



Bruselas, 27.3.2013
SWD(2013) 99 final

Part 2

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO sobre la fusión de la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y la Oficina Europea de Policía (Europol) y sobre la implementación del programa europeo de formación policial de los agentes de los servicios con funciones coercitivas

que acompaña al documento

Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO

SOBRE 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 DEL CONSEJO

{COM(2013) 173 final}
{SWD(2013) 98 final}
{SWD(2013) 100 final}

DOCUMENTO DE TRABAJO DE LOS SERVICIOS DE LA COMISIÓN

RESUMEN DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO sobre la fusión de la Escuela Europea de Policía (CEPOL) y la Oficina Europea de Policía (Europol) y sobre la implementación del programa europeo de formación policial de los agentes de los servicios con funciones coercitivas

que acompaña al documento

Propuesta de REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO SOBRE 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 DEL CONSEJO

1. INTRODUCCIÓN

La presente evaluación de impacto es también una evaluación *ex ante*.

2. CONSULTA Y ASESORAMIENTO

2.1. Evaluación y estudios preparatorios

En 2010-2011 se llevó a cabo una **evaluación quinquenal** de la CEPOL, tal como exige la Decisión sobre la CEPOL¹. El informe final se envió al Consejo de Gobierno de la CEPOL el 31.1.2011². Para la preparación de la presente evaluación de impacto, se encargó un **estudio externo**³.

2.2. Consultas

El papel futuro de la CEPOL se debatió en varios talleres que la Comisión organizó en 2011-2012 con vistas a la preparación del programa europeo de formación en funciones coercitivas.

2.3. Control realizado por el Comité de Evaluación de Impacto de la Comisión

El Comité de Evaluación de Impacto de la Comisión examinó los borradores de la presente evaluación de impacto, y emitió dictámenes los días 20.7.2012, 10.10.2012 y 15.1.2013. La presente evaluación de impacto sigue las recomendaciones formuladas por este Comité.

3. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

3.1. Contexto y factores externos

Hay dos factores principales que influyen en los problemas que se definen a continuación: el primero se refiere a la estructura y la gobernanza de la CEPOL, y el segundo a la formación en funciones coercitivas.

¹ Estudio de evaluación de cinco años de actividad de la CEPOL, 21.1.2011. *Consortium Blomeyer & Sanz, Centre for Strategy and Evaluation Studies LLP and Evalutility Ltd.*

² www.cepola.eu.

³ Estudio sobre la modificación de la Decisión 2005/681/JAI del Consejo por la que se crea la Escuela Europea de Policía (CEPOL). Informe final - 24.4.2012 - GHK consultores.

3.1.1. Situación general del actual sistema de formación de los servicios policiales en la UE

Los servicios con funciones coercitivas de los Estados miembros tienen, en líneas generales, estructuras comparables. En total hay 21 Estados miembros que disponen de un organismo policial y seis Estados miembros con más de uno. Hasta doce organismos de la UE y organizaciones internacionales, incluidos CEPOL, Europol y Frontex, han comunicado algún grado de participación en la formación en funciones coercitivas.

La CEPOL organiza cursos y elabora programas de estudio comunes sobre la dimensión policial europea, tanto en las academias nacionales como en la propia CEPOL, y difunde las mejores prácticas y los resultados de la investigación. La formación de la CEPOL no la imparte su personal, sino expertos nacionales. Cada año se registran unos 2 000 participantes en la formación de la CEPOL *in situ*, y entre 100 y 200 participantes en programas de intercambio y (desde 2011) en actividades de aprendizaje en línea. La CEPOL es una de las agencias de la UE con un presupuesto más reducido (8,3 millones EUR en 2011).

3.1.2. Primer factor: mejorar el conocimiento de las prioridades de las políticas de la UE en la lucha contra la delincuencia transfronteriza

La Estrategia de Seguridad Interior de la UE adoptada en 2010 definió los retos, los principios y las directrices para abordar las cuestiones relacionadas con la seguridad en la UE, incluidas las medidas que actualmente se están aplicando y afianzando con la formación adecuada. En junio de 2011, el Consejo aprobó ocho prioridades para la lucha contra la delincuencia organizada.

