

## Capítulo 9

# Cooperación judicial penal y civil en la Unión Europea

---

### 1. Introducción y evolución histórica

En una Europa unida y fuerte, que comparte los mismos valores y protege los Derechos Humanos, era necesario que no sólo se conformase esta unión en base a la economía, sino que se diese un paso adelante en la creación de un espacio común europeo en otros aspectos de la vida muy relevantes como es la libre circulación. Aunque la configuración de la libre circulación se planteó también como una actividad económica, tiene una gran importancia desde el aspecto social y jurídico, ya que significa el avance en el proyecto de integración europea al que aludían los principales personajes históricos en la creación de esta idea como por ejemplo Jean Monnet al citar su frase célebre:

*«No coaligamos Estados, unimos personas».*

En esta idea de asegurar una libre circulación, se conformaron a su vez una serie de retos que abordar, la cooperación tanto policial como judicial se hizo necesaria, pues al suprimir las fronteras interiores podía existir una mayor dificultad en perseguir la delincuencia. Pero, además, como hemos mencionado, en un sistema en el cual los Estados partícipes comparten una serie de valores como son la democracia, la libertad y los Derechos Humanos, tiene sentido confiar los unos de los otros y poder trabajar de manera efectiva en los problemas que pueden surgir.

Además, si a lo anteriormente referido añadimos la idea de crear una ciudadanía europea en la cual los ciudadanos de cualquiera de los Estados de la Unión tienen los mismos derechos y obligaciones que el nacional del propio Estado en el que desean instalarse, provocaría que la cooperación en materia judicial y policial cobrase una mayor importancia.

Debemos tener en cuenta que en la actualidad el tercer pilar de la Unión Europea es el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en el cual se incluye la cooperación judicial, tanto en el ámbito penal como en el civil, pues, aunque en muchas ocasiones solo se plantean cosas referidas a la propia seguridad, se ha de advertir que la cooperación en materia de derecho civil y mercantil se considera como otro elemento esencial. La realidad social en la que numerosas



empresas trabajan en el espacio común europeo, firman contratos, llegan a acuerdos y en determinados casos tienen que acudir a la vía judicial para resolverlos, provoca que el reconocimiento mutuo de sentencias en este orden sea necesario, pero también en el día a día de los ciudadanos, ya sea por contratos o por divorcios el reconocimiento en un sistema en el que se caracteriza por la confianza mutua debe realizarse de manera efectiva.

El Tratado de la Unión europea en su versión aprobada en Maastricht fue la precursora de la inclusión tanto de la cooperación penal como civil, además, incluye el propio Tratado una serie de reglas encaminadas a conseguir estos objetivos como la adopción de procedimientos comunes. Todo ello bajo el paraguas de «Asuntos de Justicia e Interior», que en el Tratado de Ámsterdam se modificaría, aumentando sus capacidades y pasándose a denominar «Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia».

Este cambio supuso un avance significativo en los posteriores años, aprobándose un paquete de normas que trataremos en los próximos epígrafes referidas a la cooperación judicial, la aproximación de las normas en carácter penal y civil, así como la creación de agencias como Eurojust para la cooperación entre las autoridades judiciales. Esto se produce sobre todo gracias al Consejo Europeo de Tampere de 1999 en el que manifiestan los jefes de Estado y de Gobierno la idea de desarrollar de manera firme el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Además, en esta línea vemos como desde ese comienzo se trabajó en cuestiones relacionadas con la delincuencia, véase por ejemplo la creación de la Oficina de Lucha contra el Fraude (OLAF), para prevenir la corrupción en el seno de la Unión, así como en sus presupuestos. Esta oficina es independiente en el ejercicio de sus funciones y fue creada por la Decisión 1999/352 de 31 de mayo de 1999, en la que se detallan las funciones y las competencias que tiene la agencia. Su cometido es garantizar que los fondos, ayudas o subvenciones, se hayan utilizado para el uso encomendado. Además, veremos a continuación la colaboración con distintos organismos como Eurojust, la Fiscalía Europea o Europol.

