

# LA ACADEMIA EUROPEA DE POLICIA (CEPOL)

JUAN JOSE GOMEZ BODERO

General de Brigada de la Guardia Civil

## INTRODUCCION

El movimiento de unión e integración entre los países europeos surge casi inmediatamente después de finalizada la primera Guerra Mundial, con diversos movimientos e iniciativas federalistas (Unión Paneuropea de 1924 o el Memorándum sobre la organización de un régimen de unión federal europea de 1930). Pero es después de la Segunda Guerra Mundial cuando este deseo de integración comienza a hacerse realidad, aunque eso sí, muy disminuido en sus aspiraciones, ya que se olvida del federalismo y se limita a buscar una integración económica.

Los múltiples esfuerzos realizados en todos los ámbitos en torno al ideal de una Europa unida y democrática empiezan a consolidarse el 18 de abril de 1951, cuando seis países (Bélgica, Francia, Alemania, Italia, Luxemburgo, Países Bajos) firman el Tratado de París por el que se crea la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA). Este primer paso y otros intermedios como el Tratado de la Comunidad Europea de Defensa en 1953 y el tratado de la Unión Europea Occidental en 1954 culminan el 25 de marzo de 1957 con la firma, entre estos mismos seis países, de los "Tratados de Roma", con los que se constituyen la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM).

El objetivo inicial del Tratado de la Comunidad Económica Europea (TCEE) era exclusivamente económico: crear un gran mercado europeo (1). Esto exigía suprimir las fronteras entre los Estados miembros e intercomunicar los mercados nacionales para crear un espacio sin fronteras interiores, en el que circularan libremente las mercancías (Título II) y las per-

sonas, servicios y capitales (Título III). Es importante no olvidar que esta libertad de circulación de las personas sólo hacía referencia al aspecto meramente económico del ser humano, es decir, en cuanto a trabajador (2).

Muy pronto, las exigencias de funcionamiento y de desarrollo del propio mercado y la supresión de las barreras fronterizas dieron lugar a una intensa y más fácil movilidad transfronteriza de la vida social y económica y como consecuencia lógica a una mayor interdependencia de los ordenamientos jurídicos y a la necesidad de armonizar la legislación de los países de la Unión Europea e incluso a adaptarla a la legislación comunitaria (3).

El Tratado de la Unión Europea (TUE) (4) introduce un cambio sustancial y estructural de gran trascendencia que se pone de manifiesto en la filosofía que hay detrás de los llamados tres pilares:

- *Primer Pilar.* La Unión Económica y Monetaria. Es el pilar comunitario en sentido estricto que se ocupa de la nueva Unión Europea (que sustituye a la CEE) y actualiza la política comunitaria, introduciendo nuevos temas: La Unión Económica y Monetaria, la ciudadanía de la Unión Europea, etc.
- *Segundo Pilar.* Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) que, aunque se desarrolla en el Título V del Tratado, se mantiene en el campo de la cooperación intergubernamental
- *Tercer Pilar.* Justicia y Asuntos de Interior (JAI). También se mantiene en el campo de la cooperación intergubernamental, pero por primera vez introduce en su Título VI disposiciones relativas a la cooperación policial y judicial en materia penal.

Es decir, por primera vez la Unión Europea se plantea la integración en el campo de la Justicia y los Asuntos de Interior (art. B) (5) y extiende la libre circulación de personas a todos los ciudadanos de la Unión, independientemente de su condición de trabajadores (art. K 1) (6). No obstante, aún no hace ninguna referencia expresa a la formación de los funcionarios policiales, aunque tendría per-

fecta cabida en las acciones a que hace referencia el Tratado en su artículo K 3.2.a (7).

Posteriormente el Tratado de Amsterdam (8) modificó el TUE, ampliando y desarrollando la finalidad que pretende alcanzar la Unión Europea en el ámbito JAI que ahora se expresa como "Mantener y desarrollar la Unión como un espacio de libertad, seguridad y justicia..." (art. 2, texto consolidado TUE) y además ya cita como una de las acciones a ejecutar la de la cooperación en el campo de la formación (9). Por otra parte, este Tratado de Amsterdam "comunitarizó" la parte del Tercer Pilar relativa a Asilo e Inmigración e integró el "acervo de Schengen" en el sistema jurídico comunitario, pero el resto del Tercer Pilar lo sigue manteniendo en el terreno de la cooperación intergubernamental

