



11.11.2013

COMUNICACIÓN A LOS MIEMBROS

(103/2013)

Asunto: Dictamen motivado del Parlamento de Chipre sobre la propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea (COM(2013)0534 – 2013/0255(APP))

En virtud del artículo 6 del Protocolo nº 2 sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, en el plazo de ocho semanas desde la fecha de transmisión de un proyecto de acto legislativo, los Parlamentos nacionales podrán enviar un dictamen motivado a los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, indicando los motivos por los que consideran que el proyecto en cuestión no se atiene al principio de subsidiariedad.

De conformidad con el Reglamento del Parlamento Europeo, la Comisión de Asuntos Jurídicos es competente para el respeto del principio de subsidiariedad.

Se adjunta para información un dictamen motivado del Parlamento de Chipre sobre la propuesta antes mencionada.

Dictamen motivado de la Comisión Parlamentaria de Asuntos Exteriores y Europeos de la Cámara de Representantes de la República de Chipre

Presentado ante los Presidentes del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión Europea en virtud del artículo 6 del Protocolo (nº 2) del Tratado de la Unión Europea sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

Propuesta de Reglamento del Consejo relativo a la creación de la Fiscalía Europea [COM(2013)534].

1. El marco del Tratado relativo a la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad

1.1. En el artículo 5, apartado 3, del Tratado se prevé lo siguiente:

«En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, 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.

Las instituciones de la Unión aplicarán el principio de subsidiariedad de conformidad con el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. «Los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento establecido en el mencionado Protocolo».

1.2. Igualmente, con arreglo al artículo 2 del Protocolo (nº 2) del Tratado, antes de proponer un acto legislativo europeo, la Comisión Europea procederá a amplias consultas, las cuales deberán tener en cuenta, cuando proceda, la dimensión regional y local de las acciones previstas.

1.3. El artículo 5 del Protocolo (nº 2) del Tratado prevé lo siguiente:

«Los proyectos de actos legislativos se motivarán en relación con los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Todo proyecto de acto legislativo debería incluir una ficha con pormenores que permitan evaluar el cumplimiento de los principios de subsidiariedad y de proporcionalidad. Esta ficha debería incluir elementos que permitan evaluar el impacto financiero y, cuando se trate de una ley marco europea, sus efectos en la normativa que han de desarrollar los Estados miembros, incluida, cuando proceda, la legislación regional. Las razones que justifiquen la conclusión de que un objetivo de la Unión puede alcanzarse mejor en el plano de ésta se sustentarán en indicadores cualitativos y, cuando sea posible, cuantitativos. Los proyectos de actos legislativos tendrán debidamente en cuenta la necesidad de que cualquier carga, tanto financiera como administrativa, que recaiga sobre la Unión, los Gobiernos nacionales, las autoridades regionales o locales, los agentes económicos o los ciudadanos sea lo más reducida posible y proporcional al objetivo que se desea alcanzar».

1.4. Por último, tal y como se prevé en los artículos 5, apartado 3, y 12, letra b, del Tratado, los Parlamentos nacionales velarán por el respeto del principio de subsidiariedad con arreglo al procedimiento previsto en el Protocolo (nº 2), es decir, el procedimiento de emisión de un dictamen motivado dentro del plazo de ocho semanas desde la fecha de comunicación de un proyecto de acto legislativo en todas las lenguas oficiales de la Unión Europea.

1.5. Las líneas directrices relativas al modo de aplicar el principio de subsidiariedad se establecieron en el Tratado de Ámsterdam y, concretamente, en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Cabe señalar que dichas líneas directrices siguen siendo instrumentos de gran utilidad a la hora de ejercer dicho control.

En concreto, las líneas directrices se refieren a lo siguiente:

- si en el tema objeto de examen existen aspectos supranacionales a los que no se pueda hacer frente de forma eficaz con la toma de medidas nacionales;
- si la toma de medidas nacionales o la falta de actuación por parte de la Unión entra en conflicto con los requisitos de los Tratados de la Unión Europea o perjudica los

intereses de los Estados miembros; y

- si la acción de la Unión, en comparación con la de los Estados miembros, aporta claras ventajas debido a la escala en que se aplicará o a sus resultados.

