

ESPACIO JUDICIAL EUROPEO Y EUROJUST

José L. Da Mota

Publicaciones del Portal Iberoamericano de las Ciencias Penales

Instituto de Derecho Penal Europeo Internacional

Universidad de Castilla – La Mancha, 2006

<http://www.cienciaspenales.net>

Eurojust y sus socios europeos: La RJE, Europol y la Olaf

José Luís LOPES DA MOTA

Como nuevo órgano europeo - el más reciente creado en el marco del tercer pilar¹ – se ha creado Eurojust para llenar un vacío en la cooperación en asuntos delictivos a nivel europeo.

Partiendo de dicha premisa, cabría señalar tres grandes ideas:

- Eurojust y sus interlocutores europeos tienen, al menos parcialmente, los mismos objetivos - la lucha contra delitos transnacionales graves;
- Eurojust y sus socios europeos poseen distinta naturaleza, papel, posición y tareas;
- Se han creado estas entidades para cooperar estrechamente y conseguir objetivos comunes de forma complementaria; no hay solapamiento entre ellas.

Para entender la naturaleza de Eurojust hay que entender su posición, sus tareas y sus objetivos, las diferencias entre Eurojust y otros órganos y los criterios de su relación con dichos órganos.

Tradicionalmente, la necesidad de cooperar la detectaba y decidía únicamente la autoridad nacional, teniendo en cuenta sus competencias territoriales locales y nacionales. Dicha realidad ha cambiado: los delitos ya no tienen fronteras y se ha aumentado la necesidad de equilibrio entre eficacia y protección de los derechos fundamentales. Esta realidad requiere coordinación y una cooperación más profunda y estrecha entre las autoridades policiales, administrativas y judiciales.

Así, la creación de Eurojust debe reconocerse como un gran paso adelante. Su valor añadido va unido a esta nueva dimensión de la cooperación judicial: la coordinación de investigaciones y actuaciones en casos de delincuencia transnacional grave. Es obvio que las tradicionales respuestas “horizontales” a nivel nacional, en consonancia con las competencias locales de las autoridades nacionales, son insuficientes para actuar frente a los retos que impone la nueva realidad de la delincuencia.

La primera finalidad de Eurojust es, por lo tanto, estimular la coordinación².

La cooperación judicial debe ser cada vez más estructurada y pro-activa para conseguir un acercamiento y una visión globales de la delincuencia transfronteriza. La coordinación se ha convertido en la palabra clave de la cooperación judicial en Europa y para ello Eurojust puede tramitar solicitudes y ofrecer su asistencia a las autoridades nacionales de acuerdo con los artículos 5, 6 y 7 de la Decisión Eurojust. Dichas solicitudes se realizan para:

- llevar a cabo investigaciones y actuaciones;
- establecer la coordinación entre autoridades nacionales;
- concentrar una investigación o actuación en un Estado miembro;
- crear equipos conjuntos de investigación; y
- solicitar información sobre delitos, delincuentes y procedimientos, asegurando que dicha información sea intercambiada entre autoridades nacionales.

Sin embargo, hay que tener en cuenta que no es posible la coordinación a nivel europeo si ésta no existe a nivel nacional en los Estados miembros. La aplicación de la Decisión Eurojust en los Estados miembros es una gran oportunidad para crear estructuras

¹ 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, DOCE L 63 de 6.3.2002 (Decisión Eurojust).

² Artículo 3.1 y preámbulo (2) de la Decisión Eurojust.

nacionales de coordinación, como es el caso de la creación de corresponsales nacionales de Eurojust³.

Para jugar un papel activo en la cooperación judicial, Eurojust necesita información sobre delitos, delincuentes y procedimientos y también necesita trabajar estrechamente con sus socios sobre la base de dicha información. La información es fundamental, pero presupone una estrecha interacción con los socios implicados en las investigaciones y actuaciones o con los socios que actúan a nivel europeo y pueden dar un impulso significativo a las investigaciones y actuaciones relacionadas con delincuencia transfronteriza a través de Eurojust.

Por un lado, esta interacción requiere la total aplicación de la Decisión Eurojust a nivel nacional en los Estados miembros y acceso directo a las autoridades nacionales (fiscales, jueces y órganos policiales). Por otro lado, el acceso a los socios europeos es crucial para conseguir una perspectiva global acerca de la actuación de los delitos transnacionales en Europa para establecer las mejores medidas judiciales entre las autoridades nacionales competentes.

Dichos socios europeos son la RJE (Red Judicial Europea), Europol y la OLAF (Oficina Europea de Lucha Contra el Fraude).

1. Relaciones con la Red Judicial Europea (RJE)

La relación entre Eurojust y la RJE es natural y complementaria.

