

La evolución hacia una Administración europea de los asuntos de Libertad, Seguridad y Justicia

Pablo Acosta Gallo

Profesor Titular de Derecho Público y Ciencia Política, Universidad Rey Juan Carlos (Madrid)
pablo.acosta@urjc.es

RESUMEN

La denominada construcción europea es un proceso que, durante cincuenta años, se ha caracterizado por un alto grado de incertidumbre, guiado más por el pragmatismo que por factores ideológicos o dogmáticos. Sin embargo, el impacto de las decisiones adoptadas en el ámbito comunitario en la esfera jurídica y social de los ciudadanos de la Unión es indudable y, además, creciente. Entre los aspectos del Derecho comunitario que tienen mayor impacto individual, destacan las medidas que conforman el denominado Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ). Una verdadera ciudadanía de la Unión pasa necesariamente por unas garantías suficientes en estas tres materias, y los poderes de la Unión se han encargado de constituir y reforzar dichas garantías. Sin embargo, las sucesivas ampliaciones han puesto de relieve las carencias en este campo. El ingreso de nuevos países a la UE aporta capacidad económica y riqueza social y cultural, pero también añade nuevas dimensiones en materia de control de fronteras y de prevención y represión de la criminalidad, potenciando la necesidad de una mayor capacidad en materia policial y judicial. Las políticas requieren instituciones para ser implantadas. En materia de justicia, Eurojust puede ser considerado el embrión de una Administración comunitaria en esta materia. Se manifiesta aquí la tensión entre lo nacional y lo comunitario.

Palabras clave: Unión Europea; Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ); ampliación, control de fronteras, inmigración, Eurojust

LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA EN EL MARCO DEL TERCER PILAR COMUNITARIO

Denominamos construcción europea a un proceso de acercamiento político entre los estados europeos que se inició formalmente en 1957 con la firma del Tratado de la Comunidad Europea en Roma. Cincuenta años después, el edificio no está acabado, no existen los planos y nadie sabe con certeza cómo será una vez concluido, ni siquiera si algún día se terminará. Otra forma de verlo es que la construcción de este edificio ha transformado la dinámica política de los últimos años y ha cambiado las estructuras políticas y la vida de los ciudadanos de un modo inédito hasta ahora en la historia. De esta forma se puede decir que lo importante no ha sido tanto el resultado como el proceso de construcción de una identidad europea. La indefinición del proyecto en cuanto a su finalidad –la inexistencia de planos– ha permitido dar cabida en el mismo a un amplio elenco de posturas ideológicas en estas cinco décadas, que cubren todos los extremos: desde quienes desearon una simple unión aduanera hasta quienes aspiran a una federación de estados.

El proceso no ha sido –ni es aún– lineal; ha experimentado rápidos avances seguidos de periodos de parálisis, con retrocesos intercalados. Los intereses involucrados han sido en ocasiones irreconciliables, no en vano atañen a una comunidad de 27 estados con realidades sociales, culturales, idiomáticas y legales distintas. Pero, en el largo plazo, el simple recuento de los miembros muestra que el proceso ha sido fructífero, que aparenta ser imparable y que tiene aún un largo recorrido. Prueba de la dinámica del proceso ha sido su permanente voluntad de ampliación. Las comunidades europeas creadas por los tratados constitutivos de la Comunidad Europea, de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero y de la Comunidad Europea de la Energía Atómica contaron originalmente con seis estados fundadores. La actual Unión Europea (UE) es el resultado de un doble proceso de ampliación: por un lado, la expansión de los contenidos vinculantes de los antiguos tratados constitutivos de las comunidades europeas; por el otro, la extensión de su ámbito territorial mediante las sucesivas incorporaciones de nuevos Estados Miembros, desde los seis originales hasta los actuales 27. Debe considerarse en este cómputo que varios estados más han solicitado su adhesión o se espera que lo hagan en los próximos años¹. En este sentido, cabe destacar que la Unión Europea no es un club cerrado, puesto que el capítulo de adhesiones no ha concluido

1. En este momento, Turquía, Croacia y la República de Macedonia han recibido la consideración de candidatos formales a la adhesión; Albania y Montenegro han presentado de forma oficial su candidatura a la UE; e Islandia ha iniciado los trámites nacionales para presentar la candidatura. La Comisión Europea ha considerado también que Albania, Bosnia-Herzegovina, Montenegro y Serbia son potenciales candidatos.

aún. Es más, los criterios para la incorporación no dependen ni directa ni únicamente de la voluntad de los Estados Miembros, pues se refieren a unas condiciones objetivas de carácter político y económico conocidas como los criterios de Copenhague, acordadas en el Consejo Europeo de 1993 celebrado en la capital danesa, que deben cumplir los candidatos para su incorporación. Las exigencias principales que entonces se configuraron en cuanto a la aplicación del ordenamiento comunitario en el área de justicia e interior fueron la estabilidad de las instituciones democráticas, la primacía del Derecho, el respeto a los derechos humanos y la protección de las minorías.

La ampliación territorial de la Unión Europea ha sido un proceso complejo, pues cada incorporación ha alterado de hecho el *statu quo* de los miembros. Sin embargo, la idea de ampliación está en el corazón mismo del espíritu que estimuló el proyecto europeo desde sus inicios. No en vano, Robert Schuman y Jean Monnet concibieron la constitución de las comunidades como una pieza más de un proyecto de integración europea. En su discurso del 9 de mayo de 1950, en el que proponía la creación de una comunidad franco-alemana para aprovechar conjuntamente el carbón y el acero de los dos países bajo una alta autoridad común, Schuman afirmó: “Europa no se hará de una vez ni en una obra de conjunto: se hará gracias a realizaciones concretas, que creen en primer lugar una solidaridad de hecho”. La actual UE reúne a 498 millones de ciudadanos, frente a los 306 millones de los Estados Unidos. Esto coloca a Unión en el tercer puesto del *ranking* demográfico mundial, tras la República Popular China (1.320 millones) y la India (1.130 millones). Como es natural, la complejidad no sólo deriva de la variedad cualitativa que aportan 27 miembros, sino también del peso cuantitativo de una población tan enorme.

