



COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 7.1.2005
COM(2004) 858 final

INFORME DE LA COMISIÓN

**Sobre la transposición legal de la Decisión marco del Consejo de 13 de junio de 2002
sobre equipos conjuntos de investigación**

{SEC(2004) 1725}

1. INTRODUCCIÓN

El crecimiento de la delincuencia transfronteriza y la expansión del terrorismo animaron a los Estados miembros a adoptar un instrumento legislativo que facilite legislación armonizada con unas normas claras de creación y funcionamiento de equipos conjuntos de investigación. En la práctica, estos equipos ya estaban funcionando, pero no existía una legislación común que regulara su actividad.

Un primer paso en esta dirección fue el Convenio relativo a la asistencia judicial mutua en materia penal ¹(denominado en lo sucesivo «Convenio 2000»), que se ocupa de los equipos conjuntos de investigación (artículo 13) y prevé también otros muchos instrumentos para combatir la delincuencia transfronteriza, como el intercambio espontáneo de información, la investigación encubierta, las entregas vigiladas, etc.

Debido al retraso en la ratificación del Convenio 2000, el 13 de junio de 2002 el Consejo adoptó la Decisión marco sobre equipos conjuntos de investigación² (denominada en lo sucesivo «Decisión marco») para facilitar los instrumentos que mejoren de la manera más adecuada el trabajo de los equipos conjuntos de investigación.

La Decisión marco dejará de tener efecto cuando el Convenio relativo a la asistencia judicial mutua en materia penal haya entrado en vigor en todos los Estados miembros (artículo 5).

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 4 de la Decisión marco, los Estados miembros tienen que tomar las medidas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la Decisión antes del 1 de enero de 2003.

El 28 de noviembre de 2002, el Consejo adoptó un protocolo³ que modifica el Convenio de Europol para que los funcionarios de esta organización puedan participar en equipos conjuntos de investigación.

El 8 de mayo de 2003, el Consejo aprobó una recomendación relativa a un modelo de acuerdo por el que se crea un equipo conjunto de investigación⁴.

Tras los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 perpetrados en Madrid, en su Declaración de 25 de marzo de 2004⁵, el Consejo Europeo exhortó a los Estados miembros a adoptar las medidas necesarias para aplicar plenamente la Decisión marco antes de junio de 2004 y garantizar que los representantes de Europol y

¹ Acto del Consejo, de 29 de mayo de 2000, por el que se celebra, de conformidad con el artículo 34 del Tratado de la Unión Europea, el Convenio relativo a la asistencia judicial en materia penal entre los Estados miembros de la Unión Europea, DO C 197 de 12.7.2000, p. 1.

² Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, sobre equipos conjuntos de investigación, DO L 162 de 20.6.2002, p. 1.

³ Acto del Consejo de 28 de noviembre de 2002 por el que se establece un Protocolo que modifica el Convenio por el que se crea una Oficina Europea de Policía (Convenio Europol) y el Protocolo relativo a los privilegios e inmunidades de Europol, los miembros de sus órganos, sus directores adjuntos y sus agentes, DO C 312 de 16.12.2002, p. 1.

⁴ Recomendación del Consejo, de 8 de mayo de 2003, relativa a un modelo de acuerdo por el que se crea un equipo conjunto de investigación (ECI), DO C 121 de 23.5.2003, p. 1.

⁵ Documento del Consejo 7906/04 JAI, 100.

Eurojust participen en la medida de lo posible en las tareas de los equipos conjuntos de investigación.

2. PROPÓSITO DEL INFORME Y MÉTODO DE EVALUACIÓN

Las Decisiones marco vinculan a los Estados miembros en cuanto al resultado que debe lograrse, pero dejan a las autoridades nacionales la elección de la forma y los métodos para alcanzarlo. No tienen efecto directo.

Puesto que el tercer pilar no reconoce a la Comisión autoridad alguna para iniciar un procedimiento de infracción contra un Estado miembro, el presente informe se limita a hacer una evaluación factual de las medidas de aplicación adoptadas.

Mediante su carta de 5 de febrero de 2003 la Comisión recordó su obligación a los Estados miembros. En ese momento, solamente el Reino Unido había enviado información sobre las medidas de aplicación. El 31 de diciembre de 2003, nueve Estados miembros (Alemania, España, Italia, Luxemburgo, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia y Reino Unido) ya habían remitido a la Comisión la información correspondiente. En abril de 2004, Francia hizo llegar los datos pertinentes y Austria comunicó a la Comisión la inminente entrada en vigor de la nueva legislación sobre equipos conjuntos de investigación. En mayo de 2004 la Comisión se puso de nuevo en contacto con los Estados miembros que no habían facilitado dato alguno (Bélgica, Dinamarca, Grecia, Irlanda y Países Bajos) y obtuvo respuesta de tres (Bélgica, Grecia y Países Bajos).

