



Bruselas, 14 de junio de 2018
(OR. en)

9834/18

LIMITE

JUR 267
ENFOPOL 309

DICTAMEN DEL SERVICIO JURÍDICO¹

De:	Servicio Jurídico
A:	Grupo «Aplicación de las Leyes»
Asunto:	Propuesta de Decisión del Consejo por la que se autoriza a los Estados miembros a adherirse, en interés de la Unión Europea, a la Convención del Consejo de Europa sobre un enfoque de la protección, la seguridad y el servicio en los partidos de fútbol y otros eventos deportivos (STCE n.º 218) - Aspectos de procedimiento

I. INTRODUCCIÓN

1. El 27 de abril de 2018, la Comisión adoptó una propuesta de Decisión del Consejo por la que se autoriza a los Estados miembros a adherirse, en interés de la Unión Europea, a la Convención del Consejo de Europa sobre un enfoque de la protección, la seguridad y el servicio en los partidos de fútbol y otros eventos deportivos (STCE n.º 218)² (en lo sucesivo, «la propuesta de Decisión»).

¹ El presente documento contiene asesoramiento jurídico protegido en virtud del artículo 4, apartado 2, del Reglamento (CE) n.º 1049/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2001, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, que el Consejo de la Unión Europea no ha divulgado. El Consejo se reserva todos sus derechos respecto de cualquier publicación no autorizada.

² Doc. 8577/18.

2. Cuando la Comisión presentó la propuesta de Decisión en la reunión del Grupo «Aplicación de las Leyes» de 17 de mayo de 2018, varias delegaciones formularon preguntas relacionadas con la necesidad y los efectos de la Decisión propuesta, en particular en un contexto en el que varios Estados miembros han firmado ya la Convención del Consejo de Europa sobre un enfoque de la protección, la seguridad y el servicio en los partidos de fútbol y otros eventos deportivos (STCE n.º 218, en lo sucesivo «la Convención»), y algunos incluso la han ratificado.
3. En la misma reunión, el representante del Servicio Jurídico del Consejo (SJC) proporcionó una respuesta verbal a estas preguntas. El presente dictamen confirma y desarrolla por escrito el contenido de la exposición del representante del SJC.

II. MARCO JURÍDICO Y ANTECEDENTES DE HECHO

4. La Convención tiene por objeto garantizar un ambiente protegido, seguro y agradable en los partidos de fútbol y en otros eventos deportivos (artículo 2 de la Convención). Insta a las Partes de la Convención a adoptar una serie de medidas para garantizar la protección, la seguridad y el servicio en el contexto de los grandes acontecimientos deportivos. El artículo 11 de la Convención aborda la cooperación internacional. Obliga a las Partes a crear un punto nacional de información de fútbol (PNIF) que actuará como punto de contacto único para el intercambio de toda la información e inteligencia relacionada con los partidos de fútbol con dimensión internacional y para organizar otras cuestiones de cooperación policial internacional (artículo 11, apartados 2 a 4 de la Convención).
5. La Convención está abierta únicamente a la firma por parte de Estados³. Una serie de Estados miembros ha firmado hasta la fecha la Convención, y unos pocos también la han ratificado⁴.

³ Véase el artículo 16, apartado 1, de la Convención, según el cual esta quedará abierta para ser firmada por los Estados miembros del Consejo de Europa, los Estados Partes de la Convención Cultural Europea y cualquier Estado no miembro del Consejo de Europa (el subrayado es nuestro) y el artículo 18, apartado 1, de la Convención, que señala que después de la entrada en vigencia de esta Convención, el Comité de Ministros del Consejo de Europa, tras consultar con las Partes, puede invitar a cualquier Estado no miembro del Consejo de Europa a acceder a la Convención (el subrayado es nuestro).

⁴ La lista completa de los Estados que han firmado y ratificado la Convención puede consultarse en la página web https://www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/218/signatures?p_auth=w5uajkFt.