También aporta complejidad la babel de idiomas que se hablan en el territorio de la UE, que convierte la labor de traductores en un gasto principal. La dificultad de conciliar sistemas legales distintos ha coadyuvado a hacer del *corpus iuris* comunitario un campo de especialistas. En contraste con la simplicidad del Derecho interno, bien conocido por los juristas nacionales, con un cuerpo cierto de normas –no demasiadas– aplicables a cada supuesto de hecho, donde hay un margen no excesivo para la interpretación doctrinal, administrativa o jurisprudencial, se erige el Derecho comunitario como una disciplina para iniciados en la que muy distintas reglas e instrumentos jurídicos de difícil interpretación han de ser manejados. No es de extrañar, por tanto, que las instituciones comunitarias hayan sido acusadas de actuar con distancia, cuando no de espaldas a los ciudadanos. El modelo burocrático ha sido tachado de falta de legitimidad, y los ciudadanos han mostrado en las encuestas y en las urnas su desapego por los problemas de la construcción europea, en contraste con su visión positiva e ideal de una Europa unida. Pero ninguna de estas dificultades ha conseguido revertir el proceso de construcción europea, y los hitos fundamentales en este camino son bien conocidos: Roma (1957), el Acta Única Europea (1986), Maastricht (1992), Amsterdam (1997) y Niza (2001).

El 25 de marzo de 1957 fue constituida la Comunidad Económica Europea (CEE), mediante un Tratado que entró en vigor el 1 de enero de 1958 con una duración ilimitada. La CEE nació con unos objetivos de carácter económico: la unión aduanera, la configuración de determinadas políticas comunes y la creación de un mercado común de los Estados Miembros. El Acta Única Europea profundizó en los objetivos del Tratado de la Comunidad Europea (TCE) y sentó las bases de la cooperación intergubernamental en materia de política exterior pero, probablemente, su aportación más trascendental fue la introducción en el TCE de la figura del Consejo Europeo, formado por los jefes de Estado y/o de Gobierno de los Estados Miembros y motor político de la CE. El Tratado de la Unión Europea (TUE) firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 operó un cambio profundo, puesto que elevó los acuerdos de Roma a un nivel cualitativamente distinto, ya que sus objetivos trascendían lo económico y se acercaban a la idea de una Europa unida en lo político. De la mera unión aduanera se pasó al mercado interior sin fronteras, se incrementó el número y la profundidad de las políticas comunes, se implementó la unión económica y monetaria y se sentaron las bases de una cierta unidad política. El TUE instituye los denominados tres pilares: el primer pilar es el comunitario, constituido por las tres comunidades y referido a la óptica de la integración, ya que se corresponde con los ámbitos materiales cuya capacidad decisoria compete en exclusiva a las instituciones comunitarias; el segundo pilar se corresponde con el Título V del TUE: la Política Exterior y de Seguridad Común. El tercer pilar se contempla en el Título VI del TUE: la cooperación en los ámbitos de justicia y en los asuntos de interior. Estos dos pilares no descansan en el terreno institucional de la Unión, sino sobre la cooperación intergubernamental de sus miembros. El Título I del TUE integra los tres pilares en un edificio común, a modo de frontispicio, según el reiterado símil. En definitiva, el TUE constituye una nueva etapa en el proceso de gestación de la unidad política europea y transforma la Comunidad en Unión.

Avanzando en este camino, materias que se consideraron en Maastricht parte del tercer pilar han sido posteriormente “comunitarizadas” en el Tratado de Amsterdam, puesto que pasaron del Título VI del TUE al Título IV del TCE: visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas. Además, el artículo 42 del TUE contempla, tras Amsterdam, la posibilidad de que el Consejo pueda decidir, por unanimidad, a iniciativa de la Comisión o de un Estado Miembro, que las acciones en los ámbitos de justicia e interior propias del tercer pilar puedan ser incluidas en el Título IV del TCE. La posibilidad de que materias propias de la cooperación intergubernamental puedan pasar a formar parte del primer pilar ha recibido el nombre de “pasarela comunitaria”, lo que significa que las decisiones sobre dichas materias, al integrarse como competencias de la Unión, dejan de corresponder a los estados y pasan a manos de las instituciones comunitarias. También se contempla en la reforma de Amsterdam la vía de la cooperación reforzada en cualquiera de las materias del tercer pilar. Este mecanismo pretendía evitar la parálisis en determinadas materias, pero rompía el principio de unidad o integración conjunta, dando

lugar a lo que se ha dado en denominar la Europa de las “dos velocidades” escenificada en los acuerdos de Schengen. También se conceden en Amsterdam al Tribunal de Justicia unas tímidas competencias de control sobre la validez e interpretación de las decisiones marco y de las decisiones en materias del tercer pilar, sobre la interpretación de convenios celebrados de conformidad con el Título VI del TUE y sobre la validez e interpretación de sus medidas de aplicación, todo ello mediante el instrumento de la cuestión prejudicial.

El Tratado de Niza supuso para el tercer pilar la profundización en los mecanismos de cooperación intergubernamental, ampliando los mecanismos de la cooperación reforzada. Además, Niza retoma la decisión prevista en 1999 de crear una Unidad Europea de Cooperación Judicial (Eurojust) integrada por fiscales, jueces o funcionarios de policía con competencias equivalentes, asignados por cada Estado Miembro, con la misión de contribuir a una adecuada coordinación entre las autoridades nacionales de los Estados Miembros encargadas de la persecución del delito. En el mismo sentido, se impulsa la colaboración de Eurojust en las investigaciones relativas a asuntos de delincuencia transfronteriza grave y se favorece una estrecha cooperación de Eurojust con la Red Judicial Europea creada el 29 de junio de 1998 por el Consejo.

CONTRADICCIONES Y PARADOJAS DE LA CONSTRUCCIÓN EUROPEA DEL TERCER PILAR

La instauración de instituciones comunitarias con competencias supraestatales ha venido a complicar el tradicional panorama teórico de las administraciones públicas no sólo de forma cuantitativa, sino también cualitativa. En efecto, no sólo se ha añadido un nuevo nivel de gobernanza que se sitúa por encima de los gobiernos nacionales, sino que precisamente esta posición superior ha generado problemas en la medida en que altera los esquemas clásicos de soberanía. En España, la complejidad es si cabe aún mayor, pues el nuevo nivel de decisión se añade al propio del Estado de las autonomías, ya de por sí complejo. Se debe tener en cuenta que el esquema de distribución de competencias que contiene nuestro texto constitucional, aun tratándose de un sistema de lista que intenta tener cierto grado de exhaustividad, ha dejado suficiente margen interpretativo como para requerir la aclaración del Tribunal Constitucional en un número significativo de casos.

