



## LA COOPERACIÓN JUDICIAL EN MATERIA PENAL

La cooperación judicial en materia penal se basa en el principio de reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales e incluye medidas para armonizar las leyes de los Estados miembros en diversos ámbitos. El Tratado de Lisboa ha proporcionado una base más sólida para el desarrollo de un espacio de justicia penal, a la vez que ha otorgado nuevas competencias al Parlamento Europeo.

### BASE JURÍDICA

Artículos 82 a 86 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

### OBJETIVOS

La eliminación progresiva de los controles fronterizos en la Unión ha facilitado considerablemente la libre circulación de los ciudadanos de la Unión, pero también ha permitido a los delincuentes actuar con mayor libertad a escala transnacional. Con el fin de afrontar el reto de la delincuencia transfronteriza, el espacio de libertad, seguridad y justicia implica medidas para promover la cooperación judicial en materia penal entre los Estados miembros. El punto de partida es el respeto del principio de reconocimiento mutuo. Se han adoptado medidas específicas para luchar contra la delincuencia transnacional y el terrorismo, y para asegurarse de que en toda la Unión se respetan los derechos de las víctimas, los sospechosos y los presos.

### RESULTADOS

**A.** Principales actos legislativos de la Unión relativos a la cooperación judicial en materia penal

**1.** Procedimientos de adopción

De conformidad con el TFUE, la mayor parte de las medidas relativas a la cooperación judicial en materia penal se adoptan en el marco del procedimiento legislativo ordinario y están sujetas a control judicial por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea. No obstante, aun dejando a un lado las características específicas del espacio de libertad, seguridad y justicia (con las excepciones de Irlanda y Dinamarca contempladas en los Protocolos n.º 21 y n.º 22 anexos al TFUE) y el papel privilegiado de los Parlamentos nacionales (Protocolos n.º 1 y n.º 2), la cooperación judicial en materia penal, junto con la cooperación policial, no se ha llegado a incorporar plenamente en el marco de la Unión y conserva algunas de sus características originales anteriores al Tratado de Lisboa:



- la Comisión comparte su poder de iniciativa con los Estados miembros, siempre que estos representen a una cuarta parte de los miembros del Consejo (artículo 76 del TFUE);
- el papel del Parlamento Europeo se limita a la consulta sobre medidas específicas de cooperación judicial en materia penal, que después son adoptadas por unanimidad por el Consejo. En caso de que este no consiga llegar a una decisión por unanimidad, sigue siendo posible que nueve o más Estados miembros colaboren en el marco de una cooperación reforzada.

## 2. Principales actos legislativos adoptados de conformidad con el procedimiento legislativo ordinario

### a. Normas mínimas comunes para los procesos penales:

- [Directiva 2010/64/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, relativa al derecho a interpretación y a traducción en los procesos penales;
- [Directiva 2012/13/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de mayo de 2012, relativa al derecho a la información en los procesos penales;
- [Directiva 2013/48/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de octubre de 2013, sobre el derecho a la asistencia de letrado en los procesos penales y en los procedimientos relativos a la orden de detención europea, y sobre el derecho a que se informe a un tercero en el momento de la privación de libertad y a comunicarse con terceros y con autoridades consulares durante la privación de libertad;
- [Directiva \(UE\) 2016/343](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 9 de marzo de 2016, por la que se refuerzan en el proceso penal determinados aspectos de la presunción de inocencia y el derecho a estar presente en el juicio;
- [Directiva \(UE\) 2016/800](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de mayo de 2016, relativa a las garantías procesales de los menores sospechosos o acusados en los procesos penales;
- [Directiva \(UE\) 2016/1919](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de octubre de 2016, relativa a la asistencia jurídica gratuita a los sospechosos y acusados en los procesos penales y a las personas buscadas en virtud de un procedimiento de orden europea de detención.

### b. Lucha contra el terrorismo:

- [Directiva \(UE\) 2016/681](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave;
- [Directiva \(UE\) 2017/541](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo;



