COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

Bruselas, 6.4.2005
COM(2005) 124 final

2005/0034 (CNS)
2005/0035 (CNS)

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

por la que se establece un Programa marco de seguridad y defensa de las libertades para el periodo 2007-2013

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se establece el Programa específico de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo, para el periodo 2007-2013

Programa general de seguridad y defensa de las librtades

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

Programa general de seguridad y defensa de las libertades

{SEC (2005) 436 }

(presentadas por la Comisión)

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO

por la que se establece un Programa marco de seguridad y defensa de las libertades para el periodo 2007-2013

La Comunicación por la que se establece un Programa marco de seguridad y defensa de las libertades forma parte de una serie coherente de propuestas cuya finalidad es reforzar adecuadamente el espacio de libertad, seguridad y justicia en el contexto de las perspectivas financieras 2007-2013. Los tres objetivos clave de libertad, seguridad y justicia, en efecto, deben desarrollarse paralelamente y con la misma intensidad a partir de un enfoque equilibrado que se base en los principios de la democracia, el respeto de los derechos y libertades fundamentales y el estado de Derecho. Cada uno de estos objetivos se inscribe en un programa marco que establece la necesaria coherencia entre las oportunas intervenciones en cada ámbito de actuación y vincula claramente los objetivos políticos a los recursos de que se dispone para realizarlos. Además, esta estructura representa una simplificación y una racionalización importante de la ayuda financiera existente en el espacio de libertad, justicia y seguridad, permitiendo así una mayor flexibilidad en la asignación de prioridades y una transparencia global cada vez mayor.

1. INTRODUCCIÓN

En las Comunicaciones en que establece sus orientaciones estratégicas para la definición de las perspectivas financieras 2007-2013[1], la Comisión ya ha destacado su objetivo de apoyar el desarrollo del espacio de libertad, seguridad y justicia con los adecuados recursos financieros, que deberán incluirse en una nueva rúbrica denominada «Ciudadanía, libertad, seguridad y justicia». El programa marco de seguridad y defensa de las libertades se propone dar respuesta a estos desafíos de acuerdo con los objetivos fijados por el Consejo Europeo.

La libertad sólo puede disfrutarse en una situación de seguridad personal que esté garantizada por la ley. Pero las libertades y derechos de los ciudadanos sólo pueden garantizarse si están suficientemente protegidos frente a los actos criminales, los cuales no sólo constituyen una amenaza para los derechos y libertades de los individuos, sino también para la sociedad democrática y el Estado de Derecho.

Aunque los Estados miembros ya asumen sus responsabilidades para garantizar la libertad y la seguridad de todos en un espacio de libertad, seguridad y justicia, las instituciones europeas también deben contribuir a hacer frente a los riesgos de seguridad que amenazan la vida cotidiana de los ciudadanos. La protección de la vida y los bienes de los ciudadanos es una misión esencial, que legitima la acción de las autoridades públicas y sus políticas. Además, los ciudadanos esperan que las amenazas que se ciernen sobre su salud y su seguridad también

[1] Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulada "Construir nuestro futuro común - Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)", COM (2004) 101 final/2 de 10.2.2004.
Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo titulada "Perspectivas financieras 2007-2013", COM (2004) 487 final de 14.7.2004.

se combatan a nivel europeo. En una Europa sin fronteras, la cuestión de la libertad confiere a la Unión una responsabilidad particular.

La amenaza del terrorismo y otras formas de delincuencia constituyen una amenaza potencial para cualquier ciudadano de la Unión. Los atentados terroristas no sólo afectan al país concreto en el que se producen, sino a la Unión Europea en su conjunto, ya que atacan los valores en que ésta se fundamenta. Dado que la delincuencia organizada y el terrorismo se consideran desde hace tiempo importantes amenazas para la seguridad europea (véase, por ejemplo, la Estrategia Europea de Seguridad, de 12 de diciembre de 2003), la responsabilidad de la Unión incluye la mejora de la prevención y la lucha contra la delincuencia en general. El artículo 29 del Tratado de la Unión Europea asigna claramente a ésta la misión de ofrecer a los ciudadanos un elevado nivel de seguridad mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o no, especialmente por lo que se refiere al terrorismo, la trata de seres humanos, los delitos cometidos contra los niños, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, la corrupción y el fraude, a través de una cooperación más estrecha entre las fuerzas de policía, las autoridades aduaneras y las demás autoridades competentes.

En su momento, la constatación de la acuciante necesidad de adoptar medidas en este ámbito de acción puso en marcha un proceso en el que el papel de la Unión se ha venido reforzando de forma constante. Los trabajos realizados en el marco del plan de acción conocido como de Viena[2] y las orientaciones fijadas por el Consejo Europeo de Tampere de 1999 se han culminado con éxito. Aunque durante la fase de instauración del espacio de libertad, seguridad y justicia la Unión se centró en la acción legislativa, con un apoyo financiero relativamente modesto, su intervención debe ahora entrar en una fase en que habrán de prevalecer las preocupaciones de carácter operativo. Especialmente por lo que se refiere a las amenazas terroristas, las cuestiones de seguridad revisten actualmente un carácter de emergencia, lo que hace necesario un enfoque más operativo e integrado.

Sobre la base del programa de La Haya adoptado por el Consejo Europeo en noviembre de 2004 y en la perspectiva del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa, será preciso reforzar y ampliar ulteriormente la prevención y lucha contra el terrorismo y otras formas de delincuencia a nivel europeo. Se trata, en particular, de intensificar y racionalizar los esfuerzos de los Estados miembros, haciendo mayor hincapié en la aplicación correcta de las medidas de carácter legislativo y político. Puede lograrse un valor añadido europeo de las intervenciones en este ámbito, haciendo, en particular, que la Unión actúe como catalizador: una cooperación financiada por la UE aumentará la conciencia de los problemas, amenazas y otras cuestiones comunes a los Estados miembros, así como de los valores que éstos comparten, facilitando así la emergencia de enfoques comunes en ámbitos tradicionalmente próximos a la soberanía nacional. Además, el apoyo financiero puede garantizar una división equitativa de las responsabilidades entre los Estados miembros, lo que reforzará su solidaridad y producirá beneficios globales gracias a la rentabilidad de un enfoque a escala comunitaria.

[2] DO C 19 de 23.1.1999, p. 1.

2. LA PROPUESTA DE PROGRAMA MARCO DE SEGURIDAD Y DEFENSA DE LAS LIBERTADES

2.1. Objetivos y estructura del Programa

Para hacer frente a los citados desafíos, se propone el establecimiento de un Programa marco de seguridad y defensa de las libertades. Este Programa tendrá como principales objetivos asegurar una cooperación operativa efectiva en la lucha contra el terrorismo, incluidas sus consecuencias, y contra la delincuencia general u organizada, apoyar el suministro de información a escala europea y consolidar la prevención de la delincuencia y el terrorismo, para potenciar sociedades seguras basadas en el Estado de Derecho.

Sobre la base del Programa de La Haya y de un nuevo análisis de las futuras necesidades en materia de seguridad, la Comisión considera que el Programa marco debería, en particular, perseguir los siguientes objetivos específicos:

– En primer lugar, las intervenciones financieras deberían promover ulteriormente e intensificar la coordinación, la cooperación y la comprensión mutua entre las fuerzas de seguridad, las demás autoridades nacionales y los servicios competentes de la Unión Europea. En el marco de estas actividades esenciales, deberá prestarse especial atención a la mejora de la disponibilidad, intercambio y gestión de la información y de la inteligencia relacionadas con el mantenimiento del orden, todo ello en combinación con medidas adecuadas, sólidas y transparentes sobre la protección de los datos. Esto contribuiría a reforzar la calidad y eficacia de la aplicación de la legislación en todos los Estados miembros. Otro elemento importante será la evaluación de las medidas legislativas y políticas presentes y futuras ya adoptadas o que se adopten a nivel europeo, inclusive por lo que respecta a su aplicación y eficacia.

– En segundo lugar, habría que hacer mayor hincapié en la promoción y el desarrollo de asociaciones y estrategias de los sectores público y privado en materia de prevención de la delincuencia, estadísticas y criminología, así como en materia de protección de las víctimas y testigos de actos criminales. En este sentido, es esencial instaurar un diálogo constructivo entre las partes implicadas de los sectores público y privado (fuerzas de seguridad, administraciones, empresas y organizaciones de víctimas, etc.), establecer una base estadística ad hoc y favorecer una mejor comprensión de los fenómenos delictivos. Si se quiere dar una respuesta global, adecuada y equilibrada a las distintas formas de delincuencia, es necesario que a largo plazo la prevención de la delincuencia sea una cuestión horizontal - es decir, forme parte de la concepción y aplicación de otras políticas - en todos los Estados miembros.

– En tercer lugar, cada vez se plantea con mayor urgencia la necesidad de un enfoque coordinado de los Estados miembros en materia de prevención, preparación y gestión de las crisis y de sus consecuencias frente a las amenazas terroristas potenciales y reales. Por lo que se refiere a la "preparación", el programa se propone en concreto promover, apoyar y evaluar el intercambio de conocimientos técnicos, experiencias y normas en relación con la protección de las infraestructuras críticas, especialmente a través de un análisis de los riesgos y necesidades y la elaboración de normas de seguridad comunes. En cuanto a la "gestión de las crisis y de sus consecuencias", el programa aspira a promover y permitir la elaboración y aplicación de dispositivos

europeos de gestión de las crisis integrados y eficaces, capaces de garantizar de forma inmediata y efectiva el intercambio de información y la cooperación entre los servicios encargados del mantenimiento del orden, la seguridad y la protección civil.

Estos objetivos tienen distintos fundamentos jurídicos en los Tratados. Por una parte, el mantenimiento del orden, la cooperación policial y la prevención de la delincuencia en general remiten al Título VI del Tratado de la Unión Europea (artículos 29 a 42). Por otra, la preparación frente a los ataques terroristas y la gestión de sus consecuencias deben considerarse una vertiente específica, complementaria de las medidas generales de protección civil, que remiten al Tratado constitutivo de la Comunidad Europea [artículo 3, apartado 1, letra u)]. Dado que se trata de dos fundamentos jurídicos esencialmente distintos, el programa marco deberá incluir dos instrumentos jurídicos diferentes.

El primero de estos instrumentos, basado en el artículo 30 y en el artículo 34, apartado 2, letra c), del Tratado de la Unión Europea, abordará la prevención y lucha contra la delincuencia. El Programa tendrá tres ejes temáticos: mantenimiento del orden; prevención de la delincuencia y criminología, y protección de las víctimas y testigos. El segundo instrumento, basado en el artículo 308 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea[3], abordará la prevención, preparación y gestión de las consecuencias de los ataques terroristas.

La Comisión ha presentado recientemente estrategias y propuestas detalladas sobre muchos de estos ámbitos. Pueden citarse en particular sus cuatro Comunicaciones sobre terrorismo de 20 de octubre de 2004,[4] su Comunicación relativa al intercambio de información y a la cooperación sobre delitos de terrorismo[5], su Comunicación titulada "Reforzar la cooperación policial y aduanera en la Unión Europea"[6] y su Comunicación titulada "Sobre la mejora del acceso a la información por parte de las autoridades encargadas de garantizar el cumplimiento de la ley"[7]. La Comisión ha pedido asimismo asesoramiento a los Estados miembros y a los distintos expertos en las sucesivas reuniones de expertos que han abordado asuntos relacionados con este tema y piensa seguir haciéndolo en el futuro.

2.2. Valor añadido europeo

Al actuar como catalizador, el programa marco de seguridad y defensa de las libertades aportará un valor añadido a las medidas nacionales ya adoptadas en este ámbito: una cooperación financiada por la UE aumentará la conciencia de las cuestiones comunes a los Estados miembros, así como de los valores que éstos comparten, facilitando así la emergencia de enfoques comunes, inclusive por lo que se refiere a la legislación. Esto supone aplicar los objetivos políticos acordados a nivel europeo y promover su integración en las políticas nacionales, fomentar la transposición y la aplicación uniforme de la legislación comunitaria en toda la Unión Europea, promover mecanismos de cooperación y coordinación y desarrollar asociaciones entre los sectores público y privado.

---

3 Algunas medidas comunitarias, como la Decisión del Consejo por la que se establece un mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, se han basado en este artículo.

4 Comunicaciones COM (2004) 698 titulada "Ataques terroristas: prevención, preparación y respuesta", COM (2004) 700 sobre la financiación del terrorismo, COM (2004) 701 sobre la preparación y la gestión de las consecuencias y COM (2004) 702 sobre la protección de las infraestructuras críticas.

5 COM (2004) 221.

6 COM (2004) 376.

7 COM (2004) 429.

Se utilizarán unos criterios de evaluación comunes a todas las líneas de actuación a la hora de evaluar el valor añadido europeo con relación al tipo de efecto perseguido en pro de una sociedad más segura. A modo de ejemplo, pueden citarse los siguientes criterios:

– Apoyar solamente actividades necesarias a nivel europeo para sostener los objetivos, leyes y mecanismos de aplicación de la Unión Europea.

– Apoyar actividades que sean complementarias de las financiadas a nivel nacional.

– Reforzar los intercambios nacionales a nivel de la Unión Europea que produzcan efectos de sinergia y economías de escala.

– Fomentar la participación activa de los representantes de los Estados miembros y otras partes interesadas en la ejecución del Programa a fin de aprovechar al máximo su complementariedad con actividades existentes.

2.3. Complementariedad con otros instrumentos y medidas políticas

A fin de aprovechar toda posible sinergia, el Programa marco será complementario de las actividades de los organismos que operan en el ámbito de la libertad, la seguridad y la justicia. La Oficina de Policía Europea Europol asumirá un creciente protagonismo en materia de prevención, detección e investigación de la delincuencia, incluido el terrorismo. En un futuro cercano, sus recursos financieros podrían independizarse del presupuesto comunitario. Los proyectos nacionales y transnacionales ejecutados en el marco del Programa de prevención y lucha contra la delincuencia deberán reforzar y completar las actividades de Europol a fin de evitar la duplicación de esfuerzos, de acuerdo con los programas de trabajo anuales fijados para los dos instrumentos del Programa marco y con los criterios generales de adjudicación con que se pretende garantizar el valor añadido europeo. Ni que decir tiene que las medidas que la Comisión piensa adoptar con arreglo al Programa marco respetarán plenamente las prerrogativas de Europol. Se aplicarán principios equivalentes a las medidas de formación que se adopten en el marco de los programas en relación con las actividades de la Escuela Europea de Policía (CEPOL), que previsiblemente se financiará con cargo al presupuesto comunitario.

Por otra parte, se garantizará la plena complementariedad con otros programas comunitarios. Así por ejemplo, el futuro Séptimo Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico permitirá brindar un amplio apoyo a la investigación en materia de seguridad - en particular, sobre temas tales como el mantenimiento del orden y la prevención del terrorismo o la delincuencia organizada - y de salvaguardia de la privacidad y de las infraestructuras críticas de información. Los proyectos de investigación en materia de seguridad ejecutados en el marco del citado Séptimo Programa Marco se centrarán en las tecnologías (desde la investigación básica a la investigación precompetitiva), pero cubrirán también la investigación "soft" (por ejemplo, sobre las cuestiones socioeconómicas). Por su parte, el Programa marco de seguridad y defensa de las libertades se centrará, por una parte, en la financiación de estudios específicos relativos a cuestiones tales como el apoyo a las políticas y, por otra, en la aplicación o adaptación al efecto de las tecnologías. En algunos casos, se precisan a corto plazo respuestas concretas a necesidades específicas para poder aplicar un proyecto a la vez específico y concreto. Esta es la razón por la que el Programa marco de seguridad y defensa de las libertades financiará un número reducido de actividades directamente dirigidas a la instauración de tales proyectos, incluidos los proyectos de

investigación. Se elaborarán estadísticas sobre la delincuencia en colaboración con los Estados miembros, recurriendo, en su caso, al programa estadístico comunitario.

Por lo que se refiere a las intervenciones de ayuda en situaciones de emergencia, la Comisión ha propuesto establecer un Fondo de solidaridad y un Instrumento de preparación y respuesta rápida a emergencias graves[8], con vistas a hacer posible un enfoque común en este ámbito. El ámbito de aplicación de estos dos instrumentos incluye la reacción inmediata (como el despliegue de recursos para luchar contra los efectos de una catástrofe), la concesión de ayudas financieras para hacer frente a las situaciones de emergencia que pueden derivarse de una crisis y, en menor medida, medidas generales de preparación frente a estas situaciones. Mientras que en el marco de estos nuevos instrumentos los fondos comunitarios se destinarán a hacer frente a las situaciones de emergencia en general, un componente específico del Programa marco de seguridad y defensa de las libertades se ocupará de forma concreta de la prevención, preparación y gestión de las consecuencias de la amenaza terrorista.

En cuanto al terrorismo, es necesario disponer de un mecanismo de seguridad y de unos conocimientos técnicos específicos que vayan más allá de los conceptos generales de seguridad y protección civil. Así por ejemplo, la vulnerabilidad de las infraestructuras a los ataques terroristas debe evaluarse según normas de seguridad específicas que deberán desarrollarse en paralelo a las normas de seguridad generales. En esta perspectiva, el Programa de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo se centra en la evaluación de los riesgos y amenazas, analizando lo que convendría añadir a los dispositivos generales de seguridad para proteger eficazmente las infraestructuras críticas contra los ataques terroristas y desarrollando planes de intervención específicos[9]. Dentro de ciertos límites, el Programa permitirá financiar medidas innovadoras, susceptibles de ser transferidas al nivel europeo o a otros Estados miembros. No obstante, corresponderá esencialmente a los Estados miembros mejorar la seguridad de sus infraestructuras en función de las necesidades definidas, eventualmente con el apoyo de los Fondos estructurales o de determinados programas sectoriales (en los ámbitos, por ejemplo, de los transportes, la energía, la sanidad pública o el medio ambiente). En cualquier caso, los objetivos específicos del Programa de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo evitan cualquier posible duplicación con estos instrumentos de alcance general.