3.1.3. Segundo factor: progresos jurídicos y políticos en la cooperación policial y la formación policial

Con arreglo al Tratado de Lisboa, la cooperación operativa en materia de seguridad interior debe promoverse y reforzarse haciendo especial hincapié en la delincuencia organizada y otras formas graves de delincuencia. La UE ha establecido un sistema de fijación de prioridades mediante la Estrategia de Seguridad Interior, que debe basarse en la confianza mutua y el desarrollo de las capacidades. En 2009, el Consejo Europeo subrayó la necesidad de crear, de aquí a 2015, una auténtica cultura europea sobre los servicios con funciones coercitivas mediante la adopción de programas europeos de formación de estos servicios y programas de intercambio destinados a todos los profesionales de este sector, tanto a nivel nacional como de la UE. Asimismo declaró que la CEPOL debería desempeñar un papel clave que garantice la dimensión europea. El Parlamento Europeo también pidió en 2009 un enfoque coherente en la impartición de la formación destinada a los agentes que desempeñan funciones coercitivas en el conjunto de la UE.

El Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión han establecido conjuntamente un enfoque común de las agencias de la UE, incluida su estructura de gestión y gobernanza, operaciones, financiación y elaboración del presupuesto⁴.

3.2. Definición del problema

3.2.1. Problema nº 1: Falta de conocimientos de la dimensión policial europea

La mayoría de los agentes que desempeñan funciones coercitivas en la UE no tiene los conocimientos necesarios para cooperar eficazmente en la lucha prioritaria contra las actividades delictivas transfronterizas.

⁴ Declaración común de 12 de junio de 2012; <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/604&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Problema nº 1a: La formación europea no llega a todos los agentes que la necesitan

La formación de la CEPOL está dirigida, en consonancia con la Decisión CEPOL, a los agentes de nivel alto o medio, y no insiste suficientemente en la formación temática de otros agentes que pueden necesitarla. A finales de 2009, solo el 1,6 % de los mandos policiales de la UE había recibido formación de la CEPOL. En 2010, solamente de 13 a 15 Estados miembros enviaron agentes para recibir formación. La asistencia a los cursos fue insuficiente. Esto puede deberse a que, formalmente, la asistencia no se reconoce ni se certifica como un mérito. Generalmente, los Estados miembros carecen de un presupuesto específico para enviar agentes a recibir formación. En algunos Estados miembros, los procedimientos de autorización para asistir a los cursos de formación son largos y complejos. Algunos Estados miembros han elaborado planes para transmitir los conocimientos adquiridos a través de la formación de la CEPOL, pero su difusión tiende a ser informal e inadecuada. La lengua también puede ser un obstáculo: la mayor parte de la formación se imparte en inglés, lo cual puede excluir a muchos agentes.

Problema nº 1b: Coordinación insuficiente entre la CEPOL, los Estados miembros y otros organismos

A pesar de los acuerdos de cooperación entre organismos de justicia y asuntos de interior, falta una coordinación sistemática en materia de formación con arreglo a los recientes objetivos estratégicos de la UE. Los programas de formación no son suficientemente específicos ni están coordinados: el 27 % de las academias nacionales comunicaron duplicaciones entre las actividades de formación de la CEPOL y la formación impartida a nivel nacional. Los planes económicos de los organismos no suelen estar armonizados y el solapamiento es frecuente. También existen solapamientos logísticos, por ejemplo, formación proporcionada por diferentes organismos en las mismas fechas.

3.2.2. Problema nº 2: La estructura y la gobernanza actuales de la CEPOL disminuyen la eficacia de la formación

La estructura y la gobernanza de la CEPOL inhiben la capacidad de esta para ser un instrumento plenamente eficaz de la política de la UE.

