

Dictamen del Comité de las Regiones — «La estrategia de seguridad interior de la UE»

(2011/C 259/12)

El COMITÉ DE LAS REGIONES

- teniendo en cuenta el frecuente carácter transfronterizo del fenómeno observado, espera que la estrategia de la UE aporte un valor añadido eficaz respecto de otras iniciativas similares adoptadas a nivel nacional;
- señala que, en la fase de aplicación de las medidas previstas –y prestando especial atención a la protección de la vida privada–, es más que necesario adaptar la forzada protección de la seguridad interna y la seguridad de los ciudadanos a la obligación de respetar los derechos fundamentales;
- propone que la UE promueva la posibilidad de crear órganos de contratación únicos, instituidos a nivel regional, que uniformicen en cada territorio los procedimientos de contratación pública y permitan, al mismo tiempo, reducir el número de organismos públicos con competencias de atribución, mediante procedimientos públicos para la adjudicación de obras, servicios y suministros;
- apoya la opción de la Comisión de emprender próximamente una acción legislativa para reforzar el marco jurídico europeo sobre el decomiso, y recomienda que la propuesta legislativa actualmente en marcha determine, de manera prioritaria frente a otras hipótesis, que el municipio en cuyo territorio se hallen los activos confiscados sea el destinatario natural de su derecho de propiedad;
- acoge con satisfacción la asociación prevista del Comité de las Regiones en la hipotética creación –durante el presente año– de una red de la UE para la sensibilización frente a la radicalización, y
- demanda su participación en el proceso de revisión de los instrumentos financieros correspondientes al ámbito de asuntos interiores y seguridad en los años posteriores a 2013, así como su colaboración efectiva a la hora de ejecutar los posibles instrumentos de financiación.

Ponente	Giuseppe VARACALLI (IT/ALDE), Alcalde de Gerace (Italia)
Texto de referencia	Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo — La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura COM(2010) 673 fin

I. RECOMENDACIONES POLÍTICAS

EL COMITÉ DE LAS REGIONES

Observaciones generales

1. Observa que la Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo «La Estrategia de Seguridad Interior de la UE en acción: cinco medidas para una Europa más segura»⁽¹⁾, adoptada en el marco del programa de Estocolmo 2009 y del programa de trabajo quinquenal para los asuntos de justicia e interior, contiene una estrategia de carácter global en materia de seguridad interior y establece una verdadera agenda de actividades por cuatro años.

2. Considera que la elaboración y aplicación de una estrategia europea de seguridad interior constituye un desafío que debe ser compartido por las instituciones europeas, los Estados miembros, los entes locales y regionales y la sociedad civil, teniendo en cuenta la diversidad de sus papeles y competencias.

3. Señala que la intervención de la Comisión se enmarca en un momento histórico de especial importancia para el equilibrio de poderes entre las instituciones de la Unión Europea, sobre todo ahora que el Tratado de Lisboa ha reforzado las competencias del Parlamento Europeo, con lo que se han definido con mayor claridad las responsabilidades que asume cada institución en materia de seguridad interior.

4. Valora muy positivamente el planteamiento general de la Comunicación, que, a pesar de la obligada síntesis de este tipo de documentos, ofrece un análisis detallado y minucioso de los numerosos problemas europeos en materia de seguridad interior.

5. Subraya asimismo que, no obstante, la actuación específica de los entes regionales y locales garantiza por lo general a los ciudadanos un nivel elevado de seguridad. Se trata de desarrollar este nivel elevado de seguridad en el marco de los derechos fundamentales y de las garantías del Estado de Derecho. Resulta especialmente importante tener en cuenta la protección de la privacidad. La Unión Europea debe respetar estos imperativos también al concluir acuerdos con terceros países en razón de las medidas de aplicación que se derivan de ellos.

6. Considera que, aplicando una metodología objetivamente adecuada y común, la extrapolación de los cinco objetivos estratégicos debe ir acompañada de un número limitado de acciones bien definidas y cuantificables y, por lo tanto, de mejor ejecución.

7. Confirma su compromiso, ya expuesto en anteriores dictámenes, con un planteamiento coordinado en todos los niveles institucionales sobre esta materia, empezando obviamente por los entes locales y regionales, cuyo interés es natural e inevitable por todo lo que acontece en sus territorios a efectos de seguridad.

