



CORTES GENERALES

INFORME 7/2022 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 8 DE MARZO DE 2022, SOBRE LA APLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LAS SIGUIENTES PROPUESTAS:

- DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO SOBRE LA DIGITALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN JUDICIAL Y DEL ACCESO A LA JUSTICIA EN LOS ASUNTOS TRANSFRONTERIZOS CIVILES, MERCANTILES Y PENALES, Y POR EL QUE SE MODIFICAN DETERMINADOS ACTOS LEGISLATIVOS EN EL ÁMBITO DE LA COOPERACIÓN JUDICIAL [COM (2021) 759 FINAL] [COM (2021) 759 FINAL ANEXOS] [2021/0394 (COD)] {SEC (2021) 580 FINAL} {SWD (2021) 392 FINAL} {SWD (2021) 393 FINAL};

- DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE CREA UNA PLATAFORMA DE COLABORACIÓN EN APOYO DEL FUNCIONAMIENTO DE LOS EQUIPOS CONJUNTOS DE INVESTIGACIÓN Y SE MODIFICA EL REGLAMENTO (UE) 2018/1726 [COM (2021) 756 FINAL] [2021/0391 (COD)] {SWD (2021) 390 FINAL}

- DE DIRECTIVA DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR LA QUE SE MODIFICAN LA DIRECTIVA 2002/8/CE DEL CONSEJO, LAS DECISIONES MARCO 2002/465/JAI, 2002/584/JAI, 2003/577/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI, 2008/947/JAI, 2009/829/JAI Y 2009/948/JAI DEL CONSEJO, Y LA DIRECTIVA 2014/41/UE DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO, EN LO QUE RESPECTA A LA DIGITALIZACIÓN DE LA COOPERACIÓN JUDICIAL [COM (2021) 760 FINAL] [2021/0395 (COD)] {SWD (2021) 392} {SWD (2021) 393} {SEC (2021) 580}

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este informe.

B. La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la digitalización de la cooperación judicial y del acceso a la justicia en los asuntos



CORTES GENERALES

transfronterizos civiles, mercantiles y penales, y por el que se modifican determinados actos legislativos en el ámbito de la cooperación judicial; la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una plataforma de colaboración en apoyo del funcionamiento de los Equipos Conjuntos de Investigación y se modifica el Reglamento y Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2002/8/CE del Consejo, las Decisiones Marco 2002/465/JAI, 2002/584/JAI, 2003/577/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI, 2008/947/JAI, 2009/829/JAI y 2009/948/JAI del Consejo, y la Directiva 2014/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a la digitalización de la cooperación judicial, han sido aprobadas por la Comisión Europea y remitidas a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de las iniciativas, plazo que concluye el 14 de marzo de 2022.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 1 de febrero de 2022, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de las iniciativas legislativas europeas indicadas, designando como ponente al Senador D. Rubén Moreno Palanques (SGPP), y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se han recibido informes del Gobierno a las tres iniciativas en los que se manifiesta la conformidad de las mismas con el principio de subsidiariedad. Asimismo, se han recibido escritos del Parlamento de La Rioja, del Parlamento de Galicia, de la Asamblea de Extremadura, del Parlamento de Cataluña y del Parlamento de Cantabria, comunicando el archivo del expediente o la no emisión de dictamen motivado.

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su sesión celebrada el 8 de marzo de 2022, aprobó el presente

INFORME

1.- El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.



CORTES GENERALES

2.- Las Propuestas legislativas analizadas se basan en los artículos 81.2 e) y f) y 82.1 d); 82.1 d); y 81.2 e) y f) y 82.1 d) respectivamente, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establecen lo siguiente:

“Artículo 81

2. A los efectos del apartado 1, y en particular cuando resulte necesario para el buen funcionamiento del mercado interior, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas para garantizar:

- e) una tutela judicial efectiva;*
- f) la eliminación de los obstáculos al buen funcionamiento de los procedimientos civiles, fomentando si es necesario la compatibilidad de las normas de procedimiento civil aplicables en los Estados miembros;*

Artículo 82

1. La cooperación judicial en materia penal en la Unión se basará en el principio de reconocimiento mutuo de las sentencias y resoluciones judiciales e incluye la aproximación de las disposiciones legales y reglamentarias de los Estados miembros en los ámbitos mencionados en el apartado 2 y en el artículo 83.

