

Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

Coral Arangüena Fanego
Catedrática de Derecho Procesal

XXIII Curso de Verano sobre la Unión Europea



Universidad de Valladolid

GUIÓN



- Concepto y justificación
- Origen, evolución y características. Especial consideración del componente "Justicia"
- Configuración actual; en particular, el principio de reconocimiento mutuo
- Instrumentos orgánicos y herramientas telemáticas al servicio de la cooperación judicial:
 - Magistrados de enlace
 - Red Judicial Europea
 - Eurojust
 - Fiscalía Europea
 - Justicia en red
- Instrumentos procesales
 - En el ámbito civil
 - En el ámbito penal

Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

- Concepto: Objetivo político estructurado de la UE que viene a ser la versión jurídica europea del universal binomio “libertad-seguridad”, pretendiendo esencialmente garantizar la libre circulación de personas en un espacio europeo de libertad y justicia, conjuntamente con medidas adecuadas de control de fronteras exteriores, asilo, inmigración, prevención y lucha contra la delincuencia y cooperación judicial.
- Justificación: El mercado interior implica un espacio común en el que se ejerce uno de los derechos de la persona (movilidad) ante el que no caben estatutos jurídicos sustancialmente diferenciados en un mismo **espacio** → **deber de garantizar en un mismo espacio** territorial la libre circulación de personas de cualquier nacionalidad en condiciones aceptables de seguridad política y jurídica.

Evolución

- Carácter: marcadamente evolutivo en la modelación progresiva de sus contenidos, bajo las orientaciones que han establecido sucesivos Consejos europeos (Tampere-1999, La Haya-2004, Estocolmo-2009, **etc**) → **las prioridades de su actuación han** ido configurándose progresivamente y adaptándose a circunstancias y necesidades coyunturales. Primera formulación expresa en Tratado de Ámsterdam; con anterioridad **se dieron** estos pasos:
- De los Tratados constitutivos al Acta Única Europea 1986:
 - Consejo europeo de Bruselas de 1977 *Valerie Giscard d'Estaing* lanza la idea de su creación
 - La cooperación judicial se realizaba al margen de la construcción europea. Existían algunas formas de cooperación intergubernamental:
 - a) cooperación "a doce": Grupo TREVI
 - b) Schengen: sólo algunos ("avanzadilla" CCEE)

Evolución

(sigue 2)

- Acta Única Europea 1986:
 - mayor acercamiento político en el marco de la denominada Cooperación Política Europea en el cual se invita a los Estados Miembros a suscribir Convenios sobre cooperación judicial.
 - significativo desarrollo con el espacio de cooperación exterior a la Unión: espacio Schengen a través del Acuerdo de 1985 (supresión gradual de fronteras comunes) y Convenio de aplicación de 1990.
- Tratado de la Unión Europea, Maastricht 1992 y cooperación en materia de Justicia e Interior (CAJI):
 - incorpora el llamado "tercer pilar" (Título VI) bajo la rúbrica "Cooperación en los ámbitos de justicia e interior" (CAJI)
 - se suceden acciones importantes en materia de cooperación judicial: Acción común de intercambio de Magistrados de enlace; Acción común de creación Red Judicial Europea.

Evolución

(sigue 3)

- Tratado de Ámsterdam de 1999 y creación del ELSJ:
 - La CAJI pasa de ser una mera cuestión de interés común a objetivo prioritario. Se formula por primera vez como objetivo de la UE la creación de un ELSJ
 - a partir de este momento las prioridades en el ámbito de ELSJ se recogen en programas plurianuales (Tampere **1999**, La Haya **2004**, Estocolmo **2009**)
 - comunitarización de la cooperación judicial civil que abandona el tercer pilar (inclusión en Título IV TCE).
- Tratado Niza 2000 y Carta Derechos Fundamentales UE
- **Tratado Lisboa 2009** → **desaparición estructura en pilares**
 - ELSJ como objetivo político de la UE sujeto a las reglas propias del método comunitario
 - inclusión dentro de las competencias compartidas de la UE (art.5 apartados 1 y 3 TUE)
 - consolida un espacio de libre circulación (también de resoluciones judiciales) sin fronteras interiores