El Programa marco de seguridad y defensa de las libertades y los dos instrumentos que lo componen tienen por objeto principal mejorar la seguridad interior. De acuerdo con la estructura propuesta para el marco financiero, la dimensión exterior no se incluirá en el Programa marco. No obstante, en la rúbrica 4 del marco financiero propuesto se tendrá debidamente en cuenta la cooperación con los terceros países mediante la aplicación de los instrumentos de ayuda exterior presentados por la Comisión en septiembre de 2004. Por otra parte, en ambos instrumentos del Programa marco se establecerá un vínculo entre la seguridad exterior e interior, lo que en concreto permitirá a los terceros países y a las organizaciones internacionales participar en los proyectos.

---

8 COM (2004) 487 final de 14.07.2004. p. 22.

9 Véase la Comunicación COM (2004)702 sobre la protección de las infraestructuras críticas.

3. RACIONALIZACIÓN Y SIMPLIFICACIÓN

3.1. Utilización de los instrumentos existentes

La evaluación de las acciones que la UE ha venido apoyando durante años en estos sectores reconoce plenamente la necesidad de mantenerlas, dado que abordan problemas específicos y reales y contribuyen a que sea posible tratarlos de manera positiva y complementaria con respecto a las medidas nacionales desarrolladas en los mismos ámbitos. Sin embargo, estas evaluaciones también han identificado algunas deficiencias a las que es preciso hacer frente de modo que las acciones de la UE puedan lograr resultados aún mejores. Efectivamente, la situación actual, con numerosas líneas presupuestarias de escasa importancia o con una financiación ad hoc, con una duración limitada y ninguna coherencia global, impide que las actividades de la Unión resulten lo bastante eficaces como para lograr los objetivos y aprovechar al máximo los recursos humanos y financieros existentes. En la medida en que se ejecutan de manera completamente independiente, los programas no aprovechan al máximo las sinergias existentes y pueden incluso generar inútiles solapamientos. Por último, para lograr los mejores resultados posibles es realmente necesario volver a evaluar los objetivos, el tipo de intervenciones y el alcance de cada programa.

El Programa marco se basará en las lecciones extraídas de las intervenciones ya realizadas en estos ámbitos, y en particular en la experiencia del actual Programa marco sobre cooperación policial y judicial en materia penal (AGIS)[10] y sus predecesores. Aunque se esté actualmente llevando a cabo una evaluación exhaustiva del Programa AGIS, ya puede afirmarse que dicho Programa ha resultado extremadamente útil y parece haber contribuido en buena medida a la mejora de la comprensión mutua entre las autoridades e instituciones nacionales. No obstante, las nuevas perspectivas financieras, el Programa de La Haya y el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa han puesto en marcha una reorientación estratégica de la programación financiera. Como consecuencia de dicha reorientación, a partir de 2007 el Programa de prevención y lucha contra la delincuencia sustituirá al programa AGIS.

En cuanto al aspecto de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo, está a punto lanzarse una acción preparatoria en el marco de un proyecto piloto de lucha contra el terrorismo. Este proyecto piloto, que previsiblemente comenzará en 2005, tiene por principales objetivos mejorar la comunicación entre las autoridades nacionales sobre la prevención, preparación y respuesta a los ataques terroristas, y más concretamente a los que tienen efectos transfronterizos, reforzar las capacidades y el equipamiento tecnológico de las autoridades públicas y promover un diálogo sobre seguridad entre los sectores público y privado. El futuro Programa de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo desarrollará ampliamente esta acción preparatoria.

3.2. Disposiciones comunes de gestión

Lo que se pretende al establecer un programa marco en este ámbito es simplificar y racionalizar el marco financiero, jurídico y de gestión, con vistas a racionalizar la estructura presupuestaria, reforzar la coherencia de los programas y evitar una duplicación de esfuerzos. Los dos Programas específicos tendrán estructuras comunes de aplicación: su gestión correrá a cargo de la Comisión (en principio, en el marco de una gestión directa centralizada), que contará para ello con la asistencia de un comité de comitología, y se armonizarán tanto los

[10] Decisión del Consejo de 22 de julio de 2002, DO L 203 de 1.8.2002, p. 5.

tipos de intervenciones y acciones (proyectos de la Comisión, transnacionales y nacionales) como los criterios de subvencionabilidad.

Dado que la gestión de los dos Programas específicos se hará de forma centralizada, no puede excluirse el recurso, en una fase posterior, a una gestión central indirecta[11]. Se han examinado exhaustivamente otros mecanismos de aplicación, como el de gestión compartida, pero no parecen rentables dada la escasa cuantía de los importes en juego. La armonización y la simplificación de los procedimientos logradas mediante la integración de los programas en una única estructura contribuirán asimismo a la pretendida racionalización. Así por ejemplo, la racionalización de los procedimientos de seguimiento y evaluación permitirá obtener mejores resultados y facilitará la transferencia de las mejores prácticas.

En la medida en que se ha estimado oportuno, también se han establecido estructuras comunes con los otros dos Programas marco relativos al espacio de libertad, seguridad y justicia ("Derechos fundamentales y justicia" y "Solidaridad y gestión de los flujos migratorios"). Considerados en su conjunto, estos tres Programas marco constituyen un "paquete de medidas" coherente.

Globalmente, con relación a la ya referida situación actual, el nuevo Programa marco representa un importante avance en términos de simplificación, ámbito de actuación y flexibilidad. Presenta, en particular, las siguientes ventajas:

- Dicho Programa agrupará todas las actividades vinculadas al mantenimiento del orden y a la prevención de la delincuencia en sentido lato: policía, servicios de inteligencia, blindaje contra la delincuencia, acciones de sensibilización, protección de los testigos y víctimas, preparación y gestión de las consecuencias (del mismo modo, el Programa marco de derechos fundamentales y justicia agrupará todas las actividades judiciales relacionadas con las cuestiones de Derecho civil y penal y con los derechos fundamentales).

- Esta reagrupación permitirá concentrar los recursos, reducir el número de líneas presupuestarias, reforzar la transparencia y evaluar de forma más adecuada el valor añadido de las acciones ejecutadas.

- Las condiciones y modalidades de las financiaciones concedidas en este sector serán objeto de una plena armonización, lo que mejorará la relación coste-eficacia, aumentará la claridad y facilidad de utilización y agilizará la fijación de prioridades y la evaluación de las acciones.

- Será posible financiar en los Estados miembros proyectos innovadores susceptibles de ser transferidos al nivel europeo, con el consiguiente efecto palanca. Los Estados miembros podrán asimismo expresar determinadas prioridades en relación con proyectos nacionales.

- Se clarificarán y simplificarán las condiciones y modalidades de financiación tanto de los proyectos de la Comisión como de los proyectos cofinanciados (en

[11] Si esto ocurriera con distintos programas vinculados al espacio de libertad, seguridad y justicia, la responsabilidad de su ejecución debería confiarse en la media de lo posible a una única agencia ejecutiva.

los proyectos transnacionales, por ejemplo, se requerirá un menor número de socios).

– Las disposiciones sobre comitología se simplificarán y adaptarán a las de los restantes programas comunitarios.

– Se clarificarán y reforzarán las normas relativas al seguimiento y protección de los intereses financieros de la Comunidad.

– Se reforzará significativamente, en particular, el marco relativo a la preparación y gestión de las consecuencias de los ataques terroristas.

Por último, el Programa marco también se ha concebido en la perspectiva del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa. La Constitución suprimirá las fricciones jurídicas resultantes de la estructura "en pilares" de los Tratados vigentes y clarificará y reforzará el fundamento jurídico de las acciones desarrolladas en materia de prevención de la delincuencia (artículo III-272), cooperación policial (artículo III-275) y protección civil (artículo III-284), lo que permitirá crear nuevos efectos de sinergia, en particular con los organismos competentes. Sin embargo, tras la entrada en vigor de la Constitución no será preciso introducir ninguna modificación importante en los dos instrumentos jurídicos del Programa marco de seguridad y defensa de las libertades.

4. RECURSOS FINANCIEROS

La dotación global prevista para el Programa marco de seguridad y defensa de las libertades es de 745 millones de euros para el período 2007-2013 (a precios corrientes). De esta dotación total, 597,6 millones de euros se asignarán al Programa de Prevención y lucha contra la delincuencia, y 137,4 millones de euros, al programa de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo. De la dotación mencionada, 10 millones de euros se destinarán a gastos de administración.

Además, para el período 2007-2013, hay prevista una dotación para Europol de 554,4 millones de euros y una dotación para CEPOL de 64,4 millones de euros.

Estas cantidades se han calculado sobre la base de las necesidades definidas y descritas anteriormente. Se han tenido en cuenta, en su caso, las enseñanzas extraíbles de las acciones y programas ya ejecutados en materia de seguridad. Dado que muchas de las actividades que se beneficiarán de un apoyo financiero se refieren a ámbitos relativamente nuevos en el contexto europeo, se ha adoptado un enfoque bastante prudente. Por lo que respecta en particular a los proyectos nacionales, los programas prevén una financiación inicial más bien modesta. Con el fin de permitir que las autoridades nacionales competentes dispongan del tiempo necesario para preparar la presentación de proyectos nacionales innovadores, se propone concentrar una parte sustancial de los recursos financieros en la segunda mitad del periodo de programación. Tras la revisión intermedia prevista para 2010, el peso de estos proyectos nacionales innovadores podrá incrementarse sensiblemente. En cualquier caso, con relación a las medidas conexas adoptadas en el marco de los Fondos estructurales, los importes que se barajan son relativamente bajos. Así pues, el apoyo al desarrollo de capacidades sólo será posible dentro de ciertos límites. Para hacer frente a las necesidades de desarrollo de capacidades o infraestructuras a gran escala, es posible que sea preciso recurrir a fondos de carácter "general" (cohesión, desarrollo regional o investigación y desarrollo tecnológico).

5. CONCLUSIONES

Las nuevas perspectivas financieras, el Programa de La Haya para la consolidación de la libertad, la seguridad y la justicia en la Unión Europea y la próxima ratificación del Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa conducirán a una reestructuración del marco jurídico y financiero actualmente aplicable en materia de seguridad interior.

El Programa marco propuesto simplificará y racionalizará las intervenciones financieras en el ámbito de la seguridad. Permitirá a la Unión adoptar las medidas necesarias para proteger eficazmente los derechos y libertades de sus ciudadanos frente al terrorismo y otras formas de delincuencia. Está formado por dos instrumentos jurídicos complementarios y armonizados que ofrecen un marco jurídico y financiero sólido y ofrecen la flexibilidad necesaria para hacer frente a los futuros retos. Junto con los Programas marco de derechos fundamentales y justicia y de solidaridad y gestión de los flujos migratorios, constituirá una base adecuada para preservar y desarrollar una Unión que se proyecta como espacio de libertad, seguridad y justicia.

ANEXO

por el que se establece para el periodo 2007-2013 un Programa marco de seguridad y defensa de las libertades

Complementariedad con las agencias y otros instrumentos pertenecientes al ámbito de la justicia, la libertad y la seguridad

Las perspectivas financieras prevén varios instrumentos complementarios, que contribuirán a la realización de los objetivos políticos fijados en el ámbito de la justicia, la libertad y la seguridad:

– Los programas marco, que sustituirán a las numerosas líneas presupuestarias que la Comisión gestiona actualmente en este ámbito.

– La financiación comunitaria de las agencias u organismos de la Unión o la Comunidad.

– El desarrollo y la gestión de sistemas de información a gran escala relacionados con este ámbito.

Las perspectivas financieras cubrirán las siguientes agencias u organismos relacionados con el ámbito contemplado por el citado Programa marco:

- La Escuela Europea de Policía (CEPOL), que debería transformarse en un órgano de la Unión Europea de acuerdo con la propuesta de Decisión del Consejo presentada por la Comisión el 1 de octubre de 2004 [COM (2004) 623 final]. La financiación de CEPOL corre actualmente a cargo de los Estados miembros.

- Tras la entrada en vigor de la Constitución, la Comisión debería adoptar medidas para transformar la Oficina de Policía Europea Europol, que es una oficina actualmente intergubernamental, en un organismo de la Unión Europea financiado por la Comunidad.

Habida cuenta de los elementos anteriormente señalados, los recursos presupuestarios asignados a las citadas agencias comunitarias no se incluyen en los programas marco.

Deben no obstante figurar en los gastos consagrados a la política de justicia, libertad y seguridad, en la rúbrica 3 del futuro marco financiero comunitario.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO

El establecimiento de las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013 ha estado guiado desde el comienzo por un enfoque basado en las políticas con el fin de garantizar la coherencia entre los objetivos políticos y los importes asignados para su consecución. En este contexto, el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia se considera una de las principales prioridades de la Unión Europea para los próximos años, razón por la cual se han incrementado substancialmente los recursos asignados a este sector. En sus Comunicaciones *"Construir nuestro futuro común - Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)"*[12] y *"Perspectivas financieras 2007-2013"*[13], la Comisión destacaba asimismo la importancia de utilizar la revisión de los instrumentos jurídicos en el marco de las próximas perspectivas financieras para avanzar de forma significativa en el proceso de simplificación. Al estructurar sus propuestas en torno a tres programas generales basados en las políticas ("Solidaridad y gestión de los flujos migratorios", "Derechos fundamentales y justicia" y "Seguridad y defensa de las libertades"), la Comisión establece un marco claro para el desarrollo de las intervenciones financieras de la Comunidad en favor de los tres objetivos de la justicia, la libertad y la seguridad.

2. JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN

2.1. Análisis del problema

En el marco de su objetivo de mantener y desarrollar una Unión consolidada como espacio de libertad, seguridad y justicia, la Unión se ha comprometido a ofrecer a sus ciudadanos un elevado nivel de seguridad, desarrollando acciones de prevención y lucha contra el terrorismo. La constatación de la necesidad de adoptar medidas en este ámbito de acción ha puesto en marcha un proceso en el que el papel de la Unión se ha venido reforzando de forma constante. Además de las distintas medidas adoptadas en el ámbito del mantenimiento del orden, procede redoblar los esfuerzos en materia de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo.

En su Declaración sobre la solidaridad contra el terrorismo de 25 de marzo de 2004, el Consejo Europeo constató que es preciso adoptar ulteriores iniciativas que refuercen la capacidad de la Unión y de sus Estados miembros para gestionar las consecuencias de los ataques terroristas y reducir el impacto en la población civil. En sus Conclusiones sobre la lucha contra el terrorismo, el Consejo Europeo de junio de 2004 invitó al Consejo y a la Comisión "a que evalúen las capacidades de los Estados miembros de prevenir y hacer frente a las consecuencias de cualquier tipo de atentado terrorista, definan las mejores prácticas y propongan las medidas necesarias. Debe mejorarse la actual cooperación en materia de protección civil. Con ello quedaría reflejada la voluntad de los Estados miembros de actuar de manera solidaria en caso de producirse ataques terroristas en cualquier Estado miembro o en caso de ataque contra ciudadanos de la UE que vivan en el extranjero". Estos trabajos se realizan actualmente en el marco del mecanismo comunitario de protección civil,

---

12 COM (2004) 101 final de 10.02.2004.
13 COM (2004) 487 final de 14.07.2004.

específicamente centrado en los aspectos de protección civil y en las consecuencias inmediatas de cualquier grave situación de emergencia, independientemente de su naturaleza.

En respuesta a esta petición, la Comisión adoptó el 20 de octubre de 2004 tres comunicaciones tituladas “Prevención, preparación y respuesta a los ataques terroristas”, “Lucha contra el terrorismo: preparación y gestión de las consecuencias” y "Protección de las infraestructuras críticas".

El Consejo mencionó estas Comunicaciones en sus Conclusiones relativas a la prevención, preparación y respuesta a los ataques terroristas, adoptadas el 2 de diciembre de 2004, así como en el Programa de solidaridad de la UE sobre las consecuencias de las amenazas y ataques terroristas. El Programa de Solidaridad de la UE sustituye a un programa anterior sobre QBRN (ataques químicos, biológicos, radiológicos y nucleares).

De acuerdo con las Conclusiones del Consejo, la Comisión establecerá, en el marco de las estructuras existentes, un dispositivo europeo integrado de gestión de las crisis con una incidencia transfronteriza en la UE. El sistema "ARGUS", que servirá de interfaz logístico, garantizará una circulación rápida de la información entre todos los sistemas de alerta rápida existentes con el fin de garantizar una seguridad óptima, inclusive mediante una red que conecte a las distintas fuerzas de seguridad. Se establecerá un Centro de Crisis en la Comisión encargado de coordinar los esfuerzos para evaluar las posibilidades de acción y decidir sobre las medidas de intervención convenientes en caso de crisis. Se creará asimismo una red de información sobre alertas en infraestructuras críticas (CIWIN), también vinculada a ARGUS, en el marco del Programa europeo para la protección de las infraestructuras críticas (PEPIC). El Consejo destacó la necesidad de adoptar un enfoque integrado orientado hacia la seguridad. Por lo que se refiere a las infraestructuras críticas, hizo hincapié en la evaluación de los riesgos y amenazas, así como en la detección e identificación de las amenazas terroristas. En general, se plantea la necesidad de un enfoque más amplio, integrado y operativo de las cuestiones de seguridad, lo que implica una nueva distribución de las prioridades en materia de intervención financiera.

