



CORTES GENERALES

INFORME 6/2022 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 22 DE FEBRERO DE 2022, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE RECOMENDACIÓN DEL CONSEJO RELATIVA A LA COOPERACIÓN POLICIAL OPERATIVA [COM (2021) 780 FINAL] [COM (2021) 780 FINAL ANEXO] [2021/0415 (CNS)] {SWD (2021) 375 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 informe.

B. La Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la cooperación policial operativa, 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 8 de marzo de 2022.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 1 de febrero de 2022, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Senador D. Luis Jesús Uribe-Etxebarria Apalategui (SGPV), y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno en el que se manifiesta la conformidad de la iniciativa con el principio de subsidiariedad. Asimismo, se han recibido escritos del Parlamento de La Rioja, del Parlamento de Cantabria y del Parlamento Vasco, comunicando el archivo del expediente o la no emisión de dictamen motivado.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 22 de febrero de 2022, 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*



CORTES GENERALES

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 87.3, 89 y 292 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establecen lo siguiente:

Artículo 87

...

3. *El Consejo podrá establecer, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, medidas relativas a la cooperación operativa entre las autoridades a que se refiere el presente artículo. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.*

En caso de falta de unanimidad, un grupo de al menos nueve Estados miembros podrá solicitar que el proyecto de medidas se remita al Consejo Europeo, en cuyo caso quedará suspendido el procedimiento en el Consejo. Previa deliberación, y en caso de alcanzarse un consenso, el Consejo Europeo, en el plazo de cuatro meses a partir de dicha suspensión, devolverá el proyecto al Consejo para su adopción.

Si no hay acuerdo dentro de ese mismo plazo, y al menos nueve Estados miembros quieren establecer una cooperación reforzada con arreglo al proyecto de medidas de que se trate, lo comunicarán al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión. En tal caso, la autorización para iniciar la cooperación reforzada a que se refieren el apartado 2 del artículo 20 del Tratado de la Unión Europea y el apartado 1 del artículo 329 del presente Tratado se considerará concedida, y se aplicarán las disposiciones relativas a la cooperación reforzada.

El procedimiento específico establecido en los párrafos segundo y tercero no será de aplicación a los actos que constituyan un desarrollo del acervo de Schengen.

Artículo 89

El Consejo fijará, con arreglo a un procedimiento legislativo especial, las condiciones y límites dentro de los cuales las autoridades competentes de los Estados miembros mencionadas en los artículos 82 y 87 podrán actuar en el territorio de otro Estado miembro en contacto y de acuerdo con las autoridades de dicho Estado. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa consulta al Parlamento Europeo.

Artículo 292



CORTES GENERALES

El Consejo adoptará recomendaciones. Se pronunciará a propuesta de la Comisión en todos los casos en que los Tratados dispongan que el Consejo adopte actos a propuesta de la Comisión. Se pronunciará por unanimidad en los ámbitos en los que se requiere la unanimidad para la adopción de un acto de la Unión. La Comisión, así como el Banco Central Europeo en los casos específicos previstos por los Tratados, adoptarán recomendaciones.”

3.- El espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores puede garantizarse, entre otras cosas, mediante una sólida cooperación policial y judicial entre los Estados miembros. Por consiguiente, los agentes de las policías de los Estados miembro deben cooperar eficaz y sistemáticamente en toda la UE. Sin embargo, el grado de cooperación policial aún varía considerablemente. Sin un nivel suficiente de cooperación entre las fuerzas policiales de los Estados miembros, los delincuentes seguirán operando sin trabas en todos los Estados miembros, aprovechando las diferentes jurisdicciones estatales.