Eurojust y la RJE actúan al mismo nivel, directamente en cooperación judicial. Mantendrán relaciones privilegiadas basadas en la concertación y complementariedad, en particular entre el miembro nacional de Eurojust, los puntos de contacto de la RJE y los corresponsales nacionales de Eurojust⁴.

Estimulados por la idea de desarrollar la cooperación a través de contactos directos, los contactos directos de la RJE facilitan contactos directos adecuados entre ellos mismos y las autoridades judiciales, proporcionan a las autoridades judiciales la información legal y práctica necesaria para mejorar la cooperación judicial en general, con el fin de facilitar la ejecución de las solicitudes, y mejoran la coordinación en aquellos casos en los que una serie de solicitudes de autoridades judiciales locales en Estados miembros requiera una acción coordinada en otros Estados miembros.

Eurojust realiza varias tareas (artículos 3, 5, 6 y 7 de la Decisión Eurojust) como centro de coordinación de casos a nivel europeo, limitadas a investigaciones y actuaciones transnacionales relacionadas con la delincuencia organizada grave.

La Decisión Eurojust dispone la conexión especial entre la RJE y Eurojust (artículos 6/e y 7/e: cooperación y consulta, uso y contribución a la mejora de los instrumentos de la RJE; artículo 12: designación de puntos de contacto de la RJE como corresponsales nacionales de Eurojust; artículo 26: presupuesto y secretaría de la RJE).

En conclusión, los miembros nacionales de Eurojust y los puntos de contacto de la RJE están llamados a trabajar de forma conjunta y proporcionar un mayor impulso a la cooperación judicial en Europa.

2. Relaciones con Europol

³ Artículos 12 y 42 de la Decisión Eurojust.

⁴ Artículo 26.2 de la Decisión Eurojust.

La idea de complementariedad también se halla presente en las relaciones entre Europol y Eurojust, aunque con un sentido diferente.

Según lo dispuesto en el Tratado de la Unión Europea⁵, Europol y Eurojust son órganos europeos con papeles específicos en el marco del desarrollo de la Unión Europea como espacio de libertad, seguridad y justicia. Este espacio deberá construirse sobre la base de la acción conjunta de los Estados miembros, a través de una cooperación más estrecha entre los funcionarios de policía y otras autoridades administrativas en los Estados miembros, tanto de forma directa como a través de Europol, así como a través de la estrecha cooperación entre las autoridades judiciales de los Estados miembros, incluida la cooperación a través de Eurojust.

La incorporación de Eurojust en el Tratado (artículo 31), por el Tratado de Niza, ha situado la cooperación judicial al nivel de la cooperación policial y ha garantizado a la cooperación judicial y la cooperación policial un acercamiento equilibrado y estable sobre una base legal. Eurojust puede considerarse como el equivalente judicial de Europol, en el sentido de que las actividades de Europol necesitan ser apoyadas y complementadas por la coordinación de las autoridades judiciales.

La Decisión Eurojust desarrolla estas mismas ideas y también la idea de complementariedad.

Las competencias de Eurojust se establecieron sobre la base de las competencias de Europol (artículo 4/1 de la Decisión Eurojust), que comprenden los tipos de delincuencia y las infracciones para los que Europol tenga competencia de actuación en aplicación del artículo 2 del Convenio Europol. Esto parece particularmente significativo. Aunque actúen a niveles diferentes – cooperación policial y cooperación judicial – Europol y Eurojust deberán perseguir los mismos objetivos: la lucha contra la delincuencia transnacional grave y organizada.

A este propósito, los análisis realizados por Europol son una herramienta fundamental para permitir una intervención temprana de Eurojust. En este sentido, la Decisión Eurojust⁶ otorga al Colegio de Eurojust tareas específicas:

- Primero, el Colegio proporcionará asistencia para mejorar la cooperación entre las autoridades competentes de los Estados miembros sobre la base de los análisis de Europol;
- Segundo, el Colegio ayudará a Europol, en particular proporcionándole opiniones basadas en los análisis realizados por Europol.

Está claro que se ha creado una nueva vía para la cooperación entre las autoridades judiciales y policiales. Teniendo en cuenta el papel que dichas autoridades juegan en el campo de las investigaciones y actuaciones nacionales, la posibilidad de utilizar los análisis de Europol por parte de las autoridades judiciales a nivel europeo estimulará y mejorará la coordinación y la cooperación judicial en relación con la delincuencia transnacional. El Consejo de Tampere ha puesto énfasis en este punto⁷ y la Decisión Eurojust lo establece sobre una base legal.

Los resultados de los análisis de Europol pueden jugar un papel decisivo, especialmente en relación con las solicitudes para llevar a cabo investigaciones y crear equipos de investigación conjuntos. La eficacia de dichos equipos depende en gran parte de la

⁵ Artículos 29, 30 y 31.