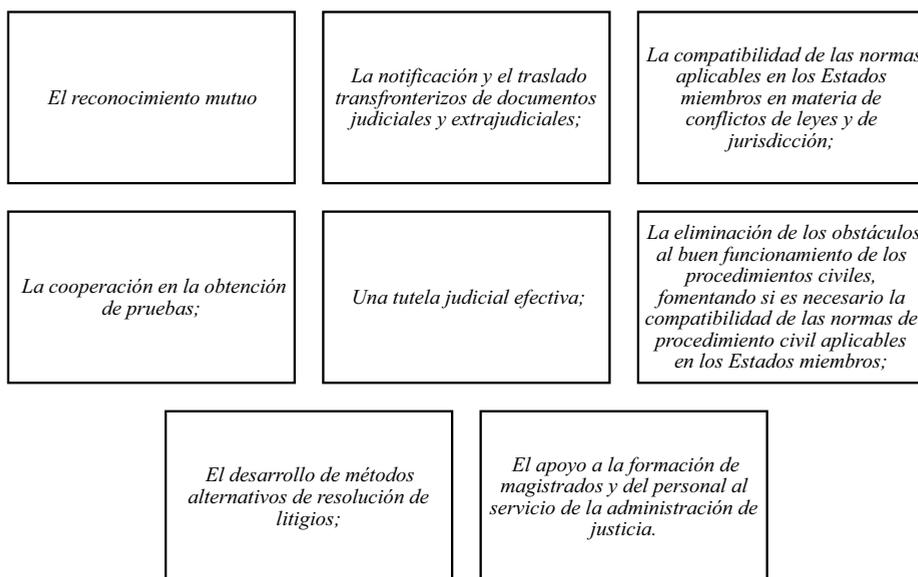
## 2. Base jurídica

La cooperación judicial tiene una gran parte de su desarrollo a partir del Tratado de Ámsterdam, pero en el Tratado de Funcionamiento actualizado en Lisboa en el año 2007 se consigue un gran avance en la cooperación judicial. El propio Tratado especifica de la importancia del reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales tanto en el ámbito civil como en el penal en el artículo 67, señalando además que será el Consejo Europeo quien definirá las orientaciones estratégicas en este ámbito.



### 2.1. *El TFUE y la Cooperación judicial en materia civil*

El artículo 81 del TFUE establece las medidas con relación a la cooperación judicial en materia civil, no sólo incluyendo el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales y extrajudiciales, sino también dando la posibilidad a la aprobación de disposiciones legales que armonicen aspectos concretos. La creación de estas normas es competencia del Parlamento y del Consejo, que en todo caso deberán asegurarse de que se establezcan una serie de medidas mínimas:



### 2.2. *El TFUE y la Cooperación judicial en materia penal*

La persecución de la delincuencia es uno de los aspectos en los que más trabajo legislativo se ha conformado en los últimos años. Este desarrollo legislativo en el ámbito penal se afianza en los artículos 82 a 86 del TFUE, debiéndose hacer una diferenciación entre los delitos en los que tiene competencia la Unión Europea respecto a los mecanismos de cooperación judicial penal.

El TFUE amplía estas posibilidades legislativas en la cooperación judicial en materia penal en la consolidación del Derecho penal europeo, ya que anteriormente el Tratado de la Unión solo permitía una armonización en cuestiones mínimas, a partir del artículo 83 refuerza esa posición facilitando una construcción legislativa de infracciones y sanciones penales. Comenzando por los delitos que se consideran transnacionales y que, por lo tanto, se es necesario unas normas comunes por su especial gravedad. Aparecen una serie de ellas en el artículo,



manteniendo una idea coherente de realizar un marco común para delitos transfronterizos:

- el terrorismo,
- medioambiente,
- la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños,
- el tráfico ilícito de drogas,
- el tráfico ilícito de armas,
- el blanqueo de capitales,
- la corrupción,
- la falsificación de medios de pago,
- la delincuencia informática,
- la delincuencia organizada.

