



POLÍTICA DE JUSTICIA E INMIGRACIÓN



2018

ÍNDICE

- a) Introducción
- b) El espacio europeo de libertad, seguridad y justicia en los Tratados
- c) Panorama histórico y cronología
- d) Principales realizaciones de la Unión Europea en el contexto del espacio de libertad, seguridad y justicia
- e) Organismos relevantes
- f) Instrumentos financieros
- g) Recursos web
- h) Bibliografía
- i) Directorio de puntos de información
- j) Resumen
- k) Glosario
- l) Test de autoevaluación



A INTRODUCCIÓN

La realización del espacio de libertad, seguridad y justicia tiene por objeto garantizar especialmente la libre circulación de personas y ofrecer un elevado nivel de protección a los ciudadanos europeos. Engloba ámbitos políticos que van desde la gestión de las fronteras externas de la Unión Europea hasta la cooperación judicial en materia civil y penal. Incluye políticas de asilo e inmigración, de cooperación policial así como la lucha contra la delincuencia (terrorismo, delincuencia organizada, trata de seres humanos, droga, etc.).

El Tratado de Lisboa trata de consolidar la realización de este espacio de libertad, seguridad y justicia, e introduce numerosos e importantes elementos nuevos: un procedimiento de toma de decisiones más eficiente y democrático, mayores competencias para el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y un nuevo cometido para los Parlamentos nacionales (quienes participan en la evaluación de las actividades de Eurojust y Europol) . Todo ello teniendo en cuenta los derechos fundamentales que se han visto fortalecidos gracias a la Carta de los Derechos Fundamentales que es jurídicamente vinculante en la Unión Europea.

En el espacio de libertad seguridad y justicia, por tanto, confluyen aspectos materiales que hasta fechas recientes permanecían enteramente bajo la soberanía estatal. De hecho, la creación del espacio de libertad, seguridad y justicia, que como tal no estaba contemplada en los tratados originarios, constituye un precedente que evidencia la voluntad de los Estados miembros por profundizar y superar la cooperación intergubernamental, en aras de mejorar y perfeccionar el proceso de integración supranacional europea.

B) EL ESPACIO EUROPEO DE LIBERTAD, SEGURIDAD Y JUSTICIA EN LOS TRATADOS

El espacio de libertad, seguridad y justicia ha sido una realidad jurídica únicamente a partir de la década de los noventa. En un primer momento, los escasos mecanismos de cooperación judicial previstos por los tratados constitutivos se articulaban al margen del Derecho originario, a través de la celebración de convenios entre los distintos Estados miembros (los denominados "convenios complementarios"). Estos convenios constituyen un ejemplo de cooperación intergubernamental basada en el Derecho internacional.

Asimismo, desde 1984 los Ministros de Interior y de Justicia de los Estados miembros iniciaron una serie de encuentros regulares cada seis meses con el propósito de tratar cuestiones concretas (cooperación policial, judicial y aduanera y libre circulación de personas). En esta primera etapa las instituciones quedaban al margen. No había lugar para la integración supranacional.

Hasta el año 1992 se siguió gestionando la cooperación en asuntos de justicia e interior de esta manera, al margen de los tratados constitutivos, si bien cabe resaltar la firma en el año 1985 del Acuerdo de Schengen, completado en el año 1990 por un acuerdo de aplicación complementario. A través de ambos acuerdos se implantó de manera progresiva un sistema de supresión de los controles en las fronteras interiores, reforzando al mismo tiempo los controles en las fronteras exteriores. Estos acuerdos, por tanto, constituyen importantes precedentes en el desarrollo normativo del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Con el Tratado de Maastricht, en el año 1992, se incluyó la cooperación en asuntos de justicia e interior en el denominado "tercer pilar" del Tratado de la Unión Europea. Esta solución permitió reconocer expresamente por vez primera esta materia en el Derecho originario, si bien respetando y manteniendo su carácter intergubernamental. Ello supuso la creación de unos actos normativos particulares (la posición común, la acción común y el convenio), distintos a los previstos en el pilar de la integración. Además, este ámbito se caracterizó por conferir un escaso poder de supervisión y control tanto al Parlamento Europeo como al Tribunal de Justicia.

El Tratado de Ámsterdam de 1997 introdujo varias modificaciones en el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea e incorporó algunas de estas cuestiones dentro del marco de acción del Derecho comunitario, sacándolas así del ámbito intergubernamental. En otras palabras, del pilar intergubernamental se desgranaron e incorporaron en el ámbito de la integración las cuestiones relacionadas con la política de visados, inmigración y libre circulación, mientras que permanecieron en el pilar intergubernamental la cooperación judicial y policial en materia penal.

Las reformas en la Unión Europea posteriores a 1997, en especial el Tratado de Niza de 2001, apenas introdujeron cambios en esta estructura. El Tratado de Lisboa (2009) ha eliminado finalmente este régimen dual, pasando a re-



gular la materia desde el sector de la integración, sin perjuicio de que, como se examina en las siguientes páginas, todavía se aprecian algunos ejemplos del carácter intergubernamental que durante tanto tiempo ha caracterizado a las materias en torno a las que se construye esta política.

El artículo 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea (TUE) establece lo siguiente: «La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia». Cabe señalar que este artículo, cuyo fin es enunciar los grandes objetivos que persigue la Unión, concede ahora mayor importancia a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia (ELSJ) respecto al anterior Tratado de Niza, ya que, en lo sucesivo, este objetivo se menciona incluso por delante de la realización de un mercado interior.

El título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (artículos 67 a 89) está dedicado al ELSJ. Además de disposiciones generales, este título incluye capítulos específicos dedicados, respectivamente:

- a las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración,
- a la cooperación judicial en materia civil,
- a la cooperación judicial en materia penal,
- a la cooperación policial.

Dinamarca no participa en la adopción por el Consejo de medidas propuestas en virtud del título V del TFUE, mientras que el Reino Unido e Irlanda participan solo en la adopción y aplicación de medidas específicas a raíz de una decisión de participación («opt-in») (Protocolos n.º 21 y n.º 22).

Más allá de estas disposiciones, cabe mencionar otros artículos ligados indisolublemente a la creación de un ELSJ. Entre ellos se encuentran el artículo 6 del TUE, relativo a la Carta de los Derechos Fundamentales y al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, el artículo 8 del TFUE, relativo a la lucha contra las desigualdades, el artículo 15, apartado 3, del TFUE, relativo al derecho a acceder a los documentos de las instituciones, el artículo 16 del TFUE, relativo a la protección de los datos de carácter personal, y los artículos 18 a 25 del TFUE, relativos a la no discriminación y la ciudadanía de la Unión.

C PANORAMA HISTÓRICO Y CRONOLOGÍA

Etapas de la construcción de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea:

1967 Convenio de Nápoles: asistencia mutua entre las autoridades aduaneras de los seis países de la Comunidad Económica Europea.

1975 Cooperación intergubernamental: inmigración, asilo, cooperación judicial y policial. Grupo de Trevi: grupos de trabajo sobre terrorismo y seguridad interior.

1984 Reuniones de los Ministros de Asuntos de Interior y Justicia cada seis meses.

1985 El Grupo de Trevi se amplía para incluir la inmigración ilegal y la delincuencia organizada.

1985 Acuerdo de Schengen: fue firmado por Francia, Alemania y el Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) para eliminar las formalidades aduaneras entre los países signatarios y promover la libre circulación de personas.

1986 Acta Única Europea: la letra a) del artículo 8 (renumerada como letra a) del artículo 7 en el Tratado de Maastricht y como artículo 14 en el Tratado de Ámsterdam) prevé la creación de un mercado único con libre circulación de mercancías, capitales, servicios y trabajadores. La declaración política adjunta al Acta Única Europea confirma la intención de todos los Estados miembros de cooperar en relación con la entrada, circulación y residencia de ciudadanos de terceros países y en la lucha contra el terrorismo, la delincuencia, el narcotráfico y el comercio ilícito de obras de arte y antigüedades.

1986 Grupo ad hoc sobre inmigración creado por los Estados miembros.

1989 Comité Europeo de Lucha Antidroga (CELAD) y Grupo de Asistencia Mutua (GAM) creados por los Estados miembros a raíz del Acta Única Europea.



POLÍTICA DE JUSTICIA E INMIGRACIÓN

2018

1990 Convenio de aplicación del acuerdo de Schengen: supresión de los controles en las fronteras interiores de los Estados miembros. Refuerzo y mejora de los controles en las fronteras exteriores (de acceso a la Unión Europea).

1992 El Tratado de la Unión Europea (TUE o Tratado de Maastricht) añade a la estructura comunitaria (Título IV) un tercer pilar relativo a una política de Justicia e Interior. La cooperación se centra en varios ámbitos de interés común: droga y toxicomanía, fraude internacional, cooperación judicial en asuntos civiles y penales, cooperación policial y aduanera, entre otros.

Organización: los grupos existentes se integran en una estructura de cinco niveles: grupos de trabajo, comités de dirección, comité de coordinación, (artículo K.4 del TUE), COREPER y Consejo de Ministros. Schengen no está incluido.

1993 1 de noviembre de 1993: entrada en vigor del **Tratado de Maastricht**.

1995 Entrada en vigor de la zona de Schengen: una sola frontera exterior; normas comunes en materia de visados, asilo y controles en las fronteras exteriores; libre circulación de personas. Para conciliar la libertad y la seguridad se creó el "sistema de información de Schengen", cuyo objetivo es intercambiar datos de identificación de personas y descripciones de objetos perdidos o robados.

La zona de Schengen, que inició su andadura en 1985 con cinco países fundadores, se amplió luego gradualmente al resto de Estados miembros de la Unión Europea (con excepción de Reino Unido e Irlanda).

1996 - 1997 La Conferencia Intergubernamental **redacta el Tratado de Ámsterdam** de la Unión Europea.

1997 2 de octubre de 1997: **Firma del Tratado de Ámsterdam**.

1997 1 de mayo de 1997: **Entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam**.

Junio 1998 El **Consejo Europeo de Cardiff** pide la elaboración de un plan para determinar la mejor forma de establecer un espacio de libertad, seguridad y justicia. Primera mención del concepto de reconocimiento mutuo de sentencias judiciales en materia penal.

Julio 1998 Comunicación de la Comisión sobre el fundamento, la forma y los principales objetivos de una **zona de libertad, seguridad y justicia**.

Dic. 1998 El **Consejo Europeo de Viena** adopta un plan de acción sobre la libre circulación de personas, con especial hincapié en la seguridad (cooperación judicial y policial y desarrollo de Europol). Definición de una estrategia global en materia de migración, asilo y acogida de refugiados. Creación grupo de alto nivel sobre asilo e inmigración.

Junio 1999 El **Consejo Europeo de Colonia** pide la elaboración de una **Carta de derechos fundamentales de los ciudadanos de la Unión Europea** que recoja en un sola Carta todos los derechos fundamentales vigentes en la Unión con el fin de otorgarles una mayor relevancia.

Oct. 1999 El **Consejo Europeo extraordinario de Tampere/Programa de Tampere (1999-2004)**, dedicado exclusivamente a la construcción de un espacio de libertad, seguridad y justicia en la Unión Europea, adopta políticas y objetivos específicos. Se crea un marcador para hacer un seguimiento de los avances realizados en su aplicación.

Dic. 2000 El **Consejo Europeo de Niza** da los primeros pasos hacia la preparación de la Unión Europea y de sus instituciones para la ampliación. La Unión Europea también decide actuar en la lucha internacional contra el blanqueo de dinero. Se proclama la **Carta de derechos fundamentales** por los Presidentes del Consejo, el Parlamento y la Comisión. En ella figuran, en un único texto, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y comunitarios recogidos hasta la fecha en numerosas medidas internacionales, europeas o nacionales.

25 Mar 2001 Los países nórdicos, incluidos **Noruega e Islandia**, se adhieren a la **zona Schengen**.

28 May 2001 Decisión del Consejo sobre **creación de una red europea de prevención de la delincuencia**.

26 Jun 2001 Decisión-marco del Consejo sobre **blanqueo de dinero, identificación, rastreo, embargo, confiscación e incautación de los medios e ingresos procedentes de la delincuencia**.

20 Jul 2001 Primer paso hacia una **política común de asilo**. Decisión del Consejo sobre la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de desplazados. Solidaridad entre Estados miembros, para contribuir al coste de la atención a los refugiados.

7 Dic 2001 **Decisión-marco sobre lucha contra el terrorismo**. El Consejo alcanzó un acuerdo político, sujeto a re-



POLÍTICA DE JUSTICIA E INMIGRACIÓN

2018

servas parlamentarias de examen por parte de tres delegaciones. La decisión marco define los actos y objetivos terroristas y establece umbrales para las penas mínimas y máximas para los diversos tipos de delitos.

28 Feb. 2002 Creación de Eurojust. Su objetivo es mejorar la coordinación entre autoridades legales y judiciales en los Estados miembros en la investigación y procesamiento de casos transfronterizos.

13 Jun. 2002 El Consejo adopta la **orden de detención europea y los procedimientos de entrega entre los Estados miembros**. La orden de detención europea sustituye a los lento procedimientos tradicionales de extradición en la Unión Europea para que los sospechosos de delitos graves o de terrorismo sean extraditados en un plazo máximo de 90 días para la investigación y juicio en el país en que se cometió el delito. Hace de la extradición un procedimiento puramente jurídico e incluye una lista de 32 delitos para los cuales los sospechosos pueden ser entregados sin verificación de doble tipificación (es decir, sin comprobar si el acto es considerado como delito tanto en el Estado miembro de "entrega" como en el de "recepción").

13 Jun. 2002 Primer paso legal para luchar contra el terrorismo en la Unión Europea. Decisión-marco del Consejo para aclarar la definición de delitos terroristas en todos los Estados miembros. En ella también se establecen penas y sanciones para cualquier persona que haya cometido o sea responsable de la comisión de dichos delitos.

19 Jul. 2002 Primeros pasos legales en la Unión Europea para combatir el **tráfico ilegal de seres humanos**. El Consejo ha dado su aprobación a un acuerdo marco por el que se define dicho tráfico, tanto si es con fines laborales como de explotación sexual, estipulando que ocho años de prisión será la pena mínima que deberán cumplir quienes sean reconocidos como culpables en los casos más graves.

2003 El 1 de febrero de 2003 entró en vigor el **Tratado de Niza**.

Nov. 2003 El Consejo Europeo adopta un nuevo programa de acción quinquenal: el **Programa de La Haya (2004-2009)**.

Dic. 2009 El Consejo Europeo adopta el **Programa de Estocolmo (2009-2014)**, nuevo programa plurianual centrado en los intereses y necesidades de los ciudadanos y demás personas de las que la Unión es responsable.

1 Dic. 2009 Entrada en vigor del **Tratado de Lisboa**.

La creación del espacio de libertad, seguridad y justicia se basa en los programas de Tampere (1999-2004), La Haya (2004-2009) y Estocolmo (2010-2014) y emana del Título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que regula el "Espacio de libertad, seguridad y justicia".

El Tratado de Lisboa –actualmente en vigor– otorga mayor prioridad a la realización del espacio de libertad, seguridad y justicia e introduce numerosos e importantes elementos nuevos: un procedimiento de toma de decisiones más eficaz y democrático que responde a la eliminación de la antigua estructura de pilares y se adapta al Derecho común de la Unión, otorga competencias más amplias para el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y señala un nuevo cometido para los Parlamentos nacionales. Los derechos fundamentales quedan reforzados por el carácter vinculante de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión y por la obligación de adhesión de la Unión al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

Fundamentos normativos del Espacio de libertad, seguridad y justicia en el Tratado de Lisboa:

El artículo 3, apartado 2, del Tratado de la Unión Europea establece lo siguiente: «La Unión ofrecerá a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia».

Este artículo enuncia los grandes objetivos que persigue la Unión, concediendo ahora mayor prioridad a la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia que el anterior Tratado de Niza.

Por su parte, El título V del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (artículos 67 a 89) está dedicado al espacio de libertad, seguridad y justicia. Además de una serie de disposiciones generales, este título incluye capítulos específicos dedicados, respectivamente:

- a las políticas sobre controles en las fronteras, asilo e inmigración;
- a la cooperación judicial en materia civil;



POLÍTICA DE JUSTICIA E INMIGRACIÓN

2018

- a la cooperación judicial en materia penal;
- a la cooperación policial.

Junto con las disposiciones que se acaban de señalar, cabe hacer referencia a otros artículos que no pueden desvincularse de la creación de un espacio de libertad, seguridad y justicia. Entre ellos:

- el artículo 6 del Tratado de la Unión Europea, relativo a la Carta de los Derechos Fundamentales y al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales;
- el artículo 8 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativo a la lucha contra las desigualdades,
- el artículo 15, apartado 3, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativo al derecho a acceder a los documentos de las instituciones;
- el artículo 16 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativo a la protección de los datos de carácter personal;
- los artículos 18 a 25 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativos a la no discriminación y la ciudadanía de la Unión.

