EL IMPACTO DEL BREXIT EN LA ENTREGA DE SUJETOS PROCESALES: ORDEN EUROPEA DE DETENCIÓN Y ENTREGA

JUAN ANTONIO JIMÉNEZ ARNEDO

TENIENTE CORONEL. ÁREA DE RRHH DE LA AGRUPACIÓN DE TRÁFICO DE LA GUARDIA CIVIL

Fecha de recepción: 15/12/2022. Fecha de aceptación: 21/03/2023

RESUMEN

Desde su creación, la Unión Europea ha intentado impulsar el desarrollo económico, social y político de Europa, mediante el establecimiento de un “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia” que garantice un nivel de seguridad adecuado a través de la necesaria coordinación y cooperación policial y judicial entre los Estados miembros, la cual se ha ido materializando mediante la creación y desarrollo de determinadas herramientas de cooperación. Entre ellas, cabe destacar por su importancia la Orden Europea de Detención y Entrega (OEDE), que ha supuesto un antes y un después en la entrega de sujetos procesales entre los Estados miembros. Como figura internacional clave, el Reino Unido ha jugado un papel fundamental en el desarrollo de la OEDE, si bien la consumación del Brexit ha supuesto un desafío en esta materia.

Palabras clave: extradición, acuerdo, Brexit, colaboración, seguridad, Tratado, OEDE, Schengen, SIS.

ABSTRACT

Since its establishment, the European Union has been seeking to boost the economic, social and political development of Europe by setting up an “Area of Freedom, Security and Justice”, in order to ensure a suitable level of security through the necessary coordination and cooperation between police and judicial authorities of the member states, which has played out through the establishment and development of certain cooperation tools. Among them, we have to highlight the European Arrest Warrant (EAW), which marks a before and after in handing over people involved in judicial proceedings. As a key international figure, the UK has played an essential role in EAW development, but the materialization of Brexit is involving a challenge in this field.

Keywords: extradition, agreement, Brexit, collaboration, security, Treaty, EAW, Schengen, SIS.

1. INTRODUCCIÓN

Desde sus orígenes tras el Tratado de París de 1951, por el que se creaba la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA), la Unión Europea (UE) ha tenido como objetivo el crear un marco de prosperidad, entendimiento y progreso en el viejo continente, tanto desde el punto de vista económico, como social, político y de seguridad.

Si bien el Tratado de Maastricht, o Tratado de la UE (TUE) de 1992, fijó por primera vez el pilar “Política Exterior y de Seguridad Común (PESC)” como uno de los tres pilares en los que se articulaba la UE y definió el denominado “Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia”¹ como uno de los objetivos de la UE, no fue hasta el Tratado de Lisboa, o Tratado de Funcionamiento de la UE (TFUE) de 2007, cuando se reguló dicho objetivo a través del establecimiento de diversas competencias, entre ellas el garantizar un nivel de seguridad adecuado mediante la correspondiente coordinación y cooperación policial y judicial, así como el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales en materia penal.

Fruto de esa necesaria coordinación y cooperación, fue la creación de la Orden Europea de Detención y Entrega mediante la Decisión Marco adoptada por el Consejo de Ministros de Justicia e Interior el 13 de junio de 2002, la cual vino a sustituir en el seno de los Estados miembros el obsoleto sistema de extradición del Convenio Europeo de extradición de 1957, dotándolo de mayor simplicidad y celeridad, así como homogeneizando y armonizando los presupuestos necesarios para la entrega de sujetos procesales.

Desde su puesta en marcha, la Orden Europea de Detención y Entrega o *European Arrest Warrant* (OEDE-EAW) ha sido una herramienta muy efectiva y ágil en la lucha contra la criminalidad, especialmente en materia terrorista, crimen organizado y otras formas de delincuencia grave. Asimismo, este mecanismo ha venido a consolidar en gran parte el ansiado principio de reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales entre los Estados miembros, dictadas en el marco de un procedimiento penal y, lo más importante, a través de una comunicación directa entre autoridades judiciales sin la intervención de la autoridad política.

Durante su historia, la UE ha experimentado un progresivo aumento, que culminó con la adhesión de su vigésimo octavo miembro, Croacia, el 1 de julio de 2013. No obstante, dicha tendencia se vio modificada como consecuencia del largo proceso político conocido como Brexit, que supuso la salida del Reino Unido de la UE el día 1 de febrero de 2020, en cumplimiento del mandato del pueblo británico tras el referéndum celebrado en dicho país el 23 de junio de 2016, poniendo fin a un periodo de 47 años de pertenencia y dando lugar a que el Derecho de la UE y sus instrumentos y herramientas de cooperación dejaran de tener efectos en el Reino Unido, una vez que finalizó el periodo transitorio el día 31 de diciembre de 2020.

Entre esas herramientas y procedimientos de cooperación judicial, sin lugar a dudas, revistió especial importancia la imposibilidad de poder seguir utilizando tanto activa como pasivamente la mencionada OEDE, cuestión que incluso provocó la posterior regulación de un procedimiento similar en el seno del Acuerdo que regula las relaciones de ambas partes tras el Brexit: el Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra, firmado el 24 de diciembre de 2020.