6. A efectos de prevenir y combatir la violencia relacionada con el fútbol, la Decisión 2002/348/JAI del Consejo, relativa a la seguridad en los partidos de fútbol de dimensión internacional⁵ facilita el intercambio de información en relación con acontecimientos futbolísticos al obligar a los Estados miembros a crear o designar un punto nacional de información futbolística de carácter policial (artículo 1, apartado 1, de la Decisión 2002/348/JAI del Consejo). El artículo 2 de la Decisión 2002/348/JAI del Consejo establece las tareas de los puntos nacionales de información futbolística y los artículos 3 y 4 de la Decisión fijan normas específicas para el intercambio y la gestión de la información policial entre los puntos nacionales de información futbolística antes, durante y después de los acontecimientos futbolísticos con dimensión internacional.

III. ANÁLISIS JURÍDICO

1. Necesidad de autorización

7. La necesidad de una autorización de los Estados miembros para adherirse, en interés de la Unión, a la Convención solo procede si la Convención o parte de la misma entra en el ámbito de competencia exclusiva de la Unión. La autorización concedida en la propuesta de Decisión se limita a «*las partes que son competencia exclusiva de la Unión*»⁶. El considerando 3 de la propuesta de Decisión aclara que la mención a «*las partes*» hace referencia al artículo 11, apartados 2 y 4, de la Convención. No se han formulado alegaciones según las cuales otras partes de la Convención, además del artículo 11, apartados 2 y 4, entren en el ámbito de competencia exclusiva de la Unión. Por consiguiente, el análisis de las competencias que figura a continuación se limita a esas disposiciones.

⁵ Decisión 2002/348/JAI del Consejo, de 25 de abril de 2002, relativa a la seguridad en los partidos de fútbol de dimensión internacional (DO L 121 de 8.5.2002, p. 1).

⁶ Artículo 1 de la propuesta de Decisión.

8. La obligación establecida por el artículo 11, apartados 2 y 4, de la Convención, es decir, la obligación de crear o designar puntos nacionales de información de fútbol de carácter policial responsables de intercambiar información y facilitar la aplicación de la cooperación policial en relación con los partidos de fútbol con dimensión internacional, entra en el ámbito de la cooperación policial. Aunque la cooperación policial es, en principio, un ámbito de competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros (artículo 4, apartado 2, letra j, del TFUE), la Unión dispone de competencia externa exclusiva cuando se cumplen las condiciones del artículo 3, apartado 2, del TFUE.
9. El artículo 3, apartado 2, del TFUE dice lo siguiente: «*La Unión dispondrá también de competencia exclusiva para la celebración de un acuerdo internacional [...] en la medida en que pueda afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas*»⁷.
10. Según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, «*[p]ara apreciar si esos [...] compromisos [...] “pueden afectar a normas comunes o alterar el alcance de las mismas” en el sentido del artículo 3 TFUE, apartado 2, procede basarse en la jurisprudencia reiterada del Tribunal de Justicia en virtud de la cual este riesgo existe cuando tales compromisos estén comprendidos en el ámbito de aplicación de esas normas*»⁸. El SJC observa que el artículo 11, apartados 2 y 4, de la Convención coincide con determinadas disposiciones de los artículos 1 y 2 de la Decisión 2002/348/JAI del Consejo⁹. Por consiguiente, estos artículos de la Convención entran en el ámbito de aplicación de normas comunes en el sentido del artículo 3, apartado 2, del TFUE que pueden verse afectadas por los compromisos internacionales.

⁷ Esta disposición refleja la sentencia AETR (EU:C:1971:32) y la jurisprudencia derivada.

