training should be provided in a police facility and participants must have relevant security clearance.</p>	doc. 15358/10 COGI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94
6	Organised Crime Policy Cycle	Missing Trader Intra Community fraud (MTIC fraud)	4	28	Law enforcement officers investigating economic crimes, particularly VAT fraud	To increase participants' knowledge and competences on this fraud phenomenon and the techniques used against these threats as well as to strengthen international cooperation in this field.	<p>Upon completion of the activity the participants will be able to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• realise in detail the scheme of MTIC frauds, recognise essential elements enabling this modus operandi to be deployed on a large scale and damaging economy of the EU MS;</li> <li>• build upon experience of other MS with regard to variety of MTIC frauds and interaction with legal business (commodities used by perpetrators, 'marketing' methods used for attracting 'investors') and opportunities for LE to tackle this crime</li> <li>• establish contact to counterparts from other EU MS and non EU MS with experience on this field;</li> <li>• get familiar with products and services offered by Europol, mainly for information exchange and analytical support with regard to MTIC frauds; understand the EU Policy Cycle steps and prioritisation at EU level resulting from SOCTA 2013</li> </ul> <p>NOTE: Training should be provided in a police facility and participants must have relevant security clearance.</p>	Stockholm Programme: 4.4.1. Combating serious and organised crime.

5. Synthetic drugs								
7	Organised Crime Policy Cycle	Illicit laboratory dismantling course - advanced	3	28	Law enforcement officers and forensic experts who deal with this form of drugs phenomenon (especially synthetic drugs), on a regular basis	To be able to work more independently during crime scene investigation in relation to the dismantling the illicit synthetic drugs laboratories.	<p>Upon completion of the activity the participants will be able to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• demonstrate a sound knowledge of methods, current trends and developments concerning the production and trafficking of synthetic drugs and precursors;</li> <li>• apply more independently all procedures concerning crime scene management of dismantling of illicit drug laboratory (raid planning, execution, collection of evidence, dismantling, removal and storage etc.);</li> <li>• practise in a more advanced way the knowledge and expertise gained during the 2-weeks training, providing evidence of being prepared to work in these crime scene incidents in real life;</li> <li>• recognise best practises and approaches, which will ensure in the first instance the safe and protection for law enforcement and forensic personnel entering the illicit drug laboratories.</li> </ul>	doc. 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94; EU Policy Cycle Priority. SOCTA 2013
8	Organised Crime Policy Cycle	Illicit laboratory dismantling course	10	28	Law Enforcement officers and forensic experts who deal with this form of drugs phenomenon (especially synthetic drugs), on a regular basis.	To understand methods of detecting and dismantling laboratories Must be planned and organised in cooperation with Europol and the Policy Cycle Driver	<p>Upon completion of the activity the participants will be able to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• recognise the production methods of synthetic drugs as well as substances and precursors</li> <li>• identify the production of equipment methods of drugs, especially synthetic drugs;</li> <li>• implement precautions and safety measures to protect themselves during raid operations on illicit drug laboratories, including the decontamination process;</li> <li>• plan and to organise future raids as well as the collection of evidence</li> <li>• explain and utilise all Europol expert systems which can be practically used during live investigations;</li> <li>• explain how the Early Warning System on new psychoactive substances works in the European Union;</li> <li>• describe Europol and EMCDDA and their tools in identification and combating synthetic drugs.</li> </ul>	doc. 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94; EU Policy Cycle Priority. SOCTA 2013
9	Organised Crime Policy Cycle	Fighting drugs and strategic perspectives in synthetic drugs	4	28	Law Enforcement officers and experts involved in combating drug-related crime.	To enhance police cooperation through learning and discussing the possibilities how to fight drug crimes with weight on the newest synthetic drugs in cooperation with EMCDDA.	<p>Upon completion of the activity the participants will be able to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• develop a global analysis on organised crime linked to drug trafficking and strategic perspectives in synthetic drugs together with a multi-dimensional approach of the phenomenon;</li> <li>• demonstrate knowledge of travel routes via container traffic, West African and Western Balkan routes;</li> <li>• develop an approach in fighting against drugs, looking for a horizon of good practice in a dimension of continuous co-operation among Member States;</li> <li>• To use the existing tools in order to implement the EU Strategies and techniques.</li> </ul>	doc. 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94; EU Policy Cycle Priority. SOCTA 2013



6 Cocaine and heroin trafficking								
10	Organised Crime Policy Cycle	Cocaine smuggling	3	28	Law enforcement officers (including customs) detecting cocaine smuggled in containers or combatting OCG dealing with drug supply chain	To share knowledge on detecting cocaine shipments smuggled as part of legal cargo in containers ('rip off' modus operandi) and enhance knowledge on how to dismantle the OCGs organising the trafficking from South and Central America	<p>Upon completion of the activity the participants will be able to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>realise potential of cooperation with customs responsible for risk assessment on container shipments, potential for detection of cocaine concealed among legal cargo without knowledge of its owner (rip off), in container ports of Europe;</li> <li>build upon experience on cocaine smuggling routes via West Africa; benefit from knowledge gathered by other MS with regard to secondary extraction labs and to the latest materials cocaine is incorporated into;</li> <li>establish contact to counterparts from other EU MS and non EU MS with experience on OCGs acting internationally as brokers within the EU (with direct contact to suppliers);</li> <li>get familiar with products and services offered by Europol, mainly for information exchange and analytical support with regard to cocaine smuggling;</li> </ul>	EU Policy Cycle Priority; SOCTA 2013
7 Cybercrime								
11	Organised Crime Policy Cycle	Cybercrime forensics & digital evidence	4	28	Senior Police Officers who are involved in the coordination, investigation and training regarding crimes related to the use of Internet and High-tech.	Identify requirements, gaps, common approaches in investigating cybercrime, cybercrime forensics and the collection of digital evidence.	<p>At the end of the course the participants will be able to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Identify requirements to ensure an appropriate response to cybercrime</li> <li>Understand how to use international tools to investigate cross border cases</li> <li>Discuss issues related to the cooperation with private industry</li> <li>Identify the latest trends in cyber criminality</li> <li>Discuss and value best investigative practices within the MS especially in the exchange of e-evidences</li> <li>Discuss issues related to capacity building including specialised trainings</li> </ul>	Stockholm Programme: 4.4.4 Cybercrime and EMPACT SOCTA 2013
12	Organised Crime Policy Cycle	Child Abuse in Cyberspace	4	28	Senior police officers and officers from law enforcement institutions that are engaged in the fight against sexual exploitation of children and distribution of child abuse material in Internet.	To enhance cooperation between law enforcement institutions from the EU Member states, the Associate countries and the Candidate countries dealing with countering crimes on the level of sexual exploitation of children and the distribution of child abuse material in the internet also through organised crime groups.	<p>Upon completion of the activity the participants will be able to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Describe European legislation on effort against child abuse on the internet and international standards for child protection against sexual exploitation;</li> <li>Explain how Europol and Eurojust fight sexual exploitation of children and child abuse on the internet;</li> <li>Explain the methods of effective prosecution of child abusers and persons supporting forums and databases with material showing child abuse on the internet;</li> <li>Describe the requirements for supporting and strengthening international cooperation among relevant officers combating cybercrime.</li> </ul>	Stockholm Programme: 4.4.3 Sexual exploitation of children on the internet and EMPACT; EU Policy Cycle Priority; SOCTA



