

COOPERACIÓN POLICIAL Y JUDICIAL EN LA CONVENCIÓN DE PRÜM

Joan Lluís Pérez Francesch*

SUMARIO

- 1.- *La Convención de Prüm en el contexto del espacio de libertad, seguridad y justicia.*
- 2.- *Contenidos más relevantes de la cooperación policial y judicial según el Tratado de Prüm.*
- 3.- *Las tensiones entre libertad y seguridad deben resolverse de acuerdo con los principios que inspiran conceptualmente el Estado de Derecho, a pesar de las dificultades en la implementación de técnicas de integración política europea.*
- 4.- *Reflexión final.*

1. LA CONVENCIÓN DE PRÜM EN EL CONTEXTO DEL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA

El Tratado entre el Reino de Bélgica, la República Federal de Alemania, el Reino de España, la República Francesa, el Gran Ducado de Luxemburgo, el Reino de los Países Bajos y la República de Austria relativo a la profundización de la cooperación transfronteriza, en particular en materia de lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración ilegal, conocido popularmente como Convenio o Convención de Prüm, al haberse firmado en dicha población alemana, establece diversas medidas para mejorar la cooperación policial y judicial entre los Estados signatarios¹. Precedente

* Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad Autónoma de Barcelona

¹ El 28 de mayo de 2004 los Ministros de Interior y/o de Justicia de Bélgica, Alemania, Luxemburgo, Países Bajos y Austria, firmaron una Declaración conjunta, en la que manifestaron su intención de concluir un Convenio con el fin de profundizar en la cooperación

de este Tratado es el Acuerdo de Schengen de 1985 y el Convenio de aplicación de 1990, conocidos como «Schengen I» y «Schengen II», de manera que ahora estaríamos en la tercera fase del desarrollo del espacio europeo en los ámbitos regulados por esos Convenios², aunque deberíamos hablar de un éxito relativo por no afectar a todos los Estados de la UE y por situarse el presente Convenio fuera del Derecho europeo en sentido estricto, respondiendo a los criterios de un tratado internacional convencional³.

Como es conocido, no se ha producido en estos campos de la libertad, seguridad, y justicia una comunitarización de los instrumentos jurídicos y políticos, por lo que los diversos Estados miembros signatarios del Convenio aquí comentado ponen en común y entre sí una serie de medidas para lograr mayor eficacia en la lucha contra la delincuencia y las actuaciones ilícitas en general. En los ámbitos propios del Convenio (como hemos dicho, lucha contra el terrorismo, la delincuencia transfronteriza y la migración), la supresión progresiva de las «fronteras interiores» ha de permitir una reacción más eficaz, sin duda, puesto que la construcción de un espacio común es más acorde con la construcción europea y con las exigencias de la adaptación a un mundo globalizado. Ello no ha de ser obstáculo, sin embargo, para poner en marcha una serie de medidas que han de respetar plenamente el principio de libertad de circulación de personas, así como los derechos fundamentales recogidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, el Convenio Europeo para la Protección de los

transfronteriza en materia de delincuencia organizada, terrorismo e inmigración ilegal. Tras un año de negociaciones los mencionados Estados invitaron a formar parte a Francia y a España, siendo firmado por todos ellos el día 27 de mayo de 2005, quedando abierto a la ratificación de los Estados signatarios y en su caso pendiente la adhesión de todos los Estados miembros de la UE que lo consideren oportuno. *El Instrumento de ratificación de España* se publicó en el B.O.E. del 25 de diciembre de 2006.

² Los grupos de trabajo de expertos de terrorismo son dirigidos por España, los de ADN y dactiloscopia por Alemania, los de datos de vehículos por Bélgica, los de medidas de retorno en el ámbito de la inmigración por Francia y los de cooperación policial por Holanda.

³ Los responsables de Interior de once Estados miembros de la UE mantuvieron una reunión con carácter previo a la celebración del Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior del día 5 de diciembre de 2006. En la reunión se han firmado dos documentos: 1) El Acuerdo Técnico de Ejecución del Tratado de Prüm (ATIA), con el objetivo e incrementar la rapidez del intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados firmantes de Prüm, y 2) La Declaración Conjunta de los Ministros, firmada por los siete Estados firmantes del Tratado más los cuatro que han manifestado su interés en adherirse al mismo: Italia, Portugal, Finlandia y Eslovenia, en la que se anuncia que durante la presidencia Alemana del primer semestre de 2007 se presentará una iniciativa *para integrar las principales partes del Tratado en el acervo comunitario*.

Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales y las tradiciones constitucionales comunes de los Estados miembros participantes⁴. El aumento de la información entre los Estados miembros también ha de repercutir en una mayor eficacia en la lucha contra el crimen (véase así, todas las disposiciones sobre bases de datos policiales y las condiciones para su cesión de un Estado a otro⁵) siendo este uno de los aspectos más importantes, a mi juicio, del Convenio aquí analizado. Asimismo, se pone de manifiesto la necesidad del control judicial de las medidas policiales adoptadas, como no puede ser de otro modo de acuerdo con los parámetros institucionales del Estado de Derecho⁶.

El presente Tratado pone de manifiesto la necesidad de dar un tratamiento compatible entre la eficacia de la lucha contra el crimen y el respeto al principio de legalidad, en un contexto en el que el reforzamiento de la seguridad –motivada por la nueva coyuntura que se abre desde los acontecimientos terroristas de 2001- no puede dejar sin efecto el respeto por la libertad. La preocupación por los controles es una muestra de ello. La cooperación policial para conseguir mayor eficacia ante un mundo que ha

⁴ T. FREIXES SANJUÁN, «Derechos Fundamentales en la Unión Europea. Evolución y perspectiva: La construcción de un espacio jurídico europeo de los derechos fundamentales», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 4, julio –diciembre de 2005, pp. 43-86.