En el marco de las relaciones entre los Estados Miembros y los asuntos de interés común, una de las contradicciones que ha mostrado el proceso de construcción europea es la alternancia entre los modelos de cooperación intergubernamental y comunitarización. La gran diferencia entre ambos es que el segundo supone cierto grado de cesión

de soberanía por parte del Estado Miembro ya que, una vez cedida la competencia a favor de las instituciones comunitarias, no la puede recuperar. También constituye una paradoja que la idea de una Europa unida, que es fruto de una abstracción, o del voluntarismo político, esté siendo conseguida no mediante la construcción institucional, sino desde el pragmatismo impuesto por las necesidades puntuales de compromiso, bajo la presión de los condicionantes políticos y económicos de cada momento. Las cuestiones básicas sobre las que ha girado este proceso han sido prácticamente las mismas desde el inicio: la ampliación territorial, la reforma institucional (principalmente en cuanto al modo de adoptar decisiones) y la financiación. Quien pretenda la recopilación de toda la regulación sobre el Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia (ELSJ) se encontrará con que, pese a la juventud de la materia, cuyo origen puede situarse en el Tratado de Amsterdam de 1997, se ha generado desde entonces un voluminoso conjunto normativo, no sólo de *hard law* (normas jurídicas vinculantes), sino también de *soft law* (reglas jurídicas no vinculantes). Parte de este conjunto normativo es un legado del periodo transcurrido entre el Tratado de Maastricht y el de Amsterdam, pero la vitalidad mostrada en las áreas de justicia e interior es más que evidente.

Tal vez son la juventud y la vitalidad los factores que contribuyen a que el ELSJ plantee ciertas dudas doctrinales sobre su diseño y alcance. Los autores han analizado la coherencia del ELSJ en sus distintos planos. En cuanto a la coherencia interna o temática, el ELSJ es menos consistente que otros campos del Derecho comunitario como la competencia, el mercado interno o la agricultura. Al contrario que éstos, los asuntos que reúne la denominación ELSJ no forman una unidad natural. Esto se explica por su origen: el ELSJ fue concebido como una serie de medidas para compensar el déficit de seguridad que planteaba el desarrollo de un mercado común en el que bienes, personas, servicios y capitales transitaban sin controles internos, junto al necesario control de las fronteras exteriores. En este sentido, el ELSJ no es tanto una definición de materias como un triunvirato de valores. El análisis del tratamiento de las materias propias del ELSJ tampoco permite afirmar su coherencia. Según los tratados, el ELSJ tiene que ver con el Título IV del TCE –visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con el libre tránsito– y también con el Título VI del TUE –cooperación judicial y policial en asuntos penales. Estos ámbitos de intervención administrativa encuentran muy distinto acomodo en los distintos Estados Miembros, atribuyéndose a departamentos diversos, lo cual muestra el carácter agregado, más que integrado, del ELSJ.

Tampoco se encuentra una coherencia institucional en la materia. El Tratado de Amsterdam separa claramente el comunitarizado Título IV del TCE del más intergubernamental Título VI del TUE. A esto se añade el acervo Schengen, con su compleja localización entre pilares y su carácter en parte comunitario, en parte extracomunitario. Sin embargo, esta falta de coherencia interna pone de relieve que es otro el factor de cohesión del ELSJ, y se trata del impulso político. La visión según la cual el desarrollo

en materias de justicia e interior ha respondido a estímulos externos o amenazas coyunturales está muy extendida. Sin embargo, en Amsterdam se acuña el concepto de ELSJ para expresar la clara voluntad de elaborar una política común en las referidas materias. El Consejo de Tampere (Finlandia) supuso un importante avance en esta dirección, pues situó la creación de un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia como una de las máximas prioridades del programa político del Consejo Europeo.

El proceso para la elaboración de una Constitución Europea ha sumido a la Unión en uno de sus momentos de incertidumbre. La Declaración de Laeken-Bruselas, que siguió al Consejo Europeo que cerró la presidencia belga en diciembre de 2001, supuso el inicio de los trabajos para un “Tratado por el que se constituye una Constitución para Europa” por parte de una Convención Europea en la que estaban representados los parlamentos y los gobiernos de los Estados Miembros, la Comisión y el Parlamento Europeo, encargándose la Presidencia de dicha Convención al ex presidente francés Valéry Giscard d’Estaing. Los escollos políticos, principalmente en torno al peso específico de cada Estado Miembro en las instituciones de la Unión, hicieron fracasar el intento de aprobar un texto final en la Conferencia Intergubernamental celebrada en diciembre de 2003. Y, una vez consensuado un texto definitivo bajo la presidencia irlandesa de 2004, comenzó el lento proceso de ratificación en cada Estado Miembro. Como es sabido, los electores franceses y holandeses desaprobaron el Tratado en referéndum, lo que paralizó el proceso para su aprobación; ello lo sitúa ante un futuro que, a día de hoy, sigue siendo incierto. No obstante, hay que poner en su justo valor al malogrado Tratado puesto que, desde un punto de vista jurídico, no constituía gran novedad, ya que se limitaba a poco más que refundir y sustituir los anteriores tratados, conferir a la Unión personalidad jurídica y, esto sí, dotar de fuerza jurídica vinculante a la Carta de Derechos Fundamentales solemnemente proclamada en Niza el 7 de diciembre de 2000.

Ante el fracaso de esta iniciativa, el Consejo Europeo de Bruselas de 23 de junio de 2007 decidió la convocatoria de una Conferencia Intergubernamental para redactar un nuevo Tratado de Reforma de las Instituciones, que renunciaba a la aspiración constitucional y que, de haber sido ratificado, hubiera entrado en vigor en junio de 2009. El Tratado fue aprobado el 13 de diciembre de 2007, bajo el nombre de Tratado de Lisboa, pero el resultado del referéndum celebrado en Irlanda en junio de 2008 fue negativo. Nuevamente, unas elecciones interpretadas en clave nacional paralizaban un proceso europeo. Ha quedado así interrumpido un proceso cuyo resultado en materia del ELSJ hubiera sido la refundición de los pilares, la integración de los asuntos de justicia e interior en un marco institucional único, como una más de las políticas comunitarias. En este momento, el futuro de la construcción europea es incierto.