8. En particular, destaca que el análisis del tema de la seguridad ha adquirido en los últimos años una connotación cada vez más supranacional por el creciente carácter transfronterizo que caracteriza a muchas de las amenazas para la seguridad.

9. Por consiguiente, subraya la imposibilidad de desmarcar los problemas de seguridad de cada país de una política europea de seguridad interna, que deberá brindar un entorno de coordinación, respetuoso con las disposiciones nacionales, de aquellas actividades para las cuales se haya comprobado que el enfoque supranacional ofrece una eficacia mayor y más adecuada.

10. Así pues, teniendo en cuenta el frecuente carácter transfronterizo del fenómeno que combate, espera que la estrategia de la UE aporte un valor añadido eficaz respecto de otras iniciativas similares adoptadas a nivel nacional.

11. Señala que, como ha de ocurrir con las necesarias actividades supranacionales, se debe impulsar una acción de abajo arriba, fruto de la concertación con los entes locales y regionales como representantes de las comunidades más directamente afectadas por la actividad delictiva.

12. No obstante, precisa que, antes de emprender cualquier acción en relación con las distintas iniciativas recogidas en la estrategia, convendrá proceder a una evaluación del marco jurídico vigente y de la conformidad con el principio de subsidiariedad, realizada con la participación del Comité de las Regiones y de los parlamentos nacionales y regionales.

13. A pesar de su opinión positiva sobre la estrategia en su conjunto, destaca que hasta el momento ésta no recoge ninguna evaluación de impacto para las acciones previstas, por lo que es necesario contemplar una valoración de este tipo, que debe incluir la consulta a los entes locales y regionales. A este respecto, el Comité de las Regiones manifiesta su disposición a colaborar en la elaboración de dicha consulta.

⁽¹⁾ COM(2010) 673 final.

14. Señala que, en la fase de aplicación de las medidas previstas, es más que necesario adaptar la forzosa protección de la seguridad interna y la seguridad de los ciudadanos, prestando especial atención a la protección de la vida privada, a la obligación de respetar los derechos fundamentales y de reforzar los derechos procesales de los sospechosos o acusados, en el marco de la garantía de un juicio justo, teniendo también en cuenta la entrada en vigor de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y la próxima adhesión de la UE al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, con lo que el Tribunal Europeo de Estrasburgo pasará a ser competente en todo lo relacionado con las instituciones europeas.

15. Por consiguiente, subraya su voluntad de mejorar la protección de los derechos fundamentales y continuar su colaboración con la Agencia de los Derechos Fundamentales, asistiendo en particular a los entes locales y regionales en la búsqueda, nada fácil, de un equilibrio justo entre la mejora de la seguridad y el respeto tanto de los derechos fundamentales, individuales y colectivos, como de la privacidad, para la ejecución de en la estrategia.

16. Expresa serias reservas sobre la importancia que concede la Comisión en la Comunicación a la «importante industria de seguridad de la UE». Cabe subrayar por el contrario que es el Estado el que tiene el monopolio de la fuerza. Mediante un sistema eficaz de autorización y control público hay que asegurar que se respetan en todo momento las normas jurídicas que rigen la actuación de las empresas de seguridad privadas y que se garantizan los derechos fundamentales de los ciudadanos. Por otra parte, hay que impedir que se pueda recurrir al sector privado como medio de eludir las normas del Estado de Derecho.

17. Aun planteando en su conjunto aspectos de gran interés para los entes locales y regionales, resalta que los objetivos y acciones recogidos en la Comunicación revisten un interés más directo en relación con algunas de las características ya especificadas.

Enfoque administrativo

18. Considera que, por lo que respecta al Objetivo 1, tiene especial interés para las actividades de los entes locales y regionales la Acción 2 (Proteger la economía contra la infiltración de la delincuencia), en la que reviste particular relevancia la referencia expresa a aquellas políticas que afectan a los «órganos administrativos y reguladores responsables de la concesión de licencias, autorizaciones, contratos públicos y subvenciones (el denominado “enfoque administrativo”)».