⁵ Es de destacar la creación de ficheros estatales de ADN, y las condiciones de acceso a la información por parte de los Estados signatarios. De acuerdo con el art.7, «Si en el curso de una investigación o procedimiento penal no se dispone del perfil de ADN de una persona determinada que se encuentre en el territorio de una parte contratante ésta deberá prestar asistencia judicial mediante la obtención y el análisis de material genético molecular de dicha persona y la transmisión del perfil de ADN resultante, siempre que:

1) la Parte Contratante requirente comunique el fin para el que se requiere; 2) la Parte Contratante requirente presente una orden o declaración de investigación de la autoridad competente exigible con arreglo a su derecho interno, de la que se desprenda que se cumplirían los requisitos para la obtención y análisis de material genético molecular si esa persona concreta se encontrara en el territorio de la Parte Contratante requirente, y 3) se cumplan los requisitos para la obtención y análisis de material genético molecular y para la transmisión del perfil de ADN obtenido con arreglo al derecho de la Parte Contratante». La bilateralidad, la proporcionalidad y el respeto al derecho interno de cada Parte rigen en esta cooperación interestatal.

⁶ El art. 39 otorga al «órgano independiente competente en materia de control de la protección de datos de cada una de las Partes Contratantes», la supervisión de acuerdo con el derecho interno, de la legalidad del tratamiento de datos sobre una persona. Dichas autoridades deberán realizar controles por muestreo de la legalidad de las transmisiones. Los resultados deberán conservarse un máximo de 18 meses. Se prevé también las comunicaciones entre las diferentes Agencias de los Estados signatarios: «Las autoridades independientes competentes en materia de control de la protección de datos de las Partes Contratantes mantendrán la necesaria cooperación mutua para el desempeño de sus atribuciones de control, en particular mediante el intercambio de la información pertinente».

globalizado el terrorismo y la delincuencia⁷, ha de ser compatible con el respeto a los elementos que han forjado la tradición cultural y jurídica europea, tradición en la que el control judicial, el imperio de la ley y el respeto a los derechos humanos son elementos ineludibles. Por otro lado, no hemos de olvidar en el proceso de construcción europea la ratificación, frustrada a medias, del «Tratado por el que se establece una Constitución para Europa». La euforia que parecía planear en el ambiente durante mayo de 2005 (fecha de la firma del Convenio aquí comentado) no es la de hoy en día –diciembre 2006, cuando se redactan estas líneas- después del «no francés y holandés» a un texto, que reforzaba la construcción política y jurídica europea⁸. A pesar de ello, considero que el aumento de cooperación que se desprende del Convenio de Prüm ha de permitir sin duda el reforzamiento de un espacio común, por lo menos entre los Estados signatarios. Un espacio que por medio de los tratados Schengen se va construyendo pero también por medio de los relativos a Europol o Eurojust, entre otros.

La UE y los Estados miembros son conscientes, sin duda, del grave problema que supone la delincuencia organizada en el mundo globalizado. Estamos ante una actividad creciente, que tiene en ocasiones manifestaciones trágicas como en el caso del terrorismo, a pesar de la dificultad de su definición jurídica, por lo que es urgente plantear una estrategia de prevención y control. No es de recibo que al amparo de la libertad de circulación de personas, bienes, capitales y servicios, se desarrollen actividades ilícitas. Ya el Consejo Europeo reunido en Viena en diciembre de 1998 solicitó un refuerzo de la lucha contra la delincuencia organizada. El Consejo Europeo reunido en Tempere en octubre de 1999 siguió en la misma línea, y la preocupación aumentó después de los atentados del 11-M de 2004 en Madrid. En junio de 2004, en la fase conocida como Tempere II se pretende revisar y adaptar los planes de acción existentes, de manera que surge entonces el llamado «Programa de La Haya para la consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea»⁹. El Programa

⁷ La globalización de la delincuencia es uno de los fenómenos del mundo de hoy, ya que la ausencia de barreras comerciales e incluso físicas por medio de las nuevas tecnologías ha dado lugar a una actividad que mueve grandes cifras de negocio, y que se centra en el tráfico de drogas, de armas, prostitución, pornografía infantil o blanqueo de capitales.

⁸ Véase P. HÄBERLE, «Consecuencias jurídicas y políticas del doble «no» francés y holandés a la Constitución europea», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, nº 4, julio-diciembre 2005. pp. 431-441.

