

EL DESARROLLO DE LAS COMPETENCIAS DE LA OFICINA EUROPEA DE POLICÍA (EUROPOL): EL CONTROL DEMOCRÁTICO Y JUDICIAL

Por JUAN SANTOS VARA*

SUMARIO:

I. INTRODUCCIÓN.—II. LA CREACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO ACTUAL DE EUROPOL.—III. LA DEBILIDAD DE LOS CONTROLES ACTUALES: 1. EL CONTROL PARLAMENTARIO. 2. EL CONTROL JUDICIAL.—IV. LA NECESIDAD DE AUMENTAR LAS COMPETENCIAS DE EUROPOL.—V. LAS CONSECUENCIAS DE LA EVENTUAL INTEGRACIÓN DEL CONVENIO EUROPOL EN EL TRATADO DE LA UE.—VI. ALGUNAS PROPUESTAS PARA LOGRAR UN DESARROLLO DEMOCRÁTICO DE EUROPOL: 1. EL EVENTUAL CONTROL DE EUROPOL POR EUROJUST. 2. LA CREACIÓN DE UNA FISCALÍA EUROPEA.—VII. REFLEXIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

El sistema actual de cooperación policial y, en particular la Oficina Europea de Policía (Europol), se caracteriza por una gran insuficiencia de medios para luchar contra las formas más graves de criminalidad y para hacer frente a los retos que plantea la desaparición de las fronteras interiores y la próxima ampliación de la Unión Europea. Por ello, el Consejo de Ministros, ha decidido recientemente modificar el Convenio por medio del cual se crea Europol para permitir su participación en equipos conjuntos de investigación y la presentación de solicitudes por parte de Europol

* Profesor Titular Interino de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de Salamanca.

a los Estados miembros para que inicien, lleven a cabo o coordinen sus investigaciones en casos concretos¹.

Aunque las competencias Europol se han limitado hasta el momento a la transmisión y al tratamiento de la información, la creación de este órgano intergubernamental no ha ido acompañada de la previsión de controles democráticos y judiciales suficientes². Sin embargo, el mantenimiento de esta situación, una vez que el órgano de cooperación policial asuma competencias operativas, resulta totalmente incompatible con los principios democráticos en los que se basa la construcción europea³, ya que las actuaciones de Europol afectan a cuestiones muy sensibles para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales.

En este contexto, el logro de un control democrático y judicial adecuado de las actividades de Europol presenta un indudable interés con vistas a conseguir un desarrollo de las estructuras institucionales de cooperación

¹ 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 (*DOCE* n.º C 312, de 16.12.2002, p. 1).

² La cooperación intergubernamental en materia de justicia y de asuntos de interior se ha caracterizado desde un principio por la debilidad de los controles democrático y judicial (Para una visión de conjunto *vid.*, WEYEMBERGH, A.: «La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures: vers un rééquilibrage du couple liberté-sécurité?», *RBDI*, n.º 2, 2002, pp. 612-638). MANGAS MARTÍN afirmó al examinar el Tratado de Maastricht que «la exclusión del control jurisdiccional sobre la cooperación judicial y policial tiene una explicación formal, basada en su carácter intergubernamental. Pero no tiene justificación en una «Unión de Derecho»» («El Tratado de la Unión Europea: Análisis de su estructura general», *GJ D-17*, 1992, p. 55). El Tratado de Amsterdam ha supuesto una mejora sustancial en este ámbito respecto a la situación anterior al introducir un limitado control judicial del Tribunal de Justicia sobre los actos adoptados en el marco del tercer pilar (*vid.* sobre esta cuestión GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: «La jurisdicción comunitaria en el nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia», *RDCE*, n.º 4, 1998, pp. 501-545; LABORS-LLORENS, A.: «Changes in the Jurisdiction of the European Court of Justice Under the Treaty of Amsterdam», *CMLRev.*, 1998, pp. 1273-1294).

³ El artículo 6 TUE establece como principios comunes a los Estados miembros la libertad, democracia, respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y el Estado de Derecho, y se prevé en el artículo 7 TUE un sistema para suspender determinados derechos a aquellos Estados miembros cuando incumplan gravemente estos principios (*Vid.* LASO PÉREZ, J.: «El Tratado de Amsterdam y el respeto de la democracia y de los derechos humanos», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, n.º 2, 1998, pp. 31 y ss.).

policial respetuoso con las garantías judiciales y democráticas que se derivan del concepto de Estado de Derecho. El afianzamiento de la cooperación policial sin respetar esta necesidad conducirá a poner el acento en el aspecto de la seguridad, marginando los otros dos elementos que deben concurrir para mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia (art. 2 TUE). Como afirma MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES «los tres elementos del espacio de libertad, seguridad y justicia están indisolublemente ligados y no pueden concebirse ni desarrollarse por separado»⁴.

Por ello, se precisa encontrar un equilibrio entre un nivel adecuado de supervisión judicial y democrática de Europol, y la necesidad de mantener la confidencialidad en el desarrollo de sus actividades para poder luchar eficazmente contra la delincuencia organizada⁵. En este sentido, la introducción de un mayor control democrático y judicial en relación con los trabajos del órgano de cooperación policial podría reducir la eficacia de su acción⁶. No obstante, este tipo de argumentos no sirve de justificación para mantener al margen de la intervención de las autoridades judiciales y de los parlamentos las fuerzas policiales en una sociedad democrática.

El objetivo del presente trabajo es examinar las nuevas competencias que se han atribuido recientemente a Europol a la luz de los controles democrático y judicial previstos en el Convenio creador de este órgano y

⁴ *La inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*, Colex, 2002, p. 68. En este sentido, se orienta la propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre los avances registrados en 2002 en la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia, al afirmar que «las preocupaciones relativas a la seguridad nacional, por muy legítimas que sean, no deben comprometer la democracia, la igualdad y los derechos humanos, ...» (B5-0000/2003, de 31 de enero de 2003). En opinión de LIROLA DELGADO «los valores de libertad y justicia tendrían que tener mayor peso que la seguridad, en la medida en que ésta debería concebirse como un instrumento de aquellas, lo que supondría superar una visión que concibe la cooperación penal y judicial en materia penal desde una óptica exclusivamente represiva, ...» («El ciudadano europeo ante la cooperación policial y judicial en materia penal», en OLESTI RAYO, A. (ed.): *Las incertidumbres de la Unión Europea después del Tratado de Amsterdam*, J. M. Bosch Editor, Barcelona, 2000, p. 212).

⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo: Control democrático de Europol COM(2002) 95 final, de 26.2.2002, p. 4.

⁶ Vid. la opinión expresada por J. STORBECK, Director de Europol en *Liberté, Sécurité, Justice: Un agenda pour l'Europe* (Parlamento Europeo 168.396, p. 94).

en el Tratado de la UE. Se trata de determinar si el ordenamiento comunitario proporciona respuestas a los desafíos que se derivan del desarrollo de la cooperación policial en el marco de una estructura constitucional distinta de la de los Estados. Al mismo tiempo, se analizarán diferentes propuestas para lograr que las futuras actividades operativas de Europol se vinculen a los principios que se derivan de la existencia de una Unión de Derecho.

II. LA CREACIÓN Y EL FUNCIONAMIENTO ACTUAL DE EUROPOL

Europol fue creada 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 y lucha contra el terrorismo, el tráfico de 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 afectados⁷. Por lo tanto, las competencias de Europol se refieren a la lucha contra tipos de criminalidad, en los que el marco nacional resulta insuficiente y las instituciones de cooperación policial internacional no proporcionan una respuesta adecuada.

En un primer momento se otorgó competencia a Europol en materia de prevención y lucha contra el tráfico ilícito de estupefacientes, de material nuclear y radiactivo, contra las redes de inmigración clandestina, la trata de seres humanos y el tráfico de vehículo robados. Asimismo, se preveía que Europol se ocuparía también, en un plazo máximo de dos años a partir de la entrada en vigor de la Convención, de los delitos cometidos en el marco de las actividades de terrorismo⁸ y, además, se incluía la

⁷ Aunque las primeras propuestas para crear una Oficina Europea de Policía se remontan a principios de la década de los 90, el Convenio relativo al establecimiento de Europol se adoptó en 1995 (*DOCE* n.º C 316, de 27.11.95, p. 1) y no comenzó a funcionar plenamente hasta julio de 1999. Previamente, en 1994, había iniciado algunas actividades como Unidad de Drogas de Europol.

⁸ La razón de la inclusión diferida en el tiempo de la competencia respecto a las actividades terroristas reside en las posiciones completamente opuestas que defendían algunos Estados miembros sobre la cuestión. Así, el Reino Unido, que debía hacer frente al terrorismo del IRA, prefería un tratamiento únicamente nacional del problema; en cambio, España, que debe hacer frente a un problema terrorista

posibilidad de aumentar sus competencias en relación con las formas de delincuencia mencionadas en el anexo del Convenio. En el desarrollo de esta previsión, el mandato de la Oficina Europea de Policía se ha ido ampliando progresivamente⁹ y, desde el 1 de enero de 2002, se le ha encomendado la lucha contra todas las formas de delincuencia enumeradas en el anexo del Convenio¹⁰. Sin embargo, en julio de 2002, se presentó una propuesta de modificación del Convenio por medio de la cual, el órgano de cooperación policial tendrá como objetivo mejorar la cooperación entre los Estados miembros en la prevención y lucha contra las formas más graves de delincuencia internacional¹¹ «cuando existan indicios concretos o motivos razonables para creer que haya implicada una estructura delictiva y que dos o más Estados miembros se vean afectados...» (art. 2)¹². Nos encontramos ante una lógica adaptación del Convenio a la realidad, puesto que, una vez que Europol dispone de competencia sobre todas las formas de delincuencia contenidas en el anexo, el contenido de gran parte del artículo 2 resulta superfluo¹³.

de otro tipo, consideraba imprescindible otorgar un mandato al nuevo órgano en este ámbito. Para una visión más amplia de esta cuestión *vid.* ISAAC, G.: «La nouvel Office Européen de Police (Europol)», *Petites affiches*, n.º 113, 2000, p. 9. No obstante, el propio Convenio especifica que el Consejo podía otorgar competencia a Europol sobre las actividades terroristas antes de la expiración del plazo, lo que se hizo mediante una decisión de 3 de diciembre de 1998 (*DOCE* n.º C 26, de 30.1.1999).

⁹ En vistas de la puesta en circulación del euro, uno de los primeros ámbitos en los que se otorgó competencia a Europol fue en la lucha contra la falsificación de moneda y falsificación de medios de pago (Decisión de 29 de abril de 1999, *DOCE* n.º 149, 28.5.1999).

¹⁰ Decisión del Consejo de 6 de diciembre de 2001 (*DOCE* n.º C 362, p. 1).

¹¹ Se entiende por formas graves de delincuencia internacional las actividades de terrorismo, el tráfico ilícito de estupefacientes, las actividades ilícitas de blanqueo de dinero, el tráfico de material nuclear y radiactivo, las redes de inmigración clandestina, la trata de seres humanos y el tráfico de vehículos robados, así como las formas de delincuencia mencionadas en el anexo del Convenio (doc. n.º 13254/02 EUROPOL 76, de 19.12.2002).

¹² Acto del Consejo por el que se establece, sobre la base del apartado I 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, (*DOCE* n.º C 172, de 18.7.2002, p. 15). Esta propuesta ha sido revisada con posterioridad (doc. n.º 13254/02 EUROPOL 76, de 19.12.2002 y de 21.10.2002).

¹³ Una vez adoptadas las modificaciones del Convenio, deberán ser concluidas por todos los Estados miembros con arreglo a sus respectivas normas constitucionales, con lo cual la adaptación del Convenio a las nuevas necesidades se ha revelado

En otro orden de ideas, para garantizar la aplicación uniforme del Convenio y evitar que el contenido de las conductas delictivas sobre las que dispone de competencias pueda variar de un Estado a otro se contienen definiciones de las mismas¹⁴. Asimismo, el Convenio especifica que la competencia de Europol sobre una forma de delincuencia se extenderá también al blanqueo de dinero ligado a esas formas de delincuencia, así como a los delitos conexos.

Para alcanzar los objetivos de Europol, el artículo 1 del Convenio prevé que la Oficina Europea de Policía recoge, compila y analiza información sobre los delitos de los que dispone de competencia, facilitando el intercambio de información entre los Estados miembros y transmitiendo a los Estados miembros los datos que les afecten. No obstante, este órgano no se limita a ser un mero transmisor y receptor de información de carácter criminal, sino que profundiza en los conocimientos especializados utilizados por los servicios competentes de los Estados miembros en el marco de sus investigaciones y proporciona asistencia técnica a las investigaciones que llevan a cabo los servicios policiales de los Estados miembros.