Poco antes de la ampliación, el 13 de abril de 2004, la Comisión solicitó a los Estados candidatos información sobre la aplicación de la Decisión marco. Seis de ellos contestaron (Chipre, Hungría, Letonia, Lituania, Malta y Eslovaquia).

Aunque el plazo para presentar el informe al Consejo expiraba el 1 de julio de 2004, con el fin de evaluar la aplicación en el mayor número posible de Estados miembros, se tuvo en cuenta la información recibida hasta el 15 de agosto de 2004.

Sólo Dinamarca, Letonia y Finlandia habían adoptado la legislación de transposición con anterioridad al plazo previsto en el artículo 4 de la Decisión marco y únicamente el Reino Unido -que también había aprobado medidas de transposición antes de finalizar el plazo- remitió a tiempo a la Comisión la información pertinente.

En total, 14 Estados miembros enviaron a la Comisión la legislación correspondiente (Dinamarca, Alemania, España, Francia, Letonia, Lituania, Hungría, Malta, Países Bajos, Austria, Portugal, Finlandia, Suecia y Reino Unido). No se recibió información alguna de cinco Estados miembros (Estonia, Irlanda, Polonia, República Checa y Eslovenia), mientras que cuatro (Bélgica, Italia, Chipre y Eslovaquia) enviaron el texto de un proyecto y dos informaron a la Comisión de que había un proyecto en preparación (Grecia y Luxemburgo).

La calidad de la información nacional que recibe la Comisión influye inevitablemente en el valor y la oportunidad de este informe. Ha habido muchas dificultades para recopilar los datos necesarios. Además, la legislación nacional era incompleta y hacía referencia a otras disposiciones que no se aportaron. La evaluación de la información recibida ha puesto de relieve el hecho de que, incluso en los casos en que no era imprescindible legislar, podía ser útil sin embargo disponer de directrices o circulares que aclarasen algunos puntos esenciales.

Asimismo dificultó la evaluación el hecho de que la Decisión marco se creara directamente a partir de los artículos 13, 15 y 16 del Convenio 2000. Las disposiciones sobre los equipos conjuntos de investigación se acordaron en el Convenio 2000 como parte de un sistema complejo de varios instrumentos de cooperación en la lucha contra la delincuencia transfronteriza. La Decisión marco no reproduce todo el Convenio 2000, lo que podía llevar, en este período de transición anterior a la entrada en vigor del propio Convenio, a una falta de claridad sobre aspectos como la autoridad competente de crear los equipos o al hecho de que ciertas actividades investigadoras (por ejemplo, la investigación encubierta o las entregas vigiladas) no se regulen en la Decisión marco.

A la luz de estos datos, debe tenerse en cuenta que el Convenio 2000 ya ha sido ratificado por ocho Estados (Dinamarca, Estonia, España, Letonia, Lituania, Países Bajos, Portugal y Finlandia). Algunos de ellos adoptaron también la legislación específica que pone en vigor la Decisión marco (España, Letonia, Portugal y Finlandia), mientras que otros decidieron aplicarla mediante una ley que ratifica el Convenio (Dinamarca y Países Bajos). Un Estado miembro (Lituania) envió solamente el texto de la legislación nacional específica sin adjuntar la ley de ratificación, y otro (Estonia) no facilitó información alguna sobre la aplicación, a pesar de haber ratificado el Convenio 2000.

3. CONCLUSIONES

A la hora de evaluar la aplicación de la Decisión marco debe tenerse en cuenta que los Estados miembros están obligados a adoptar nueva legislación en la medida en que sea necesario para transponer la Decisión. Por tanto, si el sistema judicial considerado en su conjunto ya contiene las normas jurídicamente vinculantes que garantizan la plena aplicación de la Decisión, no hace falta legislación adicional. Por otra parte, tampoco es necesario que las normas de aplicación presenten la misma redacción que la Decisión marco, siempre que el resultado final sea la aplicación completa de las normas reguladas por aquélla y cree una situación legal suficientemente clara y precisa.