Si bien se considera que es temprano para poder extraer unas conclusiones definitivas sobre el impacto positivo o negativo del Brexit en materia de cooperación

1 Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE). Artículo 3. Diario Oficial de la Unión Europea, 26 de octubre de 2012.

judicial y, concretamente, en relación a la detención y entrega de sujetos procesales, debido especialmente a los efectos de la pandemia del COVID-19 durante los últimos años, en el presente documento se pretende aportar una primera impresión sobre los posibles efectos del Brexit en dicha materia, basada principalmente en la experiencia propia y en los diferentes contactos y entrevistas mantenidas con personas relacionadas con la remisión, ejecución y coordinación de las OEDE,s (autoridades judiciales y policiales de ambos países).

En una primera parte del artículo se explicará brevemente el procedimiento de la OEDE, sus características, especialidades y autoridades competentes, con la finalidad de establecer el marco existente en materia de extradición entre el Reino Unido y la UE antes del Brexit. Seguidamente, el apartado 3 ofrecerá un pequeño resumen sobre el Brexit, su origen, desarrollo y culminación, para posteriormente entrar a desarrollar el nuevo procedimiento de entrega y detención establecido en el Título VII de la Parte III del Acuerdo. Finalmente, se establecerán una serie de conclusiones, partiendo siempre de la base de que se considera prematuro ofrecer una visión completa y total del citado impacto, teniendo en cuenta el tiempo transcurrido y los efectos de la crisis sanitaria del COVID-19.

En cuanto al universo de estudio del presente artículo, si bien el Brexit está teniendo un impacto importante en diferentes ámbitos (económico, social, político, seguridad, laboral, etc.), el presente trabajo se ceñirá a la situación en la que el Reino Unido y la UE quedan en materia de colaboración judicial y, concretamente, en relación con la entrega de sujetos procesales a través de la denominada Orden Europea de Detención y Entrega (OEDE). Por lo tanto, el universo de estudio abarca desde un punto de vista material la citada OEDE, siendo las fronteras del Reino Unido y de la UE los límites geográficos de estudio durante el periodo que comprende el año de la puesta en marcha de la Orden y la efectiva salida del Reino Unido de la UE (2003-2021).

2. LA ORDEN EUROPEA DE DETENCIÓN Y ENTREGA (OEDE) COMO MECANISMO DE COOPERACIÓN JUDICIAL EN MATERIA PENAL

La primera piedra para la creación de la Orden de Europea de Detención y Entrega (OEDE) puede situarse en el Consejo Europeo de Tampere (Finlandia) de 1999, durante el cual se llegó a la conclusión de que era necesario suprimir y modificar los sistemas de extradición existentes hasta el momento, al objeto de acelerar dichos procedimientos, poner en práctica uno de los principios básicos del ELSJ, concretamente el de reconocimiento mutuo de las resoluciones en materia penal, y el de favorecer la integración de los diferentes ordenamientos jurídicos de los Estados miembros de la UE en materia judicial. En definitiva, lo que se pretendía era la sustitución de los mecanismos de extradición en el seno de la UE por un sistema de entrega de sujetos procesales entre autoridades judiciales, sin la intervención de la autoridad política de turno.

No obstante, no fue hasta unos años después, el 13 de junio de 2002, cuando los ministros de Justicia e Interior de la UE aprobaron la Decisión Marco 584/2002/JAI relativa a la OEDE, entendiendo por la misma como “una resolución judicial dictada en un Estado miembro de la UE con vistas a la detención y entrega por otro Estado miembro de una persona a la que se reclama para el ejercicio de acciones penales

o para la ejecución de una pena o una medida de seguridad privativas de libertad o medida de internamiento en centro de menores”. Por lo tanto, la OEDE podrá ser activa respecto a un país, cuando sea este el que la emita para que sea ejecutada por otro Estado miembro o, por el contrario, puede ser pasiva, cuando es recibida por el primero dimanante de un segundo.

La trasposición de la mencionada Decisión Marco se realizó en España a través de la Ley 3/2003, de 14 de marzo, sobre la Orden Europea de Detención y Entrega, la cual fue complementada por la Ley Orgánica 2/2003, de 14 de marzo, y derogada posteriormente por la Ley 23/2014, de 20 de noviembre, sobre reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales penales en la UE².