Por lo tanto, las competencias de la Oficina de cooperación policial

extremadamente lenta. Así, por ejemplo, la modificación del Convenio de noviembre de 2000 que permite la extensión de las competencias de Europol a la lucha contra el blanqueo de dinero (*DOCE* n.º C 358, de 13.12.2000, p. 1) tan solo ha sido aceptada por seis Estados.

¹⁴ Sin embargo, no se incluye una definición exhaustiva de todos los conceptos jurídicos mencionados en el Convenio. Se considera que se debería haber precisado que debe entenderse por «estructura delictiva organizada» o por «actividades de terrorismo» (JANER TORRENS, J. J.: «La protección de los particulares en el ámbito del Convenio Europol (Reflexiones con motivo de su entrada en vigor)», *GJ*, B-140, 1999, p. 21). En relación con el terrorismo, se considera como tal «... los delitos cometidos o que puedan cometerse en el marco de actividades de terrorismo que atenten contra la vida, la integridad física y la libertad de las personas, así como contra sus bienes» (artículo 2 del Convenio). De este modo, no se producen avances en la definición del terrorismo respecto al Derecho Internacional. En el ámbito internacional, a pesar de que se han logrado definiciones de algunos actos y actividades terroristas, tales como, la piratería aérea, la toma de rehenes, los atentados terroristas cometidos con bombas, no se ha adoptado aún una definición general del terrorismo que englobe todas las actividades no incluidas en los convenios sectoriales (Vid. sobre esta cuestión ALCAIDE FERNÁNDEZ, J.: *Las actividades terroristas ante el Derecho Internacional Contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 2000, p. 43 y ss.). En todo caso, la adopción de la Decisión Marco sobre la lucha contra el terrorismo debería servir para interpretar el concepto de terrorismo en relación con las actividades de Europol (*DOCE* n.º L 164 de 22.6.2002, p. 3).

no se asemejan a los poderes de las policías nacionales, ya que se limitan al almacenamiento, intercambio y tratamiento de la información, y no dispone de poderes ejecutivos ni de investigación. Sin embargo, resulta indudable que sus actividades refuerzan la eficacia de los servicios nacionales de policía¹⁵.

En definitiva, aunque la creación de Europol supone la primera experiencia de cooperación policial institucionalizada, no pretende convertirse en una oficina de policía con poderes similares al FBI norteamericano. Ciertamente, la creación de un modelo policial de carácter federal no se corresponde con el desarrollo actual del proceso de integración europea, ya que requeriría la armonización previa de los sistemas policiales y judiciales de los Estados miembros. Se han realizado avances sustanciales en la cooperación judicial en los últimos años, sobre todo a partir del Tratado de Amsterdam, pero, en todo caso, nos encontramos al inicio del proceso.

III. LA DEBILIDAD DE LOS CONTROLES ACTUALES

Las insuficiencias que caracterizan tanto el control político como el judicial de las actividades de Europol tienen su origen en las divergencias que existían, en un principio, entre los Estados miembros en relación con el estatuto y la misión de un órgano, cuyas actividades afectan a una materia que se enmarca dentro del núcleo duro de la soberanía. Al mismo tiempo, los Estados miembros deseaban mantener la nueva criatura al abrigo de cualquier injerencia derivada del ejercicio de los controles democráticos. Por otra parte, se precisaba dotar a Europol de una gran autonomía en el desarrollo de sus funciones. Como pone de manifiesto ISAAC, el re-

¹⁵ ISAAC, G.: «La nouvel Office Européen de Police (Europol)», *loc. cit.*, p. 11. Cada Estado miembro designa una unidad nacional, la cual será el único órgano de enlace entre Europol y los servicios competentes de los Estados miembros. Sin embargo, en la propuesta de modificación del Convenio de julio de 2002 se prevé introducir ciertas matizaciones en relación con esta restricción, de tal modo que los Estados miembros podrán autorizar contactos directos entre los servicios competentes y Europol bajo las condiciones que determine el Estado miembro de que se trate, los cuales podrán consultar también el sistema de información de Europol (Documento n.º 13254/92 EUROPOL 76, de 19.12.2002). Este cambio supondría un refuerzo indudable de la función de Europol, ya que podría relacionarse con las fuerzas nacionales de policía distintas de las unidades nacionales.

sultado es la creación de un órgano dotado de personalidad jurídica¹⁶, situado en el ámbito de la cooperación intergubernamental y cuyo estatuto no puede asimilarse a los órganos existentes en el ámbito comunitario, tal como la Agencia Europea de Medio Ambiente, ni tampoco a una organización internacional¹⁷. Esta originalidad¹⁸ se manifiesta en la adopción de un Protocolo sobre los privilegios e inmunidades, un régimen particular de personal y en la financiación a cargo de los Estados miembros.

1. EL CONTROL PARLAMENTARIO

En la actualidad, el Parlamento Europeo está completamente marginado tanto del proceso de adopción de decisiones, por parte del Consejo de Ministros, tendentes a desarrollar las funciones de Europol, como del control de sus actividades. La responsabilidad principal en este ámbito corresponde a los Parlamentos nacionales, ante los cuales responden los ministros competentes de los asuntos policiales de los Estados miembros. Sin embargo, en la realidad, el problema radica en que los Parlamentos nacionales no son capaces de organizar un control adecuado en materia de justicia y asuntos de interior¹⁹. Esta insuficiencia se manifiesta con espe-

¹⁶ En virtud del artículo 26 del Convenio, Europol dispone de la más amplia capacidad jurídica reconocida a las personas jurídicas por la legislación nacional. Así, podrá, en particular adquirir o enajenar bienes muebles o inmuebles y tendrá capacidad procesal. También, está facultada para celebrar un acuerdo de sede con el Reino de los Países Bajos y para celebrar acuerdos con Estados y organismos terceros.

¹⁷ ISAAC, G.: «La nouvel Office Européen de Police (Europol)», *loc. cit.*, p. 12.

¹⁸ Tradicionalmente se afirma la originalidad de las Comunidades Europeas respecto a los modelos clásicos de organizaciones internacionales (para obtener una visión general sobre esta cuestión *vid.* SANTOS VARA, J.: *La participación de la Unión Europea en las organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2002, pp. 26 y ss.). Sin embargo, en el caso de Europol nos encontramos ante una originalidad en sentido opuesto.

¹⁹ En este sentido, Monar considera que «the collective element of decision making which characterizes intergovernmental cooperation under Title VI escapes their control. And this is an important element because government representatives frequently «hide» behind collective decisión making, telling their parliamentary committees that they have to accept certain measures or cannot unveil certain positions in order not to endanger the process of cooperation and its necessary role of reaching compromises» (MONAR, J.: «Democratic control of justice and home affairs: the

cial intensidad en el ámbito de Europol, y, una vez que este órgano asuma funciones operativas, la continuidad de la situación actual sería inaceptable desde una perspectiva democrática.

El Convenio especifica que deberá consultarse al Parlamento Europeo cuando se lleven a cabo modificaciones de su propio contenido. Por otro lado, corresponde al Consejo de Ministros la adopción de las decisiones relativas al funcionamiento y al desarrollo de los poderes de Europol con arreglo al procedimiento establecido en el título VI del TUE²⁰. En este sentido, el artículo 39 TUE establece que deberá consultarse al Parlamento antes de adoptar cualquier medida jurídicamente vinculante, tales como decisiones marco, decisiones y convenios, el cual se considera, en principio, aplicable a cualquier decisión importante relativa al funcionamiento y al desarrollo de Europol²¹.

European Parliament and the national parliaments», en BIEBER, R.; MONAR, J. (eds.): *Justice and Home Affairs in the European Union. The Development of the Third Pillar*, European Interuniversity Press/College of Europe, Brussels, 1995, p. 246). Vid. sobre esta cuestión JURGENS, E.: «National Parliamentary Control on Justice and Home Affairs Policy Making» en *Integrated Security in Europe, a democratic perspective*, Collegium n.º 22, College of Europe, Brugges, 2001, pp. 84-89.

²⁰ Así, se hace referencia al procedimiento previsto en el título VI del TUE al adoptar las siguientes decisiones: extender el mandato de Europol a otras formas de criminalidad (apartado 2 del artículo 2); adoptar las normas de desarrollo aplicables a los ficheros (apartado 1 del artículo 10); elaborar las normas relativas a la recepción por parte de Europol de información procedente de terceras partes (apartado 2 del artículo 18); fijar las normas para la transmisión por Europol de datos personales a Estados y organismos terceros (apartado 2 del artículo 18); nombrar al Director o a los Directores adjuntos (apartado 1 del artículo 29) y destituirlos (apartado 6 del artículo 29); adoptar el estatuto del personal (apartado 3 del artículo 30) y las normas en materia de confidencialidad (apartado 3 del artículo 30); aprobar la modificación de la Convención (artículo 43); adoptar el protocolo sobre privilegios e inmunidades (apartado 3 del artículo 41); aprobar el presupuesto y el reglamento financiero (artículo 35); acordar las normas para el mantenimiento de relaciones exteriores de Europol con los Estados y organismos terceros (apartado 3 del artículo 26 y apartado 2 del artículo 42).

En casos muy limitados, las decisiones que han de ser adoptadas por el Consejo no van unidas a este tipo de referencia. Por ejemplo, la aprobación del reglamento interno de la autoridad común de control (apartado 6 del artículo 24) y de la ejecución del presupuesto por parte del director (apartado 5 del artículo 36).

²¹ En la propuesta de modificación del Convenio de julio de 2002, se introduce la obligación de consultar al Parlamento Europeo antes de adoptar cualquiera de las medidas contempladas en los artículos 10, 18, 24, 26, 30, 31 y 42 (DOCE, n.º C 172, de 18.7.2002, p. 15; doc. n.º 13254/02 EUROPOL 76, de 19.12.2002). En rea-

En cuanto al control del Parlamento Europeo de las actividades de Europol, el artículo 34 del Convenio estipula que la Presidencia del Consejo enviará anualmente al Parlamento un informe especial sobre los trabajos realizados por el órgano de cooperación policial. En la práctica, estos informes son versiones ligeramente modificadas de los informes anuales presentados al Consejo por parte del Consejo de Administración de la Oficina. A este respecto, el Parlamento ha afirmado que la presentación de un solo informe al Parlamento y al Consejo constituiría una mejora significativa del control democrático²². En segundo lugar, con arreglo al artículo 39 del TUE, el Parlamento Europeo podrá formular preguntas o recomendaciones al Consejo sobre todas las cuestiones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal²³.

El Parlamento Europeo ha manifestado reiteradamente su disconformidad respecto a los controles democráticos existentes de las actividades de Europol y su oposición a confiarle competencias de carácter operativo si no van acompañadas de la introducción de mejoras sustanciales en este ámbito²⁴. Y ante la negativa de los Estados miembros de hacerse eco de

lidad estos cambios no aportan novedad alguna, pues, en virtud de la remisión al procedimiento establecida en el título VI del TUE, el Consejo debe consultar al Parlamento antes de adoptar las medidas relativas al funcionamiento y al desarrollo de los poderes de Europol.

²² En la propuesta de modificación del Convenio de julio de 2002, se prevé que los informes sobre las actividades de Europol serán enviados por el Consejo al Parlamento Europeo a título informativo (*DOCE*, n.º C 172, de 18.7.2002, p. 15; doc. n.º 13254/02 EUROPOL 76, de 19.12.2002).

²³ El Defensor del Pueblo es también competente respecto de las actividades de las instituciones y los organismos de la UE cuando actúen en el ámbito del tercer pilar (art. 41 del TUE). Por ello, el Defensor del Pueblo puede realizar investigaciones por propia iniciativa o recibir reclamaciones relativas a casos de mala administración en relación con los trabajos de Europol. *Vid.* en este sentido la Decisión del Defensor del Pueblo que pone fin a una investigación sobre el acceso a los documentos de Europol, OI/1/99/IJH, de 12 de julio de 2000.

