



COLECCIÓN DE **DERECHO PENAL**



EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA EN LA DEFENSA DE LA SALUD PÚBLICA: LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO DE DROGAS

JOSÉ DANIEL ROYO PASCUAL

Universidad Rey Juan Carlos

Prólogo

Álvaro Alzina Lozano

*Profesor de Derecho Penal
Universidad Rey Juan Carlos*

REUS
EDITORIAL

COLECCIÓN DE DERECHO PENAL

TÍTULOS PUBLICADOS

- La discriminación hacia la mujer por razón de género en el Código penal**, *María Acale Sánchez* (2006).
- Derecho penal de la empresa e imputación objetiva**, *Bernardo Feijoo Sánchez* (2007).
- Punibilidad y delito**, *Érika Mendes de Carvalho* (2007).
- Los delitos de terrorismo: estructura típica e injusto**, *Manuel Cancio Meliá* (2010).
- La responsabilidad penal de los funcionarios por delitos ambientales**, *Cristóbal Javier Cantero Cerquella* (2010).
- La ocupación de inmuebles en el Código Penal español**, *José Miguel Jiménez París* (2018).
- Triple de la mayor y condenas eternas. A propósito del Acuerdo del TS de 27 de junio de 2018**, *Puerto Solar Calvo* (2019).
- Malversación y blanqueo en la contratación pública de abogados defensores**, *Jordi Casas Hervilla* (2019).
- Siniestralidad vial, delitos imprudentes y fuga**, *Rosario de Vicente Martínez* (2019).
- Lineamientos de la violencia en el derecho penal del deporte**, *José Manuel Ríos Corbacho* (2019).
- Violencia sexual de género contra las mujeres adultas. Especial referencia a los delitos de agresión y abuso sexuales**, *María Acale Sánchez* (2019).
- Los instrumentos de valoración y gestión de riesgos en el modelo de penalidad español**, *David Castro Liñares* (2019).
- Régimen penológico del concurso real de delitos**, *Jorge Vizueta Fernández* (2020).
- Derecho penal del enemigo en España**, *Cristian Sánchez Benítez* (2020).
- El delito de trata de seres humanos: el artículo 177 bis del Código Penal**, *Tania García Sedano* (2020).
- El Derecho Penal del Estado de Derecho entre el espíritu de nuestro tiempo y la Constitución**, *Eduardo Demetrio Crespo* (2020).
- Prevaricación administrativa de autoridades y funcionarios públicos: análisis de sus fundamentos y revisión de sus límites**, *Jordi Casas Hervilla* (2020).
- La pena de prisión en medio abierto. Un recorrido por el régimen abierto, las salidas tratamentales y el principio de flexibilidad**, *Ana Cristina Rodríguez Yagüe* (2021).
- La medida de seguridad de libertad vigilada para sujetos imputables. Su implementación práctica a través de 30 casos**, *María Pilar Marco Francia* (2021).
- Los hurtos cualificados. Práctica jurisprudencial**, *Rosario de Vicente Martínez* (2021).
- Concordia en las Cortes y violencia en las cárceles: la transición penitenciaria española**, *Antonio Andrés Laso* (2021).
- Delitos contra la Administración Pública y corrupción: criterios de imputación al superior jerárquico**, *Erick Guimaray* (2021).
- El trabajo forzoso, la esclavitud y sus prácticas análogas como finalidades del delito de trata de seres humanos**, *Tania García Sedano* (2021).
- La alevosía: análisis jurídico y de política legislativa de la circunstancia del artículo 22.1 del código penal**, *José Mateos Bustamante* (2021).
- El control del SARS-CoV-2 en el sistema penitenciario**, *Eugenio Arribas López* (2021).
- Legalidad penal como limitación al poder punitivo**, *Roberto Navarro-Dolmestch* (2022).
- Retos pendientes en el camino hacia la igualdad de las mujeres en el siglo XXI**, *Alejandro Luis de Pablo Serrano, M^a Flora Martín Moral y Patricia Tapia Ballesteros (Dirs.)* (2021).
- La penalidad del concurso de delitos en el sistema jurídico-penal español: estudio de las reglas limitativas de los arts. 76 y 77 CP**, *Alfonso Ortega Matesanz* (2022).
- Derecho penal y adicciones sin sustancia. Estudio de la relación entre la conducta delictiva y el juego patológico**, *Marta María Aguilar Cárceles* (2022).
- La evolución de las penas del concurso de delitos en la codificación penal española**, *Alfonso Ortega Matesanz* (2022).