Partiendo de la base que la OEDE supuso una agilización y homogeneización de los procedimientos de extradición entre los países miembros de la UE, se pueden señalar las siguientes características:

1. Como instrumento de confianza mutua, la OEDE se aplica en todos los Estados miembros de la UE.
2. Desde el punto de vista material, para poder emitirse una OEDE es necesario que exista un previo procedimiento penal seguido contra la persona sobre la cual se quiere ejecutar, bien porque sea necesario su enjuiciamiento, o bien porque deba de cumplir una pena o medida privativa de libertad (internamiento en el caso de menores).
3. Como norma general es necesario que se dé el principio de doble tipificación, es decir, que los hechos estén castigados tanto en el país emisor como en el país ejecutor. No obstante, la ausencia de este principio no es una causa de denegación automática, sino que se trata de una causa de denegación facultativa. Asimismo, si los delitos por los que se solicita la OEDE fueran de los incluidos en el listado cerrado del apartado 1 del artículo 20 de la Ley 23/2014 (casos más graves)³, y tuvieran además una pena o medida de seguridad privativa de libertad (internamiento en el caso de menores) de duración máxima de al menos 3 años, se acordará la entrega por el país receptor sin el control de esa doble tipificación de los hechos por parte del Estado receptor.
4. La OEDE no resulta de aplicación para todos los delitos, sino que es necesario que para los mismos se prevea una pena o medida de seguridad privativa de libertad (internamiento en el caso de menores) con una duración máxima de al menos 12 meses, o bien para el cumplimiento de una condena no inferior a 4 meses.
5. Cada país debe designar aquellas autoridades competentes tanto para emitir una OEDE como para ejecutarlas, lo cual debe ser comunicado al resto de Estados miembros. Por ejemplo, en el caso de España, si bien la emisión de la OEDE puede ser realizada por el Juez o Tribunal que conozca de la causa, la autoridad competente para la ejecución de las recibidas será el Juez Central de Instrucción de la Audiencia Nacional, o el Juez Central de Menores de

2 La OEDE se encuentra regulada en el Título II, artículos del 34 al 62.

3 Pertenencia a una organización delictiva, terrorismo, trata de seres humanos, explotación sexual de menores, tráfico de drogas, tráfico de armas y explosivos, etc.

la Audiencia Nacional en el caso de menores. Igualmente, en el Reino Unido cualquier tribunal de la jurisdicción penal de las cuatro naciones (Inglaterra, Gales, Escocia e Irlanda del Norte) podía emitir las, si bien para ejecutarlas eran responsables el *Westminster Magistrates' Court* en Inglaterra y Gales, el *Sheriff Court de Lothian and Borders* de Edimburgo en Escocia, y por un *county judge* nombrado por el *Lord Chief of Northern Ireland* en el caso de Irlanda del Norte (GARCIA MORENO, 2016).

6. Existencia de un formulario regulado para la emisión de la OEDE, el cual se caracteriza por su simplicidad. Es necesaria su traducción al idioma del país ejecutante, en el caso de España al castellano.
7. Se exige un contenido mínimo en la documentación remitida para la ejecución de la OEDE, el cual viene establecido para España en el artículo 36 de la Ley 23/2014 (identidad, nacionalidad, dirección, resolución judicial ejecutiva, naturaleza y tipificación del delito, etc.). En todo caso, la autoridad judicial de ejecución podrá solicitar cualquier aclaración o información adicional.
8. Para el Estado ejecutor, la OEDE contiene tres requerimientos: búsqueda, detención y entrega. Los dos primeros son de obligado cumplimiento por parte de dicho Estado (salvo los casos de denegación previstos en los artículos 32, 33 y 48 de la Ley 23/2024), si bien la entrega puede ser objeto de determinadas excepciones.
9. Existe un plazo para la toma de la decisión final por parte del Estado ejecutante, el cual será de 10 días, si existe consentimiento de entrega por parte del detenido, o 60 días en caso negativo (excepcionalmente, el plazo puede ser ampliado por 30 días más). Si finalmente se acordara la entrega del detenido, esta deberá materializarse en el plazo de 10 días desde la fecha de la resolución judicial (se podrá prorrogar otros 10 días por determinadas causas).

Desde un punto de vista policial, la búsqueda y detención de las personas reclamadas a través de una OEDE, se realiza mediante la grabación de dicha reclamación en el Sistema de Información Schengen (SIS II), base de datos que permite a los Estados firmantes del Acuerdo Schengen⁴ intercambiar información sobre personas (buscadas a efectos de extradición, personas desaparecidas, etc.) y objetos (vehículos, armas, documentos de identidad, etc. denunciados como sustraídos). Además, las “alertas SIS” contienen instrucciones dirigidas a las autoridades competentes sobre

4 El acuerdo Schengen es un tratado firmado el 14 de junio de 1985 en la ciudad de Schengen (Luxemburgo), por el cual los países firmantes suprimían los controles entre sus fronteras. Su entrada en vigor no se produjo hasta el año 1995, y supuso la creación del denominado “Espacio Schengen”, a través del cual pueden circular libremente las personas que han entrado regularmente en dicho “espacio” o residen en cualquiera de los países firmantes. Forman parte del “Espacio Schengen” todos los países de la UE, salvo Rumanía, Croacia, Bulgaria, Chipre y República de Irlanda (los cuatro primeros se encuentran en proceso de unirse). Junto a ellos, también son miembros los siguientes países no UE: Noruega, Suiza, Liechtenstein e Islandia. o obstante, el sistema SIS II está en funcionamiento en otros países, que si bien no forman parte formalmente del citado “Espacio”, firmaron determinados Acuerdos especiales que les permiten utilizar dicho Sistema con determinado alcance: Rumanía y Bulgaria vienen utilizando completamente el sistema desde agosto del año 2018; por su parte, Croacia dispone de acceso pero con determinadas restricciones respecto al uso de alertas.

cómo deben de actuar en el caso de encontrar a la persona u objeto correspondiente. En cada país del sistema SIS II, existe una oficina nacional denominada Oficina Nacional SIRENE, la cual se constituye como punto de contacto único para intercambiar información complementaria y coordinar cualquier actividad posterior a una alerta SIS.