La delincuencia transfronteriza y las amenazas para la seguridad relacionadas con ella tienen, por definición, un contexto internacional. Tal como se establece en la Estrategia de la UE para una Unión de la Seguridad, la UE se enfrenta a amenazas de seguridad cambiantes y cada vez más complejas. Estas amenazas se propagan a través de las fronteras y se manifiestan en delincuentes y grupos de delincuencia organizada que participan en una amplia gama de actividades delictivas. Como se destaca en la Estrategia de la UE contra la Delincuencia Organizada 2021-2025⁴, la delincuencia organizada supone una amenaza considerable para los ciudadanos, las empresas y las instituciones de Europa, así como para la economía en su conjunto. Al operar en distintas jurisdicciones, estos grupos delictivos evitan ser descubiertos y aprovechan en su favor las diferencias existentes entre las diversas normativas.

La presente Propuesta pretende establecer un código de cooperación policial con el objetivo de racionalizar, reforzar, desarrollar, modernizar y facilitar la cooperación policial entre las agencias nacionales pertinentes, apoyando así a los Estados miembros en su lucha contra la delincuencia grave y organizada y el terrorismo.

Según la Evaluación de la amenaza de la delincuencia grave y organizada de la Unión Europea de 2021 (SOCTA UE), el panorama de la delincuencia organizada se caracteriza por un entorno en red en el que la cooperación entre delincuentes es fluida, sistemática y está impulsada por los beneficios. Casi el 70 % de las redes delictivas operan en más de tres Estados miembros. Aproximadamente el 65 % de las redes delictivas activas en la UE están integradas por miembros de distintas nacionalidades. Más del 80 % de las redes delictivas denunciadas están implicadas en tipos de delitos transfronterizos graves, que abarcan el comercio de drogas, los delitos contra la propiedad, la trata de seres humanos y el tráfico ilícito de migrantes. El informe de la SOCTA UE y el informe europeo sobre drogas del EMCDDA de 2021 señalan ámbitos en los que la delincuencia grave y organizada parece ir en aumento. Lugares clave como regiones fronterizas, aeropuertos,



CORTES GENERALES

autopistas o conexiones de transbordadores en la UE atraen a delincuentes, en particular debido a su posición geográfica. En las regiones fronterizas los delincuentes sacan ventaja de la delimitación natural de las distintas jurisdicciones, que genera alternativas para eludir la aplicación de la ley y les dan proximidad con múltiples mercados. La movilidad de los delincuentes dentro de la UE plantea retos a la hora de prevenir y combatir las amenazas delictivas y de garantizar la seguridad pública. Al mismo tiempo, tal como se establece en la Agenda de lucha contra el terrorismo de la UE de diciembre de 2020, la UE sigue en un nivel alto de alerta terrorista. Los delincuentes y terroristas utilizan las tecnologías de la información y la comunicación para comunicarse entre ellos y preparar y llevar a cabo sus actividades delictivas.

En los últimos años, el espacio Schengen, que es la zona de libre circulación más grande del mundo y permite que más de 420 millones de personas se desplacen libremente y que los bienes y los servicios circulen sin obstáculos, ha sido puesto a prueba en repetidas ocasiones por una serie de crisis y desafíos. Varios Estados miembros han restablecido los controles en las fronteras interiores, en particular debido a los movimientos no autorizados de migrantes irregulares, los cuales consideran que suponen una amenaza grave para el orden público o la seguridad interior. Los movimientos no autorizados dentro del espacio Schengen que no estén relacionados con una crisis migratoria grave o con deficiencias estructurales en la gestión de las fronteras exteriores deben abordarse por medios distintos de los controles en las fronteras interiores, que solo pueden utilizarse como medida de último recurso, para hacer frente a amenazas concretas para la seguridad interior o el orden público. Estos controles permanentes en las fronteras interiores han puesto de manifiesto que hay margen de mejora en lo que respecta a la utilización de los controles policiales y la cooperación

Cabe subrayar que se observan algunos problemas en la aplicación del Convenio de aplicación del Acuerdo de Schengen (CAS).

