

NOTA DE TRANSMISIÓN

| | |
|---------|---|
| de: | Secretaría |
| a: | Convención |
| Asunto: | Proyecto de artículo 31 de la parte I y proyecto de artículos de la parte II, relativos al "espacio de libertad, seguridad y justicia" |

Se adjunta, para conocimiento de los miembros de la Convención, el proyecto de artículo 31 de la parte I y proyecto de artículos de la parte II, relativos al "espacio de libertad, seguridad y justicia".

Parte I de la Constitución**Artículo 31: Realización del espacio de libertad, seguridad y justicia**

- 1) La Unión garantizará un espacio de libertad, seguridad y justicia:
 - adoptando leyes y leyes de bases tendentes a aproximar las legislaciones nacionales en los ámbitos enumerados en la segunda parte de la Constitución;
 - fomentando la confianza mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros, cimentada, en particular, en el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales;
 - mediante la cooperación operativa de todas las autoridades competentes de los Estados miembros para la seguridad interior.
- 2) En el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia, los parlamentos nacionales podrán participar en los mecanismos de evaluación que prevé el artículo [4 de la parte II] de la Constitución y estarán asociados al control político de la actividad de Europol con arreglo al artículo [22 de la parte II].
- 3) En el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal, los Estados miembros tendrán el derecho de iniciativa con arreglo a los procedimientos previstos en el artículo [8 de la parte II] de la Constitución.

Comentario

En este artículo se exponen las particularidades de la actuación de la Unión en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia. En el apartado 1 se enumeran los ámbitos de actuación de la Unión, a saber, la legislación y la cooperación operativa (que constituye una especificidad propia de esta política de la Unión).

En el apartado 2 se precisa cuál es el cometido de los parlamentos nacionales, en particular por lo que se refiere a la evaluación que se realiza en el seno del Consejo de la aplicación de las políticas de la Unión (véase el artículo 4 de la parte II), así como su asociación al control político de Europol (véase el artículo 22 de la parte II).

En el apartado 3 se menciona otra particularidad, la del derecho de iniciativa de los Estados miembros, que coexistiría con el de la Comisión en el ámbito de la cooperación policial y judicial en materia penal.

Parte II de la Constitución

Título ...: Del espacio de libertad, seguridad y justicia

Artículo 1 [Definición del espacio ¹]

La Unión constituye un espacio de libertad, seguridad y justicia en el respeto de los derechos fundamentales y atendiendo a las distintas tradiciones y sistemas jurídicos europeos.

Garantizará la ausencia de controles de personas en las fronteras interiores y desarrollará una política común de asilo, inmigración y control de las fronteras exteriores que esté basada en la solidaridad entre Estados miembros y sea equitativa para con los nacionales de terceros países.

La Unión garantizará un alto grado de seguridad a través de medidas de prevención y de lucha contra la delincuencia y de coordinación y cooperación entre autoridades policiales y judiciales penales y demás autoridades competentes, así como mediante el reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales penales y la aproximación de las legislaciones penales.

La Unión facilitará la tutela judicial, garantizando en concreto la libre circulación de documentos y sentencias en materia civil en virtud del principio del reconocimiento mutuo.

¹ Dado que los artículos de la parte II de la Constitución no llevarán título, los títulos consignados entre corchetes se han incluido al solo fin de facilitar el trabajo, pero se suprimirán en la versión definitiva.

Comentario

Este artículo constituye la definición general del espacio de libertad, seguridad y justicia en sus dos componentes: el legislativo y el operativo. El texto se basa en el informe final del Grupo. La referencia general a los principios de subsidiariedad y respeto de las distintas tradiciones y sistemas jurídicos se justifica en esta disposición. Lo mismo ocurre con la referencia a la solidaridad en el ámbito de la política común de inmigración y asilo y de fronteras exteriores. En cuanto a la cooperación policial y judicial en materia penal y a la cooperación judicial en materia civil, el Grupo decidió -conforme a las Conclusiones de Tampere- que el principio del reconocimiento mutuo de las decisiones judiciales se reconozca explícitamente en la Constitución. Del mismo modo, se ha estimado oportuno, a la luz de las Conclusiones de Tampere, hacer referencia a la tutela judicial.

Artículo X¹ [Cometido del Consejo Europeo]

El Consejo Europeo define las orientaciones de la actuación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

¹ Cuando la Convención disponga de un artículo más general en el que se describan los cometidos y el funcionamiento del Consejo Europeo, deberá determinar si es más oportuno situar esta disposición en el presente título o bien si sería preferible introducirla en el artículo (15 del anteproyecto de tratado) de la primera parte relativo al Consejo Europeo. Por tal motivo, el Praesidium ha considerado conveniente no dar un número de artículo al presente borrador.

Comentario

Este artículo retoma las conclusiones del Grupo, según las cuales, en consonancia con el ejemplo del Consejo Europeo de Tampere, el Consejo Europeo podría establecer un programa estratégico plurianual que definiera un marco general para la actuación de la Unión en relación con la legislación y la colaboración operativa.
(véase página 3 del informe):

"Por otra parte, cabría plantearse que, en consonancia con el ejemplo del Consejo Europeo de Tampere, el Consejo Europeo (o el Consejo de Jefes de Estado y de Gobiernos) podría establecer, tras consultar al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales, un programa estratégico plurianual, que definiera un marco general para la acción de la Unión en relación con la legislación y colaboración operativa."

Se estimó que el Consejo Europeo estaría en condiciones de establecer las orientaciones generales y de aunar los programas legislativo y operativo. El cometido particular que corresponde al Consejo Europeo en el espacio de libertad, seguridad y justicia es una de las características de este terreno, cosa que el Grupo reconoció (véase la página 4 del informe). Así, en opinión del Grupo un marco jurídico único no supone necesariamente que los procedimientos de la Unión tengan que aplicarse de un modo idéntico a los del actual primer pilar. El enunciado por el que se ha optado refleja la realidad tal como se plasma, en particular, en las decisiones y orientaciones aprobadas durante los Consejos Europeos de Tampere y de Sevilla.

Artículo 3: [Cometido de los parlamentos nacionales]

- 1) Los parlamentos nacionales podrán participar en los mecanismos de evaluación que prevé el artículo 4 de la Constitución y estarán asociados al control político de la actividad de Europol con arreglo al artículo 22 de la Constitución.