Configuración actual (T.Lisboa)

- Art.3 Tratado de la Unión Europea (TUE)
- Arts.67-89 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) integrados en el Título V (ELSJ) y que regulan:
 - Políticas sobre controles en fronteras interiores, asilo e inmigración (capítulo 2)
 - Política en materia de justicia: cooperación judicial civil (capítulo 3) y cooperación judicial penal (capítulo 4 donde se menciona expresamente la posibilidad de adoptar Directivas conforme al procedimiento legislativo ordinario en algunos ámbitos específicos : garantías procesales de sospechosos e imputados; derechos de las víctimas, conflictos de jurisdicción). Basada en el principio de Reconocimiento Mutuo (**PRM**)
 - Política en materia de seguridad: cooperación policial (capítulo 5)

Configuración actual (sigue 2)

- Por primera vez regulación conjunta del ámbito procesal civil y penal:
 - Aplicación de normas del procedimiento legislativo ordinario
 - Mismos actos jurídicos (básicamente reglamentos y directivas)
 - Abandono regla de unanimidad
 - Control jurisdiccional del TJUE con carácter general (incluye el control en la transposición de las Directivas y posibilidad de imponer multas coercitivas al amparo del art.260.3 TFUE – vid. STJUE de 8 de julio de 2019 en el asunto C-543/17)
 - Principio de reconocimiento mutuo como base de la cooperación judicial civil y penal, proclamado en los arts.81.1 y 82.1 TFUE
- Las prioridades en el ELSJ se establecen ahora mediante Orientaciones Estratégicas -art.68 TFUE- (suceden a los anteriores programas plurianuales) **que se fijan en Consejos europeos**

Configuración actual

(sigue 3)

En particular PRM

- El reconocimiento mutuo de resoluciones penales constituye uno de los principios básicos de la cooperación judicial en la Unión Europea (art.82 TFUE), y permite que las autoridades judiciales españolas que dicten una orden o resolución en una materia que haya sido objeto de regulación en la UE en un instrumento de reconocimiento mutuo (como la ODE), puedan transmitirla a la autoridad competente de otro Estado miembro para su reconocimiento y ejecución *cuasi automático* → **Emisión**
- De la misma forma, las autoridades judiciales españolas reconocerán y ejecutarán en España las órdenes europeas y resoluciones penales previstas en **instrumentos de reconocimiento mutuo** q hayan sido transmitidas por la autoridad competente de otro Estado miembro, siempre que no concorra ninguno de los motivos tasados de denegación **reconocimiento** previstos en la Ley → **Ejecución**

Configuración actual

(sigue 4)

Los fundamentos del PRM son cuatro:

- ✓ Igualdad de trato: las decisiones judiciales de un EM pidiendo cooperación deben tratarse de manera similar que las decisiones de auxilio judicial internas.
- ✓ Automaticidad: el reconocimiento debe ser *cuasi automático*, algo imprescindible para acortar los tiempos de la cooperación **judicial y garantizar su eficacia** → **los controles y causas de denegación** son mínimos y en todo caso susceptibles de ser comprobados con rapidez
- ✓ Respeto a la autonomía de cada ordenamiento jurídico: el reconocimiento mutuo implica dar validez a decisiones judiciales, aunque existan diferencias en el derecho en que se fundamentan
- ✓ División de trabajo asentada en la confianza: el reconocimiento mutuo es rápido y seguro porque obedece a una división del trabajo basada en la confianza; los jueces dan por sentado que sus homólogos son competentes y actúan conforme a las reglas del Estado de Derecho. Todos ellos están vinculados por el CEDH, por la CDFUE y por las Directivas comunitarias en materia de garantías procesales de sospechosos y acusados en procesos penales