Aunque el Reino Unido no formaba parte del “Espacio Schengen”, desde el año 2011 disponía de un acuerdo especial que, si bien no le permitía la emisión y acceso a todo tipo de alertas, si estaba autorizado para utilizar el sistema SIS II en determinadas cuestiones, entre otras, para la gestión, tramitación y ejecución de las OEDE. A partir de ese momento, la citada OEDE se convirtió en una herramienta fundamental para el control de la delincuencia en las fronteras británicas y, por ende, en una de las principales cuestiones de debate durante las negociaciones post-Brexit. Muestra de ello fueron los datos publicados por la NCA⁵ sobre la aplicación de esta herramienta en el año 2016, en el que se comunicó la detención de más de 1.400 personas sobre la base de una OEDE (de las 1.800 detenciones totales para extradición), así como la extradición de 156 personas al Reino Unido desde el resto de los Estados miembros en aplicación de esta norma. Si esos datos se comparan con las estadísticas obrantes entre los años 2004-2016, con 10.000 personas extraditadas y más de 1.400 trasladadas al país británico en base a una OEDE, se confirma la eficacia y el éxito de esta herramienta en el Reino Unido (HUSTINX, y otros, 2018).

No obstante, a diferencia de otros países europeos, la trasposición de la Decisión Marco que regula la OEDE en el Reino Unido no se realizó a través de una legislación o norma específica, sino mediante una ley que regulaba la extradición de manera general, tanto pasiva como activa: la *Extradition Act 2003*⁶. Esta Ley también introdujo algunas cuestiones no previstas por la normativa europea, como fue el caso de la mención específica como causa de denegación de los delitos de motivación política, así como la imposición al juez británico de decidir sobre la compatibilidad de la extradición con el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y el examen de la proporcionalidad de la medida (en el resto de la UE la proporcionalidad debía ser valorada por el Estado emisor y no por el Estado ejecutante).

3. EL PROCESO DEL BREXIT

La palabra Brexit procede de los términos ingleses “*Britain*” (Gran Bretaña) y “*exit*” (salida), y hace referencia al proceso político que concluyó con la salida del Reino Unido de la UE al amparo de lo dispuesto en el artículo 50 del Tratado de la Unión Europea (TUE), dando lugar a que el Reino Unido dejara de formar parte de las instituciones y acervo europeo.

Desde su adhesión el 1 de enero de 1973⁷, las relaciones de la UE y el Reino Unido se han caracterizado por diferentes periodos de altibajos, con épocas en las que

5 La *National Crime Agency* (NCA) es una de las principales agencias de seguridad del Reino Unido con competencias en la lucha contra el crimen organizado y responsable de la cooperación policial internacional en dicho país.

6 Modificada posteriormente por la *Crime and Courts Act 2013*.

7 Tras las solicitudes de adhesión del Reino Unido, República de Irlanda, Dinamarca y Noruega, el 22 de enero de 1972 el por entonces Consejo de las Comunidades Europeas emitió dictamen favorable, siendo efectiva la incorporación como Estados miembros el 1 de enero de 1973 (la adhesión de Noruega no llegó a consumarse ya que, al someter la cuestión a referéndum, el resultado fue contrario a la entrada).

el Reino Unido asumía un gran liderazgo en el seno de las políticas europeas y otros periodos cuyo papel fue bastante más secundario.

Si bien en los años setenta y ochenta, la oposición a la membresía de las instituciones europeas formaba parte principalmente del programa política de los partidos de la izquierda británica (Partido Laborista)⁸, a partir de los años 90 el rechazo a una mayor integración europea procedía fundamentalmente de los partidos de la derecha británica, especialmente de los grupos más conservadores.

Tras el Tratado de Maastricht de 1992, dicho rechazo se fue incrementando hasta llegar al punto de fuertes divisiones en el seno del Partido Conservador, principal partido político de la derecha británica. Dichas divisiones, unidas al auge a partir del año 2010 del *UK Independence Party* (UKIP) o Partido de la Independencia del Reino Unido, principal partido euroescéptico, provocó que el Partido Conservador introdujera por primera vez, en su programa electoral de las elecciones generales del año 2015, la promesa política de celebración de un referéndum en el que se decidiera la continuidad o no del Reino Unido en la UE, si el citado Partido ganaba las elecciones.

Tras la victoria del Partido Conservador en las urnas y el nombramiento del conservador David Cameron como nuevo primer ministro del Reino Unido, este anunció la convocatoria del referéndum el 23 de junio de 2016, cuyo resultado, y en contra de todo pronóstico, fue favorable a la salida del Reino Unido de la UE, lo que provocó entre otras cosas la dimisión de David Cameron como primer ministro (el cual había apoyado la permanencia), y su relevo en el cargo por la entonces ministra del Interior (*Home Office Secretary*) y también conservadora Theresa May.