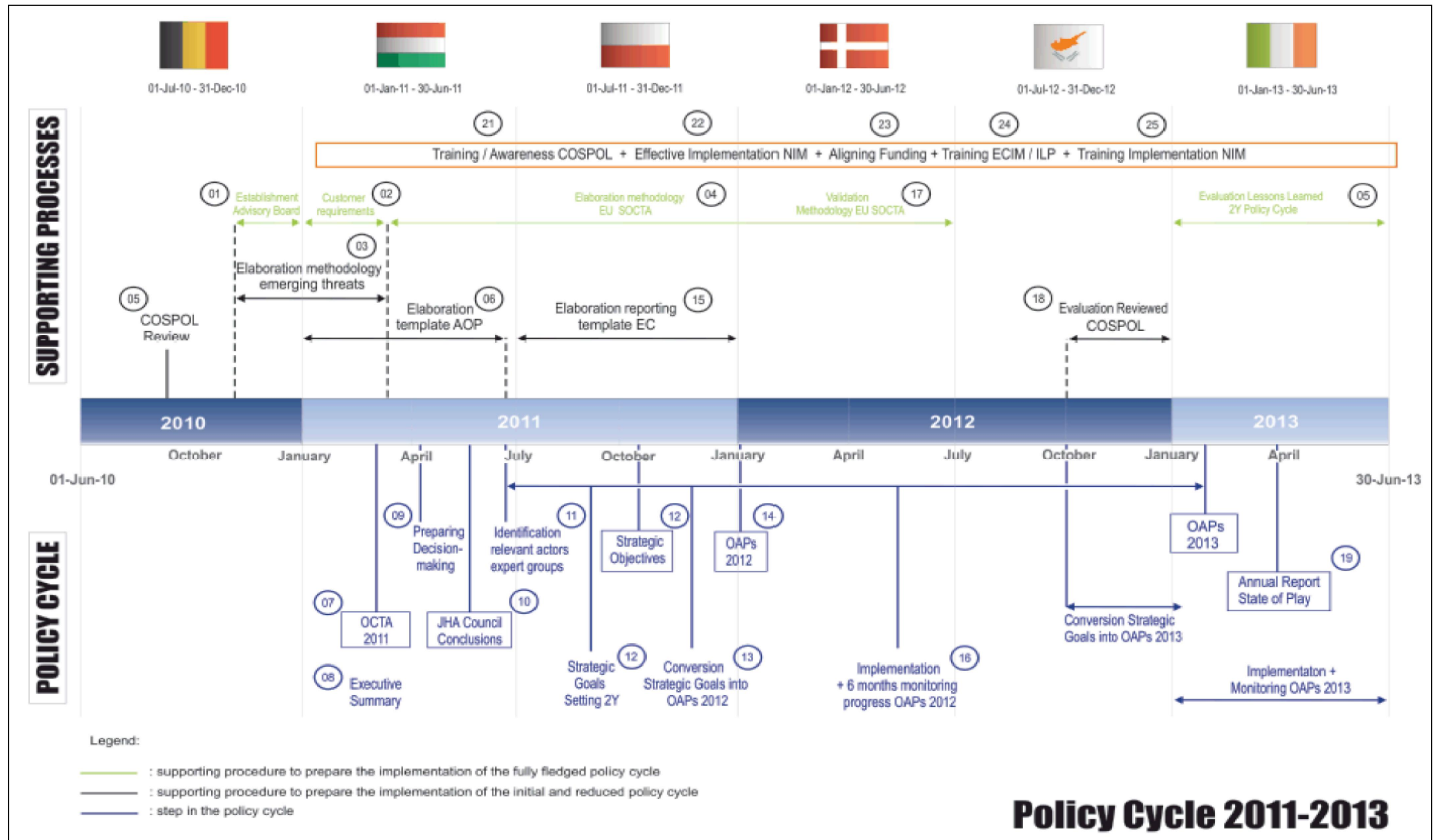
13	Organised Crime Policy Cycle	Cybercrime vs Cyber security	4	28	Senior Police Officers who are involved in the coordination, investigation and training regarding crimes related to the use of Internet and High-tech	To increase participants' knowledge about cyber security and cybercrime as well as raise awareness on how the public/private partnership can improve Internet Governance.	<p>Upon completion of the activity the participants will be able to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• understand issues about Internet Governance so that users in cyberspace can be identified by Member States' authorities for legitimate law enforcement reasons;</li> <li>• discuss issues about cyber security in cyberspace through a shared responsibility in preventing and detecting cybercrime via public-private partnerships by identifying areas of mutual interest and exchanging information and by introducing measures to better inform and protect end users;</li> <li>• explain the necessity to have a reporting system in each Member State on data breaches/cyber incidents/cybercrimes for legal entities and citizens.</li> </ul>	Stockholm Programme: 4.4.4 Cybercrime and EMPACT SOCTA 2013
14	Organised Crime Policy Cycle	Member States' and Union capacities to detect, investigate and prosecute cybercrime	4	28	Senior Police Officers who are involved in the coordination, investigation and training regarding crimes related to the use of Internet and High-tech.	To increase participants' knowledge and competences on cybercrime threats and the techniques used against these threats as well as to strengthen international cooperation in this field.	<p>Upon completion of the activity the participants will be able to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Discuss new threats establishing common approaches in fighting cybercrime especially when coming to cyber-attacks (botnets);</li> <li>• Explain how to use EU Agencies for operational purposes, how to use existing international legal instruments in the fight against cybercrime and high-tech crime for cross-border investigations;</li> <li>• Discuss investigative techniques and best practices concerning the fight against cybercrime and high-tech crime including the identification of training requirements to improve specialised officers' technical skills;</li> <li>• Describe the requirements for supporting and strengthening international cooperation among relevant officers combating cybercrime including how to use JITs</li> </ul>	Stockholm Programme: 4.4.4 Cybercrime and EMPACT SOCTA 2013
<b>8 Firearms trafficking</b>								
15	Organised Crime Policy Cycle	Firearms trafficking	4	28	National contact point for firearms or law enforcement officers from Member States and Associated Countries with advanced experience on combatting international firearms trafficking arising from operational cooperation, investigation, prosecution or detection of illegal firearms; and with previous national training in this field.	To enhance prevention capabilities by building awareness, cooperation and sharing best practices and expertise amongst relevant all stakeholders, in particular by promoting the role of National contact points for firearms, by sharing experience on international firearms trafficking to/from and within the EU, by promoting the possibilities of international cooperation via Europol, Interpol and European Firearms Expert group.	<p>Upon completion of the activity the participants will be able to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• To link up the firearms and parts of firearms with regions of their origin either outside or within the EU and share your information via available international communication channels and networks, in particular Europol and national contact points for firearms;</li> <li>• To engage in international cooperation at intelligence gathering and investigative phase with regard to cases on firearms trafficking, including complex and large scale professional firearms trafficking cases;</li> <li>• To explore possibilities of tracing a firearm during its life cycle (active, de-activated), target vulnerabilities arising from different national legislation;</li> </ul>	Stockholm Programme: 4.4.1. Combating serious and organised crime SOCTA 2013
<b>9 Property crimes</b>								
16	Organised Crime Policy Cycle	Organised Property Crime committed by Mobile Organised Crime Groups	4	28	Law enforcement officers dealing with property crimes	To share knowledge on modus operandi and countermeasures, helping prevention	<p>Upon completion of the activity the participants will be able to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• recognise various modus operandi and social dimension of the problem ( e.g. property crimes against elderly people, metal/copper thefts damaging infrastructure);</li> <li>• detect organised element in property crimes appearing as local level problem;</li> <li>• establish contact to counterparts from other EU MS and non EU MS helping to tackle the mobile dimension of the OCG committing this type of crime;</li> <li>• get familiar with capacities offered by Europol, to be used for information exchange and analytical support in order to tackle cross-border dimension of the organised property crime; understand the EU Policy Cycle steps and prioritisation on EU level resulting from SOCTA 2013</li> </ul>	Stockholm Programme: 4.4.1. Combating serious and organised crime