⁹ J. I. IGLESIAS BUHIGUES, «Espacio de libertad, de seguridad y de justicia», *Cuadernos de Integración europea*, nº 4, Centro de Documentación Europea de la Universitat de Valencia, marzo 2006, pp. 34-46.

mencionado establece orientaciones para los años 2005-2009. El Consejo Europeo solicitó a la Comisión un «plan de acción» para concretar en el papel aquellas orientaciones, de manera que el 10 de mayo de 2005 la Comisión publicó una comunicación titulada «Programa de La Haya: Diez prioridades para los próximos cinco años- Una asociación para la renovación europea en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia», con un calendario de medidas a adoptar. En el mismo se pretende luchar contra la delincuencia organizada transfronteriza y el terrorismo, potenciando el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y aplicando el «Principio de disponibilidad»¹⁰ que permite el intercambio de información inmediata entre fuerzas de seguridad europea. Es en este contexto, y para profundizar en la lucha contra la represión de la delincuencia organizada transfronteriza, el terrorismo y la inmigración que se firma el Convenio de Prüm, que es objeto de análisis en estas páginas. El Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) «en su Dictamen (a petición de la Comisión) sobre la propuesta de Decisión marco del Consejo sobre el intercambio de información en virtud del principio de disponibilidad publicado en el BOUE de 17.5.2006» considera el Convenio de Prüm un paso adelante en el proceso de profundización en la cooperación policial y judicial en los ámbitos a los que hace referencia, pero recuerda la existencia de otras iniciativas de manera que, de cara al futuro, la disponibilidad de la información policial y judicial se facilitará también mediante más instrumentos jurídicos: las propuestas relativas a la segunda generación del Sistema de Información de Schengen, la propuesta sobre el acceso a la consulta del Sistema e Información sobre Visados y la propuesta de Decisión marco relativa a la organización y al contenido del intercambio de información de los registros de antecedentes penales entre los Estados miembros, sin olvidar la Comunicación sobre una mayor eficacia, interoperabilidad y sinergia entre las bases de datos europeas en el ámbito de la Justicia y los Asuntos de Interior, presentada por la Comisión el 25 de enero de 2005. El SEPD afirma que el intercambio de información entre Estados ahora facilitado no debe impedir que los mismos soliciten la autorización previa de las autoridades judiciales cuando aquella se encuentre bajo control judicial en el otro Estado, ya que no siempre puede la policía acceder de forma autónoma a todas las bases de datos. Se afirma lo siguiente en el punto 40: «A juicio del SEPD, el principio de disponibilidad no debe socavar la obligación que establecen las legislaciones nacionales

¹⁰ Véase el *Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de datos sobre la propuesta de Decisión marco del Consejo sobre el intercambio de información en virtud del principio de disponibilidad*, hecho el 28 de febrero de 2006. Diario Oficial de la Unión Europea, 17.5.2006. En adelante (SEPD).

de obtener una autorización previa para la información, o por lo menos establecer normas específicas relacionadas con las categorías de datos para las que deba obtenerse una autorización previa, que se aplicará en todos los Estados miembros». El SEPD advierte finalmente del peligro de que en aplicación del Convenio de Prüm se creen nuevas bases de datos, las cuales deberán siempre respetar los principios de necesidad y proporcionalidad. De esta manera se puede afirmar que el Tratado de Prüm es un avance pero al mismo tiempo expresión de la dificultad de construir una mayor europeización de los instrumentos jurídicos de lucha contra la delincuencia. En definitiva, la cooperación intergubernamental suple aquí la dificultad de una mayor integración política y jurídica. Por otro lado, hay que recordar que actualmente el «espacio Schengen» comprende Estados «asociados» como serían los casos de Suiza, Islandia y Noruega, que no son Estados miembros de la UE.

2. CONTENIDOS MÁS RELEVANTES DE LA COOPERACIÓN POLICIAL Y JUDICIAL SEGÚN EL TRATADO DE PRÜM

Desde el punto de vista del contenido, destaca la preocupación del Convenio por regular el acceso a las «bases de datos de ADN¹¹ (identificación de personas) y la de matriculación de vehículos existente en cada Estado signatario»¹². También la preocupación por «compartir información en relación a grandes eventos deportivos o de las reuniones del Consejo Europeo», que presenten una amenaza potencial para la seguridad y el orden público (datos que deben destruirse al pasar un año como máximo). Las prescripciones del derecho interno del Estado cedente de la información se toman siempre como referencia. Esta posibilidad de acceso directo a bases de datos nacionales es sin duda una considerable profundización en la cooperación policial.

¹¹ En 1997 la UE instó a los Estados miembros a crear ficheros de perfiles de ADN y a cooperar en su intercambio. Ahora los Estados firmantes del Convenio se comprometen a crear y mantenerlos, exclusivamente para la persecución de delitos y a designar los ficheros que pueden ser consultados automáticamente por el resto de las partes, así como la consulta automatizada de los datos dactiloscópicos.

¹² El DOUE ha publicado el 15 de enero de 2007 el Reglamento (CE) núm. 1987/2006 que sustituye el art. 102 del Convenio de Schengen en lo relativo al Sistema de Información de Segunda Generación (SIS II), el cual determina los datos incluidos en estos ficheros a los cuales tendrán acceso los servicios competentes para la expedición de certificados de matriculación de vehículos en los Estados miembros, para comprobar si han sido robados, extraviados o se encuentran en búsqueda por un procedimiento penal.

De acuerdo con el art. 16, en casos concretos de «prevención de atentados terroristas», la cesión de los datos personales puede realizarse sin necesidad de petición previa cuando «determinados hechos justifiquen la presunción de que las personas de que se trate van a cometer delitos según lo dispuestos en los artículos 1 a 3 de la Decisión Marco nº 2002/475/JI del Consejo de la Unión europea, de 13 de julio de 2002, para la lucha contra el terrorismo».

Por otro lado, en materia de «escortas de vuelo», se establece que «Las Partes Contratantes se prestarán apoyo recíproco en la formación y perfeccionamiento de los escoltas de seguridad de los vuelos y colaborarán estrechamente en lo relativo a su equipamiento». (art. 17.3). Se concederá a los agentes de los otros Estados una «autorización general para llevar armas de servicio, municiones y otros equipos en los vuelos con origen o destino en aeropuertos de las Partes Contratantes», con las condiciones que se establecen en el art. 18, entre los que destaca el acompañamiento en la salida de la aeronave con una autoridad de la Parte Contratante del territorio y la entrega del arma en depósito bajo custodia.

