

Eurojust o la invisibilidad de las Agencias europeas

Raúl C. Cancio Fernández

Académico Correspondiente Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

Doctor en Derecho

Letrado del Tribunal Supremo

Cuando aparecieron en el marco de las Comunidades Europeas las primeras agencias reguladoras allá por el año 1975 -el Cedefop (formación profesional) y Eurofound (mejora de las condiciones de vida y de trabajo)- como instrumentos de gestión administrativa que permitieran a la Comisión centrarse en las tareas más importantes, delegando determinadas funciones operativas en organismos externos, la *Federal Trade Comisión* (FTC), una agencia gubernamental encargada de velar por los derechos de los consumidores y combatir los monopolios, llevaba funcionando en el 600 del Pennsylvania Avenue (Washington D.C.) desde 1915. Junto a la FTC, cientos de ellas se desenvuelven en los Estados Unidos en todos los ámbitos, desde la agricultura a la investigación espacial, pasando por la seguridad, como fórmula organizativa general, dotada de un mayor nivel de autonomía y de flexibilidad en la gestión, y que, paralelamente, refuerza los mecanismos de control de eficacia, promoviendo una cultura de responsabilización por resultados. En nuestro ordenamiento jurídico, tuvimos que esperar aún algunos años más hasta que por Ley 28/2006, de 18 de julio, se regulasen las Agencias estatales para la mejora de los servicios públicos.

A nadie puede extrañar por tanto la escasa penetración y el desconocimiento que de las Agencias se tiene en nuestro entorno, tanto por su relativa mocedad como por el origen de las mismas, si se compara con la experiencia norteamericana. Como muy acertadamente explica Jesús Avezuela («Agencias. El ejemplo norteamericano». Fundación Ciudadanía y Valores, 2008), en las concepciones europeas, la ley deriva de una fuerza originaria, el poder legislativo que emana directamente del soberano –ya sea el monarca, la nación o una asamblea popular-; por el contrario, desde la perspectiva americana, el legislador no constituye una fuerza originaria sino que se concibe como un poder derivado. Por todo ello se dice que el Derecho Administrativo norteamericano no se construye desde el Estado sino desde el individuo, que preexiste al Estado. Partiendo de esta premisa, el Derecho Administrativo no se explica sino a través de la creación de instrumentos (como las agencias administrativas) cuya actividad parte del necesario «préstamo» de funciones legislativas de la ley.

Una manifestación arquetípica de la relativa transparencia del entramado institucional a nivel comunitario en comparación con la densa presencia de las agencias en la opinión pública norteamericana –y no sólo americana, ¿quién no conoce la *Central Intelligence Agency* (CIA), la *Securities and Exchange Comisión* (SEC) o la *National Aeronautics and Space Administration* (NASA)?- es la agencia europea encargada nada más y nada menos que de aumentar la eficacia de las autoridades nacionales en la investigación y persecución de las formas graves de delincuencia organizada y transfronteriza, y llevar a los

delinquentes ante la justicia de forma rápida y eficaz. En efecto, Eurojust, a pesar de haber sido creada en 2002 por Decisión 2002/187/JHA del Consejo, sigue siendo una gran desconocida para el ciudadano europeo. Con el fin de intensificar la cooperación en la lucha contra la delincuencia, el Consejo Europeo de Tampere decidió (en el punto nº 46 de las Conclusiones) crear una Unidad, radicada en La Haya, con el objetivo de coordinar las actividades realizadas por las autoridades nacionales encargadas de las actuaciones judiciales. Esta agencia se constituyó como órgano de la Unión dotado con personalidad jurídica propia, debiendo cada Estado miembro nombrar a un delegado nacional para la sede de Eurojust, que bien podría ser un fiscal, un juez o un policía con un mandato mínimo de cuatro años, siendo éste renovable. Asimismo, cada Estado miembro también estaba obligado, en primer lugar, a crear un sistema de coordinación nacional de Eurojust que armonizase el trabajo de los corresponsales nacionales; en segundo término, a designar al corresponsal nacional de Eurojust en materia de terrorismo, al corresponsal nacional de la Red Judicial Europea y los puntos de contacto, además, finalmente, a los miembros nacionales o puntos de contacto de la red de equipos conjuntos de investigación así como los representantes de las redes de crímenes de guerra, de recuperación de activos y de corrupción. Estos miembros nacionales podrían estar asistidos por adjuntos y colaboradores, todos ellos sometidos al Derecho nacional del Estado miembro que los nombró y concernidos por la naturaleza de los poderes judiciales conferidos a su representante nacional.

En cuanto a su ámbito competencial, se extiende a las investigaciones y las actuaciones (en relación con al menos dos Estados miembros) relativas a las formas graves de delincuencia para las que es competente la Oficina Europea de Policía (Europol), en aras de promover la coordinación entre las autoridades competentes de los distintos Estados miembros y facilitar la ejecución de las solicitudes y decisiones relativas a la cooperación judicial. En este sentido, esta Agencia dispone de una Célula de Coordinación de Emergencias (CCE) con un representante de cada Estado miembro y un punto de contacto en Eurojust, la cual está operativa las 24 horas al día, los 7 días de la semana, de forma que Eurojust pueda cumplir sus tareas en todo momento. Por lo que respecta a la interacción de Eurojust con las autoridades de cada Estado miembro, puede solicitar de las mismas la incoación de investigaciones o actuaciones judiciales; la creación de un equipo conjunto de investigación, así como tomar medidas especiales de investigación o de otro tipo, quedando compelidas las autoridades nacionales a responder a estas solicitudes sin demora. Con el fin de realizar estas tareas, Eurojust mantiene relaciones privilegiadas con la Red judicial europea, con la citada Europol, con la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF), la Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (Frontex) y el Centro Conjunto de Situación del Consejo. Además, Eurojust podrá coordinar la cooperación judicial con Estados terceros así como enviar magistrados de enlace a dichos Estados con el fin de facilitar dicha cooperación. A este respecto, la Acción común 96/277/JAI, de 22 de abril de 1996, adoptada por el Consejo en virtud del artículo K.3 del Tratado de la Unión Europea, para la creación de un marco de intercambio de magistrados de enlace que permita mejorar la cooperación judicial entre los Estados miembros de la