- [Reglamento \(UE\) 2021/784](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2021, sobre la lucha contra la difusión de contenidos terroristas en línea;
  - [Reglamento \(UE\) 2023/2131](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de octubre de 2023, por el que se modifican el Reglamento (UE) 2018/1727 del Parlamento Europeo y del Consejo y la Decisión 2005/671/JAI del Consejo en lo que respecta al intercambio de información digital en casos de terrorismo.
- c.** Lucha contra la corrupción, la ciberdelincuencia, el fraude y el blanqueo de capitales:
- [Directiva 2013/40/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de agosto de 2013, relativa a los ataques contra los sistemas de información y por la que se sustituye la Decisión marco 2005/222/JAI del Consejo (Directiva sobre ciberdelincuencia);
  - [Directiva 2014/42/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, sobre el embargo y el decomiso de los instrumentos y del producto del delito en la Unión Europea;
  - [Directiva 2014/57/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de abril de 2014, sobre las sanciones penales aplicables al abuso de mercado (Directiva sobre abuso de mercado);
  - [Directiva 2014/62/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de mayo de 2014, relativa a la protección penal del euro y otras monedas frente a la falsificación, y por la que se sustituye la Decisión marco 2000/383/JAI del Consejo;
  - [Directiva \(UE\) 2017/1371](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de julio de 2017, sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal;
  - [Directiva \(UE\) 2018/843](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo;
  - [Directiva \(UE\) 2018/1673](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2018, relativa a la lucha contra el blanqueo de capitales mediante el Derecho penal;
  - [Reglamento \(UE\) 2018/1805](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, sobre el reconocimiento mutuo de las resoluciones de embargo y decomiso;
  - [Directiva \(UE\) 2019/713](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/413/JAI del Consejo.



d. Intercambio de información entre los Estados miembros y las agencias de la Unión:

- [Directiva 2014/41/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la orden europea de investigación en materia penal;
- [Reglamento \(UE\) 2018/1726](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de noviembre de 2018, relativo a la Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA);
- [Reglamento \(UE\) 2018/1862](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 28 de noviembre de 2018, relativo al establecimiento, funcionamiento y utilización del Sistema de Información de Schengen (SIS) en el ámbito de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal;
- [Reglamento \(UE\) 2019/816](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, por el que se establece un sistema centralizado para la identificación de los Estados miembros que poseen información sobre condenas de nacionales de terceros países y apátridas (ECRIS-TCN) a fin de complementar el Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales, y por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1726. Este Reglamento está vinculado a la [Directiva \(UE\) 2019/884](#), de 17 de abril de 2019, por la que se modifica la Decisión Marco 2009/315/JAI del Consejo en lo que respecta al intercambio de información sobre nacionales de terceros países y al Sistema Europeo de Información de Antecedentes Penales (ECRIS);
- [Reglamento \(UE\) 2019/818](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2019, relativo al establecimiento de un marco para la interoperabilidad entre los sistemas de información de la UE en el ámbito de la cooperación policial y judicial, el asilo y la migración;
- [Directiva \(UE\) 2023/977](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 10 de mayo de 2023, relativa al intercambio de información entre los servicios de seguridad y de aduanas de los Estados miembros, por la que se deroga la Decisión Marco 2006/960/JAI del Consejo;
- [Reglamento \(UE\) 2023/1543](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2023, sobre las órdenes europeas de producción y las órdenes europeas de conservación a efectos de prueba electrónica en procesos penales y de ejecución de penas privativas de libertad a raíz de procesos penales;
- [Directiva \(UE\) 2023/1544](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de julio de 2023, por la que se establecen normas armonizadas para la designación de establecimientos designados y de representantes legales a efectos de recabar pruebas electrónicas en procesos penales.

e. Protección de las víctimas:

- [Directiva 2011/36/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 5 de abril de 2011, relativa a la prevención y lucha contra la trata de seres humanos y a la protección de las víctimas;



- [Directiva 2011/93/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la lucha contra los abusos sexuales y la explotación sexual de los menores y la pornografía infantil;
- [Directiva 2011/99/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, sobre la orden europea de protección;
- [Directiva 2012/29/UE](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por la que se establecen normas mínimas sobre los derechos, el apoyo y la protección de las víctimas de delitos.

**B. Agencias y otros organismos de cooperación judicial en materia penal**

**1. Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust)**

[Eurojust](#) promueve y mejora la coordinación de las investigaciones y actuaciones judiciales, así como la cooperación entre las autoridades de los Estados miembros. En particular, facilita la ejecución de las solicitudes de asistencia judicial mutua internacional y el cumplimiento de las peticiones de extradición. Eurojust presta apoyo, por todos los medios posibles, a las autoridades de los Estados miembros, a fin de aumentar la eficacia de sus investigaciones y actuaciones judiciales en el ámbito de la delincuencia transfronteriza.

A petición de un Estado miembro, Eurojust puede apoyar las investigaciones y las actuaciones judiciales que afectan a ese Estado miembro y a un tercer Estado, si Eurojust y el tercer Estado han celebrado un acuerdo de cooperación o si se ha demostrado la existencia de un interés fundamental.