Principales novedades introducidas por el Tratado de Lisboa en la materia:

1. Un procedimiento de toma de decisiones más eficaz y democrático

El Tratado de Lisboa elimina el tercer pilar e integra el espacio de libertad, seguridad y justicia en el Derecho común de la Unión Europea. La adopción de los textos legislativos asociados se realiza, en principio, mediante el procedimiento legislativo ordinario descrito en el artículo 293 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. El Consejo decide por mayoría cualificada y el Parlamento Europeo, en calidad de colegislador, se pronuncia en codecisión.

2. Un nuevo cometido de los Parlamentos nacionales

El artículo 12 del Tratado de la Unión Europea y los Protocolos 1 y 2 definen el cometido de los Parlamentos nacionales en la Unión Europea. En particular, los Parlamentos nacionales disponen ahora de un plazo de ocho semanas para analizar cualquier proyecto de acto legislativo con respecto al principio de subsidiariedad antes de que se adopte una decisión relativa a dicho acto a escala de la Unión. En el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia, si los Parlamentos nacionales, por un cuarto del total de votos que tienen atribuidos, lo solicitan, el proyecto deberá volverse a estudiar (artículo 7, apartado 2, del Protocolo 2).

Si un acto legislativo no respeta el principio de subsidiariedad, cabe interponer recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea.

Los Parlamentos nacionales participan en la evaluación de las actividades de Eurojust y Europol (artículos 85 y 88 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

3. Mayores competencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea

Ahora se puede recurrir sin restricciones ante el Tribunal de Justicia para que se pronuncie con carácter prejurídico sobre la totalidad del ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia. No obstante, durante un período de cinco años a partir de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, los actos adoptados antes de dicha entrada en vigor en relación con la cooperación policial y judicial en materia penal no pueden ser objeto de este recurso. Con respecto a los recursos por incumplimiento ante el Tribunal de Justicia, se aplica el mismo sistema (Protocolo 36).

4. Refuerzo del papel de la Comisión

La posibilidad de que la Comisión presente recursos por incumplimiento contra los Estados miembros por no respetar las disposiciones establecidas en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia constituye una novedad significativa que le otorga una nueva competencia a la hora de velar por la correcta aplicación de los textos legislativos.



5. Possible intervención de los Estados miembros en la evaluación de la aplicación de las políticas en el ámbito del espacio de libertad, seguridad y justicia

El artículo 70 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea dispone que el Consejo podrá adoptar, a propuesta de la Comisión, medidas que establezcan los procedimientos que seguirán los Estados miembros para efectuar, en colaboración con la Comisión, una evaluación objetiva e imparcial de la aplicación, por las autoridades de los Estados miembros, de las políticas en el marco del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Por último, se han establecido actores específicos para la gestión del espacio de libertad, seguridad y justicia: las agencias. Para ello, se han creado distintas agencias para contribuir a la gestión de las políticas relativos a una serie de ámbitos importantes del espacio de libertad, seguridad y justicia: Europol en materia de cooperación policial, Eurojust en materia de cooperación judicial penal, la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea en materia de derechos fundamentales y lucha contra la discriminación, Frontex en el ámbito del control de las fronteras exteriores de la Unión y, recientemente, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo.

D) PRINCIPALES REALIZACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA EN EL CONTEXTO DEL ESPACIO DE LIBERTAD SEGURIDAD Y JUSTICIA

En la realización del espacio de libertad, seguridad y justicia confluyen dos ideas básicas: garantizar especialmente la libre circulación de personas y ofrecer un elevado nivel de protección a los ciudadanos. Para desarrollar de manera combinada estas funciones el espacio de libertad, seguridad y justicia comprende diversas materias complementarias.

El ámbito de aplicación material del espacio de libertad, seguridad y justicia

Entre las materias que se estudian en este apartado destacamos: la gestión de las fronteras interiores y exteriores; la política de inmigración; la política de asilo; la cooperación judicial en materia civil; la cooperación judicial en materia penal; la cooperación policial y la protección de los datos personales.

La gestión de las fronteras interiores y exteriores

El Acuerdo de Schengen y su Convenio de aplicación sirvieron para articular un sistema jurídico que suprimiera los controles en las fronteras interiores, reforzando así definitivamente la movilidad y la libertad de circulación de personas. Participan en este sistema 22 Estados miembros de la Unión Europea, todos excepto el Reino Unido, Irlanda (quienes mantienen opciones voluntarias de exclusión), Chipre, Bulgaria, Rumania y Croacia (estos cuatro Estados tienen la obligación legal y desean unirse a la zona). Además, forman parte del mismo otros Estados que no son miembros de la Unión Europea. Es el caso de Noruega, Islandia, Suiza y Liechtenstein. Irlanda y el Reino Unido participan sólo en parte en el acervo de Schengen ya que, por ejemplo, mantienen los controles en sus fronteras. Bulgaria, Chipre, Rumanía y Croacia también aplican únicamente partes del acervo de Schengen, ya que para que se puedan eliminar los controles en las fronteras de esos países sigue siendo necesaria una decisión del Consejo de la Unión Europea.

Además de la supresión de los controles fronterizos ad intra en los Estados partes, el sistema de Schengen ha supuesto el refuerzo de los controles fronterizos ad extra, en tanto que quienes no son nacionales de un Estado miembro, una vez dentro del "espacio Schengen", pueden circular libremente, en función del periodo indicado en su visado. Es por esto que la gestión de fronteras se ha articulado necesariamente a través del desarrollo de diversas medidas normativas complementarias que conforman el espacio de libertad, seguridad y justicia como, por ejemplo, la cooperación policial, la asistencia judicial en materia penal y civil o la adopción de una política común en materia de inmigración y asilo.

El acervo de Schengen está compuesto en sentido estricto por: las medidas que establecen el régimen de cruce de fronteras en el ámbito fronterizo exterior de Schengen (el Código de fronteras Schengen, que regula la circulación de personas por las fronteras Schengen y cuyo contenido se modifica en 2013 con el fin de ampliar las posibilidades de reinstaurar los controles en las fronteras interiores. Reglamento (UE) 1051/2013, de 22 de octubre de 2013); las medidas legislativas destinadas al establecimiento de un cierto reparto de la carga financiera por lo que respecta a la gestión de las fronteras exteriores del espacio Schengen (el Fondo Europeo para las Fronteras Exteriores (FEFE)); el establecimiento de bases de datos centralizadas con vistas a la gestión de las fronteras y la



POLÍTICA DE JUSTICIA E INMIGRACIÓN

2018

migración (el Sistema de Información de Schengen (SIS), el Sistema de Información de Visados (VIS), el sistema EURODAC, la base de datos europea de impresiones dactilares para identificar a los solicitantes de asilo y a los inmigrantes ilegales); las medidas que evitan y sancionan la entrada, la circulación y la estancia irregulares; y las medidas institucionales para la coordinación de la cooperación operativa para la gestión de las fronteras exteriores.

El actual Código de Fronteras de Schengen, además, permite la reintroducción temporal de los controles en las fronteras internas en circunstancias excepcionales que puedan constituir una amenaza seria para el interés público o la seguridad interna de un Estado miembro (véase el caso francés con motivo de los atentados terroristas acaecidos en París).

Del mismo modo que la arquitectura europea de seguridad interior se ha ido desarrollando paulatinamente a través de la cooperación cotidiana, los cambios en los Tratados y las directrices políticas emitidas por los Consejos Europeos, a partir del de Tampere, la seguridad de las fronteras también ha evolucionado de forma progresiva, desde los sistemas centrados en el ámbito nacional hasta una mayor cooperación operativa de la UE en las fronteras exteriores. Aunque, en el día a día, los Estados miembros siguen siendo los principales responsables del control y la vigilancia de las fronteras exteriores, los sistemas de seguridad de las fronteras interiores cuentan cada vez más con la ayuda complementaria que ofrece un conjunto de herramientas de ámbito europeo que permiten gestionar posibles riesgos en las fronteras exteriores.

Uno de los principales hitos de este proceso fue la creación de Frontex. La Agencia inició sus actividades el 3 de octubre de 2005, sobre la base del Reglamento (CE) nº 2007/2004 del Consejo.

Frontex fomentó un enfoque integrado de la gestión de las fronteras. Llevó a cabo análisis de riesgos, elaboró programas de formación para la guardia de fronteras y realizó investigaciones. También desempeñó un papel más activo en la cooperación operativa al coordinar las operaciones conjuntas de gestión de las fronteras y organizar operaciones de retorno. Bajo su mandato actualizado en 2011 Frontex reforzó su capacidad operativa y prestó mayor atención a la salvaguarda de los derechos fundamentales en el marco de sus operaciones. También aumentó sus capacidades de vigilancia a través de la creación del Centro de situación Frontex y, en los últimos tiempos, mediante el establecimiento de Eurosur, un sistema de intercambio de información diseñado para permitir el intercambio casi en tiempo real de datos relativos a las fronteras entre Frontex y los Estados miembros pertenecientes a Schengen.

Desde la creación de Frontex se han adoptado varias medidas prácticas para lograr una gestión más integrada de las fronteras exteriores: algunas actualizaciones significativas de la infraestructura tecnológica; una batería de operaciones conjuntas de gestión de las fronteras; y el desarrollo de la capacidad de respuesta rápida (en un primer momento mediante equipos de intervención rápida en las fronteras –RABIT– y, desde 2011, también a través de equipos europeos de agentes de la guardia de fronteras). Los cambios se han acelerado debido al elevado número de personas que han perdido la vida en el Mediterráneo en los últimos años y a la enorme afluencia de refugiados y migrantes. La operación conjunta Tritón, puesta en marcha a finales de 2014 y ampliada sustancialmente en 2015, con la misión de vigilar la frontera marítima principalmente entre Libia e Italia, reúne a personal y equipos de varios Estados miembros para ofrecer a Italia un apoyo operativo de primera línea. En el mismo orden de ideas, Frontex desempeñó un papel clave en otra vertiente de la respuesta dada a los desafíos a los que se enfrentan los Estados miembros que se encuentran en primera línea: el establecimiento de puntos críticos o equipos de apoyo a la gestión de la migración. Estos equipos están gestionados por la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, Europol y Frontex, en asociación con las autoridades nacionales, y su objetivo es identificar, cribar e inscribir en un registro a los migrantes a su llegada a la UE, así como organizar operaciones de retorno para aquellos que no tengan derecho a quedarse en la UE. Frontex asume la dirección de los grupos operativos regionales de la UE, con sede en Catania para los puntos críticos de Italia y en El Pireo para los de Grecia. Tanto las operaciones marítimas como el apoyo directo a los Estados miembros en los puntos críticos representan una respuesta tangible a escala europea a lo que puede considerarse a la vez una crisis humanitaria y un desafío de gestión fronteriza.

En muchos aspectos, la actual afluencia de refugiados y migrantes está conduciendo a una europeización de la gestión de las fronteras. De hecho, el Tratado de Lisboa prevé la adopción de una política común de gestión de las fronteras y, en el marco del Programa de Estocolmo, se pidió que se estudiase la viabilidad de un sistema europeo de guardia de fronteras, una petición que se repetiría cinco años después, en las Conclusiones del Consejo Europeo de junio de 2014. Por otra parte, la crisis de refugiados y migrantes y las reiteradas críticas



POLÍTICA DE JUSTICIA E INMIGRACIÓN

2018

de los Estados miembros, que reprochan a la UE su falta de control de las fronteras exteriores, han llevado a la Comisión a actuar. En diciembre de 2015, presentó propuestas encaminadas a afianzar el mandato de Frontex, en particular para permitir que la Agencia adquiriera material directamente, aumentara considerablemente sus recursos humanos y financieros y reforzara sus funciones en las operaciones de retorno.

Como consecuencia de ello en 2016 la antigua agencia Frontex se ha ampliado recientemente, pasando a ser la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, en virtud del Reglamento sobre la Guardia Europea de Fronteras y Costas (Reglamento (UE) nº 2016/1624 del Parlamento Europeo y del Consejo). Dicha Guardia tiene como principal objetivo contribuir al desarrollo de una gestión integrada de las fronteras exteriores. Entre sus labores figura, asimismo, la gestión eficaz de los flujos de migración y brindar un alto nivel de seguridad en la Unión. Al mismo tiempo, contribuye a salvaguardar la libre circulación en la Unión respetando plenamente los derechos fundamentales. Está formada por la Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas y las autoridades nacionales encargadas de la gestión de las fronteras. Sus actividades se centran en el establecimiento de una estrategia operativa para la gestión de las fronteras y la coordinación de la asistencia de todos los Estados miembros. Su sede, como en su día Frontex, está situada en Varsovia.

Quizás el aspecto que más ha llamado la atención es la creación del «derecho a intervenir» de esta Guardia cuando un Estado miembro es incapaz de hacer frente a la presión migratoria, poniendo así en peligro al espacio Schengen. Tanto la afluencia de refugiados y migrantes que se registra en la actualidad, como el recrudecimiento de la amenaza terrorista, están generando una mayor europeización de la gestión de las fronteras. En concreto, y con objeto de abordar el fenómeno de los llamados «combatientes extranjeros» se han establecido controles obligatorios de los ciudadanos de la UE que entran o salen del espacio Schengen por tierra, mar o aire, a través de una modificación puntual del Código de fronteras Schengen concebida para reforzar la seguridad en caso de agravamiento de la amenaza terrorista. De acuerdo con esta novedad introducida se controlará a los ciudadanos usando la base de datos del SIS II y la base de datos de documentos de viaje perdidos o robados de Interpol.

A parte de la lógica concentración de las acciones en la gestión de la enorme afluencia de refugiados y migrantes, el otro avance fundamental relativo a la política fronteriza gira en torno al paquete sobre fronteras inteligentes, destinado a modernizar la gestión de las fronteras mediante la automatización de los controles fronterizos y la mejora de la información de entrada y salida. El conjunto de comunicaciones de la Comisión de 2008 sobre el paquete de medidas de la UE en materia de fronteras presentó por primera vez este elemento, que se incorporó posteriormente al Programa de Estocolmo de 2009. El 25 de octubre de 2011, la Comisión presentó una Comunicación sobre fronteras inteligentes, seguida de una propuesta legislativa el 28 de febrero de 2013. El paquete, diseñado para acelerar, facilitar y reforzar los procedimientos de control de las fronteras para los ciudadanos extranjeros que viajan a la UE, tiene dos componentes:

- **un Sistema de Registro de Entradas y Salidas (SES)** para recoger el momento y lugar de entrada y la duración de las estancias breves autorizadas en una base de datos electrónica, que sustituiría a la actual práctica de sellado de los pasaportes; estos datos quedarían después a disposición de las autoridades responsables del control de fronteras y la inmigración;
- **un Programa de Registro de Pasajeros (PRP)**, que permita a ciertas categorías de viajeros frecuentes de terceros países (que viajan por negocios, motivos familiares, etc.) entrar en la UE, siempre que pasen un examen previo apropiado, a través de pasos fronterizos con portales automáticos de control simplificado; este programa está concebido para acelerar el cruce de fronteras de entre cuatro y cinco millones de viajeros al año y alentaría la inversión en modernos procedimientos automatizados de control fronterizo (basados, por ejemplo, en el pasaporte electrónico) en los principales pasos fronterizos.

Debido a las dudas relativas a los costes iniciales del paquete sobre fronteras inteligentes de la Comisión, los interrogantes acerca de la viabilidad técnica del sistema y las reservas planteadas en torno a los beneficios del proyecto, la Comisión decidió encargar otro estudio técnico, que finalizó en octubre de 2014. En 2015 se llevaron a cabo una serie de pruebas prácticas y operativas bajo los auspicios de EU-LISA. En abril de 2016, la Comisión presentó una nueva propuesta, en esta ocasión únicamente sobre el SES.

Si bien el nuevo SES persigue el mismo objetivo central de acelerar, facilitar y reforzar los procedimientos de control fronterizo para los viajeros de terceros países, presenta, no obstante, cambios significativos en compara-



ción con la propuesta de 2013. En primer lugar, reduce la cantidad de datos (por ejemplo, las huellas dactilares) que han de recogerse y almacenarse, y propone una notable reducción de los costes, que pasarían de los 1 100 millones de euros iniciales a 408 millones de euros. Además, esta nueva propuesta de la Comisión prevé la interoperabilidad entre el Sistema de Información de Visados (véase más arriba) y el SES, así como el acceso al SES de los organismos con fines coercitivos en determinadas condiciones. Esta propuesta es, en la actualidad, objeto de examen en el Parlamento y el Consejo.