⁸ Dictamen 2/15 de 16 de mayo de 2017, (*Acuerdo de libre comercio con Singapur*), EU:C:2017:376, apartado 180; dictamen 3/15 de 14 de febrero de 2017 (*Tratado de Marrakech sobre el acceso a obras publicadas*), EU:C:2017:114, apartado 105; sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de septiembre de 2014 en el asunto C-114/12, *Comisión/Consejo* (organismos de radiodifusión del Consejo de Europa), EU:C:2014:2151, apartado 68; dictamen 1/13 de 14 de octubre de 2014, (*Convenio de La Haya sobre sustracción de menores*), EU:C:2014:2303, apartado 71; y sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de noviembre de 2014 en el asunto C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, apartado 29;

⁹ En concreto, la parte introductoria del artículo 11, apartado 2, de la Convención se corresponde con el artículo 1, apartado 1, de la Decisión 2002/348/JAI del Consejo; el artículo 11, apartado 2, letra a), de la Convención refleja el contenido del artículo 1, apartado 3, y del artículo 2, apartado 1, de la Decisión 2002/348/JAI del Consejo; el artículo 11, apartado 2, letra b), de la Convención refleja el contenido del artículo 2, apartado 2, de la Decisión 2002/348/JAI del Consejo; y el artículo 11, apartado 2, letra c), de la Convención refleja el contenido del artículo 2, apartado 3, de la Decisión 2002/348/JAI del Consejo. El artículo 11, apartado 4, de la Convención se corresponde con el artículo 1, apartado 2, de la Decisión 2002/348/JAI del Consejo.

11. El Tribunal ha aclarado que el riesgo de afectar a normas comunes («*puedan afectar a normas comunes*») no presupone una contradicción entre los compromisos internacionales y las normas comunes en cuestión¹⁰. Por consiguiente, la ausencia de contradicción entre las disposiciones de la Convención y las contenidas en la Decisión 2002/348/JAI del Consejo no cambia la conclusión de que existe un riesgo de afectar a normas comunes.
12. Por consiguiente, partes de la Convención, en concreto su artículo 11, apartados 2 y 4, entran en el ámbito de competencia exclusiva de la Unión con arreglo al artículo 3, apartado 2, del TFUE.

2. Cuestiones de procedimiento

13. Según el artículo 2, apartado 1, del TFUE, «*[c]uando los Tratados atribuyan a la Unión una competencia exclusiva en un ámbito determinado, sólo la Unión podrá legislar y adoptar actos jurídicamente vinculantes, mientras que los Estados miembros, en cuanto tales, únicamente podrán hacerlo si son facultados por la Unión [...]*». Dado que la Convención no permite a la Unión en cuanto tal adherirse a la Convención a pesar de que partes de la misma entran en el ámbito de competencia exclusiva de la Unión, solo los Estados miembros pueden adherirse a la Convención. Sin embargo, para las partes que entran en el ámbito de competencia exclusiva de la Unión necesitan ser facultados por la Unión. La propuesta de Decisión, una vez adoptada, conferiría esta facultad al autorizar a los Estados miembros a adherirse a la Convención, en interés de la Unión, para las partes que entran en el ámbito de competencia exclusiva de la Unión.

¹⁰ Dictamen 2/15 (*Acuerdo de libre comercio con Singapur*), EU:C:2017:376, apartado 201; dictamen 3/15 de 14 de febrero de 2017 (*Tratado de Marrakech sobre el acceso a obras publicadas*), EU:C:2017:114, apartados 113-114; dictamen 1/13 de 14 de octubre de 2014, (*Convenio de La Haya sobre sustracción de menores*), EU:C:2014:2303, apartados 84 a 90 y, en particular, el apartado 86; sentencia del Tribunal de Justicia de 26 de noviembre de 2014 en el asunto C-66/13, *Green Network*, EU:C:2014:2399, apartados 48 y 49; sentencia del Tribunal de Justicia de 4 de septiembre de 2014 en el asunto C-114/12, *Comisión/Consejo* (organismos de radiodifusión del Consejo de Europa), EU:C:2014:2151, apartados 70 y 71; y dictamen 1/03 de 7 de febrero de 2006, (*nuevo Convenio de Lugano*), EU:C:2006:81, apartados 143 y 151 a 153.