LA EVOLUCIÓN DEL ELSJ: DE LO INTERGUBERNAMENTAL A LO COMUNITARIO

En las últimas décadas han existido múltiples mecanismos de distinto significado y alcance en materia de cooperación intergubernamental en materia de justicia e interior: unos han sido bilaterales (mediante convenios), otros regionales (como el Consejo de Europa) y otros internacionales, incluso de largo alcance (a través de Interpol y Naciones Unidas). La clara diferencia ideológica que separa a los partidarios de la cooperación intergubernamental de quienes son favorables a la integración comunitaria está en el entendimiento de que las políticas de justicia e interior requieran o no la transferencia de la autoridad nacional a las instituciones comunitarias. La discusión se ha planteado incluso en términos de renuncia a la soberanía nacional. Sin embargo, la realidad es más compleja de lo que esta discusión sugiere, y la línea ideológica ha sido mitigada por el pragmatismo de ciertas decisiones. En ocasiones, los euroescépticos han sido los más fervientes defensores de la cooperación en materia de justicia e interior. El pragmatismo se impone en la necesidad de garantizar la seguridad interna, y todos los aspectos del ELSJ han recibido cierto grado de “comunitarización” desde Amsterdam.

En el ámbito europeo, el Tratado de la Comunidad Económica Europea de 1957 establecía como uno de sus principales objetivos la libre circulación de personas pero, al no fijar ninguna medida relativa al paso de fronteras, a los visados o a la inmigración, circunscribía dicha libertad al terreno económico y al libre flujo de los trabajadores, excluyendo a quienes se desplazan por otros motivos. Pronto se hizo patente que la delincuencia organizada, el terrorismo, el tráfico de drogas y de personas y otros fenómenos de carácter transfronterizo requerían la colaboración entre los Estados Miembros, tarea que acometieron con un espíritu pragmático a partir de los años setenta. A tales efectos, se crearon grupos de trabajo en materia de inmigración, derecho de asilo y cooperación policial y judicial, como el “Grupo Trevi”, formado por funcionarios de los distintos Estados Miembros. Este grupo se encargó en 1975 de cuestiones de terrorismo y seguridad interior, asumiendo además en 1985 competencias en inmigración ilegal y delincuencia organizada.

La gran limitación de la cooperación intergubernamental es su falta de carácter institucional y, por tanto, la carencia de una estructura integrada de alcance comunitario. La colaboración basada en la voluntad de los gobiernos tiene una gran importancia en este campo, pero, según ha declarado la doctrina, esta forma de operar muestra un déficit de legitimidad y de eficiencia. El déficit al que se alude se basa en que la legitimidad de los gobiernos es de segundo nivel, pues sus miembros no son representantes de los ciudadanos o, dicho de otra manera, los parlamentos nacionales no intervienen en el proceso decisorio. De esta manera, el proceso de decisión depende de un modelo exclusivamente burocrático y no democrático, pues se sustrae al ámbito político de participación de ciudadanos e

instituciones afectados por las políticas de seguridad. En este sentido, se ha señalado que el binomio libertad-seguridad es demasiado importante como para quedar restringido a la esfera intergubernamental. Por otro lado, la falta de eficiencia se debe a la contingencia y variabilidad que caracterizan a la cooperación intergubernamental; la asignación de recursos es variable y no existen instituciones estables ni órganos permanentes, lo cual resta garantías de eficacia y tiñe de incertidumbre el resultado de la cooperación. La simple cooperación operativa entre las autoridades policiales y judiciales tiene un alcance limitado. Por otra parte, cada Gobierno actúa bajo la tensión de dos polos opuestos: el interés en los resultados de la cooperación con otros países en materia de seguridad y el riesgo de perjudicar algún aspecto de la soberanía, lesionar su imagen ante la ciudadanía o incluso enojarse al Parlamento nacional. La realidad ha demostrado que los estados desean avanzar en materia de seguridad protegiendo el resto de sus espacios.

El Acta Única Europea de 1986 marcó un cambio en esta dinámica centrada en la cooperación intergubernamental al contemplar la creación de un mercado único basado en las cuatro libertades fundamentales: libre circulación de mercancías, de personas, de servicios y de capitales. Según el artículo 14.2 del TCE²: “El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones del presente Tratado”.

El mismo artículo contiene un mandato dirigido al Consejo, que queda obligado a procurar un progreso equilibrado de las cuatro libertades fundamentales en el conjunto de los sectores considerados.

El Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht en 1992 organizó la cooperación de los Estados Miembros en el área de Justicia y Asuntos de Interior en el nuevo tercer pilar, regulado en el Título VI del TUE. Dicha cooperación se centró en nueve cuestiones que se consideraron de interés común: el asilo, el paso de las fronteras exteriores, la inmigración, la represión del tráfico de drogas y de la toxicomanía, la lucha contra el fraude de dimensión internacional, la cooperación judicial en materia civil y penal, la cooperación aduanera y la cooperación judicial. Los instrumentos que contempla este Título VI son la acción común, la posición común y los convenios internacionales. La posición común define el enfoque de la Unión sobre una cuestión determinada. La acción común se utiliza cuando los objetivos de la Unión pueden alcanzarse mediante la

2. Se utilizan en este trabajo las referencias al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de 1957 (TCE) y al Tratado de la Unión Europea de 1992 (TUE) según la numeración de artículos de la versión consolidada tras los tratados de Amsterdam 1997 y Niza 2001.

misma acción, mejor que mediante la acción aislada de los Estados Miembros. El tercer instrumento, el convenio internacional, ha mostrado sus insuficiencias en la materia; en primer lugar, porque sólo resulta vinculante para los estados que lo suscriben; en segundo lugar, porque la entrada en vigor se demora en el tiempo perjudicando los objetivos perseguidos, según ha demostrado la experiencia.

