

Capítulo 10

Cooperación policial en la Unión Europea

1. Introducción

La delincuencia transnacional es uno de los desafíos que tiene la Unión Europea. La libre circulación que conlleva la supresión de las fronteras interiores ha acentuado la necesaria cooperación de los Estados en la prevención de los delitos, para ello, se ha organizado una estructura que es el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, en la que se incluye la cooperación policial.

Esta idea se basa en generar un elevado nivel de seguridad para todos los ciudadanos europeos, motivado principalmente por la idea de desarrollar la ciudadanía europea en todos los ámbitos, queriendo poner de manifiesto la posibilidad de obtener esta misma seguridad en todos los Estados europeos.

La seguridad y, por ende, la cooperación en el ámbito policial no aparecía en el Tratado de Roma, sino que se incluiría en Maastricht en 1992, aunque bien es cierto que en este lapso de tiempo empezaría el germen de la cooperación policial, que como veremos a continuación progresivamente ha ido evolucionando conforme el principio de confianza mutua entre los Estados se ha consolidado.

Se debe a la creación del mercado interior que permite la libre circulación, es decir, la supresión progresiva de las fronteras interiores a partir del acuerdo Schengen firmado en 1985 que no entraría en vigor hasta el año 1995. Este proyecto de integración europea y sobre todo, con visos de crear un concepto de ciudadanía europea ha sido la consecuencia fundamental para poder desarrollar la idea una necesaria cooperación policial en un marco de libre circulación de ciudadanos.

El propio Acuerdo Schengen, en su instrumento de ratificación de 1991 aborda la Cooperación policial en su artículo 39, considerando que, sin vulnerar el principio de soberanía de cada uno de los Estados, debe existir una presentación de asistencia para prevenir e investigar hechos delictivos, ayudando y facilitando la obtención de pruebas en otros Estados.

Esta coordinación en materia policial se afianza a partir de Maastricht, pero, sobre todo, del Tratado de Ámsterdam con la creación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, señalando el propio Tratado de la Unión Europea (TUE):



«facilitar la libre circulación de personas, garantizando al mismo tiempo la seguridad y la protección de sus pueblos, mediante el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia, de conformidad con las disposiciones del presente Tratado».

Partiendo de la base que el objetivo principal es crear una elevada protección de los ciudadanos europeos dentro de la Unión, la justificación de una acción común no sólo para delitos transnacionales tiene su fundamento, ya que conforme a la propuesta de llevar a cabo sistemas policiales comunes, es necesario comprender que la delincuencia puede transitar libremente y por lo tanto, esa supresión de fronteras interiores en el espacio común europeo hace necesario armonizar parte de los sistemas jurídicos de los Estados miembro.

En consonancia con lo anteriormente explicado, el Consejo Europeo aprobaría el programa de Tampere en el año 1999 referido a la seguridad y al desarrollo del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia haciendo las siguientes referencias a la cooperación policial:

1. <i>Creación de una Unidad operativa europea de jefes de policía</i>	El Consejo Europeo pide que se establezca una <i>Unidad operativa europea de jefes de policía</i> con objeto de intercambiar, en cooperación con Europol, experiencia, mejores prácticas e información sobre las actuales tendencias de la delincuencia transfronteriza, así como de contribuir a la planificación de acciones operativas.
2. <i>Establecimiento de una Academia europea de policía</i>	Debe establecerse una <i>Academia europea de policía</i> para la formación de funcionarios policiales de rango superior, que empezaría como una red de institutos de formación nacionales ya existentes. La Academia también debería estar abierta a las autoridades de los países candidatos.

Posteriormente, en el año 2005 se aprobaría el programa de la Haya, el cual aborda los problemas de seguridad, cooperación y coordinación institucional del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, así como los retos y objetivos para los próximos cinco años en el refuerzo de los derechos fundamentales de los ciudadanos, destacando en materia de cooperación policial lo siguiente:

1. <i>Equilibrio entre privacidad y seguridad</i>	• Compartir información entre servicios policiales y autoridades judiciales. • Garantizar un adecuado equilibrio entre el <i>derecho a la intimidad y la seguridad pública</i>.
2. <i>Transferencia de datos personales</i>	• Regular la transferencia de datos en el marco de la <i>cooperación policial transfronteriza</i>.