El Parlamento Europeo y el Consejo adoptarán, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, medidas tendentes a:

- d) facilitar la cooperación entre las autoridades judiciales o equivalentes de los Estados miembros en el marco del procedimiento penal y de la ejecución de resoluciones.”*

3.- Respecto a la primera de las propuestas, en su Comunicación de 2 de diciembre de 2020 sobre la digitalización de la justicia en la UE [COM (2020) 710 final], la Comisión señaló la necesidad de modernizar el marco legislativo de los procedimientos transfronterizos de la Unión en materia civil, mercantil y penal, en consonancia con el principio de "digital por defecto", garantizando al mismo tiempo todas las salvaguardias necesarias para evitar la exclusión social.

- La iniciativa exige el uso de un canal digital de comunicación entre las autoridades competentes. Obligará a los Estados miembros a aceptar y reconocer las comunicaciones electrónicas de los ciudadanos y las empresas, introduciendo la posibilidad de efectuar el pago electrónico de tasas y permitiendo la participación



CORTES GENERALES

de las partes en los procesos mediante tecnologías de comunicación a distancia (videoconferencia).

- Establece el marco jurídico para la comunicación electrónica en el contexto de los procedimientos transfronterizos de cooperación judicial en materia civil, mercantil y penal y el acceso a la justicia en materia civil y mercantil con repercusiones transfronterizas, tal como se regula en los actos de la UE sobre cooperación judicial en materia civil, mercantil y penal. Estos actos jurídicos se enumeran en los dos anexos del Reglamento: el anexo I incluye los actos jurídicos en materia civil y mercantil y el anexo II, los actos jurídicos en materia penal. También establece normas sobre el uso y el reconocimiento de los servicios de confianza electrónicos, los efectos jurídicos de los documentos electrónicos y el uso de videoconferencias u otras tecnologías de comunicación a distancia para celebrar audiencias en asuntos civiles, mercantiles y penales.
- No se aplica a efectos de la obtención de pruebas en materia civil y mercantil, que se rige por un acto jurídico independiente y en el que ya existen disposiciones similares en materia de digitalización.
- Como requiere la armonización de normas contradictorias en materia civil, mercantil y penal con el presente Reglamento, la Comisión presenta simultáneamente, la tercera propuesta, una Directiva de modificación específica para ello [iniciativa 1/177, COM (2021) 760 final].

4. El objetivo de esta tercera propuesta es introducir tecnologías digitales modernas en la cooperación judicial en materia civil, mercantil y penal con repercusiones transfronterizas.

Para ello, a través de una Directiva, armoniza normas en materia civil, mercantil y penal, contradictorias con la propuesta anterior, la de Reglamento sobre la digitalización de la cooperación judicial y del acceso a la justicia en los asuntos transfronterizos civiles, mercantiles y penales [1/173, COM (2021) 759] que establece el marco jurídico para la comunicación electrónica en el contexto de los procedimientos transfronterizos de cooperación judicial en materia civil, mercantil y penal, y establece aspectos relacionados con la incorporación al Derecho nacional.

Así, modifica

- la Directiva 2002/8/CE del Consejo, de mejora del acceso a la justicia en los litigios transfronterizos mediante el establecimiento de reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita para dichos litigios,
- las Decisiones Marco del Consejo
 - 2002/465/JAI, sobre equipos conjuntos de investigación,
 - 2002/584/JAI, relativa a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados miembros,



CORTES GENERALES

- 2003/577/JAI relativa a la ejecución en la UE de las resoluciones de embargo preventivo de bienes y de aseguramiento de pruebas,
- 2005/214/JAI relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sanciones pecuniarias,
- 2006/783/JAI relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de resoluciones de decomiso,
- 2008/909/JAI relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias en materia penal por las que se imponen penas u otras medidas privativas de libertad a efectos de su ejecución en la Unión Europea,
- 2008/947/JAI relativa a la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de sentencias y resoluciones de libertad vigilada con miras a la vigilancia de las medidas de libertad vigilada y las penas sustitutivas,
- 2009/829/JAI sobre reconocimiento mutuo a las resoluciones sobre medidas de vigilancia como sustitución de la prisión provisional, y
- 2009/948/JAI sobre la prevención y resolución de conflictos de ejercicio de jurisdicción en los procesos penales, y
- la Directiva 2014/41/UE relativa a la orden europea de investigación en materia penal, para incluir referencias a los medios digitales de comunicación establecidos por la propuesta de Reglamento ya mencionada.

5. La segunda propuesta también está enmarcada en la necesidad señalada por la Comisión de modernizar el marco legislativo de los procedimientos transfronterizos de la Unión en materia civil, mercantil y penal. En ella se hace referencia a los equipos conjuntos de investigación (ECI), que son equipos creados para llevar a cabo investigaciones penales específicas durante un período limitado, en dos o más Estados.