Por otra parte, en noviembre de 2016 la Comisión presentó una propuesta legislativa relativa a la creación de un Sistema Europeo de Información y Autorización de Viajes (SEIAV). La creación de un sistema con objetivos similares a los del sistema ESTA de los Estados Unidos de América sería un elemento adicional de control de los viajeros exentos de la obligación de visado. El sistema SEIAV decidiría con respecto a la admisibilidad de todos los nacionales de terceros países exentos de la obligación de visado para viajar al espacio Schengen y si dichos desplazamientos suponen un riesgo en materia de migración o para la seguridad. La información sobre los viajeros se recabaría antes de su desplazamiento.

La política de inmigración

La política de inmigración pretende tanto el establecimiento de un régimen jurídico homogéneo y uniforme para los inmigrantes regulares, común a todos los Estados miembros de la Unión Europea, como la lucha contra la inmigración irregular, aspecto este último vinculado con la trata de seres humanos.

Ante las dificultades por establecer un régimen jurídico general para todos los inmigrantes, se ha optado por adoptar medidas normativas que se circunscriben sobre categorías concretas de inmigrantes como, por ejemplo, los residentes de larga duración, los residentes que deseen entrar en la Unión Europea con fines de estudio o investigación o los trabajadores de terceros países que entren en los Estados miembros para desempeñar un empleo altamente cualificado.

Desde 2008 se han adoptado una serie de directivas importantes en materia de inmigración, y otras directivas al respecto se revisarán próximamente. Además, la Comisión está llevando a cabo actualmente un control de adecuación destinado a evaluar y analizar la legislación de la Unión vigente en materia de migración legal.

En septiembre de 2017, la Comisión publicó una comunicación relativa al cumplimiento de la Agenda Europea de Migración, que examina los progresos realizados y las deficiencias detectadas en la aplicación de la Agenda.

1. Inmigración legal

Tras las dificultades halladas a la hora de adoptar una disposición general que cubriese toda la inmigración laboral en la Unión, el enfoque actual consiste en adoptar legislación sectorial, por categorías de migrantes, con el fin de establecer una política de inmigración legal a escala de la Unión.

Mediante la Directiva 2009/50/CE, relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países para fines de empleo altamente cualificado, se creó la «tarjeta azul UE», un procedimiento abreviado para la expedición de un permiso especial de residencia y de trabajo con unas condiciones más atractivas para los trabajadores de terceros países que entren en los Estados miembros para desempeñar un empleo altamente cualificado. El primer informe sobre la aplicación de esta Directiva se presentó en mayo de 2014 y, en junio de 2016, la Comisión propuso una revisión del sistema vigente, que solo funciona de forma adecuada en un número extremadamente reducido de Estados miembros. El Parlamento y el Consejo están llevando a cabo ahora esta labor de revisión.

La Directiva 2011/98/UE relativa al permiso único establece un procedimiento común y simplificado para los ciudadanos de terceros países que soliciten un permiso de residencia y de trabajo en un Estado miembro, así como un conjunto común de derechos que han de concederse a los inmigrantes legales. El primer informe sobre su aplicación estaba previsto para diciembre de 2016.

La Directiva 2014/36/UE, adoptada en febrero de 2014, regula las condiciones de entrada y estancia de nacionales de terceros países para fines de empleo como trabajadores temporeros. Se autoriza a los trabajadores temporeros migrantes a permanecer temporalmente de manera legal en la Unión durante un período máximo de entre cinco y nueve meses (variable en función del Estado miembro) para realizar una actividad sujeta al ritmo estacional, sin perder por ello su residencia principal en un tercer país. La Directiva precisa asimismo el conjunto de derechos que asiste a estos trabajadores migrantes.



El 15 de mayo de 2014 se adoptó la Directiva 2014/66/UE relativa a las condiciones de entrada y residencia de nacionales de terceros países en el marco de traslados intraempresariales. Con esta Directiva, que debía transponerse el 29 de noviembre de 2016, se facilita que las empresas y las multinacionales puedan destinar temporalmente directivos, especialistas y trabajadores en formación a las sucursales y filiales ubicadas en la Unión Europea.

El 11 de mayo de 2016 se adoptó la Directiva (UE) 2016/801 relativa a los requisitos de entrada y residencia de los nacionales de países terceros con fines de investigación, estudios, prácticas, voluntariado, programas de intercambio de alumnos o proyectos educativos y colocación au pair, cuya fecha de transposición se ha fijado para el 23 de mayo de 2018. Viene a sustituir a los instrumentos anteriores relativos a estudiantes e investigadores, cuyo alcance amplía y cuya aplicación simplifica.

Por último, el estatuto de los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración en la Unión Europea sigue estando regulado por la Directiva 2003/109/CE del Consejo, modificada en 2011 con el fin de extender su ámbito de aplicación a los refugiados y otros beneficiarios de protección internacional.

2. Integración

La Directiva 2003/86/CE establece disposiciones relativas al derecho a la reagrupación familiar. A raíz del informe de aplicación de 2008, en el que se llegó a la conclusión de que la Directiva no estaba siendo ni correcta ni plenamente aplicada en los Estados miembros, la Comisión publicó en abril de 2014 una comunicación para orientar a los Estados miembros acerca del modo en que debían aplicarla.

La competencia de la Unión en materia de integración es limitada. Entre los instrumentos existentes se hallan el Foro Europeo de la Migración (antes Foro Europeo de la Integración), el sitio web europeo sobre integración, y la red de puntos de contacto nacionales sobre la integración. En julio de 2011 la Comisión adoptó la Comunicación relativa a la Agenda Europea para la Integración de Nacionales de Terceros Países. Más recientemente, en junio de 2016, la Comisión presentó un plan de acción que incluía un marco de actuación e iniciativas concretas para ayudar a los Estados miembros a integrar a los cerca de 20 millones de ciudadanos de terceros países que residen legalmente en el territorio de la Unión.

3. Inmigración irregular

La Unión ha adoptado importantes actos legislativos para luchar contra la inmigración irregular:

- El llamado «paquete sobre la ayuda ilegal a la inmigración irregular», compuesto por la Directiva 2002/90/CE, que establece una definición común del delito de ayuda a la entrada, a la circulación y a la estancia irregulares, y por la Decisión marco 2002/946/JAI, que impone sanciones penales a esta conducta. Este paquete se completa con la Directiva 2004/81/CE del Consejo, que prevé la expedición de un permiso de residencia a víctimas de la trata o del tráfico ilícito de seres humanos que cooperen con las autoridades competentes. Por último, en mayo de 2015 la Comisión adoptó el Plan de Acción de la UE contra el tráfico ilícito de migrantes.
- La «Directiva de retorno» (2008/115/CE) contempla normas y procedimientos comunes de la Unión para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular. El primer informe sobre su aplicación se adoptó en marzo de 2014. Por otra parte, la Comisión publicó, el 9 de septiembre de 2015, un documento titulado «Plan de Acción de la UE en materia de retorno» (COM(2015)0453) y, a continuación, en octubre de ese mismo año, el Consejo adoptó sus Conclusiones sobre el futuro de la política de retorno.
- La Directiva 2009/52/CE especifica las sanciones y medidas aplicables en los Estados miembros a los empleadores de ciudadanos de terceros países en situación irregular. El primer informe sobre su aplicación se presentó el 22 de mayo de 2014.

Al mismo tiempo, la Unión está negociando y celebrando acuerdos de readmisión con los países de origen y de tránsito para el retorno de los migrantes irregulares y coopera con estos países en la lucha contra la trata de seres humanos. Dichos acuerdos incluyen compromisos recíprocos de cooperación entre la Unión y sus terceros países socios.

La política de asilo

El Tratado de Lisboa transforma en política común las medidas en materia de asilo que desde la entrada en vigor



del Tratado de Ámsterdam se habían venido adoptando de manera progresiva por las instituciones europeas. Su objetivo no es sólo el establecimiento de normas mínimas, sino también la creación de un sistema común que incluya estatutos y procedimientos uniformes. Se trata de evitar con ello la aparición de un forum shopping en materia de asilo, es decir, asegurar un nivel homogéneo en todos los Estados miembros que no introduzca diferencias entre ellos a la hora de valorar y definir las solicitudes de asilo y refugio presentadas por los individuos que buscan obtener esta protección.

El sistema configurado por los Tratados constitutivos comprende los siguientes elementos: un estatuto uniforme de asilo, basado en el Convenio de Ginebra de 1951 y en su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto del Refugiado; un estatuto uniforme de protección subsidiaria; un sistema común de protección temporal; procedimientos comunes para conceder o retirar el asilo o la protección subsidiaria; criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud; las normas relativas a las condiciones de acogida; y la asociación y cooperación con terceros países.

El Tratado de Lisboa reconoce oficialmente el papel preeminente del Consejo Europeo a la hora de «[definir] las orientaciones estratégicas de la programación legislativa y operativa en el espacio de libertad, seguridad y justicia» (artículo 68 del TFUE). En junio de 2014, el Consejo Europeo definió las orientaciones estratégicas para los años siguientes, partiendo de los avances conseguidos en el marco del Programa de Estocolmo. En estas se hace hincapié en que la transposición plena y la aplicación efectiva del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) es una prioridad absoluta.

Principales instrumentos jurídicos existentes y propuestas pendientes:

- Reglamento (UE) n.º 603/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, relativo a la creación del sistema «Eurodac» para la comparación de las impresiones dactilares para la aplicación efectiva del Reglamento (UE) n.º 604/2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida, y a las solicitudes de comparación con los datos de Eurodac presentadas por los servicios de seguridad de los Estados miembros y Europol a efectos de aplicación de la ley, y por el que se modifica el Reglamento (UE) n.º 1077/2011, por el que se crea una Agencia europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia;
- Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional;
- Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional;
- Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional, a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida;
- Reglamento (UE) n.º 439/2010 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, por el que se crea una Oficina Europea de Apoyo al Asilo;
- Directiva 2001/55/CE del Consejo, de 20 de julio de 2001, relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida.

En respuesta a la tragedia humanitaria que se abate sobre el Mediterráneo, la Comisión adoptó, en mayo de 2015, una Agenda Europea de Migración destinada a fortalecer la política común de asilo mediante la puesta en marcha de las siguientes medidas:

- Decisión (UE) 2015/1601 del Consejo, de 22 de septiembre de 2015, por la que se establecen medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en beneficio de Italia y Grecia;
- Decisión (UE) 2015/1523 del Consejo, de 14 de septiembre de 2015, relativa al establecimiento de medidas provisionales en el ámbito de la protección internacional en favor de Italia y Grecia;



POLÍTICA DE JUSTICIA E INMIGRACIÓN

2018

- Conclusiones de los representantes de los Gobiernos de los Estados miembros, reunidos en el seno del Consejo, sobre el reasentamiento mediante programas multilaterales y nacionales de 20 000 personas claramente necesitadas de protección internacional, de 20 de julio de 2015
- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un mecanismo de crisis en materia de reubicación y por el que se modifica el Reglamento (UE) nº 604/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (COM(2015) 450;
- Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece una lista común de la UE de países seguros a los efectos de la Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional, y por el que se modifica la Directiva 2013/32/UE. El 13 de mayo de 2015, la Comisión Europea presentó una Agenda Europea de Migración completa en la que, junto a las medidas inmediatas que propondría al poco tiempo como respuesta a la situación de crisis en el Mediterráneo, esbozaba nuevas iniciativas destinadas a aportar soluciones estructurales para una mejor gestión de la migración en todos sus aspectos. Entre las iniciativas estructurales estudiadas y teniendo presente la actual presión sin precedentes sobre los sistemas de asilo de los Estados miembros, la Comisión destacó la necesidad de aplicar un enfoque más eficaz a los abusos y manifestó su intención de reforzar las disposiciones sobre el concepto de país de origen seguro contenidas en la Directiva 2013/32/UE sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional a fin de facilitar la expedita tramitación de las solicitudes de asilo de las personas originarias de países designados seguros. Como subrayó el Consejo Europeo en sus conclusiones de 25 y 26 de junio de 2015, esa iniciativa incluye la creación de una lista común a la UE de países de origen seguros.
- La Directiva 2013/32/UE permite a los Estados miembros aplicar modalidades procedimentales específicas en particular, procedimientos acelerados y fronterizos cuando el solicitante sea nacional de un país (o apátrida, en relación con un tercer país de residencia habitual anterior) que haya sido designado país de origen seguro en virtud de las leyes nacionales y que, además, pueda considerarse seguro para el solicitante habida cuenta de sus circunstancias particulares. Solo algunos Estados miembros han aprobado listas nacionales de países de origen seguros. Además, esas listas nacionales presentan ciertas divergencias que podrían deberse a las diferencias en la valoración de la seguridad de determinados terceros países o a la naturaleza dispar de los flujos de nacionales de terceros países que se dirigen a los Estados miembros. En este sentido y a la vista de los acontecimientos acaecidos en Turquía, llama poderosamente la atención que la Comisión haya llegado a la conclusión de que Albania, Bosnia y Herzegovina, la Antigua República Yugoslava de Macedonia, Kosovo, Montenegro, Serbia, pero sobre todo, Turquía sean considerados (en especial, este último) como países seguros en el sentido de la Directiva 2013/32/UE y que vayan a ser incluidos en esa lista común a la UE de países de origen seguros. Lo que no deja de ser cuando menos relevante en lo que respecta a la aplicación de ese concepto y a su relativización cuando hay determinadas cuestiones en juego. A este respecto recordar que el Parlamento Europeo ha pedido procedimientos fiables y equitativos, ejecutados con eficacia y basados en el principio de no devolución, y ha destacado la necesidad de evitar una reducción de los niveles de protección y calidad de la acogida y de distribuir mejor la carga de los Estados miembros situados en las fronteras exteriores de la Unión. También ha hecho hincapié en que el internamiento de solicitantes de asilo solo podrá practicarse en circunstancias excepcionales claramente definidas y en que debe existir una vía de recurso judicial, y ha respaldado la creación de la Oficina Europea de Apoyo al Asilo. Además, el Parlamento puede presentar un recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia con el fin de obtener la anulación de las disposiciones relativas a las modalidades de adopción de la lista común de terceros países considerados como países de origen seguros y terceros países europeos seguros.

La cooperación judicial en materia civil

En los asuntos civiles con repercusión transfronteriza, la Unión Europea desarrolla una cooperación judicial, cuya piedra angular es el reconocimiento mutuo y la ejecución de las resoluciones judiciales y extrajudiciales.

Además, la acción de la Unión Europea en materia de cooperación judicial civil se centra principalmente en el logro de los siguientes objetivos: ofrecer a los ciudadanos un elevado grado de seguridad jurídica en sus relaciones



POLÍTICA DE JUSTICIA E INMIGRACIÓN

2018

transfronterizas en materia de Derecho civil; garantizar a los ciudadanos un acceso fácil y eficaz a la justicia civil para la resolución de litigios transfronterizos; simplificar los instrumentos de cooperación transfronteriza entre las instancias judiciales civiles nacionales; y apoyar la formación de los magistrados y del personal al servicio de la administración de justicia.

En este orden de ideas, con el propósito de definir la jurisdicción competente, y dilucidar el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones judiciales y extrajudiciales se han elaborado, entre otros, los siguientes actos normativos: el Reglamento (CE) nº 1346/2000, que fija normas uniformes sobre la competencia jurisdiccional, el reconocimiento y el Derecho aplicable en este ámbito; el Reglamento (CE) nº 44/2001 del Consejo, de 22 de diciembre de 2000, relativo a la competencia judicial, el reconocimiento y la ejecución de resoluciones judiciales en materia civil y mercantil («Reglamento Bruselas I»); el Reglamento (CE) nº 2201/2003 del Consejo, relativo a la competencia, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones judiciales en materia matrimonial y de responsabilidad parental («Reglamento Bruselas II bis»); y el Reglamento (CE) nº 805/2004, por el que se establece un título ejecutivo europeo para créditos no impugnados.

En materia de derecho aplicable destacan: el Reglamento (CE) nº 593/2008 sobre la ley aplicable a las obligaciones contractuales («Reglamento Roma I»); el Reglamento (CE) nº 864/2007, de 11 de julio de 2007, relativo a la ley aplicable a las obligaciones extracontractuales («Reglamento Roma II»); el Reglamento (CE) nº 4/2009 del Consejo, de 18 de diciembre de 2008, relativo a la competencia, la ley aplicable, el reconocimiento y la ejecución de las resoluciones y la cooperación en materia de obligaciones de alimentos; el Reglamento (UE) nº 1259/2010, que instaura un marco jurídico claro y completo en el ámbito de la ley aplicable al divorcio y a la separación judicial; y el Reglamento (UE) nº 650/2012 que determina, entre otras cosas, la ley aplicable en materia de sucesiones mortis causa.