En lo referente a «la lucha contra la migración ilegal» el Convenio establece el derecho de información de las Partes Contratantes así como la coordinación en manos de una de las Partes Contratantes si es el caso (art. 20). También asesoramiento y formación a las autoridades e instituciones competentes en materia de control policial de fronteras. Se presta una especial atención al reconocimiento de documentación falsa y manipulada y el uso fraudulento de los documentos, todo para un mejor cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo de Schengen de 1985 y el Convenio de 19 de junio de 1990, sobre la supresión gradual de los controles fronterizos, así como del Acuerdo de Chicago de 7 de diciembre de 1944 en materia de aviación civil. A estos efectos se prevé el envío de asesores relativos a las materias mencionadas. Se pretende profundizar así en los aspectos preventivos de la lucha contra la inmigración ilegal¹³.

Las Partes se prestarán ayuda en la «repatriación, y en el tránsito aéreo» cuando exista sobre un ciudadano de un tercer país una orden de expulsión, pudiéndose organizar operaciones conjuntas de repatriación en

¹³ El Reglamento (CE) núm. 1931/2006 del Parlamento y del Consejo establece normas relativas al tránsito fronterizo menor en las fronteras terrestres exteriores de los Estados miembros de la UE y se modifican disposiciones del Convenio de Schengen (art. 136. ap.3). Se introduce un permiso de tránsito fronterizo y se autoriza a los Estados a celebrar acuerdos bilaterales con Estados terceros a efectos de la aplicación de las disposiciones del Reglamento.

cuyo caso las Partes Contratantes «se pondrán de acuerdo acerca de la escolta de las personas que vayan a ser devueltas y de las medidas de seguridad» (art. 23.1 in fine).

El capítulo 5 del Convenio bajo el título de «Otras formas de cooperación» regula una serie de medidas que afectan de forma directa al objeto de esta. Así, el artículo 24 habla de «formas de intervención conjuntas», intensificando la cooperación policial. Las autoridades competentes designadas por las Partes Contratantes «podrán organizar patrullas comunes y otras formas de intervención conjunta» en las que los agentes designados por cada una de las Partes Contratantes participen en intervenciones en el territorio de otra Parte. También se prevé que cada Parte Contratante, siempre respetando su propio derecho interno y de acuerdo con el principio de territorialidad, pueda encargar a agentes de otras Partes Contratantes, el desempeño de facultades soberanas en el marco de intervenciones conjuntas e incluso atribuir a agentes de otras Partes Contratantes el desempeño de sus propias facultades soberanas con arreglo al derecho de su Estado de origen¹⁴. Ahora bien, se concluye, «En todo caso, las facultades soberanas solo podrán ejercerse bajo la dirección y como norma en presencia de agentes del Estado del territorio. A estos efectos, los agentes de la otra Parte Contratante estarán sujetos al derecho interno del Estado del territorio. Sus actos serán imputables al Estado del territorio» (art. 24.2 in fine).

En caso de «actuación rápida por un peligro inminente», es decir, en caso de necesidad, el art. 25 permite cruzar la frontera y adoptar medidas provisionales para la seguridad (entendida aquí como protección de la vida e integridad física de las personas) en la zona próxima a la frontera. Siempre se respetará el derecho interno del Estado del territorio en el que se daría el peligro potencial. Los agentes que realicen esta intervención deberán informar inmediatamente al Estado del territorio, el cual confirmará la recepción y adoptará las medidas preventivas para hacer frente a la situación (entre las que puede estar la detención de los sospechosos de cometer algún delito). Se indica que «los agentes que realicen la intervención sólo podrán permanecer en el Estado del territorio hasta que el mismo haya adoptado las medidas necesarias para evitar el peligro» y «Las medidas adoptadas por los agentes que realicen la intervención serán imputables al Estado del territorio» (art. 25). Nos hallamos ante un paso importante en el aumento de la cooperación policial puesto que anteriormente solo estaba prevista la persecución de delincuentes en el territorio de otro Estado en

¹⁴ Nótese la referencia a la idea de soberanía, como núcleo irreductible del poder de los Estados, y la territorialidad como criterio para atribuir la responsabilidad de las decisiones.

caso de delito flagrante y siempre que no fuese posible la comunicación inmediata con el Estado al que se accede.

Por su parte, el art. 26 prevé la «asistencia en caso de grandes eventos, catástrofes y accidentes graves», prestándose apoyo recíproco –de acuerdo con su derecho interno- las autoridades competentes de las Partes Contratantes. Se informarán de los eventos con repercusión transfronteriza y se intercambiarán datos, coordinarán las medidas policiales pertinentes, y a petición de la Parte contratante en cuyo territorio se realice la actividad se prestará asistencia «mediante el envío de agentes, especialistas y asesores, así como el suministro de equipos».