#### PROCESO DE INTEGRACION EUROPEA EN EL AMBITO DE LA SEGURIDAD PUBLICA

La actuación armonizadora y unificadora afectó a todos los campos, incluso a los no económicos o al menos no estrictamente económicos. Pero es en el ámbito de la seguridad y el orden público en donde se produce una mayor lentitud de esos avances integradores porque todos los estados son muy celosos de sus prerrogativas en cuestiones de seguridad y orden público y por tanto muy reacios a ceder soberanía sobre ellas. Pero la creación de un espacio europeo en el que las fronteras son día a día más permeables hace que determinadas formas de delincuencia, generalmente las más graves y peligrosas: drogas, delincuencia organizada, blanqueo de dinero, trata de seres humanos, terrorismo, etc., vean facilitada su actuación criminal y además que su prevención y represión sean más complicadas para cada Estado de forma aislada.

Como consecuencia se va haciendo evidente la necesidad, cada vez más urgente, de colaboración y coordinación entre los Cuerpos Policiales de los Estados miembros de la Unión, porque los ciudadanos de la UE desean gozar plenamente de las ventajas que les proporciona ser ciudadanos europeos, pero al mismo tiempo quieren verse protegidos de las amenazas contra su seguridad personal y colectiva. Por esta razón la cooperación en este ámbito ha ido avanzando de forma impa-

rable, aunque muy lenta, con muchas salvaguardias de las competencias nacionales y generalmente impulsada desde el exterior de la estructura comunitaria.

Aunque desde 1956 ya existe Interpol, los primeros movimientos organizados de cooperación aduanera y policial entre los países que forman parte de la CEE (10) no se inician hasta la década de los años sesenta y se crean y aplican en un marco exclusivamente intergubernamental. Es decir, aunque en muchas ocasiones los acuerdos se llevaban a cabo entre todos los países de la Unión o entre una parte muy importante de ellos, esos acuerdos estaban fuera del ámbito jurídico de la Comunidad Europea. No obstante, en muchos casos contaban con su apoyo estructural o financiero.

Entre las iniciativas de este tipo más destacadas y con más trascendencia para conseguir avances en la creación de un concepto común de Seguridad Europea pueden citarse:

- 1976. Los ministros de Interior y Justicia de los países integrantes de la CEE acuerdan crear el denominado Grupo TREVI, para intercambiar información sobre grupos terroristas, delincuencia organizada, vandalismo en el deporte, etc.
- 1985. Se firman los acuerdos de Schengen por cinco de los países de la CEE (Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo y Holanda) que pretenden facilitar la libre circulación de las personas suprimiendo los controles de las fronteras interiores. Este acuerdo no entra en vigor hasta diez años después, el 26 de marzo de 1995, y una vez incluidos otros dos países: España y Portugal. Pero en cambio, en 1997 el acervo de Schengen se integra en el llamado Tercer Pilar del Tratado de la Unión Europea (Tratado de Amsterdam) (11).
- 1986. Se crea un grupo "ad hoc" sobre inmigración.
- 1989. Aparece el Comité Europeo de Lucha contra la Droga (CELAD).
- 1991. El Consejo Europeo celebrado en Luxemburgo estudia la creación de una Oficina Europea de Policía (EUROPOL), pero el acuerdo de creación no se firmó hasta julio de 1995 (entró en vigor el 1 de

octubre de 1998 y empezó a aplicarse el 1 de julio de 1999).

- 1993. Se crea la Unidad de Drogas Europea (EDU), cuya experiencia será básica para la creación de EUROPOL.
- 1995. Firma del Convenio sobre el Sistema de Información Aduanera (SIA).
- 2000. Creación de CEPOL.
- 2001. Creación de EUROJUST.

Es evidente que a partir del año 1995, con la entrada en vigor de los acuerdos de Schengen y la firma del acuerdo de creación de EUROPOL, se da un gran paso adelante en el proceso de consolidación de la cooperación policial en Europa, y los avances comienzan a producirse cada vez con mayor velocidad.

#### ANTECEDENTES DE LA ACADEMIA EUROPEA DE POLICIA (CEPOL)

Cuando la desaparición de las fronteras fue haciéndose real, los diversos organismos implicados, muy especialmente aduanas y policías encargadas del control de fronteras, fueron conscientes de la necesidad de compartir experiencias y de aprovechar las sinergias que representaba coordinar sus esfuerzos, e intercambiar y poner en común métodos, técnicas y procedimientos policiales y de investigación.

