CORTES GENERALES

INFORME 67/2013 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 15 DE OCTUBRE DE 2013, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO SOBRE LA AGENCIA EUROPEA DE COOPERACIÓN EN MATERIA DE JUSTICIA PENAL (EUROJUST) [COM (2013) 535 FINAL] [2013/0256 (COD)]

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 informe.

B. La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal (Eurojust), 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 28 de octubre de 2013.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 5 de septiembre de 2013, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Diputado D. José Miguel Castillo Calvín, 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 la Propuesta de Reglamento sobre Eurojust se justifica desde el punto de vista del principio de subsidiariedad. Ello se debe a que concurre una necesidad para una acción de la Unión dado que las medidas previstas tienen una dimensión europea intrínseca. Esta dimensión viene causada porque la entidad que se pretende crear tiene como función apoyar y reforzar la coordinación y la cooperación entre las autoridades judiciales y fiscales nacionales frente a la delincuencia grave para los casos que afecten a dos o más Estados miembros o requieran ser perseguidos con base en criterios comunes.

E. Se ha recibido informe del Parlamento Vasco que concluye que la iniciativa respeta el principio de subsidiariedad.

F. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 15 de octubre de 2013, aprobó el presente

INFORME

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 el artículo 85 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

"Artículo 85

1. La función de Eurojust es apoyar y reforzar la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de investigar y perseguir la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros o que deba perseguirse según criterios comunes, basándose en las operaciones efectuadas y en la información proporcionada por las autoridades de los Estados miembros y por Europol.
A tal fin, 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 Eurojust. Estas competencias podrán incluir:
a) el inicio de diligencias de investigación penal, así como la propuesta de incoación de procedimientos penales por las autoridades nacionales competentes, en particular los relativos a infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión;
b) la coordinación de las investigaciones y los procedimientos mencionados en la letra a);
c) la intensificación de la cooperación judicial, entre otras cosas mediante la resolución de conflictos de jurisdicción y una estrecha cooperación con la Red Judicial Europea.
En dichos reglamentos se determinará asimismo el procedimiento de participación del Parlamento Europeo y de los Parlamentos nacionales en la evaluación de las actividades de Eurojust.

2. En el contexto de las acciones penales contempladas en el apartado 1, y sin perjuicio del artículo 86, los actos formales de carácter procesal serán llevados a cabo por los funcionarios nacionales competentes."

3.- Eurojust se creó en el marco de la Decisión del Consejo 2002/187/JAI con vistas a reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia en la Unión Europea.

Desde entonces, Eurojust ha facilitado la coordinación y la cooperación entre las autoridades fiscalizadoras y de investigación de ámbito nacional a la hora de gestionar casos que afectan a varios Estados miembros. Asimismo, ha ayudado a generar confianza mutua y a conectar el amplio abanico de ordenamientos y tradiciones jurídicos de la Unión Europea.

Estos años han sido testigos del constante crecimiento que ha experimentado la organización hasta convertirse hoy en día en un agente fundamental de la cooperación judicial en asuntos penales.

La lucha contra la delincuencia organizada y el desmantelamiento de las organizaciones de delincuentes continúan siendo un desafío diario. Lamentablemente, en la última década hemos vivido una explosión de la delincuencia transfronteriza como, por ejemplo, el narcotráfico, la trata de seres humanos, el terrorismo y la ciberdelincuencia, incluida también la pornografía infantil.

Una característica común de todas estas formas de delincuencia es que la cometen grupos flexibles y muy itinerantes más allá de las fronteras nacionales, por lo que operan en varios ámbitos delictivos y en distintas jurisdicciones. Por tanto, para combatir estas formas de delincuencia transfronteriza, se precisa de una respuesta paneuropea coordinada.

El aumento de la dimensión transfronteriza de la delincuencia, sumado a su diversificación en actividades multidelictivas, dificulta aún más si cabe que un único Estado miembro pueda descubrir y atajar la delincuencia transfronteriza y, en particular la delincuencia organizada.

En este contexto, sigue siendo de vital importancia la función de Eurojust a la hora de mejorar la cooperación y la coordinación entre las autoridades judiciales competentes de los Estados miembros y en ayudar en las investigaciones que implican a terceros países.

4.- En el marco del Tratado de Lisboa se han introducido nuevas posibilidades para mejorar la eficacia de Eurojust para atajar estas formas de delincuencia. En el artículo 85 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) se reconoce de manera explícita la misión de Eurojust para respaldar y reforzar la coordinación y cooperación entre las autoridades fiscalizadoras y de investigación nacionales en relación con delitos

graves que afecten a dos o más Estados miembros o que deban perseguirse según criterios comunes. Por tanto, es importante garantizar el mejor uso posible de Eurojust y la eliminación de los obstáculos que le impiden funcionar con eficacia.