Acoso moral laboral y acoso sexual, *Tania García Sedano* (2023).

Justicia restaurativa empresarial. Un modelo para armar, *Adán Nieto Martínez, Raúl Calvo Soler (Coords.)* (2023).

Reformas penales aprobadas a lo largo de la XIV legislatura (3 de diciembre de 2019 – 30 de mayo de 2023), *Rosario de Vicente Martínez* (2023).

El bien jurídico protegido en el marco del Derecho Penal, *Manuel Portero Henares* (2023).

Derecho penal de menores. Una introducción a la legislación reguladora de la responsabilidad penal de los menores, *Tomás Montero Hernanz* (2023).

Delito de manipulación del mercado de valores, *Marta Muñoz de Morales Romero* (2023).

El delito de asesinato. Un estudio teórico-práctico, *Vicente Alcaraz Sanabria* (2023).

Tratamiento jurídico de la contaminación acústica urbana. Especial referencia al delito acústico y a las actividades de ocio, *María Teresa Montero Ruiz* (2024).

Crisis del Derecho penal moderno. Hacia una sociedad posriesgo en materia de criminalidad vial, *Marco Teijón Alcalá* (2024).

Cuestiones esenciales del delito de malversación, *María Rosa Carrillo Ruiz* (2024).

La responsabilidad penal de las personas jurídicas por los delitos cometidos por sus integrantes: la controvertida naturaleza jurídica del sistema de atribución y de exención de responsabilidad, *Lucas Gabriel Menéndez Conca* (2024).

El Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia en la defensa de la salud pública: la política de la Unión Europea en la lucha contra el tráfico de drogas, *José Daniel Royo Pascual* (2026).

COLECCIÓN DE DERECHO PENAL

Directora:

ROSARIO DE VICENTE MARTÍNEZ

Catedrática de Derecho Penal

Universidad de Castilla-La Mancha

EL ESPACIO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA EN LA DEFENSA DE LA SALUD PÚBLICA: LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA LUCHA CONTRA EL TRÁFICO DE DROGAS

José Daniel Royo Pascual

Universidad Rey Juan Carlos

Prólogo

Álvaro Alzina Lozano

Profesor de Derecho Penal

Universidad Rey Juan Carlos

REUS
EDITORIAL

Madrid, 2026

© José Daniel Royo Pascual
© Editorial Reus, S. A.
Aviador Zorita, 4, -S2º B - 28020 Madrid
Teléfonos: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54
Fax: (34) 91 445 11 26
reus@editorialreus.es
www.editorialreus.es

1.ª edición REUS, S.A. (2026)
ISBN: 978-84-290-3016-7
Depósito Legal: M 19125-2026
Diseño de portada: Lapor
Impreso en España
Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales Cometa, S. A.
Ctra. Castellón, km 3,400 – 50013 Zaragoza

Ni Editorial Reus ni sus directores de colección responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan sus propios autores. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley. Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

*A los abuelos que, aun en su ausencia,
guían nuestros pasos y avivan la noble virtud del esfuerzo.*

PRÓLOGO

Las drogas siguen siendo un problema a nivel internacional. Para conseguir reducir la oferta en el mercado es necesaria la colaboración entre los Estados. Esto supone un gran reto, ya que significa lo primero una respuesta social para acabar con las drogas, y lo segundo, una respuesta jurídica en la cual se acerquen las distintas normativas para que el desarrollo de esta colaboración surta efecto.