Inicialmente los contactos e intercambios se produjeron directamente entre las unidades operativas, buscando mejorar la comunicación, el intercambio de información y la coordinación de las acciones policiales en las zonas fronterizas. Posteriormente se comenzó a actuar en el ámbito de la formación con el fin de superar las barreras lingüísticas, intercambiar y compartir experiencias y procedimientos policiales, lograr una actualización permanente y una mejor especialización de los funcionarios policiales, etc. Los primeros intercambios solían consistir en una actividad formativa (cursos, seminarios, conferencias, etc.) organizada por un país, a la que se invitaba a asistir a funcionarios de otros países, bien como conferenciantes, bien como simples concurrentes. Posteriormente las actividades comenzaron al ser organizadas por dos o más países, a constar de varias fases, cada una de las cuales se desarrollaba en un país, al tener

una cierta continuidad o periodicidad, etc. En todo caso se trataba de actividades no regladas, que carecían de una infraestructura que garantizase la continuidad y la estabilidad de la formación, y siempre ajenas la estructura comunitaria.

A partir de finales de los años ochenta se hace evidente la necesidad de contar con una cierta infraestructura permanente que proporcione esas condiciones de continuidad y estabilidad, imprescindibles para poder garantizar un mínimo de calidad en la formación común de los funcionarios policiales de los diferentes países de la Unión. Se producen entonces diversas iniciativas, unas veces públicas y otras privadas, pero siempre con el apoyo moral y frecuentemente financiero de los gobiernos, que se tradujeron en la creación de organizaciones dedicadas a la formación y en algunos casos también a la creación de doctrina, generalmente enfocadas a los funcionarios de alto rango. Entre ellas se pueden destacar:

#### **La MEPA (Middle European Police Academy)**

Esta Academia Centroeuropea de Policía está constituida por Alemania, Austria, Suecia, Polonia, Hungría, la República Checa, Eslovaquia y Eslovenia y pretende cubrir las necesidades de formación, técnicas y operativas para luchar contra la delincuencia transfronteriza y la emigración ilegal, que han experimentado un gran incremento en esta zona de Europa desde la caída del muro de Berlín.

#### **La NBPA (Nordic Baltic Police Academy)**

Es una Academia de Policía del Báltico Norte, de la que forman parte todos los países escandinavos y bálticos y cuyos fines son muy similares a los de la MEPA.

#### **La AEPC (Association of European Police Colleges)**

Esta Asociación de Colegios Europeos de Policía es la más importante porque, pese a su juventud (nace en 1996), ha sido el embrión y el modelo de la Academia Europea de Policía que ha copiado su espíritu, finalidad y organización; hasta el punto que la AEPC es muy

probable que desaparezca en un plazo breve, una vez entre en pleno funcionamiento CEPOL.

La AEPC surge por iniciativa del Police Staff College de Bramshill (Reino Unido), de la Polizei Führungsakademie (Alemania) y del Instituto Holandés de Formación (LSOP), ante la necesidad perentoria de crear algún órgano que centralizase y coordinase todas las iniciativas de formación común y multinacional entre los cuerpos policiales europeos, que se estaban prodigando en la Unión Europea.

El acta de constitución se firmó el 25 de enero de 1996 en la Escuela de la Gendarmería Belga y la finalidad principal era permitir la mejor formación de los cuadros superiores de los Cuerpos de Policía de los Estados miembros de la Unión Europea. A partir de 1997 se adopta también el objetivo de proveer una asistencia técnica y pedagógica a los países candidatos a la integración en la Unión Europea, en especial a los PECOS (Países de Europa Central y Oriental).

Su organización es muy sencilla, está formada por una red de Colegios Superiores de Policía y adopta como principios de funcionamiento la flexibilidad, la simplicidad y una burocracia reducida al mínimo. Consta de un Consejo de Administración, formado por los presidentes de los Colegios Superiores de cada Estado miembro de la UE, de un comité ejecutivo formado por un presidente y dos vicepresidentes y de una secretaría con sede en Holanda, porque desde el primer momento la AEPC contó con el apoyo del Gobierno holandés que le proporcionó locales y apoyo administrativo en la sede del LSOP.

El Cuerpo Nacional de Policía entró a formar parte de la Asociación desde el primer momento y su representante ocupa una de las vicepresidencias. La Guardia Civil se incorporó a la AEPC a partir de octubre de 1998.

La AEPC coordina las acciones de formación bilaterales o multilaterales de los Estados miembros para evitar repeticiones, rentabilizar al máximo los medios y difundir las ofertas formativas de cada Estado. Entre sus objetivos figuran:

- Constituir un punto de contacto único para todos los aspectos relativos a la formación en el seno de las policías europeas.