Otro supuesto previsto es la «cooperación previa petición»: una Parte Contratante puede solicitar esa cooperación de acuerdo con su derecho interno, para llevar a cabo los objetivos previstos en el Acuerdo de Schengen sobre la supresión gradual de las fronteras comunes, a fin de averiguar la identidad del propietario o del usuario de vehículos terrestres, acuáticos o aéreos, la información sobre permisos de conducción, patentes de navegación y habilitaciones semejantes, la averiguación de la residencia y del lugar del domicilio, la comprobación de los títulos de residencia, la averiguación de los titulares de conexiones de teléfono y de otros medios de comunicación, la averiguación de la identidad, la investigación sobre la procedencia de objetos, informaciones obrantes de bases de datos policiales y documentos policiales, así como informaciones procedentes de recopilaciones de datos oficiales de acceso público, avisos urgentes relativos a armas o explosivos y avisos relativos a falsificaciones de moneda o efectos timbrados, informaciones sobre la ejecución práctica de medidas de observación transfronteriza, persecuciones transfronterizas y entregas controladas, y la notificación de la disposición de una persona a prestar declaración (art. 27).

En lo relativo al «empleo de armas, munición y equipos», en el caso de una intervención conjunta los agentes de una Parte Contratante podrán utilizar su uniforme cuando se encuentren en territorio de otro Estado, y también podrán llegar consigo las armas y la equipación reglamentarias, sin perjuicio que la otra parte pueda vetar que lleven determinadas armas, municiones o equipos. En el «anexo 2 del convenio» se realiza un listado de armas, municiones y equipos que sólo podrán utilizarse en caso de legítima defensa. Siempre regirá el derecho interno del Estado del territorio en el que haya que actuar, al cual deberán ajustarse las actuaciones policiales. Finalmente, cabe destacar el principio según el cual cada Parte Contratante ofrece a los agentes desplazados de otro Estado toda la protección y apoyo que da a sus propios agentes, según el art. 29. Aquellos estarán incurso

en el mismo régimen de responsabilidad penal que los agentes del propio Estado y equiparados como víctimas en su caso de delitos que se puedan cometer contra ellos. Ahora bien, según el art. 32, el régimen disciplinario será el que tengan en el Estado del que dependan.

En lo referente a los Registros de bases de datos, las Agencias de los Estados signatarios deben realizar el «control» de los mismos mediante la satisfacción en especial del derecho de acceso a la información obrante en los mismos (datos, procedencia, destinatario, fin previsto para el tratamiento y fundamento jurídico del mismo), rectificación y cancelación. Se garantiza que la persona afectada por una lesión de su derecho a la protección de datos pueda presentar «una queja efectiva ante un tribunal independiente e imparcial» de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, así como ante una autoridad de control independiente, «y que tenga la posibilidad de que los tribunales le reconozcan el derecho a la indemnización de daños o a una compensación de otro tipo», rigiendo en todo ello el derecho interno de cada Estado.

Es de destacar que cada Estado ha de crear «puntos nacionales de contacto» para hacer efectivo el principio de cooperación. Asimismo, las Partes Contratantes crearán un Comité integrado por los Ministros de cada uno de los Estados signatarios. El Comité de Ministros se ocupará de todo lo relativo a la ejecución y aplicación del Convenio, y sus decisiones se adoptarán por «unanimidad». También se creará un grupo de trabajo conjunto para realizar el seguimiento y proponer mejoras. Se podrán realizar acuerdos de ejecución administrativa. También se establece, en el art. 47, que el presente Convenio respeta el derecho de la UE y se aplicará en la medida en que sea compatible con el mismo, así como el respeto a los derechos derivados de Convenios precedentes, a pesar de que en caso de incompatibilidad se tendrá en cuenta lo previsto en el presente Tratado. El Convenio, si bien se sitúa fuera del derecho europeo en sentido estricto, tiene vocación de incorporarse al mismo, aunque en este momento dicha voluntad es más una declaración retórica que otra cosa.

3. LAS TENSIONES ENTRE LIBERTAD Y SEGURIDAD DEBEN RESOLVERSE DE ACUERDO CON LOS PRINCIPIOS QUE INSPIRAN CONCEPTUALMENTE EL ESTADO DE DERECHO, A PESAR DE LAS DIFICULTADES EN LA IMPLEMENTACIÓN DE TÉCNICAS DE INTEGRACIÓN POLÍTICA EUROPEA

Podemos afirmar que el espacio de libertad, seguridad y justicia aún debe recorrer un largo camino para producir una auténtica integración eu-

ropea¹⁵. Poco a poco por medio de convenios específicos, aunque sea de manera fragmentaria y sectorial se va produciendo un avance notorio. Además del trabajo conjunto de los Estados miembros para lograr mayores cotas de integración y no sólo cooperación en materia policial y judicial, es importante que no se pierda la referencia a la necesidad de acomodarse al diseño institucional del Estado de Derecho, lo que comporta la exigencia de respetar el control judicial de las decisiones policiales, las cuales nunca pueden ser autónomas bajo el pretexto de la lucha más eficaz contra la criminalidad. Dicho de otra manera, la tensión entre libertad y seguridad es una falacia, puesto que deben ser dos caras de la misma moneda¹⁶.

El espacio de libertad, seguridad y justicia, debe garantizar el reconocimiento recíproco de las decisiones judiciales, pero también progresivamente un control democrático por el Parlamento Europeo y en su caso jurisdiccional en manos del Tribunal de Justicia, en aplicación de la normativa comunitaria o en desarrollo de la misma. Tratados de cooperación intergubernamental como el presente tiene su vocación de futuro en la integración europea, de todos los Estados miembros, y esta parece una aspiración a la que no se debe renunciar dentro del proceso de construcción europea. Debemos recordar que en el proceso de progresiva comunitarización de los aspectos de justicia e interior con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999, el programa aprobado en el Consejo Europeo de Tampere, era ambicioso en cuanto al establecimiento de un régimen común en ámbitos como la inmigración¹⁷ y el derecho de

¹⁵ Cfr. *El espacio de libertad, Justicia y seguridad*, Institut d'Estudis Autònoms de la Generalitat de Catalunya i F.C. pi i sunyer, Barcelona, 2004. Colección Europa Futura nº 9; V. REBOLLEDO GARRIDO, *La Unión europea: El espacio de libertad, Seguridad y Justicia*, Universidad Francisco de Vitoria, Madrid, 2004.

