

MARIA ESTHER JORDANA SANTIAGO

II Premio AEPDIRI «Adolfo Miaja de la Muela»
a la Mejor Tesis Doctoral en Derecho Internacional Público

**EL PROCESO
DE INSTITUCIONALIZACIÓN
DE EUROJUST Y SU CONTRIBUCIÓN
AL DESARROLLO DE UN MODELO
DE COOPERACIÓN JUDICIAL PENAL
DE LA UNIÓN EUROPEA**

ASOCIACIÓN ESPAÑOLA DE PROFESORES DE DERECHO INTERNACIONAL
Y RELACIONES INTERNACIONALES

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO
2018

ÍNDICE

| | Pág. |
|---|------|
| PALABRAS PREVIAS , <i>por Caterina García Segura</i> | 13 |
| AGRADECIMIENTOS | 15 |
| ABREVIATURAS | 17 |
| INTRODUCCIÓN | 19 |

CAPÍTULO I

LA CONFIGURACIÓN DE LA COOPERACIÓN JUDICIAL PENAL COMO OBJETIVO DEL ESPACIO DE LIBERTAD SEGURIDAD Y JUSTICIA

| | |
|---|----|
| 1. LA INSTAURACIÓN DE LA COOPERACIÓN JUDICIAL PENAL DESDE UNA PERSPECTIVA HISTÓRICA: DE LA ASISTENCIA INTERNACIONAL CLÁSICA A LA CONSTRUCCIÓN DEL ESPACIO COMÚN EUROPEO | 24 |
| 1.1. La apuesta por el marco convencional del Consejo de Europa..... | 24 |
| 1.2. El régimen de Schengen y la necesidad de medidas compensatorias complementarias..... | 26 |
| 1.3. El Tratado de Maastricht: la apuesta por el desarrollo de un tercer pilar..... | 28 |
| 1.4. El Tratado de Ámsterdam y el impulso de Tampere | 30 |
| 1.5. El Tratado de Niza..... | 36 |
| 1.6. El Tratado de Lisboa: ¿ordenar la cooperación judicial en materia penal? | 38 |
| 2. LA COOPERACIÓN JUDICIAL PENAL EN LA UNIÓN EUROPEA: LA COEXISTENCIA DE DISTINTOS MODELOS | 41 |
| 2.1. La clasificación según el tipo de asistencia | 42 |
| 2.2. La clasificación según los principios: análisis de modelos | 42 |
| 2.2.1. El modelo de petición..... | 43 |
| 2.2.2. El modelo basado en el principio de reconocimiento mutuo... | 45 |
| 2.2.3. El modelo basado en el principio de disponibilidad | 51 |
| 2.3. Los tipos de cooperación en función de los actores y sus relaciones... | 53 |

CAPÍTULO II
EL ANÁLISIS DE LOS INSTRUMENTOS DE LA COOPERACIÓN
JUDICIAL PENAL

| | | |
|--------|---|----|
| 1. | LOS INSTRUMENTOS JURÍDICOS DE ASISTENCIA PENAL CLÁSICA DE ORIGEN CONVENCIONAL | 57 |
| 1.1. | El marco proporcionado por el Consejo de Europa: el Convenio Europeo de Asistencia Judicial en materia penal, de 20 de abril de 1959 | 57 |
| 1.2. | El marco en torno a la Unión Europea..... | 60 |
| 1.2.1. | El Convenio de Aplicación del Acuerdo de Schengen, de 19 de junio de 1990..... | 60 |
| 1.2.2. | El Convenio de Asistencia Judicial en materia penal, de 29 de mayo de 2000..... | 62 |
| 2. | LOS INSTRUMENTOS PROPIOS DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA: ÁMBITO MATERIAL E INSTITUCIONAL | 64 |
| 2.1. | El aspecto material de la cooperación judicial penal | 64 |
| 2.1.1. | Las Órdenes Europeas de Detención y Entrega..... | 65 |
| 2.1.2. | Los Equipos Conjuntos de Investigación | 69 |
| 2.1.3. | Los Conflictos de Jurisdicción | 70 |
| 2.1.4. | La Recopilación de pruebas: el Exhorto Europeo de Pruebas y la Orden Europea de Investigación | 74 |
| 2.2. | El aspecto orgánico-institucional: los actores europeos del marco judicial penal | 78 |
| 2.2.1. | La Red de Magistrados de Enlace (RME) | 78 |
| 2.2.2. | La Red Judicial Europea (RJE) | 79 |
| 2.2.3. | La Unidad de Cooperación Judicial en materia penal (Eurojust)..... | 80 |
| 2.2.4. | La Futura Fiscalía Europea | 82 |
| 3. | LOS PROBLEMAS ACTUALES DE LA COOPERACIÓN JUDICIAL PENAL EN LA UNIÓN EUROPEA | 84 |
| 3.1. | La fragmentación de la cooperación judicial penal | 85 |
| 3.1.1. | Los <i>opt in</i> y los <i>opt out</i> | 86 |
| 3.1.2. | Los aceleradores y los frenos de emergencia | 87 |
| 3.1.3. | La falta de ratificación, las reservas y las declaraciones a instrumentos concretos..... | 88 |
| 3.2. | La heterogeneidad en los procesos penales y las diferencias entre normas sustantivas..... | 89 |
| 3.3. | Los instrumentos..... | 90 |
| 3.4. | El respeto de los derechos de las personas..... | 91 |
| 3.5. | La práctica..... | 95 |