Respecto a los mecanismos de coordinación, además del reconocimiento mutuo de la sentencias y resoluciones judiciales, se tomarán una serie de medidas referidas a la admisibilidad de pruebas, los derechos tanto del investigado como de la víctima durante el proceso penal. Todo ello a través de Eurojust como Agencia encargada de la cooperación y coordinación judicial y también la Fiscalía Europea para los delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión.

### 3. Eurojust

La Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust) fue creada en el año 2002 a partir de la Decisión 2002/187/JAI del Consejo y reformado por la Decisión de 16 de diciembre de 2008. La Unión Europea ha manifestado en numerosas ocasiones su preocupación contra las formas más graves de delincuencia, ya sean en delitos transnacionales o en los que solo afecten a un Estado pero que por su repercusión deba existir una cooperación de todos.

Dicha cooperación y colaboración entre los Estados se organiza a través de Eurojust, siendo el punto estratégico en el cual las autoridades nacionales de cada país puedan trabajar de manera conjunta contra estas formas graves de delincuencia, con el propósito de agilizar y poder ser más eficientes y eficaces. Debe advertirse que esta Agencia facilita el trabajo de los acuerdos bilaterales que existían anteriormente, ya que al ser un órgano centralizado el intercambio de información va a ser más fluid y, además, puede involucrarse a terceros países de la Unión en la consecución de pruebas o medios para perseguir el delito.



Los instrumentos jurídicos más importantes que aplica Eurojust son Decisiones Marco que ayudan a conseguir los objetivos planteados en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, siendo las siguientes las más relevantes:

### **3.1. Orden Europea de Detención**

La Orden de Detención Europea (Decisión marco del Consejo 2002/584/JAI), es un mecanismo de extradición entre los Estados que conforma la Unión Europea. En el sistema en el que nos encontramos basado en el principio de confianza mutua, la Unión ha confiado en ir introduciendo este tipo de mecanismos para la entrega de personas investigadas por delitos cometidos en Estados de la Unión.

Este mecanismo es más eficaz por las reglas establecidas en la propia Decisión marco, por un lado, la importancia de los plazos, no permitiéndose superar los dos meses en ninguno de los casos, haya conformidad por parte del investigado o no. Por otro, esta entrega no puede limitarse y excluir a los propios nacionales, como ocurre en una gran parte de los acuerdos de extradición bilateral.

Esta entrega debe realizarse conforme a las reglas establecidas, es decir, existe una doble tipificación basada en un listado de delitos que, además, debe ser mayor la pena a 12 meses de prisión.

### **3.2. Orden Europea de Investigación**

La Orden Europea de Investigación fue aprobada en el año 2014 a partir de la Directiva 2014/41/CE. El objetivo principal es que las autoridades judiciales puedan solicitar a otros Estados miembro de la Unión ayuda en la obtención de pruebas en un procedimiento penal. Debe llevarse a cabo en aras de mejorar las investigaciones judiciales salvaguardando los derechos del investigado, es por ello, que el artículo quinto de la Orden especifica que debe llevar una motivación manifiesta dicha solicitud y que pueda ser necesaria para la resolución del caso.

Asimismo, la propia Directiva incluye un modelo de formulario común para dicha emisión, con el fin de facilitar los procedimientos.

### **3.3. Reconocimiento de sentencias penales**

En el año 2008 se aprobaría la Decisión Marco 2008/909/JAI de 27 de noviembre sobre el reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal que imponen medidas privativas de libertad en los casos que haya sido condenado en otro Estado. Se puede solicitar este reconocimiento mutuo de sentencias siempre que exista una doble tipificación entre el Estado emisor y el receptor, teniendo que ser la pena superior a los tres años de prisión.



### 3.4. *Orden Europea de Protección*

El Programa de Estocolmo aprobado en el año 2010 por el Consejo Europeo expresa la necesidad de salvaguardar los derechos, las libertades fundamentales, la integridad de la persona y la seguridad en Europa. Con este propósito plantean la protección de los grupos más vulnerables entre los que se encuentran las víctimas de los delitos, que por el hecho al que se han expuesto sean especialmente vulnerables, como por ejemplo en los casos de violencia de género, terrorismo o trata de seres humanos.

