



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 06.07.2004
COM(2004)457 final

INFORME DE LA COMISIÓN

sobre la transposición a los ordenamientos jurídicos nacionales de la Decisión del Consejo, de 28 de febrero de 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia

{SEC(2004)884}

1. INTRODUCCIÓN

De conformidad con lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 31 del Tratado de la Unión Europea (TUE) en su versión modificada por el Tratado de Niza, el Consejo fomentará la cooperación mediante Eurojust, capacitándola, en particular, para que contribuya a una adecuada coordinación entre las autoridades nacionales de los Estados miembros encargadas de la persecución del delito. Eurojust es un elemento esencial del espacio de libertad, seguridad y justicia (artículo 29 TUE).

Eurojust se creó como órgano de la Unión Europea en virtud de la Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002¹ (en lo sucesivo, "la Decisión Eurojust"), con vistas a promover y mejorar la coordinación de las investigaciones y actuaciones judiciales en los distintos Estados miembros, mejorar la cooperación entre las autoridades nacionales competentes y prestarles apoyo.

En sí misma, la Decisión Eurojust no contempla una aproximación de las legislaciones nacionales, contrariamente a una decisión marco que se adoptara de conformidad con lo dispuesto en la letra b) del apartado 2 del artículo 34 del Tratado de la Unión Europea. No obstante, es posible que algunos Estados miembros deban modificar su legislación nacional para adaptarla a la Decisión. En aplicación del artículo 42 de la Decisión Eurojust, esto debía hacerse "a la mayor brevedad y en cualquier caso a más tardar el 6 de septiembre de 2003".

Tanto el Consejo Europeo como el Consejo han recordado en sucesivas ocasiones el papel esencial de Eurojust en la lucha contra el terrorismo. Sirva de ejemplo la Decisión del Consejo de 19 de diciembre de 2002², que prevé la designación de corresponsales nacionales Eurojust para las cuestiones de terrorismo.

Tras el ataque terrorista en España del 11 de marzo de 2004, el Consejo Europeo del 25 de marzo de 2004 volvió a destacar el papel esencial de Eurojust en su Declaración sobre la lucha contra el terrorismo. Se invitaba a los Estados miembros a adoptar todas las medidas pendientes necesarias para la plena aplicación de la Decisión Eurojust antes de finales de junio de 2004, instándoles "a que garanticen la utilización óptima y más eficaz posible de los organismos existentes de la UE, en particular Europol y Eurojust, para impulsar la cooperación en la lucha contra el terrorismo" y a procurar que Eurojust "se utilice lo más posible" a estos efectos³. Más allá del ámbito específico de la lucha contra el terrorismo, Eurojust presta asimismo un apoyo esencial a la aplicación de numerosos instrumentos generales europeos de cooperación judicial, tal y como se refleja en particular en el artículo 16 de la Decisión Marco relativa a la orden de detención europea⁴.

¹ DO L 63, de 6.3.2002, p. 1.

² DO L 16, de 22.1.2003, p. 68.

³ Documento del Consejo 7906/04 JAI 100 etc., p. 4 y sig., 16.

⁴ DO L 190, de 18.7.2002, p. 1.

De los artículos 41 y 42 de la Decisión Eurojust se desprende que no hay ninguna norma general, aplicable a todos los Estados miembros, que especifique ni qué disposiciones deben transponerse a los ordenamientos jurídicos nacionales, ni cómo ni en qué medida. Incumbe a los Estados miembros examinar sus respectivas legislaciones nacionales para identificar los posibles problemas de aplicación y adoptar las medidas oportunas. Algunos pueden tener que adoptar una legislación específica sobre Eurojust, mientras que otros pueden limitarse a adaptar algunas disposiciones legales en materia de cooperación judicial y/o de protección de los datos, o incluso no tener que adoptar ninguna medida legislativa.

Al adoptar la Decisión Eurojust, el Consejo daba por hecho que las medidas necesarias para su correcta aplicación se decidirían de forma inmediata. Esto es algo que se desprende claramente del citado contexto, y, en particular, de las Conclusiones del Consejo sobre los atentados del 11 de septiembre de 2001, según las cuales Eurojust debía resultar operativa desde principios de 2002.