- 2) [No obstante lo dispuesto en el Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, cuando al menos una cuarta parte de los parlamentos nacionales emitan dictámenes motivados sobre el incumplimiento del principio de subsidiariedad por una propuesta de la Comisión presentada en el marco de los capítulos 3 y 4 del presente título, ésta deberá volver a estudiar su propuesta. Tras este nuevo estudio, la Comisión podrá decidir mantener su propuesta, modificarla o retirarla. La Comisión motivará su decisión. La presente disposición se aplicará asimismo a las iniciativas que emanen de un grupo de Estados miembros de conformidad con lo dispuesto en el artículo 8 del presente título.] ¹

Comentario

En el Grupo hubo un amplio consenso para reconocer el especial cometido que desempeñan los parlamentos nacionales en el espacio de libertad, seguridad y justicia. Este espacio tiene relación con las libertades fundamentales y está íntimamente ligado al principio de subsidiariedad. En el sistema actual, los parlamentos nacionales participan en la adopción de normas mediante la ratificación nacional de los convenios. Dado que este instrumento jurídico está llamado a desaparecer en la Constitución, el Grupo estimó que los parlamentos nacionales deberían seguir desempeñando un papel importante. Las distintas medidas propuestas permiten reflejar esta particularidad del espacio de libertad, seguridad y justicia. (véase página 22 del informe, en relación con los parlamentos nacionales):

¹ En una versión ulterior del proyecto de Constitución, esta disposición debería trasladarse al Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad (del que, en el momento de elaborarse el presente documento, el Praesidium ha transmitido ya a la Convención un primer borrador (CONV 579/03)).

"Ya se ha subrayado el carácter específico de este ámbito. La labor y la organización de la policía nacional y el contenido del Derecho penal nacional se sitúan en el núcleo mismo de las competencias que definen a un Estado. Por un lado, es menester tener en cuenta las particularidades de este ámbito, especialmente delicado para los derechos humanos e íntimamente ligado a la subsidiariedad, en el que tienen responsabilidad los parlamentos nacionales (p.ej. ratificación de convenios). Resulta indispensable una reforma de los instrumentos jurídicos, los procedimientos legislativos y la colaboración operativa, que dará lugar a una mayor responsabilización del Parlamento Europeo, pero los parlamentos nacionales deben seguir manteniendo un papel importante. Por otro lado, el Grupo podría intentar, en la medida de lo posible, basarse en los resultados conseguidos por la Convención en general a este respecto, en lugar de diseñar mecanismos especiales exclusivamente para el actual tercer pilar. El Grupo presenta las propuestas siguientes:

- Participación de los parlamentos nacionales en la definición, por parte del Consejo Europeo (o del Consejo de Jefes de Estado o de Gobierno), de las directrices y prioridades estratégicas de la política de justicia penal europea. Esta participación sólo tendrá sentido si se mantienen debates de fondo en los parlamentos nacionales acerca de las opciones que vaya a estudiar el Consejo Europeo, con mucha antelación a su celebración.
- Celebración regular de conferencias interparlamentarias sobre las políticas de la Unión en este ámbito (en particular mediante reuniones conjuntas de las comisiones parlamentarias nacionales responsables de los temas de Justicia y Asuntos de Interior, como se sugirió en el Grupo IV).
- Utilización del "mecanismo de alerta rápida en materia de subsidiariedad" (diseñado por el Grupo I) en particular para los aspectos específicos de subsidiariedad de los asuntos penales, a saber, cuando sea discutible que un delito tenga efectivamente una "dimensión transfronteriza" y un carácter grave. [...]
- Reconocimiento de la continuidad del cometido de la legislación nacional mediante la utilización exclusiva de directivas (o el instrumento que las sustituya) para la aproximación del Derecho penal material.
- Participación de los parlamentos nacionales en el mecanismo de evaluación recíproca ("evaluación de homólogos") (*véase supra*).
- Participación de los parlamentos nacionales en el estudio de los informes anuales sobre las actividades de Europol."

Conviene destacar que el texto del Tratado Constitucional no es necesariamente el lugar idóneo para varias de las propuestas del Grupo.

En cambio, el enunciado actual supone que se reduciría el umbral fijado en el protocolo sobre la subsidiariedad (un tercio de los parlamentos) a la cuarta parte, para las propuestas que entren en el ámbito de la cooperación judicial en materia penal (capítulo 3) y en el de la cooperación policial (capítulo 4). Al tener los Estados miembros derecho de iniciativa en los capítulos 3 y 4, se ha considerado que estaría justificado hacer extensivas las disposiciones contempladas a los casos en que la iniciativa legislativa no proceda de la Comisión sino de los Estados miembros, conforme al artículo 8 del presente Título.

Artículo 4 [Mecanismos de evaluación]

Sin perjuicio de los artículos [226 a 228] del presente Tratado, el Consejo podrá establecer los procedimientos que utilizarán los Estados miembros, en colaboración con la Comisión, para hacer una evaluación objetiva e imparcial de la aplicación, por parte de las autoridades de los Estados miembros, de las políticas de la Unión contempladas en el presente título. Se informará al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales del contenido y de los resultados de esta evaluación.

Comentario

Proyecto de artículo basado en una recomendación del Grupo (véase apartado C.I. de la página 21 del informe final):

"En primer lugar, que se propicien y apliquen a mayor escala mecanismos de "evaluación recíproca" o "evaluación de homólogos", que se han venido aplicando con éxito en los últimos años... El Grupo consideraría útil que se mencionara expresamente en el nuevo Tratado esta técnica de evaluación recíproca, que deberá aplicarse de manera flexible, con participación de la Comisión, mediante procedimientos que garanticen la objetividad y la independencia. Por lo demás, los informes de evaluación de homólogos deberían comunicarse al Parlamento Europeo y a los parlamentos nacionales. En segundo lugar, por lo que atañe a las obligaciones legales de los Estados miembros que se derivan del Derecho de la Unión, el Grupo estima que la Comisión debería desempeñar cumplidamente su papel de guardiana del Tratado y tener competencia, también en el ámbito del actual tercer pilar, para incoar procedimientos de infracción (artículo 226) ante el Tribunal de Justicia Europeo."

Artículo 5 [Cooperación operativa]

Con objeto de garantizar dentro de la Unión el fomento y la intensificación de la cooperación operativa en materia de seguridad interior, podrá crearse en el Consejo un comité permanente. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo [207 del TCE], dicho comité se ocupará de coordinar la actuación de las autoridades competentes de los Estados miembros, en particular de las autoridades policiales, aduaneras y de protección civil. Los representantes de Europol, de Eurojust y, en su caso, de la Fiscalía Europea podrán participar en los trabajos del comité. Se mantendrá informado al Parlamento Europeo de dichos trabajos.

Comentario

Este artículo se propone introducir en la Constitución una de las dos "reglas de oro" establecidas por el Grupo: la que propugna definir e introducir una separación entre las funciones "legislativas" y las "operativas" en el seno de la Unión y coordinar más la colaboración operativa en la Unión (página 3 del informe: "regla de oro"):

"Debería establecerse con mayor claridad la distinción entre la legislación (instrumentos jurídicos; procedimientos legislativos; aplicación; en gran medida se armonizará con los procedimientos generales del Derecho comunitario)".