3. <i>Lucha contra el terrorismo</i>	• Intensificar la cooperación entre autoridades policiales y judiciales. • Designar un <i>punto de contacto especializado</i> en cada Estado miembro para combatir el terrorismo.
4. <i>Desarrollo del acervo de Schengen</i>	• Promover la cooperación operativa policial en el contexto de las fronteras comunes.
5. <i>Formación policial europea</i>	• Proponer la creación de <i>CEPOL</i> (Escuela Europea de Policía) como <i>órgano oficial de la Unión Europea</i> (2005).

El programa de Estocolmo aprobado en el año 2010 se sustenta en la Europa de los Derechos y la protección de estos:

1. <i>Refuerzo de la cooperación policial</i>	• Reforzar la eficacia de la cooperación policial europea.
2. <i>Creación de un plan de acción</i>	• Proponer un plan de acción para que el nivel de los programas de formación y de intercambio europeos aumente considerablemente y de manera sistemática en la Unión. • El plan debería proponer el modo de garantizar que a un tercio de todos los policías que intervienen en la cooperación policial europea pueda participar de uno.
3. <i>Refuerzo de la prevención</i>	• Reforzar la eficacia de la prevención de la delincuencia.

2. Base jurídica

El Tratado de Lisboa firmado en 2007, afianzaría el proyecto europeo en materia de cooperación policial y judicial, dotando a estas de unas mayores competencias, aludiendo el propio Tratado a la necesidad de que los ciudadanos deben vivir en un espacio de libertad seguridad y justicia sin fronteras interiores, en los que se garantice su libre circulación y sus derechos.

Aunque como ya se ha puesto de manifiesto que desde Schengen se está desarrollando esta política, cabe destacar la Decisión marco 2006/960/JAI del Consejo, de 18 de diciembre de 2006, sobre la simplificación del intercambio de información e inteligencia entre los servicios de seguridad de los Estados miembros de la Unión Europea. Como expone la propia Decisión marco: *El intercambio de información e inteligencia sobre la delincuencia y las actividades delictivas es la base de la cooperación policial en la Unión para alcanzar el objetivo general de aumentar la seguridad de sus ciudadanos.*



Respecto al Tratado de Funcionamiento de la Unión de 2007, la cooperación policial aparece referenciada en varios artículos, comenzando con en el número 67 que es el primero del Título dedicado al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en el que expone la base la persecución de la delincuencia y la seguridad:

La Unión se esforzará por garantizar un nivel elevado de seguridad mediante medidas de prevención de la delincuencia, el racismo y la xenofobia y de lucha en contra de ellos, medidas de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales y otras autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal y, si es necesario, mediante la aproximación de las legislaciones penales.

Dentro de este título, la cooperación policial tiene un capítulo propio (artículos 87 a 89), en el que se establecen las directrices de la cooperación policial europea.

<i>Artículo 87: Fundamentos de la cooperación policial</i>	1. La Unión desarrollará una cooperación policial en la que participen todas las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, los servicios de aduanas y otros servicios con funciones coercitivas especializadas en la prevención y en la detección e investigación de infracciones penales. 2. A los efectos del apartado 1, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas relativas a: a) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente; b) el apoyo a la formación de personal, así como la cooperación para el intercambio de personal, los equipos y la investigación científica policial; c) las técnicas comunes de investigación relacionadas con la detección de formas graves de delincuencia organizada. 3. El Consejo podrá establecer, con arreglo un procedimiento legislativo especial, medidas relativas a la cooperación operativa entre las autoridades a que se refiere el presente artículo. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo. En caso de falta de unanimidad, un grupo de al menos nueve Estados miembros podrá solicitar que el proyecto de medidas se remita al Consejo Europeo, en cuyo caso quedará suspendido el procedimiento en el Consejo. Previa deliberación, y en caso de alcanzarse un consenso, el Consejo Europeo, en el plazo de cuatro meses a partir de dicha suspensión, devolverá el proyecto al Consejo para su adopción. Si no hay acuerdo dentro de ese mismo plazo, y al menos nueve Estados miembros quieren establecer una cooperación reforzada con arreglo al proyecto de medidas de que se trate, lo comunicarán al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. En tal caso, la autorización para iniciar la cooperación reforzada a que se refieren el apartado 2 del artículo 20 del Tratado de la Unión Europea y el apartado 1 del artículo 329 del presente Tratado se considerará concedida, y se aplicarán las disposiciones relativas a la cooperación reforzada. El procedimiento específico establecido en los párrafos segundo y tercero no será de aplicación a los actos que constituyan un desarrollo del acervo de Schengen.
---	---