La implantación progresiva de un Espacio Europeo de Libertad, Seguridad y Justicia constituyó uno de los principales objetivos del Tratado de Amsterdam (1997), así como la superación del anterior modelo de colaboración de los Estados Miembros en el área de justicia e interior. Téngase en cuenta que la principal contribución de este Tratado tuvo lugar en el denominado tercer pilar, relativo a la cooperación policial y judicial en materia penal, y un importante avance fue la integración del “acervo Schengen” sobre control de fronteras en el ordenamiento jurídico comunitario. El Consejo Europeo celebrado en Viena (Austria) en diciembre de 1998 y el que tuvo lugar en Tampere (Finlandia) en octubre del año siguiente constituyen dos importantes hitos en la potenciación del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia.

Los objetivos generales fijados por la Comisión Europea en relación con el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia son:

- Establecer un área de libre circulación en el que las personas puedan cruzar las fronteras interiores sin ser sometidas a controles fronterizos, en el que se controlen las fronteras exteriores y se impida la inmigración clandestina.
- Establecer una Unión Europea abierta y segura que, como parte de una política global, promueva la inmigración legal para aumentar su competitividad y para hacer frente al envejecimiento demográfico; limite la inmigración clandestina; refuerce el diálogo y la cooperación con terceros países, y aplique normas europeas comunes de asilo.
- Garantizar un alto nivel de protección y promoción de los derechos de los ciudadanos y de los derechos fundamentales en toda la UE, incluidos los derechos de la infancia, contribuir a defenderlos en todos los ámbitos de actividad de la UE y asegurar un alto nivel de protección de los datos personales.
- Prevenir y combatir el terrorismo y la delincuencia y lograr un alto nivel de seguridad para los ciudadanos.
- Establecer un espacio de justicia en el que los ciudadanos dispongan de un buen acceso a la justicia y en el que los procedimientos civiles y penales se desarrollen eficazmente, con independencia de las diferencias entre los ordenamientos jurídicos nacionales.
- Mejorar la capacidad de la UE para prevenir y limitar la demanda y la oferta de drogas, reducir los daños sociales y sanitarios causados por el consumo y el comercio de drogas ilegales y reforzar la cooperación internacional.

– Promover los valores que subyacen al Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en las relaciones con terceros países, con el fin de contribuir a la exitosa construcción del espacio interno de libertad, seguridad y justicia y de alcanzar los objetivos de las relaciones exteriores de la Comunidad Europea.

La principal característica de este espacio común es, por lo tanto, la libre circulación de personas en un territorio sin fronteras interiores, un objetivo que se fijó en el Acta Única Europea de 1986. Sin embargo, los pasos iniciales no tuvieron lugar en el ámbito institucional comunitario, sino en el terreno de la cooperación intergubernamental que condujo al establecimiento del sistema Schengen, que se implementó en 1995. El objetivo final de este sistema de cooperación es la abolición de los controles fronterizos internos sobre las personas. Este objetivo se acompaña de una política uniforme de control de fronteras externas, y de las denominadas medidas compensatorias en diferentes asuntos judiciales y de seguridad interior (por ejemplo, cooperación policial, asistencia judicial y un sistema de información mediante base de datos [Sistema de Información Schengen, SIS]) a disposición de las autoridades de los Estados Miembros que conforman el espacio Schengen. El Tratado de Amsterdam supuso la incorporación al ordenamiento comunitario de lo que se había iniciado mediante la cooperación intergubernamental, y se convirtió en parte integrante de las políticas de justicia e interior. El Tratado de Amsterdam, al modificar el Título VI del Tratado de la Unión Europea de 1992, “comunitarizó” una parte importante de las disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal, pues las trasladó a la nueva versión del Tratado de la Comunidad Europea de 1957. En la práctica, esto significa que materias como las fronteras, los visados o ciertos aspectos de la cooperación judicial han dejado de estar en el ámbito de la colaboración intergubernamental para pasar a formar parte de los mecanismos de integración y decisión comunitarias.

Ha aumentado en los últimos años el número de organismos de la Unión cuyo fin es la protección de la seguridad interna, especialmente en materia de delitos mayores y de terrorismo. Europol cuenta ahora con la compañía de Eurojust, el Grupo de Trabajo de Jefes de Policía y la CEPOL (Escuela Europea de Policía). La cooperación es el principal instrumento en la materia, pues estos organismos operan en ámbitos en los que las regulaciones nacionales divergen, ya que cada Estado aplica sus leyes penales sustantivas y de procedimiento, con excepciones como las que constituyen la Orden de Detención Europea o el Convenio relativo a la Asistencia Mutua y la Cooperación entre las Administraciones Aduaneras.

La tensión entre lo intergubernamental y lo comunitario ha pervivido en el ELSJ, y no parece realista esperar que esto deje de ser así a corto o medio plazo.

EUROJUST

El planteamiento de la cuestión del alcance y los límites del poder judicial tiene un hondo significado. La trascendencia jurídica y política de la labor jurisdiccional es superlativa, pues los jueces son corresponsables de la vitalidad de las normas y de un mejor desarrollo y cumplimiento del ordenamiento jurídico. El poder judicial dirime los conflictos entre particulares y pone un límite a las arbitrariedades del poder, controlando su sumisión al Derecho. En todo caso, es indispensable la confianza de los ciudadanos en su justicia, pues ésta se encarga de preservar los valores más importantes de la sociedad.

En el planteamiento clásico, la labor jurisdiccional quedaba constreñida al interior de las fronteras interiores, no en vano el judicial es uno de los poderes del Estado, íntimamente vinculado al concepto de soberanía nacional. Sin embargo, en los últimos años, la proliferación de los acuerdos comerciales o de otro tipo que involucran a partes no residentes en el territorio nacional, el mayor tránsito de personas, bienes, servicios y capitales, así como el desarrollo de las tecnologías de la información –en definitiva, las manifestaciones de lo que se ha dado en llamar “globalización”– ha dejado obsoleta la tradicional circunscripción territorial de la justicia. Se ha convertido en un hecho común afirmar que el crimen no se detiene ante las fronteras, y que las manifestaciones delictivas que muestran una mayor virulencia son las del crimen organizado a escala internacional. Los gobiernos que pretendan una lucha contra el crimen basada únicamente en instrumentos nacionales no estarán en condiciones de ofrecer a sus ciudadanos un adecuado grado de seguridad. Adicionalmente, la desaparición de los controles en las fronteras interiores en el territorio de la Unión no hace más que poner de manifiesto este problema. En este contexto, se ha planteado la necesidad de una mayor y mejor colaboración policial y judicial entre los Estados Miembros de la Unión Europea.