19. En este contexto, destaca la importancia de que la Comisión ofrezca asistencia de orden práctico a los Estados miembros con el establecimiento de «una red de puntos de contacto nacionales para el desarrollo de las mejores prácticas», así como mediante la promoción de «proyectos piloto sobre cuestiones prácticas». Considera que es urgente e indispensable prever, de manera formal y sistemática, la participación directa de los entes locales y regionales en estas iniciativas, y señala que es preciso poner en marcha procedimientos eficaces para elevar la seguridad, verificando obligatoriamente de manera continua y rigurosa en dichos territorios el uso de los recursos públicos, que a menudo son objeto de interés por parte de la delincuencia organizada.

20. Especialmente por lo que respecta al delicadísimo ámbito de la contratación pública y la concesión de subvenciones, propone que la UE desarrolle en mayor medida y con más eficacia la creación de puntos de contacto nacionales para, de ese modo, promover también la posibilidad de crear órganos de contratación únicos, instituidos a nivel regional, que uniformicen en cada territorio los procedimientos de contratación pública y permitan, al mismo tiempo, reducir el número de organismos públicos con competencias de atribución, mediante procedimientos públicos para la adjudicación de obras, servicios y suministros (2).

Decomiso de activos

21. Por lo que se refiere a las acciones comprendidas en el Objetivo 1, considera además aún más importante a efectos de la seguridad interna europea la Acción 3 (relativa al decomiso de los productos de la delincuencia), eje fundamental e indiscutible en la lucha –en este caso de carácter absolutamente transversal– contra cualquier forma de delincuencia, partiendo del hecho indudable y demostrado de que el ataque contra los patrimonios constituidos mediante acciones ilícitas constituye quizás el medio disuasivo más eficaz de los que se aplican en la lucha contra la delincuencia.

22. A este respecto, apoya la opción de la Comisión de emprender próximamente una acción legislativa para reforzar el marco jurídico europeo sobre el decomiso, en cuyo contexto resultan especialmente significativas las referencias específicas a la ampliación del decomiso de terceros, la potestad de decomiso y el reconocimiento mutuo entre los Estados miembros de procedimientos de decomiso no basados en una condena previa: la ampliación, subjetiva y objetiva, de las competencias públicas en este ámbito, con una adaptación progresiva de los procedimientos aplicables, imprime indudablemente mayor eficacia y concreción a la lucha contra los ingresos ilícitos, enmarcando así en un verdadero sistema orgánico el conjunto de las actividades que han puesto en marcha las instituciones.

23. No obstante, y por lo que respecta al reconocimiento mutuo de las resoluciones de decomiso, manifiesta su preocupación por la situación en que se encuentra la aplicación de la Decisión marco 2006/783/GAI del Consejo (3), cuya transposición en la legislación nacional de los Estados miembros es, en opinión de la Comisión, claramente insatisfactoria, sobre todo si se tiene en cuenta que a finales de febrero de 2010, transcurridos quince meses desde la expiración del plazo establecido, apenas trece Estados miembros habían llevado a la práctica dicho instrumento (4).

(2) Véase el modelo de concentración de competencias en materia de contratación pública ideado por la reciente ley italiana nº 136 de 13 de agosto de 2010 (*Plan extraordinario contra las mafias – Medidas de choque en el sector de la contratación*; en particular el artículo 13). Esta ley prevé, entre otras cosas, el acuerdo de la Conferencia Unificada –compuesta también por representantes de los entes locales– para definir las modalidades de actuación contempladas en la normativa (véase el primer guión del mencionado artículo 13).

(3) Decisión marco 2006/783/JAI del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones de decomiso, DO L 328 de 24.11.2006, pp. 59-78.

(4) Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo basado en el artículo 22 de la Decisión marco 2006/783/JAI del Consejo, de 6 de octubre de 2006, relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones de decomiso, COM(2010) 428 final.

24. En este orden de cosas, comparte la exhortación de la Comisión a los Estados miembros para que apliquen dicha Decisión.

25. Se muestra de acuerdo con los plazos de las iniciativas que la Comisión prevé aplicar en materia de decomiso y señala que el plazo cuatrienal propuesto (desde el año en curso hasta el 2014) constituye un periodo de referencia coherente para la aplicación de dicho programa.