<i>Artículo 88: Europol</i>	1. La función de Europol es apoyar y reforzar la actuación de las autoridades policiales y de los demás servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros, así como su colaboración mutua en la prevención de la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, del terrorismo y de las formas de delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión, así como en la lucha en contra de ellos. 2. El Parlamento Europeo y el Consejo determinarán, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias de Europol. Estas competencias podrán incluir: a) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de la información, en particular la transmitida por las autoridades de los Estados miembros o de terceros países o terceras instancias; b) la coordinación, organización y realización de investigaciones y actividades operativas, llevadas a cabo conjuntamente con las autoridades competentes de los Estados miembros o en el marco de equipos conjuntos de investigación, en su caso en colaboración con Eurojust. En dichos reglamentos se fijará asimismo el procedimiento de control de las actividades de Europol por el Parlamento Europeo, control en el que participarán los Parlamentos nacionales. 3. Cualquier actividad operativa de Europol deberá llevarse a cabo en contacto y de acuerdo con las autoridades de los Estados miembros cuyo territorio resulte afectado. La aplicación de medidas coercitivas corresponderá exclusivamente a las autoridades nacionales competentes.
<i>Artículo 89: cooperación entre Estados</i>	El Consejo fijará, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, las condiciones y límites dentro de los cuales las autoridades competentes de los Estados miembros mencionadas en los artículos 82 y 87 podrán actuar en el territorio de otro Estado miembro en contacto y de acuerdo con las autoridades de dicho Estado. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.

Otra de las cuestiones que se están abordando desde el ámbito de la cooperación policial es la lucha contra la delincuencia organizada. La Estrategia para la lucha de la UE contra la delincuencia organizada 2021-2025 aprobada por la Comisión, es un instrumento que sirve para afianzar la cooperación policial en ámbitos específicos, como, por ejemplo, la creación de un código de cooperación policial.

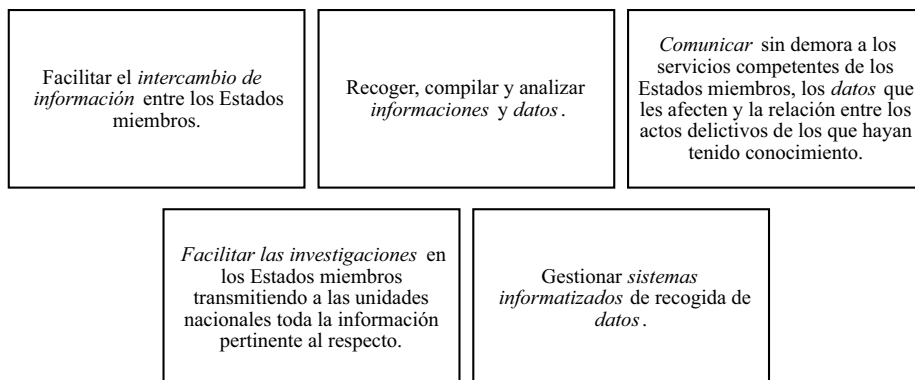
3. Europol

Como ya se ha puesto de manifiesto, la cooperación policial era una necesidad desde la creación del Espacio Schengen. Esta cooperación para los delitos transfronterizos y el control de fronteras que aparece en el Convenio Schengen, se amplía con la creación de una oficina europea de policía en el año 1995. Esta oficina se denominará a partir de ese momento Europol.