La Unión Europea ha articulado una serie de instrumentos desde los años 80 del siglo XX que han permitido de manera progresiva tener una misma vocación frente a la reducción de la oferta de drogas. Este planteamiento que realiza la Unión es interdisciplinar al unir la salud pública, la cooperación internacional, la colaboración policial y judicial y la armonización del delito de tráfico de drogas.

La obra que presenta José Daniel Royo Pascual es una investigación fruto de su Tesis Doctoral que obtuvo la calificación de Sobresaliente Cum Laude y que tuvo el honor de dirigir junto al Catedrático Fernando Suárez Bilbao. El esfuerzo realizado por el autor para recopilar todos los ámbitos que trabajan en la lucha contra la drogadicción es digno de elogio.

Agradezco a José Daniel que haya pensado en mí para poder prologar este libro, fue un placer dirigirle la Tesis Doctoral, y poder leer sus publicaciones en la materia que estoy seguro que supondrán un referente para cualquier investigador o legislador que quiera conocer en profundidad cómo la Unión Europea ha articulado una regulación tan exhaustiva en cada uno de los elementos que constituyen este fenómeno.

Nos encontramos en un Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, que ha permitido poder desarrollar instrumentos eficaces en materia policial,

judicial y de armonización penal. Todo basado en la confianza mutua que existe entre los Estados de la Unión Europea unidos en un mismo fin común, preservar las democracias, respetar los Derechos Humanos y mejorar la vida de sus ciudadanos.

Con esta vocación surgirían estos instrumentos como respuesta al reto que suponía la libre circulación de personas, mercancías, capitales y trabajadores, pero también a la preocupación que existía por la pandemia que suponía la drogadicción en toda Europa, que provocaron tanto la muerte de miles de jóvenes, como la creación de redes criminales que trajeron delincuencia, blanqueo de capitales y sobre todo, violencia.

Como se ha mencionado, no es realista pensar que un único Estado pudiese combatir de manera eficaz contra las drogas. En la actualidad comprobamos como Estados Unidos no es capaz de frenar la entrada de droga en su territorio si no es con colaboración de los Estados donde se produce o distribuye, pues imagínese el lector en un territorio como la Unión Europea donde las fronteras interiores no existen.

Por tanto, la obra de José Daniel tiene una estructura sistemática basada en las políticas que han intervenido para combatir la droga, desggranando el rol que ha tenido la Unión Europea tanto a nivel interno como con terceros Estados a través de sus distintas agencias para poder llevar a cabo una política efectiva.

La salud pública ha ido tomando un papel más relevante, presenta el autor cómo esta política ha impulsado los planes de trabajo que han organizado la lucha contra la droga a multinivel. Ese trabajo se continúa realizando en la actualidad al que se ha sumado la Agencia de la Unión Europea sobre Drogas para evaluar y dar respuesta a las distintas drogas que aparecen en el continente, además de advertir a las autoridades policiales y judiciales cuáles son los puntos críticos.

Por ello, se destacan de la obra los apartados relacionados con el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, donde el autor no sólo ha explicado los distintos instrumentos y agencias, sino que ha querido poner de manifiesto como es la colaboración entre las mismas, señalando cuáles son las discrepancias existentes y aportando soluciones.

Entre las soluciones que han de darse, el autor de manera acertada expone la creación de una Directiva que pueda dar una respuesta efectiva ante los nuevos retos. Esto se debe a que han pasado muchos años desde la armonización del tráfico de drogas, y aunque se actualiza de manera constante en el listado de drogas, es necesario revisarla y como se expone en el libro poder incluir conceptos como organización criminal dentro de ella, ya que como se pone de manifiesto, las grandes redes criminales de

tráfico de drogas son las responsables de que en la mayoría de las calles de los Estados de la Unión Europea se puedan encontrar drogas.

Solo me resta agradecer al autor que haya confiado en mí para el prólogo de su obra, una lectura necesaria para comprender el trabajo fundamental que realiza la Unión Europea y que constituye una defensa de la salud pública y de la seguridad de todos sus ciudadanos.