La forma en la que los estados han puesto en marcha esta colaboración ha sido mediante acuerdos o convenios internacionales de cooperación en materias como la asistencia mutua, la extradición o la ejecución de sentencias. El foro habitual para este tipo de convenios desde la Segunda Guerra Mundial ha sido el Consejo de Europa, marco también del reconocimiento común de derechos (Convenio Europeo de Derechos Humanos) y del establecimiento de una autoridad judicial común (Tribunal Europeo de Derechos Humanos). La Unión Europea no ha actuado en este terreno hasta tiempos recientes, y cuando lo ha hecho, ha sido con la intención de sustituir o complementar los mecanismos mencionados, sin vocación de renovarlos. El Tratado de Maastricht de 1992 estableció una estructura formal (el tercer pilar) para el desarrollo de acuerdos en materia del Espacio Judicial Europeo, concepto que se comenzó

a utilizar en los años setenta, precisamente en el ámbito del Consejo de Europa, en boca del entonces presidente de Francia, Giscard d'Estaing. El Tratado de Amsterdam de 1997 elevó la cooperación en materia penal a objetivo de la Unión Europea (artículo 29 del TUE). El objetivo se concreta en “ofrecer a los ciudadanos un alto grado de seguridad dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia elaborando una acción en común entre los Estados Miembros en los ámbitos de la cooperación policial y judicial en materia penal”. Pero, a pesar de lo ambicioso de la declaración, los instrumentos que regulan la cooperación penal entre Estados Miembros siguen estando, de forma principal, en el ámbito del Consejo de Europa.

La cooperación que diseña el Tratado de Amsterdam exige la aproximación, cuando proceda, de las normas de los Estados Miembros en materia penal, y se articula mediante dos organismos: la Oficina Europea de Policía (Europol) y la Unidad Europea de Cooperación Judicial (Eurojust). El Tratado de Amsterdam también instituye nuevos instrumentos de carácter pretendidamente normativo o, al menos, vinculante: las decisiones marco y las decisiones (artículo 34.2.b y c del TUE) que puede adoptar el Consejo en los ámbitos del tercer pilar. Las decisiones marco tienen por objeto la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados Miembros. A diferencia de otros instrumentos normativos de alcance comunitario, las decisiones marco no tienen efecto directo, pero obligan a los Estados Miembros a conseguir un resultado, dejando a las autoridades nacionales la elección de la forma y de los medios. Las decisiones pueden tener por objeto cualquier otro que sea distinto de la aproximación de los ordenamientos pero coherente con los objetivos del tercer pilar. Las decisiones tampoco tienen efecto directo, pero también obligan, y corresponde al Consejo adoptar por mayoría cualificada las medidas que permitan aplicar tales decisiones a escala de la Unión³. El inconveniente que estos nuevos instrumentos presentan desde una perspectiva estatal es que los respectivos parlamentos pueden ver aminorada su capacidad decisoria sobre materias relacionadas con los delitos o el proceso penal, lo cual puede resultar problemático desde una perspectiva democrática.

El artículo 31 del TUE establece que la acción en común sobre cooperación judicial en materia penal deberá incluir:

- la cooperación entre los departamentos judiciales y las autoridades judiciales de los Estados Miembros y mediante Eurojust en relación con las causas penales y la ejecución de resoluciones judiciales;

3. Un ejemplo de Decisión es la creación de Eurojust: Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002, DOCE 2002 L63/1.

- la facilitación de la extradición entre los Estados Miembros;
- una mayor compatibilidad entre las normas nacionales aplicables;
- la prevención de conflictos de jurisdicción entre los Estados Miembros;
- la adopción progresiva de normas de mínimos en relación con los delitos y las penas en materia de delincuencia organizada, terrorismo y narcotráfico.

El reconocimiento mutuo de las decisiones penales entre Estados Miembros constituye la base del espacio judicial europeo, que se nutre de la cooperación entre los sistemas judiciales nacionales. Sin embargo, la Comisión ha constatado que, en la práctica, los estados se muestran todavía reticentes a un reconocimiento automático de las resoluciones judiciales en materia penal procedentes de otro Estado Miembro de la Unión. Uno de los “hitos” declarados en el Consejo de Tampere de 1999 fue que el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales debería ser la piedra angular de la cooperación judicial en la Unión Europea. El reconocimiento mutuo descansa en dos principios fundamentales: la confianza mutua entre los estados y la equivalencia de las resoluciones. La confianza mutua se basa en el entendimiento de que el ordenamiento jurídico del otro Estado se ajusta a los principios democráticos, al imperio de la ley y al reconocimiento efectivo de los derechos fundamentales, y que la aplicación efectiva de dicho ordenamiento jurídico se ajusta a las mismas reglas que el propio. La equivalencia supone que las decisiones y resoluciones del otro Estado, sin tener que ser idénticas en la forma, responden a los mismos principios y reglas procedimentales que las propias, por lo que pueden surtir efecto en el territorio propio.

Durante la Conferencia Intergubernamental de Niza en 2000, se presentaron dos propuestas en este sentido: la introducción de un Fiscal Europeo para el Fraude en el TCE y la institución de una Unidad de Cooperación Judicial en el TUE. Sólo prosperó la segunda propuesta, que dio lugar a la creación de Eurojust, la unidad de cooperación judicial de la Unión Europea. Este organismo fue creado en 2002 mediante una Decisión del Consejo de 28 de febrero para incrementar la efectividad de las autoridades competentes de los países miembros en materia de investigación y persecución del crimen organizado y de la delincuencia transnacional, en el marco de “una mayor cooperación entre las autoridades judiciales y otras autoridades competentes de los Estados Miembros” (artículo 29 del Tratado de Niza). Eurojust no es una institución de la Unión Europea, sino un órgano del tercer pilar que sirve para mejorar la cooperación intergubernamental. No tiene en absoluto el carácter de órgano jurisdiccional de la Unión, sino de agencia cuya finalidad es servir de unidad de cooperación entre sus miembros. En este sentido, Eurojust es la contraparte judicial de Europol, la Oficina Europea de Policía, con la que colabora en los fines comunes establecidos en el Título VI del TUE. Eurojust también complementa a la Red Judicial Europea, constituida a partir de la propuesta de decisión que presentó

la Comisión en septiembre de 2000 como una más de las propuestas que surgieron del Consejo Europeo de Tampere y que fue aprobada por el Consejo de Ministros en mayo de 2001⁴. La Red está formada por representantes de las autoridades judiciales y administrativas de los Estados Miembros, que celebran varias reuniones anuales con el fin de intercambiar información y experiencias y reforzar la cooperación en el ámbito del Derecho civil y mercantil. Eurojust colabora con la Red Judicial Europea principalmente en materia de ejecución de comisiones rogatorias y de solicitudes de extradición.