En este contexto, el Grupo desea una coordinación reforzada de la colaboración operativa (página 16 del informe):

"Para mejorar la confianza y la eficiencia, podrían organizarse mejor los actuales trabajos de la Unión sobre coordinación y colaboración operativa. Resultaría ventajosa una diferenciación más neta entre la actuación del Consejo como legislador y el ejercicio de funciones ejecutivas concretas en este ámbito. Así pues, el Grupo propone que se cree en el Consejo una estructura más eficiente de coordinación de la colaboración operativa de alto nivel técnico. Esto podría hacerse fusionando diversos grupos existentes y redefiniendo en el nuevo Tratado el cometido del "Comité del artículo 36", que en el futuro debería centrarse en la coordinación de la colaboración operativa en lugar de participar en la labor legislativa del Consejo. Merece la pena seguir estudiando cómo asociar esta labor a la Unidad operativa de jefes de policía de la UE. Tal estructura reformada [comité] podría tener dentro del Consejo una misión técnica de coordinación y supervisión de toda la gama de actividades operativas en cuestiones policiales y de seguridad (entre otras cosas,

cooperación policial, misiones de investigación, facilitación de la cooperación entre Europol y Eurojust, evaluación recíproca, protección civil). El intercambio de datos personales debería seguir efectuándose dentro de los sistemas existentes (Europol, Schengen, sistema de información aduanera, Eurojust, etc.), que cuentan con normas adecuadas de protección de datos y sistemas de supervisión. Sin embargo, cabría prever una simplificación de dichos sistemas de supervisión fusionando los diversos órganos de supervisión."

Esta propuesta del Grupo recibió en el pleno un amplio respaldo. La redacción propuesta para este artículo 5 retoma la redacción del actual artículo 36 TUE reduciendo su ámbito de intervención sólo a la cooperación operativa. La supresión de los pilares permite, en cambio, por primera vez englobar a todas las autoridades competentes en materia de "seguridad interior" y, en lugar de limitarse a las fuerzas de policía, incluir a las autoridades competentes en materia de aduanas o de seguridad civil.

La supresión de los pilares encontrará en este artículo una aplicación propugnada por todos los profesionales que hacen hincapié en que la cooperación debe abarcar un campo más amplio que el simple aspecto policial con objeto de garantizar la seguridad interior. Las consecuencias de los atentados del 11 de septiembre han evidenciado la importancia de una movilización de todos los servicios y de una cooperación transversal.

Por último, conviene destacar que el comité propuesto no es competente para tratar información o datos de carácter personal. Su función se limita a la cooperación operativa de carácter general, por ejemplo, en caso de catástrofe grave, atentados, sucesos o manifestaciones a escala europea. El intercambio de información de carácter personal relacionada, en concreto, con la delincuencia organizada, seguirá dependiendo de los mecanismos actuales (Europol, en particular) y seguirá regulado por las legislaciones pertinentes en la materia. La participación en este comité de representantes de los órganos de la Unión queda entre corchetes, a la espera de que se adopten decisiones al respecto.

Artículo 6 [Medidas de orden público y de seguridad interior]

El presente título se entenderá sin perjuicio del ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros en materia de mantenimiento del orden público y salvaguardia de la seguridad interior.

Comentario

Tomado del artículo 33 TUE y del apartado 1 del artículo 64 del TCE.

Artículo 7 [Cooperación administrativa]

El Consejo adoptará, por mayoría cualificada, reglamentos encaminados a garantizar la cooperación entre los servicios pertinentes de las administraciones de los Estados miembros en los ámbitos previstos en el presente título, así como entre dichos servicios y la Comisión. Decidirá a propuesta de la Comisión o, en los ámbitos contemplados en los capítulos 3 y 4 del presente título, bien a propuesta de la Comisión, bien por iniciativa de la cuarta parte de los Estados miembros, y previa consulta del Parlamento Europeo.

Comentario

Tomado del artículo 66 del TCE.

Artículo 8: [Derecho de iniciativa]

Los actos previstos en los capítulos 3 y 4 del presente título se adoptarán:

- a propuesta de la Comisión, o
- por iniciativa de una cuarta parte de los Estados miembros.

Comentario

Este artículo recoge una propuesta que figura en el informe final del Grupo (página 15). Como ya se había señalado en el Grupo, sería conveniente que la Convención estudiara detenidamente las posibles repercusiones de la creación de un derecho de iniciativa por parte de un grupo de Estados miembros en el marco del procedimiento legislativo (codecisión). En función de las orientaciones que facilite la Convención sobre este procedimiento, procederá, en su caso, revisar la redacción de esta disposición.

Artículo 9: [Control jurisdiccional]

En el ejercicio de sus competencias relativas a las disposiciones de los capítulos 3 y 4 del presente título, el Tribunal de Justicia no será competente para controlar la validez o proporcionalidad de operaciones efectuadas por la policía u otros servicios con funciones coercitivas de un Estado miembro, ni sobre el ejercicio de las responsabilidades que incumben a los Estados miembros respecto al mantenimiento del orden público y la salvaguardia de la seguridad interior, cuando dichos actos estén regulados por el Derecho interno.

Comentario

Tras analizar las diversas limitaciones y excepciones a las normas generales relativas al Tribunal de Justicia vigentes actualmente en el ámbito de justicia y asuntos de Interior (véanse los artículos 68 del TCE y 35 del TUE), el Grupo X llegó a la conclusión de que sería conveniente suprimir tales excepciones (véase la página 25 del informe):

"El Grupo considera que deberían abolirse los mecanismos específicos previstos en el artículo 35 del TUE y en el artículo 68 del TCE, y que el sistema general de competencia del Tribunal de Justicia debería hacerse extensivo al espacio de libertad, seguridad y justicia, con inclusión de la actuación de los órganos de la Unión a este respecto."

Sin embargo, el informe señala que algunos miembros del Grupo, pese a este punto de partida general, abogaban por el mantenimiento una disposición que excluya la competencia del Tribunal para las operaciones policiales y los actos de mantenimiento del orden público (véase el actual apartado 5 del artículo 35 del TUE) en el ámbito del tercer pilar actual. Este punto de vista, rebatido por muchos otros miembros de la Convención, se reiteró durante el debate del pleno. Atendiendo a ese debate, el Praesidium propuso la presente fórmula transaccional, inspirada en gran medida en la redacción del apartado 5 del artículo 35, pero con más precisión: se excluye la competencia del Tribunal para todos los actos policiales y de orden público regulados por el Derecho nacional; sin embargo, en los casos de actos realizados en aplicación del Derecho de la Unión, el Tribunal es competente para pronunciarse sobre la aplicación de ese Derecho de la Unión.