- Optimizar la cooperación y coordinación de la formación policial entre las diferentes escuelas.
- Recoger y difundir la información y los métodos más eficaces que permitan una mejor utilización de los recursos.
- Auxiliar a los países del Este en materia de formación.

Además la Asociación ha demostrado ser un instrumento muy útil para mantener el contacto y lograr el apoyo de los órganos comunitarios, especialmente en el campo de la financiación de sus actividades. Por ejemplo, esta asociación mantiene contacto con el Grupo de Trabajo de la Unión Europea sobre "Cooperación Policial", al que presenta problemas y propuestas de solución comunes para todos los Cuerpos Policiales de la Unión Europea. Asimismo, gracias a la iniciativa de la AEPC, el Consejo de la Unión Europea aprobó un programa de formación específico para los países PECOS que se tradujo en el documento Enfopol 118 y que ha sido financiado por la Comisión de la UE, a través del programa PHARE, y ejecutado por los diversos estados integrados en la AEPC.

## ESCUELA EUROPEA DE POLICIA (CEPOL)

### INTRODUCCION

A partir de una iniciativa portuguesa presentada en la reunión del primer Consejo Europeo del año 2000, el siguiente Consejo Europeo, celebrado en Tampere el 15 y 16 de octubre de 2000, convino en que debía crearse una Escuela Europea de Policía (CEPOL) para la formación de funcionarios policiales de rango superior. Como consecuencia el Consejo de 22 de diciembre de 2000 tomó la Decisión "sobre la creación de la Escuela Europea de Policía (CEPOL)" que fue publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 30 de diciembre de 2000 y que se aplicó a partir del 1 de enero de 2001 (art. 10, al final).

Dado que de la Decisión se deducía la urgencia de que la Escuela entrase en funcionamiento (la Decisión era aplicable sólo 2 días después de su publicación y el artículo 9 exi-

gía que durante el tercer año siguiente, es decir, en el 2003, se emitiese un informe sobre el funcionamiento y evolución de la red), CEPOL celebró la primera sesión del Consejo de Gobierno los días 24 y 25 de enero, con el propósito de comenzar sus actividades pedagógicas cuanto antes. Para ello se adoptaron, entre otras, las siguientes decisiones:

- Iniciar las actividades de formación en el mismo año 2001, a ser posible durante el tercer trimestre.
- Preparar antes del segundo trimestre del año los dos documentos esenciales para poder comenzar: el reglamento interior y el reglamento financiero.
- Adoptar como lengua exclusiva de trabajo el inglés, para economizar en traducción e interpretación.

La puesta en marcha de CEPOL ha presentado muchos problemas: no asistencia de delegaciones de algún país a las primeras reuniones, lo que impedía tomar decisiones que exigiesen unanimidad; inexistencia de una mínima infraestructura burocrática, que se solucionó utilizando el apoyo de la secretaría de la AEPC; dificultades por parte de la Comisión para la aprobación del reglamento financiero, y ausencia de presupuesto para el año 2001, entre otros. Todo esto ha ralentizado, mucho más de lo deseado, la puesta en marcha de actividades de formación, por lo que al final y casi de un modo simbólico en el año 2001 CEPOL sólo ha realizado un curso sobre gestión no militar de crisis en el mes de noviembre en Alemania.

Como muchos de los organismos de la Unión Europea, la Escuela tiene un Estatuto "sui generis" que en algunos aspectos participa de la estructura comunitaria, pero en otros permanece completamente en el ámbito intergubernamental. Así, ha sido creada por Decisión del Consejo de la Unión Europea, al que debe rendirle cuentas (arts. 3.3 y 9) (12) y que decide los cambios de su estructura (consideración 7) y la sede de la secretaría (art. 4.1). En cambio su financiación es ajena al presupuesto de la Unión porque el presupuesto no lo aprueba el Consejo de la Unión Europea sino "los Gobiernos de los Estados miembros (13)" y el personal de la secretaría

es retribuido directamente por los Estados (art. 5).

Durante este año 2001, y al carecer de presupuesto, todas las actividades han debido ser financiadas por los propios estados; los gastos de viaje por el estado al que pertenecían los miembros de CEPOL y el resto de los gastos por Suecia y Bélgica, que han ejercido la presidencia en este año.

## COMPOSICION

La Escuela Europea de Policía está constituida por una red que agrupa a los centros nacionales de formación de los funcionarios policiales de rango superior de los Estados miembros (art. 1.2).