¹⁶ «Las políticas que se adopten en materia de seguridad deben proteger los valores de la libertad y de la justicia»; «El día que, en nombre de la lucha contra el terrorismo se adopten legislaciones desproporcionadas que sacrifiquen en el altar de la seguridad los derechos humanos, estaremos otorgando a los terroristas la primera victoria». «Un reforzamiento pleno de la libertad, la seguridad y la justicia debe respetar de manera rigurosa un balance equitativo y adecuado entre las tres dimensiones para no dañar los valores fundamentales (derechos humanos y libertades públicas) y principios democráticos (Estado de Derecho) compartidos en toda la Unión». Frases como estas figuran en las conclusiones del *Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo-Programa de la Haya*», de 15 de diciembre de 2005.

¹⁷ Destacamos la Directiva destinada a definir la ayuda a la inmigración ilegal (Directiva 202/90/CE del Consejo, de 28 de noviembre de 2002; la Decisión Marco sobre la lucha contra la trata de seres humanos (Decisión marco del Consejo de 19 de julio de 2002) y la Directiva sobre expedición de permiso de residencia para las víctimas que colaboren con la justicia (Directiva 2004/81/CE de 29 de abril de 2004).

asilo, todo lo cual no ha ido acompañado de resultados del todo exitosos en la práctica. Por eso el más arriba mencionado programa de La Haya pretende relanzar este proceso de mayor integración jurídica y convergencia de políticas en el espacio de libertad, seguridad y justicia. Uno de los aspectos más relevantes en desarrollo del Programa de La Haya es la creación por el Consejo Europeo de una «Agencia Europea de Derechos Fundamentales», la cual deberá velar por el respeto a la libertad tanto por los Estado miembros como por parte de las instituciones comunitarias¹⁸.

Por otro lado, la Estrategia Europea de Seguridad¹⁹ de 12 de diciembre de 2003 define el papel de la UE en el nuevo contexto de la seguridad global, y considera el terrorismo el principal problema al cual se debe hacer frente, para lo cual es preciso que aumente la cooperación policial y judicial entre los Estados miembros²⁰ y se defina claramente una serie de políticas a desarrollar en el espacio común, siendo las fronteras exteriores las únicas que deberían responder a dicho sustantivo. Además se sostiene que de esta manera se reforzará la eficacia de las políticas de seguridad. Ciertamente la cooperación intergubernamental y la búsqueda de la unanimidad podrían ceder a nuevas técnicas más integradoras, más participadas por los órganos comunitarios, y más aceptadas por la totalidad de legislaciones nacionales.

El Tratado de Prüm es un ejemplo de esta debilidad, como lo es en el ámbito de la cooperación judicial la Orden de detención Europea o «euroorden» sobre la que han recaído críticas desde la perspectiva del

¹⁸ El Consejo de Ministros de Justicia y Asuntos de Interior aprobó crear en diciembre de 2006 esta Agencia, que debería estar operativa a principios de 2007, aunque sin competencias en materias de cooperación policial y judicial. No tendrá capacidad para emitir dictámenes sobre el grado de cumplimiento de los derechos humanos en el seno de la Unión Europea, pero sí un informe anual. El debate en el seno del Consejo de Ministros se zanjó con el acuerdo que en 2009 se revisaría el status de la Agencia. Entre las competencias de la Agencia se encuentra la violencia doméstica, la inmigración o el derecho de los demandantes de asilo que están en centros de acogida. El nacimiento de la Agencia con un limitado campo de actuación es una consecuencia del fracaso del proceso de ratificación del Tratado constitucional europeo, ya que el mismo establecía que la toma de decisiones en el ámbito judicial y policial pasaba a ser por mayoría cualificada en lugar de por unanimidad como ahora, con lo cual se facilitarían la adopción de medidas que en la actualidad son bloqueadas por la voluntad en contra de un solo Estado miembro.

¹⁹ J. SOLANA, Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE, «Una Europa en un mundo mejor-Estrategia europea de seguridad», Bruselas, 12 de diciembre de 2003.

²⁰ Es útil la consulta de: J. I. PARICIO, B. LABATUT, «El sentimiento de inseguridad en la Unión Europea. Una aproximación desde las encuestas de opinión pública» en *Política y Sociedad*, vol. 42, nº 3, de 2005.

derecho procesal, por carecer de unas garantías uniformes en el proceso penal²¹. También ha sido problemático el registro de los nombres de los pasajeros en los transportes aéreos que ha puesto de manifiesto la importancia de la protección de datos, especialmente cuando se trata de su cesión a terceros países, como los USA²². También muestra su debilidad el funcionamiento operativo de Europol, cuya oficina empezó a funcionar en 1999 con el objetivo de ayudar a los Estados miembros en la lucha contra la delincuencia transnacional y cuyos protocolos de actualización (que deberían de ser ratificados por todos los Estados miembros de conformidad con sus respectivas normas constitucionales) todavía no han sido ratificados íntegramente.