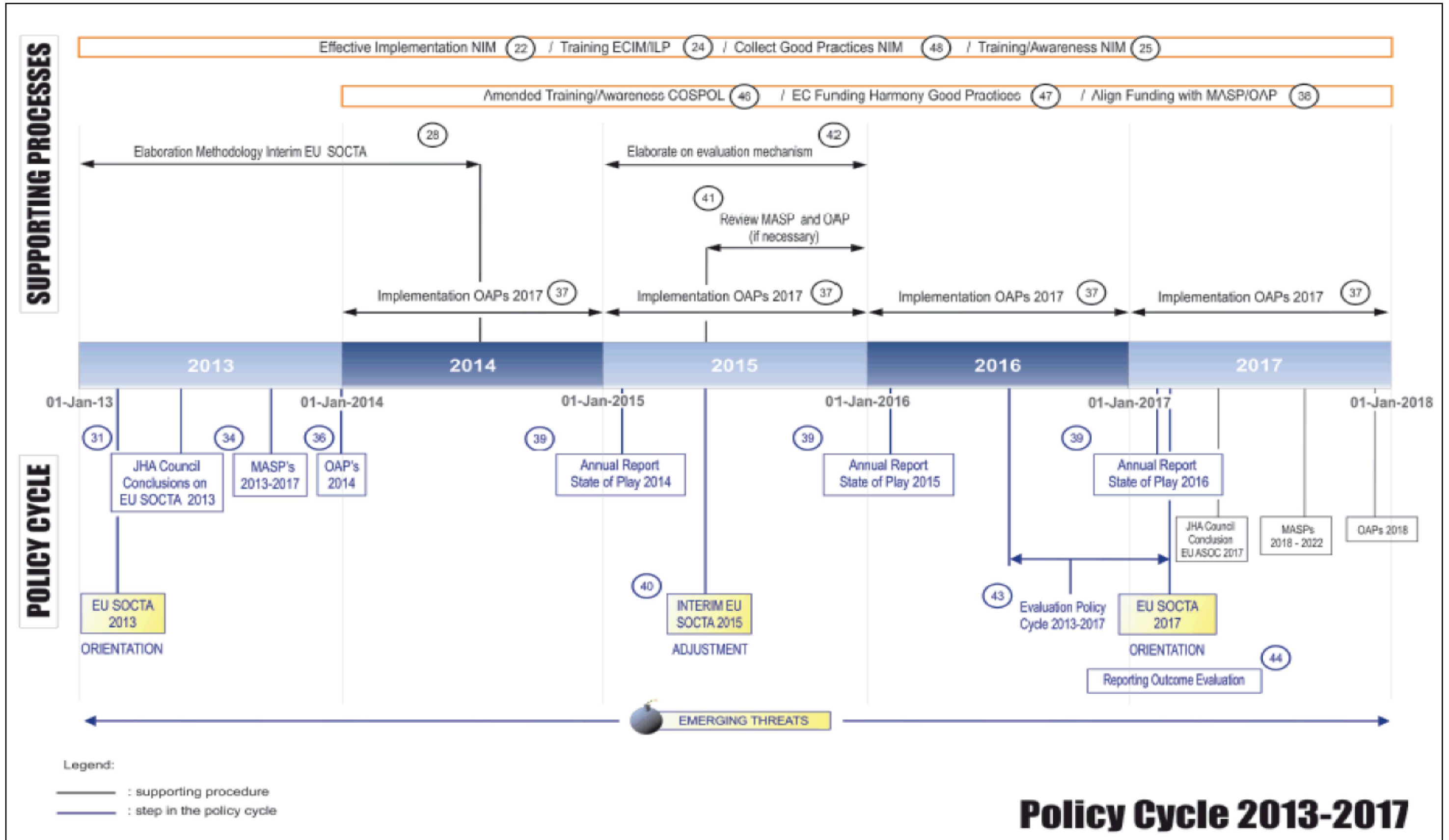


## 2. Other Organised Crime

17	<b>Other Organised Crime</b>	Presidency Seminar - Illegal gambling and organised crime	3	40	Senior Police officers specialised on the investigation of illegal gambling.	To analyse at EU level the dimension and technical aspects of illegal gambling.	<p>Upon completion of the activity the participants will be able to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• disseminate, discuss and gain practical/ professional as well as academic/research oriented knowledge on the subject of illegal gambling and organized crime;</li> <li>• present, discuss and share best police or police related practices in the fight of the phenomenon and also in order to prevent it;</li> <li>• discuss the existing Good Practices in illegal gambling with the aim of submitting proposals for approval and dissemination to the Council of the EU.</li> </ul>	Stockholm Programme: Chpt. 4.5.5 Economic crime and corruption
18	<b>Other Organised Crime</b>	EU - Western Balkans Organised Crime Links	3	20	Senior Police officers and experts from the EU and Western Balkan countries	Improve knowledge on organised crime links on specific Policy cycle topics between EU and Balkan Countries. Support creation of common law enforcement culture among professionals from Western Balkans and EU MS. Strengthen professional contact of officer fighting THB, drug, stolen vehicles and firearms trafficking linked to Western Balkans.	<p>Upon completion of the activity the participants will be able to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Use newly established professional contact for further investigations, contribute to trust building during the seminar, get used to working with international colleagues and share your information with them in a safe manner.</li> <li>• Gain efficient understanding of services provided by EU agencies, mainly regarding support for investigations combatting THB, drug, stolen vehicles and firearms trafficking linked to WB</li> <li>• Gain efficient understanding of some on-going EU funded projects relevant for the area in subject.</li> <li>• Identify possibilities for using liaison officers for communication.</li> </ul>	doc. 15358/10 COSI 69 ENFOPOL 298 CRIMORG 185 ENFOCUSTOM 94
20	<b>Other Organised Crime</b>	Theft of cultural heritage/artworks	4	28	Senior police officers responsible for the fight against organised crime, if possible with particular regard to trafficking in stolen works of art and theft of cultural heritage	To raise awareness on the phenomenon and implications of this category of crime	<p>Upon completion of the activity the participants will be able to:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• analyse the phenomena of national/international trafficking in stolen artworks, fakes and of theft of cultural heritage, and their connections;</li> <li>• assess the potential threat from stolen artwork trafficking theft of cultural heritage with a view to exploring prevention strategies;</li> <li>• analyse the legal situation in this context;</li> <li>• assess the relationship of mass events with an increase in crime against cultural property.</li> </ul>	Stockholm Programme: 4.4.1. Combating serious and organised crime Council Conclusions 17541/11 and Cultnet resolution 14232/12

2.2.23. Líneas de tiempo de los Ciclos de Actuación 2011-2013 y 2014-2017







## **2.2.24. Prioridades y planes estratégicos multianuales del Ciclo de Actuación contra la Delincuencia Organizada Grave para el período 2014-2017**

Fuente: Documento del Consejo 13495/1/13, Bruselas, 20 de septiembre de 2013 (la enumeración de los conductores y co-conductores consta en Documento del Consejo 10615/8/13 REV 8 LIMITE, Bruselas, 18 de diciembre de 2013).

### **PRIORIDAD A**

“Poner trabas a los grupos de delincuencia organizada implicados en la facilitación de la inmigración ilegal y que operan en los países de origen, en los principales puntos de entrada en la UE en las rutas principales y, siempre que haya pruebas, en canales alternativos, y reducir las utilización ilegal por dichos grupos de los canales legales para la migración, incluida la utilización de documentos fraudulentos como medio para facilitar la inmigración ilegal.”

Conductor (C): Italia; Co-Conductores (CC): Grecia, Hungría, España y Frontex.