Lo fundamental es que se trata de una red de centros de formación. Es decir, no se quiere que tenga una estructura física, como lo demuestra las referencias que se hacen en la consideración 2: "...sin excluir la creación ulterior de una institución permanente" y en la consideración 7: "La presente Decisión deberá reexaminarse... a fin de decidir... sobre las modificaciones de su estructura institucional". Como ya se dijo anteriormente, este modelo está copiado de la AEPC y tiene las ventajas de su sencillez, bajo coste y, sobre todo, de no necesitar una decisión política sobre la ubicación física. No obstante, ya hay al menos siete países que han ofrecido instalaciones para la ubicación de la futura Escuela, entre ellos España que ha ofrecido como sede las instalaciones del Cuerpo Nacional de Policía. Es muy posible que hasta el año 2003, en el que hay que reexaminar la Decisión y decidir sobre la posible sede, se presenten nuevas candidaturas

Por lo demás, el concepto de "centro nacional de formación" es muy diferente de unos países a otros; incluso dentro del mismo país, una misma policía puede tener varios centros de formación de funcionarios policiales de rango superior (en España así ocurre con el CNP). Es más, hay algún país que no tiene ningún centro de formación común para todo el Estado.

En cambio el concepto de funcionario policial sí está bien definido y de una manera muy amplia (considerando 1) (14), al admitir como tal a todo funcionario encargado de hacer

cumplir la ley y perseguir la delincuencia. Vuelve a haber discrepancias a la hora de establecer que se considera como "rango superior", pues cada país tiene una definición diferente. Aún lo hace más difícil la necesidad de compaginar la existencia de cuerpos policiales de diferente naturaleza civil o militar e incluso entre las policías de carácter militar, unas consideran el "rango superior" a partir de Oficial y en cambio otras lo inician en Mayor o Comandante.

La solución a todas estas pequeñas discrepancias o puntos conflictivos ha sido muy pragmática: CEPOL no las tiene en cuenta y acepta que cada país considere centro de formación de funcionarios policiales de rango superior, él o los centros que considere conveniente. Incluso no entra a considerar si los miembros designados son exactamente "directores" de un centro de formación en su concepto estricto. Por ejemplo, por España la Guardia Civil ha designado miembro del Consejo de Gobierno al Director de la Academia de Oficiales y en cambio el CNP ha nombrado al Jefe de la División de Formación y Promoción (equivalente a la Jefatura de Enseñanza de la Guardia Civil).

## ESTRUCTURA

La Escuela tiene una organización en red, con una estructura muy sencilla, cuyos principales órganos son:

- El presidente del Consejo de Gobierno.
- El Consejo de Gobierno.
- El director administrativo de la secretaría.
- La secretaría permanente.

El Consejo de Gobierno está integrado por los directores de los centros de formación (art. 2.1). Cuando varios directores procedan de un único Estado miembro forman una delegación, que dispondrá de un voto (art. 2.3). Por lo que respecta a las delegaciones hay mucha variedad: desde la mayoría de países que tiene un solo miembro, a España o Portugal que tienen dos y Francia o Italia que tienen tres. Igualmente el portavoz de la Delegación puede ser el director de un centro de formación común (Italia), o un representante del Ministerio del Interior (Francia). En cuanto a

España el cargo de portavoz lo ejerce el representante del CNP.

Podrán formar parte del Consejo de Gobierno como observadores, sin derecho a voto, representantes de: la Secretaría General del Consejo de la Unión Europea, de la Comisión y de EUROPOL (art. 3).

El Consejo de Gobierno está presidido por el director de un centro nacional de formación del Estado miembro que asuma la Presidencia del Consejo de la Unión Europea (art. 2). Es decir, cuando a una delegación que esté formada por varios miembros le corresponda la presidencia del Consejo de gobierno, será el propio Estado el que decida cuál de esos directores la ejercerá. En el caso de España, a la que corresponde la presidencia de la Unión Europea durante el primer semestre del año 2002, la presidencia del Consejo de Gobierno será ejercida por el representante del CNP.

Debe reunirse al menos una vez en cada presidencia (cada seis meses) y su funcionamiento vendrá determinado por un reglamento interno que aprobará por unanimidad. Este reglamento es muy similar al de otros organismos comunitarios y actualmente está ya remitido al Consejo de la Unión Europea. Como característica específica se puede señalar que, salvo los acuerdos que exijan unanimidad (15), el resto se adoptarán por consenso (art. 9, primer párrafo del proyecto), excepto cuando no se alcance ese consenso que entonces deberán adoptarse por mayoría absoluta.