El resultado del referéndum, con un 51,9% de votantes en favor de abandonar las instituciones europeas, tuvo un escrutinio diferente en las distintas Naciones del Reino Unido. Con una participación del 72,21%, el mayor apoyo al “*leave*” (abandono) procedió de Inglaterra y Gales, con 53,38% y 52,53% de votos respectivamente, mientras que Escocia se mostró partidaria del “*remain*” (permanencia) con un 38% de votos favorables a la salida de la UE, al igual que Irlanda del Norte con un 44,22%.

Aunque dicho referéndum no era vinculante, dio lugar a numerosos debates en el Parlamento británico que finalizaron con la aprobación el 16 de marzo de 2017 de la *Notification of Withdrawal Act 2017* (Ley de Notificación de la Retirada de la UE), a través de la cual se comunicaba formalmente a la UE el inicio de los trámites necesarios para la salida del Reino Unido de las instituciones europeas en base al artículo 50 del TUE.

Tras dicha notificación realizada el 29 de marzo de 2017 y después de numerosas reuniones, debates y negociaciones, ambas partes alcanzaron un acuerdo el 14 de noviembre de 2018, el cual establecía las condiciones de la retirada y posteriores relaciones, debiendo ser ratificado tanto por el Parlamento británico como por el europeo. No obstante, y debido a que el mismo no pasó el trámite de aprobación por el Parlamento británico⁹, el Reino Unido solicitó del Consejo Europeo prorrogar los

8 En 1975 se celebró en el Reino Unido el primer referéndum sobre la permanencia en la por entonces Comunidad Económica Europea, siendo el resultado favorable a dicha permanencia.

9 Liderado por la primera ministra Theresa May, el Acuerdo fue sometido a votación en la Cámara de los Comunes hasta en tres ocasiones, todas ellas con resultado negativo. Las votaciones se celebraron los días 15 de enero, 12 de marzo y 29 de marzo de 2019.

plazos de la salida hasta en dos ocasiones, extendiéndose el último de ellos al 31 de octubre de 2019.

La imposibilidad de aprobar el citado Acuerdo, y el hecho de que un gran número de diputados del partido del gobierno estaban en contra del mismo, provocó que Theresa May dimitiera como primera ministra y líder del Partido Conservador, sucediéndole en el cargo Boris Johnson¹⁰, firme defensor de la salida del Reino Unido de la UE, el cual inició nuevas conversaciones con la Comisión Europea, alcanzándose un segundo acuerdo el 17 de octubre de 2019.

Este segundo acuerdo fue finalmente aprobado por las dos Cámaras del Parlamento británico, a través de la *European Union Withdrawal Agreement Act 2020*, que recibió sanción por parte de la Reina Isabel II el día 23 de enero de 2020. Dicha Ley, que era la transposición al derecho interno británico del mencionado Acuerdo de Retirada del 17 de octubre de 2019, estableció un periodo transitorio hasta el 31 de diciembre de 2020, así como también prohibía al Gobierno solicitar una nueva prórroga, a pesar de que en principio, y a tenor de lo dispuesto en el apartado 3 del artículo 50 del TUE, era posible realizar dicha petición y la concesión de un plazo adicional de hasta 2 años.

Durante dicho periodo transitorio, ambas partes debían negociar y aprobar el nuevo marco jurídico definitorio de las futuras relaciones entre ambas partes, entre ellas el concerniente a la cooperación policial y judicial. Por lo tanto, y en otras palabras, todos los instrumentos de cooperación en materia policial y judicial, como la OEDE, fueron de plena aplicación en el Reino Unido hasta el 31 de diciembre de 2020, salvo aquellos procedimientos iniciados con anterioridad a dicha fecha.

Con la finalidad de evitar el denominado “Brexit duro” o salida sin acuerdo tras la finalización del periodo transitorio, el cual se consideraba totalmente negativo para los intereses del Reino Unido y la UE, ambas partes llevaron a cabo una intensa carrera negociadora que finalizó in extremis con el acuerdo del 24 de diciembre de 2020: Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra (en adelante Acuerdo).

El Acuerdo, firmado el 30 de diciembre de 2020, regula las relaciones futuras entre el Reino Unido y los Estados miembros e instituciones europeas a partir del 1 de enero de 2021¹¹, siendo su Parte III la que establece los nuevos mecanismos de cooperación policial y judicial, entre ellas la nueva Orden de Detención y Entrega en base al TCA, sustitutiva de la anterior OEDE.

10 Después de la renuncia de Theresa May, Boris Johnson consiguió el liderazgo del Partido Conservador tras unas primarias en el seno de su partido, siendo nombrado posteriormente como primer ministro (24 de julio de 2019). Unos meses después, en las Elecciones Generales de 12 de diciembre de 2019, el Partido Conservador obtuvo su mayor victoria parlamentaria desde el año 1987, con el 43,6% de los votos (365 escaños de 650).