Por lo que se refiere al acceso a la justicia, se han elaborado los siguientes textos normativos que se aplican a los litigios transfronterizos: la Directiva 2003/8/CE, que establece las reglas mínimas comunes relativas a la justicia gratuita; el Reglamento (CE) nº 861/2007, por el que se establece un proceso europeo de escasa cuantía; y el Reglamento (CE) nº 1896/2006 (en su versión modificada), por el que se establece un proceso monitorio europeo. Estos procedimientos son complementarios y facultativos respecto de los procedimientos previstos por el Derecho nacional. La Directiva 2008/52/CE, por su parte, establece normas comunes relativas a ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles, a fin de incrementar la seguridad jurídica y fomentar, por consiguiente, el recurso a este mecanismo de resolución de litigios de carácter no jurisdiccional.

En última instancia, también se han elaborado instrumentos de cooperación transfronteriza entre las instancias judiciales civiles nacionales como, por ejemplo, el Reglamento (CE) nº 1393/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de noviembre de 2007, que tiene como objetivo simplificar y acelerar la transmisión entre los Estados miembros de los documentos judiciales y extrajudiciales, a efectos de notificación y traslado, así como reforzar la eficacia y la rapidez de los procedimientos judiciales. Para simplificar y acelerar la cooperación entre los órganos jurisdiccionales de los Estados miembros en el ámbito de la obtención de pruebas en materia civil y mercantil, el Consejo adoptó el Reglamento (CE) nº 1206/2001. Con el fin de mejorar, simplificar y acelerar la cooperación judicial entre los Estados miembros y favorecer el acceso a la justicia de los ciudadanos implicados en litigios transfronterizos, se creó una Red Judicial Europea en materia civil y mercantil con arreglo a la Decisión nº 2001/470/CE del Consejo, de 28 de mayo de 2001. Por último, la Decisión nº 2001/470/CE fue modificada por la Decisión nº 568/2009/CE del Parlamento Europeo y el Consejo y está destinada a ampliar y reforzar las misiones asignadas a la Red Judicial Europea en materia civil y mercantil.

La cooperación judicial en materia penal

La cooperación judicial en materia penal constituye un complemento necesario para asegurar una correcta realización de la libre circulación de personas. En este contexto, el principio de reconocimiento mutuo se erige como un principio esencial para garantizar la coherencia del sistema de cooperación judicial en materia penal. En virtud del mismo, los distintos sistemas judiciales pueden confiar en los niveles de justicia de los demás y, por consiguiente, cabe la posibilidad de instar el reconocimiento de las resoluciones judiciales aun sin existir un ordenamiento penal armonizado en la Unión Europea.

El reconocimiento mutuo es importante tanto en la fase previa al juicio como en el momento de la ejecución de la



sentencia. Cubre el reconocimiento de las pruebas, las medidas de vigilancia no privativas de libertad tanto en la fase previa como en la posterior al juicio, las inhabilitaciones, la ejecución de sanciones penales y las resoluciones para tener en cuenta las condenas impuestas en otros Estados miembros en el marco de un nuevo proceso penal en un Estado miembro distinto.

El Tratado de Lisboa prevé que el Parlamento Europeo y el Consejo establezcan, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, "normas mínimas relativas a la definición de las infracciones penales y de las sanciones en ámbitos delictivos que sean de especial gravedad y tengan una dimensión transfronteriza derivada del carácter o de las repercusiones de dichas infracciones o de una necesidad particular de combatirlas según criterios comunes". Se trata, por tanto, de un mandato que pretende establecer normas comunes mínimas, por ejemplo, en materia de delincuencia organizada, trata de seres humanos, explotación de los niños y pornografía infantil, terrorismo, delincuencia financiera (fraude, blanqueo de dinero y corrupción), cibodelincuencia, delincuencia medioambiental, falsificación y piratería, racismo y xenofobia son algunos de los ámbitos en los que se han aprobado textos jurídicos o se están negociando para adoptar definiciones comunes y armonizar el nivel de las sanciones.

En septiembre de 2011, no obstante, la Comisión Europea publicó una Comunicación titulada "Hacia una política de Derecho penal de la Unión Europea: garantizar la aplicación efectiva de las políticas de la Unión Europea mediante el Derecho penal". En dicha Comunicación se explica cómo unas normas mínimas de Derecho penal para toda la Unión Europea pueden servir para proteger mejor a los ciudadanos contra la delincuencia y se establecen unos principios que ayudan a garantizar la homogeneidad y la coherencia de la legislación de la Unión Europea en materia de Derecho penal.

Asimismo, con el propósito de facilitar la prestación de asistencia judicial mutua transfronteriza y el cumplimiento de las peticiones de extradición y las órdenes de detención europeas en el año 2002 se creó Eurojust. Este órgano podrá ser complementado en sus funciones por la creación de una Fiscalía Europea destinada a "combatir las infracciones que perjudiquen a los intereses financieros de la Unión".

Dentro del marco de la cooperación judicial en materia penal, conviene destacar los siguientes tres instrumentos legislativos de cooperación basados en el principio de confianza mutua y cooperación leal y en el respeto de los derechos y libertades fundamentales reconocidos por la UE:

- La hoy famosa Decisión marco del Consejo, de 13 de junio de 2002, relativa a la orden de detención europea a la orden de detención europea y a los procedimientos de entrega entre Estados (euroorden). La orden de detención europea es una resolución judicial dictada por un Estado miembro con vistas a la detención y la entrega por otro Estado miembro de una persona buscada para el ejercicio de acciones penales o para la ejecución de una pena o una medida de seguridad privativas de libertad. El objetivo atribuido a la Unión de llegar a ser un espacio de libertad, seguridad y justicia da lugar, gracias a este instrumento, a la supresión de la extradición entre los Estados miembros, debiéndose sustituir por un sistema de entrega entre autoridades judiciales mediante la creación de este sistema simplificado de entrega de personas condenadas o sospechosas, con fines de ejecución de las sentencias o de diligencias en materia penal que permite eliminar la complejidad y los riesgos de retraso inherentes a los clásicos procedimientos de extradición. Las decisiones relativas a la ejecución de la orden de detención europea deben estar sujetas a controles suficientes, lo que significa que la decisión de entregar a una persona buscada tendrá que tomarla la autoridad judicial del Estado miembro en el que ha sido detenida esta persona. La autoridad gubernativa o ejecutiva no interviene en este procedimiento salvo prestando un apoyo técnico o administrativo (esto es, la euroorden no permite bajo ningún concepto la interferencia de las autoridades políticas). El mecanismo de la orden de detención europea descansa (al menos sobre el papel) en un grado de confianza elevado entre los Estados miembros. La normativa de la orden de detención y entrega o euroorden establece la obligación general de entrega al Estado solicitante de la persona buscada y sólo excepcionalmente denegar la entrega por causas tasadas e interpretadas de forma estricta.

Se podrá dictar una orden de detención europea por aquellos hechos para los que la ley del Estado miembro emisor señale una pena o una medida de seguridad privativas de libertad cuya duración máxima sea al menos de 12 meses o, cuando la reclamación tuviere por objeto el cumplimiento de condena a una pena o medida de seguridad no inferior a cuatro meses de privación de libertad. Darán lugar a la entrega, en virtud de una orden de detención europea, en las condiciones que establece la presente Decisión marco y sin control de la doble tipificación de los hechos (incriminación automática), la comisión de 32 categorías de delitos



POLÍTICA DE JUSTICIA E INMIGRACIÓN

2018

tipificados (cuya lista, el Consejo, podría ampliar), siempre que estén castigados en el Estado miembro emisor con una pena o una medida de seguridad privativas de libertad de un máximo de al menos tres años, tal como se definen en el Derecho del Estado miembro emisor (pertenencia a organización delictiva, terrorismo, trata de seres humanos, explotación sexual de los niños y pornografía infantil, tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas, tráfico ilícito de armas, municiones y explosivos, corrupción, fraude, incluido el que afecte a los intereses financieros de las Comunidades Europeas con arreglo al Convenio de 26 de julio de 1995 relativo a la protección de los intereses financieros de las Comunidades Europeas, blanqueo del producto del delito, falsificación de moneda, incluida la falsificación del euro, delitos de alta tecnología, en particular delito informático, delitos contra el medio ambiente, incluido el tráfico ilícito de especies animales protegidas y de especies y variedades vegetales protegidas, ayuda a la entrada y residencia en situación ilegal, homicidio voluntario, agresión con lesiones graves, tráfico ilícito de órganos y tejidos humanos, secuestro, detención ilegal y toma de rehenes, racismo y xenofobia, robos organizados o a mano armada, tráfico ilícito de bienes culturales, incluidas las antigüedades y las obras de arte, estafa, chantaje y extorsión de fondos, violación de derechos de propiedad industrial y falsificación de mercancías, falsificación de documentos administrativos y tráfico de documentos falsos, falsificación de medios de pago, tráfico ilícito de sustancias hormonales y otros factores de crecimiento, tráfico ilícito de materiales radiactivos o sustancias nucleares, tráfico de vehículos robados, violación, incendio voluntario, delitos incluidos en la jurisdicción de la Corte Penal Internacional, secuestro de aeronaves y buques, sabotaje). Para estas 32 categorías nada hay que justificar sino llenar un breve formulario y marcar la casilla del delito o delitos imputados. Para los delitos distintos de los 32 mencionados, la entrega podrá supeditarse al requisito de que los hechos que justifiquen la emisión de la orden de detención europea sean constitutivos de un delito respecto del Derecho del Estado miembro de ejecución, con independencia de los elementos constitutivos o la calificación del mismo (principio de doble incriminación o incriminación facultativa). Esta última cuestión también queda en manos del juez que debe ejecutar la euroorden (bajo este supuesto están las euroórdenes cursadas por nuestro TS a Bélgica, Reino Unido y Alemania por los hechos acontecidos en Cataluña). No obstante, incluso en estos casos la denegación por falta de doble incriminación deberá ser una excepción según establece el Tribunal de Justicia de la UE (Sentencia TJUE, 17-1-2017, Jozef Grundza, C-289/15, ap. 46).

La autoridad judicial de ejecución decidirá la entrega de la persona, en los plazos y condiciones definidos en la presente Decisión marco. Si la autoridad judicial de ejecución considerare que la información comunicada por el Estado miembro emisor es insuficiente para poder pronunciarse sobre la entrega, solicitará urgentemente la información complementaria necesaria, especialmente en relación con los artículos 3 a 5 y el artículo 8, y podrá fijar un plazo para su recepción, teniendo en cuenta la necesidad de respetar los plazos que establece el artículo 17. La autoridad judicial emisora podrá transmitir en cualquier momento a la autoridad judicial de ejecución cuanta información complementaria sea de utilidad. La orden de detención europea se tramitará y ejecutará con carácter de urgencia. En los casos en que la persona buscada consienta en su entrega, la decisión definitiva sobre la ejecución de la orden de detención europea debería tomarse en el plazo de diez días tras haberse manifestado el consentimiento. En los demás casos, la decisión definitiva sobre la ejecución de la orden de detención europea debería tomarse en el plazo de sesenta días tras la detención de la persona buscada. En determinados casos, cuando la orden de detención europea no pueda ejecutarse dentro de los plazos previstos, la autoridad judicial de ejecución informará inmediatamente a la autoridad judicial emisora de los motivos de la demora. En ese caso, podrán prorrogarse los plazos en otros treinta días. Mientras la autoridad judicial de ejecución no haya adoptado una decisión definitiva sobre la ejecución de la orden de detención europea, dicho Estado miembro velará por que sigan cumpliéndose las condiciones materiales necesarias para la entrega efectiva de la persona. Toda denegación de ejecución de la orden de detención europea deberá justificarse. Cuando, en circunstancias excepcionales, un Estado miembro no pueda cumplir los plazos previstos en el presente artículo, informará a Eurojust precisando los motivos de la demora.

- La Decisión marco del Consejo 2008/909/JAI de 27 de noviembre de 2008, 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, que tiene por objeto establecer las normas con arreglo a las cuales un Estado miembro, para facilitar la reinserción social del condenado, reconocerá una sentencia y ejecutará la condena.
- La Directiva 2014/41/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 3 de abril de 2014, relativa a la orden



europea de investigación en materia penal, en vigor desde el 22 de mayo de 2017 y que sustituye al fragmentado marco jurídico para la obtención de pruebas. Abarca todo el proceso de obtención de pruebas, desde el aseguramiento de pruebas hasta la transferencia de los elementos de prueba existentes, para los Estados miembros participantes. Los Estados miembros disponen de hasta 30 días para decidir si aceptan una solicitud. Si se acepta, el plazo para ejecutar la medida de investigación solicitada es de 90 días. En caso de producirse un retraso, se comunicará al Estado miembro que ha emitido la orden de investigación. La autoridad receptora solo podrá negarse a ejecutar una orden en determinadas circunstancias como, por ejemplo, en caso de una solicitud contraria a los principios fundamentales del Derecho del país en cuestión o perjudicial para sus intereses de seguridad nacional. Reduce los trámites administrativos gracias a la introducción de un formulario único normalizado, en la lengua oficial del Estado ejecutor, para la solicitud de ayuda a las autoridades en la obtención de pruebas. Protege los derechos fundamentales de la defensa. Las autoridades solicitantes deben evaluar la necesidad y la proporcionalidad de la medida de investigación solicitada. Las órdenes europeas de investigación deben ser emitidas o validadas por una autoridad judicial, y la emisión de una orden puede ser solicitada por una persona sospechosa o acusada, o por un abogado que actúe en su nombre, de acuerdo con los derechos de la defensa y los procedimientos penales nacionales. Los Estados miembros deben garantizar que las vías judiciales disponibles sean equivalentes a las correspondientes a un caso interno similar, y velar por que las personas afectadas sean debidamente informadas de estas posibilidades.

La cooperación policial

El objetivo de la cooperación policial es contribuir a que la Unión Europea constituya un espacio de libertad, seguridad y justicia en el que se respeten los derechos fundamentales, mediante la asociación de todas las autoridades competentes de los Estados miembros, incluidos los servicios policiales, los servicios aduaneros y otros servicios de seguridad especializados en la prevención y detección de infracciones penales y en la realización de investigaciones en la materia.

En la práctica, tiene como objetivo esencial prevenir cualquier forma grave de delincuencia (delincuencia organizada, tráfico de drogas, trata de seres humanos), así como las actividades terroristas. Se trata, por tanto, de un complemento necesario para hacer efectiva plenamente la cooperación judicial en materia penal y la gestión de las fronteras exteriores.

Las medidas relativas a la cooperación policial son en su mayor parte adoptadas mediante el procedimiento legislativo ordinario, por tanto en codecisión con el Parlamento Europeo y por mayoría cualificada en el Consejo de la Unión Europea, y se someten al control del Tribunal de Justicia. En este aspecto la integración supranacional ha avanzado de manera notable, aun cuando todavía se aprecian algunas particularidades como, por ejemplo, las siguientes: la Comisión comparte su poder de iniciativa con los Estados miembros, siempre que estos representen a una cuarta parte de los miembros del Consejo; en lo tocante a las medidas de cooperación internacional, el Parlamento Europeo solamente es consultado; en ausencia de unanimidad dentro del Consejo, el establecimiento de una eventual cooperación reforzada entre los Estados miembros que la deseen está subordinada a un examen suspensivo por parte del Consejo Europeo, con el fin de alcanzar un consenso; y los actos adoptados con anterioridad a la entrada en vigor del Tratado de Lisboa no podrán ser objeto de recurso por incumplimiento o de una cuestión prejudicial antes de cinco años. La cooperación policial en la práctica se estructura a través de agencias y otros organismos de cooperación a los que nos referimos más adelante.

La protección de los datos personales

La Unión debe garantizar la aplicación sistemática del derecho fundamental a la protección de datos, consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Es necesario reforzar la posición de la Unión sobre la protección de los datos personales en el marco de todas sus políticas, incluidas la aplicación de la ley y la prevención de la delincuencia, así como en sus relaciones internacionales, especialmente en una sociedad global caracterizada por la rápida evolución de la tecnología (Art. 16 TFUE y Arts. 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE).

Los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea reconocen el respeto de la vida privada y la protección de los datos de carácter personal como derechos fundamentales estrechamente rela-



cionados, pero independientes. La Carta está integrada en el Tratado de Lisboa y es jurídicamente vinculante para las instituciones y órganos de la Unión, así como para los Estados miembros cuando aplican el Derecho de la Unión. El Convenio nº 108 del Consejo de Europa, de 28 de enero de 1981, para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal fue el primer instrumento internacional jurídicamente vinculante adoptado en el ámbito de la protección de datos. Tiene como fin «garantizar [...] a cualquier persona física [...] el respeto de sus derechos y libertades fundamentales, concretamente su derecho a la vida privada, con respecto al tratamiento automatizado de los datos de carácter personal correspondientes a dicha persona». Por su parte, el artículo 8 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), de 4 de noviembre de 1950, consagra el derecho al respeto de la vida privada y familiar: «Toda persona tiene derecho al respeto de su vida privada y familiar, de su domicilio y de su correspondencia».