Por otra parte, el Programa de La Haya indica claramente (en el apartado 2.4) que “el Consejo Europeo insta al Consejo y a la Comisión a que creen dentro de las estructuras existentes, respetando plenamente las competencias nacionales, un mecanismo integrado y coordinado de gestión de crisis internas de la Unión Europea con repercusiones transfronterizas, que deberá instaurarse a más tardar el 1 de julio de 2006”.

2.2. Perspectivas para el futuro

Desde el punto de vista financiero, la respuesta de la Comisión a estas necesidades y exigencias es un Programa general de *seguridad y defensa de las libertades*, que incluye un instrumento para la prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo destinado a velar por la adecuada aplicación de los referidos mecanismos específicos y a garantizar una protección eficaz de las infraestructuras vulnerables frente a las amenazas terroristas. Además de este instrumento, el Programa general incluye un instrumento destinado a prevenir y combatir la delincuencia. La estructura de estos dos programas específicos se armonizará en la medida de lo posible.

El Programa específico de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo se centrará en prevenir y reducir los riesgos de un ataque terrorista, y en la protección de las infraestructuras críticas. También incluirá iniciativas para la gestión de las

consecuencias siempre que aborden aspectos no cubiertos por el Instrumento de preparación y respuesta rápida a emergencias graves y contribuyan a la consolidación de la Unión como espacio de libertad, seguridad y justicia. El Programa financiará proyectos de alcance comunitario, lanzados y gestionados por la Comisión, y cofinanciará tanto proyectos transnacionales como proyectos de los Estados miembros (proyectos nacionales), con vistas a fomentar acciones innovadoras que permitan transferir la experiencia adquirida al nivel transnacional o de la UE. Los proyectos nacionales deberían, en particular, desarrollar técnicas y métodos modernos de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo. Esta etapa suplementaria es esencial, ya que la sociedad civil debe hacer frente a métodos de terrorismo cada vez más sofisticados.

2.3. Objetivos del programa

a) Definición de los objetivos generales, específicos y operativos

El objetivo global del Programa general de seguridad y defensa de las libertades es salvaguardar los derechos y libertades de los ciudadanos en un espacio de libertad, seguridad y justicia, así como protegerlos frente a los actos criminales, que suponen una amenaza para las libertades individuales, la sociedad democrática y el Estado de Derecho. El Programa específico de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo contribuirá a la protección de los ciudadanos, sus libertades y la sociedad frente a los ataques terroristas e incidentes conexos, así como a la preservación de la UE como espacio de libertad, seguridad y justicia, mediante el estímulo, la promoción y el desarrollo de medidas de preparación y gestión de las consecuencias.

Por lo que se refiere a la preparación frente a los ataques terroristas y a la prevención de dichos ataques, el Programa específico tendrá como objetivos:

- Alentar, promover y apoyar la evaluación de los riesgos y amenazas que pesan sobre las infraestructuras críticas, incluidas las evaluaciones in situ, con el fin de identificar los posibles objetivos de ataques terroristas y la eventual necesidad de reforzar su seguridad.

- Promover y apoyar la elaboración de normas de seguridad comunes, así como el intercambio de conocimientos técnicos y experiencias en el ámbito de la protección de las infraestructuras críticas.

- Promover y apoyar una cooperación y una coordinación a escala de la UE en el ámbito de la protección de las infraestructuras críticas.

Por lo que se refiere a la gestión de las consecuencias de los ataques terroristas, el Programa específico tendrá por objetivos:

- Alentar, promover y apoyar los intercambios de conocimientos técnicos, experiencias y tecnologías sobre las potenciales consecuencias de los ataques terroristas.

- Alentar, promover y apoyar la elaboración de métodos y planes de intervención pertinentes.

– Garantizar la puesta a disposición en tiempo real de conocimientos específicos en materia de terrorismo en el marco de mecanismos globales de gestión de crisis, alerta rápida y protección civil.

b) Complementariedad y coherencia con otros instrumentos

A la hora de elaborar el Programa específico, se puso especial cuidado en garantizar la coherencia, la complementariedad y la sinergia con otros programas que financian acciones en ámbitos próximos o conexos con fundamentos jurídicos procedentes de distintos Tratados.

En primer lugar, el Programa específico estará completado por un segundo instrumento incluido en el Programa general de seguridad y defensa de las libertades, a saber, el Programa específico de prevención y lucha contra la delincuencia, cuyo objetivo es prevenir y combatir la delincuencia en el sentido definido en el título VI del Tratado de la Unión Europea. En segundo lugar, existe una complementariedad con los correspondientes Programas generales de derechos fundamentales y justicia y de solidaridad y gestión de los flujos migratorios por lo que se refiere a cuestiones tales como la asistencia a las víctimas, la cooperación judicial en materia penal y la inmigración clandestina.

En tercer lugar, el Programa viene a completar otros programas comunitarios, como el nuevo Instrumento de preparación y respuesta rápida a emergencias graves, el Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico, el nuevo instrumento de solidaridad de la UE[14] o los Fondos estructurales[15]. Estos nuevos instrumentos proporcionarán una financiación comunitaria para abordar las graves situaciones de emergencia en general, lo que incluye una capacidad de respuesta inmediata (por ejemplo, despliegue de recursos para luchar contra los efectos de una catástrofe), la concesión de ayuda financiera para hacer frente a las situaciones de emergencia derivadas de una crisis y, en menor medida, la preparación a una respuesta rápida. La vertiente de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo del Programa general de seguridad y defensa de las libertades añadirá a este dispositivo medidas específicas de lucha contra las amenazas terroristas.

En cuanto al terrorismo, es necesario disponer de un mecanismo de seguridad y de unos conocimientos técnicos específicos que vayan más allá de los conceptos generales de seguridad y protección civil. Así por ejemplo, la vulnerabilidad de las infraestructuras a los ataques terroristas debe evaluarse según normas de seguridad específicas que deberán desarrollarse en paralelo a las normas de seguridad generales. En esta perspectiva, el Programa de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo se centra en la evaluación de los riesgos y amenazas, analizando lo que convendría añadir a los dispositivos generales de seguridad para proteger eficazmente las infraestructuras críticas contra los ataques terroristas y desarrollando planes de intervención específicos[16]. Así pues, corresponde esencialmente a los Estados miembros mejorar la seguridad de sus infraestructuras en función de las necesidades definidas, eventualmente con el apoyo de los Fondos estructurales o de determinados programas sectoriales (en los ámbitos, por ejemplo, de los transportes, la energía, la sanidad pública o el medio ambiente). En cualquier caso, los

---

14 Propuestas de la Comisión para la creación de un Fondo de solidaridad de la UE, COM(2005)..., y de un Instrumento de preparación y respuesta rápida a emergencias graves, COM(2005)....

15 Véase asimismo el mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, especialmente en el caso de catástrofes, Decisión del Consejo de 23 octubre de 2001, DO L 297 de 15.11.2001, p. 7.

16 Véase la Comunicación COM (2004)702 sobre la protección de las infraestructuras críticas.

objetivos específicos del Programa de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo evitan cualquier posible duplicación con estos instrumentos de financiación comunitaria.

3. EVALUACIÓN

El documento de trabajo de la Comisión que presenta la evaluación ex ante y el análisis de impacto preliminar del Programa específico de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo pone de manifiesto que el medio de acción elegido para lograr los objetivos fijados es el adecuado.

4. FUNDAMENTO JURÍDICO Y JUSTIFICACIÓN DEL INSTRUMENTO PROPUESTO

4.1. Fundamento jurídico

En ausencia de una disposición específica, el artículo 308 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea constituye el fundamento jurídico adecuado no sólo para las medidas de protección civil, sino también para las medidas conexas de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo.

En virtud de los Tratados vigentes, el procedimiento de adopción de los instrumentos jurídicos en este ámbito difiere considerablemente del aplicable a la cooperación policial (que depende del título VI del Tratado de la Unión Europea). Resulta pues imposible agrupar todos los objetivos pertinentes del Programa general en un único instrumento jurídico. Ésta es la razón por la que se proponen dos instrumentos: un Programa específico para prevenir y combatir la delincuencia, basado en el Tratado de la Unión Europea[17], y un segundo Programa específico relativo a la prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo, basado en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea.

4.2. Acciones definidas en el Programa

Se prevén distintos tipos de acciones:

- Proyectos de dimensión europea lanzados y gestionados por la Comisión y relativos, en particular, a mecanismos y redes de coordinación o a trabajos de análisis, como estudios e iniciativas encaminadas a buscar soluciones en relación con proyectos concretos.

- Proyectos transnacionales lanzados y gestionados por al menos dos Estados miembros (o un Estado miembro y un país candidato), en las condiciones fijadas en los programas de trabajo anuales.

- Proyectos nacionales desarrollados en los Estados miembros, en las condiciones que se indican a continuación y de acuerdo con los programas de trabajo anuales.

Los proyectos nacionales sólo se considerarán subvencionables, en tanto que medidas iniciales o complementarias (es decir, preparatorias o complementarias de proyectos transnacionales o europeos), en la medida en que sus resultados sean potencialmente

[17] COM (2005) ….

transferibles al nivel de la UE o contribuyan de forma significativa al desarrollo de la política de la Unión en materia de prevención y lucha contra el terrorismo.

4.3. Subsidiariedad y proporcionalidad

La propuesta respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad enunciados en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y en su Protocolo anexo. Por lo que se refiere a la subsidiariedad, este Programa no se propone intervenir en los ámbitos cubiertos por los programas nacionales establecidos por las autoridades de cada Estado miembro, sino centrarse en los ámbitos en que puede lograrse un valor añadido europeo. En este sentido, puede considerarse que en su gran mayoría las acciones respaldadas por el Programa son complementarias de las acciones nacionales y van dirigidas a aprovechar al máximo la sinergia resultante de las acciones desarrolladas por dos o más Estados miembros (incluidos los países candidatos).

Por lo que se refiere a la proporcionalidad, la propuesta de Programa tiene por objeto simplificar al máximo no sólo la forma de las acciones - las definiciones de éstas en el texto legislativo siguen siendo lo más genéricas posible -, sino también las condiciones administrativas y financieras aplicables a su ejecución. La Comisión ha tratado de encontrar el justo equilibrio entre, por una parte, la flexibilidad y la facilidad de utilización, y, por otra, la claridad de los objetivos y la adecuación de las garantías financieras y procesales.

A la luz de las orientaciones fijadas en el Protocolo sobre la aplicación de estos dos principios, resulta evidente que los problemas a los que este Programa intenta hacer frente tienen aspectos transnacionales y, por lo tanto, toda acción a nivel de la Unión aportará beneficios extra en comparación con las desarrolladas en los Estados miembros.

4.4. Instrumentos políticos

Esta vertiente del Programa general de seguridad y defensa de las libertades se gestionará directamente por la Comisión y se concretará a través de dos grandes tipos de acciones, a saber, convocatorias de propuestas para financiar proyectos presentados en el marco de los objetivos previstos y actividades directamente desarrolladas por la Comisión destinadas no sólo a alcanzar dichos objetivos, sino también a controlar y evaluar los resultados y, en su caso, a formular propuestas de adaptación y modificación.

4.5. Simplificación y racionalización

El enfoque propuesto contribuirá al objetivo primordial de simplificar los instrumentos tanto en términos jurídicos como de gestión, así como a racionalizar la estructura presupuestaria. Reforzará asimismo la coherencia y la homogeneidad de tales instrumentos, evitando las posibles duplicaciones. Se precisarán recursos humanos suplementarios para hacer frente a las futuras ampliaciones, pero se conseguirá una mejor distribución de estos recursos gracias al abandono de las líneas presupuestarias de menor importancia (que absorben tales recursos de forma desproporcionada) y a la reagrupación de los programas existentes en un programa único, coherente y racionalizado. Aumentará con esto la proporcionalidad entre la magnitud del gasto y el coste administrativo de su gestión.

La racionalización propuesta beneficiará también a los usuarios finales al aumentar la visibilidad, claridad y coherencia de los instrumentos. Para los beneficiarios potenciales será

más fácil solicitar la financiación gracias a un enfoque más normalizado y a la armonización de las disposiciones de aplicación.

La Comisión podría decidir confiar una parte de la ejecución del presupuesto del Programa a una agencia de Derecho comunitario como las que se mencionan en el artículo 54, apartado 2, letra a), del Reglamento financiero. La Comisión puede instituir este tipo de agencia de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento financiero y sus modalidades de ejecución, o en el Reglamento (CE) n° 58/2003 del Consejo, por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios. Antes de adoptar una decisión, la Comisión realizará un análisis de la relación coste-beneficio con el fin de identificar las tareas que justifican una externalización, los costes de las actividades de coordinación y control, el impacto en los recursos humanos, los posibles ahorros, la eficacia y la flexibilidad en la aplicación de las tareas externalizadas, la simplificación de los procedimientos utilizados, la proximidad de la acción externalizada a los beneficiarios finales, la visibilidad de la Comunidad y la necesidad de mantener un adecuado nivel de conocimientos técnicos dentro de la Comisión.

5. IMPLICACIONES PRESUPUESTARIAS

La dotación global prevista para el Programa general de seguridad y defensa de las libertades es de 745 millones de euros para el período 2007-2013 (a precios corrientes). De este total, se asignarán 142,4 millones de euros al Programa específico de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo.

6. CONCLUSIÓN

El nuevo instrumento propuesto sigue el enfoque definido por la Comisión en relación con los retos políticos y financieros posteriores a 2007. El objetivo es completar, simplificar y racionalizar los instrumentos existentes y garantizar la flexibilidad necesaria para hacer frente a nuevos objetivos y ajustarse sin dificultad al nuevo marco jurídico que se establecerá tras la entrada en vigor del Tratado constitucional.

2005/0034 (CNS)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

**por la que se establece el Programa específico de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo,
para el periodo 2007-2013**

Programa general de seguridad y defensa de las librtades

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y, en particular, su artículo 308, así como el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica, y, en particular, su artículo 203,

Vista la propuesta de la Comisión[18],

Visto el dictamen del Parlamento Europeo[19],

Visto el dictamen del Comité Económico y Social Europeo[20],

Visto el dictamen del Comité de las Regiones[21],

Considerando lo siguiente:

(1) La prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo son aspectos esenciales del objetivo de mantener y desarrollar a la Unión como espacio de libertad, seguridad y justicia, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2, cuarto guión, del Tratado de la Unión Europea.

(2) La Comunidad debe adoptar las medidas necesarias para impedir a los terroristas atacar los valores de la democracia, el Estado de Derecho, la sociedad abierta y la libertad de los ciudadanos y sociedades, así como para limitar, en la medida de lo posible, las consecuencias de sus posibles ataques.

(3) En el Programa de La Haya establecido en noviembre de 2004[22], el Consejo Europeo hizo un llamamiento a favor de la creación de un dispositivo europeo coordinado e

---

18 DO C …
19 DO C …
20 DO C …
21 DO C …
22 DO C … (véase documento del Consejo 14292/04).

integrado para la gestión de las crisis con incidencia transfronteriza en la Unión Europea.

(4) El Plan de acción de la UE contra el terrorismo, adoptado por el Consejo Europeo de los días 17 y 18 de junio de 2004[23], inscribió entre las cuestiones prioritarias la prevención de los ataques terroristas y la gestión de sus consecuencias, así como la protección de las infraestructuras críticas.

(5) El 2 de diciembre de 2004, el Consejo adoptó el Programa revisado de solidaridad de la UE sobre las consecuencias de las amenazas y ataques terroristas[24], destacando la importancia de la evaluación de los riesgos y amenazas, la protección de las infraestructuras críticas, los mecanismos de detección e identificación de las amenazas terroristas, y la preparación y capacidad a nivel político y operativo en materia de gestión de las consecuencias.

(6) El mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil[25], establecido en virtud de la Decisión (CE, Euratom) n° 2001/792 del Consejo, de 23 de octubre de 2001, tiene por objeto ofrecer una respuesta inmediata a todas las situaciones de emergencia graves, pero no está específicamente dirigido a la prevención, preparación y gestión de las consecuencias de los ataques terroristas.

(7) Por razones de eficacia, rentabilidad y transparencia, los esfuerzos específicos realizados en el ámbito de la prevención, la preparación y la gestión de las consecuencias del terrorismo deberían racionalizarse y financiarse a través de un único programa.

(8) Con el fin de garantizar la seguridad jurídica, así como la coherencia y complementariedad con otros programas de financiación, sería conveniente definir los términos "medidas de prevención y preparación", "gestión de las crisis y sus consecuencias" e "infraestructuras críticas".

(9) Se precisan acciones de la Comisión, combinadas, en su caso, con proyectos transnacionales para establecer un enfoque integrado y coordinado a escala de la UE. Por otra parte, resultará útil y oportuno financiar proyectos en los Estados miembros en la medida en que puedan aportar conocimientos y experiencias útiles para futuras acciones comunitarias, en particular por lo que se refiere a los controles y la evaluación de los riesgos y amenazas.

(10) Es asimismo conveniente permitir a terceros países y a las organizaciones internacionales participar en los proyectos transnacionales.

(11) Es preciso garantizar la complementariedad con otros programas de la Comunidad y la Unión, como el Fondo de solidaridad de la UE y el Instrumento de preparación y respuesta rápida a emergencias graves, el mecanismo comunitario para facilitar una cooperación reforzada en las intervenciones de ayuda en el ámbito de la protección civil, el Programa Marco de Investigación y Desarrollo y los Fondos estructurales.

---

23 DO C … (véase documento del Consejo 10679/2/04 REV 2 + ADD 1).
24 DO C … (véanse documentos del Consejo 15480/04 y 15232/04 REV 2).
25 DO L 297 de 15.11.2001, p. 7.