La secretaría es el único órgano permanente de la escuela. Su misión es asistir a CEPOL en las tareas administrativas que exija su funcionamiento. Estará dirigida por un director administrativo nombrado por el Consejo de Gobierno por un período de tres años (art. 4.2). La composición y estructura será determinada por el Consejo de Gobierno por unanimidad (art. 4.3). Según el proyecto de reglamento financiero, dispondrá de un contable y un interventor, además del personal administrativo necesario.

Aunque no lo dice expresamente, los miembros de la secretaría en ningún caso serán o podrán llegar a ser funcionarios de la Unión Europea. Para evitarlo la Decisión establece que las retribuciones de su personal correrán a cargo de los Estados miembros a los que pertenezcan (art. 5.4.d) (16), a los que poste-

riormente se les reembolsarán con, ahora sí, cargo al presupuesto de CEPOL (art. 5.4.f) (17). Estos miembros de la secretaría podrán ser funcionarios de los estados que los nombre o personal contratado.

Como es lógico, la secretaría si debe disponer de una sede fija, porque si fuese rotativa como la presidencia, daría lugar a muchísimos problemas prácticos. Así lo prevé la Decisión que dice: "El consejo de la Unión Europea decidirá la ubicación de la sede de la Secretaría permanente" (art. 4.1). Además, por razones de economía, el Consejo prefiere que se establezca en instalaciones ya existentes en uno de los centros de formación (18), por lo que las propuestas que ofrezcan locales en sus propios centros de formación, tienen muchas más posibilidades de tener éxito. Ya hay una serie de candidaturas que coinciden casi en su totalidad con las presentadas para ser sede de CEPOL.

## FINANCIACION Y PRESUPUESTO

Por lo que respecta al aspecto financiero, el elemento esencial es que la financiación de la Escuela Europea de Policía no corre a cargo de los presupuestos de la Unión Europea, sino que son los propios Estados miembros, directamente y en proporción a su Producto Nacional Bruto, los que deben hacer frente a los gastos que se incluyan en el presupuesto (art. 5.2) y que, como se detalla en el punto anterior, las retribuciones del personal de la secretaría, único personal retribuido, no están incluidas directamente en el presupuesto, aunque sí como cantidades a reembolsar a los estados.

La escuela puede financiar sus actividades con sus propios medios o bien recurrir a los presupuestos de la Unión Europea para, a través de los programas que gestiona la Comisión, cofinanciar proyectos o programas de formación. Esta financiación puede obtenerse mediante solicitud directa de los Estados, o bien ser la secretaría, por mandato del Consejo de Gobierno, quien presente la solicitud (art. 5.5).

CEPOL debe establecer un reglamento financiero y un presupuesto anual, que no aprueba el Consejo de la Unión Europea, sino "...los Gobiernos de los Estados miembros

reunidos en el seno del Consejo de la Unión Europea". El reglamento financiero se aprobó por el Consejo de Gobierno en la sesión del 21 de marzo de 2001 y se ha remitido a la Comisión para su trámite y aprobación. Esta aprobación se está retrasando mucho, porque la Comisión no quiere reconocer personalidad jurídica a CEPOL (considera que no puede tenerla por ser una "red" y por tanto no puede tener capacidad para contratar y efectuar pagos). Se presenta entonces el problema de cómo ejecutar el presupuesto y se barajan diversas fórmulas, tales como habilitar con esa capacidad al director administrativo o bien otorgársela al presidente del Consejo de Gobierno, aunque en este caso el problema sería la falta de continuidad en el cargo.

Igualmente se ha presentado a la Comisión el presupuesto para el año 2002, en el que se incluye el reembolso de los gastos efectuados durante el año 2001. No obstante, y mientras no se disponga de reglamento financiero, no se puede efectuar ningún gasto y por tanto si se retrasa la aprobación de este, las actividades previstas para el año 2002 pueden verse muy reducidas. Otra dificultad para el inicio de las actividades de CEPOL la representa el que este primer presupuesto pueda sufrir muchas modificaciones, porque se carece de antecedentes sobre cuáles son las cuantías de gastos que están dispuestos a aceptar los estados y si determinadas actividades, como la siempre muy cara colaboración con los PECOS, van a poderse financiar con cargo a los presupuestos de CEPOL.

## MISION

Aparentemente la misión viene definida expresamente en el punto 3 del artículo 1: "La escuela tendrá como misión ejecutar los programas e iniciativas que decida el Consejo de Gobierno", pero es evidente que esta definición se refiere a una parte de la escuela, la parte ejecutiva, y nos deja "in albis" respecto a qué es lo que realmente quiere conseguir el Consejo Europeo mediante la creación de CEPOL.