El artículo 85 del TFUE también prevé que la estructura, el funcionamiento, el campo de acción y las labores de Eurojust se definan conforme a reglamentos adoptados con arreglo al procedimiento legislativo ordinario. También requiere que determinen fórmulas para implicar al Parlamento Europeo y a los Parlamentos nacionales en la evaluación de las actividades de Eurojust.

5.- La presente Propuesta de Reglamento contempla todos estos elementos, y ofrece un marco jurídico exclusivo y renovado para una nueva Agencia de Cooperación en materia de Justicia Penal (Eurojust), que es el sucesor legal de la estructura Eurojust establecida por la Decisión 2002/187/JAI del Consejo que, por consiguiente, debe derogarse y sustituirse por el presente Reglamento.

De esta manera, además de preservar los elementos que han demostrado ser eficientes en la gestión y el funcionamiento de Eurojust, la Propuesta determina el procedimiento para la participación parlamentaria en la evaluación de las actividades de Eurojust, moderniza su estructura, refuerza sus funciones operativas y simplifica su marco jurídico, a la vez que fortalece su dimensión europea con la participación de la Comisión en su gestión, y preserva todos los elementos que han demostrado aportar eficiencia a su funcionamiento, respetando los derechos fundamentales y cumpliendo los principios consagrados, en particular en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

6.- Los principales objetivos de las Propuestas son:

• Aumentar la eficiencia de Eurojust dotándolo de una nueva estructura de gobernanza, que corresponderá, por un lado, al Colegio -estableciendo una distinción clara entre las dos composiciones del Colegio, en función de si desarrolla labores operativas o de gestión-; por otro, al Consejo Ejecutivo -que se encargará de preparar las decisiones de gestión del Colegio, además de asumir directamente algunas tareas administrativas-; y por último, al Director Administrativo, respecto al cual se ha establecido claramente su procedimiento de designación, responsabilidades y tareas.

• A efectos de que Eurojust pueda cumplir su misión y desarrollar todo su potencial en la lucha contra formas graves de delincuencia transfronteriza, se refuerzan sus funciones operativas mediante la reducción de la carga administrativa que soportan los miembros nacionales.

• Además se fortalece su dimensión europea con la participación de la Comisión en la gestión de la agencia y se prevé un nivel más alto de participación del Parlamento

Europeo y de los Parlamentos nacionales en la evaluación de sus actividades, en consonancia con el Tratado de Lisboa.

• También se adapta el marco jurídico de Eurojust al enfoque común, a la vez que se preserva íntegramente su papel especial en la coordinación de las investigaciones penales en curso.

A este fin de garantizar que Eurojust pueda respaldar y coordinar correctamente las investigaciones transfronterizas, es necesario que todos los miembros nacionales tengan las mismas competencias operativas para cooperar con mayor eficacia tanto entre ellos mismos como con las autoridades nacionales. Deben concederse a los miembros nacionales las competencias que permiten a Eurojust cumplir adecuadamente su misión.

Entre tales competencias cabe destacar acceder a información pertinente en los registros públicos nacionales, formular y ejecutar solicitudes de reconocimiento y asistencia mutua, entablar contactos directos e intercambiar información con las autoridades competentes, participar en equipos conjuntos de investigación y, de mutuo acuerdo con la autoridad nacional competente o en caso de urgencia, solicitar medidas de investigación y entregas vigiladas.

En la medida en que sea necesario para el desempeño de sus funciones, Eurojust podrá establecer y mantener relaciones de cooperación con organismos y agencias de la Unión, con arreglo a los objetivos de tales organismos o agencias, las autoridades competentes de terceros países, las organizaciones internacionales y la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol).

• Igualmente, se garantiza que Eurojust puede cooperar estrechamente con la Fiscalía Europea una vez que esta se haya creado.

Precisamente teniendo en cuenta este último objetivo, y habida cuenta de que la Fiscalía Europea debe crearse a partir de Eurojust, la presente Propuesta de Reglamento comprende las disposiciones necesarias para regir las relaciones entre Eurojust y la Fiscalía Europea.

Así, mientras la Fiscalía Europea debe tener competencias exclusivas para investigar y perseguir delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión, Eurojust debe estar en posición de respaldar a las autoridades nacionales cuando investiguen y persigan estas formas de delincuencia de conformidad con el Reglamento por el que se establece la Fiscalía Europea.