Primramente, que fue concebido hace ya 30 años. Sin embargo, las realidades del Espacio Schengen han se han transformado notablemente, con nuevos retos y desafíos. En segundo lugar, los acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación policial entre Estados miembros, al tiempo que permiten especificidades regionales cuando cooperan con Estados miembros vecinos, requieren mucho tiempo para que los Estados miembros negocien, firmen y ratifiquen. En tercer lugar, las evaluaciones del mecanismo Schengen en materia de cooperación policial realizadas en los últimos seis años han confirmado que algunos de los acuerdos bilaterales o multilaterales entre Estados miembros están anticuados o infrautilizados. En cuarto lugar, debido a la incompatibilidad de los equipos de comunicación segura utilizados entre diferentes Estados miembros, el equipo de comunicación de algunos agentes de policía que se dedican, por ejemplo, a persecuciones, deja de funcionar cuando cruzan la frontera. Esto hace imposible establecer contactos con sus propias autoridades o con las del Estado miembro en el que entran. En quinto lugar, las patrullas conjuntas y otras operaciones conjuntas suelen tener lugar en zonas



CORTES GENERALES

fronterizas dentro de la UE y en otras zonas de la UE en determinadas circunstancias. A menudo carecen de coordinación y se llevan a cabo sin un análisis previo de riesgos que permita un despliegue mejor orientado. No existe ningún foro para que las policías de los Estados miembros intercambien dicho análisis de riesgos ni informen a otros Estados miembros de sus necesidades y ámbitos prioritarios. En sexto lugar, los funcionarios que participan en la cooperación policial transfronteriza en la UE no siempre reciben la formación adecuada para tener los conocimientos y las capacidades operativas necesarios para llevar a cabo las tareas en cuestión de la manera más eficaz y eficiente posible.

En consecuencia, tal como se establece en la Comunicación de la Comisión de junio de 2021 «Una estrategia para un espacio Schengen plenamente operativo y resiliente», la presente Recomendación tiene por objeto contribuir a la creación de normas comunes que permitan a los funcionarios de policía cooperar de forma eficaz con sus colegas europeos. Respetando la legislación vigente de la UE y basándose en las buenas prácticas de los acuerdos de cooperación bilaterales o multilaterales entre Estados miembros, los agentes de policía deben llevar a cabo operaciones conjuntas específicas, incluidas patrullas comunes, en particular en las zonas fronterizas dentro de la UE. Dado que los terroristas y otros delincuentes operan en todos los Estados miembros, las autoridades policiales deben poder supervisarlos mejor y, al realizar persecuciones en los distintos territorios, poder retenerlos en caso necesario o llevar a cabo operaciones de vigilancia con respecto a ellos.

Es necesario añadir que la actuación de la UE es necesaria para abordar adecuadamente los problemas señalados en la primera sección de la presente exposición de motivos. Si no se toman medidas a escala de la UE, los Estados miembros seguirán enfrentándose por sí solos a incertidumbres y obstáculos derivados de las diferentes normas sobre los derechos de los funcionarios cuando trabajen en otros Estados miembros. Asimismo, para resolver los problemas de interconectividad técnica de larga data que contribuyen a reducir el atractivo de las operaciones conjuntas, es necesario un enfoque a escala de la UE. Habida cuenta del carácter transnacional de la delincuencia grave y organizada, es esencial garantizar una cooperación rápida entre las autoridades policiales y judiciales en relación con las medidas operativas en cuestión en un contexto transfronterizo.

La Recomendación propuesta es, asimismo, coherente con las disposiciones políticas existentes y futuras en materia de cooperación policial, así como con otras políticas de la Unión.

Por último, respecto al instrumento elegido para el logro de los objetivos expuestos -una Recomendación, en lugar de una Directiva-, la Comisión ha considerado que una propuesta de legislación de la UE con carácter vinculante para armonizar este tipo de cooperación policial operativa es prematura en esta fase. No obstante, cabe señalar que, aunque no sean jurídicamente vinculantes, con arreglo al TFUE, tal como lo interpreta el Tribunal de Justicia de la UE, las recomendaciones son actos jurídicos y, como tales, no



CORTES GENERALES

pueden considerarse carentes de efectos jurídicos y deben tenerse en cuenta a nivel nacional cuando proceda.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos y en función de las consideraciones señaladas, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Recomendación del Consejo relativa a la cooperación policial operativa, es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.