Eurojust cubre los mismos tipos de delitos para los que la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial (Europol) es competente, como el terrorismo, el tráfico de drogas, la trata de seres humanos, la falsificación, el blanqueo de capitales, la ciberdelincuencia, los delitos contra la propiedad o contra los bienes públicos (entre los que se incluyen el fraude y la corrupción), los delitos que afectan a los intereses financieros de la Unión, los delitos contra el medio ambiente y la participación en una organización delictiva. A petición de un Estado miembro, Eurojust puede prestar asistencia también en la investigación y la persecución de otros tipos de delitos.

Tras la agresión militar a Ucrania por parte de Rusia, que comenzó en febrero de 2022, se activó un [equipo conjunto de investigación \(ECI\) de la Unión apoyado por Eurojust](#) en Ucrania que ha estado operativo desde el mes de marzo del mismo año. El 14 de abril de 2023, los siete miembros del ECI acordaron investigar no solo los presuntos crímenes de guerra, sino también los crímenes de genocidio cometidos en Ucrania. También han acogido con satisfacción el compromiso del Departamento de Justicia de los Estados Unidos de enviar a un fiscal al Centro Internacional para el Enjuiciamiento del Crimen de Agresión contra Ucrania. Eurojust también alberga una base de datos de pruebas de crímenes internacionales de especial gravedad (CICED) para apoyar la labor del ECI y otras investigaciones sobre delitos internacionales.

En abril de 2022, la Comisión publicó una [propuesta](#) para ampliar el mandato de Eurojust. El [Parlamento](#) y el Consejo alcanzaron un acuerdo con respecto al mandato revisado unas semanas más tarde, lo que está permitiendo que Eurojust pueda preservar, analizar, guardar y compartir pruebas de crímenes de guerra, genocidio



y crímenes contra la humanidad con las autoridades judiciales competentes de los Estados miembros y con la Corte Penal Internacional. El nuevo Reglamento Eurojust se publicó en el Diario Oficial de la Unión Europea el 31 de mayo de 2022 y entró en vigor al día siguiente.

El marco jurídico anterior de Eurojust ([Decisión 2009/426/JAI del Consejo](#), de 16 de diciembre de 2008, por la que se refuerza Eurojust) entró en vigor el 4 de junio de 2009. El 12 de diciembre de 2019 comenzó a aplicarse el [Reglamento \(UE\) 2018/1727](#). La base jurídica actual de Eurojust es el [Reglamento \(UE\) 2022/838](#) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2022, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2018/1727 en lo que respecta a la preservación, análisis y almacenamiento en Eurojust de pruebas relativas al genocidio, los crímenes contra la humanidad, los crímenes de guerra y las infracciones penales conexas.

Cada año, Eurojust publica un informe anual. El 24 de mayo de 2023, Eurojust publicó su [Informe anual de 2022](#). Los tres tipos de delitos principales tratados por Eurojust en 2022 fueron la estafa y el fraude, el tráfico de drogas y el blanqueo de capitales.

Eurojust tiene su sede en La Haya (Países Bajos).

## 2. La Fiscalía Europea

El [Reglamento \(UE\) 2017/1939 del Consejo](#), de 12 de octubre de 2017, por el que se establece una cooperación reforzada para la creación de la Fiscalía Europea entró en vigor el 20 de noviembre de 2017. El Parlamento, mediante su [Resolución legislativa de 5 de octubre de 2017](#), concedió su aprobación al proyecto de Reglamento del Consejo.

La [Fiscalía Europea](#) es una oficina independiente encargada de la investigación, el ejercicio de la acción penal y la administración de justicia para los delitos contra el presupuesto de la Unión, como el fraude, la corrupción o el fraude transfronterizo del IVA por un valor superior a 10 millones EUR. La lista de delitos podría ampliarse en el futuro, incorporando, por ejemplo, el terrorismo.

El Parlamento y el Consejo nombraron de común acuerdo a la primera fiscal general europea, Laura Codruța Kövesi, por un mandato no renovable de siete años.

Por ahora, veintidós Estados miembros se han adherido a la Fiscalía Europea, y los pocos Estados miembros que actualmente no participan podrían incorporarse en cualquier momento. La oficina central de la Fiscalía Europea se encuentra en Luxemburgo, junto con las oficinas del fiscal general y del Colegio de Fiscales, formado por fiscales de todos los Estados miembros participantes. Ellos dirigen las investigaciones judiciales llevadas a cabo diariamente por los fiscales delegados.

La Fiscalía Europea inició su actividad el 1 de junio de 2021 y ya está llevando a cabo algunas investigaciones. Asimismo, prosiguen los trabajos en diversos ámbitos, como la adaptación de los sistemas judiciales nacionales a la legislación sobre la Fiscalía Europea, el nombramiento de los fiscales europeos delegados y la contratación de personal.