Capítulo I: Políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración

Artículo 10: [Control de las personas en las fronteras]

- 1) La Unión desarrollará una política encaminada a:
 - garantizar la ausencia de controles sobre las personas, cualquiera que sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores;
 - garantizar los controles sobre las personas y la vigilancia eficaz en el cruce de las fronteras exteriores;
 - instaurar progresivamente un sistema común de gestión integrada de las fronteras exteriores.
- 2) Con este fin, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, por el procedimiento legislativo, leyes o leyes de bases relativas a:
 - las condiciones de entrada de nacionales de terceros países para estancias de corta duración, que comprenden la obligación de visado y la exención respecto de la misma, las normas, procedimientos y condiciones de expedición de documentos para cruzar fronteras exteriores, así como el modelo uniforme de dichos documentos;
 - los controles a los cuales podrá someterse a las personas que crucen las fronteras exteriores;
 - las condiciones en las que los nacionales de terceros países podrán viajar libremente por el territorio de la Unión durante un período breve;

- cualquier medida necesaria para el establecimiento progresivo de un sistema común de gestión integrada de las fronteras exteriores;
- la ausencia de controles sobre las personas, sea cual sea su nacionalidad, cuando crucen las fronteras interiores.

Comentario

Extraídos en gran medida del actual artículo 62 del TCE, los apartados 1 y 2 reflejan las conclusiones del Grupo y de la sesión plenaria en relación con las fronteras exteriores. El concepto de instauración progresiva de una gestión integrada de las fronteras se refiere a los elementos mencionados en las conclusiones del Consejo Europeo de Sevilla de junio de 2002 (véanse sus apartados 31 y 32). No obstante, se ha abreviado el contenido del artículo 62 del TCE para tener en cuenta las disposiciones ya entradas en vigor con posterioridad a su adopción.

Artículo 11: [Asilo]

- 1) La Unión desarrollará una política común en materia de asilo y de protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a toda persona nacional de un país tercero que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política se ajustará a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951, al Protocolo de 31 de enero de 1967 sobre el estatuto de los refugiados y a los demás tratados pertinentes.
- 2) A tal fin, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, por el procedimiento legislativo, leyes o leyes de bases destinadas a establecer un sistema europeo común de asilo que incluya:
 - un estatuto uniforme de asilo en favor de nacionales de terceros países, válido en toda la Unión;
 - un estatuto uniforme de protección subsidiaria para nacionales de terceros países y apátridas que, sin obtener el asilo europeo, necesiten una protección internacional;

- un estatuto uniforme de protección temporal para personas desplazadas en caso de afluencia masiva;
 - un procedimiento común para conceder o retirar el estatuto de asilo o de protección subsidiaria o temporal;
 - criterios y mecanismos para determinar el Estado miembro que asume la responsabilidad de examinar una solicitud de asilo o de protección subsidiaria;
 - normas relativas a las condiciones de acogida de los solicitantes de asilo o de protección subsidiaria o temporal.
- 3) En el caso de que uno o más Estados miembros se enfrenten a una situación de emergencia caracterizada por la llegada repentina de nacionales de terceros países, el Consejo podrá adoptar, por mayoría cualificada, reglamentos o decisiones que establezcan medidas provisionales en beneficio de los Estados miembros afectados. Decidirá a propuesta de la Comisión y previa consulta del Parlamento Europeo.

Comentario

El proyecto de artículo se basa en las recomendaciones del Grupo que figuran en la página 4 del informe final:

"... - que el Tratado haga aplicables el voto por mayoría cualificada y la codecisión a la legislación sobre asilo, refugiados y personas desplazadas; - que se reformulen los apartados 1 y 2 del artículo 63 del TCE para crear una base jurídica general que permita la adopción de las medidas necesarias para implantar un sistema común de asilo y una política común en materia de refugiados y personas desplazadas, tal como se dispuso en Tampere. Al igual que en el Tratado actual, dicha base jurídica garantizaría el pleno respeto de la Convención de Ginebra, pero permitiría asimismo a la Unión proporcionar otras formas complementarias de protección no previstas en dicha Convención;"

El apartado 3 está basado en el apartado 2 del artículo 64 del TCE actual; las medidas temporales que pueden adoptarse no se limitan exclusivamente al derecho de asilo.

Deberá entenderse que el concepto de "nacionales de terceros países" incluye a los apátridas.

Artículo 12: [Inmigración]

- 1) La Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, la gestión eficaz de los flujos migratorios, el trato equitativo de los nacionales de los terceros países en situación regular de residencia en los Estados miembros, así como la prevención y lucha reforzada contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos.
- 2) A tal fin, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, por el procedimiento legislativo, leyes y leyes de bases en los ámbitos siguientes:
 - condiciones de entrada y de residencia y normas sobre procedimientos de expedición por los Estados miembros de visados de larga duración y de permisos de residencia, incluidos los destinados a la reagrupación familiar;
 - definición de los derechos de los nacionales de terceros países en situación regular de residencia en un Estado miembro, con inclusión de las condiciones que rigen la libertad de circulación y de residencia en los demás Estados miembros;
 - inmigración y residencia ilegales, incluida la repatriación de residentes ilegales;
 - lucha contra la trata de personas, en particular de mujeres y niños.
- 3) La Unión podrá celebrar acuerdos con terceros países para la readmisión, en sus países de origen o de procedencia, de nacionales de terceros países en situación de estancia irregular.

- 4) El Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, por el procedimiento legislativo, leyes y leyes de bases para fomentar y apoyar la acción de los Estados miembros a fin de propiciar la integración de los nacionales de terceros países que residan legalmente en su territorio.

Comentario

Este proyecto de artículo recoge en gran parte el contenido de los apartados 3 y 4 del artículo 63 del TCE, y hace aplicable la mayoría cualificada y el procedimiento legislativo (codecisión), como lo recomendó el informe del Grupo (página 5 del informe). Añade, en el apartado 4, una base jurídica recomendada por el Grupo (véase página 5 del informe):

"...que se establezca una base jurídica que permita a la Unión la adopción de medidas de incentivo y apoyo para asistir a los Estados miembros en sus esfuerzos por fomentar la integración de los nacionales de países terceros que residen legalmente".

Además, en el segundo guión del apartado 2 se propone una fórmula ligeramente diferente. Ésta es más conforme con el objetivo acordado en Tampere de legislar sobre el estatuto jurídico de los nacionales de terceros países en situación regular tanto en sus países de residencia como en los demás Estados miembros (sobre este punto, véase también el informe final del Grupo, página 5). Por último, se hace referencia explícita a la lucha contra la trata de seres humanos y de los acuerdos de readmisión, a fin de destacar la importancia de estos aspectos (ya cubiertos por el Tratado actual) en la política existente en la Unión.