Para subsanar este problema y conocer las misiones de CEPOL, debemos acudir al Título II "Objetivos y misiones", y aquí nos encontramos de nuevo con otro defecto de redacción,

pues, pese al título, en el articulado no se emplea el término misión y en cambio se habla del objeto de la escuela, de objetivos, de emprender acciones, etc.

Si tenemos en cuenta que esta Decisión se adopta en desarrollo del artículo 30 del TUE, que habla de las acciones en el ámbito de la cooperación policial, así como el objeto que tiene la escuela y los objetivos y acciones que detalla la misma Decisión, podemos concluir que, aunque no venga expresamente recogida, la misión de CEPOL podría establecerse en: contribuir, mediante actividades formativas, a un mejor conocimiento mutuo; a aproximar y armonizar los criterios y procedimientos de actuación y a la asimilación de un mismo espíritu democrático y al servicio del ciudadano de todos los cuerpos policiales europeos, así como los de los países candidatos a la adhesión.

Para ello la Decisión le marca dos finalidades (art. 6. 1):

1. "Contribuir a la formación de los funcionarios policiales de rango superior de los Estados miembros" Es una finalidad muy genérica, pero las características que debe tener esta formación y los campos a los que debe dirigirse se deducen de los objetivos y las acciones.

2. Desarrollar un enfoque europeo de los principales problemas policiales de los Estados miembros. No está claro si se refiere a confeccionar una doctrina sobre este enfoque europeo, o a ayudar con las actividades pedagógicas de CEPOL a que se desarrolle este enfoque en los distintos países

## OBJETIVOS Y ACCIONES A DESARROLLAR

Los artículos 6 y 7 de la Decisión nos marcan una serie de objetivos y acciones a desarrollar por CEPOL, que nos permiten detallar qué es lo que debe conseguir el Centro con su actividad. Como ya hemos dicho anteriormente, la redacción no es muy afortunada, y de hecho no es fácil distinguir claramente entre los objetivos del artículo 6.2 y las acciones para alcanzarlos del artículo 7.

De los cuatro objetivos que establece la Decisión, los dos primeros son muy similares, pues ambos se refieren al conocimiento de los



instrumentos de lucha contra la delincuencia. El primero respecto a los cuerpos policiales europeos y el segundo respecto a los instrumentos internacionales (Interpol, EUROPOL, etc.). Es de destacar el hecho de que el conocimiento de las diferentes organizaciones policiales se limite exclusivamente a los países que pertenecen a EUROPOL. Dado el tema a que se refiere, simple organización, no parece justificar la distinción, tanto más cuando respecto a la cooperación transfronteriza sí incluye todos los países de la Unión. También merece señalarse la importancia dada a la cooperación transfronteriza; seguramente por la dificultad que representa esta situación transitoria, en la que las fronteras han desaparecido para unos temas pero no para otros. (En dos de las acciones se vuelve a hacer referencia a esta cooperación.)

El tercer objetivo exige "dar una formación adecuada en lo que se refiere al respeto de las garantías democráticas, en particular los derechos de defensa". Este objetivo es un poco delicado, porque no puede interpretarse como que CEPOL debe vigilar o comprobar si los Centros de Formación de los países de la Unión dan una correcta formación en ese sentido, porque todos ellos son países democráticos. Por idéntica razón, tampoco parece muy necesario reflejar la necesidad de que las actividades didácticas que desarrolle directamente CEPOL den una formación que incluya el respeto a las garantías democráticas. Tal vez la interpretación más adecuada sea la de que el esfuerzo para conseguir este objetivo debe realizarse fundamentalmente en los casos de cooperación con los países candidatos, porque algunos de estos países han estado sometidos, hasta hace poco tiempo, a regímenes no democráticos.

El último objetivo es favorecer la cooperación entre la escuela y los centros de formación de los diferentes países. Este objetivo realmente parece más bien una acción muy próxima a la g) del artículo 7 (facilitar los intercambios entre policías en el campo de la formación).

En cuanto a las acciones, la Decisión del Consejo enumera diez y las actividades que deben desarrollar podríamos resumirlas en que seis se refieren a impartir formación, dos a colaborar en la formación que se imparte en

los distintos países, otra a apoyar la difusión de métodos, técnicas y procedimientos de investigación que hayan demostrado su eficacia y la última a crear una red electrónica que facilite las tareas de la escuela.