14. El SJC ha proporcionado ya en ocasiones anteriores explicaciones detalladas sobre la aplicabilidad de la base jurídica procedimental del artículo 218, apartado 6, del TFUE a acuerdos celebrados por mediación de los Estados miembros¹¹. El Consejo ha recurrido a este procedimiento en varias ocasiones en ámbitos diferentes¹² y esta práctica puede basarse en la jurisprudencia del Tribunal; se han reconocido dos métodos para que la Unión celebre acuerdos internacionales: la celebración por la propia Unión o por mediación de los Estados miembros¹³.
15. Dado que la base jurídica procedimental de la propuesta de Decisión es el artículo 218, apartado 6, letra v), del TFUE, el Consejo necesita obtener el consentimiento del Parlamento Europeo antes de su adopción.

¹¹ Dictamen del SJC en el doc. 15370/14.

¹² Decisión (UE) 2015/2071 del Consejo, de 10 de noviembre de 2015, por la que se autoriza a los Estados miembros a ratificar, en interés de la Unión Europea, el Protocolo de 2014 del Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio, 1930, de la Organización Internacional del Trabajo, en lo que respecta a las cuestiones relativas a la cooperación judicial en materia penal, DO L 301 de 18.11.2015, p. 47; Decisión (UE) 2015/799 del Consejo, de 18 de mayo de 2015, por la que se autoriza a los Estados miembros a adherirse, en interés de la Unión Europea, al Convenio Internacional sobre Normas de Formación, Titulación y Guardia para el Personal de los Buques Pesqueros, de la Organización Marítima Internacional, DO L 127 de 22.5.2015, p. 20; y Decisión (UE) 2014/195 del Consejo, de 17 de febrero de 2014, por la que se autoriza a los Estados miembros a firmar, ratificar o adherirse al Acuerdo de Ciudad del Cabo de 2012 sobre la aplicación de las disposiciones del Protocolo de Torremolinos de 1993 relativo al Convenio internacional de Torremolinos para la seguridad de los buques pesqueros de 1977, DO L 106 de 9.4.2014, p. 4.

¹³ Véanse, en particular, el dictamen 2/91, apartado 27; el dictamen 1/13, apartados 44-46 y 50, y en particular el apartado 44, que establece que: «*En cualquier caso, la cuestión de la eventual imposibilidad de la Unión de pasar formalmente a ser parte de un acuerdo internacional carece de pertinencia. En efecto, en el supuesto de que los requisitos de participación en tal acuerdo excluyan que pueda ser celebrado por la propia Unión, aunque el acuerdo esté comprendido en el ámbito de la competencia externa de la Unión, dicha competencia puede ser ejercida a través de los Estados miembros actuando en interés de la Unión (véase, en este sentido, el dictamen 2/91, EU:C:1993:106, apartado 5)*».

16. Varias delegaciones han formulado preguntas sobre el hecho de que algunos Estados miembros hayan firmado ya la Convención y, en algunos casos, incluso la hayan ratificado. La validez de estas firmas y actos de ratificación está determinada por legislación del Estado miembro en cuestión, así como por el Derecho Internacional Público. La propuesta de Decisión no afectará a la validez de estos actos. Su propósito es más bien garantizar que los Estados miembros que se adhieran o se hayan adherido a la Convención cumplan con las disposiciones del Tratado en materia de competencias¹⁴. Dicho propósito se alcanzará mediante la adopción por el Consejo de la Decisión propuesta.

IV. CONCLUSIÓN

17. Partes de la Convención del Consejo de Europa sobre un enfoque de la protección, la seguridad y el servicio en los partidos de fútbol y otros eventos deportivos (STCE n.º 218), más concretamente su artículo 11, apartados 2 y 4, entran en el ámbito de competencia exclusiva de la Unión.
18. Dado que la Unión no puede adherirse a la Convención, para adherirse a la Convención los Estados miembros necesitan recibir una autorización para aquellas partes de la Convención que entran en el ámbito de competencia exclusiva de la Unión. Dicha autorización no afecta a la validez de las firmas y actos de ratificación de la Convención que ya han tenido lugar.

¹⁴ Esta autorización es igualmente aplicable a aquellas situaciones en las que los Estados miembros se hayan adherido legítimamente por cuenta propia en el pasado pero, debido a la ampliación de las competencias de la UE, solo puedan seguir siendo considerados como Parte en interés de la UE.