En términos generales, la aplicación de la Decisión marco ha requerido, en la mayor parte de los Estados miembros, la adopción de nueva legislación o al menos la modificación de determinadas disposiciones internas.

Algunos Estados miembros han transpuesto la Decisión marco mediante legislación nacional de contenido más o menos idéntico al de la Decisión (España y Portugal), mientras que otros han modificado disposiciones ya existentes o han adoptado nuevas normas (Dinamarca, Francia, Letonia, Hungría, Austria, Finlandia y Suecia).

Un Estado miembro (Reino Unido) declaró que sólo precisó adoptar algunas disposiciones ya que el resto se había transpuesto mediante una circular. Dado que la circular no es jurídicamente vinculante, se ha considerado que las disposiciones en cuestión no dan cumplimiento a la Decisión marco.

Tres Estados miembros (Alemania, Lituania y Malta) han estimado que no era necesaria una normativa concreta para aplicar la Decisión marco.

En un Estado miembro (Países Bajos) la legislación en vigor permite la creación de equipos conjuntos de investigación «siempre que esté previsto por un tratado o un

convenio». Puesto que la Decisión marco no lo es, las disposiciones de que se trata no le dan cumplimiento.

En las conclusiones que siguen se evalúa la aplicación de cada una de las disposiciones de la Decisión marco. Para ampliar datos y conocer en detalle la legislación nacional, puede consultarse el Anexo 1.

Por lo que se refiere al **apartado 1 del artículo 1**, que es la parte más importante de la Decisión marco, basta con que el contexto legal general permita la creación de los equipos conjuntos de investigación como grupos de trabajo de dimensión transnacional durante períodos limitados y con fines específicos. Casi todos los Estados miembros con legislación en vigor en la materia han aplicado esta disposición (España, Francia, Letonia, Lituania, Hungría, Austria, Portugal, Finlandia y Suecia). En varios Estados miembros la normativa vigente hace referencia a un acuerdo (España, Letonia, Hungría, Austria, Portugal, Finlandia y Suecia), que en algunos casos se señala como el Acuerdo Modelo adoptado por el Consejo (Austria), mientras que en otros el término hace referencia a un contacto de carácter general entre autoridades competentes (Francia y Lituania).

En lo que respecta a la propuesta de composición del equipo recogida en el **apartado 2 del artículo 1**, cabe señalar que la legislación en vigor, siempre que hace referencia a un acuerdo o a otro tipo de arreglo entre autoridades competentes, incluso si no se refiere al Acuerdo Modelo aprobado por el Consejo, incluye implícitamente la composición del equipo.

Por lo que se refiere al **apartado 3 del artículo 1** sobre la dirección del equipo, la ley aplicable y las disposiciones organizativas, está previsto que cada Estado miembro establezca las normas que se aplican en su territorio sin especificar cuáles serán aplicables en los demás Estados miembros. No obstante sólo dos Estados (España y Austria) han dado cumplimiento pleno a este apartado. Otros cuatro únicamente han transpuesto algunas disposiciones como reglas generales sobre las "facultades supervisoras" otorgadas al jefe de equipo o sobre la ley aplicable (Francia) o disposiciones relativas al jefe del equipo y la ley aplicable, sin referencia alguna a las disposiciones organizativas (Letonia, Hungría y Finlandia). La legislación adoptada por los demás Estados miembros (Dinamarca, Alemania, Lituania, Malta, Países Bajos, Portugal Suecia y Reino Unido) no contempla estas cuestiones.

Con respecto al **apartado 4 del artículo 1** (que recoge la definición de «miembro destinado») debe señalarse que, aun cuando ninguna disposición prevea expresamente la definición de «miembro destinado», cuando la legislación de aplicación se refiera a personas destinadas al equipo, del contexto general se deduce que se trata de miembros del equipo conjunto de investigación procedentes de Estados miembros distintos de aquél en el que el equipo actúa.

Uno de los aspectos más significativos de la Decisión marco son las facultades de los «miembros destinados» (**apartados 5 y 6 del artículo 1**). La legislación de aplicación difiere considerablemente de un Estado a otro. Mientras que algunos especifican y enumeran las actividades que se pueden confiar a los «destinados» (Francia, Malta y Finlandia), en otros la disposición es muy general (Lituania) o se remite al acuerdo de creación del equipo (España), a distintos tipos de aprobación por parte la autoridad competente (Alemania) o al Derecho nacional (Austria), y en algunos casos especifica que corresponde al jefe de equipo decidir qué facultades otorga a estos participantes (Letonia y Portugal).