Esta misma interpretación se desprende asimismo claramente de la redacción del apartado 2 del artículo 41 y del artículo 42 de la Decisión: el apartado 2 del artículo 41 permitía a los Estados miembros suspender temporalmente, es decir, hasta el 6 de septiembre de 2003 a más tardar, la aplicación de algunas disposiciones de la Decisión, emitiendo una declaración de incompatibilidad entre éstas y su legislación nacional. A falta de dicha declaración, la Decisión debía aplicarse plenamente desde su entrada en vigor, es decir, desde el 6 de marzo de 2002. Por consiguiente, un Estado miembro que haya mantenido disposiciones legales incompatibles con la Decisión sin emitir ninguna declaración en aplicación del apartado 2 del artículo 41 llevaría infringiendo tanto la Decisión como el Tratado de la Unión Europea desde el 6 de marzo de 2002.

La declaración contemplada en el apartado 2 del artículo 41 de la Decisión Eurojust es pues un importante indicador de la necesidad de un Estado miembro de adaptar su legislación nacional, aunque la ausencia de declaración no significa que no se precisen medidas legislativas. No todos los Estados miembros que debían conformar su legislación nacional a la Decisión Eurojust han publicado la citada declaración.

2. OBJETIVO DEL INFORME Y MÉTODO DE EVALUACIÓN

Aunque no esté obligada a ello, la Comisión ha decidido publicar un informe sobre la transposición de la Decisión Eurojust habida cuenta del elevado número de Estados miembros que necesitan adaptar su legislación nacional y dado el importante papel que Eurojust desempeña en materia de justicia penal tanto en la Unión Europea como en el ámbito de la cooperación judicial con los terceros países.

En junio de 2003, la Comisión pidió a los Estados miembros que le suministraran la información necesaria. Se enviaron los oportunos recordatorios en diciembre de 2003. La mayoría de los Estados miembros, aunque por desgracia no todos, respondieron a la petición. La evaluación se basa esencialmente en estas respuestas y en las declaraciones emitidas en aplicación del apartado 2 del artículo 41. Por otra parte, la Comisión ha tenido en cuenta los datos extraoficiales recogidos por el Ministerio italiano de Justicia, que había enviado un cuestionario a los Estados

miembros en el marco de un proyecto cofinanciado por el programa marco europeo de cooperación judicial y policial en materia penal (AGIS)⁵.

Así, la Comisión sólo supone la necesidad de medidas legislativas cuando las autoridades competentes de un determinado Estado miembro han hecho una declaración en este sentido, salvo que existan claras indicaciones de dicha necesidad. No obstante, la aprobación de una legislación nacional específica (primaria y/o secundaria) también puede resultar deseable en aras de una mayor transparencia y seguridad jurídica, por cuanto Eurojust necesita normas precisas y no ambiguas para funcionar correctamente.

Según la información disponible, tres Estados miembros (AT, DE, FR) han adoptado una legislación sobre Eurojust tras la expiración del plazo de transposición previsto en el artículo 42 de la Decisión⁶. El informe recoge toda la información (respuestas de los Estados miembros, etc.) recibida por la Comisión hasta el 31 de marzo de 2004. En cambio, no tiene en cuenta la situación de los nuevos Estados miembros.

3. CONCLUSIONES

El estado de aplicación de la Decisión Eurojust dista mucho de ser satisfactorio. En el momento del vencimiento del plazo de transposición (septiembre de 2003), tan sólo un Estado miembro (PT) había adoptado toda la legislación necesaria para su aplicación. Aunque en abril de 2004 otros tres Estados miembros ya habían hecho lo propio (AT, DE, FR), cinco Estados miembros seguían careciendo de las normas de aplicación requeridas por su legislación nacional (BE, EL, ES, IT, LU). En al menos uno de ellos, el Gobierno ni siquiera había presentado un proyecto de ley al Parlamento en el momento de redactarse el informe (marzo/abril de 2004). Dado que Finlandia sólo ha aplicado una parte de la Decisión, ascienden a seis los Estados miembros que todavía deben ajustar su legislación nacional a la Decisión. Teniendo en cuenta el papel esencial y la enorme relevancia de Eurojust tanto en la lucha contra el terrorismo como, en términos más generales, por lo que atañe a la cooperación en materia penal, así como las sucesivas declaraciones del Consejo Europeo y del Consejo, ello resulta decepcionante.