Asimismo, para decidir si una acción de la Unión es acorde o no con el principio de subsidiariedad, se estudia si se cumple lo siguiente:

- la medida que se está utilizando es adecuada para alcanzar el objetivo de una acción;
- esta medida no debe exceder de lo imprescindible para lograr el objetivo de una acción.

Tanto el Protocolo de Ámsterdam como el Protocolo de Lisboa establecen determinadas limitaciones a la UE a la hora de pedirle que aplique el principio de proporcionalidad:

- la forma de la acción de la Unión debe ser lo más sencilla posible y, cuando la Unión Europea legisle, deberá dar preferencia a las directivas frente a los reglamentos;
- deberá tenerse en cuenta la necesidad de reducir el coste administrativo o económico para los gobiernos de los Estados miembros, los agentes económicos nacionales y los ciudadanos;
- la acción de la Unión deberá permitir un ámbito lo más extenso posible para tomar las decisiones nacionales.

2. El fondo y los objetivos de la propuesta de Reglamento objeto de examen

2.1. Esta propuesta legislativa, tal como la plantea la Comisión Europea, prevé la creación de una Fiscalía independiente y descentralizada de la Unión Europea con competencia exclusiva para investigar, procesar y llevar ante los tribunales a los autores de infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, tal como se establece en la «Directiva PIF»¹. Se prevé que podrá ejercer sus competencias en el territorio de los Estados miembros y, para tal fin, este se considerará como un «espacio jurídico único». De conformidad con la propuesta, la Fiscalía Europea estará compuesta de un Fiscal Europeo, sus delegados y los fiscales nacionales delegados en los Estados miembros. Los fiscales delegados se ocuparán de

¹ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la lucha contra el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión a través del Derecho penal [COM(2012)363].

investigar e incoar procedimientos penales en sus respectivos Estados miembros, contarán con la asistencia de personal funcionario y actuarán con arreglo a los procedimientos propios de cada legislación nacional. No obstante, las investigaciones que lleven a cabo serán coordinadas y dirigidas por la Fiscalía Europea, sobre la base de normas uniformes, para garantizar la cohesión y la eficacia. Asimismo, se prevé que dichos fiscales delegados ejercerán su deber como fiscales nacionales, pero cuando actúen bajo las órdenes de la Fiscalía Europea, serán totalmente independientes con respecto a la Fiscalía nacional. La Fiscalía Europea contará con amplias competencias para, en determinadas condiciones, adoptar medidas en materia de investigación, tendrá derecho a recabar información de las autoridades nacionales pertinentes, de Eurojust y de Europol, tendrá en general las mismas competencias que los cuerpos de seguridad nacionales en cuanto a los delitos anteriormente mencionados y podrá decidir en qué tribunal nacional de los Estados miembros implicados se instruirá cada asunto.

2.2. El artículo 86, apartado 1, párrafo primero, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, constituye la base jurídica de dicha propuesta, y prevé lo siguiente:

«Para combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión, el Consejo podrá crear, mediante reglamentos adoptados con arreglo a un procedimiento legislativo especial, una Fiscalía Europea a partir de Eurojust. El Consejo se pronunciará por unanimidad, previa aprobación del Parlamento Europeo».

2.3. Los principales objetivos de la propuesta, de conformidad con la Comisión Europea, son los siguientes:

- contribuir a reforzar la protección de los intereses financieros de la Unión y al desarrollo de uno de los ámbitos de la justicia, así como fomentar la confianza de las empresas y ciudadanos de las instituciones de la UE, al tiempo que se respetan todos los derechos fundamentales consagrados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea;
- establecer un sistema europeo coherente para la investigación y la incoación de procedimientos penales contra los delitos que afecten a los intereses financieros de la Unión;
- garantizar investigaciones y procedimientos penales más eficaces y efectivos contra

los delitos que afectan a los intereses financieros de la UE;

- aumentar el número de procedimientos penales, generando así un mayor número de condenas y recuperaciones de fondos de la Unión obtenidos de forma fraudulenta;
- garantizar una estrecha cooperación y un intercambio de información eficaz entre las autoridades europeas y las autoridades nacionales competentes;
- aumentar el efecto disuasorio para disminuir los delitos que afectan a los intereses financieros de la Unión.