Problema nº 2a: El Consejo de Gobierno carece del enfoque adecuado

Tras la evaluación quinquenal, el proceso de toma de decisiones ha mejorado, pero la gobernanza y la estructura de la CEPOL siguen siendo anticuadas. El Consejo de Gobierno tiende a centrarse en asuntos administrativos y menores, descuidando la estrategia. La Decisión CEPOL no regula las funciones del Consejo sobre cuestiones estratégicas. El tamaño del Consejo – habitualmente de 45 a 50 Estados miembros participantes en cada reunión - impide tomar decisiones con rapidez y genera unos costes desproporcionados. La rotación frecuente de los participantes crea la necesidad constante de que los nuevos miembros dispongan de tiempo para familiarizarse con el trabajo. El Consejo no cuenta con un representante claro de los intereses de la UE, ya que la Comisión es un observador sin derecho a voto. Esto está en contradicción con el enfoque común sobre las agencias.

Problema nº 2b: El compromiso de los Estados miembros con las actividades de la CEPOL es insuficiente

La función de los puntos de contacto nacionales consiste en «garantizar la eficacia de la cooperación entre la CEPOL y los institutos de formación [nacionales]». A pesar de varios intentos del Consejo por abordar esta cuestión, las responsabilidades de los puntos de contacto siguen siendo poco claras. Algunos Estados miembros no disponen de suficientes agentes a tiempo completo en sus puntos de contacto, lo cual puede debilitar la capacidad de la CEPOL para coordinar la formación, y obstaculizar la cooperación entre la CEPOL y los Estados

miembros.

Problema nº 2c: Deficiente planificación financiera de las actividades de formación por los Estados miembros

Los gastos operativos – principalmente de las actividades de formación – constituyen más de la mitad de los gastos previstos. Los Estados miembros tienden a presentar sus planes demasiado tarde en el año, lo que significa que los cursos han de concentrarse en los meses restantes del año y puede disminuir la asistencia. Entre 2006 y 2010, los Estados miembros (responsables de proporcionar la formación de la CEPOL) anularon o pospusieron el 13 % de los cursos, a pesar del objetivo del 5 %.

El sistema actual para garantizar que las actividades de formación correspondan a la necesidad de difundir conocimientos sobre los instrumentos y políticas de la UE sigue estando por debajo del nivel óptimo. No existe ninguna definición de la evaluación de las necesidades a escala de la UE que sirva para contrastar las evaluaciones nacionales. Los resultados y el impacto de las actividades no se utilizan sistemáticamente para mejorar la planificación de futuras actividades.

3.3. El derecho de la UE a actuar y la subsidiariedad

El artículo 87, apartado 2, letra b), del TFUE, establece un marco para la sustitución de la Decisión CEPOL. La base jurídica de la CEPOL se refuerza con varios documentos importantes sobre las políticas de la UE.

En lo que respecta a la subsidiariedad, los aspectos que deben abordarse se refieren a la formación de los agentes de policía en toda la UE, la oferta de cualificaciones comunes y la consolidación de una cultura policial de la UE. La propuesta se entiende sin perjuicio de las iniciativas adoptadas por los Estados miembros en el sector de la formación de los agentes de los servicios con funciones coercitivas.

4. OBJETIVOS POLÍTICOS

4.1. Objetivo general

Mejorar la acción policial en la UE mediante el establecimiento de un sistema de aprendizaje para los agentes de los servicios coercitivos que concuerde con la evolución de las prioridades estratégicas de la cooperación policial.

4.2. Objetivos específicos

Objetivo específico nº 1

Garantizar una formación de mayor calidad, más coordinada y coherente para una gama más amplia de agentes de los servicios con funciones coercitivas que trabajan en la lucha contra la delincuencia transfronteriza.