El 25 de enero de 2012, la Comisión publicó un amplio paquete legislativo destinado a reformar la legislación de la Unión en materia de protección de datos. La reforma persigue salvaguardar los datos personales en todo el territorio de la Unión, aumentando el control de los datos por parte de los usuarios y reduciendo los costes para las empresas. Los avances tecnológicos y la globalización han cambiado profundamente los métodos de recogida, acceso y uso de los datos. Además, los 28 Estados miembros han aplicado de manera distinta las normas de 1995. Un único acto legislativo eliminará la fragmentación actual y la onerosa carga administrativa. Ello contribuirá al aumento de la confianza de los consumidores en los servicios en línea, lo que proporcionará un impulso muy necesario para el crecimiento, el empleo y la innovación en Europa. En diciembre de 2015, el Parlamento (en el ámbito de sus comisiones) y el Consejo (en el ámbito de los embajadores) alcanzaron un acuerdo sobre las nuevas normas en materia de protección de datos tras casi tres años de largas negociaciones. Las nuevas normas se publicaron en abril de 2016 y se aplicarán a partir del 25 de mayo de 2018:

-Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos).

-Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y la libre circulación de dichos datos, y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo.

Carácteres que reviste la aplicación de las materias incluidas en el espacio de libertad, seguridad y justicia

La aplicación de las medidas normativas incluidas en el espacio de libertad, seguridad y justicia reviste ciertos caracteres especiales, herencia de su inicial inclusión en los tratados constitutivos en el pilar de cooperación intergubernamental. Pese a que la integración supranacional ha ido extendiéndose y abarcando cada vez más materias, como lo evidencian los numerosos actos normativos de la Unión Europea citados en los anteriores párrafos, todavía hoy en el funcionamiento del espacio de libertad, seguridad y justicia perduran algunos elementos más próximos a la cooperación intergubernamental. Los regímenes especiales aplicables a Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca representan ejemplos de este expediente.

Régimen especial aplicable a Gran Bretaña e Irlanda

Uno de los Estados miembros de la Unión Europea que más objeciones ha planteado a la supresión de los controles fronterizos es el Reino Unido. El resultado del referéndum del Brexit habla por sí solo. Esta oposición ha generado la aplicación a este Estado miembro de un régimen especial en la materia. Como Reino Unido e Irlanda comparten una zona de viaje común, dentro de la que no existen controles fronterizos, el régimen especial aplicable a Reino Unido en materia de controles fronterizos también se extiende a Irlanda.

Así, con carácter general, Reino Unido e Irlanda no quedan integradas en el espacio de libertad, seguridad y justicia y, por tanto, no se generan obligaciones jurídicas en este contexto para ambos Estados. Sin embargo, cabe la posibilidad de que éstos decidan participar selectivamente en ciertas medidas. Se establece así un sistema que,



en la práctica, ha sido utilizado en diversas ocasiones en materia de cooperación judicial civil y penal, así como en el ámbito de la cooperación policial. En este último caso, si Gran Bretaña e Irlanda deciden participar lo harán en igualdad de condiciones que el resto de Estados miembros.

Régimen especial aplicable a Dinamarca

El Tratado de Lisboa establece también un régimen especial con relación a la aplicación a Dinamarca del espacio de libertad, seguridad y justicia. En concreto, Dinamarca queda excluida de este régimen jurídico con carácter general, sin perjuicio de que pueda integrarse y participar en aquellas cuestiones que estime. Por ejemplo, en materia de cooperación judicial civil se ha celebrado un acuerdo internacional que pretende incorporar a Dinamarca al régimen general de cooperación. En cuanto a la participación en el "espacio Schengen", Dinamarca forma parte del sistema y es parte del Acuerdo de Schengen, si bien está facultada para decidir si incorpora a su legislación nacional cualquier medida normativa posterior que en este ámbito se tome.

E

ORGANISMOS RELEVANTES

- **Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud**

La Agencia Europea para la gestión operativa de sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia tiene por objeto contribuir al mantenimiento de la seguridad de las fronteras exteriores, a una cooperación policial eficaz y a la aplicación de la política europea en materia de visados y de asilo, garantizando la gestión operativa y la continuidad de las operaciones de diversos sistemas informáticos de gran magnitud en el espacio de libertad, seguridad y justicia.

La misión fundamental de la agencia es el desempeño de las funciones de gestión operativa del Sistema de Información de Schengen de segunda generación (SIS II), del Sistema de Información de Visados (VIS) y de EURODAC. Además, la Agencia desempeña otras varias funciones relativas a los sistemas informáticos bajo su responsabilidad, en particular en materia de seguridad, protección de datos, supervisión, elaboración de informes y publicación de estadísticas, formación e información y comunicación.

- **CEPOL**

La contribución a la formación de los agentes de policía constituye un aspecto muy importante de la cooperación policial. Con esta finalidad, se creó, en el año 2000, la CEPOL, que en un primer momento adoptó la forma de una red que agrupaba las academias nacionales de formación ya existentes, y que más adelante, en 2005, se convirtió en una agencia de la Unión Europea mediante la Decisión 2005/681/JAI del Consejo, de 20 de septiembre de 2005.

- **EUROJUST**

Eurojust fue creado por Decisión 2002/187/JHA del Consejo, modificada por la Decisión 2009/426/JHA del Consejo, de 16 de diciembre de 2008.

Es tarea de Eurojust aumentar la eficacia de las autoridades nacionales en la investigación y persecución de las formas graves de delincuencia organizada y transfronteriza, y llevar a los delincuentes ante la justicia de forma rápida y eficaz. Su objetivo es convertirse en un elemento clave en la cooperación y un centro de conocimiento y experiencia a nivel judicial en la lucha efectiva contra la delincuencia organizada transfronteriza en la Unión Europea. Con ello se pretende apoyar y reforzar la coordinación y la cooperación entre las autoridades nacionales en la lucha contra las formas graves de delincuencia transfronteriza en la Unión Europea.

Las principales funciones y poderes de Eurojust son, por ejemplo, ayudar a las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros en sus necesidades de cooperación. Asimismo, esta agencia presta



POLÍTICA DE JUSTICIA E INMIGRACIÓN

2018

ayuda en la resolución de conflictos de jurisdicción en los casos en que más de una autoridad nacional sea competente para llevar a cabo una investigación o una actuación judicial sobre un caso concreto y facilita la ejecución de los instrumentos jurídicos internacionales, tales como la orden europea de detención.

Eurojust alberga las Secretarías de la Red Judicial Europea, la Red de puntos de contacto en relación con personas responsables de genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra, y la Red de Equipos Conjuntos de Investigación.

• EUROPOL

La función de Europol consiste en mejorar la eficacia de las autoridades nacionales de policía y de otras autoridades similares, facilitando su cooperación en materia de prevención y de lucha contra el terrorismo, el tráfico de estupefacientes y otras formas graves de delincuencia internacional. Desde el 1 de enero de 2010, Europol es una agencia comunitaria, financiada por el presupuesto de la Unión Europea, que cuenta con más de 700 agentes destinados en el cuartel general de La Haya (Países Bajos).

La actividad principal de Europol se centra en la mejora del intercambio de información entre autoridades policiales. Con ese objetivo, Europol realiza una evaluación de la amenaza que representa la delincuencia grave y organizada, en la que se basan las decisiones del Consejo, pero igualmente un informe sobre la situación y las tendencias del terrorismo en la Unión Europea.

Europol no tiene poderes de acción coercitiva, como el de realizar detenciones o registros. Sin embargo, posee competencias operativas. En virtud de las mismas se permite su participación en equipos conjuntos de investigación y está facultada para solicitar a los Estados miembros la apertura de investigaciones penales. Por último, en virtud de la Decisión del Consejo de 27 de marzo de 2000, Europol puede entablar negociaciones con el fin de celebrar acuerdos con terceros Estados y organismos. En este orden de cosas, Europol ha firmado en particular acuerdos de cooperación con Interpol y los Estados Unidos.

El 27 de marzo de 2013, la Comisión presentó al Parlamento Europeo y al Consejo una propuesta legislativa por la que se modifica la actual Decisión relativa a Europol. Dicho propuesta tiene como principal objetivo mejorar la eficacia de la agencia en sus actividades de recopilación y análisis de información, aumentar su responsabilidad para con el Parlamento Europeo y los Parlamentos nacionales y reforzar la protección de datos de carácter personal. Propone asimismo la fusión de la Escuela Europea de Policía y Europol.

• FRONTEX (AGENCIA EUROPEA DE LA GUARDIA DE FRONTERAS Y COSTAS)

La Agencia Europea para la Gestión de la Cooperación Operativa en las Fronteras Exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea tiene como finalidad mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión.

En particular sus funciones son las siguientes: promover la cooperación, mediante la coordinación de operaciones entre los Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores y la asistencia a los Estados miembros para la formación de sus guardias de frontera; analizar los riesgos, a través del establecimiento de un modelo de evaluación común e integrada de los riesgos y el seguimiento de la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores; y fomentar la asistencia mutua, por medio del apoyo a los Estados miembros en la organización de operaciones de retorno conjuntas, así como el despliegue de equipos de intervención rápida en los mismos.

• Observatorio Europeo de las Drogas y las Toxicomanías

Agencia creada con el propósito de proporcionar a la Unión Europea y a sus Estados miembros una visión objetiva sobre el problema de las drogas en Europa y una base sólida sobre la que fundamentar el debate en esta materia. En la actualidad, ofrece a los responsables políticos la información que necesitan para preparar leyes y estrategias bien fundamentadas en materia de drogas. También ayuda a los profesionales e investigadores de este campo a identificar buenas prácticas y nuevas áreas de investigación.



POLÍTICA DE JUSTICIA E INMIGRACIÓN

2018

En el núcleo del trabajo de la agencia está la promoción de la excelencia científica. Para lograr su tarea fundamental de proporcionar información sólida y comparable sobre las drogas en Europa, se han desarrollado las infraestructuras y recursos necesarios para recopilar datos de cada país de forma armonizada. A continuación, los observatorios nacionales (red Reitox) envían estos datos a la agencia, donde se analizan y sirven de base para la posterior publicación de materiales informativos.

Aunque el Observatorio se centra fundamentalmente en Europa, trabaja también con socios en otras regiones del mundo, intercambiando información y experiencias. La colaboración con organizaciones europeas e internacionales del ámbito de las drogas es igualmente fundamental para su labor como medio para mejorar la comprensión de este fenómeno global.

• Oficina Europea de Apoyo al Asilo

La Oficina Europea de Apoyo al Asilo se encarga de facilitar el intercambio de información y de identificar y poner en común mejores prácticas en materia de asilo en general. En particular, la oficina es responsable de las actividades relacionadas con la recopilación de información relativa a los países de origen de los solicitantes de asilo.

La Oficina Europea de Apoyo al Asilo debe asistir a los países de la Unión Europea que encuentren que sus sistemas de asilo y acogida estén sometidos a presiones especiales y desproporcionadas debido, en concreto a su situación geográfica o demográfica, o debido a la llegada repentina de grandes contingentes de nacionales de países no miembros de la Unión Europea que requieran protección internacional.

Para evaluar las necesidades de estos países de la Unión Europea, la oficina debe: recabar información sobre medidas urgentes que ayuden a abordar las situaciones de especial presión; identificar y analizar información sobre las estructuras y el personal, asistencia en sistemas de gestión de asilo y la capacidad de asilo de los países de la Unión Europea; y analizar datos sobre la llegada de grandes contingentes de nacionales de países extracomunitarios que puedan someter al país en cuestión a una determinada presión.

Previa petición, la oficina debe prestar apoyo a los países de la Unión Europea mediante la coordinación de los equipos de apoyo al asilo, así como de acciones relacionadas con el análisis inicial de las peticiones de asilo y con el despliegue rápido de instalaciones de acogida adecuadas.

• La Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA).

La Agencia Europea para la Gestión Operativa de Sistemas Informáticos de Gran Magnitud en el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (eu-LISA) empieza a funcionar a finales de 2012 con el objetivo de poner en funcionamiento unos extensos sistemas de información en el espacio de libertad, seguridad y justicia. Apoya activamente la aplicación de la política de la UE en materia de

- asilo
- inmigración
- gestión de fronteras

Eu-LISA presta su apoyo a los países de la UE en la utilización de la tecnología para hacer una Europa más segura y funciona basándose en el respeto de los derechos civiles fundamentales y el cumplimiento de las normas de seguridad y protección de datos más exigentes.

• El Supervisor Europeo de Protección de Datos y el Grupo de Trabajo del Artículo 29

El Supervisor Europeo de Protección de Datos (SEPD) es una autoridad de control independiente encargada de garantizar que las instituciones y los órganos de la Unión cumplen sus obligaciones en materia de protección de datos, establecidas en el Reglamento (CE) nº 45/2001 relativo a la protección de datos. Los cometidos principales del SEPD son el control, la consulta y la cooperación. El Grupo de Trabajo del Artículo 29 es un órgano consultivo independiente en materia de protección de datos y vida privada, es-



tablecido en virtud del artículo 29 de la Directiva relativa a la protección de datos. Está compuesto por representantes de las autoridades nacionales de protección de datos de los Estados miembros, el SEPD y la Comisión. Asimismo, elabora recomendaciones, dictámenes y documentos de trabajo. El Consejo Europeo de Protección de Datos sustituirá al Grupo de Trabajo del Artículo 29 en el marco del nuevo Reglamento general de protección de datos.

F INSTRUMENTOS FINANCIEROS

El marco financiero plurianual (MFP) 2014-2020 asume el carácter prioritario del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia, previéndose un incremento sustancial de las partidas presupuestarias destinadas a su consolidación, que se traduce en diferentes instrumentos financieros.

En los asuntos de interior, la Comisión propone simplificar la estructura de la financiación de la UE en este ámbito, reduciendo el número de programas financieros a dos:

El **Fondo para la migración y el asilo** apoyará acciones en materia de asilo y migración, la integración de los nacionales de terceros países y el retorno.

El **Fondo para la seguridad interior** proporcionará asistencia financiera para iniciativas en los ámbitos de las fronteras exteriores y la seguridad interior.

Ambos fondos deberían tener una **importante dimensión exterior** con el fin de garantizar que la UE dispone de los medios necesarios para realizar sus prioridades en materia de asuntos de interior en las relaciones con terceros países y defender los intereses de la UE. Se proporcionará ayuda financiera para garantizar la continuidad territorial de la financiación, empezando en la UE y continuando en los terceros países. Por ejemplo, en relación con el reasentamiento de los refugiados, los acuerdos de readmisión, los programas regionales de protección, la lucha contra la migración irregular, el refuerzo de la gestión de fronteras y la cooperación policial con, por ejemplo, los países vecinos.

Los instrumentos también contemplarán una **respuesta rápida en caso de emergencia**, con los fondos establecidos de manera que la UE puede reaccionar adecuadamente en situaciones en rápida evolución.

Aplicación

La reducción del número de programas y sus correspondientes disposiciones de aplicación simplificará los procedimientos y permitirá una mejor comprensión de las normas por parte de todos los interesados.

El pasar a la gestión compartida en lugar de la gestión directa, cuando sea posible, eliminará las cargas burocráticas innecesarias. La gestión directa se mantendrá para proyectos específicos transnacionales o especialmente innovadores y para apoyar a los agentes no estatales, así como para promover actos y estudios. También se mantendrá para el mecanismo de respuesta de emergencia flexible y la dimensión exterior.

Para los fondos en régimen de gestión compartida, se propone pasar a un sistema de programación plurianual orientado hacia los resultados, en lugar de programas anuales. Esto contribuirá a centrarse mejor en los objetivos y resultados, a reducir la carga de trabajo para todas las partes interesadas y a acortar el tiempo necesario para la aprobación de los programas nacionales, acelerando así la liberación de los fondos.

Varias agencias apoyan la labor de la UE en este ámbito, incluidas Europol, Frontex, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo, la Escuela Europea de Policía, el Observatorio Europeo de la Drogas y las Toxicomanías y la Agencia de TI. Hay margen y necesidad para mejorar las sinergias y la coherencia entre las actividades de la Comisión y sus agencias con el fin de garantizar que estas sean eficaces al apoyar la cooperación práctica entre los Estados miembros.