26. Por lo que respecta a la creación antes de 2014 de «organismos de recuperación de activos», considera imprescindible que los entes locales y regionales formen parte de forma activa desde la fase inicial, sobre la base de unos principios y criterios uniformes –aún por definir– en el territorio europeo, mediante la participación formal, con sus propios representantes, en la constitución de sus estructuras tanto a nivel político como operativo.

27. Expresa su profundo convencimiento de que los entes locales y regionales deberán encontrar un espacio adecuado de participación en los canales de información propuestos por la Comisión para 2013, que consisten en el desarrollo de «indicadores comunes» para evaluar el funcionamiento y los resultados de los organismos, así como en la puesta a disposición de «directrices sobre las mejores prácticas» para evitar que los grupos delictivos vuelvan a apoderarse de los activos confiscados: en ambas iniciativas, el Comité considera necesaria la participación de los entes locales, a través de una asociación formal, ya desde el inicio de la aplicación propiamente dicha.

28. Recomienda que la propuesta legislativa actualmente en marcha determine, de manera prioritaria frente a otras hipótesis, que el municipio en cuyo territorio se hallen los activos confiscados sea el destinatario natural de su derecho de propiedad, estableciendo así un punto de partida institucional sólido para la subsiguiente reutilización de dichos bienes. Para estos procesos de reutilización, el Comité recomienda proyectos de utilidad social, como su asignación a asociaciones y cooperativas, habida cuenta de que son las comunidades locales las que pagan el precio más alto por las actividades de la delincuencia organizada, y la reutilización social del bien confiscado asume un claro valor de resarcimiento en favor de las comunidades afectadas por tan grave fenómeno. Además, insiste en la utilidad de que exista una referencia jurídica sólida relativa a la suerte reservada a los activos confiscados, y subraya que si se emprendieran nuevas acciones para reforzar o modificar el marco legislativo vigente, convendría asimismo tener en cuenta que las comunidades locales están gravemente afectadas, en particular, por las actividades de la delincuencia organizada.

29. Sin embargo, subraya que la reutilización concreta de todo activo confiscado exige, al mismo tiempo, que se pongan a disposición los medios necesarios para aprovechar de manera eficaz dichos activos, ya que es frecuente que éstos se encuentren en condiciones estructurales que imposibilitan su uso.

Radicalización y captación

30. En relación con el Objetivo 2 (Prevenir el terrorismo y abordar la radicalización y la captación), valora positivamente que la Acción 1 (Reforzar las comunidades para prevenir la radicalización y la captación) establezca, entre otras cosas, una «estrecha cooperación con las autoridades locales», por lo que es oportuna la inclusión en la Comunicación de la interacción directa de los entes locales y regionales.

31. Subraya la necesidad de tener en cuenta los perjuicios específicos en caso de violación de los derechos fundamentales derivados de la adopción de medidas dirigidas, en particular, a luchar contra el terrorismo.

32. Acoge con satisfacción, por lo tanto, la asociación prevista del Comité de las Regiones en la hipotética «creación [durante el presente año] de una red de la UE para la sensibilización frente a la radicalización», que podría permitir la puesta en común de experiencias, conocimientos y mejores prácticas para sensibilizar acerca del riesgo de radicalización y desarrollar técnicas de comunicación encaminadas a combatir la retórica de los grupos terroristas.

33. Resalta que la composición de la red, que, tal como está prevista, contaría con numerosas figuras plenamente comprometidas con la lucha contra la ilegalidad, representaría una base óptima de asociación práctica y duradera entre el Comité de las Regiones y la Comisión Europea, y constituiría tanto un foro permanente e informal para las partes interesadas –en el que éstas podrían presentar ideas y estimular así el debate estratégico–, como un banco de pruebas para las iniciativas piloto.

34. Expresa por consiguiente su intención de participar de manera concreta en el lanzamiento de los foros previstos en línea y de las conferencias en el seno de la Unión, y manifiesta la necesidad de llevar adecuadamente a la práctica la asociación recurriendo a una toma inmediata de contacto operativo entre las estructuras competentes de este Comité y las de la Comisión.