Los objetivos que presenta el Convenio de Europol del año 1995 son muestra del impulso de la protección de los ciudadanos europeos, en ámbitos como el terrorismo y el tráfico de drogas, pero también en otros que tenga alcance a más de un Estado, además de los delitos de blanqueo de capitales en organizaciones criminales.

Las funciones que presenta son:



La Europol como organización policial en el ámbito de la Unión tiene su sede en La Haya, en la cual, además de los propios agentes de Europol, los Estados mandarán agentes que sirvan de enlace con el resto. Es decir, el principal objetivo canalizar la coordinación a través de esta sede con el fin de agilizar y ayudar al descubrimiento de los posibles riesgos delictivos.

Progresivamente las funciones de Europol han ido aumentando, así como su importancia y su posición institucional. Tal es así que en el año 2009 se aprobaría la Decisión del Consejo 2009/371/JAI, para que Europol pasase a convertirse en una agencia comunitaria con fondos propios de la Unión Europea. Esto además serviría para que el Parlamento fuese parte en la gestión de esta.



En el año 2016 se derogarí la Decisión del Consejo aprobándose el Reglamento (UE) 2016/794 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativo a la Agencia de la UE para la Cooperación Policial (Europol). Este Reglamento busca adaptar Europol al mandato del TFUE, incluyendo ya no sólo la coordinación que aparecía descrita en 1995, sino también creando grupos conjuntos de investigación, elaboración de informes a nivel europeo sobre las amenazas existentes, facilitar el intercambio de información, es decir, no sólo ser una agencia en la que se canalizan los datos, sino tener mecanismos propios



que ayuden a la misión de preservar la seguridad en la Unión. En la actualidad las mayores amenazas son las siguientes:

- el terrorismo,
- el tráfico de estupefacientes y el blanqueo de capitales a escala internacional,
- el fraude organizado,
- la falsificación de euros,
- la trata de seres humanos.

Se compone la Agencia de varias unidades:

- *El Centro de operaciones y análisis (OAC)*: Es el centro encargado de apoyar las investigaciones policiales, es la unidad encargada de la entrada y salida de toda la información a través de Europol, siendo el actor clave el intercambio continuo.
- *Centro Europeo contra la Delincuencia Organizada y Grave (ESOCC)*: Es la unidad encargada de dar el apoyo operativo, tanto en asuntos de inteligencia, como de despliegue en el terreno, así como el uso de las TIC en la delincuencia, el control de los puertos de la UE y los objetivos de alto valor.
- *Centro Europeo de Ciberdelincuencia (EC3)*: Es la unidad encargada de los delitos informáticos y la ciberdelincuencia, que en el momento tecnológico que nos encontramos toma un papel relevante, sobre todo, por la pornografía infantil, las estafas y la delincuencia informática. Además, dentro del propio centro alberga el Grupo de Trabajo Conjunto sobre Acción contra el Delito Cibernético (J-CAT).
- *Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo (ECTC)*: Esta organización creada en 2016, busca una mayor coordinación en la respuesta contra el terrorismo. Entendido como el centro antiterrorista, no sólo persigue el terrorismo de motivación religiosa, sino también el cometido por los grupos extremistas. Uno de los puntos clave es la capacidad de un apoyo central en el monitoreo de las redes sociales, ya que en los últimos atentados cometidos se han encontrado redes a nivel europeo de ciudadanos de distintos países.
- *Centro Europeo de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (EMSC)*: Creado en 2016, sirve como apoyo para la lucha contra el tráfico irregular de inmigrantes que realiza Frontex, esta cuestión que se encuentra entre las grandes preocupaciones de la Unión sirve para identificar los puntos críticos en la lucha contra las mafias organizadas, así como punto de coordinación entre los Estados directamente afectados por la llegada masiva de migrantes.