Aunque existían varias normas desde el año 2001 como una Decisión marco sobre el estatuto de la víctima en el proceso penal y otra de 2004 sobre la indemnización a las víctimas, se debía revisar todas esas normas tal y como consideraría el Programa de Estocolmo quisieron paliar. Con esta fijación, se aprobaría Directiva 2011/99/UE que establecen la orden europea de protección posterior al proceso penal. Respecto a la protección de la víctima durante el proceso penal, así como el apoyo a denunciantes viene referido en la Directivas 2012/2009/UE por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos.

La Orden Europea de Protección tiene como característica principal que es un instrumento conformado por un conjunto de normas que han de tomar los Estados miembros para asegurar la vida, integridad física o psicológica de quien haya sido víctima y tenga una serie de derechos adquiridos por su condición de víctima en otro Estado, por lo cual haciendo referencia a la resolución judicial adoptada, la autoridad judicial de cualquier Estado de la Unión adoptará las medidas necesarias en base a su ordenamiento jurídico para proteger a la víctima.

Para solicitar dicha protección es necesario que la víctima haya trasladado su residencia a otro Estado, o vaya a permanecer en el mismo durante un tiempo, facilitando el reconocimiento automático y no teniendo que la víctima comenzar un procedimiento judicial que conllevaría un coste temporal y económico considerable.

### 3.5. *Embargo y decomiso de bienes*

El Reglamento 2018/1805 trata el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso. Esta cuestión es relevante en la consecución de una cooperación efectiva en los procedimientos judiciales. Siguiendo el mismo esquema que otras normas de reconocimiento, busca a través de la confianza mutua en el ámbito judicial penal poder llevar a cabo instrumentos que permitan perseguir los ilícitos penales en toda la Unión Europea.



Para realizar una orden de embargo o decomiso debe existir una pena superior a los tres años de prisión, presentando la autoridad judicial del Estado que ha condenado al sujeto la orden de embargo o decomiso sobre los bienes que se encuentran en el otro.

#### 4. La intervención de la Unión Europea en el Derecho penal

En un espacio común donde no existen las fronteras interiores y en el cual la delincuencia va tomando progresivamente un enfoque internacional, la Unión Europea consideraría necesario armonizar disposiciones penales en los delitos transnacionales o que afecten a los derechos de todos los ciudadanos de la Unión.

Desde la aprobación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se ha desarrollado esta política, pero es a partir del Tratado de Funcionamiento en el que ha tomado una dimensión mayor. La propia Comisión Europea reconoce en una Comunicación presentada en el año 2011 la necesidad de caminar: *«hacia una política de Derecho penal de la UE: garantizar la aplicación efectiva de las políticas de la UE mediante el Derecho penal»*.

La consolidación del Derecho penal como un instrumento más para conseguir la aplicación efectiva de las políticas de la Unión es una realidad. La armonización de las acciones que deben ser punibles en todo el espacio europeo, una serie de marcos penales, responsabilidad de personas física y jurídica y las circunstancias agravantes y atenuantes, nos lleva a afirmar que progresivamente se reafirme un mayor consenso en la cesión de soberanía en el ámbito penal.

Para la consecución de estas políticas públicas se ha de tener en cuenta que el Derecho penal no puede ser una cuestión únicamente de cada Estado, es por eso la ampliación de la intervención penal por parte de la Unión Europea, provocando así que el resto de los instrumentos de coordinación y cooperación tengan aún un resultado más efectivo. Para ello, se constata la necesidad de aplicar medidas penales y el desarrollo que ha existido en esta materia, siendo un elemento necesario y útil para restringir conductas delictivas y frenar la expansión de la delincuencia por todo el continente europeo.