²⁴ A5-0370/2001, de 24 de octubre de 2001; Informe sobre la iniciativa de la República Portuguesa en vista de la adopción de un Acto del Consejo por el que se elabora, 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, A5-0321/2000, de 27 de octubre de 2000. El Parlamento Europeo considera que la existencia de quince controles distintos, en un contexto de transparencia limitada y falta de información de los Parlamentos nacionales y europeo sobre las actividades de Europol, puede conducir a que la eficacia de los mismos sea escasa, o incluso llegar a bloquear el trabajo de Europol

sus propuestas en esta materia ha optado por rechazar las modificaciones del Convenio que vayan encaminadas a desarrollar Europol siguiendo el método intergubernamental²⁵. No obstante, como es sabido, la opinión desfavorable del Parlamento no impide al Consejo la adopción de las propuestas en el ámbito del tercer pilar. En particular, el Parlamento ha reclamado los siguientes cambios: el derecho a realizar un intercambio anual de puntos de vista con el Director de Europol y el derecho a pronunciarse sobre su nombramiento; la comparecencia del Director ante las comisiones competentes del Parlamento Europeo, a solicitud del propio Parlamento o por su propia iniciativa, cuando las circunstancias lo requieran; la financiación a cargo del presupuesto comunitario, ya que, en la actualidad, la Oficina Europea de Policía está financiada por los Estados miembros, por lo cual el Parlamento Europeo y la Comisión no tienen ningún poder de control financiero sobre este organismo; la atribución de competencias al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas para pronunciarse sobre las controversias que se planteen entre los Estados miembros o entre Europol y los Estados miembros en relación con la interpretación o la aplicación del Convenio²⁶.

Ante la insostenible situación actual desde una perspectiva democrática, el Consejo ha comenzado a proponer algunas reformas del Convenio,

o limitar su eficacia (Informe sobre la Iniciativa del Reino de Bélgica y del Reino de Suecia con vistas a adoptar una Decisión del Consejo por la que se amplían las competencias de Europol a las formas graves de delincuencia internacional enumeradas en el anexo del Convenio Europol; y sobre la Iniciativa del Reino de Suecia con vistas a la adopción del Acto del Consejo 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, (A5-0370/2001, de 24 de octubre de 2001, p. 18)).

²⁵ *Vid.* Informe sobre una Iniciativa del Reino de Bélgica y del Reino de España con vistas a la adopción de un Acto del Consejo por el que se celebra, de conformidad con el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, el Protocolo por el que se modifica el Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol), el Protocolo relativo a la interpretación, con carácter prejudicial, por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía, y el Protocolo relativo a los privilegios e inmunidades de Europol, los miembros de sus órganos, sus directores adjuntos y sus agentes; y sobre una Recomendación del Parlamento Europeo al Consejo sobre el desarrollo futuro de Europol y su integración de pleno derecho en el sistema institucional de la Unión Europea, A5-0173/2002, de 16 de mayo de 2002.

²⁶ A5-0312/2000, de octubre de 2000.

con el objetivo de permitir que la Presidencia del Consejo puedan comparecer ante el Parlamento Europeo para debatir cuestiones generales relativas a Europol²⁷. Sin embargo, esta propuesta de modificación no aporta realmente novedad alguna, pues lo único que pretende es crear el marco jurídico que permita a la Presidencia comparecer ante el Parlamento, pero no incluye obligación alguna²⁸. Por otra parte, esta reforma satisface otra de las reiteradas demandas del Parlamento, ya que el Consejo de Administración de Europol habrá de remitir al Parlamento Europeo el mismo informe que presenta al Consejo. Estamos ante una propuesta de modificación del Convenio que probablemente se adoptará a lo largo del año 2003, pero resulta difícil predecir cuando entrará en vigor, puesto que ha de superar los tramites constitucionales en todos los Estados miembros, lo cual nos muestra, como comprobaremos más adelante, la necesidad de transformar el Convenio Europol en un instrumento jurídico basado en el TUE.

En la Conferencia Interparlamentaria de La Haya sobre la supervisión de Europol se llegó a la conclusión de que los Parlamentos nacionales no son capaces de organizar, de forma individual, un control parlamentario suficiente de las decisiones del Consejo en el ámbito de la cooperación policial y, en particular, de Europol. Por lo tanto debería crearse una red compuesta por parlamentarios nacionales y miembros del Parlamento Europeo responsables de los asuntos de justicia e interior (PARAPOL)²⁹. Este

²⁷ DOCE, n.º C 172, de 18.7.2002.

²⁸ Los Estados miembros están aprovechando los debates en el Consejo sobre esta modificación para limitar al máximo los efectos de la reforma. Así, en la propuesta de julio de 2002 se preveía que «la Presidencia del Consejo o el representante designado por ella y el director de Europol podrán comparecer ante el Parlamento Europeo y ante toda comisión conjunta que pueda haber creado el Parlamento Europeo en cooperación con los parlamentos nacionales para debatir cuestiones relativas a Europol». En cambio, con arreglo a la versión de la propuesta presentada en diciembre de 2002, solamente la Presidencia o el representante designado por ella podrán comparecer ante el Parlamento Europeo, pero no el Director de Europol, el cual únicamente podrá asistir a la Presidencia en esta labor (Documento n.º 13254/92 EUROPOL 76, de 19.12.2002).

²⁹ En este sentido, la Comisión considera necesario mejorar el intercambio de información entre los Parlamentos nacionales y el Parlamento Europeo en relación con la labor de control y proporcionar una mayor visibilidad de los procedimientos relativos al control parlamentario existentes a escala nacional (*COM (2002), 95 final*). Sobre esta cuestión puede consultarse VITORINO, A.: «Democratic Control of Europol», *Europol Conference organised by the Senate and House of Representatives of the Dutch States General*, The Hague, 8 June 2001.

comité conjunto podría reunirse dos veces al año para intercambiar información y experiencias y para discutir asuntos relativos a la Oficina Europea de Policía; al mismo tiempo mantendría un estrecho contacto con Europol a través de un órgano especial compuesto por unos cinco miembros nombrados por el comité conjunto y que responden ante él.

Ciertamente, la creación de un comité con la finalidad de supervisar las actividades de Europol podría aportar una mejora sustancial para lograr un mayor control democrático en un ámbito tan sensible para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. En realidad, las diferentes comisiones de los Parlamentos nacionales han desarrollado la práctica de reunirse para debatir cuestiones relativas a sus competencias. No obstante, para que estas reuniones y, en particular PARAPOL, sean realmente eficaces es necesario proceder a una cierta institucionalización en el marco de la reforma de los Tratados de 2004, la cual contribuiría asimismo a dotarlas de una mayor legitimidad³⁰.

2. EL CONTROL JUDICIAL

Por lo que se refiere al control jurisdiccional, el Tribunal de Justicia tiene una capacidad muy limitada de control sobre Europol. En el Convenio creador de este órgano, no se atribuye competencia al Tribunal de Justicia para conocer de los eventuales conflictos que pudieran plantearse en la aplicación e interpretación del mismo³¹. El hipotético recono-

³⁰ El grupo de trabajo IV de la Convención recomienda asociar las comisiones permanentes de los Parlamentos nacionales que se ocupan de cuestiones relacionadas con la UE a los trabajos de la COSAC (Conferencia de órganos especializados en asuntos comunitarios) (CONV 353/02, de 22 de octubre de 2002). También la COSAC considera necesario que las reuniones de las Comisiones sectoriales se coordinen con sus propias actividades, y se muestra dispuesta a apoyarles mediante las estructuras que está desarrollando y, en particular, su secretaria (Grupo de trabajo de la COSAC de Copenhague, 15 y 16 de diciembre de 2002: «Note concernant la coopération interparlementaire, la mise en réseau des parlements et l'organisation des réunions de la future COSAC»).

³¹ Se permite recurrir a métodos internacionales clásicos de arreglo de controversias. El artículo 40 prevé que las controversias entre los Estados miembros deberán estudiarse en el Consejo según el procedimiento del título VI del TUE. Si en un plazo de seis meses no se ha logrado una solución, los Estados miembros entre los que exista la controversia se pondrán de acuerdo sobre el procedimiento para solucionar el problema.

cimiento de la competencia del Tribunal de Justicia fue una de las cuestiones más polémicas que se plantearon en el proceso de elaboración del Convenio.

Ante la persistente oposición del Reino Unido a reconocer la jurisdicción del Tribunal comunitario, el resto de los Estados miembros firmaron una Declaración final, en virtud de la cual se comprometen a someter las controversias al Tribunal³². Por otra parte, se adoptó posteriormente un Protocolo mediante el cual se acepta la competencia del Alto Tribunal Comunitario para pronunciarse con carácter prejudicial sobre la interpretación del Convenio por el se crea la Oficina Europea de Policía, en las condiciones previstas en el mismo Protocolo³³.

De este modo, el control jurisdiccional previsto en el Protocolo se asemeja al régimen instaurado, con posterioridad, en el ámbito del Título VI del TUE (art. 35 TUE). Sin embargo, el Protocolo presenta una diferencia muy significativa respecto al mecanismo del artículo 35, ya que no se someten a la competencia del TJCE los problemas que se derivan de la validez e interpretación de las medidas de aplicación del Convenio Europol. En consecuencia, el TJCE no podrá controlar la legalidad, ni pronunciar-

³² Para una visión detallada sobre esta cuestión *vid.* MYERS, P.: «European police cooperation under title VI TEU –a balance sheet after the Cannes European Council», en BIEBER, R.; MONAR, J. (eds.): *Justice and Home Affairs in the European Union. Op. cit.*, pp. 201-209.

³³ Cada Estado, en el momento de aceptar la competencia prejudicial del Tribunal de Justicia o posteriormente, ha de determinar si cualquiera de los órganos jurisdiccionales cuyas decisiones no sean susceptibles de recurso de Derecho interno podrá plantear una cuestión prejudicial, sobre una cuestión planteada en un asunto pendiente ante él, cuando dicho órgano considere necesaria una decisión al respecto para emitir su fallo; o bien, que cualquier de sus órganos pueda solicitar un pronunciamiento de estas características (Acto del Consejo de 23 de julio de 1996 por el que se establece, sobre la base del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, el Protocolo relativo a la interpretación, con carácter prejudicial, por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas del Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía) (DOCE n.º C 299, de 9.10.1996, p. 1). Todos los Estados miembros, incluido el Reino Unido, han ratificado el Protocolo.

La existencia de un Protocolo de estas características no es un rasgo particular del Convenio Europol, sino que varios convenios adoptadas con anterioridad al Tratado de Amsterdam se valen de este método para aceptar el control jurisdiccional del Tribunal de Justicia. Sin embargo, esta solución no ha dado lugar a un modelo uniforme de control jurisdiccional (*vid.* sobre esta cuestión GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: «La jurisdicción comunitaria en el nuevo espacio...», *loc. cit.*, pp. 505 y ss.).

se con carácter prejudicial sobre los actos adoptados por el Consejo en relación con el funcionamiento de Europol³⁴.

En todo caso, la mayor deficiencia que presenta el sistema de control jurisdiccional de Europol se refiere a la indefensión en la que se encuentran los ciudadanos ante la eventual vulneración de sus derechos fundamentales. Evidentemente, al tratarse de un órgano que se dedica a la recopilación y tratamiento de la información, las violaciones se derivarán probablemente de la utilización ilegal de los datos de carácter personal.

En este sentido, las normas sobre protección de datos de carácter personal revisten una gran importancia para lograr un desarrollo de la cooperación policial europea que no afecte negativamente a los derechos fundamentales y, en particular, al derecho a la intimidad de todos los ciudadanos. Al tratarse de datos muy sensibles solamente las unidades nacionales, los funcionarios de enlace y el personal de Europol podrán suministrar y acceder a la información de la que disponga el sistema de información informatizado³⁵. Por lo que se refiere al nivel de protección de los datos, la Oficina Europea respetará los principios del Convenio del Consejo de Europa de 28 de enero de 1981, relativo a la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal, y la Recomendación R (87) de 17 de septiembre de 1987 del Comité de Ministros del Consejo de Europa, relativa a la utilización de datos de carácter personal en el ámbito policial³⁶.

³⁴ Otra diferencia importante respecto del artículo 35 TUE es que el Protocolo se acompaña de una Declaración aneja, mediante la cual algunos Estados miembros se reservan el derecho de disponer en su legislación interna la obligatoriedad del planteamiento de la cuestión prejudicial para sus órganos jurisdiccionales cuyas decisiones no puedan dar lugar a un recurso de Derecho interno.