Instrumentos orgánicos y herramientas telemáticas al servicio cooperación judicial

- Misión: contribuir y auxiliar en la directa cooperación judicial que ha de operar entre autoridades judiciales internacionales
- Contribuyen a la localización de autoridades entre otros Estados y resolución de problemas en la tramitación de solicitud de diligencias
- Los mayores problemas se detectan en el idioma (UE) y documentación a remitir
- Mecanismos de auxilio a través de las nuevas tecnologías (páginas web, e-codex) además de la comunicación personal que se fomenta (tfn, fax, email)
- En ámbito de la UE existen 4 figuras principales al servicio de la cooperación judicial: magistrados de enlace, Red judicial europea, Eurojust y Fiscalía Europea
- Además: justicia en red (portal e-Justice), Sistema de transmisión de antecedentes penales (ECRIS), EU-LISA (Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el ELSJ)

Magistrados de enlace

- Primeras iniciativas en 1993 por parte de Italia y Francia a fin de luchar contra el tráfico de drogas y la mafia
- Creación a partir de la Acción Común 96/2/JAI de 22 de abril de 1996 (DO L 105 de 27 de abril de 1996)
- Supone "intercambio" bilateral o unilateral de funcionarios judiciales (jueces y fiscales)
- Agente diplomático *sui generis* bajo la autoridad directa del embajador de su país de origen y que ejerce su función en el Ministerio de Justicia del país anfitrión
- Proporciona asistencia al país que lo nombra en el país de acogida
- España ha desplazado magistrados de enlace en Francia, Italia y Reino Unido además de Marruecos, Colombia, EEUU; otros países ej. Francia tienen más (cuestión presupuestaria)
- En España hay magistrados de enlace de Francia, Italia y Reino Unido. También de Marruecos

Red Judicial Europea (RJE)



- Organización descentralizada constituida por grupo de jueces y/o fiscales (puntos de contacto) cuya función es la de ser intermediarios activos para facilitar la cooperación judicial entre los Estados miembros (hoy cifra aproximada de 400 en la UE)
- Dos redes en función de la materia:
 - Red judicial penal: creada por una Acción Común en 1998, hoy se regula en Decisión 2008/976/JAI de 16 de diciembre (DO L 348, de 24.12.2008) cuya página web es
https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/EJN_Home.aspx#
<https://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/AtlasChooseCountry.aspx>
 - Red judicial civil: Decisión 2001/70/CE del Consejo de 28 de mayo de 2001 (DO L 174, de 27.06.2001) accesible en
https://e-justice.europa.eu/content_european_judicial_network_in_civil_and_commercial_matters-21-es.do
- Integración por puntos de contacto radicados en la Comisión, Consejo, autoridades centrales de los Estados Miembros y EEMM. El modelo ha sido “copiado” en España con la creación de redes internas de Jueces (REJUE) Fiscales (RFCI) y LAJ (RESEJ)

Eurojust



- Unidad de Cooperación Judicial creada por Decisión 2002/187/JAI, sustituida y derogada por el Reglamento (UE) 2018/1727, de 14.11 sobre la Agencia de la UE para la cooperación judicial penal
- Órgano dotado de personalidad jurídica propia con sede en La Haya y finalidad de:
 - Favorecer cooperación entre autoridades judiciales de los EEMM
 - Coordinación investigaciones/persecuciones penales contra las formas graves de delincuencia
- Composición: un miembro nacional destacado por cada Estado miembro con condición de juez, fiscal, quien a su vez puede contar con un suplente y uno o varios "asistentes".
 - En España, la ley 16/2015 regula el estatuto del miembro nacional de España en Eurojust, los conflictos de jurisdicción, las redes judiciales de cooperación internacional y el personal dependiente del Ministerio de Justicia en el Exterior.
 - Además Sistema Nacional de Coordinación (SNCE) como estructura nacional de apoyo a Eurojust, facilitando la realización de sus tareas desde España, el cual está integrado por los corresponsales nacionales y por puntos de contacto de la RJE y de las demás redes de cooperación existentes
- En la actualidad Eurojust se encuentra compuesto por 27 miembros bajo un presidente (colegio Eurojust)
- Intervención generalm. en litigios que afectan a más de 2 EM
- Información en <http://eurojust.europa.eu>