⁶ Artículo 7.

⁷ Conclusión 46.

capacidad de Europol y Eurojust de desarrollar acciones y estrategias comunes en este campo.

En este sentido, la Decisión Eurojust provee que Eurojust deberá establecer y mantener una cooperación estrecha con Europol, siempre que sean necesarias para el desempeño de las funciones de Eurojust y para lograr sus objetivos, teniendo en cuenta la necesidad de evitar duplicaciones inútiles⁸. Los aspectos esenciales de la cooperación se determinarán en un acuerdo que deberá aprobar el Consejo, previa consulta a la Autoridad Común de Control por lo que respecta a las disposiciones relativas a la protección de datos.

Europol y Eurojust están trabajando de forma conjunta sobre dicho acuerdo y se están logrando progresos importantes sobre este tema. Será importante explorar todas las posibilidades que ofrezca el nuevo marco legal.

3. Relaciones con la OLAF

Las relaciones entre Eurojust y la OLAF deben considerarse dentro del marco específico de la protección de los intereses financieros de la Comunidad.

Con el fin de fortalecer los medios de prevención del fraude, es preciso que la OLAF ejerza las competencias de la Comisión, que incluyen la detección y control de subvenciones, la evasión de impuestos y el fraude en el campo de las aduanas, así como la lucha contra la corrupción y otras actividades ilegales que vayan en detrimento de los intereses de las Comunidades⁹.

A tal fin, la OLAF se hace responsable de llevar a cabo investigaciones administrativas internas y externas (inspecciones y controles) de acuerdo con lo previsto en las leyes en vigor que no afecten a las competencias de los Estados miembros para llevar a cabo diligencias penales¹⁰. Debe subrayarse que la creación de la OLAF no modificó el reparto y equilibrio de responsabilidades entre el ámbito nacional y el ámbito comunitario.

Teniendo en cuenta este marco legal y que la OLAF no es un órgano policial penal o una autoridad judicial con competencia para las investigaciones penales, la Decisión de la Comisión de 28 de abril de 1999 adoptaba algunas reglas básicas que hay que considerar para el acercamiento de las relaciones entre la OLAF y Eurojust. Se identifican dos reglas principales: (1) la OLAF será el interlocutor directo de las autoridades policiales y judiciales (artículo 2.6); (2) la OLAF se encargará de cualquier otra actividad operativa de la Comisión y, en particular, prestará su asistencia técnica a las autoridades nacionales competentes (artículo 2.5).

El contacto directo con las autoridades nacionales es un factor importante para llevar a cabo investigaciones y actuaciones procesales. Las investigaciones penales deben ser llevadas a cabo por las autoridades nacionales competentes según lo previsto en las leyes nacionales sobre procedimientos penales, a saber, las normas relativas a la obtención de las pruebas. La investigación de la delincuencia económica organizada es muy compleja, los delincuentes tienen, por lo general, un estatus social alto, poder y apoyo legal, y es crucial para el éxito de las diligencias penales en el juicio, el respeto de las normas procesales

⁸ Artículo 26.1 de la Decisión Eurojust.

⁹ Decisión de la Comisión de 28 de abril de 1999, por la que se crea la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (la OLAF), DOCE L 136, 31.5.1999.

¹⁰ Artículo 2 del Reglamento 1073/1999 de 25 de mayo de 1999, DOCE L 136, 31.5.1999.

desde el inicio de las investigaciones. En este contexto, la estrecha cooperación entre Eurojust y la OLAF sólo puede mejorar la situación actual.

Según lo previsto en el artículo 9 del Reglamento 1073/1999, la OLAF elaborará un informe que incluirá los hechos comprobados, las conclusiones de la investigación y las recomendaciones sobre las medidas a adoptar. Dichos informes constituirán elementos de prueba admisibles en los procedimientos judiciales, dependiendo, por supuesto, de las condiciones legales nacionales; en principio esta posibilidad no es suficiente.

La finalidad de una investigación administrativa no es la de una investigación penal y, a veces, no es posible profundizar en una investigación sin la intervención de autoridades judiciales nacionales competentes. Si no es posible continuar en ese mismo momento, porque se requiere una orden u autorización judicial, algunas pruebas importantes podrían perderse definitivamente.

Con el fin de resolver dichas dificultades, cuando haya sospecha de delito, las autoridades nacionales competentes deberán ser informadas simultáneamente acerca de las investigaciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el Reglamento 1073/1999 (artículo 10). De este modo, la información sobre los delitos podría ser transmitida inmediatamente a las autoridades nacionales, para proponer y establecer una estrategia.