(12) Dado que los objetivos del presente Programa no pueden alcanzarse adecuadamente por los Estados miembros y pueden, por lo tanto, debido a las dimensiones y efectos de la acción considerada, lograrse de manera más satisfactoria a nivel comunitario, la Comunidad puede adoptar medidas sin menoscabo del principio de subsidiariedad enunciado en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. De acuerdo con el principio de proporcionalidad a que se refiere dicho artículo, la presente Decisión no excede de lo necesario para alcanzar tales objetivos.

(13) Los gastos del Programa deberían ser compatibles con el límite previsto en la rúbrica 3 de las perspectivas financieras. Es necesario prever una cierta flexibilidad en la definición del programa que permita adaptar las acciones previstas y responder a la evolución de las necesidades durante el periodo 2007-2013. Así pues, la Decisión debería limitarse a dar una definición genérica de las acciones previstas y de las respectivas disposiciones administrativas y financieras.

(14) Es asimismo conveniente adoptar las medidas oportunas para prevenir las irregularidades y fraudes, así como las necesarias para recuperar los fondos perdidos, indebidamente pagados o mal empleados, de acuerdo con el Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas[26], y con el Reglamento (CE, Euratom) nº 2185/96 del Consejo, de 11 de noviembre de 1996, relativo a los controles y verificaciones in situ que realiza la Comisión[27].

(15) El Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas[28], y el Reglamento (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, EURATOM) n° 1605/2002[29], que protegen los intereses financieros de la Comunidad, deberán aplicarse teniendo en cuenta los principios de simplicidad y coherencia en la elección de los instrumentos presupuestarios y de la limitación del número de casos en que la Comisión tiene la responsabilidad directa de su aplicación y gestión, así como de la necesaria proporcionalidad entre la magnitud de los recursos y los costes administrativos vinculados a su utilización.

(16) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 2 de la Decisión 1999/468/CE del Consejo, de 28 de junio de 1999, por la que se establecen los procedimientos para el ejercicio de las competencias de ejecución atribuidas a la Comisión[30], procede adoptar las medidas necesarias para la aplicación de la presente Decisión según el procedimiento consultivo contemplado en el artículo 3 de dicha Decisión. El recurso a este procedimiento se justifica por el hecho de que el Programa no tiene incidencia significativa en el presupuesto comunitario.

(17) Para la adopción de la presente Decisión, ni el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea ni el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea de la Energía Atómica

---

26 DO L 312 de 23.12.1995, p. 1.
27 DO L 292 de 15.11.1996, p. 2.
28 DO L 248 de 16.9.2002, p.1.
29 DO L 357 de 31.12.2002, p. 1.
30 DO L 184 de 17.7.1999, p. 23.

prevén otros poderes de actuación que los establecidos en los artículos 308 y 203, respectivamente.

DECIDE:

Artículo 1

Objeto

En virtud del la presente Decisión se establece, para el período que va del 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2013, el Programa específico de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo, en lo sucesivo denominado "el Programa", en el marco del Programa general de seguridad y defensa de las libertades, con el fin de contribuir al refuerzo del espacio de libertad, seguridad y justicia.

La presente Decisión no se aplicará a las cuestiones cubiertas por el Instrumento de preparación y respuesta rápida a emergencias graves.

Artículo 2

Definiciones

A efectos de la presente Decisión, se entenderá por:

(a) "prevención y preparación": las medidas destinadas a prevenir o reducir los riesgos de un ataque terrorista y sus consecuencias, especialmente mediante una evaluación de los riesgos y amenazas, la realización de controles y la elaboración de normas comunes sobre técnicas y métodos

(b) "gestión de las consecuencias": las medidas destinadas a limitar las consecuencias a medio plazo de los ataques terroristas, necesarias para la protección de la Unión Europea como espacio de libertad, seguridad y justicia

(c) "infraestructuras críticas": las instalaciones, redes, servicios y equipos físicos y de tecnología de la información cuya interrupción o destrucción tendría un impacto mayor en la salud, la seguridad o el bienestar económico de los ciudadanos o en el eficaz funcionamiento de la Unión Europea o de los gobiernos de los Estados miembros.

Artículo 3

Objetivos generales del Programa

1. El presente Programa contribuirá a la protección de los ciudadanos, sus libertades y la sociedad frente a los ataques terroristas e incidentes conexos, así como a la preservación de la UE como espacio de libertad, seguridad y justicia.

2. Los objetivos generales del Programa contribuirán al desarrollo de otras políticas de la Unión y la Comunidad, como la cooperación policial y judicial en materia penal,

la protección del medio ambiente, la sanidad pública, los transportes, la investigación y el desarrollo tecnológico, y la cohesión económica y social.

Artículo 4

Objetivos específicos

1. En el marco de sus objetivos generales, el Programa alentará, promoverá y desarrollará medidas de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo, en la medida en que estos aspectos no estén cubiertos por otros instrumentos jurídicos específicos.

2. Por lo que se refiere a la prevención y preparación frente a los ataques terroristas, el Programa perseguirá los siguientes objetivos:

   (a) Alentar, promover y apoyar la evaluación de los riesgos y amenazas que pesan sobre las infraestructuras críticas, incluidas las evaluaciones in situ, con el fin de identificar los posibles objetivos de ataques terroristas y la eventual necesidad de reforzar su seguridad.

   (b) Promover y apoyar la elaboración de normas de seguridad comunes, así como el intercambio de conocimientos técnicos y experiencias en el ámbito de la protección de las infraestructuras críticas.

   (c) Promover y apoyar una cooperación y una coordinación a escala de la UE en el ámbito de la protección de las infraestructuras críticas.

3. Por lo que se refiere a la gestión de las consecuencias de los ataques terroristas, el Programa específico tendrá por objetivos:

   (a) Alentar, promover y apoyar los intercambios de conocimientos técnicos, experiencias y tecnologías sobre las potenciales consecuencias de los ataques terroristas.

   (b) Alentar, promover y apoyar la elaboración de métodos y planes de intervención pertinentes.

   (c) Garantizar la puesta a disposición en tiempo real de conocimientos específicos en materia de terrorismo en el marco de mecanismos globales de gestión de crisis, alerta rápida y protección civil.

Artículo 5

Acciones subvencionables

1. Con el fin de lograr los objetivos generales y específicos definidos en los artículos 3 y 4, el presente Programa financiará los siguientes tipos de acciones:

   (a) Proyectos de dimensión europea lanzados y gestionados por la Comisión.

(b) Proyectos transnacionales que deberán contar con la participación de al menos dos Estados miembros o de al menos un Estado miembro y un país candidato.

(c) Proyectos nacionales desarrollados en los Estados miembros que:

– sean preparatorios de proyectos transnacionales o acciones comunitarias ("medidas iniciales")

– sean complementarios de proyectos transnacionales o acciones comunitarias ("medidas complementarias")

– contribuyan a desarrollar métodos o técnicas innovadoras susceptibles de ser transferidos al nivel europeo o desarrollen tales métodos y tecnologías con vistas a su transferencia a otros Estados miembros o países candidatos

– contribuyan en todo caso de forma significativa a proteger a la Unión y a sus ciudadanos frente a los ataques terroristas.

2. Podrán, en particular, beneficiarse de un apoyo financiero:

(a) Las medidas de cooperación y coordinación operativas (refuerzo de las redes o de la confianza y la comprensión mutuas, desarrollo de planes de intervención e intercambio y difusión de información, experiencias y mejores prácticas).

(b) Las actividades de análisis, seguimiento, evaluación, auditoría y control.

(c) El desarrollo y la transferencia de técnicas y métodos, especialmente por lo que se refiere al intercambio de información y a la interoperatividad.

(d) Las actividades de formación e intercambio de personal y expertos.

(e) Las actividades de sensibilización y difusión.

Artículo 6

Acceso al programa

1. Podrán presentar propuestas de proyectos los organismos y organizaciones dotados de personalidad jurídica establecidos en los Estados miembros.

2. Las propuestas de proyectos nacionales, tal y como se definen en el artículo 5, apartado 1, letra c), deberán ser transmitidas a la Comisión por los Estados miembros. La Comisión fijará anualmente la fecha de transmisión de estas propuestas y se pronunciará al respecto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8, apartado 4.

3. Por lo que se refiere a los proyectos transnacionales, los terceros países y las organizaciones internacionales estarán autorizados a participar en calidad de socios, pero no a presentar proyectos.

Artículo 7

Tipos de intervención

1. La financiación comunitaria podrá adoptar las siguientes formas jurídicas:

   (a) Subvenciones.

   (b) Contratos públicos.

2. Las subvenciones comunitarias se adjudicarán sobre la base de una convocatoria de propuestas, excepto en casos de emergencia excepcionales y debidamente justificados, o cuando las características del beneficiario lo impongan como única opción posible para una acción determinada, y se concederán en forma de subvenciones de funcionamiento y subvenciones de la acción. El porcentaje máximo de cofinanciación estará especificado en los programas de trabajo anuales.

3. Por otro lado, se prevén gastos para medidas complementarias a través de la realización de contratos públicos, en cuyo caso los fondos comunitarios se destinarían a la compra de bienes y servicios. Esto abarcaría, entre otras cosas, los gastos en acciones de información y comunicación, y la preparación, aplicación, seguimiento, comprobación y evaluación de proyectos, políticas, programas y legislación.

Artículo 8

Medidas de ejecución

1. La Comisión pondrá en práctica la asistencia financiera comunitaria de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, en lo sucesivo denominado "el Reglamento financiero".

2. A efectos de la aplicación del Programa, la Comisión adoptará, dentro de los límites de los objetivos generales establecidos en el artículo 3, un programa de trabajo anual en el que precisará sus objetivos específicos y sus prioridades temáticas y ofrecerá una descripción de las medidas complementarias previstas en el artículo 7, apartado 3, así como, en su caso, una lista de otras acciones.

3. El programa de trabajo anual se establecerá con arreglo al procedimiento definido en el artículo 9, apartado 2.

4. Los procedimientos de evaluación y adjudicación de las subvenciones de la acción tendrán en cuenta, entre otras cosas, los siguientes criterios:

(a) Conformidad con el programa de trabajo anual, los objetivos generales fijados en el artículo 3 las medidas adoptadas en los distintos ámbitos según se especifican en los artículos 4 y 5.

(b) Calidad de la acción propuesta en cuanto a su concepción, organización, presentación y resultados previstos.

(c) Importe de la financiación comunitaria solicitada y adecuación de dicho importe a los resultados previstos.

(d) Incidencia de los resultados previstos en los objetivos generales definidos en el artículo 3, así como en las medidas adoptadas en los distintos ámbitos según se especifican en los artículos 4 y 5.

Artículo 9

Comité

1. La Comisión estará asistida por un comité compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión (en lo sucesivo, "el Comité").

2. Cuando se haga referencia al presente apartado, serán de aplicación los artículos 3 y 7 de la Decisión 1999/468/CE.

3. El Comité aprobará su reglamento interno.

Artículo 10

Complementariedad

1. Además de la debida coherencia, se buscarán sinergias y complementariedades con otros instrumentos de la Unión y la Comunidad, y en particular con los Programas de Prevención y lucha contra la delincuencia[31] y de justicia penal[32], así como con los Programas Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico, el Fondo de solidaridad de la Unión Europea y el Instrumento de preparación y respuesta rápida a emergencias graves.

2. El presente Programa podrá compartir recursos con otros instrumentos de la Unión y la Comunidad, y en particular con el Programa de prevención y lucha contra la delincuencia, con el fin de ejecutar acciones que respondan a los objetivos tanto del presente Programa como de los otros instrumentos de la Unión y la Comunidad.

3. Las operaciones financiadas en el marco de la presente Decisión no recibirán ningún apoyo para los mismos fines de otros instrumentos financieros de la Unión o la Comunidad. Los beneficiarios del Programa proporcionarán a la Comisión información sobre cualquier financiación recibida con cargo al presupuesto

[31] DO
[32] DO

comunitario o procedente de otras fuentes, así como sobre las solicitudes de financiación en curso.

Artículo 11

Recursos presupuestarios

Los recursos presupuestarios destinados a las acciones previstas en el presente Programa se consignarán como créditos anuales en el presupuesto general de la Unión Europea. La autoridad presupuestaria autorizará los créditos anuales disponibles dentro de los límites de las perspectivas financieras.

Artículo 12

Seguimiento

1. En relación con cualquier acción financiada por el presente Programa, el beneficiario deberá presentar informes técnicos y financieros sobre el avance de las actividades. Tres meses después de concluida la acción, deberá presentarse además un informe final. La Comisión determinará la forma y el contenido de los informes.

2. Independientemente de los controles que efectúe el Tribunal de Cuentas en colaboración con las instituciones o servicios de control nacionales competentes en aplicación del artículo 248 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y de cualquier inspección realizada en virtud del artículo 279, letra c), de dicho Tratado, los funcionarios o agentes de la Comisión podrán efectuar controles in situ, inclusive por muestreo, de las acciones financiadas por el presente Programa.

3. Los contratos y acuerdos resultantes de la aplicación del Programa deberán prever, en particular, la supervisión y el control financiero por la Comisión (o sus representantes autorizados), inclusive sobre el terreno, y la fiscalización por el Tribunal de Cuentas.

4. El beneficiario de la ayuda financiera comunitaria conservará a disposición de la Comisión todos los justificantes de los gastos relacionados con la acción durante un período de cinco años a contar desde el último pago correspondiente a dicha acción.

5. Sobre la base de los resultados de los informes y controles por muestreo a que hacen referencia los apartados 1 y 2, la Comisión adaptará, si procede, la cuantía y las condiciones de asignación de la ayuda financiera aprobada inicialmente, así como el calendario de pagos.

6. La Comisión adoptará cualquier otra medida necesaria para comprobar que las acciones financiadas se realizan correctamente y de conformidad con las disposiciones de la Presente Decisión y del Reglamento financiero.

Artículo 13

Protección de los intereses financieros de la Comunidad

1. La Comisión se asegurará de que, en la ejecución de las acciones financiadas con arreglo a la presente Decisión, los intereses financieros de la Comunidad queden protegidos merced a la aplicación de medidas preventivas contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal, la realización de controles efectivos, la recuperación de las cantidades pagadas indebidamente y, en caso de que se detectaran irregularidades, mediante la imposición de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasivas, de acuerdo con lo dispuesto en los Reglamentos (CE, Euratom) del Consejo nº 2988/95 y (Euratom, CE) nº 2185/96 y en el Reglamento (CE) nº 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo.

2. Por lo que se refiere a las acciones comunitarias financiadas en el marco del presente Programa, los Reglamentos (CE, Euratom) n° 2988/95 y (CE, Euratom) n° 2185/96 se aplicarán a toda violación de las disposiciones del Derecho comunitario, incluidos los incumplimientos de una obligación contractual expresamente estipulada sobre la base del Programa y resultante de un acto u omisión por parte de un agente económico que, a través de un gasto injustificado, tenga o pueda tener por efecto causar un perjuicio al presupuesto general de las Comunidades Europeas o a presupuestos gestionados por ellas.

3. La Comisión reducirá, suspenderá o recuperará el importe de la ayuda financiera concedida a una acción en caso de descubrir irregularidades, incluida la inobservancia de las disposiciones de la presente Decisión, la decisión individual o el contrato o el convenio por el que se concede la ayuda financiera en cuestión, o cuando tenga constancia de que, sin la autorización de la Comisión, se han introducido en la acción modificaciones incompatibles con su naturaleza o con las condiciones de ejecución del proyecto.

4. En caso de incumplimiento de los plazos o cuando el estado de realización de una acción sólo permita justificar una parte de la ayuda concedida, la Comisión pedirá al beneficiario que le presente sus observaciones en un plazo determinado. Si el beneficiario no aporta una justificación válida, la Comisión podrá cancelar el resto de la ayuda financiera y exigir el reembolso de las sumas ya pagadas.

5. Toda suma indebidamente pagada deberá ser reintegrada a la Comisión. Las sumas no reembolsadas puntualmente según las condiciones establecidas por el Reglamento financiero devengarán intereses.

Artículo 14

Evaluación

1. El Programa será objeto de seguimiento regular con el fin de comprobar la ejecución de las actividades desarrolladas en el marco del mismo.

2. La Comisión garantizará la realización de una evaluación regular, independiente y externa del Programa.

3. La Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo:

a) Un informe intermedio de evaluación sobre los resultados obtenidos y sobre los aspectos cualitativos y cuantitativos de la ejecución del presente Programa, a más tardar el 31 de marzo de 2010.

b) Una Comunicación sobre la prosecución del presente Programa, a más tardar el 31 de diciembre de 2010.

c) Un informe de evaluación a posteriori, a más tardar el 31 de marzo de 2015.

Artículo 15

Entrada en vigor

La presente Decisión entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Será aplicable a partir del 1 de enero de 2007.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. CONTEXTO

El establecimiento de las perspectivas financieras para el periodo 2007-2013 ha estado guiado desde el comienzo por un enfoque basado en las políticas con el fin de garantizar la coherencia entre los objetivos políticos y los importes asignados para su consecución. En este contexto, el establecimiento de un espacio de libertad, seguridad y justicia se considera una de las principales prioridades de la Unión Europea para los próximos años, razón por la cual se han incrementado substancialmente los recursos asignados a este sector. En sus Comunicaciones *"Construir nuestro futuro común - Retos políticos y medios presupuestarios de la Unión ampliada (2007-2013)"*[33] y *"Perspectivas financieras 20072013"*[34], la Comisión destacaba asimismo la importancia de utilizar la revisión de los instrumentos jurídicos en el marco de las próximas perspectivas financieras para avanzar de forma significativa en el proceso de simplificación. Al estructurar sus propuestas en torno a tres programas generales basados en las políticas ("Solidaridad y gestión de los flujos migratorios", "Derechos fundamentales y justicia" y "Seguridad y defensa de las libertades"), la Comisión establece un marco claro para el desarrollo de las intervenciones financieras de la Comunidad en favor de los tres objetivos de la justicia, la libertad y la seguridad.