#### **Objetivo 1:**

Incrementar el conocimiento de la situación mediante la mejora del cuadro de inteligencia sobre la inmigración ilegal. En una primera fase, se debería prestar atención especial a los movimientos secundarios, modus operandi utilizado en la obtención de documentos fraudulentos y la situación en los países de origen y tránsito.

#### **Objetivo 2:**

Detectar y desbaratar los grupos de delincuencia organizada que facilitan la entrada y los movimientos secundarios en la UE, especialmente identificando y luchando contra objetivos de alto valor, incluyendo los que están fuera de la UE. Se debería prestar una atención especial a aquellos involucrados en corrupción, el abuso de estructuras empresariales legales y aquellos en posesión de bienes embargables de un valor significativo.

#### **Objetivo 3:**

Mejorar las medidas para combatir la entrada facilitada, los movimientos secundarios y la legislación de permanencia en la UE de migrantes irregulares usando documentos de forma fraudulenta (incluyendo la producción y distribución).

#### **Objetivo 4:**

Hacer frente a la transición y explotación injustificada del status de migración formal facilitada y organizada por los grupos de delincuencia organizada.

#### **Objetivo 5:**

Teniendo en cuenta la dimensión regional, mejorar la cooperación con la fuente y tercero países de tránsito y las medidas para identificar mejor a los migrantes, en particular, con el objetivo de interrumpir las operaciones de los grupos de delincuencia organizada y eliminar los obstáculos al proceso de retorno. En una primera fase, se debería dar una atención especial a las rutas del Mediterráneo Oriental, de los Balcanes y de África Occidental.

#### **Objetivo 6:**

Construir instalaciones de prevención, alerta, cooperación y compartir las mejores prácticas entre todos las partes interesadas, con miras a determinar y aplicar aquellas medidas que desarrollarán el mayor impacto en el problema. Se debería dar un énfasis particular a la formación y mejorar el uso de mecanismos y herramientas existentes a nivel de la UE y nacional, incluyendo aquellos grupos de interés que no pertenecen a las fuerzas del orden de la UE.

## PRIORIDAD B

“Poner trabas a los grupos de delincuencia organizada implicados en la trata de seres humanos dentro de la UE y a partir de los países externos de origen más conocidos a efectos de explotación laboral y sexual, incluidos los grupos que utilizan estructuras empresariales legales para facilitar u ocultar sus actividades delictivas.”

C: Reino Unido; CC: Países Bajos.

### Objetivo 1:

Los Estados miembros y las agencias de la UE contribuirán proactivamente y continuamente hacia un cuadro operativo y de inteligencia estratégica sobre la trata de seres humanos con el fin de rellenar las brechas de inteligencia identificadas y de guiar actividades operativas y estratégicas.

### Objetivo 2:

Detectar y desbaratar grupos de delincuencia organizada y objetivos de alto valor mediante el aumento de operaciones conjuntas, investigaciones conjuntas y acciones judiciales sobre la trata de seres humanos en estrecha cooperación entre las agencias de los Estados miembros y de la UE.

### Objetivo 3:

Hacer un uso sistemático de investigaciones financieras con el fin de reunir las pruebas y de incrementar el decomiso y la recuperación de activos.

### Objetivo 4:

Usar proactivamente enfoques multidisciplinares, alternativas y complementarias para analizarla trata de seres humanos mediante la mejora de un trabajo sistemático con todos los actores relevantes, tales como víctimas, los organismos de los Estados miembros encargados de hacer cumplir la ley, sector privado, organizaciones de la sociedad civil y administraciones públicas.

### Objetivo 5:

Aumentar la cooperación con terceros países y regiones prioritarios identificados en el documento orientativo de actuación para el fortalecimiento de la dimensión exterior de la UE sobre la lucha contra la trata de seres humanos.

### Objetivo 6:

Garantizar un enfoque centrado en las víctimas mediante el aumento y la mejora de la identificación y protección de las víctimas de la trata de seres humanos, con especial énfasis en la trata de niños, mediante el uso pleno de los mecanismos nacionales de referencia.

## PRIORIDAD C

“Poner trabas a los grupos de delincuencia organizada implicados en la producción y distribución de productos falsificados que violan la reglamentación relativa a la salud pública, la seguridad y la alimentación, y a los grupos que producen bienes que no cumplen la normativa correspondiente.”

C: Italia.