La iniciativa propone instalar una plataforma informática específica con componentes centralizados y descentralizados: la plataforma de colaboración de los ECI, a la que tendrían acceso todos los agentes implicados en los procedimientos de esos ECI,

- los representantes de los Estados miembros que cumplan la función de miembros de un ECI,
- los representantes de terceros países invitados a cooperar en el contexto de un ECI
- y los órganos, organismos y agencias competentes de la Unión, como Eurojust, Europol, la Fiscalía Europea y la OLAF.

Las funciones esenciales son

- facilitar la comunicación electrónica,
- permitir compartir información y pruebas -incluso grandes volúmenes de datos-,
- garantizar la trazabilidad de las pruebas y
- facilitar la planificación y la coordinación de las operaciones de los ECI.



CORTES GENERALES

El diseño, el desarrollo, la gestión técnica y el mantenimiento de la plataforma se confiarán a la Agencia de la Unión Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA), para lo que modifica el Reglamento (UE) 2018/1726, relativo a dicha Agencia.

6. Subsidiariedad (en el caso de competencia no exclusiva)

De conformidad con el artículo 4, apartado 2, letra j), del TFUE, la competencia para adoptar medidas en el espacio de libertad, seguridad y justicia es compartida entre la Unión y sus Estados miembros. Por lo tanto, los Estados miembros pueden actuar por sí solos para regular el uso de los canales digitales de comunicación en el contexto de la cooperación judicial y el acceso a la justicia en la medida en que la UE no haya ejercido su competencia. Sin embargo, sin la actuación de la UE, cabe esperar que los avances sean muy lentos e, incluso cuando los Estados miembros tomen medidas, sería muy difícil garantizar la interoperabilidad de los canales de comunicación sin una coordinación e intervención a nivel de la UE. Por otra parte, las medidas de digitalización previstas están estrechamente vinculadas a los instrumentos jurídicos existentes de la UE en el ámbito de la cooperación judicial transfronteriza y no pueden ser implementadas por los Estados miembros por sí solos. Por lo tanto, los Estados miembros no pueden lograr completamente los objetivos de la presente propuesta por sí solos, sino únicamente a escala de la Unión.

Respecto a la creación, a escala de la Unión, de una plataforma informática común para ofrecer soporte a los ECI que permita a los Estados miembros emplear una solución tecnológica que no dependa de la infraestructura informática nacional no puede lograrse ni unilateralmente, en cada Estado miembro, ni bilateralmente entre los Estados miembros. Es, por su naturaleza, una tarea que debe acometerse a escala de la UE. Por lo tanto, corresponde también a la Unión establecer un instrumento jurídicamente vinculante para crear ese sistema (el Reglamento) y establecer sus condiciones de funcionamiento.

7. Proporcionalidad

La adopción de medidas uniformes para la comunicación electrónica en la cooperación judicial transfronteriza y el acceso a la justicia a escala de la UE es una forma proporcionada de establecer un marco coherente para las normas vigentes de la UE. Se garantizaría el cumplimiento general del principio de proporcionalidad, ya que la propuesta solo planteará las medidas necesarias para asegurar el uso de la tecnología digital en el contexto de la cooperación judicial y del acceso a la justicia en asuntos transfronterizos. Las acciones propuestas no supondrán una carga para los Estados miembros más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos de la propuesta. Estos objetivos solo pueden alcanzarse mediante normas que exijan el uso obligatorio de la comunicación digital entre los órganos jurisdiccionales y las autoridades competentes de



CORTES GENERALES

los Estados miembros y que les obliguen a aceptar la comunicación electrónica de personas físicas y jurídicas, permitiendo la videoconferencia y reconociendo los servicios de confianza.

Asimismo, la acción al nivel de la UE para crear la plataforma de apoyo al funcionamiento de los ECI es proporcional a los problemas detectados por los ECI en su labor cotidiana.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la digitalización de la cooperación judicial y del acceso a la justicia en los asuntos transfronterizos civiles, mercantiles y penales, y por el que se modifican determinados actos legislativos en el ámbito de la cooperación judicial; la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea una plataforma de colaboración en apoyo del funcionamiento de los Equipos Conjuntos de Investigación y se modifica el Reglamento y la Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifican la Directiva 2002/8/CE del Consejo, las Decisiones Marco 2002/465/JAI, 2002/584/JAI, 2003/577/JAI, 2005/214/JAI, 2006/783/JAI, 2008/909/JAI, 2008/947/JAI, 2009/829/JAI y 2009/948/JAI del Consejo, y la Directiva 2014/41/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, en lo que respecta a la digitalización de la cooperación judicial, son conformes al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.