2. JUSTIFICACIÓN DE LA ACCIÓN

2.1. Análisis del problema

En el marco de su objetivo de mantener y desarrollar una Unión consolidada como espacio de libertad, seguridad y justicia, la Unión se ha comprometido a ofrecer a sus ciudadanos un elevado nivel de seguridad, desarrollando acciones de prevención y lucha contra el terrorismo, especialmente a través de una cooperación entre las fuerzas de seguridad, incluidas las policiales. La constatación de la necesidad de adoptar medidas en este ámbito de acción ha puesto en marcha un proceso en el que el papel de la Unión se ha venido reforzando de forma constante. Con su plan de acción conocido como de Viena[35] y basándose, fundamentalmente, en las orientaciones del Consejo Europeo de Tampere de 1999, la Unión ha dado una primera respuesta a través de su acción legislativa, así como a través de programas de apoyo financiero. Tanto en el Tratado por el que se instituye una Constitución para Europa como en el Programa de La Haya adoptado por el Consejo Europeo de noviembre de 2004 se recogen ulteriores aclaraciones sobre el papel de la Unión. Especialmente por lo que se refiere a las amenazas terroristas, las cuestiones de seguridad revisten actualmente un carácter de emergencia y exigen un enfoque más integrado y operativo. Al mismo tiempo, la política de la Unión destinada a prevenir y combatir las formas de delincuencia distintas del terrorismo deberá entrar en una fase más operativa, aunque el actual desarrollo legislativo sigue siendo importante en este ámbito.

---

33 COM (2004) 101 final de 10.02.2004.
34 COM (2004) 487 final de 14.07.2004.
35 DO C 19 de 23.1.1999, p. 1.

2.2. Perspectivas para el futuro

La respuesta que se propone dar a estas cuestiones consiste en un extenso programa general sobre seguridad y defensa de las libertades, que combina las posibilidades de financiación del actual programa AGIS con una serie de prioridades y elementos complementarios. Cabe destacar entre ellos la mejora del intercambio de información, con el necesario apoyo informático, la indización e interoperatividad de las bases de datos, una tecnología y unos sistemas de comunicación seguros, y otros conceptos clave como el mantenimiento del orden basado en la inteligencia, la asociación de los sectores público y privado y los nuevos enfoques en materia de prevención de la delincuencia. Por lo que respecta al terrorismo, es preciso asociar los esfuerzos a los mecanismos de la protección civil, con el fin de garantizar un buen nivel de preparación y una capacidad de reacción rápida frente a las amenazas y riesgos específicos que plantea el terrorismo. La estructura de estos dos programas específicos se armonizará en la medida de lo posible.

En cuanto a la prevención y la lucha contra la delincuencia, tanto la cofinanciación de proyectos transnacionales en el marco del programa AGIS (en ámbitos como la formación, los programas de intercambio, estudios, conferencias, seminarios y otras medidas de fomento de la cooperación) como el apoyo concedido en forma de subvenciones de funcionamiento han demostrado su utilidad, y se mantendrán por lo tanto en el marco de esta propuesta. Al mismo tiempo, la presente propuesta de Decisión del Consejo clarificará las posibilidades de financiación de proyectos a escala de la Unión lanzados y gestionados por la Comisión. Por último, será posible cofinanciar proyectos bilaterales y nacionales, simplificando el procedimiento de solicitud de financiación correspondiente, con el fin de estimular las iniciativas innovadoras cuyas experiencias resulten transferibles a escala transnacional o comunitaria. Lo que se pretende es que este tipo de financiación adicional permita desarrollar la tecnología y los métodos existentes en materia de mantenimiento del orden y prevención de la delincuencia. Esta etapa suplementaria es esencial, ya que los organismos públicos y la sociedad civil deben hacer frente a métodos delictivos cada vez más sofisticados, especialmente en el caso de la delincuencia organizada y transfronteriza.

2.3. Objetivos del programa

a) Definición de los objetivos generales, específicos y operativos

El objetivo global del Programa general de seguridad y defensa de las libertades es salvaguardar los derechos y libertades de los ciudadanos en un espacio de libertad, seguridad y justicia, así como protegerlos frente a los actos criminales, que suponen una amenaza para las libertades individuales, la sociedad democrática y el Estado de Derecho.

En este contexto, el programa específico de prevención y lucha contra la delincuencia debe contribuir a ofrecer un elevado nivel de seguridad a los ciudadanos mediante la prevención y lucha contra la delincuencia, ya sea organizada o de otro tipo, y en particular mediante la lucha contra el terrorismo, la trata de seres humanos y los delitos cometidos contra los niños, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, la corrupción y el fraude.

Dentro de estos objetivos generales, se contemplan tres grandes tipos de actuación:

– Promover e intensificar la coordinación, la cooperación y la comprensión mutua entre las fuerzas de seguridad, las

restantes autoridades nacionales y los órganos competentes de la UE.

– Promover y desarrollar los métodos y herramientas horizontales necesarios para una estrategia de prevención y lucha contra la delincuencia, como las asociaciones entre los sectores público y privado, el intercambio de las mejores prácticas en materia de prevención, la comparabilidad de las estadísticas y la criminología aplicada.

– Promover y desarrollar las mejores prácticas en materia de protección de las víctimas y testigos.

b) Complementariedad y coherencia con otros instrumentos

A la hora de elaborar el Programa, se puso especial cuidado en garantizar la coherencia, la complementariedad y la sinergia con otros programas que financian acciones en ámbitos próximos o conexos con fundamentos jurídicos procedentes de distintos Tratados.

En primer lugar, el Programa estará completado por un segundo instrumento incluido en el Programa general de seguridad y defensa de las libertades, a saber, el Programa específico de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo, que trasciende la aplicación de la ley y la prevención de la delincuencia en el sentido definido en el título VI del Tratado de la Unión Europea, creando el vínculo necesario con la preparación y la gestión de las consecuencias, incluida la protección de las infraestructuras críticas.

En segundo lugar, la complementariedad con los Programas generales de derechos fundamentales y justicia y de solidaridad y gestión de los flujos migratorios deberá garantizarse, en particular, de la siguiente manera:

– Mientras que la presente propuesta hace hincapié en el mantenimiento del orden, en el sentido de una cooperación entre los servicios policiales y otras fuerzas de seguridad, el Programa específico de justicia penal del Programa de derechos fundamentales y justicia se centra en los miembros del poder judicial.

– Por lo que se refiere a la asistencia a las víctimas, el Programa específico de prevención y lucha contra la delincuencia se centra en su protección frente a las amenazas criminales, mientras que los instrumentos adoptados en el marco del Programa general de derechos fundamentales y justicia a que ya se ha hecho referencia tratan de la asistencia general a las víctimas a nivel judicial, social o administrativo.

– En cuanto a la inmigración clandestina, el Fondo para las fronteras exteriores creado en el marco del programa de solidaridad y gestión de los flujos migratorios se refiere al intercambio de inteligencia específica, mientras que el programa específico de prevención y lucha contra la delincuencia se ocupa del intercambio de información entre las fuerzas de seguridad.

En tercer lugar, el Programa en cuestión es asimismo complementario de otros programas comunitarios, tales como el Programa Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico, el Fondo de solidaridad de la UE, el Instrumento de preparación y respuesta rápida a emergencias graves y los Fondos estructurales.

3. EVALUACIÓN

El documento de trabajo de la Comisión que presenta la evaluación ex ante y el análisis de impacto preliminar del Programa general de seguridad y defensa de las libertades pone de manifiesto que el medio de acción elegido para lograr los objetivos fijados es el adecuado.

El primer informe anual sobre la aplicación de AGIS evidencia claramente que el Programa despierta en sus potenciales beneficiarios un gran interés. La Comisión ha recibido más propuestas de las que puede financiar con el presupuesto disponible.

En su mayoría, los proyectos financiados en el marco de AGIS abordan la cooperación entre los servicios de seguridad (48,2% de los proyectos cofinanciados), o la prevención de la delincuencia y/o la lucha contra determinadas formas de delincuencia (37,5% de los proyectos cofinanciados). El informe concluye asimismo que las conferencias y seminarios son con mucho el tipo de acción más frecuente, ya que representan cerca de la mitad (46,4 %) de los proyectos cofinanciados. Con un 26,8%, el segundo grupo más importante es el de las actividades de investigación, los estudios y la creación de redes. Por su parte, las actividades de formación e intercambio, que son por naturaleza más difíciles de poner en práctica, representan un quinto (20,5 %) de los proyectos cofinanciados.

El informe reconoce que muchas de las solicitudes recibidas no cumplían las condiciones establecidas en la convocatoria de propuestas debido a las dificultades experimentadas por los solicitantes a la hora de cumplimentar los formularios de candidatura y otros formularios electrónicos, o de cumplir los criterios aplicables.

De todo ello se desprende la necesidad de simplificar el procedimiento, en particular por lo que se refiere a los proyectos innovadores tanto desde el punto de vista de la gestión como a nivel metodológico o tecnológico. A veces puede resultar difícil encontrar a tiempo socios en otros Estados miembros cuando un proyecto todavía se halla en una fase precoz e innovadora. De ahí que deba contemplarse también la posibilidad de financiar proyectos bilaterales y nacionales con el fin de fomentar estos tipos de proyectos innovadores.

Otra conclusión a la que llega el informe es que por lo que se refiere a las acciones organizadas a escala de la Unión (como actividades de formación, programas de intercambio, mecanismos de coordinación o creación de redes), se plantea con frecuencia la necesidad de una orientación por parte de la Comisión o, en su caso, de los órganos competentes de la UE. Ello justifica el refuerzo y la clarificación del marco aplicable a los proyectos lanzados o gestionados por la Comisión.

4. FUNDAMENTO JURÍDICO Y JUSTIFICACIÓN DEL INSTRUMENTO PROPUESTO

4.1. Fundamento jurídico

El artículo 30 del Tratado de la Unión Europea define el ámbito de acción común en materia de cooperación de los servicios policiales y de otras autoridades competentes en el ámbito de la prevención, detección e investigación de las actuaciones delictivas, lo que incluye la cooperación de las autoridades nacionales con Europol (artículo 30, apartado 2). Este fundamento jurídico cubre todos los objetivos del Programa específico de prevención y lucha contra la delincuencia. Aunque la cooperación judicial no constituye un objetivo específico de este Programa, debe asimismo incluirse aquí como fundamento el artículo 31 del Tratado de

la Unión Europea, dado que las intervenciones financieras podrían tener que cubrir acciones conexas relativas, por ejemplo, a la cooperación entre la policía y las autoridades judiciales.

En cuanto a la forma del instrumento jurídico y el procedimiento aplicable, el artículo 34, apartado 2, letra c), del Tratado de la Unión Europea prevé que el Consejo pueda adoptar decisiones en materia de prevención y lucha contra la delincuencia. Por lo tanto, el fundamento jurídico propuesto es el adecuado para lograr los objetivos del Programa específico.

En los Tratados vigentes, el procedimiento de adopción de los instrumentos jurídicos en el ámbito de la cooperación de los servicios policiales y otras fuerzas del orden difiere considerablemente del que se aplica en materia de protección civil. Resulta pues imposible agrupar todos los objetivos pertinentes del Programa general en un único instrumento jurídico. Se proponen por lo tanto dos diferentes instrumentos: un Programa específico de prevención y lucha contra la delincuencia, basado en el Tratado de la Unión Europea, y otro de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo, basado en el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea[36].

4.2. Acciones definidas en el Programa

Se prevén distintos tipos de acciones:

- Proyectos de dimensión europea lanzados y gestionados por la Comisión y relativos, en particular, a mecanismos y redes de coordinación, trabajos de análisis - como estudios e iniciativas encaminadas a buscar soluciones en relación con proyectos concretos -, actividades de formación e intercambio de personal.

- Proyectos transnacionales lanzados y gestionados por al menos dos Estados miembros (o un Estado miembro y un país candidato), en las condiciones fijadas en los programas de trabajo anuales.

- Proyectos nacionales desarrollados en los Estados miembros, en las condiciones que se indican a continuación y de acuerdo con los programas de trabajo anuales.

- Subvenciones de funcionamiento concedidas a organizaciones no gubernamentales que persiguen objetivos de dimensión europea con fines no lucrativos, en las condiciones establecidas en los programas de trabajo anuales.

Los proyectos nacionales sólo se considerarán subvencionables, en tanto que medidas inciales o complementarias (es decir, preparatorias o complementarias de proyectos transnacionales o europeos) en la medida en que sus resultados sean potencialmente transferibles al nivel de la UE o contribuyan de forma significativa al desarrollo de la política de la Unión en materia de prevención y lucha contra el terrorismo.

---

[36] COM …

4.3. Subsidiariedad y proporcionalidad

La propuesta respeta los principios de subsidiariedad y proporcionalidad enunciados en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y en su Protocolo anexo. Por lo que se refiere a la subsidiariedad, este Programa no se propone intervenir en los ámbitos cubiertos por los programas nacionales establecidos por las autoridades de cada Estado miembro, sino centrarse en los ámbitos en que Europa puede aportar un valor añadido. En este sentido, puede considerarse que en su gran mayoría las acciones respaldadas por el Programa son complementarias de las acciones nacionales y van dirigidas a aprovechar al máximo la sinergia resultante de las acciones desarrolladas por dos o más Estados miembros (incluidos los países candidatos).

Por lo que se refiere a la proporcionalidad, la propuesta tiene por objeto simplificar al máximo no sólo la forma de las acciones - las definiciones de éstas en el texto legislativo siguen siendo lo más genéricas posible -, sino también las condiciones administrativas y financieras aplicables a su ejecución. La Comisión ha tratado de encontrar el justo equilibrio entre, por una parte, la flexibilidad y la facilidad de utilización, y, por otra, la claridad de los objetivos y la adecuación de las garantías financieras y procesales.

A la luz de las orientaciones fijadas en el Protocolo sobre la aplicación de estos dos principios, resulta evidente que los problemas a los que este Programa intenta hacer frente tienen aspectos transnacionales y, por lo tanto, toda acción a nivel de la Unión aportará beneficios extra en comparación con las desarrolladas en los Estados miembros.

4.4. Simplificación y racionalización

El enfoque propuesto contribuirá al objetivo primordial de simplificar los instrumentos tanto en términos jurídicos como de gestión, así como a racionalizar la estructura presupuestaria. Reforzará asimismo la coherencia y la homogeneidad de tales instrumentos, evitando las posibles duplicaciones. Se precisarán recursos humanos suplementarios para hacer frente a las futuras ampliaciones, pero se conseguirá una mejor distribución de estos recursos gracias al abandono de las líneas presupuestarias de menor importancia (que absorben tales recursos de forma desproporcionada) y a la reagrupación de los programas existentes en un programa único, coherente y racionalizado. Aumentará con esto la proporcionalidad entre la magnitud del gasto y el coste administrativo de su gestión.

La racionalización propuesta beneficiará también a los usuarios finales al aumentar la visibilidad, claridad y coherencia de los instrumentos. Para los beneficiarios potenciales será más fácil solicitar la financiación gracias a un enfoque más normalizado y a la armonización de las disposiciones de aplicación.

La Comisión podría decidir confiar una parte de la ejecución del presupuesto del Programa a una agencia de Derecho comunitario como las que se mencionan en el artículo 54, apartado 2, letra a), del Reglamento financiero. La Comisión puede instituir este tipo de agencia de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento financiero y sus modalidades de ejecución, o en el Reglamento (CE) n° 58/2003 del Consejo, por el que se establece el estatuto de las agencias ejecutivas encargadas de determinadas tareas de gestión de los programas comunitarios. Antes de adoptar una decisión, la Comisión realizará un análisis de la relación coste-beneficio con el fin de identificar las tareas que justifican una externalización, los costes de las actividaes de coordinación y control, el impacto en los recursos humanos, los posibles ahorros, la eficacia y la flexibilidad en la aplicación de las tareas externalizadas, la

simplificación de los procedimientos utilizados, la proximidad de la acción externalizada a los beneficiarios finales, la visibilidad de la Comunidad y la necesidad de mantener un adecuado nivel de conocimientos técnicos dentro de la Comisión.

El nuevo instrumento propuesto sigue el enfoque definido por la Comisión en relación con los retos políticos y financieros posteriores a 2007. El objetivo es completar, simplificar y racionalizar los instrumentos existentes y garantizar la flexibilidad necesaria para hacer frente a nuevos objetivos y ajustarse sin dificultad al nuevo marco jurídico que se establecerá tras la entrada en vigor del Tratado constitucional.

5. IMPLICACIONES PRESUPUESTARIAS

La dotación global prevista para el Programa general de seguridad y defensa de las libertades es de 745 millones de euros para el período 2007-2013 (a precios corrientes). De este total, 602,6 millones de euros se asignarán al Programa de prevención y lucha contra la delincuencia.

2005/0035 (CNS)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se establece el Programa específico de prevención y lucha contra la delincuencia para el período 2007-2013

Programa general de seguridad y defensa de las libertades

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de la Unión Europea y en particular su artículo 30, su artículo 31 y su artículo 34, apartado 2, letra c),

Vista la propuesta de la Comisión[37],

Visto el dictamen del Parlamento Europeo[38],

Considerando lo siguiente:

(1) El objetivo de la Unión de ofrecer a los ciudadanos un elevado nivel de protección dentro de un espacio de libertad, seguridad y justicia deberá lograse, tal y como se establece en el cuarto guión del artículo 2 y en el artículo 29 del Tratado de la Unión Europea, a través de la prevención y lucha contra la delincuencia, ya sea organizada o de otro tipo.