³⁵ *Vid.* artículo 7 del Convenio. Los datos de que disponga el sistema de información de Europol se referirán a personas que, de acuerdo con el Derecho nacional del Estado miembro de que se trate, se consideren sospechosas de haber cometido un delito o que hayan sido condenadas por tal delito; o las personas sobre las cuales existe la presunción de que cometerán delitos que son competencia de Europol (artículo 8 del Convenio). Se ha criticado el amplio abanico de personas sobre las que se pueden almacenar datos e informaciones, ya que, potencialmente, cualquier ciudadano puede entrar dentro de esta previsión (JANER TORRENS, J. J.: «La protección de los particulares...», *loc. cit.*, p. 23). El sistema de información de Europol se completa con ficheros de trabajo con fines de análisis y un sistema de índices.

³⁶ El régimen relativo a la protección de los datos personales establecido en el marco comunitario no es aplicable a los órganos creados en el marco del tercer pilar. Por esta razón, WEYEMBERGH considera que la aplicación de distintas reglas a

En principio, cualquier persona tiene derecho a acceder y exigir la verificación de la información almacenada por Europol que le afecte personalmente, junto con un derecho de rectificación y supresión de datos (arts. 19, 20 y 21). Sin embargo, en la práctica, este derecho se encuentra muy limitado, puesto que el propio Convenio incluye una serie de circunstancias en las cuales se denegará la comunicación de tal información³⁷. Por otra parte, a pesar de que el solicitante puede interponer un recurso ante la Autoridad Común de Control³⁸ si no está satisfecho con la decisión adoptada y de que se han adoptado diversos instrumentos jurídicos sobre el uso y la comunicación de datos procedentes y con destino a Estados y organismos terceros³⁹, la protección de la que disponen los individuos es insuficiente, ya que será un órgano administrativo el encargado de resolver los recursos y no se incluye la posibilidad de acudir ante las autoridades judiciales⁴⁰. De este modo, mientras que la legalidad de las

las actividades desarrolladas en el marco comunitario y en la cooperación intergubernamental, y el sometimiento de los órganos de la Unión a diferentes reglas según si son establecidos en uno u otro ámbito introduce una cierta confusión («La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures», *loc. cit.*, p. 622).

³⁷ Así, el artículo 19 del Convenio especifica que no se concederá el acceso cuando ello impida que Europol pueda cumplir adecuadamente sus funciones; cuando afecte a la seguridad de los Estados miembros y el orden público o para combatir delitos; o cuando sea necesario para proteger los derechos y libertades de terceros. Se ha considerado que la redacción de estas cláusulas de una forma tan genérica no garantiza un nivel de protección adecuado de los ciudadanos, ya que se puede denegar el acceso a la información en cualquier circunstancia (JANER TORRENS, J. J.: «La protección de los particulares...», *loc. cit.*, p. 23).

³⁸ La función principal de la Autoridad Común de Control es garantizar que los servicios de Europol no vulneren los derechos de las personas al almacenar y tratar la información de la que dispongan (artículo 24 del Convenio). En cambio, las decisiones de las Autoridades Nacionales de Control pueden ser controladas por las jurisdicciones nacionales, con arreglo los ordenamientos jurídicos internos.

³⁹ Acto del Consejo de 3 de noviembre de 1998 por el que se fijan las normas referentes a la recepción por parte de Europol de información procedente de Estados y organismos terceros (DOCE, n.º C 26, 30.1.1999, p. 17); 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 (DOCE n.º C 88, 30.3.1999, p. 1), modificado por Acto del Consejo de 28 de febrero de 2002, DOCE n.º C 76, 27.3.2002, p. 1.

⁴⁰ Se ha afirmado que lo lógico hubiera sido reconocer la competencia del Tribunal de Primera Instancia para conocer de los recursos de los particulares o que sería factible pensar también en un control indirecto por parte de los órganos juris-

decisiones de las autoridades nacionales de control pueden ser revisadas por las jurisdicciones nacionales, con arreglo a los ordenamientos nacionales, las decisiones de la Autoridad Común de Control no son supervisadas por parte de un órgano de naturaleza jurisdiccional.

IV. LA NECESIDAD DE AUMENTAR LAS COMPETENCIAS DE EUROPOL

En el marco de la reorganización de la cooperación policial y judicial, introducida por el Tratado de Amsterdam, se confiere una gran importancia a la cooperación policial a través de Europol para lograr los objetivos de la UE en este ámbito (arts. 29 y 30 TUE). En este sentido, el apartado 2 del artículo 30 TUE prevé que el Consejo, en un plazo de cinco años a partir de la fecha de entrada en vigor del Tratado de Amsterdam, capacitará a Europol para que apoye la preparación y la 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 la Oficina Europea de Policía en calidad de apoyo. También se prevé que el Consejo adoptará las medidas necesarias que permitan al órgano europeo solicitar a las autoridades competentes de los Estados miembros la realización y la coordinación de sus investigaciones en casos concretos. Y estas previsiones se completan con una mayor implicación de Europol en la cooperación entre las autoridades encargadas de la acusación y la investigación especializadas en la lucha contra la delincuencia organizada⁴¹.

Los redactores del Tratado de Amsterdam, quizás, no fueron conscientes de las dificultades técnicas que implica la realización del mandato del artículo 30.2 TUE. En efecto, esta disposición plantea diversas cuestiones, de cuya solución satisfactoria depende la creación de un auténtico espacio de seguridad, libertad y justicia, en el que el logro de una mayor eficacia en la lucha contra las formas más graves de delincuencia no se haga

dicionales nacionales de la legalidad de los datos personales que obran en poder de Europol (JANER TORRENS, J. J.: «La protección de los particulares...», *loc. cit.*, p. 25).

⁴¹ En las Conclusiones del Consejo Europeo de Tampere, celebrado los días 15 y 16 de octubre de 1999, se confiere también una gran importancia al reforzamiento de las funciones de Europol para luchar de una forma más eficaz contra la delincuencia a escala de la Unión (*vid. aparts. 43 a 45*).

a consta de mermar la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales. En principio, cualquier propuesta tendente a reforzar las funciones actuales de Europol debe ir acompañada de la creación de un marco jurídico que permita un control judicial y democrático similar al existente en los Estados miembros respecto de los cuerpos de policía⁴².

En la actualidad se ha abierto un debate sobre la pertinencia de incrementar las funciones de Europol en la lucha contra la delincuencia internacional más grave y, en particular, sobre la posibilidad de llevar a cabo actividades concretas de investigación junto con las autoridades nacionales o la facultad de solicitar a las autoridades nacionales el inicio de diligencias⁴³. Esta cuestión cobra un especial interés tras los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 y el aumento sustancial de las formas más graves de criminalidad que se ha producido en los últimos años en la Unión Europea.

Recientemente, el Consejo, basándose en una propuesta de Bélgica y de España para ampliar las competencias de Europol⁴⁴, ha adoptado un acto mediante el cual se procede a modificar el Convenio con el objetivo de realizar el mandato del artículo 30.2 TUE⁴⁵. Con arreglo a la modificación del Convenio, los agentes de Europol podrán participar en equipos conjuntos de investigación, en la medida en que dichos equipos investiguen delitos penales que sean competencia de Europol⁴⁶, incluidos los

⁴² Vid. a este respecto: BRUGGEMAN, W.: «Europol and the fight against organised crime in the EU», en *The European Policy Center*, de 21.11.2001 (<http://www.theepc.be>); ALT, E.: «La coopération judiciaire dans un «espace de liberté, de sécurité et de justice», en *Cultures and Conflicts*, de 8.11.2002 (<http://www.conflicts.org>); KRAUSE, G. en *Liberté, Sécurité, Justice: un agenda pour l'Europe*, (Parlamento Europeo 168.396, pp. 93 y 97).

⁴³ La Convención Europea ha expresado su preocupación por la insatisfactoria situación actual de la Oficina Europea de Policía y, también, se ha mostrado favorable a dotar a Europol de competencias operativas. Pero al reforzar sus funciones se debería introducir un mayor control parlamentario y judicial de sus actividades (CONV 426/02, de 2 de diciembre de 2002; CONV 258/02, DE 12 de septiembre de 2002; CONV 97/02, de 19 de junio de 2002).

⁴⁴ DOCE n.º C 42, de 15.2.2002, p. 8.

⁴⁵ 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 (DOCE n.º C 312, de 16.12.2002, p. 1).

⁴⁶ Con anterioridad, el Consejo adoptó una Recomendación dirigida a los Estados miembros para que utilizaran plenamente el apoyo que Europol puede prestar a

equipos establecidos con arreglo a la Decisión marco de 13 de junio de 2002 sobre los equipos conjuntos de investigación⁴⁷ o con arreglo al artículo 13 del Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la UE de 29 de mayo de 2000⁴⁸.

Las actividades de los agentes de Europol se regirán por el Derecho del Estado miembro en que opere el equipo conjunto, pero nunca tomarán parte en la adopción de medidas coercitivas. Las modalidades de participación de los agentes en un equipo conjunto de investigación deberán ser determinadas mediante la conclusión de acuerdos entre el Director de la Oficina Europea de Policía y los Estados miembros que participen en el equipo conjunto.

En cuando a la responsabilidad de los agentes de Europol por las infracciones que pudieran sufrir o cometer, se equipara a la exigida a las personas que desempeñen funciones análogas en el Estado miembro en el que se desarrolla la operación⁴⁹. Y la reparación de los daños y perjuicios que pudieran derivarse de la participación de los agentes del órgano de cooperación policial en equipos conjuntos de investigación, es responsabilidad del Estado miembro en cuyo territorio se hayan causado⁵⁰. Sin embargo, esta solución es completamente insatisfactoria, puesto que equivale a someter a un órgano, dotado de autonomía en el desarrollo de sus funciones y de personalidad jurídica propia, a los ordenamientos de los Estados miembros. Probablemente, este sistema dará lugar a tal variedad de situaciones en cuanto a la eventual exigencia de la responsabilidad penal, que puede terminar afectando negativamente a la necesaria unidad de las actuaciones de Europol e impidiendo a la postre la aplicación e interpretación uniforme de su régimen jurídico.

los equipos comunes de investigación, respetando el Convenio Europol y las normas de aplicación del mismo (Doc. n.º 11849/00, de 9 de octubre de 2000).

⁴⁷ DOCE n.º L 162, de 20.6.2002, p. 1.

⁴⁸ DOCE n.º C 197, de 12.07.2000, p. 1.

⁴⁹ Asimismo, se ha procedido a modificar el régimen de privilegios e inmunidades de los agentes de Europol, de tal modo que no se concederá inmunidad en relación con los actos oficiales que deban realizarse como consecuencia de su participación en equipos conjuntos de investigación (DOCE n.º C 312, de 16.12.2002, p. 1).

⁵⁰ Posteriormente, Europol restituirá las cantidades abonadas a las víctimas por los daños y perjuicios causados. Los litigios que pudieran plantearse entre dicho Estado miembro y Europol sobre esta cuestión, serán resueltos por el Consejo de Administración, que se pronunciará por una mayoría de dos tercios.

Por otro lado, en la modificación del Convenio se prevé que los Estados miembros deberán atender cualquier solicitud de Europol para que inicien, lleven a cabo o coordinen investigaciones en casos concretos. En caso de que las autoridades competentes de un Estado miembro no accedieran a la solicitud del órgano policial, deberán informarle de los motivos de la misma, salvo que su revelación afectara a intereses nacionales en materia de seguridad o comprometiera el correcto desarrollo de investigaciones en curso o la seguridad de alguna persona.

En mi opinión, la modificación del Convenio, recientemente adoptada por el Consejo, presenta notables deficiencias en cuanto al control judicial, ya que la atribución a Europol de nuevas competencias no va acompañada de una modificación correlativa del Protocolo sobre la competencia del Tribunal de Justicia. Y ello, a pesar de que en la propuesta de Bélgica y de España se proponía ampliar la competencia de la jurisdicción comunitaria en el ámbito de Europol⁵¹.