11 Aunque el Acuerdo se aplicó de forma provisional a partir del 1 de enero de 2021, este no entró en vigor hasta el día 1 de mayo de 2021, día siguiente al mes posterior de la ratificación por ambas partes: el Reino Unido lo ratificó el 31 de diciembre de 2020, y el Parlamento y Consejo Europeo hicieron lo propio los días 27 y 29 de abril de 2021 respectivamente.

4. MECANISMOS SUSTITUTIVOS A LA OEDE. LA ORDEN TCA

Como se ha indicado anteriormente, tras una larga negociación que se intensificó en el último mes del periodo transitorio previsto, el Reino Unido y la UE alcanzaron un Acuerdo el día 24 de diciembre de 2020, el cual vino a regular las futuras relaciones económicas, comerciales, sociales, políticas, de cooperación y de resolución de conflictos entre ambas partes a partir del 1 de enero de 2021, siendo la Parte III del mismo la que contempla la cooperación policial y judicial¹².

Por lo tanto, las diferentes herramientas, instrumentos y procedimientos de cooperación policial y judicial dejaron de tener efecto a partir de esa fecha, pasando a regularse desde entonces por esa Parte III del Acuerdo, o bien, por otros Convenios internacionales de carácter multilateral ratificados por ambas partes. No obstante, hay que decir que determinados mecanismos previstos anteriormente no fueron recogidos en la nueva regulación, existiendo actualmente un vacío legal o ausencia de regulación sobre los mismos: acceso al sistema SISII; reconocimiento de órdenes de protección; ejecución de sanciones pecuniarias; etc.

Sin embargo, teniendo en cuenta la importancia y efectividad que hasta el momento estaba ofreciendo la OEDE en la lucha contra la criminalidad, y al objeto de evitar que se volviera a la aplicación del Convenio Europeo de Extradición de 1957 (junto con sus Protocolos adicionales) y el Convenio Europeo para la represión del Terrorismo de 1977, instrumentos considerados menos ágiles, el Título VII de la mencionada Parte III del Acuerdo reguló una nueva orden de entrega de sujetos procesales (en adelante Orden TCA) con bastantes elementos comunes a la OEDE y, en especial, similar al sistema existente entre la UE y Noruega e Islandia¹³. Sin duda alguna, esta medida puede ser considerada como la más importante de las establecidas en el Acuerdo en materia de cooperación judicial en materia penal (OLLE SESE, 2022).

Concretamente, la entrega de sujetos procesales viene regulada en los artículos 596 al 632 del Acuerdo, pudiendo establecerse las siguientes características de la Orden TCA:

1. Al igual que la OEDE, continúa siendo un instrumento de confianza mutua, aplicable a la entrega de sujetos procesales entre los Estados miembros y el Reino Unido.
2. En los mismos términos de la OEDE, se requiere la existencia de un previo procedimiento penal seguido contra la persona sobre la cual se quiere ejecutar la detención y entrega, bien porque sea necesario su enjuiciamiento, o bien porque deba de cumplir una pena o medida privativa de libertad (internamiento en el caso de menores).

12 La Parte III del Acuerdo contiene un total de 13 Títulos: normas generales en el primero de ellos; cooperación policial del Título II al V; cooperación judicial del Título VI al XI; otras disposiciones en el Título XII; y mecanismos de resolución de conflictos en el último de ellos.

13 Acuerdo entre la UE y la República de Islandia y Reino de Noruega sobre el procedimiento de entrega de sujetos procesales entre los Estados miembros de la UE e Islandia y Noruega. Vino a sustituir, entre las partes firmantes, el Convenio Europeo de Extradición de 1957 (y sus Protocolos adicionales) y el Convenio Europeo para la represión del Terrorismo de 1977 en todo aquello relacionado con extradición, por un procedimiento ágil y efectivo en base a un ámbito espacial, temporal y de especialidad, regulado en dicho Acuerdo a través de unos requisitos formales perfectamente señalados.