Por su parte, la «Agencia europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores» (FRONTEX) que coordina la gestión de las mismas, con poco más de un año de funcionamiento, todavía necesita gozar de mayor envergadura en el ejercicio de sus competencias²³. El control de las fronteras es una responsabilidad de cada uno de los Estados, incluso de las externas. FRONTEX coordina la cooperación entre ellos en la gestión de las fronteras exteriores, como la ayuda en la formación de guardias fronterizos, con estándares de formación comunes, análisis de riesgos, seguimiento de las investigaciones para el control de las fronteras exteriores, o el suministro de los medios posibles para organizar repatriaciones conjuntas. Por otro lado, ante esta preocupación por las fronteras exteriores, la UE debería diferenciar las migraciones legales, de las ilegales o en el contexto delictivo, y en su caso las que podríamos denominar irregulares. No todo paso por las fronteras es para realizar delitos, puesto que hay que reconducir la observación del hecho migratorio a consideraciones más globales y no necesariamente represivas. El fomento de políticas de integración, o de regularización en su caso, podría venir desde protocolos europeos, aunque

²¹ Recuérdese la sentencia del Tribunal Constitucional alemán que anula la legislación que transpone la «euroorden», por sentencia de 18 de julio de 2005, entre otras muchas vicisitudes.

²² Véase la reciente Sentencia del Tribunal de Justicia, en el recurso presentado por el Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión y por el Parlamento contra la Comisión, de 30 de mayo de 2006. Véase también la Recomendación del Parlamento Europeo sobre las negociaciones para un Acuerdo con los Estados Unidos sobre la utilización de los datos de los registros de nombres de los pasajeros con miras a prevenir el terrorismo y a combatir el terrorismo y la delincuencia transnacional incluida la delincuencia organizada, de 7 de julio de 2006.

²³ Con carácter general puede consultarse, E. VÍRGALA FORURIA, «Agencias (y Agencias reguladoras) en la Comunidad Europea», *Revista de Derecho Constitucional Europeo*, número 5, 2006. pp.145 -212.

esta situación está muy lejos de la realidad. En todo caso, más allá de la ausencia de una auténtica competencia europea en materia inmigración, no parece de recibo asociar inmigración con delincuencia de forma simplista²⁴, ya que sin duda el hecho es de mayor complejidad (por ejemplo, emigrar por motivos laborales). Las políticas de asilo y de refugiados van avanzando también hacia posiciones comunes entre los Estados miembros, así como en lo relativo a visados.

Sin embargo, hay que reconocer que el ámbito penal ha avanzado en la cooperación judicial, por medio del reconocimiento mutuo de decisiones judiciales entre Estados miembros, la creación de la Red Judicial Europea y de Eurojust²⁵, pero están encallados elementos de avance común como la Decisión marco del Consejo sobre la lucha contra el racismo y la xenofobia (2001), o la Decisión marco sobre derechos procesales en los procesos penales celebrados en la UE (2004), y en algunos casos sólo se ha llegado a acuerdos de mínimos, como el exhorto europeo de obtención de pruebas. Por otro lado, en el ámbito de la definición de las actividades terroristas, la UE aprobó el Plan de acción sobre terrorismo (mayo de 2006), sobre el que la propia Comisión denunció la falta de ejecución de sus medidas por los Estados miembros, así como retrasos en la transposición de la Decisión Marco sobre terrorismo.

4. REFLEXIÓN FINAL

En los ámbitos en los que se avanza en posiciones comunes, siempre nos encontramos con la reserva de poder de los Estados que no quieren europeizar del todo determinadas cuestiones, como las relativas a la seguridad, ya que se muestran más cómodos (a pesar de una futura Constitución europea más integradora²⁶) con las técnicas jurídicas de los acuerdos

²⁴ El Parlamento europeo ha aprobado los programas de financiación de la UE en el ámbito de la inmigración, por un valor de 4.000 millones de euros, que deberá ser gestionado por la Comisión y por los Estados miembros. El programa marco cuenta con cuatro fondos: para fronteras exteriores, para los refugiados, para el retorno voluntario y para la integración de aquellos que residan legalmente en uno de los Estados miembros. Los programas relativos a la orientación cívica, la lengua, la historia y la cultura también recibirán apoyo de este último fondo.

²⁵ R. JIMÉNEZ, «Eurojust, un paso más en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia», *Cuadernos de derecho judicial*, n. 13, 2003; C. TIRADO ROBLES, *Eurojust: la coordinación de la cooperación judicial penal en la Unión Europea*, Instituto de Estudios Europeos, 2002.

²⁶ Véase el documento de trabajo, *El coste de la ausencia de Constitución* presentado el 22 de noviembre de 2006 por la vicepresidenta de la Comisión al Parlamento Europeo. En

o convenios tradicionales. En el caso que nos ocupa de la Convención de Prüm, se actúa formalmente al margen del llamado tercer pilar, relativo a libertad, seguridad y justicia, (a pesar de la vocación de incorporarse al acervo comunitario) e incluso de la cooperación reforzada, adoptando políticas que se mueven con agilidad en las técnicas de la cooperación intergubernamental. Las ampliaciones recientes de la Unión Europea, y las que han de venir, han puesto en primer plano la preocupación por construir un espacio de libertad, seguridad y justicia, más sólido que hasta ahora. El futuro se encuentra realmente abierto, y el espacio común europeo ha de basarse a la larga, por coherencia con el ideal de la construcción europea, en las técnicas de integración jurídica y política supraestatal.