En el mismo sentido, el artículo 26.4 de la Decisión Eurojust constituye un valor añadido con respecto a la delincuencia transnacional y las investigaciones penales. Por lo que respecta a la recepción y a la transmisión de información entre Eurojust y la OLAF, se considerará a los miembros nacionales de Eurojust autoridad competente de los Estados miembros únicamente en lo relativo al Reglamento 1073/1999 y 1074/1999. En la práctica, esto significa que la OLAF informará a los miembros nacionales de Eurojust acerca de los casos transnacionales, con el fin de permitir a Eurojust desempeñar sus tareas, teniendo en cuenta las propuestas de la OLAF como órgano especializado en dichos asuntos.

Tal y como se ha descrito, en el mismo contexto, la asistencia de la OLAF en investigaciones penales es también un tema importante que hay que desarrollar.

Según lo previsto por la Decisión de la Comisión de 28 de abril de 1999, por la que se crea la OLAF y el Reglamento 1073/99¹¹, la OLAF prestará a los Estados miembros su asistencia técnica y la de la Comisión y contribuirá al diseño y desarrollo de métodos para la lucha contra el fraude y otras actividades ilegales que vayan en detrimento de los intereses financieros de las Comunidades.

Teniendo en cuenta las competencias de la Comisión, las competencias de la OLAF no incluyen la coordinación de investigaciones penales y de las autoridades judiciales. En estos temas, es necesario considerar los instrumentos adoptados en el marco de la cooperación judicial, en particular el Convenio de julio de 1995 para la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas¹² y el Segundo Protocolo de esta Convención¹³. Por un lado, si una infracción penal afecta al menos a dos Estados miembros, dichos Estados cooperarán de manera efectiva en la investigación, en las diligencias judiciales y en la ejecución de la sanción pronunciada¹⁴. Por otro lado, los Estados miembros y la Comisión cooperarán entre sí; a este fin, la Comisión prestará

¹¹ Artículo 1.

¹² Convenio, según lo dispuesto en el Artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, DOCE C 316, 27.11.1995.

¹³ 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, DOCE C 221, 19.7.1997.

¹⁴ Artículo 6 del Convenio.

asistencia técnica y operativa a las autoridades nacionales para facilitar la coordinación de las investigaciones¹⁵.

Finalmente, hay que considerar la Decisión Eurojust, que otorga a Eurojust competencias en relación a los tipos de delitos relativos al fraude, la corrupción y cualquier infracción penal que afecte a los intereses financieros de la Comunidad (artículo 4.1.b). A petición de la Comisión, Eurojust prestará su apoyo en las investigaciones y actuaciones judiciales que afecten a los Estados miembros y a la Comisión (artículo 3.3) y se podrá invitar a la Comisión a que aporte sus conocimientos especializados (artículo 11.2). Para reforzar la cooperación entre Eurojust y la Comisión, Eurojust podrá acordar con ésta los procedimientos prácticos que sean necesarios (artículo 11.3).

A este fin, es necesario el establecimiento y mantenimiento de una estrecha cooperación entre la OLAF y Eurojust, de modo que ambos órganos puedan contribuir con su valor añadido, tal y como dispone el artículo 26.4 de la Decisión Eurojust: la OLAF podrá contribuir a los trabajos de Eurojust que tengan por objeto coordinar las investigaciones y actuaciones judiciales, bien a iniciativa de Eurojust, bien a petición de la OLAF.

Es evidente que la OLAF y Eurojust ya tienen una base firme para el trabajo conjunto de una forma coordinada.

Dicha base se está desarrollando y el nuevo Convenio de 29 de mayo de 2000 sobre Asistencia Judicial en Materia Penal¹⁶ mejorará las posibilidades de cooperación. Me refiero al artículo 13.12 del presente Convenio, relativo a los equipos conjuntos de investigación, que permiten la participación de la OLAF in dichos equipos. Esta posibilidad constituye una herramienta importante a disposición de la OLAF y Eurojust para luchar contra la delincuencia transnacional que afecta a los intereses financieros de la Comunidad.

En la práctica, se están acordando procedimientos prácticos entre la OLAF y Eurojust sobre la base del artículo 11.3 de la Decisión Eurojust. Sobre esta base se ha redactado una memoria de acuerdo entre ellos.

La OLAF y Eurojust ya han comenzado a trabajar conjuntamente en casos operativos relacionados con las infracciones penales que afectan a los intereses financieros de la Comunidad, ayudando a las autoridades nacionales con resultados muy positivos, mostrando así que hay que explorar todo el potencial que ofrecen los nuevos instrumentos legales.

¹⁵ Artículo 7 del Protocolo.

¹⁶ Convenio, establecido por el Consejo de conformidad con el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, sobre Asistencia Judicial en Materia Penal entre Estados miembros de la Unión Europea, DOCE C 197, 12.7.2000.