Fiscalía Europea

- El Tratado de Lisboa propuso su creación a partir de Eurojust para defender los intereses económicos UE
- Finalmente se ha recurrido a una cooperación reforzada (art.86.1 TFUE) para su creación: Reglamento (UE) 2017/1939, de 12 octubre → vinculados sólo **22** EEMM.
- Su actuación se circunscribe a lucha contra los intereses financieros UE que se definen en el art.1 como: todos los ingresos, gastos y activos cubiertos por, adquiridos mediante, o adeudados al presupuesto de la Unión y a los presupuestos de las instituciones, órganos y organismos creados en virtud de los Tratados y a los presupuestos gestionados y supervisados por ellos
- Prevé una completa estructura orgánica: Colegio, Salas permanentes, Fiscal General Europeo, Fiscales europeos, Fiscales delegados europeos.
- Establece un sistema de competencias compartidas entre la Fiscalía Europea y las autoridades nacionales encargadas de combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros UE, basado en el derecho de avocación de la FE

Justicia en red

- Finalidad: facilitación del acceso a la justicia mediante creación de sistema de justicia en red y aplicación de las TIC al ámbito judicial. Sin perjuicio de su implantación en ámbito penal a fecha de hoy mayor aplicación en el ámbito procesal civil (vid. por ejemplo en el Portal, formularios dinámicos).
- El Programa de Estocolmo lo incluyó como una de las actuaciones a realizar para facilitar al ciudadano el acceso a la justicia. Primera referencia al portal en Comunicación Comisión de fecha 30 de mayo de 2008 con tres objetivos específicos:
 - Proporcionar información en materias diversas
 - Orientación y “redirección” a otros enlaces específicos
 - Proporcionar un acceso directo a determinados procedimientos europeos, en concreto, monitorio y de escasa cuantía
- Portal jurídico en vigor disponible en 23 lenguas oficiales bajo denominación e-Justicia (*e-Justice*)
- Enlace <http://e-justice.europa.eu>

Instrumentos procesales. Ámbito civil

- Reglamentos comunitarios en materia de competencia judicial, reconocimiento y ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil [Reglamento (CE) 44/2001 del Consejo, en materia civil y mercantil, 22.12.2000 “Bruselas I” sustituido por el Reglamento UE **1215/2012, de 12.12.2012**; Reglamento (CE) 2201/2003 en materia matrimonial y responsabilidad parental de 27.11.2003 “Bruselas II Bis” sustituido por el Reglamento (UE) 2019/1111, de 25.06.2019; Reglamento (CE) 4/2009 Alimentos; Reglamento (UE) 650/2012 Sucesiones]
- Reglamentos relativos a procedimientos simplificados declarativos y de ejecución (Reglamento (CE) 805/2004, de 21.04.2004, por el que se establece un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados, modificado por el Reglamento 1869/2005, de 16.11.2005; Reglamento (CE) 1896/2006, de 12.12.2006 “proceso monitorio europeo”; Reglamento (CE) 861/2007, de 11.07.2007 “proceso europeo de escasa cuantía”).
- Reglamento **2020/1784 de 25 de noviembre de 2020**, relativo a la notificación y al traslado en los Estados miembros de documentos judiciales y extrajudiciales, en materia civil o mercantil
- Reglamento (CE) nº 1206/2001, de 28 de mayo de 2001, en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil o mercantil
- Directiva 2008/52/CE del PE y del Consejo, de 21 de mayo de 2008, sobre ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles
- Reglamento (UE) 606/2013 del PE y del Consejo, relativo al reconocimiento mutuo de medidas de protección en materia civil.
- Reglamento (UE) 655/2014 del PE y del Consejo, relativo a la orden europea de retención de cuentas (orden europea de embargo de activos bancarios).

