



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 21 June 2013

11393/13

**Interinstitutional File:
2013/0091 (COD)**

**ENFOPOL 197
CODEC 1569
INST 334
PARLNAT 153**

OPINION

from: Spanish Parliament
date of receipt: 20 June 2013
to: General Secretariat of the Council of the European Union

Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation and Training (Europol) and repealing Decisions 2009/371/JHA and 2005/681/JHA doc. 8229/13 ENFOPOL 98 CODEC 746 - COM(2013) 173 final
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality¹

Delegations will find attached the opinion of the Spanish Parliament on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Law Enforcement Cooperation and Training (Europol) and repealing Decisions 2009/371/JHA and 2005/681/JHA.

Encl.: Opinion of 20 June 2013

¹ For other available language versions of the opinion, reference is made to the Interparliamentary EU information exchange Internet site (IPEX) at the following address:
<http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



CORTES GENERALES



EXCMO. SR.:

Comunico a V.E. que la Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión del día 18 de junio de 2013, ha aprobado el Dictamen motivado 4/2013 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, que expone las razones por las que considera que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de la Unión Europea para la cooperación y la formación en funciones coercitivas (Europol) y por el que se derogan las Decisiones 2009/371/JAI y 2005/681/JAI [COM (2013) 173 final] [2013/0091 (COD)] {SWD (2013) 98 final} {SWD (2013) 99 final} {SWD (2013) 100 final} (núm. expte. 282/205), no se ajusta al principio de subsidiariedad.

Lo que traslado a V.E. en aplicación de lo dispuesto en los Protocolos números 1 y 2 del Tratado de Lisboa, así como dentro del marco del diálogo político entre los Parlamentos nacionales y las instituciones europeas.

Palacio del Congreso de los Diputados, a 19 de junio de 2013.

Jesús Posada Moreno
PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA.



CORTES GENERALES



EXCMO. SR.:

Comunico a V.E. que la Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión del día 18 de junio de 2013, ha aprobado el Dictamen motivado 4/2013 de la Comisión Mixta para la Unión Europea, que expone las razones por las que considera que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de la Unión Europea para la cooperación y la formación en funciones coercitivas (Europol) y por el que se derogan las Decisiones 2009/371/JAI y 2005/681/JAI [COM (2013) 173 final] [2013/0091 (COD)] {SWD (2013) 98 final} {SWD (2013) 99 final} {SWD (2013) 100 final} (núm. expte. 282/205), no se ajusta al principio de subsidiariedad.

Lo que traslado a V.E. en aplicación de lo dispuesto en los Protocolos números 1 y 2 del Tratado de Lisboa, así como dentro del marco del diálogo político entre los Parlamentos nacionales y las instituciones europeas.

Palacio del Senado, a 19 de junio de 2013.

Pío García-Escudero Márquez
PRESIDENTE DEL SENADO

EXCMO. SR. PRESIDENTE DEL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA.



CORTES GENERALES

DICTAMEN MOTIVADO 4/2013 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 18 DE JUNIO DE 2013, SOBRE VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO RELATIVO A LA AGENCIA DE LA UNIÓN EUROPEA PARA LA COOPERACIÓN Y LA FORMACIÓN EN FUNCIONES COERCITIVAS (EUROPOL) Y POR EL QUE SE DEROGAN LAS DECISIONES 2009/371/JAI Y 2005/681/JAI [COM (2013) 173 FINAL] [2013/0091 (COD)] {SWD (2013) 98 FINAL} {SWD (2013) 99 FINAL} {SWD (2013) 100 FINAL}

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este Dictamen motivado.

B. La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de la Unión Europea para la cooperación y la formación en funciones coercitivas (Europol) y por el que se derogan las Decisiones 2009/371/JAI y 2005/681/JAI, ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 25 de junio de 2013.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 7 de mayo de 2013, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Senador D. Juan Ramón Represa Fernández, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno. Éste señala que el Reglamento, en sus términos actuales, no respeta plenamente el principio de subsidiariedad por contemplar la absorción de la Agencia CEPOL por EUROPOL. Concretamente, se afirma que esta absorción podría conllevar la existencia de regulación europea sobre determinados aspectos de la formación policial de los Estados miembros cuya oportunidad dista de quedar probada. En relación con el principio de proporcionalidad, se indica que de una primera lectura de la propuesta de la Comisión podría considerarse que ésta en su propuesta va más allá de lo estrictamente necesario para garantizar esa función de



CORTES GENERALES

Europol de apoyo, refuerzo e instrumento de cooperación respecto a los servicios policiales de los EEMM. Se ha recibido asimismo informe del Parlamento Vasco en el que se afirma que la iniciativa respeta el principio de subsidiariedad.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 18 de junio de 2013, aprobó el presente

DICTAMEN MOTIVADO

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.