⁵ Proyecto n° 189/2003 ("Powers of the Eurojust National Members") del programa AGIS, establecido por decisión del Consejo de 22 de julio de 2002, DO L 203, de 1.8.2002, p. 5.

⁶ A finales de marzo de 2004, Alemania informó a la Comisión de que el Comité de Conciliación de las dos Cámaras del Parlamento había llegado a un acuerdo político sobre la legislación nacional (véase el comunicado de prensa n° 52/2004 del Bundesrat, de 31 de marzo de 2004). Así pues, aunque la legislación alemana todavía no se había adoptado en aquel momento, la Comisión pudo tener en cuenta su contenido en el informe.

Los restantes Estados miembros concluyeron que no era preciso modificar su legislación nacional. La Comisión no tiene ninguna razón para poner en duda esta conclusión, aunque el mucho tiempo empleado por algunos Estados miembros para examinar la necesidad de adoptar medidas legislativas pone de manifiesto que la situación jurídica no es siempre totalmente clara. Además, el buen funcionamiento de Eurojust y su labor de cooperación con las autoridades nacionales exigen normas transparentes y precisas que garanticen la seguridad jurídica. Por lo tanto, aun en los casos en que la adopción de medidas legislativas no resulta indispensable, sería preferible disponer de directrices o circulares que clarificaran algunas cuestiones esenciales. No obstante, sólo un Estado miembro (SE) notificó a la Comisión una iniciativa de este tipo, a la sazón un decreto del Fiscal General. Sobre esta base, es difícil hacerse una idea general y proceder a una evaluación exhaustiva. Será la experiencia la que muestre en el futuro si las normas vigentes en los Estados miembros son suficientes para dar pleno efecto a la Decisión Eurojust y hacer de ella un instrumento eficaz y eficiente.

Una cuestión crucial, que deberá examinarse con mayor detalle en el futuro, se refiere al intercambio de información entre las autoridades nacionales competentes y Eurojust. Como ya se ha destacado, aún es pronto para saber si las medidas adoptadas hasta la fecha por los Estados miembros bastarán para garantizar que los miembros nacionales de Eurojust reciben toda la información necesaria para el ejercicio de sus funciones y responsabilidades. La información debería circular libremente y, en los casos de urgencia, con la rapidez necesaria. Por eso la Comisión desea llamar muy especialmente la atención de los Estados miembros sobre la aplicación del apartado 4 del artículo 9 y del apartado 1 del artículo 13 de la Decisión relativa al acceso de los miembros nacionales a la información sobre las investigaciones y las actuaciones judiciales.

La Comisión anima asimismo a los Estados miembros a conferir a sus miembros nacionales de Eurojust los poderes judiciales y/o de investigación tradicionalmente atribuidos a los fiscales, jueces o agentes de policía con competencias equivalentes en el marco de sus respectivas legislaciones. Aunque el apartado 3 del artículo 9 deja al arbitrio de los Estados miembros la determinación del alcance exacto de tales poderes (excepto por lo que se refiere al acceso a la información), éstos deberían situar a Eurojust en condiciones de cumplir su misión y permitir que puedan alcanzarse los objetivos de la Decisión. Una disparidad excesiva o una falta de coherencia entre los poderes conferidos a los distintos miembros nacionales podrían mermar la eficacia y la credibilidad de Eurojust y obstaculizar su labor de cooperación con las autoridades nacionales. Convendría pues prestar una mayor atención a este aspecto de la coherencia y compatibilidad de los poderes conferidos a los distintos miembros nacionales.

Desde el 1 de mayo de 2004, los nuevos Estados miembros también están obligados a adoptar todas las medidas necesarias para aplicar la Decisión Eurojust. La Comisión examinará en su momento la oportunidad de publicar un informe de seguimiento que incluya a estos nuevos Estados miembros. Sobre la base de las anteriores consideraciones, la Comisión invita a todos los Estados miembros a garantizar una transposición rápida y completa de la Decisión Eurojust y a informarla sobre cualquier medida adoptada al efecto, y en concreto sobre las cuestiones a que se ha hecho especial referencia.