Álvaro ALZINA LOZANO

Profesor de Derecho Penal de la Universidad Rey Juan Carlos

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
ANTECEDENTES	11
INTRODUCCIÓN.....	15
CAPÍTULO 1. LA PROTECCIÓN DE LA SALUD PÚBLICA POR	
PARTE DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES ...	19
1. Concepto de salud pública	19
2. Concepto y características de las drogas	23
3. Las organizaciones internacionales y la salud pública	26
3.1. La Organización Mundial de la Salud	29
3.2. El Consejo de Europa	32
3.3. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico.....	35
4. La Salud Pública en la Unión Europea.....	36
4.1. La salud pública en los Tratados	37
4.2. El desarrollo de la política de salud pública	45
4.2.1. Los programas de acción comunitarios en el ámbito de	
la salud pública.....	46
4.2.1.1. El primer programa de acción (2003-2008).....	47
4.2.1.2. El segundo programa de acción (2008-2013) ..	49
4.2.1.3. El tercer programa de acción (2014-2020).....	50
4.2.1.4. El cuarto programa de acción (2021-2027).....	50
CAPÍTULO 2. POLÍTICA DE DROGAS Y PLANES DE LA UNIÓN	
EUROPEA.....	53
1. Política Internacional en materia de drogas.....	53
1.1. La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito	
(UNODC).....	56
2. La evolución de la política antidroga en los Tratados Europeos.	
Análisis histórico-jurídico	61

3. La coordinación de las políticas de la Unión Europea en la lucha contra las drogas: Las Estrategias de la UE en materia de Lucha contra la Droga.....	73
3.1. Planes de Acción 1990-2000	74
3.1.1. Plan Europeo contra las drogas 1990-1994	74
3.1.2. Plan de Acción 1995-1999	75
3.2. Estrategia de la UE en materia de droga (2000-2004).....	77
3.2.1. Plan de acción en materia de lucha contra la droga (2000-2004).....	78
3.3. Estrategia de la UE en materia de droga (2005-2012).....	80
3.3.1. Plan de acción en materia de lucha contra la droga 2005-2008	84
3.3.2. Plan de acción en materia de lucha contra la droga 2009-2012	84
3.4. Estrategia de la UE en materia de droga (2013-2020).....	85
3.4.1. Plan de acción en materia de lucha contra la droga 2013-2016	87
3.4.2. Plan de acción en materia de lucha contra la droga 2017-2020	88
3.5. Estrategia de la UE en materia de droga (2021-2025).....	89
4. Cooperación internacional.....	91
5. La transformación del Observatorio Europeo sobre drogas en la Agencia Europea sobre Drogas.....	94
CAPÍTULO 3. EL ESPACIO DE LIBERTAD SEGURIDAD Y JUSTICIA Y LA LUCHA DE LA UE CONTRA LA DELINCUENCIA ORGANIZADA EN EL TRÁFICO DROGAS.....	99
1. Introducción.....	99
2. La lucha contra la delincuencia antes del Tratado de Maastricht ...	100
3. El Tratado de Maastricht y la creación del Pilar Justicia y Asuntos de Interior	106
3.1. Aspectos Generales del Tratado.....	106
3.2. El Tratado de Maastricht: el pilar de justicia y asuntos de interior.....	109
4. El Tratado de Ámsterdam y el Espacio de Libertad Seguridad y Justicia.....	117
4.1. El Consejo Europeo de Tampere	131
5. El Tratado de Niza	134
5.1. El programa de La Haya.....	136
6. La consolidación del Espacio de Libertad Seguridad y Justicia en el Tratado de Lisboa.....	140
6.1. El Programa de Estocolmo	145
6.2. Orientaciones estratégicas 2014-2019	146
6.3. La Estrategia Europea de la Seguridad.....	147