35. Invita a la Comisión, además, a emprender contactos operativos similares para ampliar esta asociación a la organización de la conferencia ministerial prevista para 2012, así como a la elaboración de un manual de acciones y experiencias útiles, en apoyo de las actividades de los Estados miembros: estos marcos de asociación complementarios pueden dar lugar a un conjunto de iniciativas comunes que, con un carácter todavía más orgánico, ayuden a que los ciudadanos europeos puedan hacerse una idea adecuada del enérgico compromiso de los entes locales y regionales con una cuestión tan relevante y en un momento tan histórico como el actual.

36. Ofrece su apoyo y su cooperación para identificar las infraestructuras críticas en el marco de la prevención de los atentados terroristas.

Transportes

37. Sin dejar aún el Objetivo 2, considera de especial interés la Acción 3 (Proteger el transporte), por lo que valora positivamente el nuevo impulso al desarrollo de un sistema de la UE para la seguridad aérea y marítima y apoya el previsto reforzamiento de las actividades de la Unión en materia de transporte terrestre.

38. Por todo ello, y en referencia tanto al transporte ferroviario local y regional como al de alta velocidad, coincide con la idea de crear un comité permanente para la seguridad del transporte terrestre, en cuya composición recomienda la inclusión formal, y en un número coherente, aunque flexible, en función de los temas que examinen, de representantes de los entes locales y regionales, para garantizar su necesaria operatividad.

39. Considera absolutamente demostrado que los numerosos y notorios problemas de seguridad relacionados con el transporte ferroviario inciden enormemente en los derechos de movilidad de las comunidades locales, por lo que se revela extremadamente necesaria la participación directa de los representantes de los entes locales en los organismos de ámbito europeo sobre esta materia.

40. Se remite a los numerosos dictámenes críticos con respecto a la utilización de datos de los pasajeros en el transporte aéreo y pide que se tenga en cuenta en la elaboración anunciada de un acto legislativo sobre la recogida de datos referentes a los pasajeros.

Ciberdelincuencia

41. Por lo que respecta a las acciones contenidas en el Objetivo 3 (Aumentar los niveles de seguridad de los ciudadanos y las empresas en el ciberespacio), desea asumir ante todo un papel relevante a la hora de sensibilizar a los ciudadanos y a las empresas locales acerca de la necesidad cada vez mayor de combatir la creciente amenaza y los ataques contra los sistemas de información, teniendo en cuenta asimismo los nuevos métodos empleados para cometer delitos de este tipo.

42. Comparte el planteamiento de fuerte compromiso con el problema tal como se deriva de la Comunicación y coincide en la consideración básica de la seguridad de las redes informáticas como factor esencial para el funcionamiento de la sociedad de la información. Estas redes se concentran, en particular, en las zonas urbanas. Además, los nodos de estas redes también se encuentran en las mismas zonas. Por tanto, el Comité recomienda a la Comisión que, en colaboración con los entes descentralizados, adopte una política de apoyo que garantice la protección y gestión de los nodos de las redes informáticas en las zonas urbanas.

43. Considera que está en condiciones de colaborar en los esfuerzos previstos para impulsar la capacidad de reacción europea ante este problema, y destaca la importancia de crear antes de 2013, en el marco de las estructuras existentes, un centro de ciberdelincuencia que colabore estrechamente con las agencias europeas, tales como CEPOL, Europol y Eurojust. El Comité también podría participar en la elaboración de un estudio de viabilidad más detallado.

44. Sostiene que, en cualquier caso, es necesario mejorar las competencias locales en esta materia, lo cual exige una inversión adecuada en términos de formación dentro de los propios entes.

Gestión de fronteras

45. Por lo que respecta al Objetivo 4 (Reforzar la seguridad a través de la gestión de fronteras), subraya ante todo la importancia que reviste la clara referencia que se hace en la Comunicación al «espíritu de solidaridad» y al «reparto de responsabilidades» (artículo 80 del TFUE), principios fundamentales de una aproximación eficaz a este problema, con el deseo de que estos principios se traduzcan en acciones concretas en apoyo de los Estados miembros y de los territorios más expuestos a este problema.