### Objetivo 1:

Que las agencias de los Estados miembros y de la UE contribuyan de manera proactiva y continua con información e inteligencia a los efectos del análisis estratégico y operativo, con el objetivo de ofrecer la imagen más precisa de grupos de delincuencia organizada, en particular, mediante una atención específica a la dimensión del mercado interior, el grado de penetración decanales legales de distribución, métodos de tráfico, uso de internet y el modus operandi.

**Objetivo 2:**

Basándose en la imagen de inteligencia más precisa, priorizar y tomar como objetivo los grupos de delincuencia organizada prominentes involucrados en la producción y distribución de productos falsificados y de calidad inferior, en particular mediante Internet, con acciones coordinadas y, en particular, investigaciones y enjuiciamientos.

**Objetivo 3:**

Tomar como objetivos grupos de delincuencia organizada y sus puntos propiciadores relevantes a través de la elaboración y el uso sistemático de herramientas de investigación financiera y de recuperación de activos, abordando en particular el abuso de estructuras de negocios legítimos.

**Objetivo 4:**

Mejorar la cooperación multidisciplinaria dentro de la UE entre las autoridades policiales de los Estados miembros, autoridades del poder judicial, de salud, de seguridad y de la cadena alimentaria, Agencias y organismos de la UE, en su caso, especialmente a través de operaciones conjuntas enfocadas y el intercambio de buenas prácticas.

**Objetivo 5:**

Mejorar la cooperación con los terceros países de origen y tránsito y los socios relevantes clave para desbaratar los grupos de delincuencia organizada involucrados en la producción y distribución de productos falsificados y bienes de calidad inferior, en particular teniendo en cuenta la evolución del modus operandi.

**Objetivo 6:**

Llevar a cabo las actividades de prevención en colaboración con las autoridades de salud, de seguridad y de la cadena alimentaria y actores del sector privado, con miras a reducir la producción y distribución de productos falsificados y bienes por debajo del estándar y mejorar la disuasión y la intervención temprana.

**Objetivo 7:**

Colaborar con las autoridades de salud, de seguridad y de la cadena alimentaria y el sector privado, en su caso, para crear conciencia y un mejor entendimiento dentro de la policía y las autoridades judiciales y de los consumidores sobre el impacto de la falsificación y bienes por debajo del estándar, especialmente a través de campañas de formación y de sensibilización.

**PRIORIDAD D**

“Minar la capacidad de los grupos de delincuencia organizada y de los especialistas en el fraude en el ámbito de los impuestos especiales y en el fraude intracomunitario (conocido como fraude «del operador desaparecido»).”

C: Italia; CC: Reino Unido.

**Objetivo 1:**

Desarrollar una estrategia de comunicación de la UE para promover la concienciación entre todas las partes interesadas públicas y privadas de la amenaza del fraude del operador desaparecido intracomunitario<sup>864</sup>.

**Objetivo 2:**

Desarrollar y coordinar, donde sea necesario y apropiado, la capacitación de las administraciones tributarias, unidades de investigación del fraude<sup>865</sup>, las

<sup>864</sup> Missing Trader Intra-Community Fraud – MTIC Fraud.



autoridades policiales y judiciales para comprender mejor la naturaleza del fraude MTIC y el modus operandi de grupos de delincuencia organizada identificados, así como el intercambio de buenas prácticas en la prevención, detección, interrupción, investigación y persecución del fraude MTIC.

Objetivo 3:

Optimizar el uso compartido y / o el uso de la inteligencia disponible a nivel nacional y de la UE sobre los grupos de delincuencia organizada emergentes o más amenazadores, en poder de las administraciones fiscales, autoridades policiales y otras partes interesadas, a través de mecanismos de intercambio de información existentes para luchar contra el fraude MTIC, y si es necesario, para hacer frente a los obstáculos identificados.

Objetivo 4:

Entender y analizar mejor los mecanismos de lavado de dinero y financiación del fraude MTIC para prevenir e interrumpir el fraude, así como para confiscar/recuperar los productos del delito.

Objetivo 5:

Desarrollar la colaboración proactiva, de investigación mediante la investigación y de procesamiento a nivel de la UE.

Objetivo 6:

Mejorar la cooperación con los socios clave en terceros países en los que los grupos de delincuencia organizada MTIC, tienen recursos humanos, financieros y/o técnicos, para maximizar las oportunidades disponibles de inteligencia y obtención de pruebas.

#### FRAUDE DE IMPUESTOS ESPECIALES

Objetivo 1:

Desarrollar un flujo constante de información proactiva estratégica, operativa y financiera con el fin de crear una imagen óptima del fraude de impuestos especiales que afectan a la UE.

Objetivo 2:

Desarrollar un enfoque proactivo, de inteligencia impulsada, totalmente integrado, entre los órganos de los Estados miembros y de los órganos de la UE y otras partes interesadas pertinentes para llevar a cabo y apoyar operaciones conjuntas, investigaciones y enjuiciamientos.

Objetivo 3:

Mejorar un entendimiento profundo de los mecanismos del fraude de impuestos especiales y del lavado de las ganancias ilícitas con el fin de localizar mejor los productos del delito, con el propósito de medirlos, decomisarlos y recuperarlos.

Objetivo 4:

Desarrollar y mejorar un enfoque común de formación para los grupos de interés clave, incluyendo los operadores de aplicación de la ley, del poder judicial y del sector privado relacionados con el fraude de impuestos especiales.

Objetivo 5:

Desarrollar una estrategia de comunicación de la UE para aumentar la conciencia y poner de relieve el papel que desempeñan los grupos de delincuencia organizada en el fraude de impuestos especiales.

Objetivo 6:

<sup>865</sup> FIU: Fraud Investigation Unit.

Llegar a los principales socios en terceros países con el fin de maximizar las oportunidades de inteligencia, evidencias y oportunidades disponibles a través de ellos.

#### PRIORIDAD E

“Reducir la producción de drogas de síntesis en la UE y poner trabas a los grupos de delincuencia organizada implicados en el tráfico de dichas drogas.”

C: Polonia; CC: Países Bajos.

##### Objetivo 1:

Mejorar el cuadro estratégico y operativo de las drogas sintéticas en particular por los indicadores basados en las evidencias, mediante una atención específica a las tendencias del mercado ilícito, la metodología del tráfico de incluyendo el Internet y el modus operandi de los grupos de delincuencia organizada.

##### Objetivo 2:

Seguir desarrollando la recopilación de inteligencia e información usando un enfoque multidisciplinario y mejorar el intercambio de inteligencia principalmente con miras a iniciar investigaciones y enjuiciamientos centrándose especialmente en amenazas emergentes y en la producción a gran escala de drogas sintéticas.

##### Objetivo 3:

Reducir el desvío/tráfico de (pre)precursores y otras sustancias químicas esenciales, centrándose en controles, en particular en los puntos de entrada en la UE, abordando su desviación dentro de la UE, localizando y enjuiciando a los principales grupos de delincuencia organizada implicados, y abordando de manera oportuna amenazas emergentes incluso mediante medios legislativos.