(enumeración no exhaustiva)

Instrumentos procesales. Ámbito penal

- Decisión marco (DM) 2001/220/JAI de 15.03.2001, relativa al estatuto de la víctima en el proceso penal, sustituida desde el 16.11.2015 por la Directiva 2012/29/UE, de 25.10.2012.
- DM 2002/584/JAI relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados Miembros
- DM 2003/577/JAI de 22.07.2003 relativa a la ejecución en la UE de la resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas
- DM 2005/214/JAI, de 24.02.2005 relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo en materia de sanciones pecuniarias
- DM 2006/783/JAI, de 6.10.2006 relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo (PRM) de resoluciones de decomiso
- DM 2008/947/JAI, relativa a la aplicación del PRM de sentencias y resoluciones de libertad vigilada
- DM 2009/829/JAI, relativa a la aplicación del PRM a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitutivas de la prisión provisional
- Directivas sobre garantías procesales de sospechosos y acusados en el proceso penal: Directiva 2010/64/UE, relativa al derecho a la traducción e interpretación; Directiva 2012/13/UE, relativa al derecho a la información; Directiva 2013/48/UE, sobre derecho de asistencia letrada y comunicación de la detención; Directiva (UE) 2016/343 sobre presunción de inocencia; Directiva (UE) 2016/800 sobre derechos procesales de menores imputados; Directiva (UE) 2016/1919 sobre asistencia jurídica gratuita.
- Directiva 2011/99/UE, sobre la orden europea de protección.
- Directiva 2014/41/UE, relativa a la orden europea de investigación (obtención de prueba transfronteriza)
- Directiva 2014/42/UE sobre embargo **y** decomiso de instrumentos **delito en UE**
Reglamento (UE) 2018/1805 sobre reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso.

(enumeración no exhaustiva)

Instrumentos procesales dirigidos a aplicar el PRM de resoluciones judiciales

- Decisión marco (DM) 2002/584/JAI relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados Miembros: **regula un procedimiento judicial simplificado y transfronterizo de entrega de sujetos reclamados a efectos de enjuiciamiento o de ejecución de una pena o de una medida de seguridad privativas de libertad. Ha sustituido en el ámbito UE a los lentos y complejos procedimientos de extradición.**
- Directiva 2014/41/UE, relativa a la orden europea de investigación (obtención de prueba transfronteriza): **regula un instrumento para la obtención de prueba transfronteriza (es necesario practicar una medida de investigación en otro EM distinto de aquel en el que se sigue en proceso penal para que lo obtenido tenga eficacia probatoria en éste). Comprende medidas como la toma de declaración a testigos, las interceptaciones telefónicas, las entradas/registros domiciliarios, investigaciones encubiertas y la información sobre operaciones bancarias.**
- Reglamento (UE) 2018/1805 sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso: **establece las normas por las que un país de la UE reconoce y ejecuta en su territorio órdenes de embargo y resoluciones de decomiso de bienes o instrumentos del delito emitidas por otro país de la UE en el contexto de un proceso penal.**

(enumeración ejemplificativa, no exhaustiva)

Instrumentos procesales de armonización de garantías procesales de sospechosos o acusados

- Importancia de su adopción:
 - Imprescindible para consolidar la confianza mutua, sobre la que se asienta el principio de reconocimiento mutuo. Muy gráfica en STJUE (GS) de 5.04.2016, asuntos acumulados C-404/15 y C-659/15 PPU *Aranyosi/Caldararu*
 - Necesaria para equilibrar la acción legislativa de la UE en materia de Justicia, prioritariamente dirigida hasta el Plan del Consejo de 2009 en la adopción de instrumentos al servicio de la acusación (seguridad) y no de la defensa (garantías procesales para acusados)