3. De la misma forma que la OEDE, la Orden TCA no resulta de aplicación para todos los delitos, sino que es necesario que para los mismos se prevea una pena o medida de seguridad privativa de libertad (internamiento en el caso de menores) con una duración máxima de al menos 12 meses, o bien para el cumplimiento de una condena no inferior a 4 meses.
4. Igualmente, se requiere el principio de doble tipificación, existiendo en este caso la posibilidad de notificar, al Comité Especializado de Cooperación Policial y Judicial¹⁴, la posibilidad de que dicho principio no sea de aplicación para aquellos delitos que tengan una pena o medida privativa de libertad máxima de al menos 3 años en el Estado emisor, o bien, que sea uno los delitos incluidos en la lista establecida en el apartado 5 del artículo 599 del Acuerdo. También se hace mención expresa al principio de proporcionalidad que debe ser pertinente a lo largo de todo el proceso (CONSEJO EUROPEO, 2020), así como la obligación de informar al detenido en su propia lengua y con asistencia jurídica.
5. Se establecen unas causas obligatorias para rechazar la Orden, así como otras potestativas por parte del Estado de ejecución, en términos muy similares a la OEDE. Asimismo, y con la finalidad de la protección de los derechos fundamentales de la persona sobre la que se interesa la búsqueda, el Estado receptor de la Orden podrá solicitar garantías adicionales. En todo caso, las causas obligatorias y potestativas de rechazo de la Orden no serán de aplicación para los casos de delitos de terrorismo (apartado 3 del artículo 599 del Acuerdo).
6. No obstante a lo mencionado en el punto anterior, la orden de detención contemplada por el Acuerdo establece la denominada “cláusula de nacionalidad”, por la cual cualquier Estado miembro puede realizar una declaración manifestando su oposición a la extradición de sus nacionales al Reino Unido u otro tipo de salvaguarda sobre los mismos, si bien las autoridades británicas podrán responder de igual forma en base al principio de reciprocidad. Los siguientes Estados miembros de la UE han formulado declaraciones rechazando la extradición de sus propios nacionales al Reino Unido: Alemania, Grecia, Francia, Croacia, Letonia, Polonia, Eslovenia, Eslovaquia, Finlandia y Suecia¹⁵.
7. Sobre las autoridades competentes para la emisión y ejecución de la Orden TCA, a través del Consejo Europeo, cada Estado miembro debió comunicar aquellas al Reino Unido. En el caso de España, son las mismas que la OEDE para la emisión, es decir, el juez o tribunal que conozca de la causa. Sin embargo, a diferencia de la OEDE, la ejecución será responsabilidad del Juez Central de Instrucción de la Audiencia Nacional (o Juez Central de Menores de la Audiencia Nacional en situaciones con menores), en el caso de que la persona reclamada no se oponga a la Orden, y la Sala de lo Penal de la Audiencia Nacional para los casos en los que exista oposición.

14 Se trata de un Comité creado por el propio Acuerdo, el cual está formado por miembros de ambas partes y tiene como finalidad la de evaluar la aplicación de los términos del Acuerdo en materia de cooperación policial y judicial, así como la de resolver posibles conflictos y dudas al respecto de su aplicación.

15 Salvo España, Italia, Bélgica y la República de Irlanda, el resto de los países de la UE han realizado algún tipo de declaración de diverso alcance respecto a la nacionalidad. Ello ha supuesto que el Reino Unido establezca la mismas cláusulas respecto a ellos en base al principio de reciprocidad.

8. También existe un formulario regulado para la emisión de la Orden TCA, el cual es de uso obligatorio y viene establecido en el anexo 43 del Acuerdo. Asimismo, debe ser traducido al idioma del país ejecutante, en el caso de España al castellano.
9. Los derechos para la persona reclamada son idénticos a los reconocidos en la OEDE (intérprete, a ser informada de la existencia de la Orden, asistencia letrada, etc.).
10. Por último, y en relación a los plazos, estos son los mismos que para la OEDE, es decir, la Orden TCA se tramitará y ejecutará con carácter de urgencia, siendo el plazo máximo de 10 días para la toma la decisión final por parte del Estado ejecutante, si existe consentimiento de entrega por parte del detenido, o 60 días en caso negativo (igualmente y excepcionalmente, el plazo puede ser ampliado por 30 días más). Si al final se acordara la entrega del detenido, esta deberá también materializarse en el plazo de 10 días desde la fecha de la resolución judicial (se podrá prorrogar otros 10 días por determinadas causas).

Como se puede observar, salvo en lo relativo a la citada “cláusula de nacionalidad” prevista en el Acuerdo, ambas herramientas (OEDE y Orden TCA) son bastante similares entre sí, lo cual puso de manifiesto el especial interés de las partes por regular un sistema sustitutorio similar al existente antes del Brexit, que evitara recurrir a procedimientos de extradición totalmente obsoletos o impidiera un vacío legal en materia de entrega de sujetos procesales.

No obstante, sí hay que señalar que la pérdida de acceso por parte del Reino Unido al sistema SIS II ha supuesto que las alertas relativas a las órdenes de detención y entrega deban gestionarse a través de otros sistemas de información y difusión, como es el sistema de notificaciones y difusiones de Interpol. Igualmente, la información relativa a los señalamientos o alertas no podrá realizarse a través de las oficinas SIRENE¹⁶, sino que se tendrán que utilizar los canales bilaterales, o bien a través de Interpol o vía SIENA (Europol)¹⁷.

5. CONCLUSIONES

La salida del Reino Unido de las instituciones europeas ha supuesto uno de los mayores retos a los que se ha enfrentado la Unión Europea a lo largo de su historia, constituyéndose como un obstáculo en su proceso de integración europea. Igualmente, el Reino Unido se enfrenta a importantes desafíos cuyos efectos o resultados son difíciles de predecir, debido principalmente al poco tiempo transcurrido desde la salida y, sobre todo, a los efectos de la crisis sanitaria del COVID-19 que, durante los dos últimos años, ha dejado en un segundo plano o ha ocultado el verdadero impacto del Brexit, tanto en el aspecto económico como social, laboral y de seguridad.