CAPÍTULO III

**LA INSTITUCIONALIZACIÓN COMO FACTOR DE DESARROLLO
DE UN MODELO DE COOPERACIÓN JUDICIAL PENAL
DE LA UNIÓN EUROPEA**

| | | |
|--------|---|-----|
| 1. | LA DECISIÓN POLÍTICA DE CREAR EUROJUST Y LA CUESTIÓN DE LA BASE JURÍDICA..... | 97 |
| 2. | LA CREACIÓN DE LA UNIDAD PRO EUROJUST: ¿UNA PRUEBA PILOTO?..... | 101 |
| 2.1. | Los objetivos de la Unidad Pro Eurojust | 102 |
| 2.2. | El diseño de la estructura y del funcionamiento interno | 103 |
| 2.3. | La atribución de tareas para alcanzar sus objetivos | 104 |
| 2.4. | Las relaciones de Pro Eurojust con el esquema orgánico-institucional de la Unión y con terceros Estados y otros actores internacionales | 105 |
| 2.4.1. | Las relaciones con las instituciones de la Unión Europea: la indudable dependencia del Consejo, la cooperación con la Comisión y la información al Parlamento Europeo | 105 |
| 2.4.2. | Las relaciones con organismos derivadas de la práctica: las necesidades derivadas del trabajo operativo..... | 106 |
| 2.4.3. | Las relaciones con terceros Estados: ¿Pro Eurojust más allá de las fronteras de la Unión? | 107 |
| 2.4.4. | La identificación de los problemas que plantea el análisis de la práctica de Pro Eurojust: las relaciones de Pro Eurojust y las autoridades estatales derivadas del trabajo operacional ... | 108 |
| 3. | LA GESTACIÓN DE EUROJUST: LAS PROPUESTAS INICIALES Y LA COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN | 111 |
| 4. | LA CONFIGURACIÓN DE EUROJUST COMO AGENCIA <i>SUI GENERIS</i> DEL ELSJ: UN AVANCE SIGNIFICATIVO EN LA INSTITUCIONALIZACIÓN..... | 117 |
| 4.1. | La naturaleza..... | 121 |
| 4.2. | Los objetivos..... | 123 |
| 4.3. | El ámbito de actuación de Eurojust..... | 124 |
| 4.4. | La estructura | 128 |
| 4.4.1. | Los Miembros Nacionales: el puente entre la Unión Europea y sus Estados miembros..... | 129 |
| 4.4.2. | El Colegio y su presidencia | 132 |
| 4.4.3. | El director administrativo y la administración de Eurojust ... | 135 |
| 4.4.4. | Los corresponsales | 137 |
| 4.4.5. | El Sistema Nacional de Coordinación de Eurojust (<i>ENCS</i>) ... | 138 |