Los sistemas informáticos a gran escala (tales como SIS II y VIS) representan una parte significativa del presupuesto en este ámbito y aportan un alto valor añadido de la UE. Estos sistemas son gestionados actualmente por la Comisión, pero su gestión se transferirá gradualmente a la futura Agencia de TI, que comenzará a funcionar en 2012. La Agencia de TI será también responsable del desarrollo y la gestión de los futuros sistemas informáticos en este ámbito.



POLÍTICA DE JUSTICIA E INMIGRACIÓN 2018

Asignación presupuestaria propuesta para 2014-2020

Cifras en precios constantes de 2011

Presupuesto total propuesto para 2014-2020

8.230 millones EUR de lo cual:

Fondo para la migración y el asilo

3.400 millones EUR

Fondo para la seguridad interior

4.100 millones EUR

Sistemas de TI

730 millones EUR

En Justicia la Comisión propone integrar los programas existentes en este ámbito en un programa sobre Justicia y un programa sobre Derechos y Ciudadanía. Este enfoque permitirá simplificar las modalidades de financiación y proporcionará más coherencia y consistencia en toda la gama de actividades financiadas. Los programas integrados se centrarán en una serie de prioridades temáticas y financiarán actividades que ofrezcan un claro valor añadido europeo, tales como:

Formación para los profesionales del Derecho (como jueces y fiscales), a fin de dotarles de herramientas para poner en práctica los derechos y la justicia de la UE y crear confianza mutua, que es la base del espacio de libertad, seguridad y justicia.

Refuerzo de las redes, es decir, organizaciones a escala de la UE que contribuyan a la elaboración de futuras iniciativas en este ámbito y promuevan su aplicación coherente en toda Europa.

Cooperación transfronteriza en la ejecución; por ejemplo, mediante el establecimiento de sistemas de alerta rápida para niños desaparecidos o la coordinación de la cooperación transfronteriza en la lucha contra la droga.

Información y sensibilización de la opinión pública, incluido el apoyo a campañas nacionales y europeas para informar a los ciudadanos de sus derechos, tal como están garantizados por la legislación de la UE, y de la forma de hacerlos valer en la práctica.

Siempre que sea posible, los programas contribuirán a la posible participación de los países candidatos y, potencialmente, de otros terceros países.

Aplicación

La reducción del número de programas de financiación y la concentración de todas las prioridades de financiación permitirán aplicar el mismo conjunto de normas a todos los ámbitos e integrar los procedimientos.

Esto conducirá a una mayor eficiencia tanto para la Comisión como para los beneficiarios de la financiación de la UE. La reducción de las bases jurídicas y las líneas presupuestarias hará posible una mayor flexibilidad, permitiendo así centrarse mejor en las prioridades políticas de la UE y en la mejora de la ejecución presupuestaria.

La Comisión propone continuar financiando las agencias ya existentes en el ámbito de la justicia y los derechos fundamentales, dado que todas ellas aportan un considerable valor añadido al desarrollo y la aplicación de las políticas en este ámbito. Entre estas agencias figuran Eurojust, el Instituto Europeo de la Igualdad de Género y la Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.

Asignación presupuestaria propuesta para 2014-2020

Cifras en precios constantes de 2011

Presupuesto total propuesto para 2014-2020

802 millones EUR, de lo cual:

Programa de Justicia

416 millones EUR

Programa de Derechos y Ciudadanía

387 millones EUR



G RECURSOS WEB

- EUR-LEX: Buscador de normativa europea

<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es>

Acceso gratuito a la legislación de la Unión Europea y otros documentos de carácter público en las lenguas oficiales de la Unión. Entre otros, acceso al **Diario Oficial de la Unión Europea (DOUE)** (<http://eur-lex.europa.eu/oi/direct-access.html?locale=es>)

Respecto de la búsqueda en el DOUE debe tenerse en cuenta que éste consta de dos series: la serie L (Legislación) y la serie C (Comunicaciones e informaciones). La serie C comprende, además, los anexos E y A (por ejemplo, C 307 A, C 309 E). EUR-LEX ofrece además otros servicios de interés:

- Repertorio de legislación vigente de la Unión Europea

<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es&ptab=legislation>

- Repertorio de legislación de la Unión Europea en preparación

<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es&ptab=legal-procedure>

- Repertorio de jurisprudencia de la Unión Europea

<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es&ptab=caselaw>

- Documentación temática sobre otros temas de interés

<http://eur-lex.europa.eu/homepage.html?locale=es&ptab=com>

Repertorio de legislación vigente sobre el Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (actualizada a través de EUR-LEX)

- Generalidades

https://eur-lex.europa.eu/search.html?displayProfile=aiIRelAllConsDocProfile&qid=1540990201673&type=named&CC_1_CODED=19&name=browse-by:legislation-in-force&CC_2_CODED=1901

- Libre circulación de personas

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3AI33152>

- Cooperación judicial en materia civil

https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/justice_freedom_security/2302.html?root=2302

- Cooperación policial y judicial en materia penal y aduanera

https://eur-lex.europa.eu/summary/chapter/justice_freedom_security/2304.html?root=2304

- Programas

https://eur-lex.europa.eu/search.html?displayProfile=aiIRelAllConsDocProfile&qid=1540990233885&type=named&CC_1_CODED=19&name=browse-by:legislation-in-force&CC_2_CODED=1940

- Relaciones exteriores

<http://eur-lex.europa.eu/search.html?qid=1505371861961&text=RELACIONES%20exteriores&scope=EURLEX&type=quick&lang=es>

- Pre-Lex: sitio web para el seguimiento de los procedimientos interinstitucionales

<http://eur-lex.europa.eu/collection/legislative-procedures.html>

Desde Pre-Lex se puede acceder a los trabajos de las distintas instituciones que intervienen en el proceso de toma de decisiones (Parlamento Europeo, Consejo de la Unión Europea, Comisión Europea, Comité Económico y Social Europeo, Comité de las Regiones, etc.). También es posible seguir la evolución de las propuestas, legislativas y no legislativas, desde su adopción por la Comisión y transmisión al Consejo y al Parlamento Europeo, hasta el momento de su adopción definitiva (en el caso de las propuestas legislativas).



POLÍTICA DE JUSTICIA E INMIGRACIÓN

2018

- Síntesis de Legislación de la Unión Europea: Justicia, Libertad y Seguridad

http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/index_es.htm

El sitio web "Síntesis de la legislación de la Unión Europea" (anteriormente denominado SCADPlus), forma parte del Portal Europa (<http://www.europa.eu/>) y recoge los principales aspectos de la legislación de la Unión Europea de forma concisa, clara y objetiva.

- PORTAL EUROPEO E-JUSTICIA

<https://e-justice.europa.eu/home.do?action=home&plang=es&sufix=8>

El Portal E-Justicia se ocupa de temas relacionados con la Justicia en la Unión Europea y en sus Estados miembros. Facilita información sobre el funcionamiento de los 28 sistemas legales de la Unión Europea, encontrar a abogados en otros países, evitar procedimientos jurídicos por la vía de la mediación, información sobre distintos procedimientos transfronterizos o saber qué ley y de qué país rige en algunos supuestos internacionales, además de acceder a diversas bases de datos.

- COMISIÓN EUROPEA: Dirección General de Justicia

http://ec.europa.eu/justice/index_en.htm

Este sitio recoge todas las políticas y actividades de la Comisión Europea relacionadas con el desarrollo del espacio europeo de libertad, seguridad y justicia.

- CURIA: Buscador de jurisprudencia de los tribunales de la Unión Europea

<http://curia.europa.eu/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=es>

- EUROJUST (Unidad de Cooperación Judicial de la Unión Europea)

<http://www.eurojust.europa.eu/>

- EUROPOL (Oficina Europea de Policía)

<https://www.europol.europa.eu/>

- FRA (Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea)

http://fra.europa.eu/fraWebsite/home/home_en.htm

- RJE (Red Judicial Europea)

<http://www.ejn-crimjust.europa.eu/ejn/>

- PARLAMENTO EUROPEO

Fichas técnicas sobre la Unión Europea

<http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html>

H

BIBLIOGRAFÍA

MONOGRAFÍAS

CARRERA HERNÁNDEZ, F. J.: *La cooperación policial en la Unión Europea: Acervo Schengen y Europol*, Madrid, 2003.



POLÍTICA DE JUSTICIA E INMIGRACIÓN

2018

FERNÁNDEZ ARRIBAS, G.: *Asilo y refugio en la Unión Europea*, Comares, Granada, 2007.

FERNÁNDEZ SANCHEZ, P. A.: *Derecho comunitario de la inmigración*, Atelier, Barcelona, 2006.

TRABAJOS EN OBRAS COLECTIVAS

DEL VALLE GÁLVEZ, A.: «*Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia y Tratado de Lisboa*», en J. Martín y Pérez de los Nanclares (coord.), *El Tratado de Lisboa. La salida a la crisis constitucional*, AEPDIRI-Iustel, 2008, pp. 417-433.

DÍAZ BARRADO, C. M.: «*El espacio europeo de libertad, seguridad y justicia en el Tratado de Lisboa*», en C. R. Fernández Liesa, C. M. Díaz Barrado (dirs.), M. A. Alcoceba Gallego y A. Manero Salvador (coords.), *El Tratado de Lisboa. Análisis y perspectivas*, Dykinson. 2008, pp. 81 a 96.

LIÑAN NOGUERAS, D. J., y MARTÍN RODRÍGUEZ, P. J.: «*Reflexiones sobre los derechos fundamentales de la Unión Europea a la luz del Tratado de Lisboa*», en *Derecho internacional y comunitario ante los retos de nuestro tiempo. Homenaje a la Profesora Victoria Abellán Honrubia*, vol. 2, Madrid, 2009; p. 1053.

MARTÍNEZ CAPDEVILA, C.: «*Los acuerdos internacionales de la UE en los ámbitos de la cooperación policial y de la cooperación judicial en materia penal tras el Tratado de Lisboa: Las consecuencias de la comunitarización*», en J. MARTÍN PÉREZ DE NANCLARES (coord.); *La dimensión exterior del espacio de libertad seguridad y justicia de la Unión Europea*, Madrid, 2012, p. 287.

ARTÍCULOS DE INVESTIGACIÓN

DEL VALLE GÁLVEZ, J. A.: «*Unión Europea, crisis de refugiados y limes imperii*», en *Revista General de Derecho Europeo*, N.º 38, 2016.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: «*El régimen de visados, asilo, inmigración y otras políticas relacionadas con la libre circulación de personas*», en *Derecho de la Unión Europea, Bases de conocimiento jurídico*, Iustel, 2002 (<http://www.iustel.com>).

FERRER LLORET, J.: «*La Unión Europea ante la crisis Siria: limitaciones e incoherencias de la acción exterior europea en el mediterráneo*», en *Revista General de Derecho Europeo*, N.º 33, 2014.

MANGAS MARTÍN, A.: «*Euroorden versus extradición: discordancias en el (des)concierto europeo*», en *ARI 50/2018*, 17-4-2018.

MARTIN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *La Inmigración y el asilo en la Unión Europea. Hacía un nuevo espacio de libertad, seguridad y justicia*, Colex, Madrid, 2002.

OLESTI RAYO, A.: «*Las políticas de la UE relativas al control en las fronteras, asilo e inmigración*», *Revista General de Derecho Europeo*, nº 10, 2008, pp. 13-48.

I

DIRECTORIO DE PUNTOS DE INFORMACIÓN

- COMISIÓN EUROPEA- REPRESENTACIÓN EN ESPAÑA

http://ec.europa.eu/spain/sobre-la-ue/index_es.htm

- MINISTERIO DE JUSTICIA

Subdirección General para los Asuntos de Justicia en la Unión Europea y Organismos Internacionales

http://www.mjusticia.gob.es/cs/Satellite/es/1215198008078/Tematica_C/1215198007293/Detalle.html

Con rango de Subdirección General, depende de la Dirección General de Cooperación Jurídica Internacional. Sus funciones son:

- La organización de la participación de los representantes del Ministerio de Justicia en los organismos internacionales, en relación con las actividades y funciones propias del Ministerio.



- La organización de la participación de los representantes del Ministerio de Justicia en los grupos y comités del Consejo de asuntos de Justicia e Interior de la Unión Europea, en el ámbito de las competencias del Ministerio de Justicia.
- La gestión de los programas de actuación correspondientes a la cooperación judicial en el marco del Tratado de la Unión Europea.
- La asistencia al Ministerio de Asuntos Exteriores en los trabajos de los órganos, comités y grupos de trabajo de Naciones Unidas, del Consejo de Europa y de la OCDE, así como prestar apoyo a dicho Ministerio en materia de protección y promoción de los derechos humanos.

• MINISTERIO DE ASUNTOS EXTERIORES Y COOPERACIÓN

SECRETARÍA DE ESTADO PARA LA UNIÓN EUROPEA/Dirección General de Coordinación de Políticas Comunes y de Asuntos Generales de la Unión Europea

<http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/Ministerio/FuncionesEstructura/Organigrama/Paginas/SecretariaDeEstadoParaLaUnionEuropea.aspx>

Es el órgano superior responsable de la formulación y ejecución de la política de España en el ámbito de la Unión Europea. Asimismo, coordina las actuaciones de otras Administraciones públicas en la Unión Europea.

A esta Dirección General le corresponde, entre otras funciones, el seguimiento y coordinación de las actuaciones de los Ministerios; gestionar la solicitud y notificación de ayudas públicas; el asesoramiento general sobre los temas jurídicos de la UE; preparar el Consejo y el Comité Consultivo del Mercado Interior de la UE; preparar las reuniones del Consejo de Asuntos Generales, y el seguimiento y coordinación de las cuestiones institucionales de la Unión Europea y, en particular, de sus reformas.

J RESUMEN

El espacio de libertad, seguridad y justicia representa un logro fundamental del proceso de integración europea, a través del cual se ha conseguido conformar un régimen jurídico susceptible de responder de manera ordenada a los retos que plantea la libre circulación de personas en la Unión Europea. El espacio de libertad, seguridad y justicia está conformado por un conjunto de políticas en torno a las que se articula la citada libertad de circulación como, por ejemplo, el control de fronteras internas y externas, la política de inmigración y asilo, la cooperación judicial civil (reconocimiento y ejecución de decisiones judiciales civiles dictadas en los Estados miembros, ley aplicable a las obligaciones contractuales y extracontractuales, establecimiento de un proceso europeo de escasa cuantía y un proceso monitorio europeo, y normas comunes relativas a ciertos aspectos de la mediación en asuntos civiles y mercantiles) y en materia penal (asistencia judicial mutua transfronteriza, y cumplimiento de las peticiones de extradición y las órdenes de detención europeas), así como la cooperación policial.

El Tratado de Lisboa ha introducido una mayor homogeneidad en el conjunto de normas e instituciones jurídicas que conforman el espacio de libertad, seguridad y justicia, si bien todavía en nuestros días se aprecian evidencias de sus orígenes en la esfera de la cooperación intergubernamental. En efecto, la cooperación en asuntos de justicia e interior se introdujo por vez primera en los tratados constitutivos en el año 1992 (Tratado de Maastricht), como un pilar de cooperación intergubernamental sometido a normas y procesos distintos de los utilizados en el seno del pilar de integración. Hasta entonces los Estados miembros habían establecido mecanismos de cooperación en estas materias basados en el Derecho internacional y siempre al margen del Derecho comunitario. El Acuerdo de Schengen y su Convenio de aplicación, celebrados en los años 1985 y 1990 respectivamente, representan un excelente ejemplo de hasta qué punto la cooperación mantuvo inicialmente un carácter internacional.

Si bien el Tratado de Maastricht incorporó esta cooperación en asuntos de justicia e interior al Derecho comunitario, al situarla en un pilar de cooperación intergubernamental, los Estados miembros mantuvieron un mayor control en el proceso de creación y aplicación de los actos normativos elaborados por la Unión Europea. De hecho, algunos Estados miembros como Gran Bretaña, Irlanda y Dinamarca decidieron mantenerse al margen de la misma mediante un mecanismo de flexibilidad previsto a tal efecto por el Tratado de la Unión. De esta manera, se diluyó el control sobre tales actos normativos de ciertas instituciones europeas como el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia.



POLÍTICA DE JUSTICIA E INMIGRACIÓN

2018

Las ulteriores reformas de los Tratados constitutivos han venido "comunitarizando" las diversas materias que conforman el espacio de cooperación en asuntos de justicia e interior. El Tratado de Ámsterdam dio un primer paso introduciendo el control de las fronteras, la inmigración, el asilo y la cooperación judicial civil en el pilar de la integración supranacional y manteniendo la cooperación judicial penal y policial en el ámbito de la cooperación intergubernamental. El Tratado de Lisboa da por finalizada esta tradicional división y ha terminado por "comunitarizar" todas estas materias, si bien cada una de ellas posee un distinto nivel de desarrollo material en atención a los impulsos dados por los Estados miembros.