CAPÍTULO 4. EL TRABAJO DE LAS AGENCIAS POLICIALES Y JUDICIALES PARA FRENAR EL TRÁFICO DE DROGAS EN LA UNIÓN EUROPEA.....	149
1. Introducción.....	149
2. La Agencia de la UE para la Cooperación Policial (Europol)	152
2.1 Europol: Orígenes y funcionamiento.....	152
2.2. El papel de Europol en la lucha contra el tráfico de drogas	162
3. La Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas (Frontex)...	164
4. La Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal (Eurojust).....	167
4.1. Principales instrumentos de Eurojust	175
4.2. Eurojust y el tráfico de drogas.....	181
CAPÍTULO 5. EL DELITO DE TRÁFICO DE DROGAS EN LA UNIÓN EUROPEA: LA NECESARIA REVISIÓN DE LA NORMATIVA PARA ARMONIZAR LOS CÓDIGOS PENALES EUROPEOS	183
1. Introducción.....	183
2. El delito de Tráfico de Drogas: La Decisión marco 2004/757/JAI: disposiciones mínimas en relación con los delitos y las penas aplicables en el ámbito del tráfico de drogas	187
3. La Decisión Marco 2008/841/JAI del Consejo, de 24 de octubre de 2008, relativa a la lucha contra la delincuencia organizada.....	200
4. Una propuesta de Directiva común en materia de droga y delincuencia organizada.....	206
4.1. Definiciones de droga y delincuencia organizada	208
4.2. Los delitos	209
4.3. Circunstancias agravantes y atenuantes	210
4.4. Complicidad, cooperación, inducción y tentativa.....	210
4.5. Sanciones	211
4.6. Responsabilidad de las personas jurídicas.....	211
4.7. Sanciones a personas jurídicas	212
4.8. Embargo y decomiso	212
4.9. Cooperación entre Agencias	213
4.10. Protección de los denunciantes	213
4.11. Prevención	214
CONCLUSIONES.....	215
BIBLIOGRAFÍA.....	223
JURISPRUDENCIA	235
PÁGINAS Y ENLACES WEB DE INTERÉS.....	237
ANEXO I	239

El tráfico de drogas es un fenómeno criminal de carácter transnacional que exige una respuesta coordinada entre los Estados, especialmente en un espacio sin fronteras interiores como la Unión Europea. Esta obra analiza, desde una perspectiva interdisciplinar, la política desarrollada por la Unión desde los años 80 del siglo XX, examinando la progresiva convergencia de ámbitos tan diversos como la salud pública, la cooperación internacional, la colaboración policial y judicial, y la armonización del delito de tráfico de drogas.

A través del estudio del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, el autor examina el papel de las instituciones y agencias europeas, identifica las carencias del marco normativo vigente y propone líneas de actuación para su actualización, entre las que destaca la conveniencia de una nueva Directiva que incorpore el concepto de organización criminal, elemento determinante en el funcionamiento de las redes responsables de la distribución de drogas en el territorio de la Unión.

Sustentada en el principio de confianza mutua entre los Estados miembros, esta investigación constituye una contribución relevante al estudio del Derecho de la Unión Europea, al ofrecer una visión integral de los instrumentos jurídicos y políticos que sostienen la lucha contra el tráfico de drogas. Es una lectura de referencia para juristas, miembros de las fuerzas de seguridad, académicos y cualquier lector interesado en comprender cómo Europa teje su Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia para proteger sus democracias, defender los derechos humanos y garantizar la salud pública de sus ciudadanos frente al desafío global de las drogas.

José Daniel Royo Pascual es Doctor en Derecho, distinción obtenida con la calificación de sobresaliente *cum laude*, Graduado en Derecho y en Ciencia Política y Gestión Pública. Su trayectoria investigadora se ha centrado en el estudio jurídico de la Administración Pública y de la Unión Europea, ámbito en el que ha desarrollado durante varios años labores docentes en la Universidad Rey Juan Carlos. En la actualidad presta servicio en la Administración General del Estado, en el Ministerio de Sanidad, donde asume la gestión y planificación de programas y proyectos europeos en el ámbito de la salud pública.