Podría objetarse que la escasa implicación de la jurisdicción comunitaria en el control judicial de Europol no plantea problema alguno, puesto que los agentes de la Oficina europea no participarán en la ejecución de ninguna de las medidas coercitivas relacionadas con el arresto y la detención y, además, no serán competentes para tomar la decisión de iniciar o dar por finalizada una investigación. La realidad es que nos encontramos ante una modificación del Convenio que trata de convertir al órgano policial europeo en un instrumento eficaz en la lucha contra la delincuencia organizada en la Unión Europea mediante un aumento sustancial de sus competencias, pero que descuida claramente la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Asimismo, si tenemos en cuenta la gran cantidad de información y de

⁵¹ Con arreglo a la propuesta belga-española, el Tribunal de Justicia se podría pronunciar sobre la validez y la interpretación de los actos del Consejo por los que se modifican las disposiciones del Convenio, sobre las medidas de aplicación del Convenio adoptadas por el Consejo o en su seno y sobre el protocolo sobre los privilegios e inmunidades. Asimismo, el Tribunal de Justicia sería competente para controlar la legalidad de los actos adoptados por el Consejo mediante recursos interpuestos por un Estado o la Comisión, y para conocer de los litigios entre Estados que surjan en el ámbito del Convenio. A pesar de que en la mencionada iniciativa no se incluía la posibilidad de que los particulares pudieran presentar recursos contra los actos de los agentes de Europol ante la jurisdicción comunitaria, la propuesta suponía una notable mejoría del control judicial de las actividades del órgano de cooperación policial.

capacidad técnica para procesarla de que dispone Europol, resulta difícil imaginar que las autoridades nacionales no accedan a la solicitud para que inicien, lleven a cabo o coordinen investigaciones criminales en casos concretos, salvo que concurra un interés esencial en materia de seguridad. Además, en caso de que las autoridades nacionales respondan de forma negativa a la petición del órgano europeo, deberán indicar claramente las razones. De este modo, el margen de maniobra de que disponen las autoridades nacionales para iniciar o llevar a cabo investigaciones criminales puede resultar claramente limitado y la solicitud de coordinación de determinadas investigaciones se traducirá probablemente en que los esfuerzos de los Estados miembros tenderán a encauzarse a través de Europol. En estas circunstancias, la ausencia de la autoridad judicial del centro de coordinación de las investigaciones resulta incompatible con los principios que se derivan del concepto de Estado de Derecho.

V. LAS CONSECUENCIAS DE LA EVENTUAL INTEGRACIÓN DEL CONVENIO EUROPOL EN EL TRATADO DE LA UE

Como hemos comprobado anteriormente, la reciente modificación del Convenio tendente a reforzar el papel de Europol en la lucha contra las formas más graves de la delincuencia organizada, no ha ido precisamente acompañada de una mejora de los controles democrático y judicial de las actividades del órgano europeo. Por ello, es preciso examinar si la eventual integración del Convenio en el marco jurídico del Título VI del Tratado de la Unión Europea supondría el establecimiento de controles similares a los existentes en los Estados miembros respecto a las fuerzas policiales nacionales⁵².

El Parlamento Europeo ha demandado la sustitución del instrumento jurídico por el que se rige el funcionamiento de la Oficina Europea de Policía por una decisión del Consejo basada en el artículo 34. 3. c) TUE

⁵² Sobre esta cuestión puede consultarse el doc. n.º 6792/02 EUROPOL 14, de 6.3.2002 y doc. n.º 6579/1/02 EUROPOL 10, de 25.2.2002. GONZÁLEZ ALONSO advirtió que la adaptación de los diversos controles judiciales, creados en el ámbito de los convenios internacionales, a las modificaciones introducidas por el Tratado de Amsterdam en el ámbito de la cooperación en asuntos de interior y de justicia podía convertirse en una pesada carga para el futuro («La jurisdicción comunitaria en el nuevo espacio...», *loc. cit.*, p. 512).

que tendría como consecuencia la integración de Europol en el tercer pilar⁵³. Un cambio de estas características facilitaría el proceso de adaptación del Convenio a las nuevas necesidades, ya que, en la actualidad, cualquier modificación del Convenio ha de ser ratificada por todos los Estados con arreglo a sus normas constitucionales⁵⁴. Asimismo, las decisiones relativas al funcionamiento de Europol se adoptarían por mayoría cualificada, en lugar de unanimidad como sucede actualmente. De este modo, se evitaría la ralentización excesiva o la paralización total del proceso de adopción de decisiones en este ámbito tras la ampliación de la UE.

La sustitución del Convenio por una decisión basada en el artículo 34 UE supondría también que el Consejo debería consultar al Parlamento antes de adoptar cualquier decisión relativa a la Oficina Europea de Policía⁵⁵ y que, en caso de que se vulneren sus derechos, podrá interponer un recurso ante el Tribunal de Justicia. Por otra parte, las normas previstas en el artículo 35 TUE en relación con la competencia del Tribunal de Justicia se aplicarían automáticamente a todas las decisiones relativas a Europol⁵⁶.

⁵³ A5-0173/2002, de 16 de mayo de 2002. Para una visión de las características que presentan los instrumentos jurídicos previstos en el título VI del TUE puede consultarse CARRERA HERNÁNDEZ, F. J.: «La cooperación policial y judicial en materia penal: componente del Espacio de Libertad, de Seguridad y de Justicia», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, n.º 2, 1998, pp. 12 y ss.

⁵⁴ Se han contemplado otras opciones para simplificar la modificación del Convenio: permitir la reforma de la totalidad o bien de determinadas partes del mismo mediante una decisión del Consejo. En el último supuesto sería necesario distinguir claramente entre las partes del Convenio cubiertas por un procedimiento simplificado y aquéllas otras sujetas a una modificación mediante protocolo (doc. n.º 6792/02 EUROPOL 14, de 6.3.2002). Sin embargo, el hecho de que tanto en la propuesta de reforma de julio como en la reciente modificación no se prevea alterar el contenido del artículo 43 nos muestra que estas opciones parecen olvidadas por el momento.

⁵⁵ La sustitución del Convenio por una decisión no implicaría una mayor participación del Parlamento en el procedimiento de adopción de decisiones respecto a la situación actual, ya que, como consecuencia de la remisión al procedimiento del Título VI TUE, es necesario consultar al Parlamento en relación con todas las decisiones del Consejo basadas en el Convenio. Por otro lado, esta transformación no conllevaría necesariamente la aplicación del procedimiento presupuestario de la CE, pues el artículo 41 TUE permite que Europol continúe siendo financiado en el futuro por los Estados miembros, si el Consejo así lo decide por unanimidad (sobre esta cuestión *vid.* doc. n.º 6792/02 EUROPOL 14, de 6.3.2002).

⁵⁶ A5-0173/2002, de 16 de mayo de 2002. También debería derogarse el protocolo sobre la jurisdicción del Tribunal de Justicia (doc. n.º 6792/02 EUROPOL 14, de 6.3.2002).

Ciertamente, una transformación de esta naturaleza aportaría una mejora sustancial respecto a la situación actual, pero resulta totalmente insuficiente para paliar el déficit democrático y el insatisfactorio control jurisdiccional de un órgano que está destinado a desarrollar funciones de gran relevancia en la lucha contra la delincuencia organizada. En efecto, la participación del Parlamento Europeo y del Tribunal de Justicia se caracteriza por una gran debilidad en todo el espacio de libertad, seguridad y justicia, incluso en aquellas materias que han sido comunitarizadas por el Tratado de Amsterdam⁵⁷. Por ello, en principio, no parece que el mero encaje del Convenio en el ámbito de la cooperación penal y policial proporcione una solución adecuada a los desafíos que plantea el desarrollo de Europol.

Al menos, la integración del Convenio en el tercer pilar garantizaría la interpretación uniforme de los actos jurídicos relativos al funcionamiento de Europol y de los distintos instrumentos adoptados en el marco de la cooperación policial y judicial. Este cambio serviría también para mejorar la transparencia de los trabajos de Europol, ya que resultaría plenamente aplicable el artículo 255 TCE, relativo al derecho de acceso de los ciudadanos a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión⁵⁸.

⁵⁷ Sobre las modificaciones del Tratado de Amsterdam en relación con las competencias del Parlamento Europeo pueden consultarse los siguientes trabajos: NAVARRO BATISTA, N.: «El déficit democrático y la reforma de las instituciones comunitarias», en OLESTI RAYO, A. (ed.): *Las incertidumbres de la Unión Europea después del Tratado de Amsterdam*, J. M. Bosch Editor, Barcelona, 2000, pp. 55 y ss.; PEERS, S.: «Democratic Control by the European Parliament in relation to Control of Justice and Home Affairs», en *Integrated Security in Europe, a democratic perspective*, Collegium n.º 22, College of Europe, Brugges, 2001, pp. 78-83; HARDING, C.: «European Regimes of Crime Control: Objectives, Legal Bases and Accountability», *Maastricht Journal*, n.º 3, 2000, pp. 224-243.

⁵⁸ Vid. a este respecto GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: *Transparencia y acceso a la información en la Unión Europea*, Colex, Madrid, 2002. En la propuesta de modificación del Convenio de julio de 2002, se prevé una nueva disposición (art. 32 bis), en virtud de la cual se reconoce el derecho de acceso a los documentos de Europol de los ciudadanos de la Unión y de las personas físicas o jurídicas que residan o tengan su razón social registrada en un Estado miembro (DOCE n.º C 172, de 18.7.2002, p. 15). Corresponderá al Consejo de administración aprobar por unanimidad previa propuesta del Director de Europol las normas relativas al acceso a los documentos del órgano de cooperación policial, teniendo en cuenta los principios y límites establecidos en el Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los docu-

El precedente de la ventilación del acervo Schengen entre el pilar comunitario y el tercer pilar nos muestra la complejidad técnica que presenta una operación de estas características, la cual requirió identificar los actos que formaban parte del acervo Schengen⁵⁹ y determinar posteriormente la base jurídica de cada norma bien en el ámbito del Título IV TCE, bien en el Título VI TUE⁶⁰. Todo ello, teniendo en cuenta el estatuto jurídico particular de Dinamarca y que el Reino Unido e Irlanda no están en principio vinculados por el acervo Schengen ni por los desarrollos ulteriores⁶¹.

En todo caso, se trataría de una operación mucho más sencilla que en el caso de Schengen, pero plantea también enormes desafíos desde una perspectiva técnico-jurídica. Así, la cooperación policial y judicial en materia penal ha de entenderse sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en materia de mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior (art. 33 TUE)⁶².

mentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión (doc. n.º 13254/92 EUROPOL 76, de 19.12.2002).

⁵⁹ Decisión del Consejo 1999/435, de 20 de mayo de 1999 (*DOCE* n.º L 176, de 10.7.1999, rectificado por *DOCE* n.º L 9, de 13.01.2000).

⁶⁰ Decisión del Consejo 1999/436, de 20 de mayo de 1999 (*DOCE*, n.º L 176, de 10.7.1999).

⁶¹ Sobre la incorporación de Schengen pueden consultarse, entre otros, los siguientes trabajos: CONRADO, L.: «L'intégration de Schengen dans l'Union Européenne: problèmes et perspectives», *RMCUE*, n.º 428, 1999, pp. 342-349; FERNÁNDEZ-PITA y GONZÁLEZ, R.: «El Tratado de Amsterdam y el acervo de Schengen», en *El espacio europeo de libertad, seguridad y justicia*, Ministerio del Interior, Madrid, 2000, pp. 83-96; KUIJPER, P. J.: «Some legal problems associated with the communitarization of policy on visas, asylum and immigration under the Amsterdam Treaty and incorporation of the Schengen aquis», *CMLRev.*, 37, 2000, pp. 345-366; LIÑÁN NOGUERAS, D. J.: «El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia», en MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUERAS, D. J... *op. cit.* p. 702 y ss.; MONAR, J.: «The Impact of Schengen on Justice and Home Affairs in the European Union: An Assessment on the Threshold to its Incorporation», en DEN BOER, M. (ed.): *Schengen Still Going Strong. Evaluation and Update*, EIPA, Maastricht, 2000, pp. 55-69; POLLET, K.: «L'intégration de l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne: impact et perspectives», en DONY, M. (dir.): *L'Union européenne et le monde après Amsterdam*, Université de Bruxelles, Bruxelles, 1999, pp. 143-162.

⁶² LIROLA DELGADO afirma que «si bien es cierto que esta disposición, además de ser políticamente necesaria, puede justificarse en el plano jurídico por su posible conexión con el principio de subsidiaridad, no deja de ser una válvula de escape con la que cercenar, llegado el caso, el avance de la cooperación y plantea se-

Del mismo modo, se excluye la competencia del Tribunal de Justicia para ejercer el control jurisdiccional sobre las medidas que los Estados miembros adopten a su amparo (art. 35.5 TUE).