El 23 de marzo de 2023, la Fiscalía Europea presentó su [Informe anual de 2022](#) a la [Comisión](#) de Libertades Civiles, Justicia y Asuntos de Interior del Parlamento Europeo. En 2022, la Fiscalía Europea recibió y tramitó 3 318 informes sobre delitos e inició 865 investigaciones. Además, los jueces concedieron órdenes de embargo



por un importe de 359,1 millones EUR en relación con investigaciones de la Fiscalía Europea (frente a 147,3 millones EUR en 2021), lo que equivale a más de siete veces el presupuesto de la organización para 2022.

## **PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO**

El Parlamento ha contribuido de modo fundamental a la definición de la legislación de la Unión en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal, al hacer de la lucha contra la delincuencia y la corrupción una prioridad política. Trabaja en la cooperación judicial en materia penal en pie de igualdad con el Consejo. El procedimiento legislativo ordinario se aplica a casi todos los ámbitos del Derecho penal de la Unión, con algunas excepciones como el procedimiento de aprobación para la creación de la Fiscalía Europea.

Eurojust constituye el principal instrumento para lograr la cooperación judicial en materia penal entre los Estados miembros. En el contexto de la reforma de Eurojust, el Parlamento abogó activamente por un mayor control parlamentario y por la mejora de las normas en materia de protección de datos.

El 1 de diciembre de 2020, el Parlamento organizó (mediante la participación a distancia, debido a la COVID-19) la primera reunión interparlamentaria de comisiones sobre la evaluación de las actividades de Eurojust. Dicha reunión se centró en una primera evaluación de las actividades de Eurojust por parte del Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales de conformidad con el artículo 85 del TFUE y el [Reglamento \(UE\) 2018/1727](#). La [segunda reunión interparlamentaria de comisiones](#) sobre la evaluación de las actividades de Eurojust tuvo lugar el 1 de febrero de 2022 y, la [tercera](#), el 30 de noviembre de 2022. La [cuarta reunión interparlamentaria de comisiones](#) se celebró en Bruselas el 7 de noviembre de 2023.

El 20 de enero de 2021, el Parlamento aprobó una [Resolución](#) sobre la aplicación de la orden de detención europea y de los procedimientos de entrega entre Estados miembros (y también aprobó un informe de ejecución sobre la aplicación de la Decisión Marco 2002/584/JAI del Consejo, de 13 de junio de 2002, aprobada antes del Tratado de Lisboa). En dicha Resolución, el Parlamento evaluó los resultados del procedimiento judicial de entrega transfronterizo simplificado que en 2004 sustituyó a los largos procedimientos de extradición de la Unión, sobre la base del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales.

El 6 de octubre de 2021, el Parlamento aprobó una [Resolución](#) sobre la inteligencia artificial en el Derecho penal y su utilización por las autoridades policiales y judiciales en asuntos penales.

El Parlamento está elaborando actualmente informes (y resoluciones) sobre las siguientes cuestiones: la prevención y la lucha contra la violencia contra las mujeres y la violencia doméstica; la lucha contra la corrupción; la prevención y la lucha contra la trata de seres humanos y la protección de las víctimas; la transferencia de procedimientos penales; los derechos de las víctimas; el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo; el decomiso y la recuperación de activos; la incitación al odio en línea y la ciberviolencia, y la detección y eliminación de material de abuso sexual a menores.



El Parlamento también seguirá las iniciativas recientes y futuras de la Comisión en los ámbitos de la delincuencia organizada, el tráfico de drogas, la ciberdelincuencia, la digitalización de la justicia, la cooperación policial, el terrorismo y la radicalización violenta, los programas espía intrusivos, la desinformación y los contenidos ilícitos en línea, la formación judicial, la evolución del Estado de Derecho en el ámbito de la justicia y la inteligencia artificial.

En mayo de 2022, en vista de la agresión rusa en Ucrania, la [Comisión propuso](#) nuevas normas reforzadas sobre la recuperación y el decomiso de activos, que contribuirían a la aplicación de medidas restrictivas de la Unión y cuya violación se añadiría a la lista de delitos de esta. El Parlamento participa en el proceso de aprobación de estas propuestas, que se presentaron en el marco del grupo de trabajo [«Inmovilización y Decomiso»](#).

Las políticas de cooperación judicial en materia penal están aún en fase de desarrollo y se centran especialmente en una lucha más eficaz contra la delincuencia y las amenazas paneuropeas. El Parlamento ha adoptado medidas específicas para luchar contra el terrorismo, la delincuencia transnacional, la corrupción, el fraude y el blanqueo de capitales, y para proteger los derechos de las víctimas, los sospechosos y los presos en toda la Unión. También se han adoptado diversas medidas destinadas a mejorar el intercambio de información entre los Estados miembros.

Alessandro Davoli

10/2023