2.- La propuesta legislativa analizada se basa en los artículos 88 y 87. 2 b) del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

“Artículo 88

1. La función de Europol es apoyar y reforzar la actuación de las autoridades policiales y de los demás servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros, así como su colaboración mutua en la prevención de la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, del terrorismo y de las formas de delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión, así como en la lucha en contra de ellos.

2. El Parlamento Europeo y el Consejo determinarán, mediante reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y las competencias de Europol. Estas competencias podrán incluir:

a) la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de la información, en particular la transmitida por las autoridades de los Estados miembros o de terceros países o terceras instancias;

b) la coordinación, organización y realización de investigaciones y actividades operativas, llevadas a cabo conjuntamente con las autoridades competentes de los Estados miembros o en el marco de equipos conjuntos de investigación, en su caso en colaboración con Eurojust.



CORTES GENERALES

En dichos reglamentos se fijará asimismo el procedimiento de control de las actividades de Europol por el Parlamento Europeo, control en el que participarán los Parlamentos nacionales.

3. Cualquier actividad operativa de Europol deberá llevarse a cabo en contacto y de acuerdo con las autoridades de los Estados miembros cuyo territorio resulte afectado. La aplicación de medidas coercitivas corresponderá exclusivamente a las autoridades nacionales competentes.”

“Artículo 87

2.b) el apoyo a la formación de personal, así como la cooperación para el intercambio de personal, los equipos y la investigación científica policial;”

3.- La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Agencia Europol, aspira a constituir el marco legal para fusionar la Oficina Europea de Policía (Europol) y la Escuela Europea de Policía (CEPOL) en una sola agencia de la Unión Europea que mantendría la denominación de Europol como Agencia Policial de la Unión europea de cooperación y formación en funciones coercitivas.

Esta Propuesta de Reglamento deroga la Decisión del Consejo 2009/371/JAI, de 6 de abril de 2009, por la que se creó la Oficina Europea de Policía (Europol) y también la Decisión del Consejo 2005/681/JAI, de 20 de septiembre de 2005, por la que se creó la Escuela Europea de Policía (CEPOL).

El objetivo de la Propuesta analizada es:

- a) Adaptar Europol a las exigencias del Tratado de Lisboa estableciendo en el Reglamento el marco jurídico de Europol e introduciendo un mecanismo de control de sus actividades por el Parlamento Europeo junto con los Parlamentos nacionales.
- b) Cumplir los objetivos del Programa de Estocolmo convirtiendo a Europol en el “eje para el intercambio de información entre las autoridades policiales de los Estados miembros” y estableciendo los planes de formación y los programas de intercambio europeos para todos los profesionales con funciones coercitivas pertinentes a nivel nacional y de la Unión Europea.
- c) Asignar a Europol nuevas responsabilidades de forma que pueda prestar un apoyo más amplio a los servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros. Ello pasa por la asunción por Europol de las tareas actuales de la CEPOL en el ámbito de formación de los agentes con funciones coercitivas y el desarrollo de un programa europeo de formación de los servicios con funciones coercitivas.
- d) Asegurar un sólido régimen de protección de datos personales para Europol.



CORTES GENERALES

- e) Mejorar la gobernanza de Europol aumentando su eficiencia y su conformidad con los principios establecidos en el Enfoque Común sobre las Agencias descentralizadas de la Unión Europea.

4.- La Oficina Europea de Policía (Europol) es la Agencia de la Unión Europea en el ámbito de la cooperación fundamentalmente policial que fue creada por la Decisión 2009/371/JAI del Consejo, cuya función es apoyar la actuación de los servicios con funciones coercitivas nacionales, así como su colaboración mutua en la prevención y la lucha contra la delincuencia grave y el terrorismo.