##### Objetivo 4:

Mejorar el conocimiento sobre las fuerzas del orden y la respuesta a la oferta de nuevas sustancias psicoactivas (NPS)<sup>866</sup>, incluyendo la participación de grupos de delincuencia organizada mediante el intercambio amplio de información a través de los canales existentes, en particular el Sistema de Alertas Tempranas, abordando de manera más eficaz amenazas emergentes incluso mediante medios legislativos.

##### Objetivo 5:

Mejorar la cooperación policial y judicial entre los Estados miembros de la UE mediante la realización de investigaciones conjuntas y paralelos, particularmente a grupos de delincuencia organizada prominentes, objetivos de alto valor (HVTs)<sup>867</sup> y propiciadores.

Desarrollar y mejorar la cooperación policial y judicial con los terceros países y socios relevantes sobre las amenazas emergentes de la producción y el tráfico de drogas sintéticas.

Desarrollar y mejorar la cooperación con el sector privado, incluido el sector financiero, las industrias químicas y farmacéuticas, los proveedores de servicios de Internet y las empresas de transporte/mensajería/entrega, con el fin de interrumpir la cadena de producción y tráfico de drogas sintéticas.

##### Objetivo 6:

Centrarse en la recuperación de activos y actividades de lavado de dinero mediante la activación de investigaciones financieras y procesamientos en

---

<sup>866</sup> NPS: New Psychoactive Substances.

<sup>867</sup> HVTs: High Value Targets.

paralelo con la investigación penal sobre las drogas sintéticas. Tales investigaciones deberían incluir la participación de todos los servicios pertinentes, incluidas las autoridades fiscales.

Objetivo 7:

Desarrollar una formación multidisciplinar y actividades de sensibilización a nivel nacional, de la UE e internacional, así como planes de estudio a nivel de la UE, i.a. en el desmantelamiento de laboratorios clandestinos. La formación también cubrirá a las autoridades judiciales.

## PRIORIDAD F

“Reducir el tráfico de cocaína y la heroína hacia la UE y poner trabas a los grupos de delincuencia organizada que facilitan su distribución en la UE.”

C: España; CC: Francia, Reino Unido.

Objetivo 1:

Mejorar el cuadro estratégico y operativo de los mercados de cocaína y heroína, en particular, el tráfico hacia y dentro de la UE, en particular mediante revisiones basadas en pruebas regulares. Se debería prestar una atención específica a los grupos de delincuencia organizada, los métodos de producción, metodologías de tráfico, incluyendo a través de Internet, así como formas de actuación tradicionales y desarrolladas.

Objetivo 2:

Aumentar y mejorar la cooperación y el intercambio de inteligencia e información entre los organismos policiales y las autoridades judiciales de los Estados miembros, agencias y órganos de la UE y otras partes interesadas en relación con los casos transnacionales, en particular en apoyo de las actividades operacionales.

Objetivo 3:

Desarrollar y mejorar la cooperación con terceros países, incluyendo los países de origen y tránsito, teniendo en cuenta la continua diversificación de las rutas y los esfuerzos en curso en países como los asociados del Este, los países del África Occidental y de los Balcanes Occidentales, en particular a través de la mayor participación de los oficiales de enlace y magistrados de los Estados miembros de la UE y de las agencias.

Objetivo 4:

Enfocar los grupos de delincuencia organizada prominentes y objetivos de alto valor, a través de investigaciones y enjuiciamientos coordinados, actuando como agentes clave en el tráfico de heroína, cocaína, precursores y agentes para el corte a través de los principales puntos de entrada y rutas hacia y dentro de la UE.

Objetivo 5:

Socavar y perturbar la infraestructura criminal centrándose en los que están involucrados en la corrupción, en el abuso de las estructuras legítimas de negocios y de las tecnologías de comunicación, involucrados en actividades multicriminales y participantes en el lavado de dinero, a través de investigaciones y enjuiciamientos coordinados, especialmente en favor de la recuperación de activos.

Objetivo 6:

Mejorar los controles utilizando un enfoque multidisciplinario en los puntos clave de entrada de la UE, en particular puertos y aeropuertos, y desarrollar operaciones específicas en asociación con agencias del orden, autoridades de puerto y aeropuertos, compañías de seguridad privada y las organizaciones de transporte comercial, con el fin de reducir al mínimo las vulnerabilidades.

Objetivo 7:

Aumentar la conciencia y construir capacidades de prevención, en particular mediante el intercambio de mejores prácticas entre todas las partes interesadas, con miras a determinar y aplicar aquellas medidas que ofrecen el mayor impacto en términos de prevención, disuasión, detección, investigación y enjuiciamiento.

Objetivo 8:

Apoyar la racionalización de los mecanismos existentes hacia el desarrollo de un sistema para coordinar las actividades de los donantes de la UE, de los Estados miembros y en lo posible otras organizaciones las partes interesadas con el fin de optimizar los resultados operativos.

PRIORIDAD G

“Luchar contra los delitos informáticos cometidos por los grupos de delincuencia organizada y que generan importantes beneficios fraudulentos, como el fraude en línea y con tarjetas de pago, los delitos informáticos que causan importantes daños a sus víctimas, como la explotación sexual infantil (CSE) en línea, y los ataques informáticos que afectan a infraestructuras críticas y a servicios de información de la UE.”

C: Rumanía; CC: EUROPOL (salvo para CSE y Ciberataques).

C: Reino Unido; CC: EUROPOL (para CSE – Child Sexual Exploitation)

C: Alemania; CC: Rumanía, España, EUROPOL (para Ciberataques).

A. Con relación a la subprioridad del “fraude de tarjetas en línea”

Objetivo 1:

Aumentar la seguridad de pagos distintos del pago en efectivo mediante:

- La promoción de autorizaciones fuertes de las transacciones y la autenticación de los clientes en línea,
- La promoción de un estándar global común seguro para las transacciones cara a cara, y
- Promover el geo-bloqueo como un medio intermedio de prevención del fraude.

Objetivo 2:

Garantizar que las autoridades policiales y judiciales tienen acceso a las adecuadas herramientas, plataformas, formación e información técnica para combatir el fraude en los pagos no en efectivo incluyendo nuevos desarrollos en la industria, tales como herramientas de pago o amenazas emergentes y contramedidas.

Objetivo 3:

Incrementando la sensibilización sobre el fraude de pagos no en efectivo como un crimen con un grave impacto económico y como facilitador de otras formas graves de delincuencia, entre las autoridades policiales y judiciales, el sector público y privado y los ciudadanos.

Objetivo 4:

Mejorar la comunicación de información entre la policía y el sector privado para obtener una visión e información de conjunto sobre incidentes concretos a nivel nacional e internacional incluso alentando al sector privado a reportar sobre el fraude de pago no en efectivo.