La Propuesta establece normas claras y armonizadas sobre las actuaciones de investigación que la Fiscalía Europea puede utilizar en sus investigaciones, así como disposiciones sobre la compilación y el uso de pruebas.

La Fiscalía Europea tendrá una estructura descentralizada e integrada en los sistemas judiciales nacionales. Los fiscales europeos delegados llevarán a cabo las investigaciones y actuaciones judiciales en el Estado miembro correspondiente, recurriendo al personal nacional y aplicando el Derecho del país. Sus acciones las coordinará el Fiscal Europeo a fin de garantizar un planteamiento uniforme en toda la Unión Europea, lo que reviste una importancia vital, especialmente en los asuntos transfronterizos. La estructura entera se basa en los recursos existentes y, por lo tanto, no debería entrañar grandes gastos adicionales.

Los tribunales nacionales se encargarán del control jurisdiccional, lo que supone que se podrán interponer recursos ante ellos contra las actuaciones de los Fiscales Europeos. Al mismo tiempo, la Propuesta refuerza considerablemente los derechos procesales de los sospechosos sujetos a investigaciones de la Fiscalía Europea.

La Propuesta garantiza una mayor protección de los derechos procesales de las personas afectadas por las investigaciones de la Fiscalía Europea que la que existe actualmente en virtud de los sistemas nacionales. Esto incluye, por ejemplo, el derecho a interpretación y traducción, el derecho a la información y al acceso a la documentación del asunto o el derecho a un abogado en caso de detención.

Además, las normas que establecen la Fiscalía Europea definen otros derechos aún no armonizados por la legislación de la Unión Europea a fin de garantizar sólidas salvaguardias de los derechos procesales, entre los que se cuentan el derecho a guardar silencio y la presunción de inocencia, el derecho a la asistencia jurídica gratuita y el derecho a presentar pruebas y a oír a los testigos.

• Por último, y paralelamente a la creación de la Fiscalía Europea, la Comisión propone consolidar en mayor medida la gobernanza de la Oficina Europea de Lucha contra el Fraude (OLAF).

Se contemplan dos iniciativas fundamentales a este respecto. En primer lugar, se establecerá un órgano independiente responsable de las garantías procesales a fin de consolidar el control jurídico de las medidas de investigación de la OLAF. En segundo lugar, se contemplará una salvaguardia procesal específica en forma de autorización del órgano responsable de las garantías procesales en el caso de medidas de investigación de carácter más invasivo (registros de oficinas, confiscaciones de documentos, etc.) que la OLAF pueda necesitar llevar a cabo en las instituciones de la Unión Europea.

El papel de la OLAF también cambiará con la creación de la Fiscalía Europea. La OLAF seguirá encargándose de las investigaciones administrativas que no entren en el ámbito de competencia de la Fiscalía Europea, tales como las efectuadas en materia de

irregularidades que afecten a los intereses financieros de la Unión Europea o los delitos o faltas graves del personal de la Unión Europea que no tengan incidencia financiera.

La OLAF dejará de realizar investigaciones sobre fraudes contra la Unión Europea u otros delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión, debido a que esos delitos serán competencia exclusiva de la Fiscalía Europea tras su creación. Si la OLAF sospecha que se han cometido tales delitos, estará obligada a notificarlos lo antes posible a la Fiscalía Europea. Aunque dejará de efectuar investigaciones en ese ámbito, la OLAF seguirá prestando asistencia a la Fiscalía Europea a petición de esta, como ya hace con los fiscales nacionales.

Este cambio facilitará un proceso de investigación más rápido y contribuirá a prevenir la duplicación de las investigaciones administrativas y penales sobre los mismos hechos. Así aumentarán las posibilidades de un procesamiento con éxito.

7.- Principio de subsidiariedad.

Se precisa de la intervención de la Unión Europea porque las medidas previstas tienen una dimensión intrínseca de la Unión Europea, puesto que implican la creación de una entidad cuya misión consiste en respaldar y reforzar la coordinación y la cooperación entre las autoridades judiciales nacionales en relación con delitos graves que afecten a dos o más Estados miembros o que deban perseguirse según criterios comunes. Este objetivo solo puede conseguirse a escala de la Unión, de conformidad con el principio de subsidiariedad.

8.- Principio de proporcionalidad.

Por otro lado, la Propuesta se ajusta al principio de proporcionalidad, pues el presente Reglamento no va más allá de lo que resulta necesario para alcanzar los objetivos perseguidos.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la Agencia Europea de Cooperación en materia de Justicia Penal (Eurojust), es conforme al principio de subsidiariedad y proporcionalidad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.