3. Conformidad con el principio de subsidiariedad

La Comisión Parlamentaria de Asuntos Exteriores y Europeos, tras estudiar la propuesta de Directiva, ha concluido que dicha propuesta *no* se atiene al principio de subsidiariedad. Más concretamente, esta Comisión Parlamentaria ha decidido que no se ha justificado suficientemente la necesidad de una actuación a escala de la Unión Europea en incumplimiento del principio de subsidiariedad. Considera también que el alcance de la actuación legislativa de la Unión ha excedido lo estrictamente necesario para conseguir los objetivos fijados en incumplimiento del principio de proporcionalidad.

4. Justificación

4.1. La Comisión Parlamentaria de Asuntos Exteriores y Europeos se cuestiona si esta institución, con la forma y las competencias previstas, es la opción más conveniente para resolver el problema expuesto anteriormente, la cual debe además respetar el principio de subsidiariedad.

4.2. El documento «*Evaluación de impacto*» de la Comisión Europea¹ incluye 7 opciones distintas propuestas por la UE para solucionar el problema. La Comisión Europea concluye que la hipótesis 4c —es decir, la propuesta tal como se plantea en su forma presente— constituye la opción más adecuada. No obstante, en el anexo 4 de la Evaluación de impacto titulado «Análisis coste-beneficio», la propia Comisión Europea indica que los aspectos básicos del análisis se apoyan en hipótesis o en enfoques basados en hipótesis, debido a que, entre otras cosas, se asume que los datos disponibles en gran medida son incompletos y posiblemente correspondan a un juicio parcial. También se indica que las opciones planteadas admiten en gran medida interpretación. Se indica además que la decisión relativa a la sede

¹ SWD(2013)274.

administrativa de la Fiscalía Europea no se ha tomado aún, por lo que no puede hacerse una valoración segura sobre su integración administrativa ni sobre las ventajas o los daños asociados. De conformidad con la Comisión Europea, esto *presupone realizar un examen ulterior en mayor profundidad*. En este mismo contexto, la Comisión Europea describe su examen sobre las *ventajas* y el coste de la propuesta como un estudio que roza el límite con respecto a su validez¹.

4.3. Asimismo, se evidencia que es necesario realizar un examen ulterior en mayor profundidad, así como una evaluación sobre la eficacia de los sistemas jurídicos de los Estados miembros, debido a los escasos datos que se barajaron durante la evaluación realizada². Sin embargo, pese a esta afirmación, al final del mismo apartado esta medida se considera como la más eficaz.

4.4. Habida cuenta de los datos anteriormente expuestos, la Comisión Parlamentaria de Asuntos Exteriores y Europeos no considera que la necesidad de adoptar medidas legislativas a escala de la UE esté basada en suficientes factores cuantitativos y cualitativos ni en una justificación minuciosa, tal como se exige en el artículo 5 del Protocolo (nº 2) del Tratado. Es decir, la Comisión Europea no justifica suficientemente que la opción propuesta constituya una necesidad y, más concretamente, con la forma en que se plantea. A la hora de adoptar medidas regulatorias a escala de la UE —precisamente porque se encuentra en el extremo opuesto del principio de que las decisiones se tomarán de la forma más próxima a los ciudadanos que sea posible—, estas deben basarse en datos satisfactorios y convincentes, no en hipótesis ni en análisis con gran margen de error.