De la consideración de este sector como competencia compartida (véase el artículo 12 del proyecto de primera parte, sometido por el Praesidium) se deriva que los Estados miembros pueden mantener o introducir disposiciones nacionales en este ámbito siempre y cuando éstas sean compatibles con el derecho de la Unión, sin que haga repetir otra vez este principio (expresado actualmente en el artículo 63 del TCE in fine).

Artículo 13: [Principio de solidaridad]

Las políticas mencionadas en el presente capítulo y su ejecución se regirán por el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad entre los Estados miembros, también en el plano financiero. Cada vez que sea necesario esto, los actos de la Unión adoptados en virtud de las disposiciones del presente capítulo contendrán disposiciones apropiadas para la aplicación de este principio.

Comentario

Proyecto de artículo basado en la recomendación del Grupo que figura en la página 4 (tercer guión) del informe final del Grupo:

"que ... se consagre en el tratado el principio de solidaridad y de reparto equitativo de la responsabilidad (incluidas las repercusiones financieras) entre los Estados miembros, que se aplicaría como principio general de las políticas de asilo, inmigración y control de fronteras de la Unión. Una base jurídica específica debería permitir la adopción de las medidas concretas necesarias para llevar a efecto este principio."

Capítulo 2: Cooperación judicial en materia civil

Artículo 14: [Cooperación judicial en materia civil]

- 1) La Unión desarrollará una cooperación judicial en materia civil basada en el principio del reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales. Esta cooperación incluye la adopción de medidas de aproximación de legislaciones nacionales que puedan tener repercusión transfronteriza.

- 2) A tal efecto, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán leyes y leyes de bases para garantizar, entre otras cosas:
- el reconocimiento mutuo entre los Estados miembros de las resoluciones judiciales y extrajudiciales y su ejecución;
 - la notificación o traslado transfronterizo de documentos judiciales y extrajudiciales;
 - la compatibilidad de las normas aplicables en los Estados miembros sobre conflictos de leyes y de jurisdicción;
 - la cooperación en la obtención de pruebas;
 - la tutela judicial efectiva;
 - el buen funcionamiento de los procedimientos civiles fomentando, si fuera necesario, la compatibilidad de las normas de procedimiento civil aplicables en los Estados miembros;
 - el desarrollo de medidas de justicia preventiva y de métodos alternativos de resolución de litigios;
 - el apoyo a la formación de magistrados y personal de justicia.
- 3) El Consejo, por unanimidad, a propuesta de la Comisión y previa consulta del Parlamento Europeo, adoptará por unanimidad ¹ leyes y leyes de bases relativas al Derecho de familia. El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, por el procedimiento legislativo, leyes y leyes de bases relativas a la responsabilidad parental.

¹ *Compete a la Convención pronunciarse de manera horizontal, a la vista de la totalidad de la segunda parte, sobre las posibles excepciones a la regla de la mayoría cualificada y, en consecuencia, sobre las normas de votación que deberían aplicarse en este artículo, así como en los demás artículos del presente proyecto que mencionen la unanimidad.*

Comentario

Esta disposición se basa en el artículo 65 TCE. Las únicas modificaciones del artículo 65 TCE, que resultan del informe final del Grupo, son las siguientes:

- *afirmación del principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales y extrajudiciales (final de la página 6 del informe);*
- *desarrollo de medidas de justicia preventiva y de métodos alternativos de resolución de litigios;*
- *formación de magistrados y personal de justicia;*
- *procedimiento de codecisión para las medidas relativas a la autoridad parental, que constituiría la única rama del Derecho de familia en la que no se aplicaría la unanimidad (véanse páginas 6 y 7 del informe).*

El Praesidium ha estimado que la referencia al "correcto funcionamiento del mercado interior", que figura actualmente en el artículo 65 del TCE, no se justifica ya en la nueva disposición. En efecto, esta frase figura en el actual artículo 65 TCE, en particular porque esta disposición está recogida en las políticas de la Comunidad y está relacionada con la libre circulación de personas en el marco del mercado interior. A partir del momento en que el nuevo tratado contenga un título aparte relativo al espacio de libertad, seguridad y justicia, se puede considerar que ya no se justifica la referencia al "correcto funcionamiento del mercado interior". Además, parece que lo más importante en este contexto es subrayar que las medidas contempladas en el ámbito de la cooperación judicial en materia civil tienen "repercusión transfronteriza", referencia que recoge la disposición propuesta.

Por último, en consonancia con las conclusiones de Tampere, se ha considerado importante añadir explícitamente que la Unión también debe adoptar medidas dirigidas a garantizar la tutela judicial efectiva, lo cual podrá repercutir en el futuro establecimiento de normas mínimas que garanticen un nivel apropiado de asistencia jurídica para los asuntos transfronterizos en toda la Unión, así como normas de procedimiento comunes especiales con vistas a simplificar y acelerar la resolución de los litigios transfronterizos relativos, en particular, a los recursos de poca importancia en materia de derechos del consumidor en materia comercial, o, por último, para el establecimiento de normas comunes mínimas para los formularios o los documentos multilingües en los procedimientos transfronterizos.

Capítulo 3: Cooperación judicial en materia penal

Artículo 15: [Cooperación judicial en materia penal]

- 1) La cooperación judicial en materia penal en la Unión se basa en el principio del reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales e incluye la aproximación de las legislaciones nacionales en los ámbitos mencionados en los artículos [16] y [17].
- 2) El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, por el procedimiento legislativo, leyes y leyes de bases para:
 - establecer normas y procedimientos para garantizar el reconocimiento en toda la Unión de las sentencias y resoluciones judiciales en todas sus formas;
 - prevenir y resolver de conflictos de jurisdicción entre los Estados miembros;
 - fomentar la formación de los magistrados y del personal de la administración de justicia;
 - facilitar cualquier otra cooperación entre los ministerios y las autoridades judiciales o equivalentes de los Estados miembros en el marco de las acciones penales y de la ejecución de resoluciones.

Comentario

El apartado 1 de este proyecto de artículo se basa en una de las recomendaciones centrales del Grupo:

Véase página 8: "la reformulación de estas bases jurídicas deberá reflejar el equilibrio entre el principio de reconocimiento mutuo y los esfuerzos para aproximar la legislación penal: tal como se acordó políticamente en Tampere, el principio de reconocimiento mutuo deberá constituir la piedra angular de la cooperación judicial, permitiendo que las resoluciones judiciales de un Estado miembro sean reconocidas por las de otro. El Grupo recomienda que este principio de reconocimiento mutuo de las resoluciones judiciales se consagre formalmente en el Tratado. Reconoce asimismo que puede resultar necesario cierto grado de aproximación de algunos elementos del procedimiento penal y de ámbitos concretos del Derecho penal material, respetando las diferentes tradiciones jurídicas europeas, así como las disposiciones del CEDH, contenidas en la Carta, en particular la presunción de inocencia, con el fin de facilitar dicho reconocimiento mutuo."