RESUMEN

El Convenio de Prüm establece diversas medidas para mejorar la cooperación policial y judicial entre los Estados signatarios. Su firma supone un éxito relativo por no afectar a todos los Estados de la Unión Europea y por situarse, como los anteriores de Schengen, fuera del derecho europeo en sentido estricto, respondiendo por consiguiente a los criterios de un tratado internacional convencional.

A pesar de ello, el aumento de la información entre los Estados miembros del Convenio ha de repercutir en una mayor eficacia en la lucha contra el crimen organizado. Paralelamente la necesidad del control judicial de las medidas policiales adoptadas, y el respeto a los derechos fundamentales son elementos ineludibles de acuerdo con los parámetros institucionales del Estado de Derecho. Destaca entre los contenidos del Convenio el acceso a las bases de datos de ADN (identificación de personas) y la de matriculación de vehículos existentes en cada Estado signatario; la posibilidad de compartir la información en relación a grandes eventos deportivos o de las reuniones del Consejo Europeo que presenten una amenaza potencial para la seguridad y el orden público; la regulación de las escoltas de vuelo; medidas de la lucha contra la migración ilegal; ayuda recíproca en la repatriación de personas y en el tránsito aéreo; diversas formas de intervención conjunta y la actuación

él se destaca que de haber entrado en vigor el Tratado Constitucional la UE contaría con medios más eficaces para hacer frente a la mundialización y podría funcionar de forma más simplificada. Se remarca como uno de los déficits del espacio de libertad, seguridad y justicia, el cual se enfrenta a los límites que implica la cooperación intergubernamental. Con la Constitución hubiese quedado dentro del ámbito de aplicación del método comunitario y sobre todo del procedimiento de la codecisión (con el consiguiente aumento de poder del Parlamento) y de la regla de la mayoría cualificada.

rápida por un peligro inminente; se prevé la asistencia mutua en caso de grandes eventos, catástrofes y accidentes graves. Cada Estado ha de crear «puntos nacionales de contacto» para hacer efectivo el principio de cooperación.

El espacio de libertad, seguridad y justicia aún debe recorrer un largo camino para producir una auténtica integración europea. Poco a poco por medio de convenios específicos, como los de Schengen, Europol, Eurojust, aunque sea de manera fragmentaria y sectorial se va produciendo un avance notorio. Además del trabajo conjunto de los Estados miembros para lograr mayores cotas de integración y no sólo cooperación en materia policial y judicial, es importante que no se pierda la referencia a la necesidad de respetar el diseño institucional del Estado de Derecho, que comporta la exigencia de respetar el control judicial de las decisiones policiales, las cuales nunca pueden ser autónomas bajo el pretexto de la lucha más eficaz contra la criminalidad. El espacio de libertad, seguridad y justicia, debe garantizar el reconocimiento recíproco de las decisiones judiciales, pero también progresivamente un control democrático por el Parlamento Europeo y en su caso jurisdiccional en manos del Tribunal de Justicia, en aplicación de la normativa comunitaria o en desarrollo de la misma. Tratados de cooperación intergubernamental como el presente tienen su vocación de futuro en la integración europea, de todos los Estados miembros, y esta parece una aspiración a la que no se debe renunciar dentro del proceso de construcción europea.

PALABRAS CLAVE: Convenio de Prüm o de Schengen III, Espacio europeo de libertad, seguridad y justicia, Cooperación intergubernamental, Integración europea, Cooperación policial y judicial, Estado de Derecho.

ABSTRACT

The Prüm Convention provides several measures to enhance police and judicial cooperation between the signatory states. The signing of this treaty represents only a relative success for two main reasons: firstly, it does not affect all Member States of the European Union, and secondly, it remains, as with the previous Schengen Agreements, outside the European Law in its strictest sense, so it consequently corresponds to the criteria of a conventional international treaty.

Nevertheless, the exchange of information between the contracting parties is supposed to result in a greater efficiency in combating organised crime. At the same time, a need for judicial control over the adopted police measures and the respect for fundamental rights are elements that must inevitably be taken into account in accordance with the institutional parameters of the Rule of Law. Amongst its different contents, the Convention provides access to DNA databanks (identification of persons) and vehicle registration records in each signatory state; the possibility to share information regarding major sport events or any of the European Council meetings that might

represent a potential threat to security and social order; the regulation of air marshals; measures to combat illegal migration; reciprocal assistance in the repatriation of persons and air traffic; different forms of joint intervention and emergency measures in the event of imminent danger; mutual assistance in connection with major events, disasters and serious accidents. Each state must designate «national contact points» in order to make the principle of cooperation effective.

The space of freedom, security and justice still has a long way to run if a real European Integration is intended to be achieved. Little by little, specific agreements, such as those of Schengen, Europol, Eurojust have given way to significant development, although still in a fragmentary and sectorial way. Apart from joint cooperation between member states in order to reach higher levels of integration not only limited to police and judicial matters, it is important not to forget the need to respect the institutional design of the Rule of Law, which implies the requirement to respect judicial control on police decisions, as these must never be autonomous under pretext of combating crime in the most efficient way. The space of freedom, security and justice must guarantee the reciprocal recognition of judicial decisions, but also a progressive increase of democratic control by the European Parliament and more specifically by the Court of Justice as its jurisdictional arm, in the application and development of the EU legislation. Intergovernmental cooperation treaties such as this one aim at a future European integration of all member states. This mindset seems to be an aspiration to which member states in the process of European construction should never renounce to.

KEY WORDS: Prüm or Schengen III Convention, European space of freedom, security and justice, Intergovernmental cooperation, European integration, Police and judicial cooperation, Rule of Law.