- *Centro Europeo de Delitos Financieros y Económicos (EFECC)*. Es un órgano creado en el año 2020, en el cual se analizan los delitos relacionados con el blanqueo, la corrupción y el fraude, del cual se puede destacar el objetivo de coordinar el rastreo, identificación y confiscación de los activos de origen delictivo. Además, dentro del propio Centro encontramos la coalición coordinada contra los delitos contra la propiedad intelectual orientado en la lucha contra las falsificaciones de las marcas.

Por último, cabe destacar el papel de Europol en la coordinación contras organizaciones dentro del propio Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (Eurojust, OLAF y Fiscalía Europea). La investigación realizada por Europol puede coordinarse a la perfección con el de las otras, más aún en las cuestiones que afecten a los intereses financieros de la Unión. En 2022 se modificó el Reglamento con el propósito de incluir a la Fiscalía Europea en materia de investigación, así como proponer la apertura de una investigación en el ámbito nacional siempre que afecte a un interés común protegido por una política de la Unión.

4. Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL)

La Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial (CEPOL) se creó en el año 2000, aunque desde el año 2016 pasó a ser una Agencia con el objetivo de seguir desarrollando redes de coordinación entre los agentes europeos. Tiene la sede en Budapest y pretender impartir una formación común y conjunta permite que el trabajo posterior sea más ágil y sencillo, ya que al compartir formas e ideas respecto a los delitos y a la capacidad de análisis permite que la respuesta sea más eficaz.

5. Conclusiones

Gracias al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia se ha desarrollado de manera significativa la Europol. La idea de las instituciones europeas de trabajar en la lucha contra la delincuencia ha sido un hecho relevante en la construcción jurídica, política y social. El espacio Schengen ha supuesto ese gran avance para la irrupción de políticas novedosas relacionadas con la economía, pero no exclusivamente dependiente de ellas.

La cooperación policial ha jugado un papel importante en la protección de la seguridad en la Unión Europea, este sistema de cooperación y apoyo entre los Estados miembros se ha configurado de manera progresiva, añadiendo nuevas metas en los últimos años. Estamos en un proceso de cambio y habrá que analizar en los próximos años un desarrollo mayor de la cooperación policial en



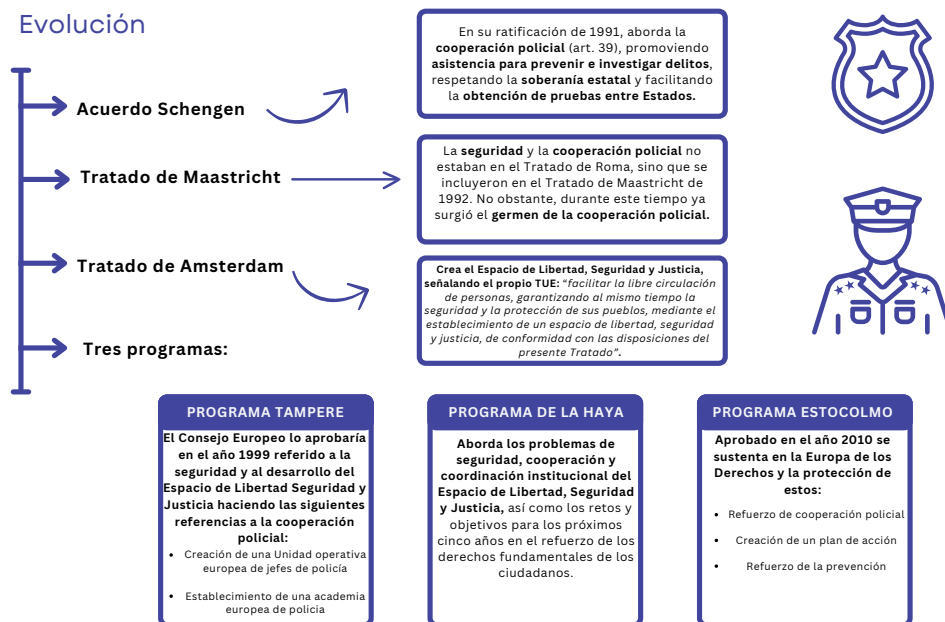
nuevas formas de delincuencia, sobre todo, las relacionadas con la inteligencia artificial.