Los guiones segundo y cuarto del apartado 2 se basan en las letras a) y d) del actual artículo 31 del TUE. El primer guión retoma una recomendación del Grupo (véase página 12 del informe final):

"En el ámbito de la cooperación judicial, el Grupo recomienda, sin embargo, que se complemente dicha base jurídica con el fin de permitir la adopción de las medidas necesarias para el reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales, multas, decisiones de privación del permiso de conducción y cualquier otra forma de resolución judicial; esto sería una consecuencia lógica de la consagración del principio de reconocimiento mutuo en el Tratado."

El tercer guión incorpora, como aclaración, una base jurídica explícita para la formación de jueces y del personal de la administración de justicia, mencionada en la página 11 del informe del Grupo.

Artículo 16: [Procedimiento penal]

Con objeto de reforzar la confianza mutua entre las autoridades competentes de los Estados miembros y de garantizar la eficacia de los instrumentos comunes de cooperación policial y judicial, el Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, por el procedimiento legislativo, leyes y leyes de bases que contengan normas mínimas relativas a:

- la admisibilidad de pruebas en toda la Unión;
- la definición de los derechos de las personas durante el procedimiento penal, respetando los derechos fundamentales;
- los derechos de las víctimas de los delitos;
- otros elementos específicos del procedimiento penal, que determinará antes el Consejo por unanimidad, previo dictamen conforme del Parlamento Europeo.

Comentario

Según se reconoce en el informe final del Grupo (véase su página 11), los profesionales del Derecho reconocen de manera bastante general la necesidad de aproximar determinados elementos del procedimiento penal, posiblemente con mayor urgencia que las disposiciones de Derecho penal material.

Esta aproximación de procedimientos facilita a un tiempo la colaboración entre los servicios represivos de los Estados miembros (y los órganos de la Unión que actúan en ese ámbito) y la aplicación del principio de reconocimiento mutuo, puesto que refuerza la confianza recíproca. El actual artículo 31 del TUE no refleja adecuadamente este aspecto y su formulación es demasiado vaga por lo que atañe a las posibilidades concretas de tal aproximación.

Así pues, el presente artículo se basa en la siguiente recomendación del Grupo:

"El Grupo recomienda la creación de una base jurídica que permita la adopción de normas comunes sobre elementos *específicos* de procedimiento penal, siempre y cuando esas normas esté relacionadas con procedimientos que tengan efectos transnacionales y sean necesarias para conseguir la aplicación plena del reconocimiento mutuo de resoluciones judiciales o para preservar la eficacia de los instrumentos comunes de cooperación policial y judicial creados por la Unión. La base jurídica del Tratado podría especificar como un ámbito de acción unas normas comunes mínimas sobre la admisibilidad de pruebas en toda la Unión. A continuación, el Consejo podría determinar por unanimidad todos los elementos de procedimiento que requieran normas mínimas para facilitar el reconocimiento mutuo.

La base jurídica podría prever asimismo la fijación de normas comunes mínimas para la protección de los derechos de las personas durante el proceso penal, basadas en las que consagra el Convenio Europeo de Derechos Humanos y contiene la Carta de los Derechos Fundamentales, y respetando las distintas tradiciones jurídicas europeas."

En este artículo se hace referencia asimismo a los derechos de las víctimas. Efectivamente, en las conclusiones de Tampere el Consejo Europeo ya había subrayado que deberían "elaborarse estándares mínimos sobre la protección de las víctimas de los delitos, en particular sobre el acceso de las víctimas de los delitos a la justicia y sobre su derecho a ser indemnizadas por los daños sufridos, también por lo que respecta a los gastos judiciales" (véase apartado 32).

Artículo 17: [Derecho penal material]

El Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, por el procedimiento legislativo, leyes de bases que incluyan normas mínimas relativas a la definición de las inculpaciones y de las sanciones:

- en ámbitos delictivos de carácter particularmente grave y de dimensión transfronteriza derivada, en particular, del carácter o de las repercusiones de las infracciones, o de una necesidad particular de perseguirlas conjuntamente. Estos ámbitos delictivos son los siguientes: el terrorismo, la trata de seres humanos y la explotación sexual de mujeres y niños, el tráfico ilícito de drogas y de armas, el blanqueo de capitales, la corrupción, la falsificación de medios de pago, la delincuencia informática y la delincuencia organizada. Según la evolución de la delincuencia, el Consejo, por unanimidad y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, podrá determinar otros ámbitos delictivos que respondan a los criterios contemplados en el presente guión;
- en ámbitos delictivos que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión, cuando resulten imprescindibles sanciones penales para garantizar una ejecución eficaz de dicha política.

Comentario

El presente proyecto de artículo aplica una recomendación importantísima del Grupo cuyo objetivo es definir con mayor exactitud la competencia de la Unión en el ámbito de la aproximación de las normas nacionales de Derecho penal material. Efectivamente, se hace sentir la necesidad de una delimitación más rigurosa de las competencias para que puedan ser aplicables a este sector las normas generales de decisión (mayoría cualificada y codecisión).

De acuerdo con el informe, el proyecto introduce una mejor delimitación de las competencias mediante la consolidación de dos criterios fundamentales enunciados en la página 10 del informe (letras "aa": ámbitos delictivos de carácter particularmente grave y de dimensión transfronteriza, y "bb": ámbitos delictivos que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión), así como mediante una lista de ámbitos delictivos. Tal y como propone el informe, dicha lista define de manera exhaustiva los ámbitos delictivos de carácter particularmente grave y transfronterizo en el sentido del criterio "aa" del informe, pero en función de la evolución, el Consejo podrá determinar por unanimidad y previo dictamen conforme del Parlamento otros ámbitos delictivos que respondan a dicho criterio, con el fin de que la Unión pueda responder a dicha evolución sin tener que modificar el Tratado.