El artículo 88 del TFUE dispone que Europol debe ser gobernada por un Reglamento adoptado mediante Procedimiento Legislativo Ordinario que incorpore procedimientos que permitan la supervisión de las actividades de la Agencia por parte del Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales.

De igual forma, la Escuela Europea de Policía (CEPOL) fue establecida como Agencia de la Unión Europea en 2005 mediante Decisión del Consejo 2005/681/JAI y está al cargo de las actividades relacionadas con la cooperación en la formación de los funcionarios policiales. Su objetivo es reforzar la interacción entre las fuerzas de los Estados miembros a través de la organización de actividades formativas con una dimensión policial europea.

El Programa de Estocolmo insta a convertir Europol en un centro de intercambio de información policial entre las Agencias de cumplimiento de la Ley de la Unión Europea y una plataforma de servicios para los cuerpos policiales, indicando la necesidad de activar proyectos de formación policial europeos e intercambio de programas de formación para profesionales de la seguridad tanto a nivel nacional como de la Unión Europea, reservando en todo ello un papel central a la CEPOL.

La Comisión propone, como ya se ha dicho, la integración de Europol y CEPOL en una nueva Agencia (-Europol-, con sede en el actual cuartel general de esta Agencia en La Haya) con lo que espera conseguir reducir gastos y generar importantes sinergias entre la actividad operativa y formativa.

Según establece la Exposición de Motivos de la Propuesta de Reglamento sobre esta materia, la misma está en consonancia con los requisitos del Tratado de Lisboa, las expectativas del Programa de Estocolmo, las prioridades establecidas en la Estrategia de Seguridad Interior en Acción y el Enfoque Común sobre las Agencias descentralizadas de la UE.

5.- La UE ha detectado que en la última década se ha producido un incremento en la criminalidad organizada y grave además de una mayor diversificación en las modalidades delictivas.



CORTES GENERALES

En la “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo” del mes de noviembre de 2010, sobre la Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción, en la que fija cinco medidas para una Europa más segura, dice que es palmario que, en general, la vida de cualquier ciudadano de la Unión Europea transcurre dentro de la normalidad y una relativa seguridad; pero también es cierto que la sociedad se enfrenta a graves amenazas para la seguridad que están aumentando en cantidad y en modo de ejecución. Muchos de los grandes retos en materia de seguridad traspasan fronteras y afectan a muy distintos sectores de la sociedad. A los ciudadanos les preocupa que un Estado miembro no pueda reaccionar por sí mismo a estas amenazas y por eso sería aconsejable que la Unión Europea incremente su acción contra la delincuencia organizada y el terrorismo. La “Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo” propone la forma de trabajar conjuntamente para ser más eficaces en la lucha y prevención de las formas graves de delincuencia y la delincuencia organizada, el terrorismo y la ciberdelincuencia, en la mejora de la gestión de nuestras fronteras exteriores y el aumento de la resistencia frente a las catástrofes naturales o las provocadas por el hombre.

Según Europol “la delincuencia grave y organizada es un fenómeno cada vez más dinámico y complejo, y sigue siendo una amenaza significativa a la seguridad y la prosperidad de la UE”. El estudio elaborado por Europol destaca que los efectos de la globalización en la sociedad y en las empresas también han facilitado la aparición de nuevas e importantes variaciones en la actividad delictiva, en la que las redes criminales aprovechan las lagunas legislativas, internet y condiciones asociadas a la crisis económica para generar beneficios ilícitos a bajo riesgo. La delincuencia grave causa importantes daños a sus víctimas, provoca perjuicios económicos de gran magnitud y socava la sensación de seguridad sin la cual las personas no pueden ejercer efectivamente su libertad y sus derechos individuales. Delitos como la trata de seres humanos, el tráfico de drogas y de armas de fuego, los delitos financieros como la corrupción, el fraude y el blanqueo de capitales, vertidos ilícitos de residuos dentro y fuera de Europa y la ciberdelincuencia, no solo representan una amenaza a la seguridad personal y económica de las personas que viven en Europa, sino que generan pingües beneficios ilícitos que refuerzan los poderes de las redes delictivas y privan a las autoridades públicas de ingresos más que necesarios. El terrorismo sigue constituyendo una amenaza importante para la seguridad de la UE, pues las sociedades europeas siguen siendo vulnerables a los ataques terroristas. La delincuencia es uno de los cinco temas que más preocupan a los ciudadanos de la UE, de ahí la necesidad de contar con agencias de la UE que apoyen eficaz y eficientemente la cooperación, el intercambio de información y la formación en funciones coercitivas.