De este modo, si se procediera a la mera incorporación del Convenio, se produciría la paradoja de que el Tribunal de Justicia podría pronunciarse, con carácter prejudicial sobre la validez e interpretación de todos los instrumentos jurídicos relativos a la Oficina Europea de Policía y sobre la legalidad de las decisiones marco y las decisiones (en aplicación del régimen de control judicial previsto en el artículo 35 TUE), pero no podría examinar sus actuaciones concretas y, en particular las eventuales vulneraciones de los derechos humanos y de las libertades fundamentales cometidas por los agentes de Europol, en la medida en que se trata de cuestiones que afectan al orden público y a la seguridad interior. En consecuencia, si el objetivo de la integración del Convenio en el Tratado de la UE fuera la creación de un marco jurídico que facilitara el control democrático y judicial del órgano de cooperación policial, no resultaría coherente la exclusión generalizada del control jurisdiccional de las actividades de sus agentes por parte del Tribunal de Justicia. En efecto, la participación de los agentes de la Oficina Europea de Policía en investigaciones realizadas por equipos conjuntos, integrados por miembros de Europol y de las fuerzas policiales nacionales, plantea problemas muy complejos cuya solución no debe depender únicamente de las soluciones casuísticas que proporcionen los ordenamientos nacionales.

Finalmente, cabe plantearse si se superarían los obstáculos a los que se enfrenta el desarrollo de un régimen riguroso de control democrático y judicial, en caso de que la incorporación del Convenio fuera acompañada de la traslación de la cooperación penal y policial al Tratado CE. Ciertamente, la integración de las materias del tercer pilar en el ámbito comunitario supondría una mejora sustancial de la transparencia, control democrático y coherencia del espacio de libertad, seguridad y justicia⁶³. No obstante, subsistiría el problema relativo al control democrático y judicial de las actividades de Europol, ya que la cláusula de salvaguardia relativa

rias dudas acerca de la posibilidad de poder llegar a desarrollar una noción de orden público europeo» («El ciudadano europeo ante la cooperación policial y judicial en materia penal», *loc. cit.*, p. 220).

⁶³ Para una visión de los problemas que se derivan de la división en pilares del espacio de libertad, seguridad y justicia *vid.* la contribución de M. H. LABAYLE a los trabajos de la Convención sobre esta materia.

al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior se mantiene igualmente en el título IV (arts. 64.1 y 68.2 TCE)⁶⁴. Además, la intervención del Parlamento Europeo⁶⁵ y del Tribunal de Justicia en materias tales como la inmigración, asilo, cruce de fronteras es insuficiente para lograr un control democrático de las actividades de las fuerzas policiales⁶⁶. No se debe ignorar que una modificación constitucional de estas características, supondría un aumento significativo de la complejidad institucional y procedimental que caracteriza el título IV del Tratado de la CE, puesto que el Reino Unido, Irlanda⁶⁷ y Dina-

⁶⁴ Para MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES el nuevo concepto de orden público incluido en el título IV TCE «se erige, dentro de un ámbito especialmente sensible, en una zona ajena e inmune a las reglas tradicionales del sistema comunitario, es decir, en una verdadera *Reservatkompetenz*, aunque sea limitada. Esta situación, que quizá podría resultar defendible en el seno del tercer pilar, nos parece del todo punto insostenible en el ámbito comunitario» (*La inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un nuevo espacio de libertad... op. cit.*, p. 104). LIÑÁN NOGERAS afirma que «la sensibilidad de las materias a las que se refiere el Título IV hace,..., pensar que el alcance de estos conceptos jurídicos indeterminados pueda ser de mayor alcance que las cláusulas generales» («El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia», en MANGAS MARTÍN, A.; LIÑÁN NOGUERAS,... *op. cit.*, p. 695). En opinión de MONAR, «the wording chosen for this exemption clause goes beyond public order exemptions in others parts of the Treaties, an may well tempt some Member States to give it a broad interpretation in order to limit the ECJ's jurisdiction on these matters» («The Impact of Schengen on Justice and Home Affairs in the European Union: An Assessment...», *loc. cit.*, p. 66).

⁶⁵ PEERS, S.: «Democratic Control by the European Parliament in relation to Control of Justice...», *loc. cit.*, pp. 78-83; HARDING, C.: «European Regimes of Crime Control...», *loc. cit.*, pp. 224-243; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacia un nuevo espacio de libertad... op. cit.*, p. 1041.

⁶⁶ *Vid.*, a este respecto GONZÁLEZ ALONSO, L. N.: «La jurisdicción comunitaria en el nuevo espacio...», *loc. cit.*, pp. 501-545; VALLE GÁLVEZ, A. del: «Las nuevas competencias del Tribunal de Justicia de las CC.EE. tras el Tratado de Amsterdam», *NUE*, n.º 186, 2000, pp. 23-36; LABORS-LLORENS, A.: «Changes in the Jurisdiction of the European Court of Justice...», *loc. cit.*, pp. 1273-1294; BRIBIOSA, H.: «Liberté, sécurité et justice: l'imbroglia d'un nouvel espace», *RMUE*, 1998, pp. 205-228.

⁶⁷ Se prevé también un sistema de *opting in* mediante el cual el Reino Unido o Irlanda podrán notificar por escrito al Presidente del Consejo, en un plazo de tres meses a partir de la presentación al Consejo de una propuesta o iniciativa en virtud del título IV TCE, su deseo de participar en la adopción y aplicación de la medida propuesta de que se trate, tras lo cual dicho Estado tendrá derecho a hacerlo (art. 3 del Protocolo sobre la posición del Reino Unido y de Irlanda). Asimismo, tanto el

marca⁶⁸ se han excluido voluntariamente de las medidas adoptadas en virtud de dicho título, pero participan plenamente en Europol.

Las propuestas de la Convención tienden a fusionar los tratados de la Comunidades Europeas y de la Unión Europea en un único tratado y a superar la estructura en pilares, reuniendo todas las disposiciones relativas al espacio europeo de libertad, seguridad y justicia en un único título⁶⁹. En caso de que estas propuestas fueran finalmente asumidas por la Conferencia Intergubernamental de 2004, ello no equivaldría a comunitarizar automáticamente la cooperación penal y policial. Todo dependerá finalmente de cómo se articule el proceso de adopción de decisiones, de control judicial y parlamentario en relación con las materias relativa a la cooperación penal y policial.

VI. ALGUNAS PROPUESTAS PARA LOGRAR UN DESARROLLO DEMOCRÁTICO DE EUROPOL

Ante la insatisfactoria situación actual es preciso examinar cuales serían las posibles soluciones en este ámbito. Mientras que el establecimiento de un nivel de control político satisfactorio de las actividades de Europol resulta factible mediante una mayor participación del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales en este ámbito, la mejora del control judicial presenta numerosas dificultades.

Ciertamente, en el estadio actual de desarrollo del proceso de integración europea no resulta fácil idear un sistema de control jurisdiccional que

Reino Unido como Irlanda podrán en cualquier momento, tras la adopción de una medida por parte del Consejo en virtud del título IV del TCE, mostrar su deseo de aceptarla (art. 4 del Protocolo).

⁶⁸ A diferencia del régimen previsto para el Reino Unido e Irlanda, Dinamarca no podrá participar en la adopción de decisiones si así lo desea ni tampoco asumir una decisión ya adoptada por el Consejo. Dinamarca está autorizada a incorporarse total o parcialmente al sistema comunitario de acuerdo con sus normas constitucionales (art. 7 del Protocolo n.º 5).

⁶⁹ CONV 206/02, de 12 de septiembre de 2002; CONV 426/02, de 2 de diciembre de 2002. Asimismo, la Convención ha recomendado la supresión de los convenios y convertir los ya adoptados por el Consejo en virtud del artículo 34 del TUE en reglamentos o directivas (o sus instrumentos sucesores). De este modo, se resolverían los problemas jurídicos que plantea actualmente el desarrollo del marco jurídico de Europol (CONV 426/02, de 2 de diciembre de 2002, p. 8).

sea al mismo tiempo respetuoso con la soberanía de los Estados en el ámbito del derecho penal y del procedimiento penal, y la necesidad de someter a un régimen uniforme de control judicial las actividades de Europol. Todo ello debe realizarse evidentemente sin menoscabar la independencia de la Oficina Europea de Policía en el desarrollo de sus funciones. La cuestión presenta un grado muy notable de dificultad, puesto que la relación que mantiene la policía con las autoridades judiciales varía sustancialmente entre los Estados miembros, y la UE no posee actualmente la estructura institucional que permitiría realizar un control judicial de carácter supranacional⁷⁰.

El logro de verdaderos controles judiciales de las actividades de Europol debe abordarse en el marco del necesario esclarecimiento de las relaciones entre los diversos órganos existentes en el ámbito de los asuntos de justicia y de interior (Europol, Eurojust y OLAF), y teniendo en cuenta los eventuales desarrollos institucionales, como por ejemplo la creación de una fiscalía europea⁷¹. Se ha demandado también la necesidad de lograr una verdadera coordinación y coherencia entre los trabajos de todos los órganos para conseguir una visión de conjunto en su acción⁷². En particular, el examen de las relaciones entre Europol y Eurojust presenta un gran interés, puesto que se caracterizan aún por una gran indefinición.

1. EL EVENTUAL CONTROL DE EUROPOL POR EUROJUST

Aunque a veces se presenta a Eurojust como la contrapartida judicial de Europol, en la Decisión del Consejo mediante la que se crea este órgano no se incluye dentro de sus funciones el control judicial sobre Europol⁷³,

⁷⁰ En estas condiciones, M. DEN BOER consideró que sería inconcebible dotar a Europol de funciones operativas sin la existencia de un régimen de justicia penal común a todos los Estados miembros («Police cooperation in the TEU: Tigre in a trojan horse?», *CMLRev.*, Vol. 32, n.º 2, 1995, p. 570).

⁷¹ Sobre esta cuestión, el Parlamento Europeo ha manifestado que antes de convertir a Europol en una unidad policial con competencias operativas, es necesario examinar la conveniencia de crear una fiscalía europea, u otra autoridad judicial que dirija técnicamente sus investigaciones (*COM (2002) 95 final*, de 26.2.2002, p. 6).

⁷² CONV 430/02.

⁷³ Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002 por el que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia (*DOCE* n.º L 63, de 6.3.2002. En la Comunicación de la Comisión sobre la creación de Eurojust se afir-

sino que sus actividades serán apoyadas y complementadas mediante una buena coordinación de los procedimientos de instrucción. Para lograr este objetivo, se deberían desarrollar contactos permanentes y directos entre ambos órganos, y Eurojust debería tener pleno acceso a las bases de datos de Europol y, en determinados casos, la Unidad de cooperación judicial podría decidir proporcionarle ciertos datos⁷⁴.

A pesar de que alguna propuesta de la doctrina tendió a concebir a Eurojust como un instrumento meramente auxiliar de su predecesor, que tendría como finalidad principal prestarle apoyo en los aspectos judiciales de las investigaciones⁷⁵, y de que posteriormente el Tratado de Niza menciona expresamente a Eurojust⁷⁶, en realidad, las relaciones entre ambos órganos se sitúan en un plano de igualdad⁷⁷. En consecuencia, el contenido actual de los instrumentos jurídicos en los que se basa la creación de Europol y de Eurojust no permite el desarrollo de una función de supervisión judicial por parte del órgano de cooperación judicial sobre el policial. Así, en el considerando n.º 12 de la Decisión mediante la que se crea la Unidad judicial se hace referencia a la necesidad de prever disposicio-

ma que, aunque Eurojust puede considerarse la contrapartida judicial de Europol, ello no significa que desarrolle la supervisión judicial de Europol, sino que apoyará y complementará sus actividades mediante la coordinación de los procedimientos de instrucción (*COM (2000) 746 final*, p. 12).

⁷⁴ Comunicación de la Comisión sobre la creación de Eurojust, *COM (2000) 746 final*, de 22.11.2000, p. 11.

⁷⁵ *Vid.* Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne: Rapport d'information sur les relations entre Europol et Eurojust, de 13.2.2002, p. 25.

⁷⁶ Como afirma QUEL LÓPEZ «la razón de esta inclusión habría que situarla en la necesidad de encontrar un equilibrio y una coherencia en la base jurídica entre la cooperación judicial y la policial claramente sesgada en Amsterdam hacia la segunda» («Análisis de las reformas en el espacio de libertad, seguridad y justicia en el Tratado de Niza», *RDCE*, vol. 9, 2001, p. 127). Sobre esta cuestión, puede consultarse también LIROLA DELGADO, I.: «El espacio de libertad, seguridad y justicia en el Tratado de Niza: ¿una cuestión meramente incidental?», *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, n.º 9, 2001, p. 35; BERTHELET, P.: «Quels pouvoirs pour EUROJUST?», 2001 (<http://www.europa.eu.int/euoparl>).