La lista propuesta se inspira en el artículo 29 y letra e) del artículo 31 del actual TUE, así como en las conclusiones del Consejo Europeo de Tampere (cf. apartado 48). Merece señalarse que algunas formas de delincuencia, como ocurre señaladamente con el terrorismo, tienen efectivamente una dimensión transfronteriza a tenor de este artículo aun en los casos en que su modo de perpetración sólo afecta a un Estado miembro, puesto que existe incuestionablemente "una necesidad particular de perseguirlas conjuntamente". Cabe subrayar además que, de conformidad con el informe del Grupo (cf. página 12), esta lista se aplica únicamente en el marco de la aproximación de las legislaciones nacionales; la cooperación policial y judicial, incluida la actuación de Europol y Eurojust (cf. artículos 13-15, 19), puede abarcar otros ámbitos de delincuencia. El segundo guión

("ámbitos delictivos que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión") permite abarcar varios ámbitos en los que ya existe acervo adoptado en virtud del actual artículo 31 del TUE o bien negociaciones en curso o proyectos para un futuro próximo. Están cubiertos de este modo, en particular: el fraude que afecta a los intereses financieros de la Unión, la falsificación del euro, la ayuda a la entrada y a la estancia ilegales, la violación de derechos de propiedad intelectual o industrial y falsificación de mercancías, los delitos ecológicos y también el racismo y la xenofobia (puesto que el artículo 13 TCE permite a la Comunidad llevar a cabo una política de lucha contra las discriminaciones por motivos de origen racial o étnico). Así pues, la existencia de ese segundo criterio hace que no sea necesario añadir todos esos ámbitos delictivos a la lista que figura en el primer guión. Por lo demás, el segundo guión tiene en cuenta el hecho de que la Unión deberá definir normas mínimas para determinados delitos con independencia de que tengan o no carácter transfronterizo, como es el caso de la falsificación del euro o el fraude que afecta a los intereses financieros de la Comunidad.

Artículo 18: [Prevención del delito]

El Parlamento Europeo y el Consejo podrán adoptar, con arreglo al procedimiento legislativo, leyes y leyes de bases que impulsen y apoyen la actuación de los Estados miembros en el ámbito de la prevención del delito, con exclusión de toda aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros no autorizada por otras disposiciones de la Constitución.

Comentario

Proyecto de artículo basado en la recomendación de la página 12 del informe del Grupo:

"es importante que el nuevo tratado refleje también con mayor claridad el papel capital de la prevención de la delincuencia, que se menciona en el artículo 29 del TUE pero no está incluido en las bases jurídicas específicas de los artículos 30 y 31 del TUE. El Grupo recomienda que se incluya en el Tratado una base jurídica específica. Dicha base jurídica debería limitarse a medidas de incentivo y apoyo de la prevención de la delincuencia".

Artículo 19: [Eurojust]

- 1) La misión de Eurojust es garantizar la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales encargadas de la persecución de la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros o que deba perseguirse conjuntamente, basándose en operaciones efectuadas y en información proporcionada por las autoridades de los Estados miembros y Europol.
- 2) El Parlamento Europeo y el Consejo determinarán, por el procedimiento legislativo, la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y los cometidos de Eurojust. Estos cometidos podrán incluir:
 - la iniciación y coordinación de acciones penales llevadas a cabo por las autoridades nacionales competentes;
 - la intensificación de la cooperación judicial, también con la resolución de conflictos de jurisdicción y una estrecha cooperación con la red judicial europea;
 - la adecuada supervisión de las actividades operativas de Europol.

La ley a que se refiere el párrafo anterior establecerá asimismo, las formas de participación del Parlamento Europeo y de los parlamentos nacionales en la evaluación de las actividades de Eurojust.

- 3) En el contexto de la acción penal prevista en la presente disposición, y sin perjuicio del artículo siguiente, los funcionarios nacionales competentes adoptarán los actos formales de carácter procesal.

Comentario

El proyecto de artículo se basa en el artículo 31 TUE, modificado por el Tratado de Niza, y sigue las propuestas detalladas recogidas en el informe final del Grupo (página 19). La formulación "la adecuada supervisión de las actividades operativas de Europol" no implica un control global de todas las actividades de Europol por parte de Eurojust, sino que responde al hecho de que, en la mayor parte de los sistemas jurídicos de los Estados miembros, las autoridades policiales realizan tareas de investigación penal de manera no totalmente autónoma, sin bajo la dirección o la supervisión de jueces, magistrados o fiscales.

Artículo 20: [Fiscalía Europea]

- 1) Con objeto de combatir los delitos graves que tengan una dimensión transfronteriza, así como las actividades ilegales que lesionen los intereses de la Unión, el Consejo podrá adoptar, por unanimidad y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, una ley europea por la que se instituye una Fiscalía Europea dentro de Eurojust. La Fiscalía Europea será competente para averiguar, perseguir y encausar a los autores y cómplices de delitos graves que afecten a varios Estados miembros y de infracciones contra los intereses financieros de la Unión, según la definición que de éstos haga la ley contemplada en el apartado siguiente. Ejercerá ante los órganos jurisdiccionales competentes de los Estados miembros la acción penal relativa a dichas infracciones.
- 2) La ley mencionada en el apartado anterior establecerá el estatuto de la Fiscalía Europea, las condiciones para el desempeño de sus funciones, las normas de procedimiento aplicables a sus actividades y aquéllas que rijan la admisibilidad de las pruebas, así como las normas aplicables al control jurisdiccional de las diligencias practicadas por la Fiscalía Europea en el desempeño de sus funciones.

Comentario

Con la presente propuesta de artículo presentada a la Convención, el Praesidium pretende reflejar las consecuencias de un fructífero debate mantenido primeramente en el Grupo (que, de todas las cuestiones de su mandato, no formuló una recomendación consensuada sobre este único punto) y más tarde en la sesión plenaria de la Convención del pasado 6 de diciembre.

La disposición propuesta por el Praesidium introduciría una base jurídica en virtud de la cual el Consejo, por unanimidad y previo dictamen conforme del Parlamento Europeo, estaría facultado para crear una fiscalía europea si lo considerase conveniente, sin que exista ninguna obligación de hacerlo. Así pues, lo dispuesto en la segunda y tercera frases del apartado 1 y en el apartado 2 sólo sería aplicable en el supuesto de que el Consejo adoptase esa decisión. Por otra parte, estas disposiciones dejarían intencionalmente un amplio margen al legislador por lo que respecta a la definición concreta, en su caso, de las condiciones en que se crearía la Fiscalía (es decir, su estructura, su funcionamiento, sus cometidos y sus competencias), limitándose a indicar en la Constitución tan solo los elementos esenciales de las mismas. En particular, la expresión "dentro de Eurojust" pretende dejar al legislador la necesaria flexibilidad para definir las relaciones estructurales y funcionales que considere oportunas entre la Fiscalía y Eurojust.

Capítulo 4: Cooperación policial

Artículo 21: [Cooperación en materia de seguridad interior]

- 1) La Unión lleva a cabo una cooperación en la que participan todas las autoridades competentes en materia de seguridad interior de los Estados miembros, incluidos los servicios de policía, de aduanas y otros servicios especializados en la prevención o averiguación e investigación de hechos delictivos.

- 2) A tal fin, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, por el procedimiento legislativo, leyes y leyes de bases relativas a:
- la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de información pertinente;
 - la formación y el intercambio de personal, los equipos y la investigación;
 - cualquier otra medida, que no esté prevista en el siguiente apartado, que propicie la cooperación entre las autoridades a que se refiere el presente artículo.
- 3) El Consejo podrá adoptar, por unanimidad, leyes y leyes de base relativas a la cooperación operativa entre las autoridades a que se refiere el presente artículo. Decidirá previa consulta al Parlamento Europeo.