La idea de crear Eurojust surgió del Consejo Europeo de Tampere (1999) y fue introducida en la reforma del TUE redactada en la Conferencia de Niza de 2000. Según la Comisión Europea, la delincuencia transfronteriza se ha convertido en uno de los negocios más lucrativos del siglo XXI. Las actividades criminales transnacionales como el tráfico de drogas, de seres humanos y de armas ilícitas, la corrupción y el fraude constituyen una amenaza para la seguridad y la prosperidad en la Unión Europea. La presión que sufren las fuerzas y cuerpos de seguridad para responder a la creciente sofisticación de la delincuencia y el carácter multijurisdiccional de los delitos plantea retos nuevos y complejos, pues las formas nuevas de delincuencia internacional se aprovechan de la creciente movilidad geográfica y de la libertad de movimientos en los 27 Estados Miembros de la UE. La puesta en común de información entre las fuerzas y cuerpos de seguridad puede resultar difícil en tales casos y, por tal motivo, la UE ha creado Eurojust para proporcionar asesoramiento jurídico y asistencia, de manera rápida y eficaz, en el contexto de los delitos transfronterizos.

El artículo 32 del TUE define el ámbito de actuación de Eurojust en tres campos:

- la contribución a una adecuada coordinación entre las autoridades nacionales de los Estados Miembros encargadas de la persecución del delito;
- la colaboración en las investigaciones relativas a asuntos de delincuencia transfronteriza grave, especialmente en casos de delincuencia organizada;
- una estrecha cooperación de Eurojust con la Red Judicial Europea con el objeto, en particular, de facilitar la ejecución de las comisiones rogatorias y de las solicitudes de extradición.

Eurojust tiene como misión estimular y mejorar la coordinación de investigaciones y seguimientos en el territorio judicial de la Unión. Así, facilita la ejecución de la asis-

4. Decisión del Consejo de 28 de mayo de 2001 por la que se crea una Red Judicial Europea en materia civil y mercantil (DOCE L 174 de 27.6.2001).

tencia legal mutua de los Estados Miembros y la ejecución de las órdenes de extradición mediante el apoyo técnico y administrativo a las autoridades competentes. Eurojust es la primera red de autoridades judiciales de carácter internacional y permanente. Sus 27 miembros son nombrados por cada uno de los Estados Miembros entre funcionarios de alto nivel y experiencia de los cuerpos de policía, judicatura y fiscalía. Cuentan con el apoyo administrativo de un secretariado que Eurojust comparte con la Red Judicial Europea y que incluye servicios de traducción. En la práctica, la mayoría de miembros de Eurojust son fiscales, excepción hecha de los dos Estados Miembros que no reconocen el modelo continental de Ministerio Público: el Reino Unido e Irlanda.

El Estatuto y las normas de funcionamiento de Eurojust están contenidos en la Decisión del Consejo de 28 de febrero de 2002. El estatus de los miembros de Eurojust no está contemplado en la legislación comunitaria, sino en las respectivas nacionales de los estados que los nombran. De hecho, mantienen sus puestos oficiales en sus Estados Miembros, con independencia de su adscripción a Eurojust. La legislación nacional determina su nombramiento, su retribución y su situación administrativa. El alcance de sus competencias también viene determinado por la legislación nacional, así como el alcance de sus facultades en la relación con las autoridades de otros estados. De esta forma, los poderes de los miembros de Eurojust pueden variar considerablemente dependiendo del Estado de origen. Juntos, los miembros de la unidad forman el Colegio de Eurojust, en el que cada miembro tiene asignado un voto. Este Colegio elige a su presidente y a dos vicepresidentes en una elección que está sujeta a la aprobación del Consejo. Este Colegio ha constituido grupos de trabajo que se encargan de distintas tareas, por ejemplo, la relación con las agencias policiales, el trabajo operativo, la relación con las instituciones europeas, etc.

La sede de Eurojust se encuentra en La Haya (Países Bajos), como la de Europol. Su secretariado administrativo está dirigido por un gerente o director administrativo nombrado por el Colegio por unanimidad. Los miembros nacionales y el Colegio reciben el apoyo de esta administración encabezada por el director administrativo y compuesta de distintas unidades y servicios: Presupuestos y Finanzas, Secretaría del Colegio, Protección de Datos, Recursos Humanos, Gestión de la Información, Servicio Jurídico, Unidad de Prensa y Relaciones Públicas y Seguridad, Gestión de Instalaciones, Servicios Generales y Seminarios. La Secretaría de la Red Judicial Europea (RJE) está situada dentro de la administración de Eurojust pero funciona como una unidad independiente y autónoma. Es preceptiva la existencia en su seno de un responsable u oficial de protección de datos. Un comité de jueces ajenos a Eurojust nombrados por los Estados Miembros supervisa la protección de datos en las actividades de Eurojust; su presidencia rota con la de la Unión. Eurojust actúa en el mismo listado de delitos que Europol, que son los que contiene el artículo 4 de la Decisión de 28 de febrero de 2002, listado que ha ido creciendo con sucesivas incorporaciones como el terrorismo, los delitos informáticos, la falsificación de la mone-

da europea, el blanqueo de capitales, los delitos medioambientales o la participación en organización criminal. Lo que fue un listado breve se ha convertido en un largo listado que recoge todos los delitos en los que puede actuar Europol, con algún añadido.