(2) Con el fin de proteger la libertad y la seguridad de nuestros ciudadanos y sociedades frente a las actividades criminales, la Unión debe adoptar las medidas necesarias para prevenir, detectar, investigar y perseguir con eficiencia y eficacia todas las formas de delincuencia, y muy especialmente la de carácter transfronterizo.

(3) Basándose en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere de octubre de 1999[39], el Consejo Europeo reafirmó el carácter prioritario de la instauración de un espacio de libertad, seguridad y justicia – y, en particular, de la protección de los ciudadanos frente a las distintas actividades delictivas mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia – en el programa de La Haya de noviembre de 2004[40], en sus Declaraciones sobre el terrorismo de septiembre de 2001 y marzo de 2004[41] y en la Estrategia europea en materia de drogas de diciembre de 2004[42].

---

37 DO C …
38 DO C …
39 DO C …
40 DO C …
41 DO C …
42 DO C …

(4) El Programa marco sobre cooperación policial y judicial en materia penal (AGIS) establecido en virtud de la Decisión 2002/630/JAI del Consejo, de 22 de julio de 2002[43], contribuyó en gran medida al refuerzo de la cooperación entre los servicios policiales y otras fuerzas de seguridad y el poder judicial en los Estados miembros, así como a la mejora de la confianza y comprensión mutua en los respectivos sistemas policiales, judiciales, jurídicos y administrativos.

(5) Es necesario y conveniente ampliar las posibilidades de financiación de las medidas destinadas a prevenir y combatir la delincuencia, así como revisar las disposiciones que regulan la concesión de estas ayudas en aras de la eficacia, la eficiencia y la transparencia.

(6) Las acciones de la Comisión y los proyectos transnacionales siguen siendo importantes para conseguir una cooperación y una coordinación mejores y más estrechas entre los Estados miembros. Además, es útil y conveniente apoyar los proyectos desarrollados en los Estados miembros en la medida en que pueden ofrecer una experiencia y unos conocimientos técnicos extremadamente valiosos de cara a acciones de alcance comunitario.

(7) Dado que la delincuencia no conoce fronteras, es oportuno permitir a los terceros países y a las organizaciones internacionales que participen en proyectos transnacionales.

(8) Es importante garantizar la complementariedad del presente Programa con otros programas comunitarios y de la Unión, como el Programa Marco de Investigación y Desarrollo, el Fondo de solidaridad de la Unión Europea, el Instrumento de preparación y respuesta rápida a emergencias graves y los Fondos estructurales.

(9) Dado que los objetivos de la acción propuesta, y en particular la prevención y la lucha contra la delincuencia organizada y transfronteriza, no pueden alcanzarse adecuadamente por los Estados miembros y pueden, por lo tanto, debido a las dimensiones y efectos de la iniciativa, lograrse de manera más satisfactoria a nivel de la Unión, la Comunidad puede adoptar medidas sin menoscabo del principio de subsidiariedad enunciado en el artículo 5 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea. De acuerdo con el principio de proporcionalidad a que se refiere dicho artículo, la presente Decisión no excede de lo necesario para alcanzar tales objetivos.

(10) De conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, apartado 3, del Tratado de la Unión Europea, es necesario y conveniente financiar los gastos operativos que dependen del título VI con cargo el presupuesto comunitario.

(11) Los gastos del Programa deberían ser compatibles con el límite previsto en la rúbrica 3 de las perspectivas financieras. Es preciso abordar con flexibilidad la definición del Programa para permitir eventuales reajustes en cualquier acción prevista, en respuesta a la evolución de las necesidades durante el periodo 2007-2013. La Decisión debería, por lo tanto, limitarse a una definición genérica de las acciones previstas y de las disposiciones administrativas y financieras aplicables.

---

[43] DO L 203 de 1.8.2002, p. 5.

(12) Procede adoptar las medidas necesarias para aplicar la presente Decisión, de acuerdo con los procedimientos fijados en ésta y con la ayuda de un Comité Consultivo. Esto se justifica por el hecho de que el Programa no tiene incidencia significativa en el presupuesto de la Unión Europea.

(13) Es asimismo conveniente adoptar las medidas oportunas para prevenir las irregularidades y fraudes, así como las necesarias para recuperar los fondos perdidos, indebidamente pagados o mal empleados, de acuerdo con el Reglamento (CE, Euratom) nº 2988/95 del Consejo, de 18 de diciembre de 1995, relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas[44], y con el Reglamento (CE, Euratom) nº 2185/96 del Consejo, de 11 de noviembre de 1996, relativo a los controles y verificaciones in situ que realiza la Comisión[45].

(14) El Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, por el que se aprueba el Reglamento financiero aplicable al presupuesto general de las Comunidades Europeas[46], y el Reglamento (CE, Euratom) n° 2342/2002 de la Comisión, de 23 de diciembre de 2002, sobre normas de desarrollo del Reglamento (CE, EURATOM) n° 1605/2002[47], que protegen los intereses financieros de la Comunidad, deberán aplicarse teniendo en cuenta los principios de simplicidad y coherencia en la elección de los instrumentos presupuestarios y de la limitación del número de casos en que la Comisión tiene la responsabilidad directa de su aplicación y gestión, así como de la necesaria proporcionalidad entre la magnitud de los recursos y los costes administrativos vinculados a su utilización.

(15) Es conveniente sustituir, a partir de 1 de enero de 2007, el Programa marco sobre cooperación policial y judicial en materia penal (AGIS)[48] por el Presente programa y por un[49] nuevo Programa de justicia penal,

DECIDE:

Artículo 1

Objeto

En virtud del la presente Decisión se establece, para el período que va del 1 de enero de 2007 al 31 de diciembre de 2013, el Programa específico de prevención y lucha contra la delincuencia, en lo sucesivo denominado "el Programa", en el marco del Programa general de seguridad y defensa de las libertades, con el fin de contribuir al refuerzo del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Artículo 2

Objetivos generales del Programa

---

44 DO L 312 de 23.12.1995, p. 1.
45 DO L 292 de 15.11.1996, p. 2.
46 DO L 248 de 16.9.2002, p. 1.
47 DO L 357 de 31.12.2002, p. 1.
48 DO L 203 de 1.8.2002, p. 5.
49 ….

1. El presente programa contribuirá a garantizar un elevado nivel de seguridad a los ciudadanos mediante la prevención y la lucha contra la delincuencia, organizada o de otro tipo, y en particular contra el terrorismo, la trata de seres humanos, los delitos cometidos contra niños, el tráfico de drogas, el tráfico de armas, la corrupción y el fraude.

2. Sin perjuicio de los objetivos y prerrogativas de la Comunidad Europea, los objetivos generales del Programa contribuyen al desarrollo de las políticas comunitarias.

Artículo 3

Temas y objetivos específicos

1. El programa abordará los tres siguientes aspectos:

   (a) mantenimiento del orden

   (b) prevención de la delincuencia y criminología

   (c) protección de los testigos y víctimas.

2. Dentro de los objetivos generales, el programa perseguirá los siguientes objetivos específicos:

   (a) Promover e intensificar la coordinación, la cooperación y la comprensión mutua entre las fuerzas de seguridad, las demás autoridades nacionales y los servicios competentes de la Unión Europea

   (b) Alentar, promover y desarrollar los métodos y herramientas horizontales necesarios para una estrategia de prevención y lucha contra la delincuencia, como las asociaciones entre los sectores público y privado, el intercambio de las mejores prácticas en materia de prevención, la comparabilidad de las estadísticas y la criminología aplicada.

   (c) Promover y desarrollar las mejores prácticas en materia de protección de las víctimas y testigos.

3. El programa no abordará las cuestiones relacionadas con la cooperación judicial. No obstante, podrá cubrir acciones destinadas a reforzar la cooperación entre las autoridades judiciales y las fuerzas de seguridad.

Artículo 4

Acciones subvencionables

1. Con el fin de lograr los objetivos generales y específicos definidos en los artículos 2 y 3, el presente Programa financiará los siguientes tipos de acciones:

   (a) Proyectos de dimensión europea lanzados y gestionados por la Comisión.

(b) Proyectos transnacionales que deberán contar con la participación de al menos dos Estados miembros o de al menos un Estado miembro y un país candidato.

(c) Proyectos nacionales desarrollados en los Estados miembros que:

– sean preparatorios de proyectos transnacionales o acciones comunitarias ("medidas iniciales")

– sean complementarios de proyectos transnacionales o acciones comunitarias ("medidas complementarias")

– contribuyan a desarrollar métodos o técnicas innovadoras susceptibles de ser transferidos al nivel europeo o desarrollen tales métodos y tecnologías con vistas a su transferencia a otros Estados miembros o países candidatos

– contribuyan en todo caso de forma significativa a desarrollar la política de la Unión de prevención y lucha contra la delincuencia.

(d) Subvenciones de funcionamiento concedidas a organizaciones no gubernamentales que, con fines no lucrativos, persigan los objetivos de este Programa a una escala europea.

2. Podrán, en particular, beneficiarse de un apoyo financiero:

– Las medidas de cooperación y coordinación operativas (refuerzo de las redes o de la confianza y la comprensión mutuas, intercambio y difusión de información, experiencias y mejores prácticas).

– Las actividades de evaluación, control y análisis.

– El desarrollo y la transferencia de técnicas y métodos.

– Las actividades de formación e intercambio de personal y expertos.

– Las actividades de sensibilización y difusión.

Artículo 5

Acceso al programa

1. El Programa va dirigido a las fuerzas de seguridad y otros organismos, instituciones u operadores públicos o privados, incluidas las autoridades locales, regionales y nacionales, los interlocutores sociales, las universidades, las oficinas estadísticas, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones de los sectores público y privado y los organismos internacionales competentes.

2. Podrán presentar propuestas de proyectos y solicitudes de subvenciones de funcionamiento los organismos y organizaciones dotados de personalidad jurídica establecidos en los Estados miembros.

3. Las propuestas de proyectos nacionales, tal y como se definen en el artículo 4, apartado 1, letra c), deberán ser trasnmitidas a la Comisión por los Estados miembros. La Comisión fijará anualmente la fecha de transmisión de estas propuestas y se pronunciará al respecto de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7, apartado 4.

4. Por lo que se refiere a los proyectos transnacionales, los terceros países y las organizaciones internacionales estarán autorizados a participar en calidad de socios, pero no a presentar proyectos.

Artículo 6

Tipos de intervención

1. La financiación de la Unión podrá adoptar las siguientes formas jurídicas:

   (a) Subvenciones.

   (b) Contratos públicos.

2. Las subvenciones de la Unión se adjudicarán sobre la base de una convocatoria de propuestas, excepto en casos de emergencia excepcionales y debidamente justificados, o cuando las características del beneficiario lo impongan como única opción posible para una acción determinada, y se concederán en forma de subvenciones de funcionamiento y subvenciones de la acción. El porcentaje máximo de cofinanciación estará especificado en los programas de trabajo anuales.

3. Por otro lado, se prevén gastos para medidas complementarias a través de la realización de contratos públicos, en cuyo caso los fondos de la Unión se destinarían a la compra de bienes y servicios. Esto abarcaría, entre otras cosas, los gastos en acciones de información y comunicación, y la preparación, aplicación, seguimiento, comprobación y evaluación de proyectos, políticas, programas y legislación.

Artículo 7

Medidas de ejecución

1. La Comisión pondrá en práctica la asistencia financiera comunitaria de acuerdo con lo dispuesto en el Reglamento (CE, Euratom) n° 1605/2002 del Consejo, de 25 de junio de 2002, en lo sucesivo denominado "el Reglamento financiero".

2. A efectos de la aplicación del Programa, la Comisión adoptará, dentro de los límites de los objetivos generales establecidos en el artículo 2, un programa de trabajo anual en el que precisará sus objetivos específicos y sus prioridades temáticas, y ofrecerá una descripción de las medidas complementarias a que se refiere el artículo 6, apartado 3, así como, en su caso, una lista de otras acciones.

3. El programa de trabajo anual se establecerá con arreglo al procedimiento definido en el artículo 9.

4. Los procedimientos de evaluación y adjudicación de las subvenciones de la acción tendrán en cuenta, entre otras cosas, los siguientes criterios:

(a) Conformidad con el programa de trabajo anual, los objetivos generales fijados en el artículo 2 y las medidas adoptadas en los distintos ámbitos según se especifican en los artículos 3 y 4.

(b) Calidad de la acción propuesta en cuanto a su concepción, organización, presentación y resultados previstos.

(c) Importe de la financiación de la Unión solicitada y adecuación de dicho importe a los resultados previstos.

(d) Incidencia de los resultados previstos en los objetivos generales definidos en el artículo 2, así como en las medidas adoptadas en los distintos ámbitos según se especifican en los artículos 3 y 4.

5. Las solicitudes de subvenciones de funcionamiento contempladas en el artículo 4, apartados 1 y 4, se examinarán a la luz de los siguientes criterios:

(a) su pertinencia en relación con los objetivos del Programa

(b) la calidad de las actividades previstas

(c) el probable efecto multiplicador de tales actividades en los ciudadanos

(d) la cobertura geográfica de las actividades previstas

(e) la relación coste-beneficio de la acción propuesta.

Artículo 8

Comité

1. La Comisión estará asistida por un comité compuesto por representantes de los Estados miembros y presidido por el representante de la Comisión (en lo sucesivo, “el Comité”).

2. El Comité aprobará su reglamento interno.

Artículo 9

Procedimiento consultivo

1. Cuando se haga referencia al presente artículo, el representante de la Comisión presentará al Comité un proyecto de las medidas que deban tomarse. El Comité emitirá su dictamen sobre dicho proyecto, en un plazo que el presidente podrá determinar en función de la urgencia de la cuestión de que se trate, por votación cuando sea necesario.

2. Dicho dictamen se incluirá en el acta; cualquier Estado miembro podrá exigir que su posición figure asimismo en el acta.

3. La Comisión deberá tener en cuenta en la mayor medida posible el dictamen emitido por el Comité. Informará al Comité de la manera en que ha tenido en cuenta dicho dictamen.

Artículo 10

Complementariedad

1. Además de la debida coherencia, se buscarán sinergias y complementariedades con otros instrumentos de la Unión y la Comunidad, y en particular con los Programas de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo[50] y de justicia penal[51], así como con los Programas Marco de Investigación y Desarrollo Tecnológico[52], el Fondo de solidaridad de la Unión Europea y el Instrumento de preparación y respuesta rápida a emergencias graves[53].

2. El presente Programa podrá compartir recursos con otros instrumentos de la Unión y la Comunidad, y en particular con el Programa de prevención, preparación y gestión de las consecuencias del terrorismo, con el fin de ejecutar acciones que respondan a los objetivos tanto del presente Programa como de los otros instrumentos de la Unión y la Comunidad.

3. Las operaciones financiadas en el marco de la presente Decisión no recibirán ningún apoyo para los mismos fines de otros instrumentos financieros de la Unión o la Comunidad. Los beneficiarios del Programa proporcionarán a la Comisión información sobre cualquier financiación recibida con cargo al presupuesto general de la Unión Europea o procedente de otras fuentes, así como sobre las solicitudes de financiación en curso.

Artículo 11

Recursos presupuestarios

Los recursos presupuestarios destinados a las acciones previstas en el presente Programa se consignarán como créditos anuales en el presupuesto general de la Unión Europea. La autoridad presupuestaria autorizará los créditos anuales disponibles dentro de los límites de las perspectivas financieras.

Artículo 12

Seguimiento

---

50 …
51 …
52 …
53 …

1. En relación con cualquier acción financiada por el presente Programa, el beneficiario deberá presentar informes técnicos y financieros sobre el avance de las actividades. Tres meses después de concluida la acción, deberá presentarse además un informe final. La Comisión determinará la forma y el contenido de los informes.

2. Independientemente de los controles que efectúe el Tribunal de Cuentas en colaboración con las instituciones o servicios de control nacionales competentes en aplicación del artículo 248 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, y de cualquier inspección realizada en virtud del artículo 279, letra c), de dicho Tratado, los funcionarios o agentes de la Comisión podrán efectuar controles in situ, inclusive por muestreo, de las acciones financiadas por el presente Programa.

3. Los contratos y acuerdos resultantes de la aplicación del Programa deberán prever, en particular, la supervisión y el control financiero por la Comisión (o sus representantes autorizados), inclusive sobre el terreno, y la fiscalización por el Tribunal de Cuentas.

4. El beneficiario de la ayuda financiera comunitaria conservará a disposición de la Comisión todos los justificantes de los gastos relacionados con la acción durante un período de cinco años a contar desde el último pago correspondiente a dicha acción.

5. Sobre la base de los resultados de los informes y controles por muestreo a que hacen referencia los apartados 1 y 2, la Comisión adaptará, si procede, la cuantía y las condiciones de asignación de la ayuda financiera aprobada inicialmente, así como el calendario de pagos.

6. La Comisión adoptará cualquier otra medida necesaria para comprobar que las acciones financiadas se realizan correctamente y de conformidad con las disposiciones de la Presente Decisión y del Reglamento financiero.