Objetivo 5:

Mejorar el intercambio de inteligencia, la información y las pruebas entre las autoridades policiales y autoridades judiciales entre los países de la UE y de fuera de la UE para apuntar a grupos de delincuencia organizada involucrados

en el fraude de pago no en efectivo, incluido mediante el fomento de una cooperación más estrecha.

Objetivo 6:

Aumentando las investigaciones y enjuiciamientos transfronterizos contra los grupos de delincuencia organizada involucrados en el fraude del pago no en efectivo en la UE y más allá, incluyendo las investigaciones financieras y la recuperación de activos para hacer el fraude de pago no en efectivo menos atractivo para los delincuentes.

Objetivo 7:

Interrumpir a los grupos de delincuencia organizada implicados en fraude de pago no en efectivo al limitar su acceso a los datos y credenciales financieros, software, dispositivos técnicos y destreza técnica.

Objetivo 8

Promover la armonización de la legislación en la UE para hacer frente a los vacíos legales en los casos de fraude de pago no en efectivo, incluidas las cuestiones jurisdiccionales, criminalización de etapas específicas de las actividades delictivas y los niveles de las sanciones.

B. Por lo que respecta a subprioridad de la "explotación sexual infantil en línea"

Objetivo 1:

Reducir la vulnerabilidad de los niños a convertirse en víctimas de la explotación sexual en línea.

Objetivo 2:

Aumentar y mejorar la capacidad y la competencia para combatir la explotación sexual infantil en línea dentro de la UE, con un enfoque en la identificación de las víctimas, la experiencia en la investigación y las técnicas forenses.

Objetivo 3:

Mejorar la cooperación e incrementar el intercambio de inteligencia, información y pruebas con respecto a la explotación sexual infantil y el abuso, entre las autoridades policiales y judiciales dentro de la UE, entre otras cosas mediante el uso de EC3<sup>868</sup> como punto focal.

Objetivo 4:

Facilitar y fomentar la cooperación y el intercambio de información sobre explotación sexual infantil en línea, por parte de la industria, la sociedad civil y policial en la UE, con vistas a utilizar EC3 como punto central.

Objetivo 5:

Aumentar y mejorar la cooperación operativa internacional entre las autoridades judiciales y policiales contra la explotación sexual infantil en línea y explotación sexual de menores relacionada.

Objetivo 6:

Dar a conocer y compartir las mejores prácticas en la lucha contra la explotación sexual infantil en línea, poniendo en común herramientas, investigación y técnicas entre la industria, la academia, la policía, los fiscales y los jueces.

Objetivo 7:

Facilitar y promover los esfuerzos de la industria para reducir la disponibilidad material de explotación sexual infantil en Internet.

C. Con respecto a la subprioridad "ciberataques"

---

<sup>868</sup> Recuérdese que EC3 es la unidad de EUROPOL para la lucha contra la ciberdelincuencia.

Objetivo 1:

Construir una imagen integral de inteligencia con el fin de priorizar conjuntamente las amenazas comunes y los objetivos clave.

Objetivo 2:

Hacer frente a las amenazas y objetivos priorizados a través de actividades operativas conjuntas, incluyendo disruptiva acciones, investigaciones conjuntas y acciones judiciales coordinadas.

Objetivo 3:

Mejorar la cooperación operativa y judicial y la coordinación con terceros países sobre las amenazas y objetivos priorizados.

Objetivo 4:

Maximizar la colaboración con los agentes no encargados de hacer cumplir la ley incluyendo los CERT<sup>869</sup> y el sector privado, reforzando la coordinación de los esfuerzos, el intercambio de información y construyendo estructuras de prevención y detección.

Objetivo 5:

Contribuir al establecimiento de un mecanismo multidisciplinario coordinado para responder en caso de un ataque cibernético grave con una dimensión transfronteriza, con roles bien definidos, responsabilidades y procedimientos.

Objetivo 6:

Construir y fortalecer las capacidades cibernéticas es decir, mediante el desarrollo de los recursos y de las herramientas adecuadas y la mejora de la experiencia, el conocimiento y las habilidades disponibles para la policía, la adjudicatura y los socios clave tales como la academia.

Objetivo 7:

Fortalecer la conciencia de la seguridad cibernética, la responsabilidad, la capacidad de resistencia y la agilidad de los usuarios privados y profesionales, en particular de los operadores de infraestructura y sistemas de información críticos, con el fin de minimizar las amenazas a las víctimas y los daños de los delitos cibernéticos.

Objetivo 8:

Identificar oportunidades para la actualización del marco jurídico para la prevención, detección, interrupción, la investigación y procesamiento efectivos de delitos cibernéticos y contribuir activamente al debate sobre los problemas jurisdiccionales relacionados.

## PRIORIDAD H

“Reducir el riesgo de las armas de fuego para los ciudadanos, por ejemplo luchando contra el tráfico ilegal de dichas armas.”

C: España; CC: Finlandia.

Objetivo 1:

Mejorar el flujo de información y el cuadro de inteligencia del uso criminal y el tráfico ilícito de armas de fuego desde, hacia y dentro de la UE a un nivel estratégico y operativo, por medio de un recopilación coordinada y el intercambio de información, en particular sobre el alcance y la forma de

---

<sup>869</sup> CERT: Community Emergency Response Team. Equipo de Respuesta a Emergencias de la Comunidad. Se trata de equipos entrenados, normalmente por los organismos oficiales, ante algún tipo de emergencia. En este contexto, se trata de los Cyber Emergency Response Team, es decir, equipos de respuesta ante emergencias en el ciberespacio.



actuar de delito de armas de fuego, incluso en Internet, y las conexiones con otros ámbitos delictivos.

Objetivo 2:

Fortalecer la cooperación entre los Estados miembros, las instituciones y agencias de la UE, los terceros países, y otros grupos de interés externos pertinentes, a fin de tratar las vulnerabilidades y mejorar la oportunidades para las investigaciones y enjuiciamientos; incluyendo un enfoque geográfico relacionado, por ejemplo, para los Balcanes Occidentales y África, y teniendo en cuenta la disponibilidad de armas de fuego regional.

Objetivo 3:

Priorizar, desarrollar y coordinar las actividades operacionales multidisciplinarias conjuntas y coordinar investigaciones y actuaciones judiciales contra el uso criminal de armas de fuego y el tráfico ilícito de armas de fuego desde, hacia y dentro de la UE. Se debería poner especial atención en los puntos fronterizos más vulnerables identificados, la explotación de estructuras comerciales legítimas, el uso de la corrupción y la confiscación de activos de origen delictivo.

Objetivo 4:

Mejorar la capacidad de prevención mediante la construcción de las mejores prácticas y pericia de sensibilización, cooperación e intercambio y conocimientos entre todos los interesados. Se debería dar particular énfasis a la formación y a la mejora del uso de los mecanismos y herramientas existentes a nivel nacional, de la UE, e internacional.