En efecto, el Tratado de Lisboa otorga una mayor prioridad a la realización del espacio de libertad, seguridad y justicia e introduce numerosos e importantes elementos como, por ejemplo: un procedimiento de toma de decisiones más eficaz y democrático que responde a la eliminación de la antigua estructura de pilares y se adapta al Derecho de la Unión; se otorgan competencias más amplias para el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y señala un nuevo cometido para los Parlamentos nacionales. Asimismo, importa señalar que los derechos fundamentales quedan reforzados por el carácter vinculante de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión y por la obligación de adhesión de la Unión, aunque aún no se ha producido, al Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

K GLOSARIO

Acervo de Schengen (Acuerdo de Schengen y Convenio de Aplicación del Acuerdo Schengen): Por el Acuerdo de Schengen, firmado el 14 de junio de 1985, Alemania, Bélgica, Francia, Luxemburgo y los Países Bajos acordaron la supresión gradual de controles en las fronteras comunes y la creación de una zona de libre circulación para los nacionales de los Estados miembros firmantes, otros Estados miembros y países terceros. El Convenio de Schengen complementa el Acuerdo de Schengen y define las condiciones y las garantías de aplicación de esta libre circulación.

El Acuerdo y el Convenio, la normativa adoptada sobre la base de ambos textos y los acuerdos conexos conforman el "acervo de Schengen". Desde la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en 1999, el acervo de Schengen está integrado en el marco institucional y jurídico de la Unión Europea en virtud de un protocolo anexo a dicho Tratado.

Las normas para el cruce de personas por las fronteras se establecen en el Reglamento (CE) nº 562/2006 (Código de fronteras Schengen).

En diciembre de 2011, los Estados miembros de la Unión Europea que son parte del Área Schengen son Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, Eslovenia, Estonia, España, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, República Checa, República de Eslovaquia y Suecia. Esto significa que los otros Estados miembros de la Unión Europea (es decir, Bulgaria, Chipre, Irlanda, Reino Unido y Rumanía) no son parte de Schengen (todavía).

Por otra parte, Islandia, Liechtenstein, Noruega y Suiza, que no son Estados miembros de la Unión Europea, han firmado un Acuerdo de asociación para llevar a cabo la implementación, aplicación y desarrollo del acervo Schengen, pasando Liechtenstein formalmente a ser parte del espacio Schengen en diciembre de 2011.

Acuerdo de readmisión: Acuerdo entre la Unión Europea y/o un Estado miembro con un tercer país, basado en la reciprocidad, que establece procedimientos rápidos y eficaces de identificación y retorno seguro y ordenado de personas que no cumplen o han dejado de cumplir las condiciones de entrada, estancia o residencia vigentes en los territorios del tercer país o de uno de los Estados miembros de la Unión Europea, y para facilitar el tránsito de estas personas en un espíritu de cooperación.

Los acuerdos de readmisión entre la Unión Europea y un tercer país prevalecen sobre aquéllos que haya concluido cualquier Estado miembro con el mismo país, aunque puede no ser el caso para los realizados por DK y posiblemente IE, UK, ya que dichos Estados miembros tienen opción a no participar en este tipo de acuerdos de la Unión Europea (cláusulas "opt-in to").

En diciembre de 2011 se encontraban en vigor acuerdos de readmisión con Albania, Bosnia y Herzegovina, Antigua República Yugoslava de Macedonia, Georgia, Hong Kong, Macao, Moldavia, Montenegro, Pakistán, Rusia, Serbia,



Sri Lanka y Ucrania y estaban en proceso de negociación los acuerdos con Turquía, Marruecos y Cabo Verde o en espera de ser iniciados formalmente con Argelia, Bielorrusia y China.

Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: Agencia de la Unión Europea cuyo objetivo consiste en proporcionar a las instituciones, órganos, organismos y agencias competentes de la Comunidad y a sus Estados miembros cuando apliquen el Derecho comunitario, ayuda y asesoramiento en materia de derechos fundamentales con el fin de ayudarles a respetarlos plenamente cuando adopten medidas o establezcan líneas de actuación en sus esferas de competencia respectivas. Sus cometidos incluyen la recogida de información y datos, investigación y análisis; asesoramiento a las instituciones de la Unión Europea y a los Estados miembros; cooperación con la sociedad civil y sensibilización.

Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea (FRONTEX): Agencia especializada e independiente para la gestión de la cooperación operativa entre los Estados miembros de la Unión Europea con el fin de mejorar la gestión integrada de las fronteras exteriores.

Las actividades de FRONTEX están basadas en inteligencia. FRONTEX complementa y proporciona valor añadido a los sistemas nacionales de control de fronteras de los Estados miembros. Sus funciones incluyen la realización de análisis de riesgo; la coordinación de la cooperación operativa entre los Estados miembros en materia de gestión de las fronteras exteriores; el apoyo a los Estados miembros en la formación de los agentes de la guardia de fronteras nacional, lo que incluye el establecimiento de normas comunes de formación; el seguimiento de la evolución de la investigación en materia de control y vigilancia de las fronteras exteriores; la asistencia a los Estados miembros que se enfrentan a una situación que requiere de una asistencia operativa y técnica reforzada en sus fronteras exteriores; el apoyo a los Estados miembros para la organización de operaciones de retorno conjuntas.

Asilo: Forma de protección garantizada por un Estado en su territorio basada en el principio de non-refoulement (o principio de no devolución), que conlleva el reconocimiento internacional o nacional de los derechos del refugiado. Se concede a toda persona incapaz de ver garantizada tal protección en su país de nacionalidad y/o residencia, por temor a ser perseguida por razón de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opinión política.

Autoridad decisoria de Asilo: En el ámbito del asilo, cualquier organismo cuasijudicial o administrativo de un Estado miembro responsable del examen de las solicitudes de asilo y competente para dictar resoluciones en primera instancia en tales casos, supeditado al anexo I de la Directiva 2005/85/CE.

Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea: La Carta reafirma, dentro del respeto de las competencias y misiones de la Unión, así como del principio de subsidiariedad, los derechos que emanen, en particular, de las tradiciones constitucionales y las obligaciones internacionales comunes a los Estados miembros, del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, las Cartas Sociales adoptadas por la Unión y por el Consejo de Europa, así como de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Centro de Acogida: En el ámbito de la Unión Europea, lugar utilizado para el alojamiento colectivo de solicitantes de asilo. En un contexto global, emplazamiento con las instalaciones necesarias para acoger a los refugiados o solicitantes de asilo y registrar sus datos en el momento de su llegada al país de acogida, y proveer a sus necesidades inmediatas.

Centro de Información, Reflexión e Intercambio en materia de Cruce de Fronteras Exteriores y de Inmigración (CIREFI): Organismo creado para prestar asistencia a los Estados miembros para estudiar la inmigración legal,



POLÍTICA DE JUSTICIA E INMIGRACIÓN

2018

prevenir la inmigración irregular y la residencia ilegal, combatir con eficacia la delincuencia relacionada con la inmigración, mejorar la detección de los documentos falsos y mejorar las prácticas de expulsión.

En diciembre de 2009, como consecuencia de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el COREPER decidió eliminar el CIREFI y transferir sus funciones a FRONTEX.

Las tareas específicas de CIREFI eran:

- i) recopilar información estadística, mediante el uso de formularios estandarizados, sobre inmigración legal; inmigración y residencia ilegales; medios que facilitan la inmigración ilegal; uso de documentos de viaje falsos o falsificados; y medidas adoptadas por las autoridades competentes, a partir de la cual elaboraba informes regulares y específicos sobre la situación, en los que se comentan las tendencias, la evolución y los cambios;
- ii) analizar la información recogida, extraer conclusiones y, en su caso, prestar asesoramiento;
- iii) fomentar intercambios de información sobre temas de expulsión, sobre todo con respecto a los países de destino, aeropuertos de salida o destino, transportistas, rutas de vuelo, tarifas, posibilidades de reserva, condiciones de transporte, necesidades de escolta y posibilidades de flete, o problemas para obtener documentos de viaje para la repatriación.

Ciudadano de la Unión: Toda persona que ostenta la nacionalidad de un Estado miembro de la Unión Europea.

Cláusulas de exclusión: Específicamente, aquellas disposiciones de la Convención de Ginebra de 1951, como los artículos 1.D, 1.E y 1.F, que obligatoriamente deniegan los beneficios del estatuto de refugiado a personas que ya reciben protección de Naciones Unidas o incluso personas que reciben protección nacional, así como también, personas sobre las cuales haya motivos fundados para creer que han cometido un crimen de guerra, un crimen contra la humanidad, un delito no político grave, o actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas. La última categoría mencionada puede incluir, por ejemplo, a aquéllos que son responsables de persecución a otros.

El acervo comunitario sobre asilo (véanse, por ejemplo, los artículos 12 y 17 de la Directiva 2004/83/CE) ha incorporado estas cláusulas de la Convención de Ginebra aunque, adicionalmente, estipulando cláusulas de exclusión en relación con la protección subsidiaria.

Código de Fronteras Schengen: Normas aplicables al control fronterizo de las personas que crucen las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea. La Comisión Europea ha presentado una propuesta de modificación del Código de fronteras Schengen el 16 de septiembre de 2011 (COM (2011) 560).

Código de visados: Procedimientos y condiciones para la expedición de visados de tránsito o para estancias previstas en el territorio de los Estados miembros de la Unión Europea no superiores a tres meses en un periodo de seis meses. El Reglamento del Código de visados entró en vigor el 5 de abril de 2010.

Comité de Inmigración y Asilo (CIA): Grupo de expertos liderado por la Comisión Europea que tiene como objetivo crear un marco informal de intercambio de información entre las administraciones de los Estados miembros y los servicios de la Comisión sobre cuestiones jurídicas y políticas relacionadas con la migración, las fronteras y el asilo.

El Comité de Inmigración y Asilo (CIA) debate a menudo sobre las próximas propuestas legislativas o de otra índole con el fin de tantear las sensibilidades de los Estados miembros antes de presentar una propuesta formal de la Comisión.

Este Comité sirve tanto como foro para recopilar información (mediante cuestionarios) acerca de la situación en los Estados miembros sobre cuestiones políticamente relevantes, como para que la Comisión informe a los Estados miembros sobre sus actividades.

Los participantes de los Estados miembros se nombran ad-hoc; generalmente acuden tanto "generalistas" de las Representaciones Permanentes como "especialistas" de los Estados. En ocasiones se invita a ONG y organismos internacionales, como ACNUR y la OIM, a participar como observadores activos en este foro.



Comité del artículo 36 (CATS): Comité previsto en el artículo 36 del Tratado de la Unión Europea (Título VI del Tratado UE), también conocido como CATS, que era un grupo de trabajo del Consejo cuya finalidad consistía en la coordinación de los diferentes grupos de trabajo en el campo de la cooperación judicial y policial, y al que igualmente le competía la preparación del trabajo del Comité de Representantes Permanentes (COREPER). Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa este comité ha dejado de existir. En virtud del artículo 61.D del Tratado de Lisboa, se promueve y refuerza la creación de un comité permanente que se establecerá en su lugar en el Consejo con el fin de asegurar la cooperación operacional sobre seguridad interna.

El organismo equivalente para cuestiones de asilo e inmigración es el SCIFA.

Comité Estratégico de Inmigración, Fronteras y Asilo (SCIFA): Foro de intercambio de información entre Estados miembros en los ámbitos de asilo, inmigración y fronteras con la finalidad de aplicar un enfoque estratégico conjunto de la Unión Europea a los asuntos relacionados con asilo, inmigración y fronteras.

Las funciones de este Comité, que está formado por altos funcionarios, son emitir directrices estratégicas en materias relativas a la inmigración, las fronteras y el asilo, tratar las cuestiones que puedan surgir de los artículos 77-80 inclusive del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) con el fin de sintetizar y, cuando sea necesario, resolver dichas cuestiones y contribuir con aportaciones de fondo a las discusiones del COREPER.

El SCIFA puede crear Grupo/s de trabajo (p.ej. el Grupo de trabajo de Migración-Expulsión (actualmente Integración, Migración, Expulsión)) para examinar a fondo propuestas específicas presentadas por la Comisión Europea. Estos grupos de trabajo dan cuenta de sus resultados al SCIFA.

Asimismo, el SCIFA informa acerca de sus conclusiones al COREPER, que serán tomadas en consideración posteriormente por el Consejo de Justicia y Asuntos de Interior (JAI).

Compra de Asilo: En el ámbito de la Unión Europea, fenómeno por el que el solicitante de asilo pide asilo en más de un Estado miembro o prefiere un Estado miembro basándose en la percepción de unas mejores condiciones de acogida o de un sistema de seguridad social de mayor calidad. Este término no se define jurídicamente, sino que se usa de manera informal, incluso en Comunicaciones de la Comisión, y a menudo en sentido peyorativo pues implica un abuso del procedimiento de asilo. La Comisión utilizó esta expresión por vez primera en su Comunicación COM (2000) 755 final, pero sin llegar a definirla. El documento de trabajo de la Comisión (SEC (2008) 2029) proporciona algunos ejemplos de su significado.

Condiciones de Acogida: Conjunto de medidas que los Estados miembros conceden a los solicitantes de asilo de conformidad con la Directiva 2003/9/CE.

Son condiciones materiales de Acogida las que incluyen alojamiento, alimentación y vestido, proporcionados en especie o en forma de asignaciones financieras o vales, y una asignación para gastos diarios.

Consultas intergubernamentales sobre migración, asilo y refugiados (IGC): Foro informal, sin capacidad de adoptar decisiones, para el intercambio de información intergubernamental y debate político sobre cuestiones relevantes para la gestión de los flujos migratorios. El IGC reúne a los Estados participantes, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional para las Migraciones y la Comisión. En diciembre de 2011, los Estados participantes eran Alemania, Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, los Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Reino Unido, Suecia y Suiza.

Control Fronterizo: Actividad realizada en las fronteras, de conformidad con las disposiciones del Reglamento 562/2006 y a los efectos del mismo que, con independencia de otros motivos, obedeza a la intención de cruzar la frontera o en el propio acto de cruzarla y que consista en la realización de inspecciones fronterizas y de actividades de vigilancia de fronteras.



POLÍTICA DE JUSTICIA E INMIGRACIÓN

2018

En diciembre de 2011 la Comisión Europea publicó una propuesta de Reglamento de creación de un Sistema Europeo de Vigilancia de las Fronteras (EUROSUR) [COM (2011) 873].

Cruce de frontera: Acto físico de cruzar una frontera ya sea por el paso fronterizo o por cualquier otro punto a lo largo de la frontera.

Cuota de inmigración: Cuota establecida para y por un país, normalmente a efectos de migración laboral, para la entrada de inmigrantes. En el ámbito de la Unión Europea, tales cuotas son ante todo utilizadas para nacionales de terceros países únicamente.

Denegación de entrada: En el ámbito de la Unión Europea, denegación de la entrada en la frontera exterior de la Unión Europea a un nacional de un tercer país que no cumple todas las condiciones de entrada, tal como se definen en el artículo 5.1, del Reglamento (CE) nº 562/2006 (Código de fronteras Schengen), siempre que no pertenezca a ninguna de las categorías de personas indicadas en el artículo 5.4 de dicho Reglamento.

En un contexto global, denegación de la entrada a una persona que no cumple todas las condiciones de entrada de acuerdo a la legislación nacional del país para el que se solicita dicha entrada.

Dependiente: Persona a la que un Estado miembro le concede la entrada y la residencia para vivir con su miembro de la familia (la persona a la que la Directiva 2003/86/ CE denomina "reagrupante") y respecto de la que se ha realizado la solicitud de reagrupación familiar.

Derecho a la libre circulación: Un derecho fundamental de cualquier ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo (EEA) o Suiza a circular, residir y trabajar libremente en el territorio de uno de estos Estados.

Se trata de un derecho fundamental consagrado en el artículo 45 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Aunque fue inicialmente uno de los derechos fundacionales en la creación de la Unión Europea, ha sido también extendido, vía acervo y tratados (por ejemplo, véase el Protocolo 19 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea), a otros estados del EEE (e.g. Islandia, Liechtenstein, Noruega) y a Suiza y a ciertas categorías de nacionales de terceros países (como se explica a continuación en las notas 4 y 5).

Algunos Estados miembros han aplicado acuerdos transitorios que actualmente restringen la libertad de circulación de trabajadores (ciudadanos) de los Estados miembros UE-2 (Bulgaria y Rumanía).

Aunque los nacionales de terceros países tienen el derecho a la libre circulación dentro de la zona Schengen, el establecimiento de la residencia en otro Estado miembro está regulado en instrumentos específicos.