Artículo 13

Protección de los intereses financieros de la Comunidad

1. La Comisión se asegurará de que, en la ejecución de las acciones financiadas con arreglo a la presente Decisión, los intereses financieros de la Comunidad queden protegidos merced a la aplicación de medidas preventivas contra el fraude, la corrupción y cualquier otra actividad ilegal, la realización de controles efectivos, la recuperación de las cantidades pagadas indebidamente y, en caso de que se detectaran irregularidades, mediante la imposición de sanciones efectivas, proporcionadas y disuasivas, de acuerdo con lo dispuesto en los Reglamentos (CE, Euratom) del Consejo nº 2988/95 y (Euratom, CE) nº 2185/96 y en el Reglamento (CE) nº 1073/1999 del Parlamento Europeo y del Consejo.

2. Por lo que se refiere a las acciones de la Unión financiadas en el marco del presente Programa, los Reglamentos (CE, Euratom) n° 2988/95 y (CE, Euratom) n° 2185/96 se aplicarán a toda violación de las disposiciones del Derecho comunitario, incluidos los incumplimientos de una obligación contractual estipulada sobre la base del Programa y resultante de un acto u omisión por parte de un agente económico que, a

través de un gasto injustificado, tenga o pueda tener por efecto causar un perjuicio al presupuesto general de la Unión Europea o a presupuestos gestionados por ésta.

3. La Comisión reducirá, suspenderá o recuperará el importe de la ayuda financiera concedida a una acción en caso de descubrir irregularidades, incluida la inobservancia de las disposiciones de la presente Decisión, la decisión individual o el contrato o el convenio por el que se concede la ayuda financiera en cuestión, o cuando tenga constancia de que, sin la autorización de la Comisión, se han introducido en la acción modificaciones incompatibles con su naturaleza o con las condiciones de ejecución del proyecto.

4. En caso de incumplimiento de los plazos o cuando el estado de realización de una acción sólo permita justificar una parte de la ayuda concedida, la Comisión pedirá al beneficiario que le presente sus observaciones en un plazo determinado. Si el beneficiario no aporta una justificación válida, la Comisión podrá cancelar el resto de la ayuda financiera y exigir el reembolso de las sumas ya pagadas.

5. Toda suma indebidamente pagada deberá ser reintegrada a la Comisión. Las sumas no reembolsadas puntualmente según las condiciones establecidas por el Reglamento financiero devengarán intereses.

Artículo 14

Evaluación

1. El Programa será objeto de seguimiento regular con el fin de comprobar la ejecución de las actividades desarrolladas en el marco del mismo.

2. La Comisión garantizará la realización de una evaluación regular, independiente y externa del Programa.

3. La Comisión presentará al Parlamento Europeo y al Consejo:

   (a) Un informe intermedio de evaluación sobre los resultados obtenidos y sobre los aspectos cualitativos y cuantitativos de la ejecución del presente Programa, a más tardar el 31 de marzo de 2010.

   (b) Una Comunicación sobre la prosecución del presente Programa, a más tardar el 31 de diciembre de 2010.

   (c) Un informe de evaluación a posteriori, a más tardar el 31 de marzo de 2015.

Artículo 15

Disposiciones transitorias

1. A partir del 1 de enero de 2007, la presente Decisión sustituirá las disposiciones correspondientes de la Decisión 2002/630/JAI del Consejo por la que se establece un programa marco sobre cooperación policial y judicial en materia penal (AGIS)[54].

2. Las acciones cubiertas por la citada Decisión que tengan una fecha de inicio anterior al 31 de diciembre de 2006 seguirán rigiéndose por ella hasta su conclusión.

Artículo 16

Entrada en vigor

La presente Decisión entrará en vigor el vigésimo día siguiente al de su publicación en el *Diario Oficial de la Unión Europea*. Será aplicable a partir del 1 de enero de 2007.

[54] DO L 203 de 1.8.2002, p. 5.

FINANCIAL STATEMENT

LEGISLATIVE FINANCIAL STATEMENT

1. NAME OF THE PROPOSAL :

Programme "Security and Safeguarding Liberties"

Proposal for a Council Decision creating the programme "Prevention of and Fight against Crime" for the period 2007-2013

Proposal for a Council Decision creating the programme "Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism" for the period 2007-2013

2. ABM / ABB FRAMEWORK

1805 – Law enforcement cooperation and fight of and against general and organised crime

3. BUDGET LINES

3.1. Budget lines (operational lines and related technical and administrative assistance lines (ex- B.A lines)) including headings :

Financial Perspectives 2007-2013 : Heading 3.

3.2. Duration of the action and of the financial impact:

2007-2013

3.3. Budgetary characteristics (*add rows if necessary*) :

BUDGET LINE	TYPE OF EXPENDITURE		NEW	EFTA CONTRIBUTION	CONTRIBUTIONS FROM APPLICANT COUNTRIES	HEADING IN FINANCIAL PERSPECTIVE
PREVENTION OF AND FIGHT AGAINST CRIME	**NON-COMP**	**DIFF**	**NO**	**NO**	**NO**	NO **3**
PREVENTION, PREPAREDNESS AND	**NON-COM**	**DIFF**	**YES**	**NO**	**NO**	NO **3**

CONSEQUENCE MANAGEMENT OF TERRORISM	**P**					

4. SUMMARY OF RESOURCES

4.1. Financial Resources (Current Prices)

1.1.1. Summary of commitment appropriations (CA) and payment appropriations (PA)

EUR million (to 3 decimal places)

Expenditure type	Section no.		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014 -…	Total
Operational expenditure (8.1)											
Commitment Appropriations (CA)	Prevention of and fight against crime	a	44,600	50,900	71,800	85,600	108,000	117,200	119,500		597,600
	Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism	a	12,700	15,200	17,700	20,300	23,000	23,400	25,100		137,400

Payment Appropriations (PA)	Prevention of and fight against crime	b	22,300	43,920	60,090	74,520	94,040	108,120	116,510	78,100	597,600
	Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism	b	6,350	12,930	15,950	18,500	21,130	22,660	24,170	15,710	137,400
Administrative expenditure within reference amount (8.2.4)											
Technical & administrative assistance (NDA)	8.2.4	c	0,700	0,900	1,500	1,100	2,000	1,400	2,400		10,000
TOTAL REFERENCE AMOUNT											
Commitment Appropriations		**a+c**	**58,000**	**67,000**	**91,000**	**107,000**	**133,000**	**142,000**	**147,000**		**745,000**
Payment Appropriations		**b+c**	**29,350**	**57,750**	**77,540**	**94,120**	**117,170**	**132,180**	**143,080**	**93,810**	**745,000**
Administrative expenditure not included within reference amount											
Human resources and associated expenditure (NDA)	8.2.5	d	4,050	4,320	4,752	5,130	5,508	5,832	5,940		35,532

Administrative costs, other than human resources and associated costs, not included in reference amount (NDA)	8.2.6	e	0,670	0,725	0,753	0,768	0,784	0,799	0,815		5,316
Total indicative financial cost of intervention											
TOTAL CA including cost of Human Resources		a+c+d+e	62,720	72,045	96,505	112,898	139,292	148,631	153,755		785,848
TOTAL PA including cost of Human Resources		b+c+d+e	34,070	62,795	83,045	100,018	123,462	138,811	149,835	93,810	785,848

Co-financing details

If the proposal involves co-financing by Member States, or other bodies (please specify which), an estimate of the level of this co-financing should be indicated in the table below (additional lines may be added if different bodies are foreseen for the provision of the co-financing):

EUR million (to 3 decimal places)

Co-financing body		Year n	n + 1	n + 2	n + 3	n + 4	n + 5 and later	Total
……	f							
TOTAL CA including co-financing	a+c +d+ e+f							

1.1.2. Compatibility with Financial Programming

X Proposal is compatible with next financial programming 2007-2013

☐ Proposal will entail reprogramming of the relevant heading in the financial perspective.

☐ Proposal may require application of the provisions of the Interinstitutional Agreement[55] (i.e. flexibility instrument or revision of the financial perspective).

1.1.3. Financial impact on Revenue

X Proposal has no financial implications on revenue

☐ Proposal has financial impact – the effect on revenue is as follows:

NB: All details and observations relating to the method of calculating the effect on revenue should be shown in a separate annex.

EUR million (to one decimal place)

	Prior to	Situation following action

[55] See points 19 and 24 of the Interinstitutional agreement.

Budget line	Revenue	action [Year n-1]	[Year n]	[n+1]	[n+2]	[n+3]	[n+4]	[n+5][56]
	a) Revenue in absolute terms							
	b) Change in revenue	*Δ*						

(Please specify each revenue budget line involved, adding the appropriate number of rows to the table if there is an effect on more than one budget line.)

4.2. Human Resources FTE (including officials, temporary and external staff) – see detail under point 8.2.1.

Annual requirements	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Total number of human resources	37,5	40	44	47,5	51	54	55

5. CHARACTERISTICS AND OBJECTIVES

5.1. Need to be met in the short or long term

As regards *the prevention of and the fight against crime*, the support aiming to achieve the general and specific objectives will be aimed at three main areas:

a) *law enforcement*: to promote and develop coordination and cooperation between national authorities, in particular between law enforcement agencies;

b) *crime prevention and criminology*: to stimulate, promote and develop strategies, dialogue and partnership in respect of crime prevention, statistics and criminology;

c) *protection of witnesses and victims*: to promote and develop the means of protecting witnesses and victims of crime.

The scale of resources has been assessed in light of the needs, and giving the evolving nature of these, a mid-term review clause is included to enable progress in meeting the objectives and priorities to be reassessed.

[56] Additional columns should be added if necessary i.e. if the duration of the action exceeds 6 years

As regards Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism, financial support will be targeted at a number of crucial areas, in particular, at:

– the establishment of a secure, rapid alert system which ensures a link between communication networks warning of threats to public safety and security, be they related to law enforcement agencies or other bodies;

– the identification and protection of critical infrastructure, i.e. infrastructure vulnerable to terrorist threats, consisting of all those facilities, networks and services which, if disrupted or destroyed, would have a serious impact on the health, safety, security and/or the economic well-being of EU citizens and/or on the effective functioning of government;

– the undertaking of audits, monitoring and evaluation activities to identify existing weaknesses, establish best practice in Member States and recommend legislative or other action where deficiencies are found with the aim of increasing the overall preparedness of the EU in the face of terrorism;

The impacts likely to result from the above actions are described within the extended impact assessment.

5.2. Value-added of Community involvement and coherence of the proposal with other financial instruments and possible synergy

The added value of the instruments is to provide the basis for efficient cooperation between law enforcement and other relevant authorities, with the aim of all Member States being able to put in place minimum levels of measures (both legislative and operational) to protect against crime and the threat of terrorist attack. This would mean that there is no "weak point" within the EU and within its critical infrastructure which could be exploited by organised crime ('safe haven') or terrorist, while also providing a level playing field for law enforcement authorities and for the private sector.As such, it is an integral part of creating an area of justice, freedom and security.

As regards improving the quantity and quality of law enforcement relevant information available to national authorities, the EU intervention to supplement national action will allow to overcome existing systemic resistances within and between the different bodies involved. This additional support to the necessary improvements to existing communication channels and infrastructures at European level adds value by increasing capacity – indeed, individual action at national level would not be capable of achieving the same results.

In relation to previous activities in this area, the current proposal will offer a comprehensive framework and contribute to the creation of systematic procedures for cooperation on law enforcement and countering the threat of terrorism as well as for cooperation between public authorities and the private sector. Where actions or initiatives are envisaged at EU level, these will be based on effective sharing of experience and best practice, so increasing efficiency and contributing to an overall reduction in the 'unit

costs' of combating crime and responding to both the threat and consequences of terrorist attack. In addition, there will be a leverage effect, in the sense that contributions will also be made by grant beneficiaries, both because this is a requirement of EU funding and because of the effects of successful pilot projects and the development of best practice in encouraging national governments to provide more funding and support.

With regard to Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism, cooperation will have spin-off effects in terms of better targeted research on security against attack, leading to new innovative technology developments, harmonised and more efficient minimum industry security standards, more efficient resource planning and allocation, increased civil protection capacity, the development of emergency contingency plans and so on. Cooperation plus the centralised coordination of operations, while fully respecting national competences, provides the means for achieving greater efficiency and operational capability in respect of preparedness and of establishing a more rapid and effective system for consequence management throughout the EU.

Complementarity with other JLS programmes:

The Security programme and the two main strands which it comprises have the common goal, along with the two other JLS framework programmes, of establishing an area of freedom, security and justice in the EU where basic human rights are fully respected. Each of the three JLS programmes is designed to address particular aspects which are a critical part of the creation of such an area in the EU, given the integration of national economies and the goal of ensuring free movement of people as well as goods, services and capital between countries. As such, they tackle issues affecting freedom, security and justice which arise from the creation of economic and monetary union and the abolition of internal borders and which can only be effectively addressed at EU level. These issues are to do with cooperation, harmonisation, coordination of activities, the exchange and sharing of critical information and best practices and techniques, and establishing solidarity mechanisms for sharing the costs involved in pursuing common and agreed objectives in an equitable way.

They are reflected in the objectives set out in the Hague Programme adopted by the European Council in November 2004, which include: guaranteeing fundamental human rights throughout the EU, establishing minimum procedural safeguards and common access to justice, extending the mutual recognition of judicial decisions, fighting organised cross-border crime and the threat of terrorism, ensuring protection in accordance with international treaties to those in need, and regulating migration flows and controlling the external borders of the EU.

Each of the JLS framework programmes is aimed at pursuing these objectives in a complementary way without duplicating activities.

The activities under the Security programme, therefore, are designed to contribute to making the EU a safer place to live, where people can enjoy their basic freedoms without fear of crime or the threat of terrorist attack. As such, they are complementary to the activities undertaken under both the Solidarity and Justice programmes which have

parallel aims. More specifically, the fight against organised, cross-border crime and against trafficking of people and drugs is complementary to the efforts made under the Solidarity programme to prevent illegal entry into the EU through the establishment of effective external border controls. The same applies to the measures taken to combat the threat of terrorism, including in particular exchange of information between relevant national, and EU-level, authorities, which both contribute to and are supported by the activities undertaken to control illegal entry.

The prevention of and fight against crime, by reinforcing law enforcement cooperation as well as to support the protection of witnesses and victims of crime, is also complementary to the actions supported under the Fundamental Rights and Justice programme to fight violence and to ensure the protection of fundamental rights (in particular as regards data protection) as well as to facilitate access to justice.

Complementarity with other instruments:

The support for the protection of victims and witnesses of crime funded under this programme is complementary to the support available under the Initiative on Fundamental Rights and Justice (particularly the instruments on criminal justice and on fight against violence)) which provides general assistance to victims of trafficking and violent crime.

As regards the training of police officers an instrument already exists: the European College of Police (CEPOL), that could also provide the basis for such action on exchange of staff between police services.If CEPOL becomes a body financed by the EU budget, the dividing line between this and the new instrument will need to be reassessed.

In relation to improved information exchange, a close coordination will be ensure to create synergies between the existing projects in different areas (SIS, VISION, EURODAC) as well as forthcoming initiatives (VIS, SIS II). Also, the implementation of existing legislation in related areas will be closely monitored, to reap the benefits in terms of overcoming systemic resistances.

Complementarity with the objectives and tasks of Europol will be kept under review to avoid any overlap between proposals under this programme and Europol's role.

On civil protection in general, the new Solidarity Instrument and the Response and Preparedness Instrument for major emergencies will provide financial means both for immediate crisis management measures and for general preparation to crises. Apart from accidents and natural disasters, this will also include disasters caused by terrorist acts. Complementarity will be ensured on two levels: first, the instrument "Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism" will focus on integrating aspects of security and law enforcement into the rapid alert and crisis management system; second, on critical infrastructure and preparedness, it will focus on assessing and identifying the specific needs from a security point of view, while the Response and Preparedness Instrument for major emergencies will focus on general civil protection (i.e. mainly relief to affected persons and if need be the environment).

5.3. Objectives, expected results and related indicators of the proposal in the context of the ABM framework

A key objective of the "Security" framework programme is to simplify and rationalise instruments both in legal and management terms, to streamline the budget structure, to increase coherence and consistency between programmes and avoid duplication of instruments.

The proposed simplification and rationalisation will benefit the end users as it increases the visibility, clarity and coherence of the instruments. Potential beneficiaries will find it easier to apply for funding in the different areas as a result of a more standardised approach and implementing provisions.

Delivery through alternative delivery mechanisms (externalisation, or shared management) has been examined in detail but was considered not appropriate at this stage.

The results envisaged could not be expected to be achieved at lower cost for several reasons:

- The level of intervention could not be lowered without running the risk of reducing the programme's impact to such a low level that the EU added value would be lost. The specific aims are set to be both achievable, given the resources proposed and in line with the expectations of the beneficiaries. The present proposal has carefully estimated the cost of reaching its objectives.

- The range of measures envisaged under this Programme will address those issues which cannot be handled by individual Member State from within their own financial and/or technical resources, and which require intervention at EU, bilateral or multilateral level, in order to optimise their effectiveness at least cost.

- The harmonisation and the simplification of the procedures will also contribute to avoiding duplication and focusing actions more effectively on EU added-value.

- The rationalisation of the monitoring and evaluation procedures will enable better outcomes to achieved and will make it more possible for multiplier effects to be generated.

- With regard to volume crime, the Programme is based on the premise that certain co-operation activities need to be taken at EU level in order to support prevention activities in the Member States more effectively, to avoid duplication of effort and to use resources more efficiently.

– A number of measures, for example in relation to crime statistics and crime proofing, are horizontal in nature and will support the development of effective policy and legislative responses to crime in all its manifestations.

5.4. Method of Implementation

Show below the method(s) chosen for the implementation of the action.