CAPÍTULO IV

**LAS TAREAS, LOS PODERES Y LAS FUNCIONES: EUROJUST
COMO MOTOR DE LA COOPERACIÓN JUDICIAL PENAL
DE LA UNIÓN EUROPEA**

| | |
|---|-----|
| 1. LAS TAREAS DE EUROJUST | 142 |
| 1.1. Las tareas ejercidas por los Miembros Nacionales | 142 |
| 1.2. Las tareas ejercidas por el Colegio | 144 |
| 2. LOS PODERES DE LOS MIEMBROS NACIONALES | 146 |
| 2.1. Los poderes ordinarios | 147 |
| 2.2. Los poderes delegados | 148 |
| 2.3. Los poderes subsidiarios..... | 149 |
| 3. LAS FUNCIONES DE EUROJUST..... | 150 |
| 3.1. La función facilitadora | 151 |
| 3.2. La función coordinadora | 153 |
| 3.3. La función de iniciativa | 156 |
| 3.4. La función de guía..... | 158 |
| 3.5. La función de monitorización | 160 |
| 3.6. Eurojust como promotor de la confianza mutua | 166 |

CAPÍTULO V

**LAS DIMENSIONES DE LAS RELACIONES INSTITUCIONALES
DE EUROJUST**

| | |
|---|-----|
| 1. LA RELACIÓN CON OTROS ORGANISMOS Y AGENCIAS DE LA UNIÓN PROPIOS DEL ELSJ..... | 171 |
| 1.1. La Red Judicial Europea (RJE) | 173 |
| 1.2. La Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF)..... | 177 |
| 1.3. La Oficina Europea de Policía (Europol)..... | 181 |
| 1.4. La Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Euro- pea (Frontex) | 185 |
| 2. LA RELACIÓN CON TERCEROS ESTADOS Y OTROS ACTORES INTER- NACIONALES..... | 186 |
| 2.1. La práctica internacional de Eurojust: procedimiento y control | 187 |
| 2.2. La relación con terceros Estados: el análisis del contenido operativo de los acuerdos concluidos por Eurojust..... | 190 |
| 2.3. La Relación con Organizaciones Internacionales y otros orga- nismos..... | 192 |
| 3. LAS RELACIONES INSTITUCIONALES Y EL CONTROL | 195 |
| 3.1. Las relaciones entre Eurojust y la Comisión Europea..... | 195 |
| 3.2. Las relaciones entre Eurojust y el Consejo..... | 199 |
| 3.3. Las relaciones entre Eurojust y el Parlamento Europeo | 201 |

CAPÍTULO VI

EUROJUST EN CLAVE DE FUTURO

| | |
|--|-----|
| 1. EL ARTÍCULO 85 DEL TFUE COMO NUEVA BASE JURÍDICA: POTENCIALIDADES Y PROBLEMÁTICAS..... | 204 |
| 1.1. El objetivo de Eurojust | 205 |
| 1.2. Los poderes de Eurojust | 207 |
| 1.2.1. El inicio de investigaciones..... | 208 |
| 1.2.2. La coordinación..... | 210 |
| 1.2.3. La resolución de conflictos de jurisdicción..... | 211 |
| 1.3. La capacidad de relacionarse con distintos actores..... | 213 |
| 1.4. Cambios en el plano institucional: la nueva base jurídica procedimental..... | 214 |
| 2. LA REFORMA DE EUROJUST: ¿EN QUÉ CONSISTE LA PROPUESTA LANZADA Y CUÁL ES SU ESTADO?..... | 216 |
| 2.1. La naturaleza, los objetivos y el mandato: ¿un cambio significativo?... | 219 |
| 2.2. La estructura y la organización: ¿un Eurojust más próximo al enfoque común de agencias descentralizadas? | 222 |
| 2.2.1. El Consejo de administración: ¿una reforma del Colegio? | 224 |
| 2.2.2. La Presidencia y el Consejo ejecutivo..... | 225 |
| 2.2.3. El director Administrativo | 226 |
| 2.3. La rendición de cuentas y el control del nuevo Eurojust | 227 |
| 2.3.1. Los planes anuales y plurianuales | 228 |
| 2.3.2. El control del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales..... | 228 |
| 2.3.3. El régimen de Protección de datos y la acción del SEPD | 229 |
| 2.4. Las relaciones institucionales de Eurojust | 231 |
| 2.4.1. La acción exterior de Eurojust..... | 231 |
| 2.4.2. La integración de estructuras administrativas: las secretarías de la Red Judicial Europea, la Red de expertos sobre Equipos Conjuntos de Investigación y la Red de cooperación contra el genocidio..... | 233 |
| 2.4.3. La relación con otras agencias y organismos de la Unión | 234 |
| 2.4.4. La relación con la futura Fiscalía Europea..... | 235 |
| CONCLUSIONES | 241 |
| BIBLIOGRAFÍA | 253 |
| ANEXOS | 287 |