Europol como agencia europea es el máximo responsable en la cooperación y coordinación de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado de cada país. Se han ido creando además centro de cooperación en los delitos transnacionales para hacer un trabajo más específico en la lucha contra la delincuencia.



COOPERACIÓN POLICIAL

Evolución



Base Jurídica

El **Tratado de Lisboa** firmado en 2007, afianzará el proyecto europeo en materia de cooperación policial y judicial, dotando a estas de unas mayores competencias

En el TUE de 2007, la **cooperación policial** se incluye en el **Título sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia**, estableciendo las bases para la persecución de la delincuencia y la seguridad. Dentro de este título, la cooperación policial tiene su propio capítulo (artículos 87 a 89).

ARTICULO 87

Establece la cooperación entre las autoridades policiales de los EM para combatir delitos graves. Incluyendo el intercambio de información, operaciones conjuntas y el uso de Europol. También permite al Parlamento y al Consejo adoptar medidas para mejorar los procedimientos y regular el tratamiento de datos.

ARTICULO 88

Define el papel de Europol como órgano que facilita la cooperación entre las autoridades policiales de los Estados miembros. Su funcionamiento está sujeto a un control conjunto del Parlamento Europeo y los nacionales para garantizar la transparencia.

ARTICULO 89

Regula las condiciones en las que agentes policiales de un Estado miembro pueden actuar en el territorio de otro. Estas intervenciones deben cumplir con las leyes de la Unión y con la legislación nacional de los Estados implicados.



La **Agencia de la Unión Europea para la Formación Policial** se creó en 2000 y, desde 2016, se convirtió en una agencia enfocada en **desarrollar redes de coordinación entre los agentes europeos**. La **formación común** facilita un trabajo más ágil y eficaz, ya que compartir enfoques sobre delitos y análisis **mejora la respuesta ante situaciones**.

Europol

La cooperación para los delitos transfronterizos y el control de fronteras que aparece en el Convenio Schengen, se amplía con la creación de una **oficina europea de policía en el año 1995** (Europol).

La Agencia se compone de varias unidades:

- El Centro de operaciones y análisis (OAC)
- Centro Europeo contra la Delincuencia Organizada y Grave (ESOCC)
- Centro Europeo de Ciberdelincuencia (EC3)
- Centro Europeo de Lucha contra el Terrorismo (ECTC)
- Centro Europeo de Lucha contra el Tráfico Ilícito de Migrantes (EMSC)
- Centro Europeo de Delitos Financieros y Económicos (EFECC)

Cabe destacar el papel de Europol en la coordinación con otras organizaciones dentro del propio **Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia** (Eurojust, OLAF y Fiscalía Europea).



Bibliografía

- ALZINA LOZANO, Álvaro. «Los avances del espacio de libertad, seguridad y justicia en la protección de los ciudadanos europeos». En *La Europa Ciudadana*. Dykinson, 2020, pp. 117-128.
- DEL VALLE GÁLVEZ, José Alejandro. «La refundación de la libre circulación de personas, tercer Pilar y Schengen: el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia». *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 1998, vol. 2, n.º 3.
- LUQUE GONZALEZ, José Manuel. «Schengen. Un espacio de libertad, seguridad y justicia». *Revista de Derecho*, 2004, n.º 21, pp. 139-149.
- MANGAS MARTÍN, Araceli y LIÑÁN NOGUERAS, Diego J. *Instituciones y derecho de la Unión Europea*. Tecnos, 2017.
- OLESTI RAYO, Andreu. «El Espacio Schengen y la reinstauración de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros de la Unión Europea». *Revista d'estudis autonòmics i federals*, 2012, n.º 15, pp. 44-84.
- ORDÓÑEZ SOLÍS, David. «El espacio judicial de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea». *Revista de estudios políticos*, 2003, n.º 119.