X ***Centralised Management***

X Directly by the Commission
 Indirectly by delegation to:

 Executive Agencies

 Bodies set up by the Communities as referred to in art. 185 of the Financial Regulation

 National public-sector bodies/bodies with public-service mission

 Shared or decentralised management

 With Member states

 With Third countries

 Joint management with international organisations (please specify)

Relevant comments:

In order to achieve the full objectives of the action programme under the provisions of the current Treaties, it has been decided to split the action programme into 2 legal instruments relating to 2 different legal bases as stated in Mr. Vitorino's Communication to the Commission (SEC(2004) 1195, 28.9.2004), the actions proposed are provided through the current Treaties. The legal bases required to establish the programmes have been limited in number as far as the current Treaties allow, while within and across the new programmes common delivery, management and implementation mechanisms are set in place.

In order to achieve the general and specific and operational objectives, each programme within the ""Security and Safeguarding Liberties" envisage a range of actions, such as:

a) Projects initiated and managed by the Commission with a European dimension;

b) Transnational projects, which must involve partners in at least two Member States, or at least one Member State and an applicant country;

c) National projects within Member States, which

– prepare transnational projects and/or Commission actions ("starter measures"),

– complement transnational projects and/or Commission actions ("complementary measures")

– contribute to developing innovative methods and/or technologies with a potential for transferability to actions on Union level, or develop such methods or technologies with a view to transferring them to other Member States and/or applicant countries, or

– contribute otherwise considerably to developing the Union policy on preventing and/or combating crime;

Operating grants for non-governmental organisations pursuing on a non-profit basis objectives of this programme on a European dimension.

In particular, support may be provided for :

– actions on operational cooperation and coordination (strengthening networking, mutual confidence and understanding, exchange and dissemination of information, experience and best practices)

– analytical, monitoring and evaluation activities,

– development and transfer of technology and methodology,

– training, exchange of staff and experts, and

– awareness and dissemination activities.

Methods of implementation :

The above mentioned type of actions may be financed either by :

- A service contract following a call for tenders ;

- A subsidy following a call for proposals.

The Commission will implement the above actions in accordance with the annual work programme to be adopted. The Commission will implement this Action programme and may have recourse to technical and/or administrative

assistance to the mutual benefit of the Commission and of the beneficiaries, for example to finance outside expertise on a specific subject.

The Commission may decide to entrust part of the budget implementation to an executive agency, as referred to in Article 54, para. 2(a) of the Financial Regulation. This agencies shall be designated by the Commission in conformity with the provisions of the Financial Regulation and more specifically with the principles of economy, effectiveness and efficiency. Before proceeding to implement the delegation, the Commission shall ensure, by mean of a prior assessment that the creation of agencies is in compliance with sound financial management.

6. MONITORING AND EVALUATION

6.1. Monitoring system

A comprehensive monitoring system will be set-up in order to regularly follow up the implementation of the activities carried out under each strand. This system should allow for the collection of information relating to the financial implementation and to the physical outputs of the programme, across the types of action and the target groups included in the programme. The information will be collected at project level - indeed, for any action financed by the programme, the beneficiary shall submit technical and financial reports on the progress of the work, as well as a final report after the completion of the action. The precise configuration of the monitoring system, as well as the type of indicators to be set-up will be the object of further study in the process leading to the implementation of the programme. Indeed, a study on delivery mechanisms and related cost-effectiveness aspects is foreseen to take place during 2005.

According to legal requirements and Commission's evaluation policy, the programme will be evaluated at mid-term to assess its continuing relevance and draw useful lessons for the remainder of its implementation. A review of the programme may take place then, if considered necessary. A final evaluation will take place at the end of the programming period to assess the results of the programme and advise on its follow-up. These reports will be prepared under the responsibility of the Commission, and shall be submitted to the European Parliament and the Council.

6.2. Evaluation

1.1.4. Ex-ante evaluation

Cfr. Extended Impact Assessment.

1.1.5. Measures taken following an intermediate/ex-post evaluation (lessons learned from similar experiences in the past)

Cfr. Extended Impact Assessment

1.1.6. Terms and frequency of future evaluation

As regards *the prevention of and the fight against crime and the Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism* the timetable set in the proposal is as follows :

– no later than 31 March 2010, the Commission shall submit to the European Parliament and the Council an interim evaluation report on the results obtained and the qualitative and quantitative aspects of the implementation of this programme;

– no later than 31 December 2010, the Commission shall submit to the European Parliament and the Council a Communication on the continuation of this programme;

– no later than 31 March 2015, the Commission shall submit to the European Parliament and the Council an ex post evaluation report.

7. ANTI-FRAUD MEASURES

The Commission shall ensure that, when actions financed under the present programme are implemented, the financial interests of the Community are protected by the application of preventive measures against fraud, corruption and any other illegal activities, by effective checks and by the recovery of the amounts unduly paid and, if irregularities are detected, by effective, proportional and dissuasive penalties, in accordance with Council Regulations (EC, Euratom) No 2988/95 and (Euratom, EC) No 2185/96, and with Regulation (EC) No 1073/1999 of the European Parliament and of the Council.

For the Community actions financed under this programme, the notion of irregularity referred to in Article 1, paragraph 2 of Regulation (EC, Euratom) No 2988/95 shall mean any infringement of a provision of Community law or any breach of a contractual obligation resulting from an act or omission by an economic operator, which has, or would have, the effect of prejudicing the general budget of the Communities or budgets managed by them, by an unjustifiable item of expenditure.

Contracts and agreements shall provide in particular for supervision and financial control by the Commission (or any representative authorized by it) and audits by the Court of Auditors, if necessary on-the-spot.

8. DETAILS OF RESOURCES

8.1. Objectives of the proposal in terms of their financial cost (Prix 2004)

Commitment appropriations in EUR million (to 3 decimal places)

(Headings of Objectives, actions and outputs should be provided)	Type of output	Av. cost	2007		2008		2009		2010		2011		2012		2013		Total	
			No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost	No. outputs	Total cost
Prevention of and fight against crime																		
To promote and develop coordination, cooperation and mututal understanding																		
Commission Actions	Grants	0,100	30	3,000	45	4,500	45	4,500	45	4,500	45	4,500	45	4,500	45	4,500	0	30,000
	Procurement	0,500	11	5,500	13	6,500	13	6,500	13	6,500	13	6,500	13	6,500	13	6,500	0	44,500
Transnational projects	Grants	0,200	20	4,000	20	4,000	25	5,000	25	5,000	25	5,000	25	5,000	25	5,000	165	33,000
National projects				4,500		6,000		13,000		19,000		25,000		28,000		28,000	0	123,500
Sub-total Action 1				**17,000**		**21,000**		**29,000**		**35,000**		**41,000**		**44,000**		**44,000**	**165**	**231,000**
To stimulate, promote and develop strategies , dialogues and partnerships																		
Commission Actions	Grants	0,100	30	3,000	30	3,000	40	4,000	40	4,000	40	4,000	40	4,000	40	4,000	260	26,000
	Procurement	0,500	10	5,000	10	5,000	12	6,000	12	6,000	12	6,000	12	6,000	12	6,000	80	40,000
Transnational projects	Grants	0,200	20	4,000	20	4,000	20	4,000	20	4,000	20	4,000	20	4,000	20	4,000	140	28,000

National projects				3,000		4,000		10,000		13,000		21,000		23,000		23,000		97,000
Sub-total Action 2				**15,000**		**16,000**		**24,000**		**27,000**		**35,000**		**37,000**		**37,000**	**480**	**191,000**
To promote and develop best practices for the protection of crime victims and witnesses																		
Commission Actions	Grants	0,100	30	3,000	30	3,000	30	3,000	30	3,000	30	3,000	30	3,000	30	3,000	210	21,000
	Procurement	0,500	6	3,000	6	3,000	6	3,000	6	3,000	6	3,000	6	3,000	6	3,000	42	21,000
Transnational projects	Grants	0,200	10	2,000	10	2,000	10	2,000	10	2,000	10	2,000	10	2,000	10	2,000	70	14,000
National projects				2,000		2,000		4,000		6,000		10,000		11,000		11,000		46,000
Sub-total Action 3				**10,000**		**10,000**		**12,000**		**14,000**		**18,000**		**19,000**		**19,000**	**322**	**102,000**
Sub-total Objective 1				*42,000*		*47,000*		*65,000*		*76,000*		*94,000*		*100,000*		*100,000*		*524,000*
Prevention, Preparedness and Consequence Management of Terrorism																		
Preparedness - to promote, support and to evaluate exchange of standards, know-how and experience																		
Commission Actions	Grants	0,100	40	4,000	40	4,000	50	5,000	50	5,000	50	5,000	50	5,000	50	5,000	330	33,000
	Procurement	0,500	2	1,000	2	1,000	2	1,000	2	1,000	2	1,000	2	1,000	2	1,000	14	7,000
Transnational projects	Grants	0,500	1	0,500	1	0,500	1	0,500	1	0,500	1	0,500	1	0,500	1	0,500	7	3,500
National projects				2,500		4,000		5,000		6,500		8,000		8,000		9,000		43,000
Sub-total Action 4				**8,000**		**9,500**		**11,500**		**13,000**		**14,500**		**14,500**		**15,500**	**0**	**86,500**
Consequence management - to develop, implement and promote EU crisis management arrangements																		

Commission Actions	Grants	0,100	0	0,000	5	0,500	5	0,500	5	0,500	5	0,500	5	0,500	5	0,500	30	3,000
	Procurement	0,500	5	2,500	5	2,500	5	2,500	5	2,500	5	2,500	5	2,500	5	2,500	35	17,500
National projects		0,000		1,500		1,500		1,500		2,000		2,500		2,500		2,500		14,000
Sub-total Action 5				**4,000**		**4,500**		**4,500**		**5,000**		**5,500**		**5,500**		**5,500**	**65**	**34,500**
Sub-total Objective 2				*12,000*		*14,000*		*16,000*		*18,000*		*20,000*		*20,000*		*21,000*		*121,000*
TOTAL COST				**54,000**		**61,000**		**81,000**		**94,000**		**114,000**		**114,000**		**117,000**		**635,000**

Prix 2004

Prevention of and fight against crime	42,000	47,000	65,000	76,000	94,000	100,000	100,000	524,000
Prevention,Preparedness and Consequence Management of Terrorism	12,000	14,000	16,000	18,000	20,000	20,000	21,000	121,000
Total	**54,000**	**61,000**	**81,000**	**94,000**	**114,000**	**120,000**	**121,000**	**645,000**

Prix Courants

Prevention of and fight against crime	44,600	50,900	71,800	85,600	108,000	117,200	119,500	597,600
Prevention,Preparedness and Consequence Management of Terrorism	12,700	15,200	17,700	20,300	23,000	23,400	25,100	137,400
Total	**57,300**	**66,100**	**89,500**	**105,900**	**131,000**	**140,600**	**144,600**	**735,000**

8.2. Administrative Expenditure

The needs for human and administrative resources shall be covered within the allocation granted to the managing DG in the framework of the annual allocation procedure.

1.1.7. Number and type of human resources

Types of post		Staff to be assigned to management of the action using existing and/or additional resources (**number of posts/FTEs**)						
		2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Officials or temporary staff (XX 01 01)	A*/AD	9,25	10	11	12	13	13,5	13,5
	B*, C*/AST	21,25	23	25	27	29	31	33
Staff financed by art. XX 01 02		7	7	8	8,5	9	9,5	8,5
Other staff financed by art. XX 01 04/05								
TOTAL		37,5	40	44	47,5	51	54	55

1.1.8. Description of tasks deriving from the action

Task N°	Title	Description	Number
MANAGEMENT			
1	Management		2
POLICY DEFINITION AND PROGRAMMING			
2	Policy Making	Definition of strategy, legal base,…	3
3	Programme definition	Establishment of annual work programme (i.e. financing decision) and interservice consultation	0,5
4	Interface with relevant EC programmes & actions	interservice coordination in order to ensure complementarity-synergy with other policies	1
5	Interface with other Institutions and Member States	Interface Council,EP ensuring the appropriate reporting, information, questions, briefing requests	0,5
6	Information and Communication	1. Information and publicity activities 2. EUROPA Web site	0,5
7	Committee interface - chair & secretariat		1
8	Budgeting	APS,PDB,AAR,BIP,RAL - Preparation - Follow-up - Reporting	0,5

PROGRAMME : RECEPTION, SELECTION AND AWARD OF PROJECTS, FINANCIAL AND LEGAL COMMITMENTS			
9	Preparation Calls for proposals		1,5
10	Reception and evaluation proposals/mult-annual and annual programmes	(also involves staff involved in 12,13,14 and 15)	8
11	Award decisions		0,5
12	Financial Commitment	Preparation, maintenance and closure of all financial commitments + subconsequent amendments	2
13	Legal Commitment	Preparation, Signature, Closure of all juridical commitments + subconsequent amendments	4
PROGRAMME : MONITORING OF PROJECTS			
14	Payments - Initiation	Preparation and Processing of all Prefinancing, Intermediate and Final Payments (including verification supporting docs)	4
15	Project Monitoring	Receipt and assessment of reports , requests for information, project visits	4
PROCUREMENT, CONTROL AND AUDIT			
16	Ex- ante verification of transactions, setting up of control standards	Setting up appropriate control standards	2
17	Financial Audit	Ex-post Audit of expenditure / implementation	2
18	Internal audit	Verification of compliance with ICS	1
19	Procurement procedures	Drafting, procedures and autorisation of procurement procedures for projects and technical assistance (evaluation, studies,…) , including JPC, Helpdesk procurement procedures	2
20	Reporting	Report of Authorinsing Officer, RAA, relations with Court of Auditors…	1
SUPPORT SERVICES			
21	Filing and Archiving	Database, digital and hardcopy filing	1
22	Programme Evaluation	Ex ante - Mid term - Final evaluation	2
23	IT Support	Specific development of IT Tools related to monitoring and implementation	2
OVERHEAD			
24	Administration (Overhead)	CIS, Translations,HRM,Logistics,…	9
TOTAL			**55**

1.1.9. Sources of human resources (statutory)

(When more than one source is stated, please indicate the number of posts originating from each of the sources)

☐ Posts currently allocated to the management of the programme to be replaced or extended

☐ Posts pre-allocated within the APS/PDB exercise for year n

☐ Posts to be requested in the next APS/PDB procedure

☐ Posts to be redeployed using existing resources within the managing service (internal redeployment)

☐ Posts required for year n although not foreseen in the APS/PDB exercise of the year in question

1.1.10. Other Administrative expenditure included in reference amount (XX 01 04/05 – Expenditure on administrative management)

EUR million (to 3 decimal places)

Budget line (number and heading)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
1 Technical and administrative assistance (including related staff costs)								
Other technical and administrative assistance								
- *intra muros*								
- *extra muros Development IT and other management tools*	0,500	0,600	0,900	0,700	1,100	1,000	1,200	6,000
Studies	0,050	0,100	0,150	0,100	0,300	0,100	0,400	1,200
Evaluation and Impact Assessment	0,050	0,100	0,150	0,150	0,250	0,150	0,400	1,250
Publications;external evaluations	0,050	0,050	0,150	0,100	0,200	0,100	0,300	0,950
Expert meetings	0,050	0,050	0,150	0,050	0,150	0,050	0,100	0,600
Total	0,700	0,900	1,500	1,100	2,000	1,400	2,400	10,000

1.1.11. Financial cost of human resources and associated costs not included in the reference amount

EUR million (to 3 decimal places)

Type of human resources	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Total
Officials and temporary staff (XX 01 01)	3,294	3,564	3,888	4,212	4,536	4,806	5,022	29,322
Staff financed by Art XX 01 02 (auxiliary, END, contract staff, etc.) (specify budget line)	0,756	0,756	0,864	0,918	0,972	1,026	0,918	6,21
Total cost of Human Resources and associated costs (NOT in reference amount)	**4,050**	**4,320**	**4,752**	**5,130**	**5,508**	**5,832**	**5,940**	**35,532**

Calculation– ***Officials and Temporary agents***

Reference should be made to Point 8.2.1, if applicable

Each FTE rated at 108.000 € per FTE.

Calculation– ***Staff financed under art. XX 01 02***

Reference should be made to Point 8.2.1, if applicable

Each FTE rated at 108.000 € per FTE.

8.2.6 Other administrative expenditure not included in reference amount

EUR million (to 3 decimal places)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAL
XX 01 02 11 01 – Missions	0,050	0,054	0,055	0,056	0,057	0,059	0,060	0,391
XX 01 02 11 02 – Meetings & Conferences	0,150	0,162	0,179	0,183	0,187	0,190	0,194	1,245
XX 01 02 11 03 – Committees	0,070	0,076	0,077	0,079	0,080	0,082	0,084	0,548
XX 01 02 11 04 – Studies & consultations	0,300	0,325	0,331	0,338	0,345	0,351	0,359	2,348
XX 01 02 11 05 - Information systems	0,100	0,108	0,110	0,113	0,115	0,117	0,120	0,783
2 Total Other Management Expenditure (XX 01 02 11)	0,670	0,725	0,753	0,768	0,784	0,799	0,815	5,316
3 Other expenditure of an administrative nature (specify including reference to budget line)								

Total Administrative expenditure, other than human resources and associated costs (NOT included in reference amount)	**4,720**	**5,045**	**5,505**	**5,898**	**6,292**	**6,631**	**6,755**	**34,092**

Calculation - ***Other administrative expenditure <u>not</u> included in reference amount***

		<u>2007</u>
Missions	20*1000 + 10*3000	50.000
Meetings & Conferences	5*30000	150.000
Compulsory meetings	2*15000	30.000
Non-compulsory meetings	1*40000	40.000
Studies & consultations	2*150000	300.000
Information systems	1*100000	100.000