Eurojust puede situar cualquier caso que le sea remitido en un contexto comunitario y concretar las pautas delictivas a escala europea con más facilidad que las autoridades de los distintos Estados Miembros. Puede recomendar que las fuerzas y cuerpos de seguridad nacionales adopten acciones específicas y emprendan la investigación o el procesamiento en causas criminales, aunque Eurojust carece de autoridad para emprender o realizar investigaciones o procesos penales por su propia iniciativa y tampoco puede modificar las normativas nacionales o tomar medidas para su homogeneización. No obstante, puede formular propuestas para mejorar la cooperación judicial en la UE, incluida la asistencia judicial mutua en asuntos relacionados con delitos penales, el funcionamiento de la orden de arresto europea entre los Estados Miembros, el reconocimiento mutuo de decisiones judiciales y las medidas de acompañamiento.

Eurojust puede actuar de forma colegiada o a través de sus miembros, a título individual, en aquellos casos en que, aun no siendo aplicable el listado de delitos, la legislación nacional de un Estado Miembro contemple la posibilidad de su intervención. En sus actuaciones puede solicitar a las autoridades nacionales competentes que lleven a cabo una investigación o unas actuaciones judiciales sobre hechos concretos, reconocer que una de ellas esté en mejores condiciones para hacerlo, coordinar las autoridades competentes de que se trate, crear un equipo conjunto de investigación o facilitar cuanta información sea necesaria para desempeñar sus funciones. Eurojust garantiza el intercambio de información entre las autoridades competentes y les presta ayuda para mantener la mejor coordinación y cooperación posibles. Además, colabora con la Red Judicial Europea, Europol y OLAF. Eurojust facilita apoyo logístico y puede organizar y facilitar reuniones de coordinación entre las autoridades judiciales y policiales de los Estados Miembros, con el fin de resolver cuestiones jurídicas y problemas prácticos.

La actuación de Eurojust puede producirse en tres tipos de situaciones: asuntos bilaterales o multilaterales entre Estados Miembros, asuntos que involucran a un Estado Miembro y a un tercer Estado y asuntos que involucran a un Estado Miembro y a la Unión. En el primer caso, la función de Eurojust es asistir a los miembros en la investigación y persecución de los delitos mediante el estímulo de la coordinación entre las autoridades competentes involucradas, de forma que su actividad sea más efectiva. En el segundo caso, la cooperación de Eurojust sólo es posible si existe un acuerdo de cooperación con el tercer Estado, o si la asistencia requerida tiene un interés esencial para Eurojust. El tercer caso supone la actuación de Eurojust a petición de un Estado Miembro o de las autoridades comunitarias en asuntos de interés para la Unión, como los que están a cargo de la Oficina Europea contra el Fraude.

BREVE REFLEXIÓN EN CUANTO A UNA EVENTUAL ADMINISTRACIÓN EUROPEA DEL ELSJ

Los expertos en creación e implantación de estructuras organizativas saben que hay dos enfoques distintos de la cuestión: o bien la función crea el órgano, o el órgano crea la función. En la historia de la Unión Europea se pueden encontrar ambos enfoques en distintos momentos, pero los grandes avances en construcción europea se han debido más al pragmatismo que a las elaboraciones teóricas. El célebre discurso de Robert Schumann en 1950 es una buena prueba de ello.

Eurojust supone un paso fundamental en la cooperación intergubernamental europea en materia de justicia criminal, y sienta las bases para futuros mecanismos permanentes de colaboración entre los Estados Miembros de la Unión Europea. Aunque en el modelo actual los verdaderos actores continúan siendo los funcionarios y autoridades nacionales de policía, fiscalía y judicatura, se han sentado las bases de futuros desarrollos en un modelo más integrado de cooperación conjunta.

Sin embargo, la actual crisis económica iniciada con el derrumbe de los mercados financieros a finales de la primera década del siglo XXI arroja sombras y alienta el pesimismo, pues la creación de estructuras administrativas supone unos costes que los Estados Miembros no están en disposición ni en condiciones de asumir. Habrá que esperar tiempos de bonanza económica para retomar la creación de una verdadera Administración europea de los asuntos propios del Espacio de Libertad, Justicia y Seguridad, por mucho que, pese a las limitaciones económicas, su necesidad y utilidad en el proyecto europeo sean evidentes.

Referencias bibliográficas

FARIA, Claudia *et al.* (coord.) *Enlarging the Area of Freedom, Security and Justice*. European Institute of Public Administration, 2004.

FERNÁNDEZ ROZAS, José Carlos. "El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia consolidado por la Constitución Europea". *Revista Jurídica Española La Ley*. No. 4 (2004).

FIJNAUT, Cyrille. "Police Co-operation and the Area of Freedom, Security and Justice". En: Walter, Neil (ed.) *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*. Oxford University Press, 2004.

MARTÍN REBOLLO, Luis. *Leyes Administrativas*. Editorial Aranzadi, 2008 [14ª ed.].

POWELL, Charles y SORROZA, Alicia. "La Unión Europea y la lucha contra el terrorismo global". En: POWELL, Charles y REINARES, Fernando (eds.) *Las democracias occidentales frente al terrorismo*. Madrid: Ariel y Real Instituto Elcano, 2008.

WALTER, Neil. "In Search of the Area of Freedom, Security and Justice: A Constitutional Odyssey". En:

Walter, Neil (ed.) *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*. Oxford University Press, 2004.
WYNGAERT, Christine van den. "Eurojust and the European Public Prosecutor in the Corpus Juris Model: Water and Fire?". En: Walter, Neil (ed.) *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*. Oxford University Press, 2004.

Qué hay que saber al salir del colegio

Y además:

- La paz en Oriente Medio
- Cuidado con el derecho penal
- Recuerdos de Díez-Alegría y Panikkar

Léalo en el número de septiembre-octubre de 'El Ciervo'



El Ciervo, la revista cultural con nombre de animal

El Ciervo es una revista independiente de opinión y cultura. Tiene 59 años y es la revista cultural más antigua de España de trayectoria ininterrumpida. Sus temas son variados y suele abordarlos con ironía (y también con seriedad). A *El Ciervo* le gustan sobre todo las buenas noticias. Todos los temas, por amargos que sean, tienen su lado positivo. También le encanta el buen humor. La gracia del estilo de la revista es escribir lo que nadie se atreve a decir sin que nadie se ofenda.

Conózcala en www.elciervo.es