Ámbito	Normativa	Fecha de publicación
Medioambiente	Directiva (UE) 2024/1203 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la protección del medio ambiente mediante el Derecho penal	11 de abril de 2024
Terrorismo	Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la lucha contra el terrorismo	15 de marzo de 2017
Intereses financieros de la Unión / Corrupción	Directiva (UE) 2017/1371 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión	5 de julio de 2017
Blanqueo de capitales	Directiva (UE) 2024/1640 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los mecanismos para prevenir el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo	31 de mayo de 2024
Violencia de género	Directiva (UE) 2024/1385 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica	14 de mayo de 2024
Xenofobia, racismo, odio	Decisión Marco 2008/913/JAI del Consejo, relativa a la lucha contra el racismo y la xenofobia mediante el Derecho penal	28 de noviembre de 2008
Tráfico de drogas	Decisión Marco 2004/757/JAI del Consejo, relativa al establecimiento de disposiciones mínimas sobre delitos y penas aplicables al tráfico ilícito de drogas	25 de octubre de 2004
Fraude	Directiva (UE) 2019/713 del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo	17 de abril de 2019
Trata de seres humanos	Directiva 2011/36/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas	5 de abril de 2011



## 5. La Fiscalía Europea

La Fiscalía Europea es un paso más en la idea de un Derecho penal común y evitar así la impunidad en cualquiera de los territorios de la Unión. Se aprueba a través del Reglamento (UE) 2017/1939 del Consejo, el en que es reseñable aludir al objetivo principal por el que se motiva la creación de esta: *La Fiscalía Europea será responsable de investigar los delitos que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión previstos en la Directiva (UE) 2017/1371 y determinados por el presente Reglamento, así como de ejercer la acción penal y solicitar la apertura de juicio contra sus autores y los cómplices de estos. A tal fin, la Fiscalía Europea efectuará las investigaciones y practicará los actos propios del ejercicio de la acción penal y ejercerá las funciones de acusación ante los órganos jurisdiccionales competentes de los Estados miembros.*

Por lo tanto, en la actualidad la Fiscalía Europea solo tiene posibilidad de investigar los casos en los que afecte a los intereses financieros de la Unión, con la premisa de proteger el presupuesto común. Este primer paso es necesario para determinar si es una herramienta efectiva, y posiblemente en los próximos años veremos una ampliación de sus competencias a otros delitos transnacionales como el medioambiente o la trata de seres humanos.

## 6. Cooperación judicial civil

La cooperación judicial civil en la Unión Europea busca una colaboración más efectiva en los procedimientos civiles, no el reconocimiento mutuo, sino también en la creación de normas comunes. Las relaciones transfronterizas, es decir, los contratos entre ciudadanos de distintos países de la Unión son constantes, ya sean en relaciones económicas o en matrimonios, lo que provoca que las autoridades judiciales tengan la competencia para que la sentencia sea válida en todo el espacio europeo.



Uno de los puntos que más se ha desarrollado es la cuestión del divorcio. Existen numerosas normas sobre el reconocimiento de responsabilidad parental a nivel europeo, más aún en los casos en los que la pareja no es del mismo Estado, y una ruptura provoque que uno de los cónyuges se vuelva a su país de origen poniendo en una situación complicada la relación con sus hijos.

Pero también en cuestiones relacionadas con contratos entre empresas, desarrollando mecanismos de ejecución de sentencias en cualquiera de los Estados, afianzado sobre todo en ese principio de confianza mutuo que en numerosas ocasiones hemos mencionado en este texto.



## 7. Conclusiones

La cooperación judicial en la Unión Europea ha supuesto un paso en el proceso de integración y en el reconocimiento de una ciudadanía europea común. El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, es uno de los grandes instrumentos que tiene la Unión Europea para conseguir un elevado grado de seguridad para todos sus ciudadanos.

Esa cooperación se ha desarrollado tanto en el ámbito penal como en el civil, destacando mayoritariamente el Derecho penal como herramienta que ha servido para salvaguardar las políticas públicas de la Unión. Pero también, el Derecho civil ha tenido un papel relevante en las relaciones privadas de los ciudadanos.

Los instrumentos de cooperación judicial penal, como son las ordenes de protecciones, detención e investigación han servido además para conseguir establecer una idea de trabajo conjunto, por el cual, es necesario seguir estableciendo mecanismos que finalmente permitan una mayor integración en materia judicial penal.