Objetivo específico nº 2

Establecer un marco claro de la política de formación de acuerdo con las necesidades de formación de la UE, en consonancia con el enfoque común de los organismos de la UE

5. OPCIONES POLÍTICAS

5.1. Programa europeo de formación en funciones coercitivas

Junto con su propuesta de reforma de la CEPOL, la Comisión presenta un programa de formación en funciones coercitivas (denominado en lo sucesivo «el programa de formación»)

destinado a los agentes de los servicios con funciones coercitivas. El programa indicará la forma en que se impartirá la formación, de manera coordinada para desarrollar la capacidad de la UE para enfrentarse a los retos comunes. El programa de formación especificará el contenido, los destinatarios de la misma y las personas u organismos que la proporcionará a nivel nacional o de la UE.

5.2. Opciones políticas

Opción 1: Mantenimiento del statu quo: promover el programa sin modificar la base jurídica de CEPOL

Algunos Estados miembros se han opuesto a la modificación del actual marco de la CEPOL, que a su juicio proporciona suficiente formación. La mayoría de Estados miembros consultados, sin embargo, considera que la base jurídica debe refundirse a fin de desarrollar y actualizar la política de formación. De conformidad con su base jurídica actual, la CEPOL podría poner en práctica el programa de formación solo de forma parcial, ya que sus competencias se circunscriben a los mandos.

Opción 2: Formación con base en los Estados miembros que formaría parte de una red de la UE

La agencia CEPOL desaparecería. La coordinación y los enlaces proseguirían a nivel intergubernamental con una pequeña secretaría proporcionada por la Comisión, tal y como sucedía antes de la Decisión CEPOL. Algunos puestos se transferirían a otras agencias de la UE para asumir algunas actividades de la CEPOL. Esta opción permitiría seguir el modelo de la red europea de formación judicial, y tendría como efecto directo el ahorro de costes. Todos los Estados miembros se oponen a esta opción.

Opción 3: Suspender toda la ayuda financiera de la UE a la formación

La CEPOL desaparecería y la UE dejaría de asignar fondos a la formación policial, salvo la formación específica por sectores que impartan otras agencias. La Comisión y Europol podrían identificar las necesidades de formación que los Estados miembros tendrían que cubrir. La retirada de todas las ayudas de la UE a la formación es una opción radical que debería ser examinada. Se oponen a ella todos los Estados miembros, por considerarla una vuelta a la situación anterior de ineficacia.

Opción 4a: Transferencia parcial de las funciones de la CEPOL a Europol y aplicación del programa de formación por la CEPOL

La CEPOL seguiría siendo una agencia independiente pero compartiría servicios e infraestructura con Europol. Los servicios centrales existentes se cerrarían y el Consejo de Gobierno, el Director y el personal operativo utilizarían instalaciones comunes con Europol. La Decisión CEPOL se modificaría para abordar los problemas de gobernanza y calidad de la formación, y permitir la aplicación del programa de formación.

El Parlamento pidió a la Comisión que estudiara la posibilidad de integrar CEPOL en Europol. Esta fusión parcial permitiría abordar las cuestiones de gobernanza, estaría en consonancia con el enfoque común sobre las agencias y permitiría racionalizar las funciones no operativas. Los representantes de los Estados miembros se opusieron a esta opción por considerar que sería un primer paso hacia la desaparición de un organismo de formación con identidad propia.

Opción 4b: Fusión de las funciones de Europol y la CEPOL en una única agencia; aplicación del programa de formación por la agencia fusionada (Europol)

CEPOL y Europol se fusionarían formalmente. La sede de la CEPOL se cerraría y los puestos operativos se transferirían a Europol. Las tareas de la CEPOL se añadirían a las funciones de Europol. Un nuevo director adjunto de Europol responsable de la formación contribuiría a elaborar el proyecto de presupuesto de Europol, que asignará recursos a la formación con arreglo a la evaluación de las necesidades de formación en el marco del programa. Los suplentes del Consejo de administración de Europol serían especialistas en formación. Un Comité científico podría asesorar sobre cuestiones de formación.