Los nacionales de terceros países pueden establecer su residencia en otro Estado miembro dependiendo de su estatus y sujeto al cumplimiento de las condiciones necesarias. El caso de los nacionales de terceros países que son residentes de larga duración en algún Estado miembro de la Unión Europea, está regulado por el Capítulo III de la Directiva 2003/109/CE del Consejo, mientras que para los nacionales de terceros países con empleo de alta cualificación se aplica el artículo 18 de la Directiva 2009/50/CE.

Derecho a la unidad de la familia: En el ámbito de los refugiados, se trata de un derecho estipulado en el artículo 23 de la Directiva 2004/83/CE del Consejo y en el artículo 8 de la Directiva 2003/9/CE del Consejo que obliga a los Estados miembros a velar para que pueda mantenerse la unidad familiar.

Hay una distinción con el derecho a la vida en familia. El derecho a la unidad de la familia se relaciona más con el propósito y el procedimiento de entrada y estancia con el fin de reagrupar a una familia, a fin de cumplir con el derecho fundamental consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.



POLÍTICA DE JUSTICIA E INMIGRACIÓN

2018

Derecho a la vida en familia: Principio consagrado en los artículos 7, 9 y 33 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en el artículo 8 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Derecho de Asilo: Derecho de un Estado, en virtud de su soberanía territorial y en el ejercicio de su potestad discrecional, de permitir la entrada y la residencia de un extranjero y de impedir el ejercicio de la jurisdicción de cualquier Estado sobre esa persona.

En algunos estados existen criterios más amplios o más restrictivos que los establecidos en la Convención de Ginebra. La OIM utiliza un término genérico con dos acepciones: el derecho a conceder asilo (un Estado puede conceder asilo en su territorio a cualquier persona de modo discrecional) y el derecho a que a una persona se le conceda asilo, ya sea en el Estado en cuyo territorio se solicite o en otro Estado de preferencia.

Documento de residencia: En el ámbito del asilo en la Unión Europea, cualquier autorización expedida por las autoridades de un Estado miembro por la que se autoriza a un nacional de un tercer país a permanecer en su territorio, incluidos los documentos en los que se materializa la autorización de permanecer en el territorio en el marco de un régimen de protección temporal o a la espera de que finalicen las circunstancias que se oponen a la ejecución de una medida de expulsión, con excepción de los visados y de las autorizaciones de residencia expedidos durante el periodo requerido para determinar el Estado miembro responsable según lo estipulado en el Reglamento (CE) nº 343/2003 o durante el examen de una solicitud de asilo o de una solicitud de un permiso de residencia.

Emigración: En el ámbito de la Unión Europea, acción por la que una persona, que habiendo sido previamente residente habitual en el territorio de un Estado miembro, deja de tener su residencia habitual en ese Estado miembro por un periodo que es, o se espera que sea, de al menos doce meses.

En un contexto global, acto de salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro.

Entrada ilegal: En el ámbito de la Unión Europea, entrada de un nacional de un tercer país a un Estado miembro de la Unión Europea que no cumple las condiciones del artículo 5 de Código de Fronteras Schengen.

En un contexto global, cruce de fronteras sin haber cumplido los requisitos necesarios para entrar legalmente en el Estado receptor.

Entrada legal: Entrada de un nacional de un tercer país a un Estado miembro de la Unión Europea, en la que no se exceda el límite de estancia de tres meses en un periodo de seis, y que cumpla las condiciones del artículo 5 de Código de Fronteras Schengen.

Estatuto de protección subsidiaria: Reconocimiento por un Estado miembro de un nacional de un tercer país o de un apátrida como persona con derecho a protección subsidiaria.

Estatuto de refugiado: Reconocimiento por un Estado miembro de un nacional de un tercer país o de un apátrida como refugiado.

Euroorden: La orden europea de detención y entrega es una resolución judicial dictada en un Estado miembro de la Unión Europea cuya finalidad es la detención y entrega por otro Estado miembro de una persona a la que se reclama para: el ejercicio de acciones penales (entrega para el enjuiciamiento) o la ejecución de una pena o ejecución de una medida de seguridad privativa de libertad (entrega para el cumplimiento de condena).

Extranjero: En el ámbito de la Unión Europea, toda persona que no sea nacional de un Estado miembro de la Unión



Europea. En un contexto global, persona que no es nacional (ya sea por nacimiento, por residencia u otras vías de acceso) de un Estado determinado.

Frontera exterior de la Unión Europea: Fronteras terrestres de un Estado miembro, incluidas las fronteras fluviales, lacustres y marítimas, así como los aeropuertos y puertos marítimos, fluviales y lacustres, siempre que no sean fronteras interiores.

Frontera interior de la Unión Europea:

- a) Las fronteras terrestres comunes, incluidas las fronteras fluviales y lacustres, de los Estados miembros;
- b) los aeropuertos de los Estados miembros por lo que respecta a los vuelos interiores;
- c) los puertos marítimos, fluviales y lacustres de los Estados miembros por lo que respecta a los enlaces regulares de transbordadores.

GDISC: Red creada para facilitar la cooperación práctica en el área del asilo y migración entre los servicios de inmigración (o equivalentes) de los 27 Estados miembros, los países candidatos a entrar en la Unión Europea - Croacia, Turquía y la Antigua República Yugoslava de Macedonia-, Islandia, Noruega y Suiza.

Grupo de alto nivel sobre asilo y migración (HLWG): Grupo estratégico que trabaja bajo los auspicios del Consejo Europeo y fue creado para preparar planes de acción para los países de origen y de tránsito de los refugiados y las personas migrantes. Estos planes de acción realizan una evaluación de la situación política, económica y de los Derechos Humanos en los países de origen y proporcionan un análisis conjunto de las causas y consecuencias de la inmigración. El GANAM se centra en las relaciones exteriores con terceros países, particularmente dentro del contexto del Enfoque Global de la Migración.

Inmigración: En el ámbito de la Unión Europea, acción por la cual una persona fija su residencia habitual en el territorio de un Estado miembro por un periodo que es, o se espera que sea, de al menos doce meses, habiendo sido previamente residente habitual en otro Estado miembro o en un tercer país.

Libre circulación: Personas (nacionales de la Unión Europea o nacionales de un tercer país a los que se les reconoce el derecho) que ejercen su derecho a la libre circulación de un Estado miembro a otro Estado miembro de la Unión Europea, a menudo para aceptar un empleo.

Non-refoulement: Principio fundamental de la legislación de asilo por el cual ningún Estado puede, mediante la devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o de sus opiniones políticas. El principio de non-refoulement es parte del Derecho internacional consuetudinario y por tanto es vinculante para todos los Estados, sean o no parte de la Convención de Ginebra. En España, el artículo 57 de la LO 4/2000 establece que la expulsión no podrá ser ejecutada cuando ésta conculcase el principio de no devolución.

Oficina Europea de Apoyo al Asilo (EASO): Agencia creada con el fin de contribuir a una mejor implantación del Sistema Europeo Común de Asilo (SECA), reforzar la cooperación práctica en materia de asilo entre los Estados miembros y prestar apoyo operativo y/o coordinar el apoyo operativo prestado a los Estados miembros, en particular a aquéllos cuyos sistemas de asilo y acogida estén sometidos a especial presión.

Sistema de Información de Schengen (SIS): Sistema de información común (entre la Unión Europea y los Estados miembros) que permite que las autoridades designadas de cada Estado miembro, mediante un procedimiento de consulta automatizado, dispongan de descripciones de personas y de objetos, al efectuar controles en la frontera



y comprobaciones y otros controles de policía y de aduanas realizados dentro del país de conformidad con el derecho nacional, así como, únicamente en relación con la categoría de la inscripción de alertas mencionada en el artículo 96, a efectos del procedimiento de expedición de visados, de expedición de permisos de residencia y de la administración de la legislación de extranjeros en el marco de la aplicación de las disposiciones sobre la circulación de personas del Convenio de Schengen.

Visado: Autorización o decisión de un Estado miembro exigida con vistas al tránsito o a la entrada para una estancia prevista en ese Estado miembro o en varios Estados miembros. La naturaleza del visado se determinará con arreglo a las siguientes definiciones:

- i) visado para estancia de larga duración: autorización o decisión de un Estado miembro, exigida a efectos de la entrada para una estancia prevista en ese Estado miembro de una duración superior a tres meses,
- ii) visado para estancia de corta duración: autorización o decisión de un Estado miembro, exigida a efectos de la entrada para una estancia prevista en ese Estado miembro o en varios Estados miembros, para un periodo de una duración total no superior a tres meses,
- iii) visado de tránsito: autorización o decisión de un Estado miembro exigida a efectos de la entrada para efectuar un tránsito a través del territorio de ese Estado miembro o de varios Estados miembros, con exclusión del tránsito aeroportuario,
- iv) visado de tránsito aeroportuario: autorización o decisión por la que se permite a un nacional de un tercer país específicamente sometido a dicha exigencia cruzar la zona de tránsito de un aeropuerto, sin acceder al territorio nacional del Estado miembro de que se trate, durante escalas o correspondencias entre tramos de vuelos internacionales.

Refugiado: Según la Convención de Ginebra, persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opinión política, se encuentre fuera de su país de nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país; o que, careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos, fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

En el ámbito Unión Europea, nacional de un tercer país o apátrida que se encuentre en las circunstancias del artículo 1A de la Convención de Ginebra (definición anterior) y sea autorizada a residir como tal en el territorio de un Estado miembro y al que no le sea de aplicación el artículo 12 (de exclusión) de la Directiva 2004/83/CE.

L TEST DE AUTOEVALUACIÓN

1. Las materias incluidas en el espacio de libertad, seguridad y justicia son las siguientes:

- a) Política de cooperación policial penal.
- b) Política de mercado interior.
- c) Política de cooperación policial civil.
- d) a) y c) son correctas.
- e) Todas las anteriores son correctas.

2. Son agencias de la Unión Europea competentes en materias relacionadas con el espacio de libertad, seguridad y justicia:

- a) Frontex y Eurlex.
- b) Eurojust y Europol.
- c) CAPUL y Eurojust.



POLÍTICA DE JUSTICIA E INMIGRACIÓN

2018

- d) Control y Caos.
- e) Ninguna de las anteriores es correcta.

3. La actividad principal de Europol es:

- a) Mejora de los intercambios de información entre las autoridades de los Estados miembros.
- b) Centralizar los servicios de espionaje de los Estados miembros.
- c) Desarrollar actividades operativas sobre el territorio de terceros Estados con fines de seguridad y defensa.
- d) Luchar la corrupción política.
- e) Todas las anteriores son correctas.

4. Europol:

- a) No tiene poderes de acción coercitivos.
- b) Ha firmado acuerdos de cooperación con interpol.
- c) Tiene su sede en La Haya.
- d) Posee competencia operativa.
- e) Todas las anteriores son correctas.

5. Son fundamentales en el espacio de libertad, seguridad y justicia:

- a) Los programas de Tampere, Ginebra y Madrid.
- b) Los programas de La Haya, Estocolmo y Viena.
- c) Los programas de Londres, Dublin y Lisboa.
- d) Los programas de Tallin, Atenas y Roma.
- e) Los programas de Tampere, La Haya y Estocolmo.

6. La cooperación en asuntos de justicia e interior fue incorporada a los tratados constitutivos por vez primera en el Tratado de:

- a) Lisboa.
- b) Maastricht.
- c) Ámsterdam.
- d) Roma.
- e) Niza.

7. El Acuerdo de Schengen fue firmado inicialmente por:

- a) Bélgica, Francia, Portugal e Irlanda.
- b) Bélgica y Liechtenstein.



POLÍTICA DE JUSTICIA E INMIGRACIÓN

2018

- c) Luxemburgo, Austria y Bulgaria.
- d) Reino Unido e Irlanda.
- e) Ninguna de las anteriores es correcta.

8. Mediante el Tratado de Lisboa, los Parlamentos nacionales han adquirido competencia para:

- a) analizar cualquier acto legislativo de la Unión Europea con relación al principio de proporcionalidad.
- b) analizar cualquier acto legislativo de la Unión Europea con relación al principio de oportunidad.
- c) analizar cualquier proyecto de acto legislativo de la Unión Europea con relación al principio de proporcionalidad.
- d) analizar cualquier acto legislativo de la Unión Europea con relación al principio de subsidiariedad.
- e) analizar cualquier proyecto de acto legislativo de la Unión Europea con relación al principio de subsidiariedad.

9. No forma parte del Acuerdo de Schengen:

- a) Malta.
- b) Finlandia.
- c) Noruega.
- d) Portugal.
- e) Ninguna de las anteriores es correcta.

10. Uno de los principios fundamentales que rigen la competencia en materia de cooperación en asuntos civiles con repercusión transfronteriza es:

- a) Reconocimiento mutuo.
- b) Reciprocidad media.
- c) Reconocimiento variable.
- d) Confianza total.
- e) Ninguna de las anteriores es correcta.

11. La autorización que permite a un nacional de un tercer país a cruzar la zona de tránsito de un aeropuerto, sin acceder al territorio nacional del Estado miembro de que se trate, durante escalas o correspondencias entre tramos de vuelos internacionales, recibe el nombre de:

- a) Visado de tránsito.
- b) Visado de estancia de corta duración.
- c) Visado de tránsito aeroportuario.
- d) Visado de entrada.
- e) Visado de estancia de larga duración.



12. ¿Qué agencia europea tiene entre sus fines ayudar y asesorar en materia de derechos fundamentales a las instituciones, órganos, organismos y agencias competentes de la Comunidad y a sus Estados miembros cuando apliquen el Derecho comunitario?:

- a) Agencia de los Derechos Constitucionales Comunitarios.
- b) Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea.
- c) Agencia para el Respeto de los Derechos Humanos.
- d) SCIFA.
- e) CIA.

13. El principio de non-refoulement:

- a) Se aplica en exclusiva al Derecho francés.
- b) Es un principio de la legislación sobre asilo.
- c) Además de b), pertenece al Derecho internacional consuetudinario.
- d) Pertenece a las cláusulas "opt-in to".
- e) Se aplica a la reagrupación familiar.

14. Desde el año 2009, el organismo encargado, entre otras actividades, de prestar asistencia a los Estados miembros para estudiar la inmigración legal, es:

- a) CIREFI.
- b) COREPER.
- c) CIA.
- d) CATS.
- e) FRONTEX.

15. La entrada de un nacional de un tercer país a un Estado miembro de la Unión Europea, en la que no se exceda el límite de estancia de tres meses en un periodo de seis, y que cumpla las condiciones del artículo 5 de Código de Fronteras Schengen, es llamada:

- a) Entrada jurídica.
- b) Entrada legal.
- c) Entrada juridificada.
- d) Entrada europea.
- e) Ninguna de las anteriores es correcta.

16. La Frontera exterior de la Unión Europea incluye:

- a) Las fronteras fluviales y lacustres.
- b) Las fronteras marítimas.
- c) Los aeropuertos.
- d) Los puertos marítimos, fluviales y lacustres.
- e) Todas las respuestas anteriores son correctas.



POLÍTICA DE JUSTICIA E INMIGRACIÓN

2018

17. Señale un instrumento financiero de la Unión Europea:

- a) Programa específico "Justicia civil".
- b) Programa "Juntos en la cooperación".
- c) Programa específico "Justicia penal".
- d) Programa específico "Cooperación intraestatal".
- e) Las respuestas a) y c) son correctas.

18. Las condiciones materiales de Acogida incluyen:

- a) Educación.
- b) Alojamiento, alimentación y vestido.
- c) Además de b), proporcionados en especie o en forma de asignaciones financieras o vales, y una asignación para gastos diarios.
- d) Viajes.
- e) Ninguna respuesta es correcta.

19. El derecho fundamental de cualquier ciudadano de un Estado miembro de la Unión Europea, del Espacio Económico Europeo (EEA) o Suiza a circular, residir y trabajar libremente en el territorio de uno de estos Estados, recibe el nombre de:

- a) Derecho de libre circulación.
- b) Derecho de transición.
- c) Derecho de vía libre.
- d) Derecho de desplazamiento.
- e) Ninguna respuesta es correcta.

20. ¿Cuáles de estos derechos se relaciona más con el propósito y el procedimiento de entrada y estancia con el fin de reagrupar a una familia, a fin de cumplir con el derecho fundamental consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea?:

- a) El derecho a la vida en familia.
- b) El derecho a contraer matrimonio.
- c) El derecho de asilo.
- d) El derecho a la unidad de la familia.
- e) El derecho a la intimidad familiar.



POLÍTICA DE JUSTICIA E INMIGRACIÓN

2018

SOLUCIONARIO TEST DE AUTOEVALUACIÓN

ITEM	RESPUESTA
1.	D
2.	B
3.	A
4.	E
5.	E
6.	E
7.	B
8.	E
9.	E
10.	A
11.	C
12.	B
13.	C
14.	E
15.	B
16.	E
17.	E
18.	C
19.	A
20.	D