Unión Europea, estableció un marco que permitía enviar o intercambiar entre Estados miembros magistrados o funcionarios con especial experiencia en procedimientos de cooperación judicial, denominados «magistrados de enlace», sobre la base de acuerdos bilaterales o multilaterales. Las funciones de estos magistrados incluyen cualquier actividad que contribuya a impulsar y acelerar, sobre todo a través de contactos directos con los servicios competentes y con las autoridades judiciales del Estado de acogida, todo tipo de cooperación judicial en materia penal y, en su caso, civil. Las funciones de los magistrados de enlace pueden incluir también, sobre la base de los acuerdos celebrados entre el Estado miembro de envío y el Estado miembro de acogida, cualquier actividad destinada a intercambiar información y datos estadísticos a fin de impulsar el conocimiento mutuo de los distintos sistemas y bancos de datos jurídicos de los Estados interesados, así como las relaciones entre los profesionales del campo jurídico de ambos Estados.

Resulta evidente que para la realización de sus objetivos, Eurojust debe poder intercambiar la información con las autoridades competentes. A este respecto, la protección de las personas respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal es una prioridad ineludible. Eurojust únicamente puede tratar los datos relativos a las personas que sean sospechosas, o hayan sido condenadas, por haber cometido un delito si éste es competencia de Eurojust, así como sobre las víctimas y los testigos. Los tipos de datos que pueden utilizarse se refieren, entre otras cosas, a la identidad de la persona (nombre y apellidos, fecha y lugar de nacimiento, nacionalidad, datos de contacto, profesión, números de afiliación a la seguridad social, documentos de identidad, perfiles de ADN, fotografías, huellas dactilares, etc.) y a la naturaleza de los hechos imputados (calificación penal, fecha y lugar de los hechos, tipo de investigación...). Para ello se dispone de un sistema de gestión de casos compuesto por archivos temporales de trabajo y un índice con los datos personales y no personales. Los datos personales sólo serán accesibles a los miembros nacionales y sus adjuntos y colaboradores, a las personas que participen en los sistemas de coordinación nacional de Eurojust que estén conectadas con el sistema de gestión de casos, y al personal autorizado de Eurojust. Conviene destacar a este respecto que la obligación de confidencialidad se mantiene una vez concluida su tarea. Los datos sólo se conservan durante el período estrictamente necesario para la conclusión de la actividad de Eurojust, siendo, en cualquier caso, revisable cada tres años.

La trascendencia que Eurojust representa para nuestra seguridad es acentuadamente descrita por el último informe de Europol sobre amenazas del crimen organizado (OCTA 2011), en donde se señala expresamente el Campo de Gibraltar y la Costa del Sol, como unos de los cinco ejes principales de la criminalidad en Europa y por ende, una de las zonas con más investigaciones de las que se deducen implicaciones internacionales, no en vano, su situación geoestratégica le convierte en la puerta de entrada de hachís hacia el resto de Europa, a lo que debe añadirse que Algeciras acoge uno de los puertos de mayor tráfico de mercancías en contenedores de todo el Mediterráneo. Debe subrayarse asimismo el papel de Eurojust en su relación con terceros estados en

este ámbito geográfico. Aquí es muy importante el papel del antes citado magistrado de enlace a la hora de agilizar las actuaciones judiciales. La cercanía geográfica hace que haya un gran volumen de actuaciones de cooperación entre España y Marruecos, habiéndose desarrollado por la administración magrebí incluso una red interna de cooperación judicial a imagen de la Red Judicial Española de Cooperación Judicial Internacional (REJUE). En cuanto a la excrecencia legal que supone el Peñón de Gibraltar, desde 2009 quedó establecido que para las cuestiones que afectan a la colonia hay que acudir a la delegación de Reino Unido en Eurojust, a pesar de que desde Londres se reconoce en Gibraltar una jurisdicción autónoma.

En el seno de la UE funcionan al día de hoy más de cuarenta agencias – descentralizadas, ejecutivas, de la EURATOM y del Instituto Europeo de Innovación y Tecnología-; en nuestro país, junto con las que nos son extraordinariamente familiares –Agencia Estatal de Administración Tributaria (AEAT)-, también las hay prácticamente desconocidas –Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP)-, desempeñando unas y otras, tareas irreemplazables. Se impone pues anglosajonizar este sistema delegativo, de manera que las Agencias sean, como en Estados Unidos y como admirablemente describe Avezuela Cárcel, el *«fruto de una exigencia práctica, principalmente la interpelación de atender a una serie de necesidades –muchas de ellas, además técnicamente complejas- a las que el Congreso no alcanzaba. Surgen así las agencias como poder administrativo, técnico, apolítico, diferente del poder ejecutivo atribuido por la Constitución al Presidente»*.

4 de febrero de 2015

Observatorio Paz, Seguridad y Defensa.

<http://catedrapsyd.unizar.es/observatorio-psyd/el-observatorio-opina.html>