Organizaciones como la OLAF, EUROJUST o la Fiscalía Europea, facilitan el discurso de la necesidad de aplicar el Derecho penal para proteger las políticas públicas de la Unión, y aunque en este momento dos de ellas solo se utilizan para proteger los intereses financieros de la Unión, se debe perseguir que sus competencias aumenten para asegurar que los ciudadanos europeos vivan en un espacio de libertad, seguridad y justicia.



# COOPERACIÓN JUDICIAL CIVIL Y PENAL



Tratado de la UE: Asuntos de Justicia e Interior

- Valores: democracia, libertad y Derechos Humanos
- Ciudadanía europea con derechos y obligaciones compartidos
- Tercer pilar de la UE: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

Tratado de Ámsterdam: Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia

## Base jurídica

**Tratado de Ámsterdam:** gran parte del desarrollo de la cooperación judicial.

**Tratado de Funcionamiento de la UE:** importancia del reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales.

- **Artículo 67** :el Consejo Europeo define las orientaciones estratégicas en este ámbito.
- **Artículo 81:** medidas de cooperación judicial en materia civil.
- **Artículos 82 a 86:** desarrollo legislativo en el ámbito penal

## Eurojust

Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal

punto estratégico de cooperación y colaboración entre Estados

Instrumentos: Decisiones Marco

### ORDEN EUROPEA DE DETENCIÓN

Decisión Marco del Consejo 2002/584/JAI

Mecanismo de extradición entre Estados.



### ORDEN EUROPEA DE INVESTIGACIÓN

Directiva 2014/41/CE

Permite a las autoridades judiciales solicitar a Estados miembro ayuda en la obtención de pruebas en procedimientos penales.



### RECONOCIMIENTO DE SENTENCIAS PENALES

Decisión Marco del Consejo 2008/909/JAI

Reconocimiento de sentencias en materia penal que imponen medidas privativas de libertad (condenado en otro Estado).

### ORDEN EUROPEA DE PROTECCIÓN

Programa de Estocolmo 2010

Protección de los grupos más vulnerables, entre los que se encuentran las víctimas de delitos como violencia de género o terrorismo.

### EMBARGO Y DECOMISO DE BIENES

Reglamento 2018/1805

Reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso.

## Intervención en Derecho Penal

Ampliación de la intervención de la Unión Europea en Derecho Penal: instrumentos de coordinación con resultados más efectivos.



## Fiscalía Europea

Reglamento 2017/1939 del Consejo

Investigar los delitos que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión.



## Cooperación judicial civil

Colaboración más efectiva en procedimientos civiles, como el divorcio o los contratos entre empresas.



Reglamento en materia matrimonial



## Bibliografía

- AGUADO CORREA, Maria Teresa. «Programa de Estocolmo: entre la eficacia de la respuesta penal y la garantía de los derechos fundamentales en el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia». *Revista Brasileira de Ciências Policiais*, 2020, vol. 11, n.º 1, pp. 41-67.
- ALZINA LOZANO, Álvaro. «La lucha contra la corrupción en la Unión Europea a través de la OLAF y la Fiscalía Europea». *Revista penal*, 2024, n.º 53, pp. 5-21.
- ANGUITA OSUNA, José Enrique. *La seguridad interior en la Unión Europea: del acuerdo de Schengen 1985 a la estrategia para la Unión de la Seguridad 2020*. Thomson Reuters Aranzadi, 2021.
- BLANCO CORDERO, Isidoro. *El Derecho penal y el primer pilar de la Unión Europea*. 2004.
- GUILD, Elspelth. «Seguridad, terrorismo y asilo en el Espacio Schengen». *Anuario CIDOB de la Inmigración*, 2016, pp. 57-78.
- MANGAS MARTÍN, Araceli y LINÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Tecnos, 2020.
- SANSÓ-RUBERT PASCUAL, Daniel. «La Unión Europea encara el desafío de la criminalidad organizada». En *La Europa Ciudadana*. Dykinson, 2020, pp. 143-160.