Al igual que en el resto de los ámbitos, la cooperación policial y judicial entre ambas partes se ha visto afectada, ya que el Brexit ha supuesto la pérdida del acceso

16 Oficinas nacionales de cada uno de los Estados Schengen, que se constituyen como un mecanismo de apoyo operativo al sistema SIS II, siendo las encargadas de coordinar y ejecutar el intercambio de información entre los Estados parte en relación con las alertadas grabadas.

17 Sistema de información en el seno de Europol. Hay que tener en cuenta que el Acuerdo permite al Reino Unido continuar siendo parte de Europol, si bien con algunas especificidades.

a determinadas herramientas de cooperación policial y judicial por parte del Reino Unido, o al menos, este acceso se ha visto limitado en comparación al que se disponía previamente.

En materia de entrega de sujetos procesales, la importancia y efectividad de la OEDE en la lucha contra el crimen organizado, el terrorismo y otras formas de delincuencia grave, ha supuesto que esa herramienta de cooperación judicial y policial haya sido prácticamente incluida en el nuevo Acuerdo que regula las relaciones futuras entre ambas partes, si bien utilizando una nueva nomenclatura y otras formas de alerta. No obstante, hay que señalar los problemas existentes en relación con las alertas y comunicaciones del SIS II necesarias para hacer efectivas las órdenes de detención y extradición o, dicho de otro modo, la pérdida del SIS II está afectando también a la gestión y ejecución de las órdenes de detención y entrega basadas en el Acuerdo. Esta circunstancia y la denominada “cláusula de nacionalidad” suponen sendos inconvenientes respecto a la situación anterior del Brexit.

A pesar de lo mencionado, y teniendo en cuenta las restricciones de movilidad provocadas por la pandemia del COVID-19 durante los dos últimos años, donde la criminalidad y el movimiento de personas se ha visto considerablemente reducido durante gran parte de los dos últimos años, hay que indicar que todavía es demasiado temprano para establecer una conclusión definitiva sobre el impacto del Brexit en materia de extradición entre los Estados miembros de la UE y el Reino Unido.

BIBLIOGRAFÍA

Arnell, P., Stefanie, B., Davies, G., y Wörner, L. (2021). *Police cooperation and exchange of information under the EU-UK Trade and Cooperation Agreement*. Revista *New Journal of European Criminal Law* (NJECL), número 2, vol. 12, p. 265-276

Consejo Europeo (2020). Declaración Política Conjunta relativa al Título VII (Entregas) de la III Parte del Acuerdo (Cooperación policial y judicial en materia penal). Diario Oficial de la UE de 31/12/20. Extraído el 15 de julio de 2022: <https://eur-lex.europa.eu/oj/direct-access.html>

García Moreno, J.M. (2016). Particularidades en el reconocimiento y ejecución de órdenes europeas de detención y entrega dirigidas al Reino Unido. Los retos del espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE en el año 2016: Reunión anual ReDPE 2016.

García Moreno, J.M. (2021). El impacto del Brexit en la Cooperación Jurídica Internacional en materia penal entre España y el Reino Unido. Revista Unión Europea Aranzadi N° 8-9.

Gómez-Rodulfo de Solís, A. (2017). La ejecución de la Orden Europea de Detención y Entrega. OEDE pasiva. Centro de Estudios Jurídicos. Jornada sobre la orden europea de detención y entrega. Extraído el 02 de julio de 2022: http://www.congreso.es/docu/docum/ddocum/dosieres/sleg/legislatura_12/spl_14/pdfs/36.pdf

Guardia Civil-Jefatura de Policía Judicial-UTPJ. (2021). Acuerdo de Comercio y Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad de la Energía Atómica, por una parte, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, por otra (RECI-Newsletter 2).

Hustink, P.; Kennedy, M.; Carrera, S.; Nitsilegas, V.; Stefan, M.; Giuffrida, F. (2018). *Criminal Justice and Police Cooperation between the EU and the UK after Brexit. Towards a principled and trust-based partnership*. Centre for European Policy Studies (CEPS). Extraído el 14 de junio 2022 de: https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2018/08/TFR_EU-UK_Cooperation_Brexit_0.pdf

Kramer, A.; Dickson, R. (2020). *The changing The changing landscape of UK-EU. Policing and Justice cooperation*. *European Papers* num. 1, p. 479-492

Ministerio de Justicia-Dirección General de Cooperación Internacional, Fiscalía General del Estado-Unidad de Cooperación Internacional y el Consejo General del Poder Judicial. (2021). Nota Conjunta Incidencia Brexit en la Cooperación Jurídica Internacional. Extraído el 05 de septiembre de 2022 de: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/firearms_es.pdf

Olle, M. (2022). La nueva cooperación internacional penal entre el Reino Unido y la Unión Europea. *Diario la Ley*. Extraído el 25 de septiembre de 2022 de: <https://diariola-ley.laleynext.es/la-ley-union-europea/2022/02/01/la-nueva-cooperacion-internacional-penal-entre-reino-unido-y-la-union-europea-provocada-por-el-brexit>

Parlamento Europeo (2021). La cooperación policial. Fichas técnicas sobre la Unión Europea. Extraído el 10 de septiembre de 2022: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/156/la-cooperacion-policial>