6.- En lo que a nuestro país se refiere, y teniendo en cuenta el Informe remitido por el Gobierno de España, en términos generales hay que hacer una valoración positiva de la Propuesta dando la bienvenida a la misma porque cumple con el mandato del Tratado de



CORTES GENERALES

Funcionamiento de la Unión Europea por el que Europol debe ser regido por un Reglamento y debe, además, garantizarse el control parlamentario de actividades y responsabilidades de la Agencia, según establece el citado anteriormente artículo 88 del TFUE.

No obstante, debería darse un nuevo impulso para el desarrollo pleno de las actuales competencias de Europol que todavía no se realiza a plena satisfacción, y antes de incrementar sus capacidades o competencias, debería mejorarse el rendimiento de las que ahora tiene. Desde el reconocimiento de la necesidad de incrementar y mejorar la colaboración de los Estados miembros con Europol, aportando mayor cantidad y calidad de información relevante desde el punto de vista policial, no se ve necesario reforzar las obligaciones de los Estados miembros mediante mecanismos sancionadores o similares, sino más bien tratar de incentivar la mejora que se necesita. Y garantizar la preeminencia de los Estados miembros en la gobernanza de la Agencia.

Respecto a la fusión de Europol y CEPOL, diseñada, en principio, como una absorción de la segunda por la primera, por parte del Gobierno de España, al igual que la mayoría de los Estados miembros, no se ven los beneficios que ésta pueda reportar y, además, se puede decir que las actividades de formación policial se verían afectadas por un previsible desplazamiento de recursos de la actividad formativa a la operacional.

7.- Como se ha dicho en el punto anterior, se ha recibido informe del Gobierno de España en el sentido de que la Propuesta de Reglamento que ahora analizamos no respeta plenamente el principio de subsidiariedad fundamentalmente por contemplar la absorción de la Agencia CEPOL por Europol. Concretamente esta absorción podría conllevar la existencia de regulación europea sobre determinados aspectos de la formación policial de los Estados miembros, cuya oportunidad dista de quedar probada.

Respecto al principio de proporcionalidad, hay que señalar que, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 88 del TFUE, transcrito en el punto 2 de este Dictamen motivado, en el que se establecen las funciones de Europol, podría considerarse que la propuesta de la Comisión va más allá de lo estrictamente necesario para garantizar esa función de Europol de apoyo, refuerzo e instrumento de cooperación respecto a los servicios policiales de los Estados miembros.

Serían varias las cuestiones a considerar:

- a) La pretendida absorción de Cepol por Europol, que es un aspecto no contemplado por el artículo 88 del TFUE.
- b) El establecimiento de obligaciones reforzadas para los Estados miembros respecto al intercambio de información con la Agencia o a la necesidad de abrir investigaciones sugeridas por Europol que puede poner en peligro lo esencial de las relaciones entre las Agencias de Policía de los Estados miembros y Europol que es la confianza mutua ganada con muchos años de trabajo, e inundar la



CORTES GENERALES

- propia Agencia con información de poco valor que incremente la carga de trabajo y ponga en peligro su eficacia actual.
- c) La pérdida de peso específico de los Estados miembros en los órganos y mecanismos de gestión de la nueva Agencia.
 - d) El intercambio de información inter-agencias y con terceros, que incidiría también en la confianza actual entre Agencias de Policía de los Estados miembros y Europol.

Conviene, por último, señalar que varios Estados miembros están preocupados por el hecho de que este excesivo nivel de ambición de la Comisión en su propuesta legislativa apunte en la dirección de configurar una Agencia europea, Europol, como un verdadero agente operativo, como un nuevo actor más en la seguridad europea, cuando los únicos actores operativos son -y tienen que seguir siendo en el futuro- los servicios policiales de los Estados miembros.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo a la Agencia de la Unión Europea para la cooperación y la formación en funciones coercitivas (Europol) y por el que se derogan las Decisiones 2009/371/JAI y 2005/681/JAI, no es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.

El presente Dictamen motivado será trasladado al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión Europea, dentro del marco del diálogo político entre los Parlamentos nacionales y las instituciones de la Unión Europea.