Comentario

La redacción propuesta está inspirada fundamentalmente en el actual apartado 1 del artículo 30 del TUE, si bien se ha reducido la extensión. El ámbito que abarca se limita a la cooperación policial y es, por tanto, distinto del contemplado en el artículo 4 del presente título, que abarca el conjunto de la materia que engloba el espacio de libertad, seguridad y justicia.

Por lo que respecta al procedimiento de decisión, el proyecto tiene en cuenta, a través de la diferenciación efectuada entre los apartados 2 y 3, el informe del Grupo en el que se recomienda pasar a la norma de mayoría cualificada y de codecisión en el ámbito de la cooperación policial "salvo las normas sobre el ejercicio de competencias operativas de las autoridades policiales nacionales, de los equipos conjuntos de investigación o de los cuerpos y fuerzas de seguridad en el territorio de otro Estado miembro" (véase la página 14 del informe).

Conviene señalar que el actual artículo 30 del TUE estipula que el intercambio de información entre los servicios nacionales, así como con Europol, se realice "con sujeción a las disposiciones correspondientes en materia de protección de datos personales". Basándose en esto, se incluyeron disposiciones en materia de protección de datos en los diversos instrumentos del tercer pilar que podían afectar a los datos personales. Se habría podido hacer una mención explícita de este tema con objeto de crear la base jurídica para mantener y desarrollar tales disposiciones.

No obstante, pare más lógico, de resultados de la supresión de los pilares, permitir la creación de un régimen general de protección de datos personales, que cubra tanto el régimen comunitario actual (a saber, la Directiva 95/46 "protección de datos", basada en el artículo 95 del TCE para la acción de los Estados miembros y el artículo 286 del TCE para la de las instituciones) como la acción en el tercer pilar actual, sin que haya aún necesidad de dedicar una base jurídica específica en este capítulo a la protección de datos. Así pues, se propondrá un nuevo artículo general sobre la protección de datos personales, en el Título sobre la "Vida democrática", en la primera parte de la Constitución. Este artículo no sólo debería incorporar el actual artículo 286 del TCE, relativo a la acción de las instituciones y órganos de la Unión, sino también prever una base jurídica para la adopción de normas relativas al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades de los Estados miembros cuando actúen en el ámbito de aplicación del derecho de la Unión. Claro está que sería posible que el legislador adopte, en virtud de esta nueva base jurídica general, normas particulares de protección de datos, adaptadas al sector policial.

Artículo 22: [Europol]

- 1) La misión de Europol es apoyar y reforzar la actuación de las autoridades policiales de los Estados miembros, así como su colaboración mutua en la prevención y la lucha contra la delincuencia grave que afecte a dos o más Estados miembros, el terrorismo y las formas de delincuencia que lesionen un interés común que sea objeto de una política de la Unión.

- 2) El Parlamento Europeo y el Consejo determinarán, por el procedimiento legislativo, la estructura, el funcionamiento, el ámbito de actuación y los cometidos de Europol. Estos cometidos podrán incluir:
- la recogida, almacenamiento, tratamiento, análisis e intercambio de la información transmitida por las autoridades de los Estados miembros o de terceros países o instancias;
 - la coordinación, organización y realización de investigaciones y actividades operativas, llevadas a cabo juntamente con los servicios de los Estados miembros o en el marco de equipos conjuntos de investigación.

La ley a que se refiere el párrafo anterior establecerá, asimismo, las formas de control de las actividades de Europol por parte del Parlamento Europeo en el que participen los parlamentos nacionales.

- 3) Cualquier actividad operativa de Europol deberá realizarse en colaboración con los servicios del Estado miembro o de los Estados miembros cuyo territorio resulte afectado y de acuerdo con dichos servicios. La aplicación de medidas coercitivas correrá exclusivamente a cargo de las autoridades nacionales competentes.

Comentario

Este proyecto de artículo traduce en forma de artículos las recomendaciones del Grupo sobre Europol (véanse páginas 14, 18 y 23 del informe final). De conformidad con estas recomendaciones, el apartado 1 pretende únicamente consolidar la misión general de Europol. En cambio, la estructura, las normas de funcionamiento, los ámbitos concretos de acción, así como las tareas de Europol estarán en adelante definidos por ley (que sucederá al actual Convenio Europol) y no por disposiciones detalladas del propio Tratado (véase actual apartado 2 del artículo 30 TUE). Este último, en su apartado 2, se limita por tanto a indicar las competencias posibles que el legislador podría conferir a Europol, en la medida que considere oportuna. En cualquier caso el

legislador debería respetar siempre los límites de las posibles competencias de Europol establecidos, sin que quepa duda, en el apartado 4, que garantizan que los Estados miembros conservarán siempre el control sobre toda acción operativa de Europol sobre el terreno y que seguirán teniendo competencia exclusiva sobre la aplicación de toda medida de apremio Por último, la ejecución de este artículo debería hacerse mediante el procedimiento legislativo (codecisión), con decisión del Consejo por mayoría cualificada, tal y como dice el informe del Grupo (véase página 13):

"La mejora de la eficacia de Europol y de Eurojust reviste una importancia crucial para la cooperación policial y judicial europea, por lo que, en principio, debería posibilitarse mediante voto por mayoría cualificada y codecisión; este criterio debería aplicarse a cualquier posible ampliación del ámbito de actuación de Europol y de Eurojust a nuevos tipos de delitos, a todas las normas relativas a su organización y gestión así como a cualquier ampliación de sus competencias actuales."

Artículo 23: [Intervenciones en el territorio de otro Estado miembro]

El Consejo adoptará por unanimidad leyes y leyes de bases por las que se establezcan las condiciones y límites con arreglo a los cuales las autoridades competentes de los Estados miembros referidas en los artículos 13 y 15 podrán actuar en el territorio de otro Estado miembro en colaboración con las autoridades de dicho Estado y de acuerdo con las mismas. Decidirá previa consulta al Parlamento Europeo.

Comentario

Este proyecto de artículo recoge la base jurídica del artículo 32 del actual TUE. Se refiere únicamente a las autoridades nacionales, ya que las atribuciones correspondientes de Europol quedan englobadas en la base jurídica del artículo 22. De conformidad con la recomendación del Grupo que figura en el punto "v." de la página 14 de su informe final, se dispone, como excepción al procedimiento legislativo normal, la unanimidad en el Consejo y la consulta al Parlamento Europeo. Claro está, ni el presente artículo ni los restantes artículos de este título pretenden impedir que los Estados miembros que así lo deseen celebren acuerdos bilaterales que prevean una cooperación más estrecha entre sus autoridades respectivas.