- Aspectos comunes a las Directivas aprobadas
 - **Finalidad**→ **logro de una cierta armonización en el ámbito UE de los** derechos que regulan, facilitando su aplicación práctica sin que el nivel pueda ser inferior al del CEDH (art.6) CDFUE (arts.47 y 48).
 - **Ámbito subjetivo**: toda persona que aparezca como sujeto pasivo en un proceso penal al figurar en él como sospechoso o acusado
 - **Ámbito objetivo**→ **aplicables en todo proceso penal o en** procedimientos de entrega en ejecución de una euro orden
 - **Ámbito temporal**: desde q. por cualquier autoridad se comunica imputación (o desde la detención en virtud de una ODE) y hasta que la resolución que pone fin al proceso devenga **firme**→**excluye** tácitamente fase ejecución.

Instrumentos procesales de armonización de garantías de sospechosos o acusados (2)

- Directiva 2010/64/UE, relativa al derecho a la traducción e interpretación: **establece normas mínimas en materia de traducción e interpretación para aquéllos que no hablan o entienden la lengua del proceso.**
- Directiva 2012/13/UE, relativa al derecho a la información: **establece normas relativas al derecho de las personas sospechosas/acusadas a recibir información sobre sus derechos procesales y sobre el contenido de las acusaciones formuladas contra ellas.**
- Directiva 2013/48/UE, sobre derecho de asistencia letrada y comunicación de la detención: **establece normas relativas a los derechos a ser asistidos por un letrado, a que se informe de su privación de libertad a un tercero y a comunicarse con ese tercero y con autoridades consulares durante la privación de libertad.**
- Directiva (UE) 2016/343 sobre presunción de inocencia y derecho a estar presente en juicio: **establece normas relativas al derecho de sospechosos y acusados a recibir un tratamiento acorde con la presunción de inocencia y a estar presente y participar en el juicio que contra ellos se siga.**
- Directiva (UE) 2016/800 sobre derechos procesales de menores imputados: **establece normas relativas a los derechos específicos que asisten a los sospechosos y acusados menores de dieciocho años inmersos en procesos penales en la UE o reclamados en virtud de una orden de detención europea.**
- Directiva (UE) 2016/1919 sobre asistencia jurídica gratuita en proceso penales: **establece normas homogéneas en los Estados miembros de la UE para garantizar la asistencia gratuita en los procesos penales o en los procedimientos de ejecución de una euro orden que afecten a personas que carezcan de recursos suficientes y así lo requiera el interés de la justicia.**

Instrumentos procesales dirigidos a la armonización de los derechos de víctimas

- Directiva 2011/99/UE, sobre la orden europea de protección: **instituye un mecanismo entre los Estados miembros que permite la eficacia transfronteriza de medidas de protección adoptadas en favor de la víctima de un delito garantizando que mantengan su validez si se desplaza a otro EM de la UE**
- Directiva 2012/29/UE, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos: **establece normas mínimas para garantizar que las víctimas de delitos cometidos en un EM de la UE reciban información, apoyo y protección adecuados y puedan participar en el proceso penales. Exige a los EEMM de la UE velar por que se reconozca a las víctimas de delitos su condición como tales y por que sean tratadas de manera respetuosa y sensible y profesional de acuerdo con sus necesidades específicas sin discriminación de ningún tipo.**
- Directiva 2004/80/CE sobre indemnización a las víctimas de delitos: **Establece un sistema de cooperación para ayudar a las víctimas de delitos dolosos violentos cometido en un EM de la UE a obtener una indemnización independientemente del lugar de la UE donde se cometió el delito y del lugar de residencia de la víctima.**

(enumeración ejemplificativa, no exhaustiva)