⁷⁷ WEYEMBERGH considera que la creación de Eurojust refuerza la cooperación judicial en relación con la cooperación policial, pero, en todo caso, «un net déséquilibre existe en effet entre ces deux coopérations, l'Europe des polices préexistant à celle des juges, ce qui est non seulement préjudiciable en terme d'efficacité mais aussi au plan des exigences démocratiques» («La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures...», *loc. cit.*, p. 630).

nes que garanticen que el instrumento de cooperación judicial y la Oficina Europea de Policía establezcan y mantengan una estrecha cooperación. En el artículo 26 se afirma que el nuevo órgano cooperará con el predecesor siempre que sea necesario para el desempeño de sus funciones y para lograr sus objetivos y tratando de evitar duplicaciones inútiles. Los aspectos concretos de la cooperación se determinarán en un acuerdo que deberá aprobar el Consejo⁷⁸.

Por otra parte, las relaciones entre ambos órganos se caracterizan aún por una gran imprecisión, pero resulta difícil lograr su clarificación antes de que adquieran el desarrollo pleno de sus funciones⁷⁹. Así, se percibe una cierta resistencia por parte de los Estados miembros a transmitir a Europol datos e informaciones necesarias para el desarrollo de sus funciones y la modificación que permitirá a Europol participar en equipos conjuntos de investigación no ha entrado aún en vigor. En estas circunstancias, la posibilidad de basarse en Eurojust como vía para establecer la supervisión judicial de las actividades de la Oficina Europea de Policía ha de examinarse en el marco de las relaciones que finalmente se instauran entre ambos órganos.

En todo caso, la creación de la unidad de cooperación judicial contribuirá a subsanar el déficit de control judicial de Europol si los miembros del nuevo órgano continúan ejerciendo amplias competencias jurisdiccionales con arreglo al derecho nacional, como por ejemplo ordenes de arresto

⁷⁸ Se incorpora un mandato de contenido similar en la propuesta de modificación del Convenio Europol de julio de 2002 (*DOCE* n.º 172, de 18.7.2002, p. 15; doc. n.º 13254/02 EUROPOL 76, de 19.12.2002). Por otra parte, en la modificación del Convenio adoptada en noviembre de 2002, se alude también a la firma de un acuerdo de cooperación entre ambos órganos, ya que cuando Europol solicite a los Estados miembros el inicio de investigaciones criminales deberá informar de ello a Eurojust sobre la base del acuerdo. En este contexto, el establecimiento de buenas relaciones va a depender de la existencia de un óptimo intercambio de información entre los dos órganos (BERTHELET, P.; CHEVALLIER-GOVERS, C.: «Quelle relation entre Europol et Eurojust? Rapport d'égalité ou rapport d'autorité?», *RMCUE*, n.º 450, 2001, p. 471).

⁷⁹ Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne: Rapport d'information sur les relations entre Europol et Eurojust, de 13.2.2002. En este informe se afirma que, aunque no concurren las circunstancias adecuadas para establecer reglas claras y públicas sobre la cooperación entre ambos órganos, se debería proceder a esta labor de clarificación lo antes posible para que la cooperación policial y judicial pueda contribuir mejor a hacer frente a los enormes desafíos que plantea la ampliación de la UE en los asuntos de justicia y de interior.

o control de investigaciones policiales⁸⁰. En efecto, cada Estado miembro, al adaptar el Derecho nacional a la Decisión de creación de Eurojust, ha de precisar la naturaleza y el alcance de las competencias judiciales que confiere al miembro nacional en su propio territorio, y definirá también su capacidad para actuar ante autoridades judiciales extranjeros, basándose en los acuerdos internacionales concluidos por ese Estado⁸¹.

A pesar de la imprecisión que caracterizan aún las relaciones entre ambos órganos, existen, en mi opinión, actualmente, algunas vías para que la unidad de cooperación judicial pueda ejercer un cierto control judicial sobre las actividades operativas atribuidas recientemente a Europol. En este sentido, Eurojust podrá solicitar a las autoridades competentes de los Estados miembros que consideren la posibilidad (cuando actúe a través de uno de los miembros nacionales) o solicitar a las autoridades competentes (cuando actúe colegiadamente) la creación de un equipo conjunto de investigación⁸². En caso de que los agentes de Europol participen en un

⁸⁰ ISAAC, G.: «La nouvel Office Européen de Police (Europol)», *loc. cit.*, p. 11. En cambio, si Eurojust estuviera integrada por magistrados de enlace, no se podría establecer una relación de autoridad entre ambos órganos (BERTHELET, P.; CHEVALIER-GOVERS, C.: «Quelle relation entre Europol et Eurojust? ...», *loc. cit.*, p. 473).

⁸¹ Art. 9 de la Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002 por el que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia (DOCE n.º L 63, de 6.3.2002). La transposición al derecho nacional de la Decisión de Eurojust podría dar lugar a la existencia de una gran disparidad entre las competencias atribuidas a los diferentes miembros nacionales. Esta situación podría asimismo propiciar que Eurojust, cuando deba identificar la autoridad nacional que está en mejores condiciones para llevar a cabo una investigación o unas actuaciones judiciales concretas, se oriente por el Estado miembro al que pertenece el miembro nacional que dispone de mayores competencias (Secretaría General del Consejo: Adaptación del Derecho nacional de los Estados miembros a la Decisión por la que se crea Eurojust, Doc. n.º 9404/02 LIMITE, 14 de junio de 2002).

⁸² En principio, la Decisión Eurojust preserva la autonomía de las autoridades judiciales nacionales, las cuales no están obligadas a aceptar las propuestas del órgano judicial. Sin embargo, si concurre alguna de las siguientes circunstancias, el rechazo de la solicitud de Eurojust sólo podría justificarse por motivos de interés superior: cuando Eurojust de forma colegiada solicite que se lleve a cabo una investigación a iniciativa de uno o varios miembros nacionales; cuando se refieran a investigación o actuaciones judiciales que tengan repercusiones a escala de la Unión Europea; cuando se plantee una cuestión general relativa a la consecución de sus objetivos (art. 5.1 de la Decisión Eurojust), (Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne: Rapport d'information sur les relations entre Europol et Eurojust, de 13.2.2002, p. 22).

equipo conjunto de investigación creado a instancias del órgano de cooperación judicial⁸³ (o en el que participa un miembro del mismo), nada impedirá la supervisión judicial de la investigación por parte del miembro nacional de Eurojust, siempre y cuando ese miembro dispusiera de las competencias necesarias con arreglo al derecho nacional. Ciertamente, cabe suponer que todos los miembros nacionales disponen de tales atribuciones, dada la limitación de las competencias de Europol. Por otra parte, cuando la Oficina de cooperación policial solicite a los Estados miembros el inicio de investigaciones criminales en casos concretos, deberá informar a la Unidad judicial, basándose en el acuerdo de cooperación que se firme entre ambos órganos. En estas circunstancias, si la cooperación entre ambos órganos es fluida y uno o varios miembros nacionales dispusieran de las competencias necesarias con arreglo al derecho nacional, Eurojust podría controlar judicialmente las iniciativas de Europol en este ámbito⁸⁴.

Cuando Eurojust actúe a través de los miembros nacionales, o bien colegiadamente, el ejercicio de sus competencias podría variar también de un Estado a otro. Así, se podría prever en la legislación de transposición de un Estado miembro que las solicitudes provenientes de Eurojust deban cumplirse y que su ejecución únicamente pudiera denegarse en casos limitados, establecidos por la ley, por ejemplo, si dicha ejecución perjudicara sus intereses nacionales esenciales en materia de seguridad o comprometiera el correcto desarrollo de investigaciones en curso o la seguridad de las personas (Secretaría General del Consejo: Adaptación del Derecho nacional de los Estados miembros a la Decisión por la que se crea Eurojust, Doc. n.º 9404/02 LIMITE, 14 de junio de 2002).

⁸³ Sin embargo, en el nuevo artículo 3bis del Convenio Europol no se menciona expresamente los equipos conjuntos creados a la iniciativa de Eurojust, sino se prevé que «los agentes de Europol podrán participar en calidad de apoyo en equipos conjuntos de investigación incluidos los equipos establecidos con arreglo al artículo 1 de la Decisión marco de 13 de junio de 2002 sobre los equipos conjuntos de investigación o con arreglo al artículo 13 del Convenio relativo a la asistencia judicial en material penal...». Por otra parte, en la Decisión Eurojust no se incluye ninguna remisión a los equipos conjuntos creados en el marco de los dos instrumentos anteriormente mencionados. Por esta razón, la *Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne* considera que «le rapprochement entre «équipes Eurojust» et les «équipes appuyées par Europol» ne se présente pas dans une grande clarté juridique». Sin embargo, se afirma a continuación que los instrumentos jurídicos no impedirían que la cooperación entre ambos órganos se materialice en la constitución de equipos conjuntos a iniciativa de Eurojust (*Rapport d'information sur les relations entre Europol et Eurojust*, de 13.2.2002, p. 23).

⁸⁴ Se ha afirmado también que no puede descartarse que las relaciones entre ambos órganos evolucionen hacia la preeminencia de los mecanismos de carácter

No obstante, las investigaciones serían desarrolladas por diferentes autoridades judiciales que dispondrían de competencias muy diversas, con arreglo a los ordenamientos jurídicos nacionales. Esta situación plantea inevitablemente una cuestión muy delicada, cual es la armonización del derecho penal y del procedimiento penal, al menos en relación con delitos de los que dispone de competencia Europol.

Aun en el supuesto de que se decidiera en el futuro atribuir expresamente a Eurojust la supervisión judicial de las actividades de la Oficina policial, la elección de la naturaleza del control es cuestión muy delicada. El problema tiene su origen en la variedad de relaciones existentes entre la policía y las autoridades judiciales en los distintos Estados miembros y, por lo tanto, en la dificultad para elegir entre un sistema de dirección o de control⁸⁵.

2. LA CREACIÓN DE UNA FISCALÍA EUROPEA

La creación de Eurojust podría conducir en el futuro al establecimiento de un Ministerio Público Europeo⁸⁶. Se necesitaría que los Estados miembros atribuyeran a los miembros nacionales competencias para ejercer la acción pública nacional y, asimismo, reforzar la autoridad de la Unidad de cooperación judicial en relación con las autoridades nacionales, de tal modo que no pudieran rechazar la solicitud de iniciar una investigación u otras actuaciones judiciales⁸⁷. En este sentido, algunos miembros de la

policial, es decir que Eurojust se convierta en un mero apéndice judicial de Europol (ALT, E.: «La coopération judiciaire dans un espace de liberté, de sécurité et de justice», *Cultures and Conflicts* (<http://www.revues.org>). Asimismo, Eurojust servirá para examinar, basándose en los análisis de Europol, en que Estado o Estados conviene iniciar un procedimiento judicial contra una organización criminal o sospechosa de serlo, de tal modo que se logre entablarlo allí donde los actos judiciales de investigación sean aprobadas más fácilmente o las condenas sean más duras (BUSCH, H.: «Le piège légaliste. La coopération policière après Tampere», *Cultures and Conflicts* (<http://www.revues.org>).

⁸⁵ BERTHELET, P.; CHEVALLIER-GOVERS, C.: «Quelle relation entre Europol et Eurojust ...», *loc. cit.*, p. 469.

⁸⁶ En este sentido se manifiesta también ELSEM, C.: «L'esprit et les ambitions de Tampere», *RMCUE*, n.º 433, 1999, p. 661.

⁸⁷ Contribución de H. HAENEL a la Convención Europea: «giving real practical effect to European action against transnational crime», CONV 430/02, 25 de noviembre, 2002. HAENEL ha propuesto también la creación de un Alto Representante para

Convención Europea consideran que se deberían aumentar las competencias de Eurojust en relación con los delitos contra los intereses financieros de la Unión u otros delitos graves, y modificar la base jurídica del Tratado relativa a Eurojust para permitir la creación de una Fiscalía Europea⁸⁸.