## COOPERACION Y APOYO A LOS PAISES CANDIDATOS A LA ADHESION A LA UNION EUROPEA

Es evidente que el Consejo Europeo le da una gran importancia a la colaboración de CEPOL con los cuerpos policiales de los países candidatos, con el fin de prepararles y facilitarles su integración en Europa. Lo demuestra el hecho de que les da acceso a todas las actividades que pueda desarrollar CEPOL (art. 6.3) y que se refiere a estos países expresamente en cuatro ocasiones (19), lo que es muchísimo teniendo en cuenta que se trata de una Decisión breve que tan sólo consta de siete consideraciones y 10 artículos.

De todas las referencias a este apoyo y colaboración con los países candidatos, son de destacar:

1. La urgencia: "Es conveniente que se establezcan rápidamente relaciones..." (Consideración 4).

2. Que CEPOL debe impartir formación, no solamente a los funcionarios de policía de los países candidatos, sino también a las "...autoridades policiales..." (art. 7 g), es decir, a personas, normalmente políticas, que ocupen cargos directivos en la policía. La Decisión distingue claramente entre funcionarios de rango superior (art. 6.3), policías que desempeñen un papel clave (art. 7 g al final) y autoridades policiales. Tal vez es aquí donde sí tenga clara aplicación el objetivo de "la formación... en el respeto de las garantías democráticas..." del artículo 7.2.c).

### NOTAS

(1) TCEE. Art. 2. "La Comunidad tendrá por misión promover, mediante el establecimiento de un mercado común..."

(2) TCEE. Art. 48.1. "La libre circulación de trabajadores dentro de la comunidad quedará asegurada..."

(3) Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de fecha 5 febrero 1963, sobre el caso Van Gend en Loos: Afirma que la Comunidad implica un nuevo ordenamiento jurídico en cuyo beneficio los Estados miembros han consentido restringir sus derechos soberanos.

(4) El Tratado de la Unión Europea (TUE) fue firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992 y entró en vigor el 1 de noviembre de 1993.

(5) TUE. Art. B. "Desarrollar una cooperación estrecha en el ámbito de la justicia y de los asuntos de interior".

(6) TUE. Art. K I. "Para la realización de los fines de la Unión, en particular de la libre circulación de personas...".

(7) TUE. Art. k.3.2.a). "Adoptar acciones comunes y fomentar, en forma y según los procedimientos oportunos, toda forma de cooperación pertinente para la consecución de los objetivos de la Unión".

(8) Tratado de Amsterdam, fue firmado en Amsterdam el 2 de octubre de 1997.

(9) TUE. Art. 30 del texto consolidado. "La acción común en el ámbito de la cooperación policial incluirá... c) la cooperación e iniciativas conjuntas en la formación...".

(10) En 1967 se firma el Convenio de Nápoles, sobre la cooperación y asistencia mutua entre autoridades aduaneras.

(11) El Tratado de Amsterdam se firma en esta ciudad el 2 de octubre de 1997 y entra en vigor el 1 de mayo de 1999.

(12) Art. 3.3. "Las decisiones del Consejo de Gobierno (Programa e informe anual)... se transmitirán al Consejo de la Unión Europea, que tomará nota de las mismas y las hará suyas".

(13) Art. 5.3. "...el reglamento financiero y el presupuesto anual de la escuela, que se someterán a la aprobación de los gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo de la Unión Europea".

(14) Considerando 1. "...entendiendo por funcionarios policiales los "law enforcement officials" contemplados en el punto 47 de las Conclusiones de la Presidencia.

(15) El reglamento interno (art. 2.2), el reglamento financiero y el presupuesto (art. 5.3), el programa anual, otros programas e iniciativas y el informe anual (art. 3.3) y las decisiones respecto a la secretaría (art. 4.3).

(16) Art. 5.4. "Correrán a cargo del presupuesto de la escuela los siguientes gastos: ...d) el funcionamiento general de la secretaría, a excepción de la retribución de su personal".

(17) Art. 5.4. "f) El reembolso de los gastos efectuados por el Estado miembro o los Estados miembros encargados de retribuir al personal de la secretaría, a prorrata en función de las contribuciones de los Estados miembros".

(18) Art. 4.1. "La secretaría podrá establecerse en una de las escuelas nacionales de policía".

(19) Consideración número 4. "Es conveniente que se establezcan rápidamente relaciones entre CEPOL y los centros nacionales de formación de los países candidatos..." Artículo 6.3. "La escuela ofrecerá asimismo sus servicios a los funcionarios policiales... de los países candidatos..." Artículo 7.g "programar e impartir formación destinada a las autoridades policiales de los Estados candidatos..." Artículo 8. "...establecerá relaciones, en particular, con los centros nacionales de los países candidatos...".