Objetivo 5:

Evaluar y mejorar los mecanismos de control, con el fin de hacer frente a las lagunas legales y a las vulnerabilidades y mejorando las oportunidades para prevenir, combatir y eliminar el tráfico ilícito el tráfico de armas de fuego.

## PRIORIDAD I

“Luchar contra la delincuencia organizada contra la propiedad cometida por grupos móviles de delincuencia organizada.”

C: Bélgica; CC: Francia.

Objetivo 1:

Asegurarse de que los Estados miembros y agencias de la UE contribuyen de manera proactiva y continua a la mejora del panorama criminal de la UE sobre los tipos de delitos contra la propiedad organizados, grupos de delincuencia organizada con dimensión transnacional y objetivos de alto valor (HVT<sup>870</sup>) involucrados y las herramientas clave de la delincuencia.

Objetivo 2:

Aumentar y mejorar el intercambio de inteligencia e información entre las agencias de la UE, policía de los Estados miembros y otras autoridades pertinentes, en particular en lo que respecta a los casos transnacionales.

Objetivo 3:

Mejorar la cooperación los actores y las organizaciones de la UE pertinentes y terceros países, como los Balcanes Occidentales, países asociados del Este y países de América Latina.

Objetivo 4:

Quebrantar los grupos de delincuencia organizada centrándose en los líderes de las redes, así como a los facilitadores y a los objetivos de alto valor. En

---

<sup>870</sup> HVT: High-Value Target.

particular a través de los mecanismos nacionales/internacionales existentes disponibles para la policía y el poder judicial incluyendo herramientas como técnicas de aplicación de la ley especiales y equipos conjuntos de investigación.

Objetivo 5:

Identificar los flujos de dinero mediante la investigación de las actividades financieras de los grupos de delincuencia organizada y reuniendo inteligencia y evidencias financieras amplias sobre todo para la investigación, la incautación y propósito de decomiso.

Objetivo 6:

Explorar, desarrollar y utilizar mecanismos innovadores y multidisciplinarios como el enfoque administrativo y la asociación público privada, así como las necesidades de formación. En particular, prevenir y mejorar la lucha contra la delincuencia contra la propiedad organizada y los procesos de apoyo como las destrezas o la logística.

Objetivo 7:

Sensibilizar a los jueces y fiscales de las particularidades de los delitos contra la propiedad organizada y de los grupos de delincuencia organizada involucrados, asegurando una respuesta apropiada. Se debería prestar una atención especial a la dimensión transnacional de la amenaza.

Objetivo 8:

Fomentar la aplicación y el pleno uso de los instrumentos jurídicos existentes y la puesta en común de mejores prácticas. Se debería dar una atención particular a la identificación y el direccionamiento de lagunas legales.



## 2.2.25. Línea del tiempo del Ciclo de Actuación para el año 2014

<i>Date / Timeframe</i>	<i>Activity / description</i>	<i>Leaders / remarks</i>
<b>2014</b>		
January - February	Info gathering for closing reports of EU Crime Priorities (Policy Cycle 2011-2013)	Drivers and EMPACT SU
January > June	Elaboration of a methodology for interim assessment and further development of a methodology for reporting on emerging threats (as stated in the actions 28 and 29 of doc. 15358/10)	Europol (SOCTA team)
28 January - 4 February	Kick off meetings for the OAPs 2014 (Policy Cycle 2014-2017)	Drivers and EMPACT SU
3 February	COSI SG	
28 February	COSI SG	
March	Annual Risk Analysis (ARA) report	Frontex
March	2013 Closing reports from Drivers including possible continuation of some actions	Drivers and EMPACT SU
Beginning April	Discussion on interim assessment approach by SOCTA advisory group	Europol (SOCTA team)
10 April	COSI SG	
16 April	<b>COSI</b> - General follow-up of OAPs - First information about interim assessment to MS - Energy fraud follow-up	
8 May	First assessment OAPs 2014 (taking into account 2013 closing reports if relevant) sent to EMPACT SU	Drivers
<i>Date / Timeframe</i>	<i>Activity / description</i>	<i>Leaders / remarks</i>
Mid May	Preparation NEC meeting: - Closing reports 2013 and monitoring OAPs 2014/1 - Possible extension of some 2013 actions - Draft topics for NEC discussion - Reports to be sent to National Coordinators	EMPACT SU
23 May	COSI SG	
27-28 May	<b>National EMPACT Coordinators meeting (2014/1):</b> - First assessment OAPs 2014 and 2013 closing reports - State of play interim assessment methodology - Possible update on emerging threats	Europol (EMPACT SU) Drivers
6 June	Reports sent to GSC (monitoring 2014/1 - closing 2013 - NEC meeting)	EMPACT SU
12 June	COSI SG	
25 June	<b>COSI</b> - NEC meeting report - Closing reports 2013 - Monitoring OAPs 2014/1	
September	Collection for 2015 interim assessment (following newly adopted methodology) + update emerging threats	Europol (SOCTA team)
30 September	<b>COSI</b> - Adoption of 2015 EU interim assessment methodology (as additional chapter of the current SOCTA methodology) - Update on 2013 extended actions (if relevant)	
October	Drafting of OAPs 2015 (workshops at Europol <sup>1</sup> )	Drivers EMPACT SU

(Fuente: Documento del Consejo 5039/14, Bruselas, 24 de enero de 2014, Anexo)

<i>Date / Timeframe</i>	<i>Activity / description</i>	<i>Leaders / remarks</i>
31 October	Drivers reports sent to EMPACT SU (monitoring OAPs 2014/2)	Drivers
7 November	Preparation NEC meeting: - Monitoring OAPs 2014/2 - OAPs 2015 - Draft topics for NEC discussion - Reports to be sent to National Coordinators	EMPACT SU
19-20 November	<b>National EMPACT Coordinators meeting (2014/2):</b> - Discussion of draft OAPs 2015 - Monitoring OAPs 2014/2 - Emerging threats	Europol (EMPACT SU) Drivers
28 November	Reports sent to GSC (OAPs 2015 - monitoring 2014/2 - NEC meeting)	EMPACT SU
11 December	<b>COSI</b> - NEC meeting report - Monitoring OAPs 2014/2 - Approval OAPs 2015 - Emerging threats	
<b>2015</b>		
January	Implementation of the new actions	Start of OAPs 2015
January	Yearly state of play for COSI focussing on implementation of planned activities and horizontal cross-cutting issues ( <i>action 39 of PC</i> )	Commission
January - February	Kick off meetings 2015	Drivers
March	Production of the EU interim assessment ( <i>action 40 of PC</i> )	Europol (SOCTA team)

(Fuente: Documento del Consejo 5039/1/14, Bruselas, 24 de enero de 2014, Anexo)