De conformidad con el **apartado 7 del artículo 1** el equipo puede exigir que se adopten medidas de investigación en uno de los Estados miembros que lo haya creado. El objetivo de esta disposición es evitar la necesidad de comisiones rogatorias. Sólo tres Estados miembros (España, Finlandia y Suecia) han dado cumplimiento a esta disposición. El Reino Unido ha restringido las medidas de investigación a órdenes de registro y requerimientos de presentación y la mayoría de la legislación nacional de aplicación no se ocupa de ello (Dinamarca, Alemania, Francia, Lituania, Hungría, Malta, Países Bajos, Austria y Portugal). Un Estado miembro (Letonia) adoptó disposiciones confusas que no parecen dar cumplimiento al apartado 7 del artículo.

El **apartado 8 del artículo 1**, relativo a la ayuda que se necesite de un Estado miembro que no haya participado en la creación del equipo, o de un tercer Estado, ha sido transpuesto en su totalidad por España y Portugal mientras que Letonia ha adoptado medidas poco claras al respecto. De acuerdo con la información recibida, los demás Estados miembros no cuentan con la legislación en vigor pertinente.

El **apartado 9 del artículo 1** sobre la facilitación de información ha sido aplicado directamente por tres Estados miembros (Letonia, Portugal y Suecia). Sin embargo, la posibilidad de que las personas destinadas faciliten al equipo información disponible en el Estado miembro al que representan puede deducirse en varios casos de una interpretación general de la legislación (España, Hungría, Austria, y Finlandia). En los demás Estados miembros no se encontró legislación al respecto.

Por lo que se refiere al uso de la información recogida (**apartado 10 del artículo 1**) cabe destacar que tres Estados miembros han dado pleno cumplimiento a esta disposición (España, Portugal y Suecia) y dos sólo de forma parcial (Austria y Finlandia). Un Estado adoptó disposiciones que se ajustan a la Decisión marco (Letonia).

En lo que respecta al **apartado 11 del artículo 1**, que establece que lo dispuesto en la Decisión marco no afectará a otras disposiciones o acuerdos existentes sobre la creación o el funcionamiento de equipos conjuntos de investigación, ningún Estado miembro ha remitido la legislación específica. No obstante, en la medida en que las legislaciones nacionales de aplicación no contengan ninguna disposición que cree el conflicto, deberá considerarse que todos los Estados miembros cumplen lo establecido en el apartado 11 del artículo 1.

La opción de permitir que participen en el equipo personas que no son representantes de los Estados miembros (**apartado 12 del artículo 1**) ha sido prevista sólo por seis de ellos (España, Letonia, Hungría, Austria, Portugal y Finlandia). En otro (Lituania) la legislación vigente se refiere a «casos previstos en un tratado internacional». Los demás no han transpuesto esta disposición.

En relación con el **artículo 2** (responsabilidad penal), seis Estados miembros adoptaron disposiciones de aplicación (Dinamarca, España, Lituania, Malta, Austria y Reino Unido); Alemania lo ha aplicado parcialmente y el resto no ha adoptado ninguna medida de transposición.

El **artículo 3** (responsabilidad civil) se ha transpuesto plenamente en tres Estados miembros (España, Austria y Portugal) y parcialmente en cinco (Dinamarca, Lituania, Finlandia, Suecia y Reino Unido). No se ha adoptado ninguna disposición en otros Estados miembros.

En conclusión, solamente un Estado miembro (España) ha adoptado las medidas de transposición que dan pleno cumplimiento a la Decisión marco.

Sin embargo, es importante subrayar que, cuando la legislación vigente establezca que los equipos conjuntos de investigación se creen mediante un acuerdo (véanse los comentarios al apartado 1 del artículo 1), debería considerarse que se garantiza una aplicación satisfactoria.

La Comisión tendrá en cuenta en un informe suplementario la información facilitada con posterioridad y actualizará cuando sea necesario los datos relativos a la legislación nacional. Entretanto, la Comisión invita a todos los Estados miembros a efectuar la transposición rápida y completa de la Decisión marco sobre equipos conjuntos de investigación y a informarle de cualquier medida adoptada.

Se adjuntan a este informe dos documentos de trabajo de la Comisión: en el primero, a la luz de la información recogida por la Comisión, la legislación adoptada o en preparación en cada Estado miembro se evalúa en relación con cada una de las disposiciones de la Decisión marco; el segundo contiene un cuadro que detalla la transposición en el Derecho nacional de cada artículo de la Decisión.