Una evolución de estas características contribuiría no sólo a superar los desafíos a los que se enfrenta la lucha contra la criminalidad organizada de carácter transnacional en un espacio sin fronteras, en el que el ejercicio de la jurisdicción penal está fraccionado entre los Estados miembros, sino que podría asimismo servir para mejorar el insuficiente control judicial de la Oficina Europea de Policía, si la supervisión de las futuras actividades operativas de Europol se encomendara al Fiscal Europeo. La Comisión propuso, en el marco de la Conferencia Intergubernamental que condujo a la adopción del Tratado de Niza, la introducción de una base jurídica en el Tratado CE que permitiera la creación de un Fiscal Europeo para la protección de los intereses financieros de la Comunidad⁸⁹. Aunque la propuesta no tuvo una acogida positiva por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno, la Comisión ha reiterado posteriormente la necesidad de crear una Fiscalía Europea para la protección de los intereses financieros comunitarios, la cual no vendría a sustituir a la Unidad de cooperación judicial, sino que estaría dotada de poderes propios de actuación judicial, mientras que Eurojust está destinada a recibir atribuciones correspondientes a la cooperación judicial en un ámbito de competencia muy amplio⁹⁰.

la Justicia y los Asuntos de Interior, siguiendo el modelo que ya existe en el segundo pilar. En mi opinión, su creación contribuiría quizás a mejorar la eficacia y la coherencia entre los distintos órganos existentes en el interior de la UE (OLAF, Europol, Eurojust), pero no supondría una innovación que viniera a remediar el déficit de control democrático y judicial del sistema actual.

⁸⁸ Informe final del Grupo X «Libertad, Seguridad y Justicia», CONV 426/02, de 2 de diciembre de 2002, p. 20. En opinión de A. PALACIO, en lugar de crear una Fiscalía especializada en la protección de los intereses financieros de la Unión, Eurojust se podría transformar progresivamente en un futuro órgano de coordinación de las Fiscalías nacionales, que tuviese poderes de investigación propios y capacidad para ejercer acciones ante los tribunales nacionales en relación con aquellos delitos en los que dispone de competencia (Contribución al grupo de trabajo sobre libertad, seguridad y justicia, de 15 de noviembre de 2002).

⁸⁹ *La protección penal de los intereses financieros de la comunidad: el Fiscal Europeo*, 29.9.2000, COM (2000) 608, anexo n.º 1.

⁹⁰ Libro verde sobre la protección penal de los intereses financieros comunitarios y la creación de un Fiscal Europeo, COM (2001) 715, de 11.12.2001.

Se trata de una iniciativa que debe superar numerosos obstáculos para concretarse en el actual estadio del proceso de integración europea. En este sentido, se precisaría una cierta armonización del derecho penal y del procedimiento penal en relación con los delitos que se enmarquen dentro de la competencia de la Fiscalía Europea. A este respecto, la Convención Europea considera que se debería estudiar la posibilidad de incluir en el nuevo Tratado una base jurídica que permita la adopción de normas mínimas en relación con los elementos constitutivos y las sanciones aplicables a determinados delitos, cuando sea necesario para garantizar la eficacia de los instrumentos comunes de cooperación policial y judicial creados por la Unión, como por ejemplo Europol o instrumentos como la orden de detención europea⁹¹. Las dificultades a las que se enfrenta la creación de un Ministerio Público Europeo son tan significativas, que no merecería la pena limitar su estudio a la protección de los intereses financieros de las Comunidades, sino que resultaría más eficaz y útil plantear el problema en relación con las formas más graves de criminalidad⁹².

Aun cuando fuera posible superar las dificultades de carácter técnico⁹³, al menos en relación con la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas⁹⁴, habría que examinar si existe voluntad política

⁹¹ CONV 426/02. Los otros criterios que deberían concurrir para proceder a la aproximación del Derecho penal material serían los siguientes: cuando el delito tenga tanto un carácter particularmente grave como una dimensión transfronteriza; cuando el delito afecte a un interés europeo común que ya sea objeto de una política común de la Unión; y cuando sea necesaria una aproximación a fin de generar confianza recíproca para permitir la plena aplicación del reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales.

⁹² Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne: Rapport d'information sur les relations entre Europol et Eurojust, de 13.2.2002, p. 33.

⁹³ Aun reconociendo que el proceso de aproximación de los ordenamientos nacionales en esta materia es extremadamente complejo, se observa que los Estados miembros se han puesto de acuerdo para adoptar medidas para luchar contra la inmigración ilegal y el terrorismo, por lo cual se podrían superar los problemas nacionales y los conflictos constitucionales también en otros ámbitos de la cooperación en asuntos de justicia y de interior (Propuesta de Resolución del Parlamento Europeo sobre los avances registrados en 2002 en la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia, B5-0000/2003, de 31 de enero de 2003).

⁹⁴ A petición del Parlamento y de la Comisión, un grupo de expertos en materia de derecho penal de todos los Estados miembros ha elaborado un documento, conocido como «Corpus Juris» en el que se abordan las diversas cuestiones que plantea la creación de una Fiscalía Europea independiente encargada de proteger los intereses financieros de la Comunidad, de dirigir las investigaciones y de ejercer la

para dar un paso de estas características. Sin embargo, la necesidad de desarrollar principios penales comunes se compadece mal con la actual estructura constitucional de la UE. En este sentido, LORENZO MANEIRO afirma que el proceso de adopción de decisiones «... no parece compatible con el principio de legalidad,..., en función del cual se confía al órgano representante de la voluntad popular el monopolio legislativo en materia penal»⁹⁵. En estas circunstancias, la UE no está suficientemente legitimada para intervenir en este ámbito mientras el poder de decisión siga recayendo exclusivamente en el Consejo de Ministros y el Parlamento Europeo intervenga mediante la mera consulta. En consecuencia, solamente cuando la cooperación policial y judicial en materia penal abandone el marco de la cooperación intergubernamental se darán las condiciones para realizar un avance de esta intensidad.

VII. REFLEXIONES FINALES

Las manifiestas debilidades que caracterizan los mecanismos de control democrático y judicial de las actividades de Europol nos muestran que no se puede construir un auténtico espacio de libertad, seguridad y justicia desconociendo o menoscabando la relevancia de los principios fundamentales consagrados en el artículo 6 del TUE y en la Carta de los Derechos Fundamentales. El problema es especialmente grave por cuanto que nos encontramos no sólo ante una intervención legislativa de la UE en la que la legitimidad democrática es insuficiente, sino que se trata de un órgano que está llamado a desarrollar funciones operativas en la lucha contra las formas graves de delincuencia internacional, pudiendo resultar vulnerados los derechos humanos y las libertades fundamentales. Y ante estas eventuales violaciones, el control jurisdiccional del Tribunal de Justicia y de los tribunales de los Estados miembros no aporta realmente una protección suficiente. En este sentido, la realización de mandato previsto

acción pública ante los órganos jurisdiccionales nacionales competentes. El texto del Corpus Juris está disponible en <http://www.law.uu.nl/wiarda/corpus/index1.htm>. *Vid.*, a este respecto, VERVAELE, J. A. E.: «La Unión Europea y su espacio penal europeo: los desafíos del modelo Corpus Juris 2000», en ZÚÑIGA RODRÍGUEZ, L. y otros (Coords.): *Derecho penal, sociedad y nuevas tecnologías*, Colex, Madrid, 2001, pp. 187-207.

⁹⁵ LOZANO MANEIRO, A.: «Hacia una política penal común: posibilidades y obstáculos», *RDCE*, n.º 10, 2001, p. 542.

en el apartado 2º del artículo 30 TUE sin ir acompañado de la introducción de controles similares a los existentes en los Estados miembros supone una vulneración de los más elementales principios democráticos, al quedar sin control las eventuales violaciones de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

Por lo que se refiere al control democrático, la adopción de la propuesta de modificación del Convenio de la Oficina Europea de Policía de julio de 2002 supondría la introducción de tímidas reformas encaminadas a lograr una mayor participación del Parlamento Europeo tanto en el proceso de adopción de decisiones relativas al funcionamiento de Europol como en el control democrático de sus actividades. Sin embargo, solamente el Parlamento Europeo estará en condiciones de desarrollar la función que le corresponde en este ámbito, cuando se supere el carácter intergubernamental de la cooperación policial y judicial en materia penal, mediante la plena comunitarización de los asuntos de justicia y de interior.

El logro de un auténtico control judicial de las actividades de la Oficina Europea de Policía requiere la introducción de reformas de carácter constitucional en el TUE tendentes a establecer una cierta jerarquía de Eurojust sobre Europol o proceder a nuevos desarrollos de carácter institucional en el ámbito de la cooperación policial y judicial en el ámbito penal, como podría ser el establecimiento de una Fiscalía Europea. No obstante, las dificultades para introducir estos cambios son muy importantes. Así, para lograr un desarrollo plenamente coherente del sistema de control judicial de Europol, se requiere la creación de un régimen de justicia penal común a los Estados miembros que incluya la armonización del derecho material y del procedimiento penal en relación con los delitos de los que disponga de competencia Europol. El Corpus Juris podría constituir la base para la creación de un modelo europeo de justicia, el cual trata de hacer frente a los fracasos de las formas tradicionales de cooperación judicial en el ámbito de la protección de los intereses financieros de la Comunidad.

Sin embargo, no parece que el actual proceso de adopción de decisiones goce de suficiente legitimidad para proceder a esta labor de aproximación del derecho de los Estados miembros. De proseguir los esfuerzos tendentes a desarrollar la cooperación policial en materia penal, resultará inevitable una armonización de estas características.

Por otra parte, las soluciones que se adopten en el caso de Europol pueden ser de utilidad en los futuros desarrollos institucionales del espa-

cio de libertad, seguridad y justicia, como por ejemplo la eventual creación de una Policía común de fronteras.

Del mismo modo que la lucha contra las formas graves de criminalidad internacional no puede demorarse en el tiempo, tampoco puede posponerse el desarrollo de instrumentos jurídicos tendentes a crear un auténtico espacio de seguridad, seguridad y justicia, en el que la voluntad que emane de la Institución parlamentaria y en el que el control jurisdiccional del TJCE y de los Tribunales nacionales ocupen una posición preeminente respecto al primer objetivo.

ABSTRACT

This article examines the new powers recently conferred on Europol from the perspective of the democratic and judicial controls foreseen in this matter. In particular, it seeks to determine whether Community legislation provides answers to the challenges posed by the development of police cooperation within the framework of a constitutional structure different from that of the member States.

We find ourselves facing an organization that is called upon to carry out operative functions in the fight against serious forms of international delinquency, with the possibility of human rights and basic freedoms being violated. However, the increase in the powers of Europol is not accompanied by the creation of legal instruments that will protect individuals against possible violations of their rights. Hence, an analysis is made of whether the possible integration of the Europol Agreement into the framework of Title VI of the TEU would entail the establishing of controls similar to those existing in the member States with respect to the national police forces.

Finally, the article studies some proposals for achieving a democratic development of Europol. Achieving an authentic judicial control of the activities of this body for police cooperation will require the introduction of constitutional reforms in the TEU that tend to establish a certain hierarchy of Eurojust over Europol or else proceed to new institutional developments, such as the establishment of a European Public Prosecutor. However, for these proposals to be carried out, highly significant obstacles must be overcome. Thus, the achievement of a fully coherent development of the system of legal control of Europol requires the creation of a criminal judicial system common to the member states which would include the coordination of material law and criminal procedure as regards the offences for which Europol has competence. Nevertheless, it does not seem that this harmonization of legislation will be carried out at present.

RÉSUMÉ

Les nouvelles compétences récemment attribuées à Europol sont analysées du point de vu des contrôles démocratiques et juridiques prévus dans ce domaine. Il s'agit en particulier de déterminer si l'ordre juridique communautaire répond au défi surgi du développement de la coopération policière dans le cadre d'une structure constitutionnelle différente de celle des États.

Europol est un organisme qui devra développer des fonctions opérationnelles dans la lutte contre des formes graves de délinquance internationale pouvant éventuellement enfreindre des droits humains et des libertés fondamentales. Or, l'accroissement de ses compétences n'est pas accompagné de la création d'instruments juridiques protégeant les individus face aux possibles atteintes à leurs droits. On analyse donc, les conséquences de la probable intégration de la Convention Europol dans le cadre du Titre VI du TUE en ce qui concerne l'établissement de contrôles similaires à ceux qui existent dans les États-membres par rapport aux forces policières nationales.

Enfin, on y étudie certaines propositions visant le développement démocratique d'Europol. Un véritable contrôle judiciaire des activités de l'organe de coopération policière exigerait l'introduction de réformes à caractère constitutionnel dans le TUE visant établir une certaine hiérarchie d'Eurojust sur Europol ou bien, la création de nouvelles institutions comme le Parquet Européen. Or, l'exécution de ces propositions devrait surmonter des difficultés très significatives. En effet, un développement pleinement cohérent du système de contrôle judiciaire d'Europol exigerait l'établissement d'un régime de justice pénale commun aux états-membres, y compris l'harmonisation du droit matériel et de la procédure pénale par rapport aux délits sur lesquels Europol possède des compétences. Il ne semble pas, cependant, que ce rapprochement du droit des États-membres soit en cours actuellement.