En el presupuesto de 2014, la CEPOL está clasificada como agencia «nuevas tareas», lo que significa que, si bien está sujeta al objetivo de reducción de personal, puede solicitar nuevos puestos de una reserva prevista para nuevas tareas. El necesario ejercicio de reasignación de prioridades, redistribución y búsqueda de mayor eficiencia se abordaría mejor en una estructura más grande. Al eliminar duplicidades administrativas entre las dos agencias, una proporción mayor del personal podría dedicarse a actividades de formación. Esto permitiría una ejecución presupuestaria neutra (en términos de personal) del programa de formación.

La fusión crearía dificultades para contratar personal hasta que la transferencia fuera efectiva. Por tanto, sería necesario que las dos agencias, con el apoyo de la Comisión, analizaran rápidamente las implicaciones para el personal de cada una. La transición estaría gestionada por el Director de la CEPOL.

Muchos Estados miembros se oponen a la fusión por el hecho de que, en una única agencia, la calidad y la dedicación a las actividades de formación se resentirían por su proximidad a las prioridades operativas, aunque algunos Estados miembros expresaron su disposición a considerar costes y beneficios. Cualquier medida de racionalización sería compatible con la posición del Consejo en las negociaciones del presupuesto de la UE de 2013 en las que pedía una reducción del 1 % de los presupuestos de las agencias, y con la del Parlamento Europeo, que en las negociaciones del marco plurianual recomienda examinar las posibilidades de puesta en común de recursos y ahorro de costes entre agencias.

Opción 5: Consolidación y racionalización de la CEPOL

La función de la CEPOL se clarificaría y reforzaría, para lo que se requeriría personal adicional. La Decisión CEPOL se modificaría para abordar los problemas de gobernanza y calidad de la formación. Esta medida sería conforme al enfoque común sobre las agencias y respondería a los llamamientos de numerosos Estados miembros en pro de una CEPOL más fuerte y una política de formación más coherente.

6. OPCIÓN POLÍTICA PREFERIDA

Para la aplicación plena del programa de formación (y, por tanto, para cumplir el objetivo específico nº 1 anteriormente mencionado) es necesario: i) conferir a una agencia de la UE la responsabilidad de coordinar su ejecución; ii) extender el mandato de la agencia (con respecto al de la CEPOL) a la formación de *todos* los agentes de policía competentes; y iii) dotar a la agencia de recursos adicionales. Las opciones 2 y 3 (ausencia de agencia) no cumplen el punto i). Las opciones 1 (*statu quo*) y 5 (consolidar la CEPOL) cumplen el punto i), y la opción 5 cumple el punto ii); pero ambas opciones, 1 y 5, dejarían a la CEPOL en una situación de inseguridad por la necesidad de obtener nuevos recursos y, por tanto, correrían el riesgo de no cumplir el punto iii). Las opciones 4a (fusión parcial) y 4b (fusión plena) cumplen los puntos i) y ii), así como el punto iii), al permitir ahorrar costes que pueden financiar (opción 4b) o financiar parcialmente (opción 4a) la ejecución del programa de formación.

Por lo tanto, la opción 4b es la preferida. Permitirá ahorrar y, de este modo, podrán redistribuirse puestos y se podrá ejecutar el programa de formación. A corto plazo se producirá una perturbación que debería reducirse al mínimo, pero más a largo plazo habrá flexibilidad para una reasignación en función de las prioridades. La rapidez en la toma de decisiones y la preparación adecuada de la fusión por ambas agencias podrían mitigar cualquier impacto negativo para su personal y actividades. La gobernanza se adaptaría más estrechamente al enfoque común sobre las agencias. Las evaluaciones de las necesidades de formación garantizarán que las actividades de la agencia sigan respondiendo a las prioridades de la cooperación policial transfronteriza en la UE. Esto contribuirá a mejorar la coordinación con otras agencias.

En conjunto, la opción 4b – fusión de CEPOL y Europol – permitirá una aplicación efectiva del programa europeo de formación en funciones coercitivas y, en consecuencia, reforzará la formación policial en la UE, haciéndola más eficiente y eficaz, y contribuyendo a subsanar las diferencias de cualificación y conocimientos entre los agentes de los servicios con funciones coercitivas.