46. Expresa además, de manera general, la exigencia de conciliar en la medida de lo posible la indudable necesidad de reforzar los mecanismos para solventar los puntos débiles existentes, que han venido adquiriendo una mayor gravedad en los

últimos años, con la exigencia paralela de proteger adecuadamente los procesos de cooperación transfronteriza con socios extracomunitarios: en un marco evidentemente orientado a complementar ambas exigencias, el Comité se compromete a apoyar toda actividad que contribuya a facilitar la ejecución de ambos cometidos.

47. Subraya, teniendo en cuenta la dimensión social de una inmigración cada vez mayor, la necesidad imperiosa de poner en práctica una política europea de inmigración y asilo elaborada en concertación con los entes regionales y locales y basada en el respeto de los derechos humanos, la solidaridad y la responsabilidad. Debe hacerse hincapié, en particular, en el respeto de la privacidad de las personas que se desplazan de un país a otro. Asimismo, es importante instar a más países a que acojan a un mayor número de inmigrantes, para poder responder al reto demográfico que supone la disminución de la población y la mano de obra europeas.

48. Por lo que respecta al conjunto de acciones propuestas sobre la circulación de personas, señala que éstas obedecen a un criterio común e integral de intervención. Estas acciones van orientadas a una mayor utilización de las nuevas tecnologías en el control y vigilancia de las fronteras (el sistema Eurosur que, según la Comunicación, será objeto de una propuesta legislativa específica durante el presente año), así como a una mayor coordinación entre los Estados miembros gracias a la agencia Frontex, para la cual la Comunicación prevé una acción específica al objeto de reforzar su capacidad de gestión de información.

49. Subraya que las nuevas medidas aplicadas a la seguridad de las fronteras (por ejemplo, los escáneres corporales) para el control de las personas también deben ser adecuadas y proporcionadas con respecto al resultado buscado, y deben garantizar los derechos fundamentales de los afectados, sobre todo desde el punto de vista de la dignidad humana, la protección de la vida privada y el derecho a la libre circulación; celebra, a la luz de recientes sucesos, la iniciativa de someter a un análisis de riesgos a todas las mercancías del transporte de carga. Estas medidas deberían concebirse de tal manera que las posibilidades técnicas de control, que son limitadas, puedan centrarse de manera específica en cada caso, garantizando a la vez la rapidez del transporte de mercancías, que es importante para la economía.

Crisis y catástrofes

50. Por lo que respecta al Objetivo 5 (Reforzar la resistencia de Europa frente a las crisis y las catástrofes), muestra su compromiso con cualquier iniciativa europea de reacción ante crisis y catástrofes y considera que, gracias a la competencia y experiencia de los entes locales a los que representa, puede contribuir de manera efectiva a la evaluación de amenazas o riesgos, a los aspectos organizativos de las actividades de sensibilización, así como a procesos operativos en situaciones de emergencia, con arreglo a lo previsto en la Comunicación.

51. Subraya también en este contexto su disposición a cooperar para mejorar la coordinación y los intercambios de información, especialmente a nivel local, regional y transfronterizo, en el ámbito de la seguridad de los reactores nucleares y de la protección de la población contra los peligros de la radiactividad.

Recursos financieros

52. Por último, y atendiendo a todo lo expresado anteriormente, considera indispensable y fundamental que su participación en el proceso de mejora de la seguridad interna europea vaya acompañada de la adecuación de las capacidades y competencias de los entes locales y regionales. Es necesario, por tanto, invertir en investigaciones ulteriores y poner en práctica innovaciones en los ámbitos de la seguridad informática, criminalística y protección de infraestructuras vitales, así como la seguridad urbana; conviene, además, que la Comisión Europea respalde este enfoque. De esta forma, se podrá responder a la mayor exigencia de afrontar unos problemas cada vez más específicos y complejos.

53. Por todo ello, demanda su participación en el proceso de revisión de los instrumentos financieros correspondientes al ámbito de asuntos interiores y seguridad en los años posteriores a 2013, así como su colaboración efectiva a la hora de ejecutar los posibles instrumentos de financiación, de manera que pueda contribuir a garantizar, gracias a la experiencia adquirida por las instituciones locales en esta materia, una previsión racional y eficiente a la hora de asignar los recursos.

Bruselas, 1 de julio de 2011.

La Presidenta
del Comité de las Regiones
Mercedes BRESSO