4.5. No se pone en cuestión que el problema que se pretende resolver a través de la presente propuesta legislativa tenga claramente una dimensión transfronteriza. No obstante, la Comisión Europea considera que la «Directiva PIF» abordaría de manera parcial el problema de fraude contra los intereses financieros de la Unión Europea, dado que no aborda la cuestión de la interpretación y la incoación de procedimientos penales. Asimismo, considera que mediante la consolidación de las normas disuasorias en vigor no se abordaría el problema de manera eficaz. No obstante, la Comisión debería esperar a que la Directiva entrase en

¹ «This CPA is very much "touching the limits" of what is possible within a CPA...»

² Véanse las páginas 16 y 17 del documento «Evaluación de impacto» (SWD(2013)274).

vigor para evaluar su eficacia antes de intervenir legislativamente mediante un reglamento, que constituye la medida legislativa más estricta e inflexible. A este respecto, cabe recordar que, de conformidad con el principio de proporcionalidad, debe darse preferencia a las directivas en lugar de a los reglamentos, siempre que sea factible. Por el contrario, en el caso que nos ocupa, pese a la inexistencia de una justificación pormenorizada, se propone un reglamento en virtud del cual la Fiscalía Europea tendría *competencia exclusiva* para investigar e incoar procedimientos contra estos delitos penales, interviniendo, a través de una serie de disposiciones, de un modo muy grave en los sistemas judiciales de los Estados miembros y restringiendo así sus medidas reguladoras¹. Dado que la elección de esta propuesta legislativa de la Comisión Europea no está basada en datos satisfactorios, se estima que no es imprescindible el alcance de esta medida reguladora, con la forma que presenta actualmente, para conseguir los objetivos fijados por la UE.

4.6. La Comisión Parlamentaria de Asuntos Exteriores y Europeos considera además que en los correspondientes documentos de la Comisión Europea las opciones de actuación alternativas por parte de la Unión, así como la eficacia derivada de consolidar las estructuras existentes para alcanzar los objetivos recogidos en la propuesta, no se desarrollaron al mismo nivel ni se les concedió la misma importancia que a la opción de preferencia. Esto, junto con el hecho de que no cabe esperar ni siquiera una evaluación de los resultados de la «Directiva PIF» sobre el tratamiento del problema, lleva a la conclusión de que no se ha buscado una forma de actuación alternativa de manera suficiente y concienzuda.

4.7. Asimismo, dado que en las medidas de investigación² que se recogen en la propuesta de Reglamento se incluyen también medidas que no están previstas en todos los Estados miembros, se genera un problema de mayor restricción de los derechos de los sospechosos en determinados casos. Por tanto, la afirmación de la Comisión Europea de que dicha propuesta cuenta con suficientes garantías en cuanto a los derechos de los sospechosos no es cierta necesariamente en todos los casos, salvo las garantías existentes incluidas en la propuesta.

4.8. La Comisión Parlamentaria de Asuntos Exteriores y Europeos considera también que mediante el artículo 13 de la propuesta de Reglamento se crea una ampliación indirecta del

¹ A título indicativo, se hace referencia a las disposiciones del artículo 26 (medidas de investigación) y del artículo 30 (admisibilidad de las pruebas).

² Artículo 26 del Reglamento propuesto.

ámbito de aplicación de la propuesta legislativa, lo cual constituye una limitación aún mayor de la actuación reguladora de los Estados miembros, en incumplimiento de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. En dicho artículo se prevé que, dado que los delitos contemplados en el artículo 12 —que a su vez interviene en la Directiva PIF— están indisolublemente vinculados a otros delitos penales no incluidos en el artículo 12, la Fiscalía Europea también tenga competencias sobre estos delitos.

Conclusión

A la luz de lo expuesto con anterioridad, la Comisión Parlamentaria de Asuntos Exteriores y Europeos ha llegado a la conclusión de que la propuesta de Reglamento objeto de examen no se atiene a los principios de subsidiariedad y proporcionalidad y que no se cumplen suficientemente los criterios que justifiquen, por un lado, la necesidad de esta acción reguladora por parte de la Unión y, por otro, el alcance de la resolución del problema para conseguir los objetivos fijados.